

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Kasus-kasus rendahnya kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di Indonesia masih menjadi isu hangat yang perlu dikaji lebih dalam. Hal ini merupakan bukti dari kurangnya pemahaman Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dan buruknya sistem pengendalian internal, serta kurangnya kompetensi yang dimiliki staf sehingga dapat memberikan pengaruh negatif terhadap kualitas LKPD (Udiyanti, 2014). Hal ini dibuktikan dari hasil pemeriksaan BPK atas LKPD tahun 2016 masih terdapat permasalahan ketidaksesuaian penyajian akun dengan standar akuntansi pemerintahan dan lemahnya sistem pengendalian intern (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK Semester II, 2017).

Otonomi daerah yang telah digulirkan Pemerintah Indonesia pada tahun 1999 menghasilkan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan, antara lain Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang telah diubah dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan diperbarui dengan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang telah diubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Otonomi daerah menuntut secara tidak langsung pemerintah daerah untuk menyajikan laporan keuangan secara transparan dan tepat. Pemerintah daerah diwajibkan bertanggungjawab dan terbuka kepada masyarakat dalam penyampaian LKPD. Instansi pemerintah wajib melakukan pengelolaan keuangan serta mempertanggungjawabkan pelaksanaan keuangannya sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang didasarkan pada perencanaan strategis yang telah ditetapkan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut diperlukan penerapan sistem pelaporan yang tepat, jelas, dan terukur sesuai dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Tuntutan yang semakin besar terhadap pelaksanaan akuntabilitas publik menimbulkan implikasi bagi

manajemen sektor publik untuk memberikan informasi kepada publik, salah satunya informasi yang berupa laporan keuangan (Mardiasmo, 2009).

Berdasarkan kerangka konseptual Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010, tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik. Oleh karena itu, pemerintah perlu memperhatikan kualitas laporan keuangan tersebut. Kriteria dan unsur-unsur pembentuk kualitas informasi yang menjadikan informasi dalam laporan keuangan pemerintah mempunyai nilai yang disebutkan dalam Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan (Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010) terdiri dari relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami. Laporan keuangan dengan standar yang diatur dalam PP No. 71 tahun 2010 ini ditujukan agar laporan keuangan semakin berkualitas dan lebih akuntabel (Untary, 2015).

Laporan keuangan yang berkualitas mencerminkan pengelolaan keuangan pemerintah yang baik, serta menjadi dasar tuntutan masyarakat akan terwujudnya penerapan akuntabilitas publik di lingkungan pemerintahan. Akuntabilitas publik merupakan kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Maka pemegang amanah harus mempertanggungjawabkan segala kegiatannya kepada masyarakat. Karakteristik kualitatif laporan keuangan dapat dipenuhi dengan laporan yang disajikan secara wajar berdasarkan prinsip akuntansi yang berlaku umum. Oleh karena itu, diperlukan pemeriksaan atas laporan keuangan yang dimaksudkan untuk menilai kewajaran laporan keuangan berdasarkan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia (Qodaria, 2017).

Upaya pemerintah dalam mengetahui apakah laporan keuangan yang disajikan pemerintah daerah telah diungkapkan dengan wajar dan berkualitas yaitu setiap tahunnya laporan keuangan tersebut diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI). BPK kemudian akan mengeluarkan opini yang merupakan hasil penilaian atas kualitas LKPD. Terdapat 4 (empat)

opini yang diberikan, yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW), dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP). Opini tertinggi yang mengindikasikan bahwa laporan keuangan telah disusun secara wajar dan berkualitas adalah opini WTP.

Opini WTP atas laporan keuangan dapat menaikkan tingkat keyakinan yang lebih tinggi untuk mempercayai informasi yang tercantum dalam LKPD. Hasil audit juga merupakan cerminan dalam pelaksanaan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dalam menyusun LKPD bersangkutan. Pemberian opini BPK RI, khususnya WTP diungkapkan oleh Menteri Keuangan RI, Sri Mulyani bermanfaat dalam menggambarkan kesesuaian pengelolaan keuangan dengan tata kelola terhadap ketentuan perundang-undangan. Selain itu kepercayaan publik termasuk investor kepada pemerintah daerah akan semakin meningkat sehingga dapat mendorong percepatan pembangunan terutama pada sektor prioritas daerah dan menjadi pemicu bagi pemerintah untuk terus meningkatkan pengelolaan anggaran serta manfaatnya bagi kesejahteraan masyarakat ([www.antarane.ws.com](http://www.antarane.ws.com), 2017). Selain itu Ketua BPK, Moermahadi Soerja Djanegara juga mengungkapkan bahwa opini WTP yang diberikan BPK bukan sebuah hadiah melainkan tanggungjawab ([www.detik.com](http://www.detik.com), 2017). Maka pemerintah dituntut untuk mempertahankan opini tersebut dengan tetap melaksanakan catatan pemeriksaan oleh BPK.

Dalam lingkup Provinsi Sumatera Selatan, pemerintah Kota Palembang merupakan satu-satunya pemerintah daerah yang mendapat opini WTP tujuh kali berturut-turut dihitung sejak tahun pelaporan 2010 hingga 2016. Pencapaian ini disampaikan oleh Walikota Palembang, Harnojoyo sebagai berikut: "Ini WTP yang ke tujuh kali berturut-turut, dan dari tujuh kali raihan WTP hampir semuanya saya hadir dan terlibat, dimulai saat saya menjabat sebagai Ketua DPRD Kota Palembang hingga sekarang sebagai Walikota," ([www.mediaindonesia.com](http://www.mediaindonesia.com), 2017)

Informasi tersebut juga didukung dengan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK atas LKPD tahun 2010 hingga 2016 untuk wilayah Sumatera Selatan berikut ini:

❖ OPINI BPK ATAS LKPD TAHUN 2010 S.D 2016 WILAYAH PROVINSI SUMATERA SELATAN								
No	Entitas	OPINI						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1.	Provinsi Sumsel	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
2.	Kota Lubuk Linggau	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
3.	Kabupaten OKI	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
4.	Kota Palembang	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
5.	Kabupaten Ogan Ilir	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WDP	WTP
6.	Kabupaten Banyuasin	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
7.	Kabupaten OKU Timur	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
8.	Kabupaten Musi Banyuasin	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
9.	Kabupaten OKU Selatan	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
10.	Kabupaten Lahat	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
11.	Kabupaten Empat Lawang	WDP	WDP	TMP	WDP	WDP	WDP	WTP
12.	Kota Prabumulih	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
13.	Kabupaten OKU	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
14.	Kabupaten Muaraenim	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
15.	Kabupaten Musi Rawas	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WDP	WTP
16.	Kota Pagar Alam	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
17.	Kabupaten Muratara	-	-	-	-	TMP	WDP	WDP
18.	Kabupaten Pali	-	-	-	-	TMP	WDP	WTP

Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK ([www.bpkp.go.id](http://www.bpkp.go.id)).

### Gambar 1.1 Opini BPK atas LKPD Sumatera Selatan

Berdasarkan gambar 1.1 diperoleh informasi bahwa hingga tahun 2016, Pemerintah Kota Palembang menjadi satu-satunya pemerintah daerah yang memperoleh opini WTP secara konsisten. Kepala BPK Perwakilan Sumsel, Maman Abdurrahman mengucapkan selamat atas diraihnya opini WTP oleh Pemerintah Kota Palembang. Dijelaskan Maman, penilaian opini diberikan berdasarkan kepatuhan Pemerintah Kota Palembang dalam menyusun laporan keuangan berlandaskan aturan yang ada ([www.mediaindonesia.com](http://www.mediaindonesia.com), 2017).

Opini WTP yang diperoleh Kota Palembang secara konsisten selama 7 (tujuh) tahun berturut-turut dari BPK menjadi fenomena yang sangat menarik perhatian penulis untuk meneliti ulang faktor apakah yang mempengaruhi kualitas LKPD Kota Palembang. Terdapat beberapa penelitian yang pernah dilakukan berkaitan dengan kualitas faktor yang mempengaruhi kualitas LKPD seperti penelitian yang dilakukan oleh Udiyanti (2014), dan Soimah (2014). Hasil penelitian Udiyanti menunjukkan terdapat pengaruh variabel penerapan standar akuntansi pemerintahan dan kompetensi sumber daya manusia terhadap kualitas LKPD Kabupaten Buleleng. Hasil penelitian Soimah menunjukkan terdapat

pengaruh sistem pengendalian intern pemerintah terhadap kualitas LKPD Bengkulu Utara.

Faktor pertama penentu kualitas LKPD adalah kesesuaian penyusunan LKPD dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Terdapat beberapa alasan yang menyebabkan penentuan standar akuntansi memiliki peranan penting dalam penyajian laporan keuangan. Salah satu alasan tersebut adalah memberikan informasi akuntansi kepada para pengguna tentang posisi keuangan, hasil usaha, dan informasi tersebut diasumsikan jelas, konsisten dan dapat dipercaya. Standar Akuntansi Pemerintahan merupakan landasan bagi pemerintah dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan dalam rangka meningkatkan kualitas laporan keuangan. Hal ini dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) bahwa SAP adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Dengan adanya dasar peraturan tentang SAP, pemerintah dituntut untuk dapat menerapkan dan mengaplikasikan SAP sebagai landasan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan yang baik dan berkualitas dalam rangka menciptakan terselenggaranya tata kelola pemerintah yang baik (*good government governance*) (Sumiyanti, 2014). Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK RI diketahui bahwa terdapat ketidaksesuaian penyajian akun laporan keuangan pemerintah daerah tahun 2016 dengan SAP (IHPS II, 2017).

Faktor kedua penentu kualitas LKPD adalah kompetensi sumber daya manusia. Kompetensi merupakan suatu karakteristik dari seseorang yang memiliki keterampilan (*skill*), pengetahuan (*knowledge*), dan kemampuan (*ability*) untuk melaksanakan suatu pekerjaan (Wati, 2014). Sumber daya manusia yang berkompeten diperlukan guna melaksanakan pengelolaan keuangan yang baik, mempunyai pengalaman di bidang keuangan dan sering mengikuti pendidikan dan pelatihan. Sumber daya yang kompeten dapat memahami logika akuntansi yang ada, dan bisa lebih efisien dan efektif dalam menyusun laporan keuangan. Sumber daya manusia yang tidak memiliki kompetensi tidak akan dapat menyelesaikan pekerjaannya secara efisien, efektif, dan ekonomis. Dalam hal ini pekerjaan yang dihasilkan tidak akan tepat waktu dan terdapat pemborosan waktu serta tenaga.

Dengan adanya kompetensi sumber daya manusia maka waktu pembuatan laporan keuangan akan dapat dihemat. Hal ini karena sumber daya manusia tersebut telah memiliki pengetahuan dan pemahaman mengenai hal-hal yang harus dikerjakan, sehingga laporan keuangan yang disusun dapat diselesaikan dan disajikan tepat pada waktunya. Semakin cepat laporan keuangan disajikan maka akan semakin baik dalam hal pengambilan keputusan (Wati, 2014). Berdasarkan wawancara singkat yang dilakukan peneliti bersama salah satu staf bidang akuntansi dan pelaporan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Provinsi Sumatera Selatan bahwa di lapangan masih terdapat sumber daya manusia khususnya staf bagian akuntansi dan keuangan di OPD yang bukan berlatar pendidikan akuntansi dan belum paham SAP yang berlaku. Hal ini akan mempengaruhi relevansi laporan keuangan yang dihasilkan instansi tersebut. Di Indonesia, kesiapan sumber daya manusia pemerintah menuju tata kelola keuangan negara yang akuntabel dan transparan masih menjadi dilema. Negara kita masih kekurangan sumber daya yang mengelola keuangan negara khususnya dengan berlatar belakang ilmu akuntansi (Qodaria, 2017). Karena sumber daya manusia merupakan kunci dari keberhasilan suatu instansi yang memiliki nilai yang tinggi disebabkan oleh kemampuan, pengetahuan dan keterampilan (Qodaria, 2017).

Faktor ketiga penentu kualitas LKPD adalah Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Laporan keuangan yang memiliki kualitas nilai informasi yang baik, tidak terlepas dari penerapan sistem pengendalian internal yang baik. Melalui penguatan sistem pengendalian internal, diharapkan upaya perbaikan kualitas LKPD lebih dipacu agar kedepannya dapat memperoleh opini wajar tanpa pengecualian. Sebab laporan keuangan yang memperoleh opini wajar tanpa pengecualian berarti laporan tersebut dapat dipercaya sebagai alat pengambil keputusan oleh para pemakai laporan keuangan. Selain itu penerapan sistem pengendalian internal dapat mencegah adanya suatu kegiatan yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sehingga dapat memperoleh efisiensi, efektifitas, dan dapat mencegah kerugian Negara (Udiyanti, 2014). Pada hasil pemeriksaan BPK terhadap LKPD tahun 2016 terdapat 6.116 kelemahan SPI yang terdiri atas

2.166 permasalahan kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, 2.694 permasalahan kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan 1.256 permasalahan kelemahan struktur pengendalian intern. Lemahnya SPI yang dimiliki pemerintah dapat memengaruhi efektivitas dan efisiensi dalam menyusun laporan keuangan, hingga laporan keuangan menjadi tidak andal.

Berdasarkan uraian latar belakang, penulis berkeinginan untuk meneliti ulang tentang pelaporan keuangan. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya adalah terletak pada objek yang diteliti, waktu dan tempat yang berbeda. Penulis berkeinginan untuk meneliti yang didasarkan pada Standar Akuntansi Pemerintahan, Kompetensi Sumber Daya Manusia, dan Sistem Pengendalian Intern sekaligus menuangkannya dalam skripsi dengan judul **“Determinan Kualitas Laporan Keuangan Kota Palembang”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan penulis, maka dirumuskan beberapa permasalahan yang akan diteliti yaitu antara lain:

1. Apakah Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM), dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) berpengaruh secara parsial terhadap Kualitas LKPD di Kota Palembang?
2. Apakah Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM), dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) berpengaruh secara simultan terhadap Kualitas LKPD di Kota Palembang?

## **1.3 Ruang Lingkup Penelitian**

Agar dalam penyusunan skripsi ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, maka penulis membatasi ruang lingkup pembahasan yaitu variabel penelitian pada Standar Akuntansi Pemerintahan, Kompetensi Sumber Daya

Manusia, dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang terdapat pada seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Dinas di Kota Palembang.

#### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

##### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah yang ada, maka tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM), dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) secara parsial terhadap Kualitas LKPD di Kota Palembang.
2. Untuk mengetahui pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM), dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) secara simultan terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Kota Palembang.

##### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Penelitian yang dilakukan penulis ini diharapkan dapat memberikan manfaat, yaitu:

1. Penelitian ini diharapkan dapat menunjukkan faktor mana yang paling mempengaruhi kualitas laporan keuangan Pemerintah Kota Palembang, diantara ketiga faktor yang diteliti yaitu penerapan standar akuntansi pemerintahan, kompetensi sumber daya manusia, dan sistem pengendalian intern pemerintah, sehingga pemerintah dapat memberikan perhatian lebih terhadap hal tersebut demi terwujudnya laporan keuangan Pemerintah Kota Palembang yang berkualitas.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan dampak yang positif bagi pihak-pihak yang terkait terutama bagi Pemerintah Kota Palembang dalam hal ini Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Dinas Kota Palembang, sehingga bisa menerapkan standar akuntansi pemerintahan dengan baik, meningkatkan kinerja sumber daya manusia, dan senantiasa melaksanakan



sistem pengendalian intern pemerintah dengan baik guna dihasilkannya kualitas laporan keuangan yang andal, relevan, dapat dibandingkan dan mudah dipahami bagi para pengguna laporan keuangan pemerintah daerah.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Dalam bagian ini penulis hanya akan menguraikan dan memberikan gambaran mengenai penyusunan laporan akhir secara garis besar. Sistematika penulis tersebut adalah sebagai berikut :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini penulis akan mengemukakan dasar permasalahan yang akan dibahas, dengan urutan yaitu: Latar belakang masalah, perumusan masalah, ruang lingkup pembahasan, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

#### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini penulis akan mengemukakan landasan teori dan literatur-literatur yang digunakan sebagai acuan perbandingan untuk membahas masalah pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan, Kompetensi Sumber Daya Manusia dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah terhadap Kualitas Laporan Keuangan Kota Palembang.

#### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini menguraikan tentang jenis dan sumber data, model penelitian, metode analisis data yang digunakan dalam penelitian.

#### **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini membahas tentang hasil yang didapat setelah mengadakan penelitian yang mencakup gambaran umum penelitian, dan hasil penelitian dengan alat regresi berganda.

#### **BAB V SIMPULAN DAN SARAN**

Pada bab ini berisi simpulan berdasarkan hasil analisis data yang telah dilakukan penulis dan dari simpulan dapat memberikan saran sebagai masukan untuk penelitian selanjutnya.