

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan penetapan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah direvisi dan ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah sebagai organisasi sektor publik bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan daya saing daerah. Pada penyelenggaraan tugas pemerintahan tersebut, baik urusan wajib maupun urusan pilihan, pemerintah diberikan kewenangan berupa kebijakan desentralisasi fiskal untuk mengelola seluruh sumber keuangan daerah untuk pencapaian tujuan secara efektif, efisien, dan ekonomis serta tidak melanggar ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Untuk meningkatkan efektivitas proses manajemen pemerintah daerah dalam rangka menghasilkan keluaran (*output*) yang dapat memberikan hasil kesejahteraan masyarakat, kepala daerah memerlukan informasi keuangan. Informasi keuangan tersebut selanjutnya akan dimanfaatkan oleh kepala daerah sebagai dasar dalam pengelolaan manajemen pemerintah daerah yaitu untuk menyusun perencanaan (anggaran), pelaksanaan program pemerintahan, serta keluaran (*output*) berupa posisi kekayaan daerah yang digunakan dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Secara berkala, kepala daerah memerlukan informasi yang dapat digunakan untuk mengevaluasi perkembangan kekayaan dan keuangan daerah, dan pengambilan keputusan untuk melakukan peningkatan kinerja pada periode selanjutnya.

Dikutip dari laman *website* berita *online* Sriwijaya TV, Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sumatera Selatan M. A. Gantada menyampaikan pernyataannya mengenai peranan penting laporan keuangan (Sriwijayatv.com, 2019), yaitu:

“Laporan keuangan merupakan komponen penting untuk menciptakan akuntabilitas sektor publik, alat ukur kinerja pemerintah daerah, informasi yang dapat dipercaya bagi investor, serta menjadi media menumbuhkan

kepercayaan masyarakat kepada pemerintah daerah terkait penggunaan anggaran.”

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sebagai wujud pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah maka pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) dan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), yakni berupa penyajian laporan keuangan. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah harus mampu menyediakan semua informasi keuangan relevan secara jujur dan terbuka kepada publik, karena kegiatan pemerintah adalah dalam rangka melaksanakan amanat rakyat.

Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan pemerintah daerah terdiri dari Laporan Realiasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LPSAL), Neraca, Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas (LAK), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Bagi pemerintah daerah menjadi suatu keharusan untuk menyusun laporan keuangan yang berkualitas. Informasi yang berkualitas akan menghasilkan keputusan yang berkualitas, yaitu laporan keuangan yang dapat bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan, baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik. Kualitas laporan keuangan pemerintah daerah mencerminkan tertib pengelolaan keuangan pemerintah daerah, yang mencakup tertib administrasi dan taat asas.

Dalam kaitannya dengan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 32 mengamanatkan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD/APBN harus disusun dan disajikan sesuai pedoman yang telah ditetapkan yaitu Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Berdasarkan perkembangannya, standar akuntansi yang berlaku di Indonesia sampai dengan saat ini dapat

dibedakan menjadi tiga. Sampai dengan tahun 2003 standar akuntansi pemerintahan yang berlaku adalah SAP Berbasis Kas (*cash basis*), sedangkan pada periode tahun 2004 sampai dengan 2014 standar akuntansi pemerintahan yang berlaku adalah SAP Berbasis Kas Menuju Akrual (*cash towards accrual basis*). Sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, standar akuntansi pemerintahan yang berlaku di Indonesia adalah SAP Berbasis Akrual (*accrual basis*). Tujuan utama penerapan SAP Berbasis Akrual pada pemerintah daerah adalah untuk meningkatkan kualitas informasi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Dikutip dari laman *website* Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia, Anggota V BPK RI Isma Yatun menyampaikan pernyataannya mengenai peranan penerapan LKPD berbasis akrual (bpk.go.id/news, 2019), yaitu:

“Penerapan LKPD berbasis akrual dapat lebih komprehensif menyajikan seluruh hak, kewajiban, dan kekayaan, hasil operasi serta realisasi anggaran dan sisa anggaran lebih. Dengan LKPD berbasis akrual, pemerintah daerah dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan APBD secara lebih transparan, akuntabel, dan memberi manfaat yang lebih baik bagi pemangku kepentingan, baik bagi para pengguna maupun pemeriksa LKPD.”

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) memberikan rambu-rambu bagi pemerintah daerah dalam menyusun laporan keuangan yang berkualitas. Sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010, SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia. Standar Akuntansi Pemerintah tersebut disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintah yang selanjutnya disingkat KSAP yang independen, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksaan Keuangan. Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah yang benar dan pemahaman yang baik terhadap akuntansi keuangan daerah oleh pengelola keuangan pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) tentunya akan meningkatkan kualitas laporan keuangan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 Tahun 2010, laporan keuangan yang berkualitas adalah laporan

keuangan yang memiliki karakteristik relevan, andal, dapat dibandingkan serta dapat dipahami.

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, laporan keuangan yang berkualitas merupakan syarat mutlak untuk mencapai predikat *good governance*. Konsep *Good Governance* semakin diisyaratkan untuk dilaksanakan pemerintah seiring dengan adanya reformasi yang menumbuhkan otonomi daerah. Pemerintahan yang baik ini merupakan suatu bentuk keberhasilan dalam menjalankan tugas untuk membangun daerah sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. Untuk pencapaian tujuan tersebut setiap pemerintahan daerah harus dapat mengelola sumber daya yang ada di daerahnya sendiri, salah satunya yang terpenting adalah keuangan.

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan *legitimate*, sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasil berguna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas korupsi kolusi nepotisme (Sedarmayanti, 2012:10).

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengeluarkan penilaian berupa opini atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) setiap tahunnya. Terdapat empat opini yang diberikan olehh BPK yaitu : Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW), dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP).

Berikut Opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2010-2019 yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia.

Tabel 1.1
Perkembangan Opini LKPD Provinsi Sumatera Selatan

Tahun Anggaran	Hasil Opini BPK
2010	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2011	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2012	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2013	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2014	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
2015	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
2016	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
2017	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
2018	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
2019	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)

Sumber: *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK RI, Tahun 2010-2019*

Sebagaimana pada tabel 1.1 dapat dilihat bahwa opini yang diberikan oleh BPK RI atas Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan periode tahun 2010-2013 memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Sedangkan pada periode Tahun 2014-2019 Provinsi Sumatera Selatan memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian, menunjukkan bahwa telah terjadi peningkatan opini audit.

Kemudian hal yang membuat penulis tertarik untuk meneliti Inventarisasi Aset Tetap adalah berdasarkan hasil pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Sumsel pada tahun 2018-2019 terdapat beberapa hal menjadi perhatian yaitu mengenai temuan BPK atas Barang Milik Daerah (BMD) atau Aset Tetap yang tidak diketahui keberadaannya, tidak didukung bukti kepemilikan, dikuasai pihak lain maupun dalam proses sengketa.

Sebagaimana dikutip dari laman *website* Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Provinsi Sumatera Selatan Anggota V BPK RI Isma Yatun menyampaikan pernyataannya mengenai temuan BPK terkait Opini Atas Laporan Keuangan Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2018 (jdih.sumselprov.go.id, 2018), yaitu:

“Meskipun Pemerintah Provinsi Sumsel menerima opini WTP, namun BPK masih menemukan beberapa permasalahan yaitu, pengelolaan penatausahaan pengamanan aset yang belum memadai di rumah jabatan dan terdapat kendaraan dinas tidak diketahui keberadaannya baik barang roda empat sebanyak 182 unit dan 656 unit kendaraan roda dua. Selanjutnya aset tanah, kendaraan, dan aset tetap yang tidak didukung bukti kepemilikan, dikuasai pihak lain serta dalam proses sengketa.”

Kemudian dikutip dari laman *website* Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Selatan, Gubernur Sumatera Selatan Herman Deru menyampaikan pernyataannya mengenai temuan BPK atas permasalahan aset tetap (dprd.sumselprov.go.id, 2019), yaitu:

“Terkait beberapa temuan yang diungkap BPK, hal yang cukup disoroti adalah soal aset, baik tanah, rumah, kendaraan roda empat dan roda dua yang jumlahnya sangat banyak. Maka, akan dilakukan inventarisasi untuk dapat segera ditarik, sebagai wujud pelaksanaan dan penjabaran laporan keuangan yang juga harus baik.”

Berdasarkan temuan BPK tersebut menunjukkan bahwa masih belum terkoordinirnya dengan baik aset-aset tetap atau barang milik pemerintah daerah, masih banyaknya barang milik pemerintah daerah yang belum jelas lokasi, statusnya, dan penetapan peruntukannya. Pemerintah Daerah memiliki peranan penting dalam mengelola aset daerah, hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Laporan keuangan haruslah disajikan secara transparan dan akuntabel, tujuannya agar semua yang dilaporkan bisa dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, termasuk aset tetap berupa Barang Milik Daerah (BMD). Pengelolaan aset daerah yang baik, profesional dan *modern* dengan mengedepankan tata pemerintahan yang baik, diharapkan dapat memaksimalkan fungsi aset daerah atau dengan kata lain efektivitas manajemen aset terpenuhi.

Kegiatan inventarisasi aset tetap merupakan salah satu indikator untuk menyelesaikan masalah mengenai pengelolaan aset daerah. Inventarisasi aset tetap menjadi sangat penting karena dalam inventarisasi terdapat kegiatan pencatatan yang berguna untuk mengetahui jumlah barang/aset yang dimiliki atau dikuasai

oleh pemerintah, dan dapat menunjang keterandalan atau kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah. Dengan kata lain, semakin baik pengelolaan komponen aset daerah, maka akan semakin baik kinerja pemerintah daerah yang salah satunya dapat tergambarkan dari laporan keuangan yang disajikan.

Penelitian terdahulu yang menjadi rujukan penulis tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, *Good Governance*, dan Inventarisasi Aset Tetap diantaranya dilakukan oleh Azlim, dkk (2012) yang berkesimpulan bahwa Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan dan *Good Governance* memiliki pengaruh terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Irwan Mansur (2018) berkesimpulan bahwa Inventarisasi Aset Tetap memiliki pengaruh terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Eka Puteri Ardianti (2018) yang menyatakan bahwa penerapan *good governance* tidak berpengaruh signifikan terhadap Kualitas Laporan Keuangan. Novira Juwita Andiani, dkk (2017) berkesimpulan bahwa Inventarisasi Aset Tetap tidak memiliki pengaruh terhadap Kualitas Laporan Keuangan. Beberapa hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa adanya inkonsistensi pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintahan, *good governance*, dan inventarisasi aset tetap terhadap kualitas laporan keuangan, sehingga perlu diuji ulang.

Berdasarkan latar belakang yang telah di uraikan di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan, *Good Governance* dan Inventarisasi Aset Tetap Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pada BPKAD Provinsi Sumatera Selatan.”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu :

1. Apakah penerapan standar akuntansi pemerintahan secara parsial berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pada BPKAD Provinsi Sumatera Selatan?

2. Apakah *good governance* secara parsial berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pada BPKAD Provinsi Sumatera Selatan?
3. Apakah inventarisasi aset tetap secara parsial berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pada BPKAD Provinsi Sumatera Selatan?
4. Apakah penerapan standar akuntansi pemerintahan, *good governance*, dan inventarisasi aset tetap secara simultan berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pada BPKAD Provinsi Sumatera Selatan?

1.3 Batasan Masalah

Agar pembahasan dalam penelitian ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, peneliti hanya membatasi pembahasannya yaitu pada Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan, *Good Governance*, dan Inventarisasi Aset Tetap Terhadap Kualitas Laporan Keuangan dengan Studi Kasus Pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Provinsi Sumatera Selatan.

Adapun subjek penelitian ini adalah Fungsional Analisis Keuangan Pusat dan Daerah, Kabid Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Daerah, Kasubbid Akuntansi dan Pendapatan, Kasubbid Akuntansi dan Belanja, Kasubbid Akuntansi dan Pelaporan, Kabid Pengelolaan Barang Milik Daerah, Kasubbid Penatausahaan Barang Milik Daerah, Staf Akuntansi dan Pendapatan, Staf Akuntansi dan Belanja, Staf Akuntansi dan Pelaporan, Staf Pengelolaan Barang Milik Daerah, dan Staf Penatausahaan Barang Milik Daerah pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Sumatera Selatan selaku responden.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan terhadap suatu masalah pasti mempunyai tujuan yang ingin dicapai. Dalam hal ini yang menjadi tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan secara parsial terhadap Kualitas Laporan

Keuangan pada BPKAD Provinsi Sumatera Selatan.

2. Untuk mengetahui dan menganalisa pengaruh *Good Governance* secara parsial secara parsial Kualitas Laporan Keuangan pada BPKAD Provinsi Sumatera Selatan.
3. Untuk mengetahui dan menganalisa pengaruh Inventarisasi Aset secara parsial terhadap Kualitas Laporan Keuangan pada BPKAD Provinsi Sumatera Selatan.
4. Untuk mengetahui dan menganalisa pengaruh antara Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan, *Good Governance*, dan Inventarisasi Aset Tetap secara simultan terhadap Kualitas Laporan Keuangan pada BPKAD Provinsi Sumatera Selatan.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dikarenakan memiliki manfaat yaitu :

1. Secara Teoritis
 - a. Dapat menambah dan mengembangkan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang ilmu Akuntansi Sektor Publik mengenai Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan, *Good Governance*, dan Inventarisasi Aset Tetap terhadap Kualitas Laporan Keuangan.
 - b. Sebagai referensi bagi pembaca dan peneliti berikutnya.
2. Secara Praktis

Sebagai sumbangsih saran informasi kepada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Provinsi Sumatera Selatan. Sehingga diharapkan dapat menghasilkan kualitas laporan keuangan yang relevan, andal, dapat dibandingkan dan mudah untuk dipahami bagi para pengguna Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.