**BAB I**

**PENDAHULUAN**

**1.1 Latar Belakang Penelitian**

Perkembangan akuntansi sektor publik, khususnya di Indonesia semakin pesat dengan adanya era reformasi dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah dan desentralisasi fiskal yang menitik beratkan pada Pemerintah Daerah. Selain itu, maraknya globalisasi yang menuntut daya saing di setiap Negara juga menuntut daya saing di setiap Pemerintah Daerahnya. Daya saing Pemerintah Daerah ini diharapkan akan tercapai melalui peningkatan kemandirian Pemerintah Daerah yang dapat diraih melalui adanya otonomi Daerah, maka dengan adanya otonomi daerah, pengelolaan keuangan sepenuhnya berada ditangan Pemerintah Daerah (Maramis, Morasa, dan Wokas, 2018). Sebagai pihak pemegang amanah, Pemerintah Daerah berkewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawab kepada pihak pemberi amanah. Pertanggungjawaban ini berupa laporan keuangan atas pengelolaan dana pemerintah yang dipertanggungjawabkan kepada pemerintah pusat dan juga kepada masyarakat luas. (Maryani, 2016).

Tujuan laporan keuangan secara umum adalah untuk menyediakan informasi yang menyangkut posisi keuangan, kinerja, serta perubahan posisi keuangan dalam suatu entitas yang bermanfaat dalam pengambilan keputusan. Laporan keuangan juga menunjukan apa yang telah dilakukan manajemen atau pertanggungawaban manajemen atas sumber daya yang dipercayakan. Pada suatu pemerintahan, laporan keuangan bertujuan untuk melaporkan seluruh kegiatan serta hasil yang telah dicapai dalam pelaksanaan kegiatan, peranan laporan keuangan pemerintah juga digunakan untuk kepentingan manajemen, akuntabilitas, transparansi dan keseimbangan antargenerasi. Laporan keuangan pemerintah juga menjadi dasar dalam pengambilan keputusan.

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) merupakan bentuk dari laporan pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah selama satu tahun anggaran. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010, Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan. LKPD disusun berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan, LKPD yang berkualitas harus memenuhi karakteristik kualitatif laporan pemerintah seperti yang disebutkan dalam Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan (PP No. 71 Tahun 2010) yaitu terdiri dari: (a) relevan, (b) andal, (c) dapat dibandingkan, dan (d) dapat dipahami.

Kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia merupakan suatu hal yang menarik untuk dikaji lebih lanjut. Dasar pemikiran ini, berasal dari fakta bahwa masih banyak terdapat penyimpangan-penyimpangan yang berhasil ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam laporan keuangan Pemerintah Daerah. Berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) dan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) semester I tahun 2018, BPK mengungkapkan atas 131 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Tahun 2017 yang belum memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (IHPS I BPK RI Tahun 2018).

BPK mengungkapkan bahwa di Jawa Barat terdapat tiga Pemerintah Daerah yang masih memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian. Ketiga daerah tersebut yakni Kota Bandung, Kabupaten Bandung Barat dan Kabupaten Subang. Kabupaten Subang yang merupakan salah satu bagian dari Provinsi Jawa Barat, mengalami permasalahan dalam laporan keuangan daerahnya yakni sudah 15 tahun belum pernah mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Pelaksana Tugas Bupati Subang, Ating Rusnatim (2018) menjelaskan bahwa permasalahan yang menyebabkan Kabupaten Subang tidak pernah mendapatkan WTP adalah terkait administrasi dan pencatatan, salah satunya terkait penyerahan aset pasar yang kurang direspon oleh dinas terkait, sehingga laporan keuangan dapat dikatakan tidak lengkap karena tidak ada kejelasan berapa besar piutang dan tagihan Pemerintah Kabupaten Subang.

BPK menetapkan empat kriteria yang harus dicapai untuk mendapatkan opini WTP yaitu yang pertama adalah laporan keuangan harus sesuai dengan standar yang telah ditentukan, kedua mengenai kelengkapan bukti yang memadai, ketiga pengendalian intern harus baik dan yang keempat harus sesuai undang-undang.

Pengendalian Intern dilakukan untuk melindungi kekayaan organisasi dengan cara meminimalisasi penyimpangan dan pemborosan serta efektivitas kinerja organisasi atau instansi pemerintah. Tujuan penerapan sistem pengendalian intern adalah untuk menyajikan data yang dapat dipercaya, meningkatkan efisiensi operasional, mendorong pelaksanaan kebijakan yang ada, melindungi harta pemerintah daerah, mendorong ditaatinya kebijakan yang telah ditetapkan dan meningkatkan kualitas laporan keuangan (Sihite dan Holiawati, 2017). Melalui penguatan sistem pengendalian intern, diharapkan upaya perbaikan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah 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 intern dapat mencegah adanya suatu kegiatan yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sehingga dapat memperoleh efisiensi, efektivitas, dan dapat mencegah kerugian Negara (Udiyanti, Anantawikrama dan Nyoman Ari, 2014).

BPK mengungkapkan masih adanya kelemahan dalam sistem pengendalian intern di Indonesia dan BPK mengungkapkan atas 9.808 temuan yang memuat 15.773 permasalahan, meliputi 7.539 (48%) permasalahan kelemahan sistem pengendalian intern (SPI) dan 8.030 (51%) permasalahan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan senilai Rp10,06 triliun, serta 204 (1%) permasalahan ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan senilai Rp1,49 triliun (IHPS I BPK RI Tahun 2018).

Kabupaten Subang sendiri masih memiliki kelemahan dalam Sistem Pengendalian Intern, berdasarkan hasil pemeriksaan atas LKPD Subang TA 2014, BPK mencatat terdapat delapan temuan terkait dengan sistem pengendalian intern (SPI) dan delapan temuan terkait dengan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Temuan terkait SPI antara lain penatausahaan aset tetap masih belum tertib dan penatausahaan persediaan yang belum memadai, penyajian laporan realisasi anggaran atas realisasi belanja GU/TU tidak berdasar hasil verifikasi bukti SPJ oleh verifikatir dan PPK sebesar Rp20,74 Miliar, Investasi Non Permanen lainnya sebesar Rp822,7 juta belum disajikan berdasar *Net Realizable Value* dan Investasi Permanen pada PT SS belum disajikan secara wajar. Pada tahun 2017 permasalahan mengenai sistem pengendalian intern terkait penatausahaan aset masih ditemukan. Tita (2017) menemukan lima permasalahan yakni dua permasalahan terkait pelaporan aset, baik aset bergerak maupun yang tidak bergerak, sedangkan tiga masalah lainnya mengenai akuntansi pelaporan keuangan, pertanggungjawaban dan belanja untuk siswa tidak mampu.

Menurut Arens (2008:370) sistem pengendalian intern adalah proses yang dirancang untuk menyediakan jaminan yang layak mengenai pencapaian dari sasaran manajemen dalam kategori berikut: (a) efektivitas dan efisiensi operasi, (b) keandalan dari laporan keuangan, dan (c) ketaatan terhadap hukum yang berlaku. Berdasarkan PP Nomor 60 Tahun 2008, tujuan dari pengendalian intern akan tercapai jika kelima elemen pengendalian intern telah cukup dilaksanakan, lima elemen pengendalian intern tersebut yaitu lingkungan pengendalian, penilaian resiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi. Sistem pengendalian intern pemerintah diterapkan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dan sebagai bagian dari operasional organisasi agar pelaksanaan kegiatan berjalan ekonomis, efisien dan efektif untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Terciptanya pemerintahan yang baik atau sering disebut dengan *good governance* merupakan salah satu 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 (Azlim, Darwanis, dan Abu Bakar, 2012). Partisipasi semua pihak baik dari dalam pemerintahan maupun masyarakat luas sangat diperlukan untuk mengawal seluruh rangkaian proses pengelolaan keuangan Negara ini, dengan tujuan untuk memastikan terwujudnya *Good Governance* (Yanuar, 2018). Realisasi *good governance* tidak dapat dipisahkan dari perkembangan teknologi dan ekonomi yang merupakan dasar untuk mewujudkan manajemen keuangan daerah yang baik. Penerapan prinsip *good governance* diperlukan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pembangunan daerah yang bersih dan transparan. Penerapan *good governance* dalam pemerintahan diharapkan dapat menciptakan pencapaian nilai yang semakin meningkat dan kinerja yang optimal (Indraswari dan Suputra, 2018).

Menurut UNDP (*United National Development Planning*), pemerintahan yang baik mempunyai 10 prinsip, yaitu: partisipasi, aturan hukum, transparan, daya tanggap, berorientasi konsensus, berkeadilan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, bervisi strategis, serta saling terkait. Batubara (2006) menyimpulkan bahwa penerapan *good governance* merupakan tuntutan dari pembaharuan sistem keuangan. Tujuannya agar pengelolaan uang rakyat (*public money*) dilakukan secara transparan dengan berdasarkan konsep *value for money* sehingga tercipta akuntabiltas publik (*public accountability*) yang pada akhirnya dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat. UNDP juga telah merumuskan prinsip-prinsip dalam tata kelola pemerintah yang baik yang secara umum terdapat unsur-unsur utama didalamnya yaitu akuntabilitas, transparansi, kepastian hukum dan partisipasi masyarakat. Hal ini tidak lain sebagai upaya untuk menata tiga pilar utama dalam *good governance* yaitu pemerintah, sektor swasta dan masyarakat.

*Good Governance* di Indonesia mulai benar-benar dirintis dan diterapkan sejak munculnya era reformasi yang dimana pada era tersebut telah terjadi perombakan sistem pemerintahan yang menuntut proses demokrasi yang bersih sehingga *good* governance merupakan salah satu alat reformasi yang mutlak diterapkan dalam pemerintahan baru. Akan tetapi, jika dilihat dari perkembangan reformasi yang sudah berjalan penerapan *good* governance diindonesia belum dapat dikatakan berhasil sepenuhnya sesuai dengan cita-cita reformasi sebelumnya, masih banyak ditemukan kecurangan dan kebocoran dalam pengelolaan anggaran dan akuntansi yang merupakan dua produk utama *good* governance. Penerapan *good governance* di Indonesia dikatakan belum diterapkan dengan baik dibuktikan dengan DPD RI dan BPK RI yang menandatangani nota kesepahaman yang ditujukkan untuk meningkatkan penyelesaian tindak lanjut dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Nono (2018) mengatakan bahwa DPD dan BPK akan meningkatkan kegiatan pengawasan terhadap tata kelola keuangan pemerintah daerah sehinggga diharapkan terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih dan akuntabel demi kesejahteraan masyarakat daerah.

Penerapan *Good Governance* di Subang itu sendiri masih belum dikatakan berjalan dengan baik, hal itu ditunjukkan oleh masih lemahnya keterbukaan informasi publik di Subang, Jawa Barat. Keterbukaan informasi itu sendiri bisa dikatakan sebagai transparansi yang termasuk kedalam prinsip *good governance.* Pada tahun 2016 Kabupaten Subang menduduki peringkat ke-13 dalam hal keterbukaan informasi. Ineu (2017) mengungkapkan bahwa Subang sendiri tercatat sebagai pemerintah daerah yang cukup serius soal keterbukaan informasi terhadap masyarakat, beliau juga berharap bahwa Subang minimal bisa menduduki posisi lima besar. Anne (2017) menjelaskan, kecenderungan negara demokrasi yaitu adanya transparansi dan akuntabilitas. Hal tersebut menjadi tanggung jawab badan publik dan tentunya partisipasi masyarakat. Hak atas informasi itu merupakan hak asasi manusia. Ada tiga poin yang menjadi tujuan keterbukaan informasi atau transparansi yaitu untuk mencegah tindakan korupsi, untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan untuk menciptakan kepemerintahan yang baik (*good governance*).

Selain dipengaruhi oleh Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), penerapan *good governance* juga dipengaruhi oleh kualitas laporan keuangan pemerintah. Akuntabilitas dan partisipasi masyarakat termasuk ke dalam prinsip-prinsip *good governance*. Menurut Sadjiarto (2000), Laporan keuangan merupakan salah satu sarana untuk mewujudkan *good governance*. Pamungkas (2012) mengungkapkan bahwa kualitas laporan keuangan pemerintah memiliki pengaruh secara langsung terhadap akuntabilitas kinerja, hal ini menjunjukan bahwa dalam rangka menunjukkan akuntabilitas kinerja, maka diperlukan akuntabilitas keuangan yang dapat mengukur dan menilai upaya capaian hasil. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan laporan keuangan harus dilakukan pada setiap tahapan siklus pengelolaan keuangan daerah mulai dari penyusunan, ratifikasi, pelaksanaan, sampai dengan pertanggungjawaban pelaksanaan keuangan daerah (Mardiasmo, 2000).

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Diana Sari dengan judul “Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan, Penyelesaian Temuan Audit Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dan Implikasinya Terhadap Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Penelitian pada Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Barat dan Banten)”. Populasi yang digunakan peneliti adalah Pemerintah Daerah, Provinsi, Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat dan Banten dengan menggunakan seluruh Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat dan Banten menjadi sampel.

Variabel penelitian yang diteliti yaitu Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan, penyelesaian temuan audit, kualitas laporan keuangan dan penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Unit analisis penelitian ini adalah Pemerintah Daerah, Provinsi, Kabupaten dan Kota di Jawa Barat dan banten. Unit observasi menggunakan data primer dengan menyusun daftar pertanyaan (kuisioner).

Hasil dari penelitian tersebut yaitu sistem pengendalian intern pemerintah, implementasi standar akuntansi pemerintahan, penyelesaian temuan audit, berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah baik secara simultan maupun parsial. Sistem pengendalian intern pemerintah, implementasi standar akuntansi pemerintahan, penyelesaian temuan audit, dan kualitas laporan keuangan pemerintah berpengaruh positif terhadap penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Adapun perbedaan dengan penelitian sebelumnya adalah dalam penelitian ini hanya menggunakan variabel sistem pengendalian intern pemerintah, kualitas laoporan keuangan dan penerapan *good governance*. Alasan peneliti melakukan penghapusan terhadap variabel penerapan standar akuntansi pemerintahan dan penyelesaian temuan audit adalah karena sudah banyak yang melakukan penelitian tentang pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintahan dan penyelesaian temuan audit dan hasilnya sudah konsisten.

Pada hasil penelitian yang dilakukan oleh Juwita (2013), Suhaeti dan Dadang (2015), Kusumah (2014), Oktarina, Kharis Raharjo dan Rita Andini (2016), Nuraeni dan Euis Eti Sumiyati (2014) menunjukkan bahwa penerapan standar akuntansi pemerintahan berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap kualitas laporan keuangan. Penelitian yang dilakukan Djanegara (2017), Tresnawati dan R. Nelly Nur Apandi (2016), Winanti (2014), Setyaningrum (2015) menyimpulkan bahwa tingkat penyelesaian atau tindak lanjut perbaikan atas temuan audit berpengaruh signifikan dan positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Adapun perbedaan lain antara peneliti sebelumnya dan penelitian yang dilakukan penulis yaitu penulis melakukan penelitian pada SKPD Pemerintah Kabupaten Subang. Alasan peneliti memilih Pemerintah Kabupaten Subang sebagai tempat penelitian adalah karena Pemerintah Kabupaten Subang sudah 15 tahun tidak pernah mendapatkan opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) atas laporan keuangan yang disajikan. Selain itu peneliti ingin mengetahui apakah Pemerintah Kabupaten Subang telah memenuhi indikator dari sistem pengendalian intern pemerintah, kualitas laporan keuangan, dan penerapan *good governance*.

Berdasaran latar belakang yang telah diuraikan, sehingga penulis bermaksud untuk melakukan penelitian yang kemudian hasilnya akan dituangkan dalam bentuk skripsi yang berjudul: **“Pengaruh Penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) Terhadap Kualitas Laporan Keuangan dan Dampaknya Pada Penerapan *Good Governance* (Studi Kasus Pada SKPD Pemerintah Kabupaten Subang)”**

**1.2 Identifikasi dan Rumusan Masalah**

**1.2.1 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka penulis dapat mengindetifikasi beberapa masalah yang akan dijadikan bahan penelitian selanjutnya yaitu sebagai berikut:

1. Pemerintah Kabupaten Subang sudah 15 tahun tidak menerima opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) atas laporan keuangan yang disajikan.
2. Terdapat temuan oleh BPK mengenai Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Kabupaten Subang terkait lemahnya pengendalian intern dalam penatausahaan aset dan pengendalian intern yang berupa pelaporan aset.
3. Penerapan *Good Governance* di Pemerintah Kabupaten Subang masih belum berjalan dengan baik.

**1.2.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, penulis merumuskan beberapa masalah terhadap penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana Sistem Pengendalian Intern di Pemerintah Kabupaten Subang.
2. Bagaimana kualitas Laporan Keuangan di Pemerintah Kabupaten Subang.
3. Bagaimana Penerapan *Good Governance* di Pemerintah Kabupaten Subang.
4. Seberapa besar pengaruh Sistem Pengendalian Intern Pemerintahterhadap Kualitas Laporan Keuangan pada Pemerintah Kabupaten Subang.
5. Seberapa besar pengaruh Sistem Pengendalian intern Pemerintah terhadap penerapan *Good Governance* pada Pemerintah Kabupaten Subang.
6. Seberapa besar pengaruh Kualitas Laporan Keuangan terhadap penerapan *Good Governance* pada Pemerintah Kabupaten Subang.

**1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan identifikasi dan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan dari penelitian yang ingin dicapai oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengatahui apakah Sistem Pengendalian Intern pada Pemerintah Kabupaten Subang telah diterapkan dengan baik.
2. Untuk mengetahui kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Kabupaten Subang.
3. Untuk mengetahui apakah *Good Governance* pada Pemerintah Kabupaten Subang telah diterapkan dengan baik.
4. Untuk mengetahui besarnya pengaruh Penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah terhadap kualitas laporan keuangan di Pemerintah Kabupaten Subang
5. Untuk mengetahui besarnya pengaruh Sistem Pengendalian Intern Pemerintah terhadap penerapan *good governance* di Pemerintah Kabupaten Subang.
6. Untuk mengetahui besarnya pengaruh Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Subang terhadap penerapan *good governance* di Pemerintah Kabupaten Subang.

**1.4 Kegunaan Penelitian**

**1.4.1 Kegunaan Teoritis**

Adapun kegunaan teoritis yang dilakukan oleh penulis:

1. Penelitian ini dapat dijadikan sebagai pengembangan ilmu pengetahuan agar terjadi keseimbangan antara teori dan prakteknya khususnya terkait pada Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.
2. Penilitian dapat memperluas ilmu pengetahuan khususnya terhadap Pengaruh Penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dan dampaknya pada penerapan *good governance*.

**1.4.2 Kegunaan Praktis**

Adapun kegunaan praktis dari penelitian yang dilakukan oleh penulis:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengalaman penulis khususnya mengenai Penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah dan dampaknya pada penerapan *good governance* di Pemerintah Kabupaten Subang.

1. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Subang

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumber informasi dan masukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Subang untuk terus meningkatkan kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Subang agar dapat dijadikan pedoman dalam pengambilan keputusan.

1. Bagi Pembaca

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan dijadikan bahan referensi untuk pengembangan serta menjadi sumber informasi atau masukan bagi peneliti selanjutnya.

**1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian**

Penelitian dilakukan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Kabupaten Subang. Untuk memperoleh data sesuai objek yang akan diteliti maka penulis melaksanakan penelitian pada waktu yang telah ditentukan.