

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pergantian Pemerintahan dari orde baru ke orde reformasi yang dimulai pertengahan tahun 1998 menuntut pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang lebih luas dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional (Halim, 2012). Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 menyatakan pemberian otonomi daerah kepada daerah didasarkan atas asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Peran Pemerintah Pusat di era otonomi daerah ini adalah lebih banyak kepada hal-hal yang berkaitan dengan penetapan kebijakan nasional dan pengendalian serta pelaksanaan terhadap hal-hal bersifat teknis dan tidak strategis sudah harus diserahkan kepada daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah harus mampu mewujudkan penyelenggaraan Pemerintah yang lebih efisien, efektif dan dekomratis. (Darise, 2009: 2).

Sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 32

Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan Pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah adalah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan (Mardiasmo, 2004).

Penyelenggaraan Pemerintah yang baik harus berpedoman pada Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008. Pengendalian intern adalah proses yang internal pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan laporan keuangan, pengamanan aset Negara, dan ketaatan terhadap peraturan Perundang-Undangan (Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008). SPI dinyatakan memadai apabila unsur-unsur SPI menyajikan suatu pengendalian yang saling terkait dan dapat meyakinkan pengguna bahwa laporan keuangan bebas dari salah saji material.

Salah satu aspek dalam pengendalian intern adalah untuk menentukan keandalan dan kualitas informasi laporan keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan. Laporan keuangan merupakan sumber informasi finansial yang memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap kualitas keputusan yang dihasilkan. Pemerintah Daerah wajib mempertanggungjawabkan APBD, baik dalam bentuk laporan keuangan maupun laporan kinerja. Laporan keuangan harus disusun sesuai dengan

Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) dan laporan kinerja disusun sesuai dengan peraturan pemerintah yang mengatur tentang laporan keuangan dan kinerja Instansi Pemerintah, serta bertanggungjawabkan atas pelaksanaan pengelolaan APBN/APBD berupa laporan keuangan. Dalam rangka pelaksanaan anggaran diperlukan pemeriksaan atas laporan keuangan yang disajikan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Pemeriksaan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka pemberian pernyataan pendapat (opini) tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Hasil setiap pemeriksaan yang dilaksanakan oleh BPK disusun dan disajikan dalam laporan hasil pemeriksaan (LHP).

Ikhtisar hasil pemeriksaan oleh BPK tentang laporan keuangan Pemerintah yang berkualitas dicerminkan dalam pemberian opini BPK. Dengan pemberian opini yang sangat baik artinya pengelolaan keuangan Pemerintah daerah juga otomatis sudah sangat baik. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, pengawasan keuangan daerah (Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005, pasal 1). Pengelolaan keuangan daerah diwujudkan dalam Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah dalam mencapai tujuan penyelenggaraan Pemerintah. sedangkan prinsip pengelolaan keuangan daerah dapat terwujud apabila lima komponen prinsip pengelolaan keuangan daerah sudah diterapkan yaitu

akuntabilitas, *value for money*, kejujuran, transparansi dan pengendalian. Disisi lain, dalam menilai efektivitas pelaksanaan perencanaan pengelolaan keuangan daerah, Pemerintah Daerah perlu membuat suatu laporan hasil pelaksanaan APBD untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan program Pemerintah Daerah. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 laporan keuangan daerah disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh Pemerintah daerah selama satu periode pelaporan. Informasi akuntansi yang terkandung dalam suatu laporan keuangan harus memenuhi keempat karakteristik kualitatif laporan keuangan yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami. Jika keempat karakteristik tersebut dapat terwujud maka laporan keuangan Pemerintah juga dapat dikatakan andal dan berkualitas. Laporan keuangan pemerintah terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan. Penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah (LKPD) tersebut harus berpedoman dan berdasarkan pada Standar Akuntansi Keuangan Pemerintah (Chabib dan Heru, 2010) dalam Hamdani (2011).

Kabupaten Bone Bolango adalah salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Gorontalo yang memiliki banyak Instansi Pemerintah yang mengelola keuangan daerah, yang membutuhkan pengendalian intern atas aktiva/kas yang ada di instansi untuk menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas. Namun kenyataannya laporan keuangan yang

dihasilkan masih belum efektif dan berkualitas. hal ini dibuktikan dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan oleh BPK Semester 1 tahun 2012, bahwa laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango dari tahun 2010 sampai dengan 2012 tidak mengalami perubahan opini yaitu masih tetap beropini “Wajar Dengan Pengecualian” atau *Qualified Opinion*, sehingga dengan adanya hal ini dapat diindikasikan bahwa kualitas laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango masih belum efektif. BPK berpendapat bahwa laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material sesuai dengan SAP, namun terdapat keadaan tertentu yang berkaitan dengan yang dikecualikan. Sistem pengendalian intern Pemerintah Kabupaten Bone Bolango juga masih belum efektif, Hal ini dibuktikan dengan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester 1 Tahun 2012 masih terdapat kelemahan Sistem Pengendalian Intern (SPI) diantaranya kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan 2 kasus, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja 6 kasus dan kelemahan struktur pengendalian intern 2 kasus. Selain masih ditemukannya kelemahan SPI, pengelolaan keuangan daerah juga belum bisa dikatakan efektif karena BPK juga masih menemukan kasus ketidakpatuhan terhadap ketentuan Perundang-Undangan yang mengakibatkan kerugian daerah, potensi kerugian daerah, kekurangan penerimaan, administrasi dan ketidakhematan.

Sementara itu untuk tahun 2013 laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango meraih opini wajar tanpa pengecualian dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI Perwakilan Provinsi Gorontalo terkait laporan hasil pemeriksaan (LHP) tahun anggaran 2013. Akan tetapi, walaupun telah meraih opini wajar tanpa pengecualian, kinerja Pemda Kabupaten Bone Bolango memang belum sempurna, namun upaya peningkatan kinerja dan penyajian laporan keuangan semaksimal mungkin, sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan terus menerus dilakukan dalam upaya mewujudkan good governance.

Penelitian mengenai Pengaruh Sistem Pengendalian Intern dan penerapan prinsip pengelolaan keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan telah dilakukan sebelumnya oleh Sagita (2011), hasil penelitiannya menunjukkan bahwa terdapat pengaruh yang kuat antara sistem pengendalian intern dan penerapan prinsip pengelolaan keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan. Selain itu penelitian mengenai pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan pernah dilakukan oleh Dama (2012), hasil penelitiannya membuktikan bahwa pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan daerah.

Berdasarkan penelitian terdahulu dan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian kembali mengenai judul "Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan Prinsip Pengelolaan

Keuangan Daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah (studi Kasus Pada DPPKAD Kabupaten Bone Bolango).

### **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka yang menjadi identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Adanya kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan kelemahan struktur pengendalian intern pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango
2. Adanya ketidakpatuhan terhadap ketentaun Perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian daerah, potensi kerugian daerah, kekurangan penerimaan, administrasi, ketidakhematan dan ketidakefektifan, dan keterlabatan dalam penyajian laporan keuangan tahun 2013 sehingga dapat di indikasi bahwa pengelolaan keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango belum efektif
3. Tidak adanya perubahan opini selama tiga tahun yaitu dari tahun 2010 sampai 2012 yaitu BPK tetap memberikan opini Wajar dengan Pengecualian atau *Qualified Opinion* pada laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah diatas maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. Apakah sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango ?
2. Apakah penerapan prinsip pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango ?
3. Apakah sistem pengendalian intern pemerintah dan prinsip pengelolaan keuangan daerah berpengaruh secara simultan terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango ?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk menguji dan mengetahui pengaruh sistem pengendalian intern pemerintah dan penerapan prinsip pengelolaan keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango.
2. Untuk menguji dan mengetahui pengaruh penerapan prinsip pengelolaan keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango.
3. Untuk menguji dan mengetahui pengaruh sistem pengendalian intern pemerintah dan penerapan prinsip pengelolaan keuangan daerah secara simultan terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Bone Bolango.



## 1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian terdiri dari dua yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis :

### 1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermfaat sebagai bukti empiris khususnya dibidang akuntansi terkait dengan sistem pengendalian intern, prinsip pengelolaan keuangan daerah dan kualitas laporan keuangan. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan sumbangan pemikiran untuk penelitian-penelitian selanjutnya.

### 2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dalam penelitian ini adalah bisa jadi sumbangan ataupun bahan evaluasi tentang penerapan sistem pengendalian intern pemerintah dan prinsip pengelolaan keuangan daerah demi terciptanya laporan keuangan yang berkualitas di Kab. Bone Bolango.