

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pemerintah daerah selaku pihak yang diberi mandat oleh rakyat untuk mengelola dan menyelenggarakan aktivitas dalam pemerintah harus dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada rakyat. Seiring dengan tuntutan transparansi dan akuntabilitas atas pelaksanaan otonomi daerah dalam hal pengelolaan keuangan pemerintah daerah, instansi pemerintah diwajibkan melakukan pengelolaan keuangan serta mempertanggungjawabkan pelaksanaan keuangannya sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yang didasarkan pada perencanaan strategis yang telah ditetapkan.

Dalam rangka pertanggungjawaban tersebut diperlukan penerapan sistem pelaporan keuangan yang tepat, jelas, dan terukur sesuai dengan prinsip tata kelola keuangan pemerintah yang baik. Laporan keuangan merupakan suatu mekanisme pertanggungjawaban untuk memenuhi transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Bentuk pertanggungjawaban pemerintah diatur dalam suatu paket kebijakan tentang pengelolaan keuangan negara yaitu undang-undang nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang laporan keuangan, menyatakan bahwa laporan keuangan merupakan bentuk pertanggung jawaban pemerintah daerah dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang harus disampaikan tepat waktu dan disusun sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).

Laporan keuangan merupakan informasi keuangan yang memiliki tujuan umum guna memenuhi kebutuhan informasi dari seluruh kelompok pengguna, bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat

keputusan baik keputusan ekonomi, sosial maupun politik. Sedangkan menurut Sholeh, Chabib dan Suropto (2011:156) “ Laporan keuangan pemerintah daerah

dapat diartikan sebagai suatu proses pengumpulan, pengolahan dan penyampaian informasi yang bermanfaat untuk pengambilan keputusan sekaligus untuk menilai kinerja organisasi.”

Agar tercapainya penyelenggaraan pemerintah yang baik guna memenuhi kebutuhan informasi publik, pemerintah daerah dituntut menyelenggarakan urusan pemerintah menurut asas ekonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip ekonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah pusat. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Melalui otonomi daerah, pengelolaan keuangan sepenuhnya berada di tangan pemerintah daerah. Oleh karena itu sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik diperlukan untuk mengelola keuangan secara transparan, ekonomis, efisien, efektif dan akuntabel sesuai dengan pernyataan Darise (2008:2) :

Pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya dilihat dari seberapa besar daerah akan memperoleh dana perimbangan, tetapi hal tersebut harus diimbangi dengan sejauh mana instrument atau sistem pengelolaan keuangan daerah mampu memberikan nuansa manajemen keuangan yang lebih adil, rasional, transparansi, partisipatif dan bertanggungjawab.

Mendukung terwujudnya peningkatan transparansi dan akuntabilitas, Indonesia memiliki lembaga negara yang bertugas dan berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara bebas dan mandiri yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK hadir untuk menjadi pendorong pengelolaan keuangan negara, bukan hanya untuk penguatan pemberantasan korupsi serta peningkatan transparansi dan akuntabilitas, namun juga untuk peningkatan manfaat keuangan negara demi pencapaian tujuan negara.

Pemeriksaan BPK dilakukan terhadap Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lainnya, Bank Indonesia dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah. Pemeriksaan dimaksud meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Menurut

Ulum (2009:143) “Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah, dalam rangka memberikan pernyataan opini atas tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah”. Sehubungan dengan pernyataan Desi (2012) Pemerintah daerah harus meningkatkan kualitas laporan keuangan yang ditandai dengan opini dari BPK. Semakin ideal opini yang didapatkan atas hasil pengelolaan keuangan daerah semakin berkualitas laporan keuangan daerah itu sendiri.

Dalam melakukan pemeriksaan keuangan BPK mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Karakteristik kualitatif laporan keuangan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 adalah ukuran-ukuran normative yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami.

Dalam perkembangan opini LKPD tahun 2013 sampai dengan 2017, perkembangan opini LKPD menunjukkan peningkatan yang cukup positif, hal tersebut dapat dibuktikan melalui tabel perkembangan opini yang diterima oleh LKPD di Indonesia dalam kurun waktu lima tahun tersebut di bawah ini:

**Tabel 1. 1**  
**Perkembangan Jumlah Opini LKPD dari BPK tahun 2013 – 2017 di Indonesia**

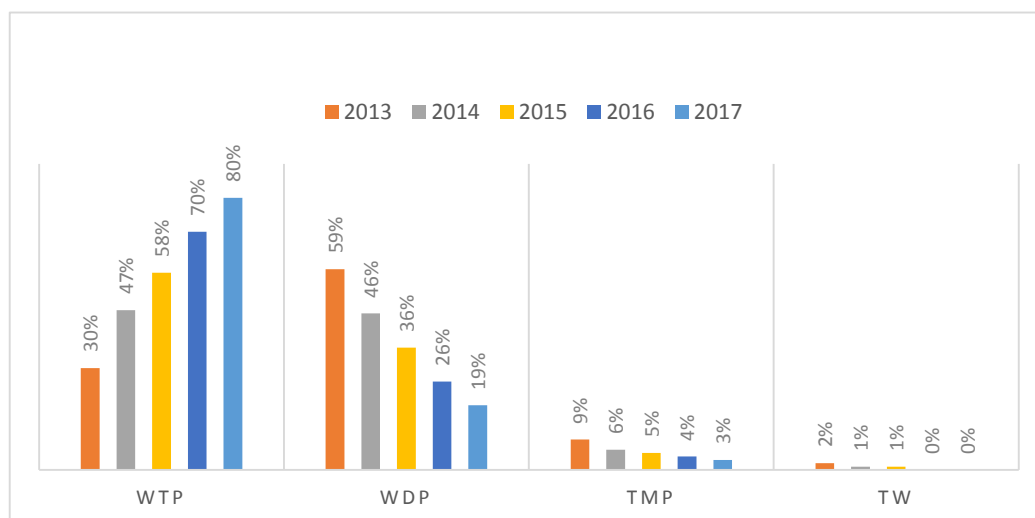
<b>OPINI LKPD</b>	<b>Tahun 2013</b>	<b>Tahun 2014</b>	<b>Tahun 2015</b>	<b>Tahun 2016</b>	<b>Tahun 2017</b>
WTP (Wajar Tanpa Pengecualian)	163	253	313	378	432
WDP (Wajar Dengan Pengecualian)	319	250	195	141	101
TMP (Tidak Mengemukakan Pendapat)	48	32	27	23	9
TW (Tidak Wajar)	12	7	7	0	0

Sumber: *www.bpk.go.id* (IHPS Semester II tahun 2017)

Berdasarkan Tabel 1.1, terlihat bahwa selama tahun 2013 – tahun 2017 mengalami perbaikan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Sebanyak 542 LKPD di Indonesia diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

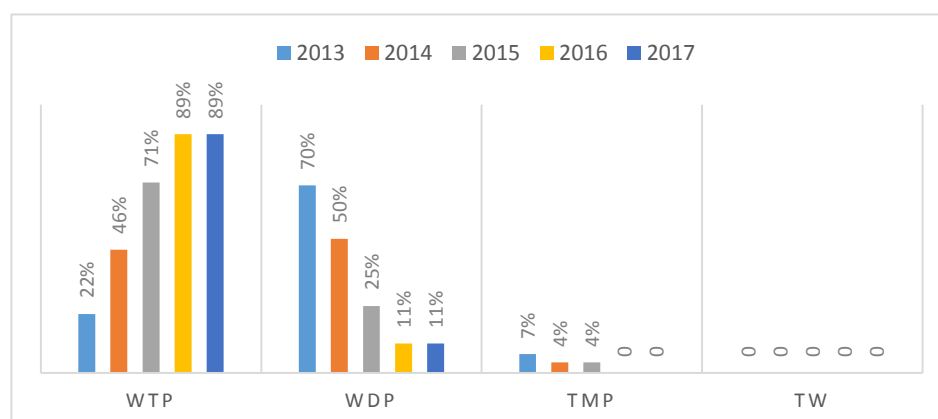
Opini WTP mengalami peningkatan dari tahun 2013 – 2017 dari 163 LKPD meningkat hingga 432 LKPD. Serta pada tahun 2013 – 2017, opini TW (Tidak Wajar) mengalami penurunan dari 12 LKPD hingga 0 LKPD. Opini WTP merupakan opini mutlak yang seharusnya diperoleh, sebagaimana yang diungkapkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Yuddy Chrisnandi, bahwa “Opini WTP merupakan opini terbaik yang diberikan BPK kepada instansi pemerintah pusat, daerah dan BUMN sebagai entitas pengelolaan keuangan negara. Meskipun opini terbaik, perolehan WTP itu bukanlah prestasi, melainkan kewajiban.” ([www.kemendagri.go.id](http://www.kemendagri.go.id)).

Sumber: [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id)



**Gambar 1. 1**  
**Diagram Perkembangan Opini LKPD tahun 2013 – 2017 di Indonesia**

Berdasarkan Gambar 1.1, terlihat bahwa dalam 5 tahun terakhir (2013-2017), opini LKPD mengalami perbaikan. Selama periode tersebut, LKPD yang memperoleh opini WTP naik sebanyak 50 poin persen, yaitu dari 30% pada LKPD Tahun 2013 menjadi 80% pada LKPD Tahun 2016. Sementara itu, jumlah LKPD yang memperoleh opini TMP mengalami penurunan sebanyak 6 poin persen dari 9% pada LKPD Tahun 2012 menjadi 3% pada LKPD Tahun 2016.



Sumber: [www.bandung.bpk.go.id](http://www.bandung.bpk.go.id)

**Gambar 1. 2**  
**Diagram Perkembangan Opini LKPD tahun 2013 – 2017 di Jawa Barat**

Berdasarkan Gambar 1.2 menunjukkan kondisi perolehan opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dari tahun 2013 – 2017 mengalami perbaikan. Masalah yang terjadi salah satunya di provinsi Jawa Barat, khususnya di kota Bandung. Berikut merupakan perolehan hasil opini LKPD di Jawa Barat Tahun Anggaran 2013 – 2017 :

**Tabel 1. 2**  
**Perkembangan Opini LKPD wilayah kota tahun 2013 – 2017 di provinsi Jawa Barat**

No	Pemerintah Kota	2013	2014	2015	2016	2017
1.	Kota Bandung	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
2.	Kota Banjar	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
3.	Kota Bekasi	WDP	WDP	WTP	WTP	WTP
4.	Kota Bogor	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
5.	Kota Cimahi	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
6.	Kota Cirebon	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP
7.	Kota Depok	WTP	WTP	WTP	WTP	WTP
8.	Kota Sukabumi	WDP	WTP	WTP	WTP	WTP
9.	Kota Tasikmalaya	WDP	WDP	WDP	WTP	WTP

Sumber: [www.bandung.bpk.go.id](http://www.bandung.bpk.go.id)

Selama lima tahun berturut-turut tidak ada perubahan sesuai dengan ideal yang seharusnya mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian (WTP). Namun selama lima tahun kota Bandung mendapatkan opini wajar dengan pengecualian (WDP). Menurut Badan pemeriksa Keuangan (BPK) Opini WTP diberikan jika dalam segala hal yang material, dan laporan keuangan sudah sesuai dengan standar

akuntansi. Sedangkan opini WDP jika ada ketidaksesuaian material satu atau beberapa pos laporan keuangan.

Kota Bandung sebagai ibukota provinsi Jawa Barat mempunyai potensi perekonomian yang besar dengan laju pertumbuhan ekonomi diatas rata-rata pertumbuhan ekonomi Jawa Barat (5,76%) dan nasional (4,92%) dari tahun 2013 sampai 2017 sebesar 7,90% , sudah sepatutnya pengelolaan keuangan dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) Pemerintah Kota Bandung berjalan dengan baik sehingga mampu menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas.

Pada pemerintah kota Bandung hanya mendapatkan predikat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Tahun anggaran 2013-2017 dari BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat. Pencapaian opini WDP yang diperoleh tidak sesuai dengan target opini LKPD yang ada di Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) pemerintah Kota Bandung. Opini WDP diberikan dengan kriteria: Sistem pengendalian internal memadai, namun terdapat salah saji yang material pada beberapa pos laporan keuangan. Laporan keuangan dengan opini WDP dapat diandalkan, tetapi pemilik kepentingan harus memperhatikan beberapa permasalahan yang diungkapkan auditor atas pos yang dikecualikan tersebut agar tidak mengalami kekeliruan dalam pengambilan keputusan.

Opini yang diberikan BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah tersebut masih dalam kategori Wajar Dengan Pengecualian (WDP), hal tersebut mencerminkan bahwa informasi yang dihasilkan belum berkualitas. Informasi laporan keuangan yang dihasilkan belum berkualitas menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintah belum berjalan dengan baik. Bila hal tersebut dibiarkan, maka dampak yang dapat terjadi adalah tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah dalam mengelola keuangan publik akan menurun dan apabila dibiarkan terus menerus tidak menutup kemungkinan akan terjadi praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Dampak lainnya apabila pemerintah daerah tidak mendapatkan opini WTP maka tidak ada pemberian tambahan atas Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus untuk pemerintah daerah. Hal itu

berpengaruh terhadap penghambatan biaya operasional daerah tersebut. Jika pemerintah daerah tidak meraih opini WTP hal tersebut akan menimbulkan kredibilitas pemerintah berkurang sehingga investor tidak menanamkan modalnya pada pemerintah daerah tersebut sehingga dapat menghambat pembangunan daerah.

Hal tersebut mengindikasikan bahwa pelaksanaan Pemerintah Kota Bandung dituntut untuk lebih optimal dalam penyusunan laporan keuangan dan tata kelola pemerintah yang baik, yang salah satunya adalah program peningkatan pemahaman terhadap penerapan pemerintah yang baik (*good governance*), yaitu penerapan sistem pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang transparan dan akuntabel.

## **B. Identifikasi Masalah Penelitian**

Pemerintah daerah merupakan pihak yang diberikan amanah oleh masyarakat agar dapat mempertanggungjawabkan hasil kinerjanya selama satu periode berupa laporan keuangan. Informasi laporan keuangan tersebut bermanfaat bagi pihak internal ataupun pihak eksternal jika laporan keuangan tersebut disajikan secara berkualitas. Melihat peran informasi yang begitu penting maka informasi yang disajikan diharapkan dapat berkualitas, sehingga mampu menciptakan pemerintah yang baik.

Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) merupakan pihak yang memeriksa laporan keuangan daerah serta menilai laporan tersebut disajikan secara berkualitas sesuai standar pemerintah atau sebaliknya. Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) merupakan cerminan dari kualitas laporan keuangan daerah. Opini tersebut diberikan oleh BPK jika tidak ada kesalahan material, dan laporan keuangan sudah sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku. Untuk mewujudkan kualitas laporan keuangan daerah tanpa adanya kecurangan dan manipulasi, pemerintah daerah harus menyajikan laporan keuangan sesuai standar akuntansi pemerintah secara transparansi dan akuntabel. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintah menyatakan bahwa setiap entitas pelaporan mempunyai kewajiban untuk melaporkan upaya dan hasil yang telah dicapai dalam



pelaksanaan kegiatan secara transparansi dan akuntabel. Menurut IGI (*Indonesia Government Index*) transparansi dan akuntabilitas merupakan salah satu perwujudan indikator dari *good governance*.

Adapun beberapa faktor yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan daerah menurut I Putu & I Wayan (2014:230) yaitu sumber daya manusia, sistem informasi keuangan daerah, sistem pengendalian intern dan standar akuntansi pemerintahan. Sedangkan menurut Nurillah & Dul Muid (2014) faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan yaitu kompetensi sumber daya manusia, penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, pemanfaatan teknologi informasi, dan sistem pengendalian internal.

Dari faktor-faktor yang telah dijelaskan, menurut Desi Handayani (2012) faktor utama penentu kualitas laporan keuangan adalah kompetensi sumber daya manusia dan penyajian laporan keuangan yang sesuai dengan penerapan standar akuntansi pemerintah serta sistem akuntansi keuangan daerah. Penyajian laporan keuangan dilakukan oleh sumber daya manusia yang berkompeten dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah sehingga laporan keuangan yang disajikan berkualitas. Sejalan dengan pernyataan Handi dan Bambang (2016) “meningkatnya kompetensi sumber daya manusia dan standar akuntansi pemerintah diterapkan secara maksimal akan terbentuk tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*)”. Adapun pernyataan Tanzi (1999):

*noted that good governance is an essential part of a framework for economic and financial quality which includes; macroeconomic stability, commitment to social and economic equity; and the promotion of efficient institutions through structural reforms such as trade liberalization and domestic deregulation.*

Dalam upaya untuk meningkatkan kualitas laporan keuangan daerah, penerapan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*) dibutuhkan dalam segala aktivitas dalam pemerintahan agar pemerintah bebas dari tindakan yang melanggar. Untuk mewujudkan kualitas laporan keuangan yang baik diperlukan pengelolaan keuangan daerah yang baik pula.

Penerapan *good governance* digunakan dalam mencegah terjadinya konflik kepentingan antara *principal* dan *agent*. Dimana *principal* itu sendiri adalah DPRD, masyarakat, ataupun stakeholders (investor) sedangkan *agent* adalah pihak pemerintah daerah yang mengelola keuangan. *Good governance* merupakan perangkat yang digunakan dalam : inisiasi untuk menangkal penyajian informasi yang tidak sebenarnya atau uuak wajar kepada *principal*, terutama jika informasi tersebut berkaitan dengan pengukuran kinerja *agent*. Penyajian informasi yang tidak wajar akan berdampak pada kebenaran informasi yang dibutuhkan oleh *principal*. Salah satu bentuk perwujudan tanggungjawab pemerintah daerah dituangkan dalam laporan keuangan daerah. Untuk itu penerapan *good governance* sangat berpengaruh dalam menciptakan kualitas laporan keuangan daerah yang revelan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami.

Penerapan *good governance* terhadap kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah telah lama menjadi subjek penelitian berbagai akademisi. Brown *et al* (2011) and Bushman (2001) dalam hasil penelitiannya menunjukkan bahwa “*there is a positive effect between good governance with financial quality information.*” Penelitian yang telah dilakukan oleh Eka (2015); Mia *et al* (2016); Desi (2012); Meyi Kanti (2015) menunjukkan bahwa penerapan *good governance* mampu memberikan pengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Hasil penelitian tersebut berbanding terbalik dengan hasil penelitian Gusrya (2017) dan Yulius *et al* (2016) menyatakan bahwa penerapan *good governance* tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan daerah.

Adanya ketidaksesuaian hasil penelitian terdahulu menyebabkan kesenjangan penelitian (research gap). Oleh karena itu, perlu dilakukan penelitian lebih lanjut tentang ada atau tidaknya pengaruh dari penerapan *good governance* terhadap kualitas laporan pemerintah daerah. Selaras dengan uraian diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Pengaruh Penerapan *Good Governance* Terhadap Kualitas Informasi Laporan Keuangan Daerah (Kasus pada Satuan Perangkat Daerah Kota Bandung)”**.

### C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan dari uraian latar belakang masalah yang telah dikemukakan, maka dari penelitian ini dapat dibuat rumusan masalah :

1. Bagaimana gambaran penerapan *governance* pada Satuan Kinerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Bandung
2. Bagaimana gambaran kualitas informasi laporan keuangan daerah pemerintah pada Satuan Kinerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Bandung
3. Bagaimana pengaruh penerapan *good governance* terhadap kualitas informasi laporan keuangan daerah perusahaan pada Satuan Kinerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Bandung.

### D. Maksud dan Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui lebih mendalam terkait pengaruh penerapan *good governance* terhadap kualitas informasi laporan keuangan daerah. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui gambaran penerapan *good governance* pada Satuan Kinerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Bandung
2. Untuk mengetahui gambaran kualitas informasi laporan keuangan daerah pada Satuan Kinerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Bandung
3. Untuk mengetahui pengaruh penerapan *good governance* terhadap kualitas informasi laporan keuangan daerah pada Satuan Kinerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Bandung.

### E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini yaitu sebagai salah satu kajian ilmu yang dapat menambah pengetahuan berkaitan dengan penerapan *good governance* dan kualitas informasi laporan keuangan daerah serta

sebagai kajian bagi peneliti lainnya dan masyarakat luas dalam mengembangkan bidang kajian sejenis.

## 2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

### a. Bagi penulis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengalaman serta memberikan manfaat untuk dapat menerapkan pengetahuan yang diperoleh selama kuliah di Program Studi Pendidikan Akuntansi Universitas Pendidikan Indonesia khususnya mata kuliah Akuntansi Pemerintahan tentang *good governance* dan kualitas informasi laporan keuangan daerah.

### b. Bagi pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan/kontribusi pemikiran kepada pihak pemerintahan daerah Kota Bandung agar dapat mengoptimalkan upaya pencapaian kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Serta memberikan informasi bagaimana pengaruh penerapan *good governance* terhadap kualitas informasi laporan keuangan daerah.

