

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perubahan – perubahan besar pada pemerintah yang meliputi tatanan sosial, politik, ekonomi telah menuntut agar badan – badan pemerintahan memberikan pelayanan dengan norma – norma yang lebih tinggi kepada masyarakat untuk terwujudnya suatu *good governance*. *Governance* adalah suatu wacana mengenai tata kelola yang ideal dalam pemerintahan (Hakim, 2013:10). Dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan yang ideal, masyarakat harus mengetahui bagaimana dana pemerintah dikelola dengan semestinya dan pengelolaannya harus sesuai dengan undang – undang yang berlaku dan apakah program telah dilaksanakan dengan efektif, efisien dan ekonomis.

Dalam mewujudkan *good governance*, pemerintah harus dapat mengelola sumber daya yang ada di negara salah satunya adalah keuangan, baik dalam pelaporan maupun dalam pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja. Menurut Suprayogi (2010) dalam penelitian Ristanti *et.al* (2014), salah satu bentuk tata kelola pemerintah yang baik adalah pengelolaan keuangan yang efektif dan efisien. Untuk mencapai *good governance*, dalam pelaporan keuangan pemerintah harus sesuai dengan prinsip – prinsip *good governance*. Terdapat lima prinsip utama dalam melaksanakan *governance* yang dikemukakan oleh Tjokroamidjodjo (2000:75) antara lain meliputi

akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openess*), aturan hukum (*rule of law*), dan perlakuan yang adil (*fairness*).

Indonesia Governance Index (IGI) merupakan rapor tata kelola pemerintah daerah di Indonesia yang dilakukan oleh Kemitraan. Terdapat 6 (enam) prinsip IGI diantaranya prinsip transparansi, keadilan, partisipasi, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas. Pada tahun 2012 Provinsi Jawa Timur menempati urutan terbaik kedua dengan nilai index 6,43.

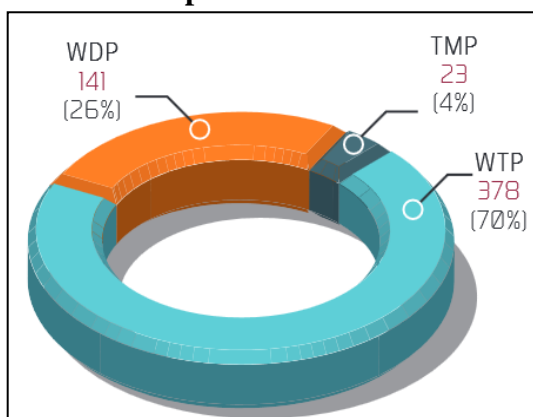
Suatu bentuk pertanggungjawaban dalam pengelolaan keuangan negara adalah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa penyajian laporan keuangan yang diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Laporan keuangan tersebut diperiksa dan diawasi oleh badan pemerintah yang bertugas sebagai pengawas dan pemantau keuangan agar keuangan negara tetap terkontrol dengan baik serta dapat menjamin keandalan informasi - informasi yang disajikan. Laporan Keuangan Pemerintah ini selanjutnya dipublikasikan kepada rakyat sebagai pengguna laporan keuangan serta sebagai pemilik dana tersebut.

Dalam menghasilkan suatu laporan keuangan yang berkualitas harus memenuhi beberapa kriteria yang sesuai dengan peraturan yang berlaku. Berdasarkan PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), bahwasannya terdapat 4 (empat) karakteristik yang harus dipenuhi agar laporan keuangan pemerintah dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki, antara lain:

1. Relevan;
2. Andal;
3. Dapat dibandingkan; dan
4. Dapat dipahami

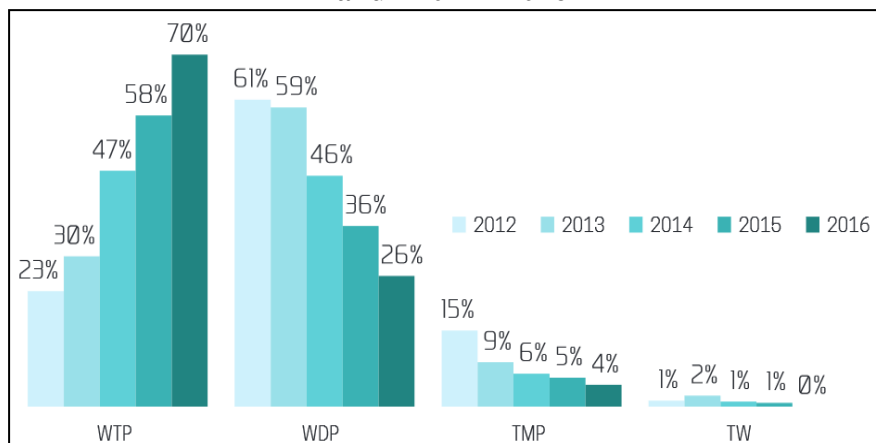
Dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) II tahun 2017 menyatakan bahwa kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) mengalami peningkatan ditunjukkan dengan kenaikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Hasil pemeriksaan BPK RI tahun 2016 atas 542 LKPD tahun 2016 menunjukkan adanya peningkatan atau kenaikan opini WTP yaitu opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) sebesar 70%, opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) sebesar 26%, opini Tidak Menyatakan Pendapat (TMP) sebesar 4%. Selain kenaikan opini WTP, juga terjadi kenaikan opini dari opini Tidak Wajar (TW) atau opini Tidak Menyatakan Pendapat (TMP) menjadi opini WDP. Berikut merupakan grafik opini atas LKPD pada tahun 2016 dapat dilihat pada gambar 1.1

Gambar 1.1 Opini atas LKPD tahun 2016



Sumber: www.bpk.go.id

**Gambar 1.2 Perkembangan Opini atas LKPD
Tahun 2012 - 2016**



Sumber: www.bpk.go.id

Pada gambar 1.2 menunjukkan perkembangan opini atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dalam 5 tahun terakhir yaitu tahun 2012, 2013, 2014, 2015, dan 2016. Dari gambar 1.2 terlihat selama 5 tahun terakhir (2012-2016), opini atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) mengalami perbaikan atau terjadi peningkatan kualitas dari laporan keuangan di pemerintah daerah.

Dalam mewujudkan *good governance*, pemerintah juga membentuk suatu sistem yang dapat mengendalikan seluruh kegiatan penyelenggaraan pemerintah dari perencanaan, pelaksanaan pertanggungjawaban, pengawasan, hingga evaluasi yang diantaranya. Kegiatan tersebut harus dilakukan secara tertib, terkendali, efisien dan efektif. Sistem ini adalah Sistem Pengendalian Intern Pemerintah atau SPIP.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.60 tahun 2008, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) ini terdiri dari lima unsur antara lain lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, dan pemantauan pengendalian intern. Dalam Peraturan pemerintah tersebut, seluruh instansi pemerintah diwajibkan melakukan pengendalian atas pelaksanaan kegiatan – kegiatan pemerintahan yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi terciptanya keefektifan dan keefisienan dalam mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintah negara, kendalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan peraturan perundang – undangan. Melalui adanya SPIP diharapkan dapat menciptakan keadaan dimana budaya pengawasan diterapkan pada seluruh kegiatan dan organisasi sehingga dari pengawasan tersebut dapat mendekteksi kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan yang akan dapat meminimalkan tindakan yang menimbulkan terjadinya kerugian negara. Peranan SPIP sangat penting dalam mencapai sasaran atau tujuan organisasi dan tata kelola pemerintah yang baik sehingga SPIP perlu diterapkan tidak hanya pada unit kerja tetapi juga kepada setiap masing – masing individu.

Lemahnya pengendalian intern merupakan penyebab utama terjadinya kecurangan (*fraud*). Selain itu kolusi juga bisa terjadi di antara pimpinan, di antara pegawai atau pegawai dengan pihak lain. Kecurangan merupakan unsur pertama dalam melakukan korupsi. Menurut Mahmudi (2011:251) menyatakan bahwa sering terjadinya kasus korupsi, penyelewengan

keuangan, pemborosan anggaran, dan kualitas laporan keuangan yang memburuk salah satunya adalah lemahnya sistem pengendalian internal (SPI).

Berdasarkan rilis *Indonesian Corruption Watch* (ICW) tanggal 20 Februari 2018, pada tahun 2017 tercatat 576 kasus korupsi dan suap dengan kerugian negara mencapai Rp 6,5 triliun untuk kasus korupsi dan Rp 211 miliar untuk kasus suap. Sedangkan pada tahun 2016 terdapat 482 kasus korupsi dengan kerugian negara sebesar Rp 1,5 triliun. Penanganan kasus korupsi mengalami kenaikan yang sangat signifikan jika dibandingkan antara tahun 2016 dengan 2017, terutama pada aspek kerugian negara. ICW menyebutkan bahwa tindakan korupsi tercatat paling banyak yaitu terjadi di lembaga pemerintah kabupaten dengan 222 kasus, kerugian negara yang diterima mencapai Rp 1,17 triliun. Sehingga membangun dan meningkatkan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah adalah salah satu cara pencegahan agar tidak terjadi kecurangan (*fraud*) atau korupsi dalam sektor pemerintahan. Perlunya sikap transparan dan pelibatan masyarakat dalam memantau APBD juga dapat meminimalisir potensi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan kepala daerah.

Menurut penelitian terdahulu Simon, *et al.* (2016), hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem pengendalian intern berpengaruh positif dan signifikan terhadap *good governance*. Selain itu, hasil penelitian dari Widari dan Sutrisno (2017) menunjukkan bahwa sistem pengendalian internal pemerintah memiliki pengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Terdapat persamaan dan perbedaan pada penelitian ini

dengan penelitian sebelumnya. Persamaannya yaitu mengenai variabel penelitian yang digunakan yaitu implementasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), kualitas laporan keuangan pemerintah daerah, dan *good governance*. Namun, yang menjadi perbedaan pada penelitian ini adalah terdapat variabel mediasi atau intervening yaitu kualitas laporan keuangan pemerintah daerah yang pada penelitian sebelumnya tidak terdapat variabel mediasi tersebut. Selain itu, perbedaannya juga terletak pada obyek yang digunakan dalam penelitian yaitu dilakukan di pemerintah Kabupaten Jombang.

Berdasarkan paparan di atas, terkait permasalahan – permasalahan yang terjadi di sektor pemerintah, penulis ingin mengetahui bagaimana penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) di pemerintahan Kabupaten Jombang sehingga selanjutnya dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan dan dapat menciptakan *good governance*. Sehingga penulis akan melakukan penelitian yang berjudul **“PERAN KUALITAS LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEMEDIASI PENGARUH IMPLEMENTASI SISTEM PENGENDALIAN INTERN PEMERINTAH (SPIP) TERHADAP *GOOD GOVERNANCE* PADA PEMERINTAH KABUPATEN JOMBANG”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka rumusan permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah implementasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah kualitas laporan keuangan pemerintah daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap *good governance*?
3. Apakah implementasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) secara langsung berpengaruh positif dan signifikan terhadap *good governance*?
4. Apakah implementasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) secara tidak langsung berpengaruh positif dan signifikan terhadap *good governance* melalui kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?

1.3 Batasan Masalah

Berdasarkan rumusan masalah, batasan masalah dalam penelitian yaitu dibatasi dengan variabel kualitas laporan keuangan pemerintah daerah, implementasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), dan *good governance*. Serta, penelitian ini dilakukan di pemerintahan Kabupaten Jombang tahun 2018.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang diuraikan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui apakah implementasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
2. Untuk mengetahui apakah kualitas laporan keuangan pemerintah daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap *good governance*.
3. Untuk mengetahui apakah implementasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) secara langsung berpengaruh positif dan signifikan terhadap *good governance*.
4. Untuk mengetahui apakah implementasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) secara tidak langsung berpengaruh positif dan signifikan terhadap *good governance* melalui kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagi peneliti, menambah wawasan dan pengalaman karena dapat meneliti secara langsung dalam memperoleh pengetahuan mengenai pengaruh penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), kualitas laporan

keuangan pemerintah daerah, dan penerapan *good governance* di pemerintahan Kabupaten Jombang.

2. Bagi pemerintah daerah, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pengimplementasian Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) pada unit kerja di setiap instansi – instansi pemerintah daerah.
3. Bagi masyarakat, sebagai sarana informasi dalam menambah ilmu pengetahuan mengenai kualitas laporan keuangan, penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dan *good governance* di pemerintahan Kabupaten Jombang.
4. Bagi peneliti berikutnya, sebagai bahan referensi/literatur bagi pihak yang akan melaksanakan penelitian mengenai topik yang berkaitan dengan sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP) dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan dan *good governance*.