

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Organisasi sektor publik telah terlibat dalam strategi perubahan kelembagaan, organisasi dan manajerial dalam rangka memenuhi kebutuhan yang semakin meningkat akan akuntabilitas keuangan. Perubahan tersebut menjadikan sistem manajemen sektor publik yang awalnya terkesan birokratis, kaku dan hierarkis menjadi manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi kepentingan publik. Permasalahan mengenai kualitas laporan keuangan kini semakin hangat untuk diperbincangkan, banyaknya kasus - kasus buruknya kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia masih menjadi isu hangat yang perlu dikaji lebih dalam. Hal ini disebabkan oleh kurangnya pemahaman Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dalam penyusunan Laporan Keuangan tersebut.

Laporan keuangan merupakan laporan yang disusun secara sistematis mengenai posisi keuangan suatu entitas pada saat tertentu, dan kinerja suatu entitas pada periode tertentu. Maka untuk memenuhi syarat – syarat dalam menyajikan laporan keuangan yang berkualitas tersebut, pemerintah mengeluarkan peraturan yang dapat mengatur dan mengelola penyajian laporan keuangan. Peraturan itu yaitu peraturan pemerintah No 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Tujuannya adalah sebagai acuan bagi penyusun standar akuntansi pemerintahan pusat dan daerah dalam melaksanakan tugasnya, penyusunan laporan keuangan dalam menanggulangi masalah akuntansi yang belum diatur dalam standar, pemeriksa dalam memberikan pendapat mengenai apakah laporan keuangan disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan, dan para pengguna laporan keuangan dalam menafsirkan informasi yang disajikan pada laporan keuangan yang disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan, (Nugraheni, 2008).

Terkait dengan kualitas laporan keuangan sektor publik yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang telah ditetapkan oleh pemerintah, maka yang perlu diperhatikan adalah kompetensi sumber daya manusia yang terlibat dengan penyusunan laporan keuangan pemerintah, serta penerapan SAP yang berlaku. Penerapan terhadap SAP sangat diperlukan agar hasil dari laporan keuangan lebih berkualitas (relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami). Dengan adanya perubahan pada sektor publik tersebut, terjadi pula perubahan pada sistem akuntansi dari akuntansi berbasis kas menjadi akuntansi berbasis akrual. Perubahan tersebut diperlukan karena sistem akuntansi berbasis kas dianggap saat ini tidak lagi memuaskan, terutama karena kekurangannya dalam menyajikan gambaran keuangan yang akurat dan dalam memberikan informasi manajemen yang berguna dan memadai untuk memfasilitasi perencanaan dan proses kinerja (Cohen *et al.*, 2007).

Adanya penetapan PP No. 71 Tahun 2010 maka penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual telah mempunyai landasan hukum. Hal ini berarti pemerintah mempunyai kewajiban untuk dapat segera menerapkan standar akuntansi pemerintahan yang baru yaitu standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual yang harus dilaksanakan selambat-lambatnya tahun 2015. Namun, dalam implementasinya pengelolaan keuangan negara masih perlu pembenahan dan perbaikan, hal ini dinyatakan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No.81 tahun 2010 tentang *Grand Desain* Reformasi Birokrasi yang menjelaskan bahwa akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, kualitasnya masih perlu banyak pembenahan dalam penyajian laporan keuangan yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah, dan opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan keuangan kementerian atau lembaga masih banyak perlu ditingkatkan menuju opini wajar tanpa pengecualian (WTP).

Berdasarkan data yang dipublikasikan, bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mencatat masih terdapat laporan keuangan pemerintah Pusat (LKPP) yang belum memperoleh opini wajar tanpa pengecualian (WTP). Dalam LKPP 2017, tercatat hanya 90,91 persen atau 80 Kementerian/Lembaga yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), 6,82 persen atau enam Kementerian/lembaga memperoleh Opini Wajar dengan Pengecualian (WDP) dan 2,27 persen atau dua Kementerian Lembaga yang memperoleh opini Tidak

Memberikan Pendapat (TMP). Pada tahun 2006 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memberikan opini *disclaimmer* dikarenakan terdapat ketidakwajaran akun belanja, persediaan dan aset tetap, ditahun 2007 dan 2008 masih diberikan opini *disclaimer*, sedangkan di tahun 2009 dan 2010 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memberikan pendapat wajar dengan pengecualian dengan hal yang dikecualikan adalah sejumlah aset tetap hasil inventarisasi dan penilaian tidak dapat divalidasi dan diverifikasi karena berita acara rekonsiliasi hasil Inventarisasi dan Penilaian (IP) disatker tersebut tidak tersedia. Dan baru pada tahun 2016 Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Konsolidasi mendapat opini wajar tanpa pengecualian, hal ini dapat terlaksana karena Kementerian/Lembaga maupun satuan kerja langsung mengidentifikasi beberapa hal yang perlu dilakukan dalam mewujudkan opini wajar tanpa pengecualian di tahun berikutnya, yaitu diantaranya menegaskan kembali komitmen pimpinan untuk melakukan penertiban pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilingkungan masing-masing, mengoptimalkan pembinaan teknis SAI yang telah dilaksanakan, terutama pelatihan operator serta meningkatkan koordinasi, pengawasan dan pengendalian terhadap pengelolaan, pertanggungjawaban dan pelaporan Aset Tetap sesuai Standar Akuntansi Pemerintah, selain itu perlu disusun *standar operating procedure* terhadap pelaksanaan pendistribusian barang hasil pengadaan kantor pusat ke pengadilan dan meningkatkan koordinasi serta pengendalian dan pengawasan terhadap ketertiban pengadministrasian.

Penelitian ini merujuk pada penelitian yang dilakukan Sudiarianti, Ni Made. (2015) dengan judul penelitian “*Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Pada Penerapan Pengendalian Intern Pemerintah dan Standar Akuntansi Pemerintah Serta Implikasinya Pada Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah.*” Perbedaan dengan penelitian ini terletak pada penambahan variabel penerapan sistem akuntansi berbasis akrual, ditambahkan menjadi variabel karena peneliti terinspirasi dari penelitian McDaniel et al. (2002) yang menyatakan bahwa kualitas pelaporan keuangan harus menghasilkan informasi yang lengkap, transparan dan bermanfaat bagi penggunanya, hal ini sesuai dengan prinsip akuntansi berbasis akrual, serta letak lokasi penelitian yang berbeda.

Menurut Kadek Desiana Wati, Nyoman Trisna Herawati, Ni Kadek Sinarwati (2014) Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dipengaruhi oleh faktor Kompetensi SDM, Penerapan SAP dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah. Hasil penelitian menunjukkan Kompetensi SDM, Penerapan SAP dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Menurut Vicky (2013) kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dipengaruhi oleh Standar Akuntansi Pemerintahan. Hasil Penelitian Vicky (2013) Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berpengaruh signifikan terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dengan arah positif. Menurut Angga Dwi (2013) Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dipengaruhi oleh Sistem Akuntansi

Keuangan Pemerintah Daerah. Hasil penelitian Angga Dwi (2013) hanya 25,6% Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dipengaruhi oleh Sistem Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah atau dapat dikatakan terdapat faktor lain yang mempengaruhi Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Berdasarkan penelitian-penelitian di atas faktor yang memengaruhi kualitas laporan keuangan adalah kompetensi sumber daya manusia, penerapan standar akuntansi pemerintahan, dan penerapan sistem akuntansi keuangan daerah.

Kompetensi Sumber Daya Manusia merupakan faktor yang memengaruhi kualitas laporan keuangan. Kompetensi Sumber Daya Manusia adalah pengetahuan, keterampilan, dan sikap seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya. Satuan Kerja sebagai unit vertikal Kementerian/Lembaga membutuhkan sumber daya manusia yang kompeten. Pegawai penatausaha keuangan pada satker-satker di daerah harus mampu menyusun laporan keuangan sesuai dengan metode akuntansi. Seseorang belum dapat dikatakan memahami penyusunan laporan keuangan jika belum memahami akuntansi. Pengetahuan dan keterampilan di bidang akuntansi dibutuhkan untuk dapat mengelola informasi akuntansi. Oleh karena itu, kompetensi sumber daya manusia penting dalam mengelola dan menyajikan informasi keuangan sehingga laporan keuangan yang disusun dapat berkualitas. Dalam pengelolaan keuangan pemerintah yang baik, pemerintah harus memiliki sumber daya manusia yang kompeten, yang didukung dengan latar belakang pendidikan,

memiliki keahlian dan pengetahuan, sering mengikuti pendidikan dan pelatihan, serta memiliki perilaku yang baik. Hal tersebut diperlukan untuk menghasilkan sumber daya manusia (SDM) yang kompeten tersebut akan memahami logika akuntansi dengan baik. Kegagalan sumber daya manusia pemerintah dalam memahami dan menerapkan logika akuntansi akan berdampak pada kekeliruan laporan keuangan yang dibuat dan ketidaksesuaian laporan dengan standar yang ditetapkan pemerintah (Warisno, 2008). Negara kita masih kekurangan SDM yang mengelola keuangan negara khususnya yang berlatar belakang ilmu akuntansi (Fontanella, 2010). Karena sumber daya manusia merupakan kunci dari keberhasilan suatu instansi atau perusahaan karena sumber daya manusia pada suatu instansi memiliki nilai yang tinggi disebabkan oleh kemampuan, pengetahuan, dan keterampilan.

Pada pelaksanaannya, tidak hanya SDM yang berpengaruh terhadap laporan keuangan. Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan juga memiliki pengaruh terhadap Kualitas Laporan Keuangan. Instansi pemerintah mulai tahun 2016 harus menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan yaitu berbasis akrual. Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan mewajibkan setiap entitas pelaporan, yang dalam hal ini termasuk satuan kerja vertikal pemerintah Pusat untuk melaporkan upaya-upaya yang telah dilakukan serta hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kegiatan secara sistematis dan terstruktur pada suatu periode pelaporan untuk kepentingan

akuntabilitas, manajemen, transparansi, keseimbangan antara generasi dan evaluasi kinerja. Melalui penerapan Standar akuntansi pemerintahan akan dapat disusun laporan keuangan yang *useful*. Kegunaan laporan keuangan ditentukan oleh isi informasi yang disajikan dalam laporan keuangan tersebut. Agar laporan keuangan berisi informasi yang bermakna maka laporan keuangan harus disusun berpedoman pada standar akuntansi pemerintahan. Namun, penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual belum sepenuhnya efektif.

Menurut Parna secara umum terdapat lima masalah pokok yang ditemukan BPK dalam upaya implementasi Standar Akuntansi Berbasis Akrual yang belum sepenuhnya efektif diantaranya: (1) Pemerintah daerah telah menyusun regulasi dan kebijakan terkait implementasi SAP berbasis akrual, namun belum relevan dan mutakhir, (2) Analisis kebutuhan SDM pengelola keuangan, aset dan IT serta *pereview* LKPD dalam rangka implementasi SAP berbasis akrual pada pemerintah daerah belum memadai, (3) Optimalisasi pegawai pengelola keuangan aset dan IT serta *pereview* LKPD dalam rangka implementasi SAP berbasis akrual pada pemerintah daerah belum memadai, (4) Implementasi pengembangan sistem aplikasi berkelanjutan dalam pengelolaan teknologi informasi belum sepenuhnya dilaksanakan, (5) Penerapan pengendalian umum atas aplikasi keuangan daerah belum optimal. (bpk.go.id, 2016).

Fenomena yang dijumpai masih ditemukan kesenjangan antara kompetensi sebagai syarat tugas pokok dengan kompetensi yang dimiliki



pegawai. Harus diakui masih ada permasalahan yang terjadi dimana staf pengelola keuangan dan penyusunan laporan keuangan yang terlibat dalam pengelolaan keuangan masih kurang memiliki keterampilan dalam bidang akuntansi. Selain itu saat ini penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian dengan objek satuan kerja pada instansi pemerintah pusat. Berdasarkan uraian latar belakang, penulis berkeinginan untuk meneliti lebih lanjut tentang pelaporan keuangan dalam skripsi dengan judul: **“Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia, Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah dan Penerapan Sistem Akuntansi Dan Pelaporan Keuangan Pusat Terhadap Kualitas Laporan Keuangan” (Studi Kasus Pada Satuan Kerja Vertikal Kementerian/Lembaga di Wilayah Kerja KPKNL Yogyakarta)**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan penulis, dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah kompetensi sumber daya manusia berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pada unit satuan kerja di Wilayah KPKNL Yogyakarta?
2. Apakah standar akuntansi pemerintahan berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pada unit satuan kerja di Wilayah Kerja KPKNL Yogyakarta?

3. Apakah Sistem Akuntansi Dan Pelaporan Keuangan Pusat berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pada unit satuan kerja di Wilayah Kerja KPKNL Yogyakarta?

### **C. Tujuan Penelitian**

Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk menguji pengaruh kompetensi sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan pada unit satuan di Wilayah Kerja KPKNL Yogyakarta.
2. Untuk menguji pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan pada satuan kerja di Wilayah Kerja KPKNL Yogyakarta.
3. Untuk menguji pengaruh sistem akuntansi dan pelaporan Keuangan Pusat terhadap kualitas laporan keuangan pada satuan kerja di Wilayah Kerja KPKNL Yogyakarta

### **D. Manfaat Teoritis Penelitian**

1. Bagi Akademisi

Pengetahuan dan wawasan mengenai pengelolaan keuangan berbasis akrual dan faktor - faktor yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan pada unit satuan kerja di Wilayah Kerja KPKNL Yogyakarta.

## 2. Bagi Pemerintah

Bahan masukan kepada pemerintah dalam mengambil kebijaksanaan untuk meningkatkan dan mengembangkan kualitas laporan keuangannya di masa yang akan datang.

## 3. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi untuk pengembangan serta menjadi sumber informasi atau masukan bagi peneliti selanjutnya dalam bidang yang sama.