

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tujuan sistem pengelolaan keuangan kementerian/kelembagaan adalah memahami garis besar lingkup pengelolaan keuangan unit-unit kerja yang ada di bawah organisasi/kelembagaan, memahami siklus keuangan kelembagaan, memahami jenis-jenis laporan keuangan kelembagaan dan memahami proses pertanggungjawaban keuangan kelembagaan. Tata kelola keuangan yang baik merupakan prinsip pokok yang harus diberlakukan diseluruh negara di dunia termasuk Indonesia. Untuk menciptakan tata kelola keuangan yang baik diperlukan penguatan sistem dan kelembagaan dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012, Menteri/pimpinan lembaga sebagai pengguna anggaran/barang mempunyai tugas antara lain menyusun dan menyampaikan laporan keuangan dan kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya.

Salah satu tugas layanan pemerintah yang harusnya diberikan kepada masyarakat adalah transparansi dan pertanggung jawaban atas apa yang telah dilakukan. Pemerintah telah mencanangkan tata kelola pemerintahan

yang baik *good government governance* yang terdiri dari tiga pilar yaitu transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Tuntutan terhadap tercitanya *good corporate governance* tersebut sudah menjadi kehendak sebagian besar masyarakat. Untuk menjawab tuntutan itu, pemerintah terus berupaya untuk bersikap lebih transparan dalam pertanggungjawaban publiknya. Salah satu upaya transparansi pertanggungjawaban kepada publik adalah di bidang pengelolaan keuangan negara. Sejak awal reformasi banyak pembenahan dalam pengelolaan negara. Salah satunya pembenahan di bidang pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Pembenahan tersebut juga mencakup sub bidang atau aspek administrasi dan akuntansi. Pada bidang akuntansi misalnya, pembenahan setelah muncul UU nomor 17 Tahun 2003 adalah dengan terbitnya PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang standar akuntansi. Pembenahan atau penyempurnaan termasuk tidak lain dimaksudkan agar pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara dan daerah semakin transparan dan akuntabel dalam rangka *good government governance*.

Halim (2010: 47) menyatakan bahwa salah satu upaya konkrit dalam mewujudkan *government governance* adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum. Laporan keuangan merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban pemerintah. laporan keuangan pada dasarnya

adalah hasil dari proses akuntansi yang dapat digunakan sebagai alat untuk berkomunikasi antara data keuangan atau aktifitas suatu perusahaan dengan pihak-pihak yang berkepentingan dengan data atau aktivitas perusahaan tersebut.

Berdasarkan pernyataan di atas, dapat disimpulkan bahwa laporan keuangan adalah laporan yang menyajikan informasi yang akan digunakan oleh pihak-pihak yang berkepentingan mengenai, posisi keuangan, kinerja perusahaan/organisasi, perubahan ekuitas arus kas dan informasi lain yang merupakan hasil dari proses akuntansi selama periode akuntansi dari satu kesatuan usaha (Mardiasmo, 2004).

Menurut standar akuntansi pemerintahan (PP Nomor 24 Tahun 2005) laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan untuk satu periode pelaporan. Informasi yang dihasilkan dari laporan keuangan harus memenuhi karakteristik kualitatif yang dikehendaki. Adapun karakteristik kualitas laporan keuangan yang perlu diwujudkan dalam memenuhi tujuannya yaitu dapat dimengerti, *relevance*, *materiality*, *reliability*, *faithful representation*, *subtance over form*, *neutrality*, *prodouence*, *completennes*, dan *comparability*.

Untuk dapat menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas memerlukan persiapan dan perencanaan dalam semua sisi. Faktor yang harus menjadi dasar pertimbangan adalah kompetensi sumber daya manusia

dan penerapan teknologi sistem informasi. Dalam lembaga pemerintah daerah sumber daya manusia harus mendapat manajemen pengolahan yang baik melalui pendidikan dan pelatihan-pelatihan sehingga nantinya akan dapat memberikan manfaat terhadap pemerintah daerah. Salah satu faktor yang teridentifikasi dalam reformasi akuntansi sektor publik adalah adanya keterbatasan sumber daya manusia yang dimiliki oleh pemerintah yang berkemampuan akuntansi sehingga menghambat proses penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah (Robinson dan Harun, 2004 dalam Mike, 2010). Ikatan Akuntan Indonesia berpendapat keterbatasan sumber daya manusia (SDM) yang menguasai bidang akuntansi di daerah juga menjadi kendala tersendiri. Hampir semua tenaga atau birokrat yang bertanggung jawab pada Satua Kerja Perangkat Daerah (SKPD) tidak memahami akuntansi. Karena disebabkan kebanyakan bukan berlatar belakang pendidikan akuntansi.

Kualitas sumber daya manusia yang masih minim ini memiliki pengaruh terhadap keterlambatan laporan keuangan pemerintah. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Wansyah (2012) yang menyatakan bahwa kualitas sumber daya manusia berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan. Berdasarkan identifikasi kendala di atas maka pemahaman atau pengetahuan SDM atas Sistem Akuntansi Instansi saat ini sangat besar pengaruhnya terhadap laporan keuangan, karena sanksi keterlambatan

penyampaian laporan keuangan bagi instansi dapat berdampak buruk bagi kinerja instansi di masa mendatang.

Pengaruh kinerja yang dimaksud apabila Kuasa Pengguna Anggaran yakni satker tidak menyampaikan laporan keuangan tersebut, KPPN dapat menunda surat perintah pencairan dana (SP2D) atas surat perintah membayar (SPM) yang diajukan oleh satker. Sejalan dengan perkembangan Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) di bidang ketenagakerjaan, kebutuhan akan tenaga kerja yang mempunyai produktifitas tinggi diperlukan bagi semua pihak, baik lembaga swasta maupun instansi pemerintah. Hal ini disebabkan peran SDM sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan pekerjaan, dimana SDM yang kompeten merupakan salah satu asset penting bagi lembaga untuk mencapai sasaran yang diinginkan. Kemampuan sumber daya manusia dalam menghasilkan suatu laporan keuangan yang berkualitas dapat didukung melalui suatu sistem informasi akuntansi dan pemanfaatan teknologi informasi yang memadai. Sama halnya dengan kualitas sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi juga menjadi faktor penting dalam pengimplementasian suatu sistem, sehingga tujuan pengelolaan keuangan daerah yang baik dapat dicapai (Khairul, 2014).

Untuk memenuhi karakteristik kualitatif laporan keuangan, maka pemerintahan pusat mengembangkan sebuah sistem akuntansi pemerintah pusat (SAPP) yang hasil laporannya terlebih dahulu akan diperiksa oleh BPK sebelum diserahkan ke DPR. Sistem akuntansi pemerintah pusat (SAPP)

terdiri dari dua sub system yaitu sistem akuntansi pusat (SAP) dan sistem akuntansi instansi (SAI).

Sistem akuntansi instansi (SAI) adalah serangkaian prosedur manual maupun terkomputerisasi mulai dari pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran, sampai dengan pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan pada kementerian (termasuk entitas Pemda yang menerima dana APBN dal K/L), (Halim, 2010: 54). Sistem akuntansi instansi (SAI) dilaksanakan oleh kementerian negara/ketua lembaga teknis yang melakukan pemrosesan data transaksi keuangan baik arus uang maupun barang untuk menghasilkan laporan keuangan berupa laporan realisasi anggaran, Neraca, dan catatan atas laporan keuangan. Sistem akuntansi instansi (SAI) terdiri dari dua sub bagian, yaitu sistem akuntansi keuangan dan sistem akuntansi barang milik negara (SIMAK-BMN).

Data akuntansi dan laporan keuangan tersebut secara berkala disampaikan secara berjenjang kepada unti akuntasi di atasnya. Pada tingkat wilayah, data akuntansi tersebut selain disampaikan kepada unti akuntansi eselon I, juga wajib disampaikan kepada KAR setempat sebagai bahan rekonsiliasi data. Hasil rekonsiliasi KAR disampakan ke BAKUN yaitu kepada pusat akuntansi dan pelaporan keuangan (AKLAP) dan pusat akuntansi anggaran pembiayaan dan perhitungan (AKBIA). (dkjn.depkeu.go.id).

Pengembangan dan pengaplikasian akuntansi instansi sangat penting sebagai alat untuk melakukan transparansi dalam mewujudkan akuntabilitas

publik. Sistem akuntansi instansi dirancang untuk memudahkan instansi mempermudah pelaporan keuangan. Pada dasarnya pelaporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah akan digunakan sebagai dasar untuk pengambilan keputusan, suatu laporan keuangan pemerintah harus disajikan dan dilaporkan secara baik sesuai dengan standar akuntansi pemerintah yang diterima umum. Sehingga dalam penyusunannya sangat diperlukan sistem akuntansi yang baik, yang dapat mendukung terciptanya laporan keuangan yang berkualitas (Ari, 2014). Kualitas laporan keuangan menurut peraturan pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintah SAP adalah prasyarat/ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuan pemerintahan dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas.

Sistem pemerintahan daerah terdapat 2 subsistem, yaitu satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dan satuan kerja pengelola keuangan daerah (SKPKD). Laporan keuangan SKPD merupakan sumber untuk menyusun laporan keuangan SKPKD, oleh karena itu setiap SKPD harus menyusun laporan keuangan inilah dibutuhkan yang namanya transparansi dan akuntabilitas. Oleh sebab itu akuntansi keuangan daerah memegang peranan penting dalam perbaikan manajemen keuangan daerah sehingga pengelolaan keuangan daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Sebagaimana kita ketahui akuntansi keuangan daerah berfungsi menghasilkan output berupa laporan keuangan yang akan menjadi dasar

penilaian kinerja pemerintah itu sendiri maupun oleh pihak-pihak yang berkepentingan dengan pemerintah daerah (*stackholders* pemerintahan daerah). Selama ini pelaporan, keuangan pemerintah, baik dipusat maupun daerah terkesan belum memenuhi kebutuhan informasi pemakainya. Kurangnya informasi yang dihasilkan mengakibatkan pemerintah tidak mempunyai manajerial yang baik dan tidak bisa mewujudkan transparansi dan akuntabilitas sesuai dengan harapan masyarakat dan *stackholders* lainnya (Ari, 2014).

Keberadaan sebuah sistem akuntansi menjadi sangat penting karena fungsinya dalam menentukan kualitas informasi pada laporan keuangan. Bastian (2007: 4) mengungkapkan jika belum memahami sistem akuntansi, maka belum memahami penyusunan laporan keuangan, karena akuntansi pada dasarnya merupakan sistem pengolahan informasi yang menghasilkan keluaran berupa informasi akuntansi atau laporan keuangan. sistem akuntansi memberikan pengetahuan tentang pengolahan informasi akuntansi sejak data direkam dalam dokumen sampai dengan laporan yang dihasilkan. Laporan keuangan pemerintah daerah sebagai bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan APBD harus disusun atau dihasilkan dari sebuah sistem akuntansi pemerintah daerah yang handal, yang bisa dikerjakan secara manual ataupun menggunakan aplikasi komputer. Namun mengingat sumber daya manusia yang sangat minim yang berspesialisasi di bidang akuntansi khususnya akuntansi keuangan sektor publik maka akan lebih tepat jika

menggunakan sistem aplikasi komputer yang komprehensif dan sudah teruji. Hal ini akan meminimalkan kesalahan proses akuntansi dan meningkatkan kualitas laporan keuangan yang dihasilkan (Fajar 2011: 3). Pemerintah daerah selaku pengelola dana publik harus mampu menyediakan laporan keuangan yang diperlukan publik secara akurat, relevan, handal, dan dapat dipercaya, pemerintah daerah harus memiliki sistem akuntansi yang handal. Salah satu sistem akuntansi yang handal, akurat, relevan, dan dapat dipercaya adalah sistem akuntansi instansi. Berdasarkan hasil wawancara pra penelitian pada beberapa instansi Pemerintah Kota Gorontalo, memiliki sistem akuntansi yang handal merupakan hal utama untuk mendapatkan kualitas laporan keuangan. Pada beberapa instansi seperti kantor Gubernur, bupati, Walikota dan BPKAD bahwa kendala pelaksanaan SAI yakni kurangnya koordinasi antara unit-unit SAI yang dibentuk serta pertanggung jawaban anggaran uang maupun barang yang kurang tertib. Demi tercapainya hasil laporan keuangan yang diperlukan publik, pemerintah Kota Gorontalo harus mampu menyediakan laporan keuangan yang relevan, handal, dan dapat dipercaya.

Terkait dengan hal tersebut pada laporan Pemerintah Daerah Kota Gorontalo empat tahun berturut-turut (2009-2012) berdasarkan pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kota Gorontalo masih memberikan opini wajar dengan pengecualian atas laporan keuangan Kota Gorontalo dari tahun 2009 hingga

tahun 2012, BPK berpendapat bahwa laporan keuangan Pemerintah Kota Gorontalo menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material sesuai dengan SAP, namun terdapat keadaan tertentu yang berkaitan dengan yang dikecualikan, hal-hal tersebut diantaranya masih ditemukan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang berlaku, kecurangan, dan ketidakpatuhan yang material oleh BPK, juga masih ditemukannya kasus dalam sistem pengendalian intern terkait dengan sistem akuntansi dan pelaporan, sistem anggaran dan belanja dan juga sistem pengendalian intern, (IHPS BPK, 2012).

Permasalahan mengenai temuan BPK terhadap pengelolaan keuangan Kota Gorontalo. BPK RI memberikan opini atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Gorontalo TA 2012 dengan opini "Wajar Dengan Pengecualian". Atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Gorontalo TA 2012, menurut pendapat BPK telah menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material, posisi keuangan Pemerintah Kota Gorontalo per 31 Desember 2012, Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Arus Kas (LAK) dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CaLK) untuk tahun yang berakhir pada tanggal tersebut sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah. Catatan dan data yang tersedia tidak memungkinkan BPK untuk melaksanakan prosedur pemeriksaan yang memadai untuk memperoleh keyakinan atas nilai aset tetap per 31 Desember 2012.

Berdasarkan penjelasan diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia dan Penerapan Sistem Akuntansi Instansi Terhadap Kualitas Laporan Keuangan pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo.**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan penjelasan pada latar belakang di atas, maka identifikasi dalam peneliti ini adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan wawancara pada pegawai kantor gubernur, walikota dan BPKAD bahwa kendala pelaksanaan SAI yakni kurangnya koordinasi antara unit-unit SAI yang dibentuk serta pertanggungjawaban anggaran uang maupun barang yang kurang tertib.
2. SDM yang ada pada instansi masih banyak yang kurang paham tentang sistem akuntansi tersebut sehingga timbul kurangnya efisien dan efektivitas
3. Temuan BPK RI atas laporan keuangan Kota Gorontalo hanya mendapatkan predikat wajar dengan pengecualian karena Catatan dan data yang tersedia tidak memungkinkan BPK untuk melaksanakan prosedur pemeriksaan yang memadai untuk memperoleh keyakinan atas nilai aset tetap per 31 Desember 2012.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah terdapat pengaruh Kompetensi SDM terhadap kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo ?
2. Apakah terdapat pengaruh Penerapan Sistem Akuntansi Instansi terhadap kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo ?
3. Apakah terdapat pengaruh Kompetensi SDM dan penerapan Sistem Akuntansi Instansi terhadap kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo ?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji pengaruh Kompetensi SDM terhadap kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Daerah Kota gorontalo
2. Untuk menguji pengaruh Sistem Akuntansi Instansi terhadap kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo.
3. Untuk menguji pengaruh Kompetensi SDM dan penerapan Sistem Akuntansi Instansi terhadap kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari peneliti ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pengembangan literatur akuntansi pemerintahan terutama dalam hal kompetensi sumber daya manusia, sistem akuntansi instansi dan kualitas laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Hasil penelitian ini juga diharapkan akan dapat memberikan sumbangan bagi penelitian berikutnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan sebagai bahan masukan kepada pihak pimpinan Pemerintah Daerah Kota Gorontalo terkait dengan pelaksanaan atau pengimplementasian sistem akuntansi insatansi dalam menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas.