

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Reformasi birokrasi diawali dengan pengelolaan keuangan Negara dengan diterbitkannya Undang-undang pengelolaan keuangan Negara pada tahun 2003. Undang-undang tersebut adalah Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Paket undang-undang tersebut bertujuan untuk mengganti peraturan-peraturan keuangan Negara peninggalan belanda selama ini menjadi pedoman dalam praktik manajemen keuangan oleh pemerintah. Adanya regulasi yang jelas tentang tata kelola keuangan Negara juga diharapkan akan menjadi pondasi dasar tegaknya pengelolaan keuangan Negara yang transparan dan akuntabel.

Salah satu bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada *Stockholder* adalah laporan keuangan pemerintah. (Mardiasmo:2011) menyatakan masyarakat sebagai pihak yang memberikan kepercayaan kepada pemerintah untuk mengelola keuangan publik berhak untuk mendapatkan informasi keuangan pemerintah untuk melakukan evaluasi pemerintah. Akuntabilitas publik pengelolaan keuangan pemerintah dapat diwujudkan dengan penyajian laporan keuangan dengan penyajian laporan keuangan yang terdiri dari laporan periodik (*periodic reports*), laporan keuangan

interim (*interim financial reports*) dan laporan keuangan tahunan (*annual financial reports*) (Wilson dan Kattelus, 2013). Untuk menciptakan tata kelola keuangan yang baik maka diperlukan suatu sistem dan kelembagaan dengan berdasarkan peraturan perundang-undang yang berlaku. Sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

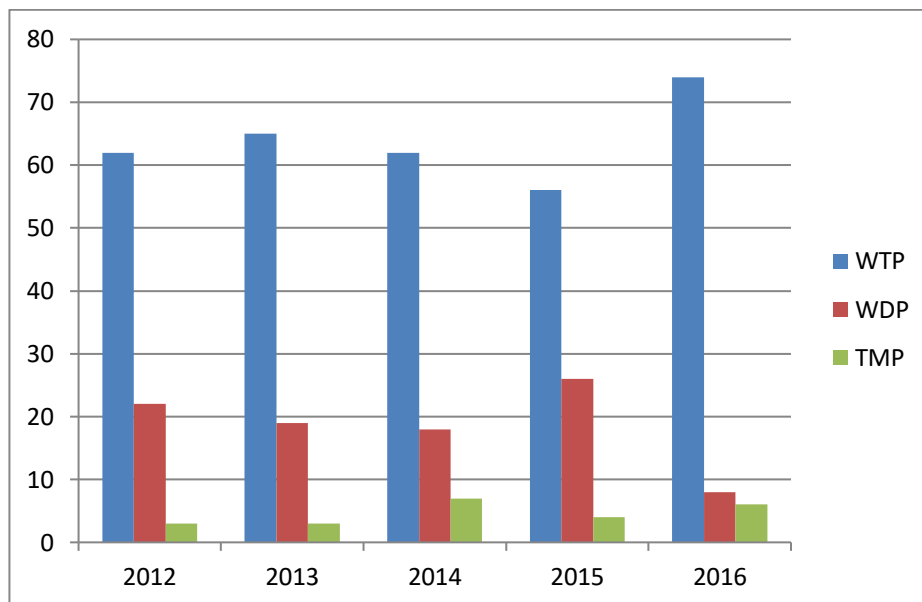
Untuk mewujudkan hal tersebut, setiap unit atau satuan kerja Kementerian atau Lembaga dituntut untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dengan didasarkan pada perencanaan strategis yang ditetapkan oleh masing-masing satker (Muzahid:2014). Untuk memenuhi karakteristik kualitatif laporan keuangan maka pemerintah pusat mengembangkan sebuah Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat (SAPP). LKPP dan LKKL sebagai bentuk pertanggung jawaban harus memenuhi kriteria kualitas laporan keuangan yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami, maka penyampaian laporan keuangan harus tepat waktu sesuai dengan jadwal penyampaian yang ditentukan (Abidin:2013).

Disahkannya Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah merupakan upaya nyata untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara tersebut melalui laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum. SAP merupakan prinsip akuntansi dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah.

Karakteristik kualitatif laporan keuangan menurut peraturan pemerintah No.71 Tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintah adalah ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya. Informasi yang bermanfaat bagi para pemakainya adalah informasi yang mempunyai nilai (Kusuma:2013). Informasi akan bermanfaat apabila informasi tersebut dapat mendukung pengambilan keputusan dan dapat dipahami oleh para pemakai (Suwardjono:2009). Suwardjono menjelaskan pula informasi juga akan bermanfaat jika pemakai laporan keuangan tersebut mempercayai informasi tersebut. Kebermanfaatan (*Usefulness*) merupakan suatu karakteristik yang hanya dapat ditentukan secara kualitatif (*qualitative characteristics*) atau kualitas (*qualities*) informasi. Adapun kriteria dan unsur-unsur pembentuk kualitas informasi yang menjadikan informasi dalam laporan keuangan pemerintah mempunyai nilai atau manfaat sebagaimana disebutkan dalam kerangka konseptual Akuntansi Pemerintah PP 71 Tahun 2010 yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami.

Pemeriksaan atas laporan keuangan tahun 2016 di Pemerintah juga terlihat pada capaian opini WTP atas 73 Laporan Keuangan Kementerian Negara Lembaga (LKKL) dan 1 Laporan Keuangan Bendahara Umum (BUN). Jumlah ini mencapai 74% dibanding tahun lalu hanya 65% LKKL memperoleh WTP. Namun demikian, BPK juga memberikan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) pada 8 LKKL (9%) dan opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) pada 6 LKKL. Opini WDP atas 8 LKKL dan

opini atas 6 LKKL. Fenomena opini BPK terhadap (LK K/L) di Indonesia dari tahun 2012-2016 (Djanegara:2016), ditunjukkan pada Grafik 1.1



Sumber BPK RI Tahun 2016

Berdasarkan Grafik 1.1 dalam opini Wajar Tanpa Pengecualian mengalami peningkatan yang signifikan pada tahun 2016 dari empat tahun terakhir yang dimana mempengaruhi kualitas laporan keuangan LK-K/L dengan dibarengi dengan peningkatan Wajar dengan Pengecualian (WDP) secara berturut-turut dari tahun 2012-2016 dan sebaliknya pada opini Tidak Memberikan Pendapat (WTP) mengalami penurunan pada 2017 yaitu sebesar 7 entitas sedangkan peningkatan tertinggi dari opini Tidak Memberikan Pendapat pada tahun 2015 yaitu sebesar 4 entitas, opini WTP belum cukup buat pemerintah, yang terpenting kementerian/lembaga benar-benar memastikan tidak ada satu rupiah pun uang rakyat yang dalam APBN dikorupsi (Widodo:2017).

Walaupun sudah mendapatkan opini WTP tapi masih banyak masalah atau penemuan yang dikemukakan oleh BPK terhadap kualitas laporan keuangan yaitu pengelolaan PNBK sebesar Rp1,30 Triliun serta pengelolaan piutang sebesar Rp3.82 Triliun belum sesuai ketentuan pada laporan realisasi anggaran, laporan operasional, neraca dan CALK. Dikarenakan terlambat disetor ke Kas Negara sebesar Rp45.819.549.322,00 dalam hal ini dikatakan tidak baik dan mengakibatkan kualitas laporan keuangan belum berkualitas.

Salah satu faktor pendukung kualitas laporan keuangan adalah sistem informasi akuntansi, dimana laporan keuangan dihasilkan dari suatu proses yang didasarkan pada input yang baik, proses yang baik dan output yang baik. Ketiga aspek tersebut haruslah terpadu dan berkesinambungan sebagai pondasi sistem pelaporan keuangan yang baik. Sistem Akuntansi Instansi dilaksanakan oleh Kementerian Negara/Ketua Lembaga Teknis yang melakukan pemrosesan data transaksi baik arus uang maupun barang untuk menghasilkan laporan keuangan (Ardan Abidin, 2013). Dijelaskan oleh Ardan Abidin dalam menerapkan sistem akuntansi instansi masih terdapat kendala dalam penggunaan sistem akuntansi instansi dan penyajian laporan keuangan.

Dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK.05/2013 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat merupakan bentuk implementasi SAP sebagai standar akuntansi penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah. Berdasarkan PMK No

213/PMK05/2013 pemerintah mengembangkan sistem akuntansi pemerintah pusat dengan dua sistem dibawahnya yaitu Sistem Akuntansi Kuasa Bendahara Umum Negara ( SA-BUN) dan Sistem Akuntansi Instansi (SAI). SA-BUN menghasilkan laporan pertanggungjawaban pengelolaan perbendaharaan negara dan SAI menghasilkan Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga (LKKL).

Aplikasi SPAN tidak bisa memproses rekening yang sama contohnya sementara dari 830 atlet yang diajukan honor terdapat 41 atlet pada bulan April dan 49 atlet pada bulan Mei belum bisa diproses oleh KPPN, dikarenakan dua atlet rekeningnya memiliki kesamaan atau pinjam rekening, nama KTP dan nomor rekening tidak sama, alamat dan NPWP tidak sesuai dan terdapat perbedaan tanda baca seperti titik, koma dalam data atlet tambahnya (Imam, 2017)

Kementerian keuangan belum memiliki rencana strategis, pengembangan, dan operasionalisasi lintas K/L atas pengelolaan sistem informasi dalam rangka mendukung pelaporan kementerian pusat. Akibatnya penyelesaian sumber daya dan pengembangan aplikasi K/L memadai tidak terukur. Hal tersebut terjadi karena Menteri Keuangan belum menetapkan peraturan terkait dengan rencana strategis, pengembangan, dan operasionalisasi sistem aplikasi. Proses pengembangan aplikasi belum sesuai dengan mekanisme System Devevelopment Live Cycle (SDLC) serta belum didukung dengan SOP. Hal ini ditunjukkan dengan saldo awal tahun 2016 menggunakan saldo audited tahun 2015.

Selain sistem akuntansi instansi, Rekonsiliasi masalah satu faktor yang mempengaruhi kualitas laporan. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 104/PMK.05/2017 tentang pedoman rekonsiliasi dalam penyusunan laporan keuangan lingkup bendahara umum Negara dan kementerian Negara/lembaga bahwa untuk penyesuaian proses bisnis rekonsiliasi agar sesuai dengan perkembangan teknologi informasi pengelolaan keuangan Negara. Rekonsiliasi sebagaimana yang dimaksud dalam peraturan diatas meliputi : Rekonsiliasi anatar UAKPA/UAKPA BUN dengan bendahara pengeluaran dan/atau bendahara penerimaan satker dan Rekonsiliasi pelaporan keuangan antara UAKPA/UAKPA BUN dengan UAKPA-Daerah.

Data akuntansi yang dihasilkan SAPP dapat diandalkan perlu dilakukan prosedur rekonsiliasi untuk ketelitian dan akurasi pencatatan data akuntansi. Rekonsiliasi yang diartikan sebagai proses pencocokan data transaksi keuangan yang diproses dengan beberapa sistem/subsistem yang membentuk SAPP merupakan langkah awal dalam menyusun laporan keuangan untuk menghasilkan data yang akurat sebagai bahan pembentukan laporan keuangan yang akuntabel (Syahdan dan Amjad, 2012). Dalam hal ini rekonsiliasi menggunakan aplikasi E-Rekon, yang merupakan aplikasi berbasis web yang dikembangkan agar proses rekonsiliasi menjadi lebih mudah (dapat dilakukan oleh satker secara mandiri dari lokasi mana saja, tidak perlu ke KPPN), Terbentuk *single database* yang berisi data seluruh satker di seluruh K/L, sebagai bahan penyusunan laporan keuangan, Data

yang dikirim oleh satker/UAKPA ke KPPN (dalam rangka rekonsiliasi) sama dengan data yang dikonsolidasi oleh UAPPA-W, UAPPA-E1, dan UAPA untuk menyusun laporan keuangan.

Aplikasi E-Rekon dengan Aplikasi SAIBA tidak bisa memproses dengan baik dengan ditemukannya oleh BPK yaitu pada saldo awal tahun 2016 menggunakan saldo *audited* tahun 2015 yang diunggah oleh Dit.APK ke dalam aplikasi E-Rekon dan LK berdasarkan Database aplikasi Saiba tingkat K/L tahun 2015. Atas data saldo awal tersebut aplikasi E-Rekon & LK tidak menyediakan mekanisme secara otomatis untuk membandingkan antara data saldo audited per satker berdasarkan database yang diunggah oleh Dit.APK dan Database Saiba yang diunggah oleh Satker. Akibatnya, muncul ketidakakuratan saldo awal dan akun transaksi antar entitas pada laporan keuangan kementerian lembaga dan pemerintah pusat.

Dishut Kampar dan Lima Kecamatan sama sekali belum melakukan rekonsiliasi. Dishut adalah satu dari enam Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang belum melaksanakan rekonsiliasi. Lima lainnya adalah kecamatan. Yakni kecamatan Kuok, Kampar Timur (Kampa), Tambang, Kampar Kiri Tengah dan Gunung Sahilan. Ini tergambar dari laporan keuangan yang diterima pejabat Bupati Kampar, Syahril Abdi dari Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD). Abdi merilis data ini Rabu (17/4). Sementara itu, rekonsiliasi di delapan OPS masih berlangsung hingga Rabu, termasuk dinas ESDM. Berdasarkan data dari BPKAD, progress kecamatan Salo masih setengah atau 50 persen. Kemudian Dinas



pendidikan dan kebudayaan, kecamatan Kampar Utara masing-masing progresnya 80 persen (Fernando Sihombing, 2017).

Berdasarkan teori dan uraian diatas dan didukung dengan bebarapa fakta yang ada, penulis ingin meneliti lebih jauh dan mendalam mengenai **“Pengaruh Sistem Akuntansi Instansi (SAI) dan Rekonsiliasi terhadap Kualitas Laporan Keuangan (studi pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Semarang II”**.

## **1.2 Identifikasi masalah dan Rumusan masalah**

### **1.2.1 Identifikasi masalah**

Berdasarkan teori dan fenomena diatas dapat disimpulkan bahwa masalah yang terjadi adalah

1. Sistem akuntansi instansi tidak berjalan dengan baik
2. Rekonsiliasi tidak sesuai antara data yang satu dengan yang lainnya.
3. Laporan keuangan belum berkualitas.

### **1.2.2 Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan pada urian pada latar belakang penelitian di atas, maka penulis mengemukakan beberapa rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Sistem Akuntansi Instansi (SAI) di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN).
2. Bagaimana Rekonsiliasi di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN).

3. Bagaimana Kualitas Laporan Keuangan di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara.
4. Seberapa besar pengaruh Sistem Akuntansi Instansi (SAI) terhadap kualitas laporan keuangan di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN).
5. Seberapa besar pengaruh Rekonsiliasi terhadap kualitas laporan keuangan di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN).

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Sehubungan dengan latar belakang penelitian dan identifikasi masalah penelitian diatas, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh sistem akuntansi instansi dan kompetensi sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan. Adapun tujuan yang hendak dicapai oleh penulis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Sistem Akuntansi Instansi (SAI) di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN).
2. Untuk mengetahui Rekonsiliasi di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN).
3. Untuk mengetahui Kualitas Laporan Keuangan d Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN).
4. Untuk mengetahui besarnya pengaruh Sistem Akuntansi Instansi (SAI) di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Semarang II.

5. Untuk mengetahui besarnya pengaruh Rekonsiliasi terhadap Kualitas Laporan Keuangan di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Semarang II.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini mempunyai dua manfaat yaitu kegunaan secara praktis dan kegunaan secara teoritis yang akan dijelaskan sebagai berikut:

##### **1.4.1 Kegunaan Praktis/Empiris**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat bagi berbagai pihak yang membutuhkan. Adapun manfaat atau kegunaan yang dapat diperoleh antara lain:

1. Bagi Penulis
  - a. Untuk memenuhi salah satu syarat dalam menempuh ujian akhir dan untuk meraih gelar sarjana (S1) pada Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Pasundan.
  - b. Hasil penelitian ini juga akan melatih kemampuan teknis analitis yang telah diperoleh selama mengikuti perkuliahan dalam melakukan pendekatan terhadap suatu masalah, sehingga dapat memberikan wawasan yang lebih luas dan mendalam berkaitan dengan masalah yang diteliti.

2. Bagi Penelitian Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi khususnya bagi pihak-pihak lain yang meneliti dengan kajian yang sama yaitu sistem akuntansi instansi dan kompetensi sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan.

### 3. Bagi Instansi pemerintah

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai keadaan sistem akuntansi instansi dan kompetensi sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan khususnya di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN).
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menghimpun informasi sebagai bahan sumbangan pemikiran untuk dijadikan sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi instansi pemerintah guna mengetahui keadaan dan kinerja para satker dan bagaimana penerapan SAI.

### 4. Bagi Pembaca

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran awam mengenai pengaruh sistem akuntansi instansi dan komitmen manajemen terhadap kualitas laporan keuangan.

#### **1.4.2 Kegunaan Teoritis/Akademis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan teori akuntansi pemerintahan terutama yang berkaitan dengan Sistem Akuntansi Instansi (SAI), dan dapat memberikan bukti empiris mengenai pengaruh Sistem Akuntansi Instansi (SAI) dan komitmen manajemen terhadap kualitas laporan keuangan.

#### **1.5 Tempat Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Semarang II yang bertempat di Jl. Ki Mangunsarkoro No.34 Semarang - Jawa Tengah.