

BAB I

PENDAHULUAN

A. Pendahuluan

Manajemen keuangan negara didasarkan pada ketentuan paket perundang-undangan bidang keuangan negara. Siklus manajemen keuangan negara berkaitan dengan fungsi pengelolaan yang selama ini dikenal. Pada sebuah organisasi, umumnya pengelolaan bisa berarti sebuah proses yang mengikutsertakan pihak-pihak yang menentukan, menginterpretasi dan meraih berbagai tujuan organisasi yang sudah ditetapkan dengan penerapan fungsi perencanaan, pengorganisasian, penyusunan kepegawaian atau personalia, pengarahan dan kepemimpinan, serta pengawasan (Handoko, 2011). Begitu juga pada manajemen keuangan negara, fungsi pengelolaan itu diimplementasikan pada siklus manajemen keuangan negara, meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan anggaran/ perbendaharaan, akuntansi, pemeriksaan dan pertanggung jawaban.

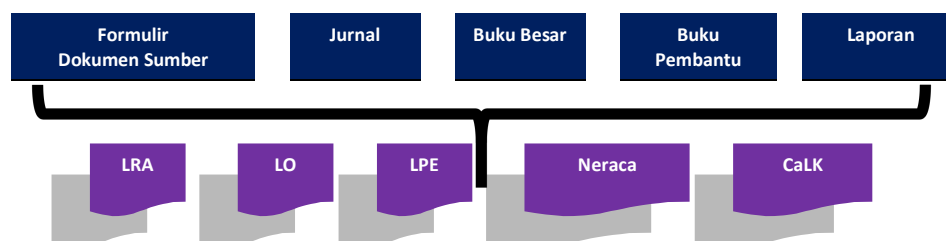
Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 UURI No. 17 Tahun 2003 keuangan negara adalah uang rakyat yang bersumber dari rakyat dan digunakan hanya untuk kesejahteraan dan kepentingan rakyat. Sebab, hal itu adalah amanat rakyat, jadi untuk merealisasikan, regulasi manajemen keuangan negara dibutuhkan untuk panduan yang mempunyai fungsi menjamin kesesuaian dan keteraturan manajemen keuangan negara yang dilaksanakan oleh pemerintah dengan peraturan utama yang ditetapkan pada UUD 1945.

Pada Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2008 ditentukan bahwa pihak yang diwajibkan melakukan penyusunan dan penyajian laporan keuangan dikenal dengan nama Entitas Pelaporan. Lembaga pemerintah yang tergolong entitas pelaporan yaitu pemerintah daerah, pemerintah pusat, tiap-tiap Kementerian Negara/ Lembaga, dan Bendahara Umum Negara. Entitas pelaporan yaitu unit pemerintahan yang meliputi satu ataupun lebih entitas akuntansi dimana berdasarkan ketentuan peraturan undang-undang wajib memberikan laporan pertanggung jawaban berwujud laporan keuangan. Sementara Entitas akuntansi yaitu unit pemerintahan yang memiliki kewajiban mengadakan akuntansi dan melakukan penyusunan laporan keuangan, tetapi laporan keuangan yang dihasilkan digabung pada Entitas Pelaporan. Lembaga yang tergolong entitas akuntansi meliputi: kuasa pengguna anggaran, termasuk entitas pelaksana Dana Dekonsentrasi/ Tugas Pembantuan, tingkat pemerintah pusat, dan SKPD, Bendahara Umum Daerah (BUD), serta kuasa Pengguna Anggaran khusus pada tingkat pemerintah daerah.

Disamping hal tersebut, entitas pelaporan wajib pula melakukan penyusunan dan penyajian laporan kinerja sebagai informasi tambahan pada pertanggung jawaban keuangan APBN/ APBD. Laporan kinerja memuat rangkuman penjelasan mengenai input, proses, output, outcome, manfaat serta dampak dari tiap aktivitas/ program yang dilaksanakan pemerintah, jadi bisa dipergunakan untuk memperoleh informasi tentang tingkat ekonomis, efisiensi dan efektifitas aktivitas/ program pemerintah.

Dibawah ini merupakan dokumen pendukung yang diperlukan dalam pencatatan dan penyusunan Laporan Keuangan, antara lain:

1. Laporan Realisasi Anggaran (LRA)
2. Jurnal
3. Buku Besar
4. Buku Pembantu
5. Laporan



Gambar 1.1 Dokumen Pendukung Pencatatan dan Penyusunan Laporan Keuangan

Siklus manajemen keuangan negara meliputi: perencanaan, penganggaran, pelaksanaan anggaran/ perbendaharaan, pengawasan, pemeriksaan, dan pertanggung jawaban. Hal ini sesuai dengan ketentuan undang-undang, langkah-langkah manajemen keuangan negara meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pelaporan, pengawasan, pemeriksaan dan pertanggung jawaban, dimana apabila sesuai dengan fungsi akuntansi, seharusnya akuntansi bisa memiliki peran mengefektifkan setiap langkah-langkah itu. Akan tetapi, realitanya, para penentu kebijakan sudah salah tafsir terhadap amanat undang-undang Keuangan Negara di atas, seolah-olah akuntansi atau pada kasus ini SAP hanya memiliki fungsi sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pertanggung jawaban APBN/APBD, jadi fungsi akuntansi masih dikesampingkan dalam tiap langkah-langkah

manajemen keuangan negara yang lain. Pemerintahan yang terbuka dan akuntabel tentu mempunyai sebuah jaminan yaitu seluruh penjelasan ataupun kejadian penting aktivitas pemerintah tercatat dengan baik dengan sebuah ukuran yang jelas dan bisa diikhtisarkan lewat proses akuntansi kedalam wujud laporan keuangan (Martiningsih, 2009). Laporan Keuangan sektor publik jadi instrument pokok guna mewujudkan akuntabilitas publik. Tujuan dari kegiatan menyusun laporan keuangan seperti yang dinyatakan pada Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 yaitu sebagai penyajian penjelasan yang berfungsi sebagai pengambil keputusan serta memperlihatkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumberdaya yang diamanahkan kepadanya. Laporan keuangan yang bermutu harus bisa melakukan penyusunan guna peningkatan akuntabilitas dan peningkatan mutu pengambilan keputusan. Mutu laporan keuangan bisa terlihat dari segi karakteristik kualitatif yakni relevan, andal, bisa dimengerti dan bisa diperbandingkan. Penilaian pada mutu laporan keuangan bisa dilihat dari pandangan atas laporan keuangan yang diperoleh dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Tanda laporan keuangan tersebut dipandang sudah bermutu yaitu saat BPK memberi pandangan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Selain kesesuaian dengan SAP, Sistem Pengendalian Intern (SPI) juga termasuk suatu yang penting yang perlu diindahkan dalam penyusunan laporan keuangan yang bermutu. Sesuai dengan PP No. 60 Tahun 2008, SPI merupakan prosedur yang menyeluruh pada perbuatan dan aktivitas yang dilaksanakan secara kontinyu oleh pimpinan dan seluruh karyawan untuk

memberi keyakinan yang layak atas terwujudnya tujuan organisasi lewat aktivitas yang efektif dan efisien, pelaporan keuangan yang andal, pengamanan aset negara dan ketaatan pada peraturan undang-undang. Elemen-elemen SPI meliputi lingkungan pengendalian, analisis resiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, serta observasi.

Faktor lainnya yang berpengaruh pada mutu laporan keuangan yaitu kompetensi aparatur. Sukmaningrum (2012) memberikan pengertian sumber daya manusia adalah penyangga utama sekaligus sebagai penggerak roda organisasi sebagai upaya mencapai visi, misi dan tujuan organisasi itu. SDM adalah unsur organisasi yang penting sekali, dengan demikian harus ditentukan bahwa manajemen SDM dilaksanakan sebaik-baiknya supaya dapat memberi kontribusi dengan optimal sebagai usaha mencapai tujuan dari organisasi.

Faktor yang tidak kalah penting yang bisa berpengaruh pada mutu pelaporan keuangan pemerintah yaitu manajemen barang milik negara (BMN). Manajemen barang milik daerah yaitu bagian dari sebuah system, yaitu system akuntansi adalah bagian dari system informasi pengelolaan. Menurut Hariningsih (2006) system ini telah dilakukan perencanaan guna mewujudkan informasi yang memiliki kegunaan untuk pihak luar ataupun pada sebuah organisasi. Sesuai dengan definisi itu, manajemen barang milik daerah memiliki tujuan guna mewujudkan informasi terkait kondisi barang milik daerah pada sebuah wilayah. Apabila informasi yang disajikan pada manajemen barang milik daerah itu layak, maka informasi itu bermutu.

Pemeriksaan BPK RI Tahun 2017 terhadap pada lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat wilayah Sumatera dan Jawa menemukan bahwa masih terdapat kelemahan pada siklus manajemen Keuangan Negara. Pada tahap perencanaan dan penganggaran contohnya, masih diketemukan tidak adanya skala prioritas yang dirumuskan dengan tegas pada proses manajemen keuangan publik, ketidak terpaduan antara rencana aktivitas dengan kapasitas sumberdaya yang dipunyai, populernya irasionalitas pembiayaan aktivitas pemerintah, rendah nya efektifitas dan efisiensi pemakaian keuangan publik, anggaran pendapatan negara/ daerah yang *underestimate* dan kesalahan pada penyajian laporan keuangan karena kekeliruan saat penetapan pos anggaran. Situasi tersebut adalah efek dalam menyusun rencana dan anggaran yang tidak berdasarkan pada penjelasan yang relefan dan andal, kenyataan-kenyataan yang sesungguhnya dan pemikiran realistic dan obyektif, yang seluruhnya memberikan bukti akuntansi tidak berfungsi dengan maksimal pada efektivitas perencanaan dan penganggaran pemerintah.

Pada tahap implementasi pun demikian, masih terdapat transaksi keuangan yang tak di dukung kecukupan bukti, pemanfaatan langsung atas pendapatan negara/ daerah, data aset dan persediaan yang tidak handal, adanya kesalahan dalam mencatat transaksi, ketidak tepatan pemakaian anggaran, dana/ barang yang hilang, data antara satu pihak dengan pihak lain yang tidak sesuai dan penyusunan laporan keuangan yang terlambat. Situasi tersebut memperlihatkan kurangnya koordinasi antara beberapa pihak yang

berhubungan pada manajemen keuangan negara, mulai dari Panitia Pengadaan Barang dan Jasa, Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK), Bendahara, Penelaah Barang Milik Negara (BMN), Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK), sampai pada Pengguna Barang atau Pengguna Anggaran, yangmana berdasarkan opini bahwa proses akuntansi hanya di mulai dan dilaksanakan oleh PPK saja, dan tidak berhubungan dengan beberapa pihak yang lain. Hal tersebut diperparah dengan kebiasaan melaksanakan “*copy paste*” oleh sebagian pihak, contohnya sistem dan langkah-langkah manajemen keuangan, sistem informasi keuangan, mencakup sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP), dimana disebabkan penyusunan tidak berdasarkan pada pertimbangan segi biaya dan manfaat, ketersediaan SDM dan infrastruktur teknologi informasi dan manajemen Barang Milik Negara/ Daerah, berakibat pada implementasi pelaporan senantiasa mengalami hambatan, bahkan pada beberapa daerah, system itu sulit diterapkan, jadi berpengaruh terhadap akuntansi yang tidak berfungsi dengan maksimal dalam efektivitas dan efisiensi penerapan APBN/ APBD.

Pada tahap pengawasan, seharusnya sebagai prosedur aktivitas yang bertujuan guna melakukan penjaminan supaya pemerintahan berjalan ekonomis, efisien dan efektif berdasarkan rencana dan ketentuan peraturan undang-undang belum berfungsi secara penuh dan sebagaimana layaknya. Pengawasan yang berfungsi masih memiliki sifat korektif dan belum preventif, pengawasan yang tidak efisiensi sering dijumpai, dimana kondisi ini memperlihatkan bahwa system pengendalian adalah salah satu dari fungsi

akuntansi belum dapat diterapkan dengan maksimal, dan hal tersebut yang selanjutnya menjadi penyebab peran aparat pengawasan intern pemerintah (mencakup inspektorat) belum efektif untuk mewujudkan *early warning system*.

Beberapa penelitian telah dilakukan untuk menguji pengaruh SAP, SPI, kompetensi pegawai dan pengelolaan BMN terhadap kualitas laporan keuangan serta pengaruhnya terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah diantaranya sebagai berikut: Manaf dkk (2014); Syarifudin dkk (2016); Hapsari (2016); Damayanti (2017); Latifah (2017); Andiani dkk (2017) Agung dan Gayatri (2018); dan Ijie (2018) dengan variasi hasil penelitian dimana SAP, SPI, kompetensi pegawai dan pengelolaan BMN berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan serta berpengaruh juga terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah.

Motivasi dilakukannya penelitian ini adalah karena masih adanya kesenjangan penelitian dari penelitian terdahulu dan adanya fenomena temuan auditor BPK terhadap kelemahan pada aspek pengaruh SAP, SPI, kompetensi pegawai dan pengelolaan BMN terhadap kualitas laporan keuangan serta pengaruhnya terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah di lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Direktorat Jenderal Sumber Daya Air wilayah Sumatera dan Jawa sehingga memotivasi dilakukannya penelitian ini dengan melihat dari perspektif SAP, SPI, kompetensi pegawai dan manajemen BMN pada kualitas laporan keuangan serta pengaruhnya pada akuntabilitas kinerja pemerintah.

Sesuai dengan penjelasan latar belakang di atas, maka dalam studi ini peneliti tertarik melaksanakan riset mengenai faktor-faktor anteseden kualitas laporan keuangan pemerintah yang memiliki pengaruh pada akuntabilitas kinerja pemerintah.

B. Rumusan Masalah

Sesuai dengan penjelasan latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan antara lain:

1. Bagaimana pengaruh sistem pengendalian internal pemerintah terhadap kualitas laporan keuangan?
2. Bagaimana pengaruh kompetensi pegawai terhadap kualitas laporan keuangan?
3. Bagaimana pengaruh sistem akuntansi pemerintah pusat terhadap kualitas laporan keuangan?
4. Bagaimana pengaruh pengelolaan barang milik negara terhadap kualitas laporan keuangan?
5. Bagaimana pengaruh sistem pengendalian internal terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah?
6. Bagaimana pengaruh kompetensi pegawai terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah?
7. Bagaimana pengaruh sistem akuntansi pemerintah pusat terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah?

8. Bagaimana pengaruh pengelolaan barang milik negara terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah?
9. Bagaimana pengaruh kualitas laporan keuangan terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah?
10. Bagaimana pengaruh kualitas laporan keuangan sebagai variabel mediating dalam hubungan antara variabel sistem pengendalian internal pemerintah terhadap Akuntabilitas kinerja pemerintah?
11. Bagaimana pengaruh kualitas laporan keuangan sebagai variabel mediating dalam hubungan antara variabel kompetensi pegawai terhadap Akuntabilitas kinerja pemerintah?
12. Bagaimana pengaruh kualitas laporan keuangan sebagai variabel mediating dalam hubungan antara variabel sistem akuntansi pemerintah pusat terhadap Akuntabilitas kinerja pemerintah?
13. Bagaimana pengaruh kualitas laporan keuangan sebagai variabel mediating dalam hubungan antara variabel pengelolaan barang milik negara terhadap Akuntabilitas kinerja pemerintah?

C. Batasan Masalah

Laporan Keuangan penelitian ini menitikberatkan pada Informasi Keuangan salah satu Direktorat Jenderal yang berada pada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat yaitu Direktorat Jenderal Sumber Daya Air sebagai Unit Akuntansi Pembantu Pengguna Anggaran/Barang Eselon I.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Untuk mendapatkan bukti empiris pada penelitian ini, maka tujuan dari studi ini adalah:

- a. Mengetahui pengaruh sistem pengendalian internal pemerintah pada kualitas laporan keuangan.
- b. Mengetahui pengaruh kompetensi pegawai pada kualitas laporan keuangan.
- c. Mengetahui pengaruh sistem akuntansi pemerintah pusat pada kualitas laporan keuangan.
- d. Mengetahui pengaruh pengelolaan barang milik negara pada kualitas laporan keuangan.
- e. Mengetahui pengaruh sistem pengendalian internal pada akuntabilitas kinerja pemerintah.
- f. Mengetahui pengaruh kompetensi pegawai pada akuntabilitas kinerja pemerintah.
- g. Mengetahui pengaruh sistem akuntansi pemerintah pusat pada akuntabilitas kinerja pemerintah.
- h. Mengetahui pengaruh pengelolaan barang milik negara pada akuntabilitas kinerja pemerintah.
- i. Mengetahui pengaruh kualitas laporan keuangan pada akuntabilitas kinerja pemerintah.
- j. Mengetahui pengaruh kualitas laporan keuangan sebagai variabel mediating dalam hubungan antara variabel sistem pengendalian

internal pemerintah terhadap variabel Akuntabilitas kinerja pemerintah.

- k. Mengetahui pengaruh kualitas laporan keuangan sebagai variabel mediating dalam hubungan antara variabel kompetensi pegawai terhadap variabel Akuntabilitas kinerja pemerintah.
- l. Bagaimana pengaruh kualitas laporan keuangan sebagai variabel mediating dalam hubungan antara variabel sistem akuntansi pemerintah pusat terhadap variabel Akuntabilitas kinerja pemerintah
- m. Mengetahui pengaruh kualitas laporan keuangan sebagai variabel mediating dalam hubungan antara variabel pengelolaan barang milik negara terhadap variabel Akuntabilitas kinerja pemerintah.

2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat sebagai berikut:

- a. Sebagai materi pertimbangan pengawas intern pemerintah saat proses pengawasan.
- b. Sebagai bahan pertimbangan Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Anggaran/Barang dalam melakukan siklus pengelolaan keuangan Negara
- c. Hasil penelitian diharapkan dapat sebagai tolak ukur supaya laporan keuangan suatu instansi pemerintah mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian dan dapat diterima oleh publik.
- d. Hasil studi ini diharapkan bisa dipergunakan untuk tambahan referensi pada peneliti selanjutnya.