

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Laporan keuangan (Lapkeu) pada Kementerian atau Instansi tentunya dibuat untuk pertanggungjawaban kepada pemerintah. Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) mengatakan, Lapkeu ialah elemen dari tahapan pelaporan keuangan. Lengkapnya Lapkeu bisa dilihat antara lain, melingkupi laporan posisi keuangan (dipaparkan melalui dari beberapa cara misalnya sebagai laporan arus kas atau laporan arus dana), neraca, catatan-catatan, laporan laba rugi dan berbagai integral dari Lapkeu (2009:27).

Tentunya dari Lapkeu tersebut juga harus mempunyai kualitas yang baik agar dapat meningkatkan manfaat informasi bagi pengguna. Kualitas laporan yang baik tentunya harus memiliki karakteristik diantaranya, 1) bisa dimengerti, 2) relevan, 3) materialitas, 4) keandalan, 5) penyajian jujur, 6) substansi mengungguli form (dokumen), 7) netralitas, 8) pertimbangan sehat (prudence), 9) kelengkapan, 10) bisa dibandingkan (Sofyan, 2015).

Kualifikasi kualitas keuangan dapat dikatakan sudah baik jika dapat menyuguhkan informasi keuangan yang relevan serta andal (Mardiasmo, 2009). Dengan memberikan Lapkeu berkualitas baik serta menyediakan informasi wajar serta menyajikan keadaan entitas hal ini akan berguna bagi pengguna laporan (Wood & Horner, 2010). Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No 71 Tahun 2010 yang tercantum pada kerangka konseptual menyatakan, pembentukan kualitas Lapkeu yang baik yaitu mengandung unsur dan kriteria 1) relevan, 2) andal, 3) sebanding, dan 4) bisa dipahami.

Untuk meningkatkan tata kelola keuangan maka muncul Undang-Undang (UU) No 17 Tahun 2003 yang memuat Keuangan Negara, UU No 1 Tahun 2004 terkait Perbendaharaan Negara dan UU No 15 Tahun 2004 berisikan mengenai Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, mewajibkan semua instansi yang ada dalam pemerintah untuk menggunakan basis akrual. Namun pada implementasinya baru bisa digunakan secara penuh setelah PP No 71 Tahun 2010 perkara Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) serta ditindak lanjuti

melalui keluarnya aturan No 64 Tahun 2013 mengenai Penerapan standar akuntansi berbasis akrual pada pemerintah daerah.

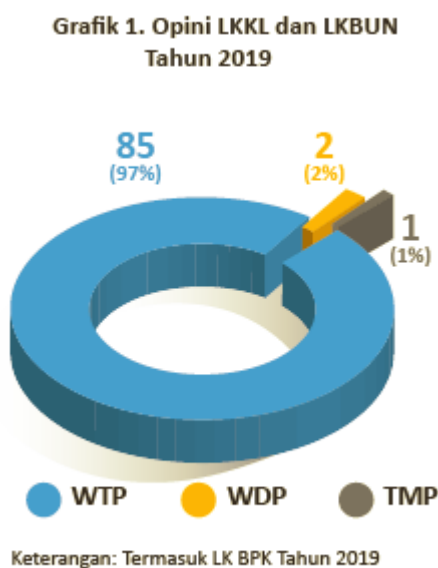
PP No 71 Tahun 2010 menggantikan PP No 24 Tahun 2005 yang berisikan mengenai SAP. Pada PP No 24 Tahun 2005, SAP memakai basis kas bagi pengakuan transaksi pendapatan, pembiayaan, belanja, serta untuk basis akrual digunakan ketika pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dana. Penerapan PP No 24 Tahun 2005 ini bersifat tidak permanen karena sudah dipercayakan pada pasal 36 ayat (1) UU No 17 Tahun 2003 mengenai Keuangan Negara, bahwa selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, dapat menggunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas. Pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual menurut pasal 36 ayat (1) UU No 17 Tahun 2003 diaplikasikan selambat-lambatnya lima tahun. Maka, PP No 24 Tahun 2005 layak diganti.

Sebelum diterapkannya SAP pada setiap instansi, standar akuntansi yang dipakai yaitu standar akuntansi berbasis kas. Standar akuntansi berbasis akrual merupakan landasan pencatatan akuntansi yang dilakukan pada transaksi yang terjadi. Sedangkan standar akuntansi berbasis kas merupakan pencatatan akuntansi yang dilakukan ketika menerima atau mengeluarkan kas. Perbedaan dari kedua standar akuntansi tersebut terletak pada pengakuannya. Pada saat transaksi, akuntansi berbasis akrual diakui dan basis kas baru diakui setelah menerima atau mengeluarkan kas.

Akuntansi dalam bidang pemerintahan hingga akhir tahun 2014 yang digunakan untuk pencatatan yaitu landasan penulisan akuntansi kas mengarah akrual seperti biasa dikenal dengan *Cash Toward Accrual* (CTA). Dan sejak awal tahun 2015 seluruh entitas diwajibkan untuk menggunakan basis akrual dengan mengacu pada SAP yang berbasis akrual. Hal tersebut sudah tercantum dalam PP No 71 tahun 2010 mengenai SAP. Hal ini juga memberi perubahan dalam jumlah Lapkeu, sebelumnya hanya berjumlah 4 laporan keuangan, diantaranya laporan realisasi anggaran, Laporan Arus Kas, Laporan Posisi Keuangan, dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Kemudian tiga Lapkeu bertambah, diantaranya Laporan Operasional, Laporan Saldo Anggaran Kurang/Lebih, dan laporan perubahan ekuitas. Namun pada entitas pemerintah pusat, lima laporan keuangan wajib ada

pada penyusunan Lapkeu berbasis akrual, hal itu belum terhitung bersama Laporan Saldo Anggaran Kurang/Lebih dan laporan arus kas karena hal ini menjadi tanggung jawab kementerian keuangan sebagai bendahara umum negara.

Berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan (IHPS) tahun 2020, capaian opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga (LKKL) telah melampaui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) sejak 2015 hingga 2019 sebesar 97% dari yang ditargetkan sebesar 95%.



**Gambar 1. Opini LKKL dan LKBUN Tahun 2019**

Bila dilihat berdasarkan tabel yang diambil melalui IHPS, pada tahun 2019 kementerian atau lembaga (K/L) yang mendapatkan opini WTP sebesar 84 K/L dan 1 BUN yang jika di persentasekan mendapat 97%, untuk opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) yaitu sebanyak 2 K/L dan jika di persentasekan mendapat 2%, serta untuk opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) sebanyak 1 K/L yang bila dipersentasekan mendapat 1%. Dimana capaian tersebut telah melampaui dari target yang sudah diatur dalam RPJMN 2015-2019 sebesar 95% pada tahun 2019 sebagai sasaran pokok Pembangunan Tata Kelola Reformasi Birokrasi.

Hal ini sejalan dengan hasil pemeriksaan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), dikutip dari siaran pers BPK, bahwa Kementerian Pertanian pada tahun 2020 mendapatkan opini WTP pada laporan keuangan yang telah diperiksa.

Penyerahan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) pada Lapkeu Kementerian Pertanian dan LHP atas pengelolaan serta pertanggung jawaban keuangan anggaran sebesar 999.07 (belanja subsidi pupuk) untuk tahun 2020 yang dilakukan oleh Isma Yatun selaku pimpinan pemeriksa keuangan negara IV BPK, kepada Syahrul Yasin Limpo pada hari Selasa 8 Agustus. BPK dalam persnya menyatakan bahwa terdapat beberapa hal yang sepatutnya diperbaiki dalam permasalahan yang terjadi pada Lapkeu.

Satuan kerja Badan Ketahanan Pangan mendapatkan rekomendasi perbaikan antara lain belanja untuk masyarakat dan atau pemda belum ada pertanggungjawabannya tepat pada waktunya, pengendalian atas pelaksanaan belanja barang terkait pandemi Covid-19 tahun 2020 tidak sesuai dengan ketentuan yang bisa berakibat terjadinya lebih bayar kepada pihak ketiga. Namun begitu Isma Yatun mengingatkan kepada Mentan dan satker-satker beserta jajarannya yang dikoordinir oleh Sekjen dan Irjen Kementerian Pertanian untuk memberikan perbaikan penyelesaian tindak lanjut rekomendasi BPK dengan maksimal. Hal ini bertujuan agar LHP BPK memiliki manfaat untuk memperbaiki tata kelola keuangan negara.

Selain dari pada itu faktor yang dipengaruhi oleh kualitas Lapkeu adalah penerapan SAP yang berbasis akrual. Lapkeu berdasarkan SAP adalah sebuah syarat yang memiliki kekuatan hukum untuk upaya meningkatkan kualitas Lapkeu pemerintah di Indonesia (Lamonisi, 2016). Hal yang sama diungkapkan pula oleh Bastian (2010) mengatakan SAP merupakan sebuah prinsip akuntansi yang digunakan pada penyusunan dan penyajian Lapkeu dimana hal tersebut memiliki kekuatan hukum dengan tujuan meningkatkan kualitas Lapkeu pemerintah. SAP ini diperlukan untuk menghindari kesalahpahaman antara penyaji laporan, pengguna laporan, serta pengawas Lapkeu. Keadaan tersebut sesuai dengan hasil penelitian peneliti sebelumnya, ia mendapatkan hasil berbeda dari beberapa peneliti terdahulu sebagai contoh, dalam penelitian sebelumnya oleh Meinarsih et al (2020), Hasibuan dan Syahril (2019) menyatakan bahwa SAP berbasis akrual memiliki pengaruh terhadap kualitas Lapkeu, namun menurut Dewi dan Hoesada (2020) dan Aswar (2020) menyatakan bahwa tidak mempunyai pengaruh terhadap kualitas Lapkeu.

Selain terdapat peningkatan tata kelola keuangan yang ditandai dengan diberlakukannya SAP berbasis akrual dalam Lapkeu pemerintah. Hal tersebut tentunya ada faktor lain yang mendukung agar kualitas dari sebuah laporan tersebut telah sesuai dengan SAP berbasis akrual, sehingga Lapkeu memiliki kualitas baik dan tidak melanggar dari yang telah ditetapkan. Faktor sumber daya manusia (SDM) dan pengendalian internal adalah hal utama dalam melakukan proses pembuatan Lapkeu. Karena Ketika membuat sebuah Lapkeu tentunya diperlukan SDM yang mumpuni dan tidak berseberangan dengan bidangnya, serta pengendalian internal ini tentunya harus diperhatikan agar tujuan dari instansi tersebut dapat tercapai.

Selain dari itu, faktor yang lainnya adalah SDM menurut Sumarsono (2003) SDM yaitu usaha kerja atau jasa yang bisa diberikan dalam proses produksi. Faktor lainnya, SDM bisa mendeskripsikan atau memberikan kilasan mengenai kualitas usaha seseorang untuk waktu tertentu yang dapat menghasilkan jasa dan atau barang. Namun ada juga yang mengatakan bahwa SDM adalah seni dan ilmu yang memberi arahan hubungan serta peran tenaga kerja agar efektif dan efisien untuk membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat (Hasibuan 2002:10). Serta SDM merupakan salah satu elemen utama dalam sebuah perusahaan yang dapat diamati dari faktor lainnya selain modal, sehingga SDM sangat perlu untuk dibina dan diberi pelatihan-pelatihan kedepannya agar efektivitas dan efesiensi sebuah perusahaan semakin baik (Hariandja, 2002). Dapat disimpulkan dari ketiga ahli mengenai SDM yaitu elemen penting dari sebuah perusahaan yang dapat menghasilkan barang atau jasa dan bisa menjadi tolak ukur sebuah perusahaan selain melalui modal. Perbedaan hasil penelitian SDM terhadap kualitas Lapkeu berbeda dari beberapa peneliti terdahulu sebagai contoh, yaitu Hapsari et al (2019), Hidayah (2018), menyatakan bahwa SDM dapat memiliki pengaruh positif terhadap kualitas Lapkeu. Namun, menurut penelitian oleh Dewi dan Hoesada (2020) menyatakan tidak memiliki pengaruh berkenaan dengan kualitas Lapkeu.

Di samping faktor penerapan SAP dan kekuatan SDM, tentunya masih ada faktor yang dapat memberikan pengaruh pada kualitas Lapkeu. Faktor tersebut antara lain pengendalian internal. Berdasarkan pernyataan Romney dan Steinbart

(2009:229), pengendalian internal merupakan rencana organisasi dan berbagai metode bisnis digunakan untuk menjaga aset, menyediakan informasi akurat, serta memperbaiki efisiensi jalannya sebuah organisasi dan tentunya mendorong kesesuaian dengan kebijakan yang telah ditentukan, tentunya hal tersebut bisa dilihat melalui capaian organisasi yang diraih yaitu efektivitas serta efisiensi operasi, keandalan pelaporan keuangan, serta kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan (Committee of Sponsoring Organization). Dengan adanya pengendalian internal ini bisa menjadi pengujian kebenaran yang dilakukan oleh petugas yang berbeda dengan cara mencocokkan angka-angka dan transaksi yang terjadi. Tujuan dari pengendalian internal ini adalah guna memeriksa keakuratan dan keandalan data akuntansi. Dalam sistem akuntansi risiko untuk terjadi kesalahan pencatatan atau perhitungan dan pengendalian internal inilah yang berguna untuk meminimalisir kesalahan, dan menjadi sebuah bagian dari sistem informasi akuntansi yang mendukung kelancaran sistem informasi adalah pengendalian internal (Aswar, 2020). Pada penelitian sebelumnya mendapat hasil berbeda sebagai contoh, Aswar (2020), Razak et al (2017), Meinarsih et al (2020) menyatakan pengendalian internal memiliki pengaruh berkenaan dengan kualitas Lapkeu. Bila dilihat dari penelitian berbeda yang dilakukan oleh Dewi dan Hoesada (2020) menyatakan pada hasil penelitiannya bahwa pengendalian internal tidak memiliki pengaruh pada kualitas Lapkeu.

Berdasarkan ketiga faktor yang telah disampaikan dari penerapan SAP berbasis akrual, kompetensi SDM, dan pengendalian internal tersebut menjadi pertimbangan peneliti untuk menjadikan ketiga acuan tersebut sebagai variabel independen yang akan digunakan pada penelitian ini. Terdapat perbedaan dari penelitian sebelumnya yakni dengan menambahkan variabel kompetensi SDM sebagai variabel independen sesuai dengan yang disarankan peneliti sebelumnya Aswar (2020). Peneliti tertarik mengambil sampel di Kementerian Pertanian tepatnya pada Satuan Kerja Badan Ketahanan Pangan terkait penerapan SAP berbasis akrual, kompetensi SDM, dan pengendalian internal terhadap kualitas Lapkeu tahun 2020. Satuan Kerja Badan Ketahanan Pangan telah berkontribusi dalam mendapatkan opini WTP atas Lapkeu Kementerian Pertanian Tahun 2020 hasil audit BPK.

Berdasarkan fenomena yang ada dalam Satuan Kerja tersebut, peneliti tertarik dan mengangkat judul penelitian yaitu **“Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat : Telaah Studi Empiris”**

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dipaparkan di atas, rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah penerapan SAP berbasis akrual memiliki pengaruh pada kualitas Lapkeu Satuan Kerja Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian?
2. Apakah kompetensi SDM memiliki pengaruh pada kualitas Lapkeu Satuan Kerja Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian?
3. Apakah pengendalian internal memiliki pengaruh pada kualitas Lapkeu Satuan Kerja Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan tiga rumusan masalah diatas, penelitian ini memiliki tujuan :

1. Untuk menganalisa pengaruh penerapan SAP berbasis akrual terhadap kualitas Lapkeu Satuan Kerja Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian.
2. Untuk menganalisa pengaruh kompetensi SDM terhadap kualitas Lapkeu Satuan Kerja Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian.
3. Untuk menganalisa pengaruh pengendalian internal terhadap kualitas Lapkeu Satuan Kerja Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian.

#### 1.4. Manfaat Hasil Penelitian

Dengan berdasarkan tujuan penelitian pada paparan di atas, manfaat teoritis dan manfaat praktis penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### a. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan mampu digunakan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan, di mana pada penelitian terdahulu ada perbedaan terkait indikator yang dipakai untuk mengukur kualitas Lapkeu seperti peneliti Dewi dan Hoesada (2020), Aswar (2020), dan penelitian yang dilaksanakan oleh Hidayah (2018), Meinarsih et al (2020). Dalam penelitian ini merupakan bentuk pengembangan dari penelitian yang sudah ada dengan menambah variabel kompetensi SDM sebagai variabel independen. Tentunya diharapkan agar mampu mengimplementasikan teori yang telah diperoleh khususnya mengenai pengaruh penerapan SAP berbasis akrual serta kompetensi SDM berkenaan dengan kualitas laporan keuangan.

##### b. Manfaat Praktis

- 1) Bagi Satuan Kerja Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, Mampu memberikan input dalam penerapan SAP berbasis akrual dengan PP No 71 Tahun 2010 dan mengurangi tingkat kesalahan pada pelaporan keuangan. Serta dapat memberikan informasi terkait variabel yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan. Serta diharapkan bisa memberi informasi yang dijadikan masukan dengan tujuan mengoptimalkan pengawasan internal agar tercipta laporan keuangan pemerintah yang berkualitas lebih baik.
- 2) Bagi peneliti di kemudian hari, penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk referensi penelitian selanjutnya khususnya bagi mahasiswa yang nantinya akan melakukan riset yang sama supaya hasilnya dapat lebihbaik lagi.



**Kania Azizah, 2022**

***KUALITAS LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT : TELAAH STUDI EMPIRIS***

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Program Studi Sarjana Akuntansi

[[www.upnvj.ac.id](http://www.upnvj.ac.id) – [www.library.upnvj.ac.id](http://www.library.upnvj.ac.id) – [www.repository.upnvj.ac.id](http://www.repository.upnvj.ac.id)]