

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah Penelitian

Di Indonesia, laporan keuangan pemerintah sangat menarik untuk dikaji, mengingat semakin kuatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik pusat maupun daerah. Kenyataannya di dalam laporan keuangan pemerintah, masih banyak disajikan data yang tidak sesuai yang berhasil ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Laporan keuangan pemerintah memiliki fungsi yang sangat penting. Salah satu fungsinya ialah laporan keuangan merupakan gambaran kondisi suatu pemerintah dan sebagai salah satu cara bagi pemerintah daerah untuk mewujudkan akuntabilitas keuangannya.

Menurut Idawati dan Eleonora (2019) dalam kurun waktu 12 tahun di era reformasi, Indonesia sedang melakukan pembenahan disegala bidang, termasuk pengelolaan keuangan negara. Salah satu reformasi yang dilakukan adalah keharusan penerapan akuntansi berbasis akrual pada setiap instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah. Dalam ilmu akuntansi dikenal dua basis pencatatan keuangan yang dapat diterapkan pada sektor pemerintahan, yaitu basis kas dan basis akrual. Basis kas mengakui transaksi pada saat kas diterima atau dibayar, sedangkan basis akrual mengakui transaksi pada saat terjadi. Laporan keuangan dalam basis akrual terdiri dari aset, kewajiban, ekuitas, pendapatan, dan belanja. Perbedaan dari penerapan kedua basis ini dapat dilihat dari laporan keuangan yang dihasilkan. Basis kas menghasilkan laporan arus kas yang memberikan informasi mengenai penerimaan dan pengeluaran kas, sedangkan basis akrual akan menghasilkan

laporan realisasi anggaran dan neraca . Pada awalnya, berbagai negara menerapkan basis kas untuk pencatatan dan penganggaran suatu negara. Penggunaan basis kas dianggap lebih mudah diterapkan dalam pemerintahan karena fokus pada kas yang masuk dan keluar (Yusuf,dkk, 2018).

Untuk peningkatan kualitas laporan keuangan, pemerintah merevisi PP No. 24 Tahun 2005 dengan mengeluarkan PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang berbasis akrual. Penerapan akuntansi berbasis akrual diperlukan untuk menghasilkan pengukuran kinerja yang lebih baik, serta untuk memfasilitasi manajemen keuangan/aset yang lebih transparan dan akuntabel. Adapun tujuan penggunaan basis akrual yaitu: meningkatkan efisiensi dan efektivitas (penganggaran, akuntansi dan pelaporan), meningkatkan pengendalian fiskal (manajemen asset), meningkatkan akuntabilitas dalam program penyediaan barang dan jasa oleh pemerintah, informasi yang lebih lengkap bagi pemerintah untuk pengambilan keputusan, mereformasi sistem anggaran belanja dan transparansi yang lebih luas atas biaya pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah. Akuntansi berbasis akrual mengakui pendapatan dan belanja (biaya) bukan pada saat kas diterima atau dibayarkan, tetapi pada saat transaksi terjadi.

Penerapan akuntansi berbasis akrual biasanya dikaitkan dengan penerapan *New Public Management* (NPM). NPM menuntut pengelolaan keuangan negara yang lebih transparan, akuntabel, dan dapat mengungkapkan informasi-informasi yang relevan sehingga dapat digunakan untuk pengambilan keputusan dan mempertanggungjawabkan amanat rakyat. Pertimbangan penerapan SAP berbasis akrual adalah untuk memberikan informasi keuangan yang lebih lengkap daripada basis lainnya, terutama untuk informasi piutang dan utang pemerintah. Hal ini

menyebabkan sap akrual memiliki jenis laporan yang lebih banyak dibandingkan dengan system akuntansi pemerintah berbasis kas. Selain itu, laporan keuangan berbasis akrual menyediakan informasi mengenai kegiatan operasional pemerintah, evaluasi efisiensi dan efektivitas serta ketaatan terhadap peraturan. Akuntansi basis akrual diyakini juga dapat memberikan pengukuran yang lebih baik, pengakuan yang tepat waktu, dan pengungkapan kewajiban di masa mendatang. Informasi keuangan yang dihasilkan dari basis akrual dapat mengurangi kesempatan atas kecurangan dalam kaitannya dengan pengukuran kinerja, serta mendukung terwujudnya transparansi dan akuntabilitas sektor publik (Putra dan Varina, 2021).

Hal ini

Kualitas laporan keuangan sangat berpengaruh pada akuntabilitas, dengan kualitas laporan keuangan yang baik akan memberikan dedikasi terhadap akuntabilitas atau pertanggungjawaban atas laporan keuangan yang dibuat. Alat untuk memfasilitasi agar laporan keuangan tersebut semakin transparan dan akuntabel yaitu dengan SAP. Dengan menerapkan SAP informasi keuangan dapat dijadikan dasar pengambilan keputusan di pemerintahan dan juga terwujudnya transparansi serta akuntabilitas. SAP mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia (Mulyadi dan Haryoso, 2019).

Sumber daya manusia (SDM) merupakan faktor penting dalam suatu organisasi atau perusahaan. Perusahaan harus memiliki karyawan yang berpengetahuan dan berketerampilan tinggi serta usaha untuk mengelola perusahaan seoptimal mungkin sehingga kinerja karyawan meningkat, agar aktivitas manajemen berjalan dengan baik. Menurut Syamsuddinnor (2014),

sumber daya manusia (SDM) merupakan salah satu modal utama dalam suatu organisasi, dimana dapat memberikan kontribusi yang tidak ternilai dalam strategi pencapaian tujuan organisasi. Salah satu yang harus diperhatikan dalam mengelola sumber daya manusia adalah mengenai penempatan kerja karyawan. Menurut Mathis dan Jackson (2006) penempatan adalah menempatkan posisi seseorang ke posisi pekerjaan yang tepat, seberapa baik seorang karyawan cocok dengan pekerjaannya akan mempengaruhi jumlah dan kualitas pekerjaan.

Kualitas laporan keuangan sangat dipengaruhi oleh keberadaan sumber daya manusia. Dimana sumber daya manusia (SDM) dalam suatu organisasi merupakan aset yang berharga bagi organisasi itu sendiri. Keberhasilan suatu organisasi ditentukan dari kualitas orang-orang yang berada di dalamnya. SDM akan bekerja secara optimal jika organisasi dapat mendukung kemajuan karir mereka dengan melihat apa sebenarnya kompetensi mereka. Biasanya, pengembangan SDM berbasis kompetensi akan mempertinggi produktivitas karyawan sehingga kualitas kerja pun lebih tinggi pula dan berujung pada puasnya pelanggan dan organisasi akan diuntungkan. Kompetensi ada yang terlihat dan ada yang tersembunyi. Pengetahuan lebih terlihat, dapat dikenali oleh perusahaan untuk mencocokkan orang dengan pekerjaan. Keterampilan walaupun sebagian dapat terlihat sebagian lagi kurang teridentifikasi, akan tetapi kompetensi tersembunyi berupa kecakapan yang mungkin lebih berharga dapat meningkatkan kinerja. Baihaqi (2016) menyatakan bahwa pemilik atau pengelola Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) yang memiliki pengetahuan akuntansi akan menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas. Kualitas laporan keuangan sangat ditentukan oleh kompetensi sumber daya manusia, karena dengan sumber daya manusia yang kompeten, maka akan

dihasilkan laporan keuangan yang tepat waktu, relevan, dan dapat dibandingkan (Andini dan Yusrawati, 2016).

SDM yang mempunyai kualitas yang baik, memiliki pemahaman akuntansi dan keuangan serta mempunyai pendidikan dengan latar belakang yang sesuai dengan tanggungjawabnya yaitu akuntansi dan keuangan, akan berpengaruh pada pengelolaan keuangan yang baik (Saraswati dan Budiasih, 2019). Kompetensi SDM dibutuhkan dalam rangka mendukung terselenggaranya pengelolaan keuangan pemerintah, penyusunan laporan keuangan yang baik, transparan dan terhindar dari kesalahan pencatatan maupun perhitungan. SDM yang mempunyai kompetensi yang baik pasti akan mampu bekerja secara optimal dengan demikian segala tujuan pemerintah daerah dapat tercapai dan berjalan dengan baik. SDM yang mempunyai pengetahuan tentang akuntansi, memahami apa yang seharusnya dilaksanakan menyebabkan laporan keuangan dibuat dan disajikan sesuai dengan waktunya (Anggreni, dkk, 2018).

Sistem Pengendalian Intern (SPI) juga sangat penting guna meningkatkan kualitas laporan keuangan, oleh karena itu pemerintah meningkatkan lagi penerapan sistem pengendalian intern dan sebaiknya pemerintah juga melakukan pengkajian ulang mengenai system pengendalian intern pemerintah yang diterapkan tersebut karena akan berdampak pada kualitas informasi dalam laporan keuangan, penerapan sistem pengendalian intern ini juga akan berdampak pada opini BPK (Triono dan Dewi, 2020).

Ditinjau dari teori agensi, penerapan pengendalian intern dapat menciptakan lingkungan pelaporan keuangan yang mendukung peningkatan kontrol terhadap potensi perilaku *oportunis* aparat pemerintah. Raharjo (2018) menjelaskan tujuan

sistem pengendalian intern salah satunya adalah untuk mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi. Pengendalian intern menjadi salah satu bagian di dalam sistem informasi akuntansi yang menunjang kelancaran kerja sistem informasi akuntansi tersebut. Pengendalian intern yang terintegrasi dalam sistem akuntansi, maka akan menghasilkan informasi yang lebih berkualitas (relevan, andal, tepat waktu, relevan, akurat dan lengkap). Risiko terjadinya kekeliruan dan kesalahan pencatatan atau perhitungan juga dapat diminimalisasi sehingga mengurangi kemungkinan pemerintah daerah mengalami kekeliruan atas informasi laporan keuangan. SPI yang lemah dapat menyebabkan terjadinya kelalaian dalam pembuatan laporan keuangan daerah, sehingga penyusunan dan penerapan kebijakan menjadi tidak tertib, lemahnya komitmen terhadap kompetensi, tidak optimalnya kegiatan identifikasi risiko, lemahnya pengendalian fisik atas aset serta pencatatan transaksi yang tidak akurat dan tidak tepat waktu. Kelemahan sistem pengendalian intern yang dimiliki oleh pemerintah daerah menjadi salah satu hasil audit yang mempengaruhi opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (Sulfiana, 2018).

Laporan keuangan yang berkualitas dapat dilihat dari opini BPK. Dari hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK terdapat beberapa strata penilaian. Strata tertinggi hasil pemeriksaan berupa opini dari BPK adalah Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), selanjutnya yaitu Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW), dan Tidak Menyatakan Pendapat (TMP).

Pemerintah Kabupaten Buleleng berhasil meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) 8 kali berturut turut dari tahun anggaran 2014 sampai tahun anggaran 2021 dan mendapat penghargaan dari Badan Pengawasan Keuangan

setelah melakukan audit atas laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD). Dan Kabupaten Buleleng merupakan satu-satunya kabupaten di Bali yang sudah menerapkan Aplikasi SIPD dalam pembuatan laporan keuangannya. Karena Pemerintah Kabupaten Buleleng yang dinilai telah menyajikan data secara transparan, jelas, dan tepat. Namun opini wajar tanpa pengecualian yang diberikan Badan Pemeriksa Keuangan terhadap laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Buleleng bukan berarti bebas dari kesalahan dan kelemahan, akan tetapi masih ada beberapa hal yang menjadi catatan dari BPKP Bali atas laporan keuangan pemerintah Kabupaten Buleleng. Hal ini berarti kompetensi SDM pada Pemerintah Kabupaten Buleleng sudah baik tapi belum maksimal. Berikut beberapa point penting yang menjadi pemeriksaan BPK yaitu ditampilkan dalam tabel berikut ini :

Tabel 1.1
Rekapitulasi Temuan Pemeriksaann BPK terhadap
Pemerintah Kabupaten Buleleng

NO	Temuan
1	Belanja perjalanan dinas biasa memiliki pagu yang lebih besar dibandingkan dengan belanja modal jadi penyerapan dana kurang efektif.
2	Belanja honorarium tim KDH dan WKDH melebihi dari ketentuan yang telah ditetapkan.
3	Pembayaran belanja materai masih menyalahi prosedur yang seharusnya.

(Sumber : BPKP Bali, 2021)

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian berdasarkan fenomena yang ada di Kabupaten Buleleng yaitu mengenai opini audit WTP yang diberikan BPK RI selama 8 tahun terakhir. Namun sebenarnya masih ada beberapa temuan yang dicatat oleh BPKP Bali yakni belanja perjalanan dinas biasa memiliki pagu yang lebih besar dibandingkan dengan belanja modal jadi penyerapan dana kurang efektif. Sebenarnya Pemkab Buleleng sudah

memberikan anggaran belanja perjalanan dinas yang sesuai dengan Rencana Kerja Anggaran (RKA) yang diajukan dari masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), namun ternyata jumlah tersebut melebihi dari belanja modal yang diajukan sehingga dianggap kurang efektif dalam penyerapan anggaran. Berikut akan ditampilkan rincian belanja perjalanan dinas biasa di beberapa SKPD dilingkup pemerintah Kabupaten Buleleng.

Tabel 1.2
Anggaran Perjalanan Dinas Biasa
Pemerintah Kabupaten Buleleng

No	SKPD	PAGU ANGGARAN		
		2020	2021	2022
1	BPKPD	971.956.000	781.729.000	652.825.000
2	BAPPEDA	1.021.528.000	962.854.000	851.695.000
3	SETDA	1.486.563.000	1.256.251.000	1.095.526.000

(Sumber : Pemerintah Kab. Buleleng Data diolah)

Berdasarkan data diatas, dapat dilihat bahwa belanja perjalanan dinas biasa dari tiga SKPD yakni BPKPD, BAPPEDA dan SETDA mengalami penurunan pagu anggaran dari tahun ke tahun. Belanja perjalanan dinas luar daerah itu dianggap tidak efektif dan digunakan hanya untuk menghabiskan anggaran. Hal ini terbukti dari dalam satu surat pertanggungjawaban belanja perjalanan dinas luar daerah, hanya untuk kegiatan konsultasi saja, yang ikut dalam surat perintah tugas mencapai 8 orang pegawai. Hal ini tentu menghabiskan banyak pagu anggaran belanja perjalanan dinas. Karena banyaknya pagu anggaran belanja perjalanan dinas, hal ini berimbas dengan alokasi belanja modal untuk pembangunan dan kesejahteraan masyarakat menjadi lebih minim, sehingga kurang efektif dalam penggunaan anggaran. Oleh sebab itu, belanja perjalanan dinas bisa diperkecil dengan cara manajemen baik dari waktu, jumlah orang, biaya konsumsi, maupun

jenis transportasi apa yang di gunakan, agar penyerapan anggaran bisa digunakan lebih efektif, dengan tetap memperhatikan tujuan utama dari perjalanan dinas tersebut.

Belanja honorarium tim Kepala Daerah (KDH) dan Wakil Kepala Daerah (WKDH) melebihi dari ketentuan yang telah ditetapkan. Dalam Peraturan Presiden 33 tahun 2020 yang dilakukan pengaturan adalah batasan jumlah honor tim yang dapat dibayarkan, jumlah anggota dalam kegiatan tim terutama anggota sekretariat tim maksimal 7 orang serta nilai rupiah dibatasi tergantung SK Tim yang dibentuk jika SK Tim Kepala Daerah maka maksimal honor Rp1.500.000 dan SK Sekretaris Daerah maksimal Rp750.000. Hal ini berarti Perpers 33 tahun 2020 tidak membatasi pembentukan tim. Disamping itu Perpres Nomor 22 Tahun 2020 tidak melarang pemberian honor kepada kepala daerah melainkan bisa diberikan honor dengan kriteria pembentuk SK Tim-nya. Jadi yang dibatasi jumlah honor tim yang bisa dibayarkan kepada eselon I ke bawah. Contoh jika SK Kepala Daerah pasti Kepala Daerah jadi pembina atau ketua dengan honor yang diberikan sebesar 1.500.000 (yang paling tinggi). Namun nyatanya dilihat dari SK tim dan SPJ, kepala daerah menerima honor tim lebih dari 1.500.000. Hal ini sudah ditanggulangi dengan pengembalian dana sesuai kelebihan yang diterima. Dan pembayaran belanja materai masih menyalahi prosedur yang seharusnya. Belanja materai dianggap menyalahi prosedur karena Surat Pertanggungjawaban (SPJ) selesai setelah terjadi transaksi dari bendahara. Hal tersebut menyebabkan masih kurangnya pengawasan dalam prosedur belanja materai.

Kualitas laporan keuangan pada pemerintah daerah erat kaitannya dengan pemberian opini dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang

memiliki kewenangan dalam melakukan audit pemerintah daerah. walaupun terdapat beberapa catatan atas temuan dari BPK untuk kabupaten buleleng, namun hal tersebut dianggap terbebas dari salah saji laporan keuangan, karena kabupaten buleleng mampu menyajikan laporan keuangannya dengan baik, meskipun masih ada kelemahan untuk dilakukan perbaikan. Sehingga berdasarkan dari temuan BPK RI tersebut akan menjadikan acuan kedepannya untuk peningkatan kualitas laporan keuangan, penguatan *internal control*, serta kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan agar menjadi lebih baik lagi untuk Kabupaten Buleleng mampu mempertahankan kualitas laporan keuangannya dengan predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Hal ini merupakan kelemahan dari system pengendalian intern pada Pemerintah Kabupaten Buleleng.

Penelitian ini berpedoman dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Ayu dan Kusumawati (2020) dengan judul “Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua, Kompetensi Sumber Daya Manusia Dan Pengendalian Intern Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Gianyar (Studi Empiris Pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Gianyar)”. Hasil penelitiannya menyatakan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua, Sumber Daya Manusia dan Pengendalian Intern berpengaruh positif terhadap Kualitas Laporan Keuangan. Perbedaan yang akan saya teliti terdapat pada objek penelitiannya yaitu Kabupaten Buleleng. Penelitian yang dilakukan oleh Ayu dan Kusumawati (2020) juga digunakan sebagai acuan dalam penarikan hipotesis dalam penelitian ini. Penelitian ini pula sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Rahayu (2020), Chundri, dkk (2023), Eveline (2016), Dariana dan Jonase (2018), Rina (2019), Damayanti (2020), Ayu dan Kusumawati (2020), Hartono dan

Ramdany (2020), Nurfaufa dan Rahayu (2021), serta penelitian yang dilakukan oleh Kuntadi, dkk (2022) yang menyatakan penerapan standar akuntansi berbasis akrual, kualitas SDM dan sistem pengendalian intern berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan.

Berdasarkan latar belakang dan fenomena yang diuraikan di atas, maka tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “PENGARUH PENERAPAN STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN BERBASIS AKRUAL, KOMPETENSI SUMBER DAYA MANUSIA, DAN PENGENDALIAN INTERN TERHADAP KUALITAS LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH KABUPATEN BULELENG”.

1.2 Identifikasi Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan diatas oleh peneliti, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yang terjadi terhadap kualitas laporan keuangan yang dibuat oleh Kabupaten Buleleng adalah sebagai berikut :

1. Standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual memiliki jenis laporan yang lebih banyak dibandingkan dengan system akuntansi pemerintahan yang diterapkan sebelumnya.
2. Kompetensi sumber daya manusia yang ada dipemerintah Kabupaten Buleleng sudah baik tapi belum maksimal.
3. Masih ada beberapa kelemahan pada sistem pengendalian intern.

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah sebelumnya, maka

penelitian ini membatasi masalah pada Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua, Kompetensi Sumber Daya Manusia Dan Pengendalian Intern Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Buleleng.

1.4 Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang, identifikasi masalah, dan pembatasan masalah diatas, maka ada beberapa pokok permasalahan yang akan dibahas, yaitu:

1. Apakah penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrua berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Kabupaten Buleleng ?
2. Apakah kompetensi sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Kabupaten Buleleng ?
3. Apakah pengendalian intern berpengaruh terhadap positif kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Kabupaten Buleleng ?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis dan menguji tentang hal-hal berikut :

1. Menguji pengaruh positif penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrua terhadap kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Kabupaten Buleleng.
2. Menguji pengaruh positif kompetensi sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Kabupaten Buleleng.

3. Menguji pengaruh positif pengendalian intern terhadap kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Kabupaten Buleleng.

1.6 Manfaat Hasil Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah diuraikan diatas, adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan dan menambah ilmu pengetahuan yang bermanfaat dalam pengembangan ilmu dibidang akuntansi pemerintahan yang berkaitan dengan penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual, kompetensi sumber daya manusia dan pengendalian intern terhadap kualitas laporan keuangan yang nantinya dapat dijadikan referensi atau perbandingan pada penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan bahan evaluasi kepada pemerintah Kabupaten Buleleng dalam menyusun laporan Keuangan Daerah.