

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Organisasi sektor publik adalah organisasi yang bertujuan yang menyediakan atau memproduksi barang-barang publik. Dewasa ini akuntansi sektor publik telah mengalami perkembangan yang sangat pesat sehingga masyarakat menaruh perhatian yang lebih besar terhadap praktik akuntansi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah. Dalam tahap perkembangannya organisasi sektor publik kini diwarnai dengan munculnya fenomena menguatnya tuntutan akuntabilitas publik atas organisasi-organisasi sektor publik tersebut, baik pusat maupun daerah. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Mardiasmo 2006).

Sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan.

Laporan keuangan yang berkualitas sangatlah penting untuk diterapkan karena apabila suatu laporan keuangan tidak berkualitas dan melaporkan keadaan yang tidak sesuai dengan kenyataan atau peristiwa yang terjadi maka tentunya akan ada berbagai pihak yang dirugikan atas kesalahan pencatatan ataupun pelaporan laporan keuangan tersebut. Dalam Islam Allah SWT telah menjelaskan dalam Surah Al-Hujuraat ayat 6 yang berbunyi :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِن جَاءَكُمْ فَاسِقٌ بِنَبَأٍ فَتَبَيَّنُوا أَن تُصِيبُوا
قَوْمًا بِجَهَالَةٍ فَتُصْبِحُوا عَلَىٰ مَا فَعَلْتُمْ نَادِمِينَ (٦)

“Wahai orang-orang yang beriman! Jika seseorang yang fasik datang kepadamu membawa suatu berita, maka telitilah kebenarannya agar kamu tidak mencelakakan suatu kaum karena kebodohan (kecerobohan) yang akhirnya kamu menyesali perbuatanmu itu.”

Laporan keuangan pemerintah yang dihasilkan harus memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005. Laporan keuangan pemerintah kemudian disampaikan kepada DPR/DPRD dan masyarakat umum setelah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Adapun komponen laporan keuangan yang disampaikan tersebut meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan. Dalam Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). UU no 71 thn 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan dijelaskan bahwa laporan keuangan berkualitas itu memenuhi karakteristik, relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami.

Laporan keuangan merupakan sebuah produk yang dihasilkan oleh bidang atau disiplin ilmu akuntansi. Oleh karena itu, dibutuhkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkompetensi untuk menghasilkan sebuah laporan keuangan pemerintah yang berkualitas. Begitu juga di entitas pemerintahan, untuk menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas dibutuhkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memahami dan berkompetensi dalam akuntansi pemerintah.

Khususnya untuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), laporan keuangan tersebut nantinya harus disampaikan oleh Pemerintah Daerah sebagai bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Laporan Keuangan yang dimaksud setidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan (CALK), sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No 17 Tahun 2003, Pasal 32. Undang-Undang No 17 Tahun 2003 juga mengisyaratkan bahwa laporan pertanggungjawaban pemerintah atau laporan keuangan pemerintah pada gilirannya harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebelum disampaikan kepada pihak legislatif sesuai dengan kewenangannya.

Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang dimaksud adalah dalam rangka pemberian pendapat (Opini) sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang No 5 Tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara. Permasalahan mengenai laporan keuangan yang masih minim dalam hal pertanggungjawabannya ini juga merupakan masalah klasik yang terus berulang setiap tahunnya. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) Tahun 2016, sebelumnya BPK memberikan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Peningkatan opini dari WDP menjadi WTP karena pemerintah telah menindak lanjuti hasil pemeriksaan BPK atas LKPP Tahun 2015. Di samping opini dan permasalahan, BPK juga mengungkapkan hasil reviu atas pelaksanaan transparansi fiskal tahun 2016 yang menunjukkan bahwa pemerintah telah memenuhi sebagian besar kriteria pilar transparansi fiskal secara memadai. Reviu dilakukan berdasarkan *Fiscal Transparency Code* (FTC) Tahun 2014. (IHPS BPK Semester 1 2017)

Mulai terhitung dari tahun 2012 sampai dengan 2016. Opini yang disajikan oleh BPK RI atas Hasil Pemeriksaan LKPD seluruh tingkat pemerintahan dapat dilihat dalam tabel.

Tabel 1.1

**Opini BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)
Tahun 2012-2016**

Tahun	Opini LKPD Seluruh Tingkat Pemerintahan			
	TW	TMP	WDP	WTP
2012	1%	15%	61%	23%
2013	2%	9%	59%	30%
2014	1%	6%	46%	47%
2015	1%	5%	36%	58%
2016	0%	4%	26%	70%

Sumber: www.bpk.go.id

Dilihat dari tabel 1.1 diatas merupakan hasil dari audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI terhadap laporan keuangan dari pemerintah pusat, kabupaten,

maupun kota pada tahun 2012 sampai dengan 2016, menunjukkan bahwa terjadi perkembangan pemberian opini WTP terjadi peningkatan sebesar 47%. LKPD yang mendapat opini WDP mengalami penurunan, pada tahun 2012 sebesar 35%. Penurunan juga terjadi pada LKPD yang mendapat opini TMP sebesar 11%, sedangkan yang mendapat opini TW dari BPK menjadi 0%, sempat mengalami kenaikan menjadi 2% pada tahun 2013. Berdasarkan data yang ada menunjukkan bahwa semakin banyak laporan keuangan pemerintah daerah yang disusun telah memenuhi syarat atau kriteria yang sesuai dengan peraturan yang sedang berlaku.

Adapun hasil penelitian fenomena yang terjadi dari hasil audit BPK terhadap kualitas laporan keuangan daerah di tingkat pemerintah kabupaten dari tahun 2012 sampai dengan 2016.

Tabel 1.2
Opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)
Tahun 2012-2016

Tahun	Opini LKPD Seluruh Tingkat Pemerintahan Kabupaten			
	TW	TMP	WDP	WTP
2012	2%	17%	63%	18%
2013	3%	10%	61%	26%
2014	1%	8%	50%	41%
2015	1%	7%	38%	54%
2016	0%	5%	29%	66%

Sumber: www.bpk.go.id

Berdasarkan Tabel 1.2 diatas menunjukkan bahwa terjadinya peningkatan kualitas LKPD pada setiap tingkat pemerintahan, seperti pada pemerintahan Kabupaten yang mengalami peningkatan cukup signifikan dimana LKPD yang

mendapat opini WTP di tahun 2012 sebesar 18% menjadi 66% pada tahun 2016 ini berarti terjadi peningkatan sebesar 48%.

Berdasarkan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan oleh BPK RI sejak tahun 2012 sampai dengan tahun 2016, Kabupaten Biak Numfor memperoleh opini WDP, TW dan TMP selama periode lima tahun terakhir.

Tabel 1.3

**Opini BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)
Kabupaten Biak Numfor Tahun 2012-2016**

No	Laporan Keuangan Pemerintah Daerah	Opini BPK RI
1.	2012	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2.	2013	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
3.	2014	Tidak Wajar (TW)
4.	2015	Tidak Menyatakan Pendapat (TMP)
5.	2016	Tidak Menyatakan Pendapat (TMP)

Sumber: www.bpk.go.id

Berdasarkan Tabel 1.3 diatas menunjukkan bahwa data mengenai opini yang diberikan auditor BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Biak Numfor. Data tersebut menyatakan bahwa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Biak Numfor memiliki opini WDP sejak tahun 2012 sampai 2013, tetapi pada tahun 2014 mendapat opini TW, dan selanjutnya pada tahun 2015 sampai 2016 Kabupaten Biak Numfor mendapat opini TMP yang menandakan bahwa dalam hal ini pemerintah makin menurun dalam hal pengelolaan laporan keuangan tidak mengalami peningkatan selama lima tahun berturut-turut.

Walaupun setiap tahunnya LKPD yang memperoleh predikat opini WTP meningkat, namun kenyataannya masih terdapat banyak LKPD yang telah diaudit belum mendapatkan predikat wajar tanpa pengecualian dari Badan Pemeriksa Keuangan. Bahkan terdapat juga LKPD yang justru mengalami penurunan opini. BPK mengemukakan bahwa sebagian masalah terkait laporan keuangan ini disebabkan karena masih banyak pemerintah daerah yang menyajikan LKPD tidak sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan, Sistem Pengendalian Internal yang belum baik dan tidak sesuai dengan aturan-aturan undang-undang yang berlaku.

Masih buruknya pembenahan pengelolaan keuangan baik di pemerintah pusat maupun daerah saat ini tidak terlepas dari faktor penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan yang masih tergolong baru di lingkungan pemerintah. Adanya keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memahami mekanisme penyusunan laporan keuangan yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan menjadi kendala dalam mewujudkan LKPD yang berkualitas.

Dalam rangka mewujudkan pengelolaan keuangan Negara yang baik, pemerintah daerah harus menyampaikan laporan pertanggung jawaban pemerintah yang baik dan benar dengan mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintahan. Melalui peningkatan kompetensi sumber daya manusia yang dimiliki baik pada tingkatan sistem, kelembagaan, maupun individu, dan didukung dengan sistem pengendalian internal pemerintah daerah yang diharapkan pihak pengelola keuangan daerah khususnya bagian akuntansi mampu melaksanakan tugas dan fungsi akuntansi dengan baik yang akhirnya bermuara pada terciptanya *good governance*.

Penyimpangan-penyimpangan laporan keuangan yang tidak sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dibuktikan dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Keuangan (IHPS) Semester I Tahun 2017 yang diterbitkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang mana didalamnya memberikan informasi yang tersirat jelas bahwa buruknya kualitas laporan keuangan yang terjadi pada pemerintah pusat maupun daerah pada umumnya disebabkan karena tidak diterapkannya Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Ketidaksesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) tersebut antara lain meliputi penyajian aset dan belanja yang tidak didukung dengan bukti.

Di samping itu juga Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2005, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, itupun pada praktiknya tidak dilaksanakan dengan optimal oleh Pemerintah Pusat karena banyaknya permasalahan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan antara lain meliputi: Masalah kewajiban, penerimaan perpajakan, penerimaan Negara bukan pajak, dan belanja.

Berdasarkan teori yang sudah dijelaskan bahwa, kualitas laporan keuangan pemerintah dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya; Kompetensi Sumber Daya Manusia, Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), serta Standar Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP). Kemudian Sistem Pengendalian Internal Pemerintah adalah salah satu tujuan untuk menerapkan dan menciptakan laporan keuangan yang andal.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) menjelaskan bahwa pengendalian internal dalam Peraturan Pemerintah ini dilandasi pada pemikiran bahwa Sistem Pengendalian Internal melekat sepanjang kegiatan, dipengaruhi oleh sumber daya manusia serta hanya memberikan keyakinan yang memadai, bukan keyakinan mutlak. Kesenjangan antara kenyataan dan harapan terjadi ketika fakta menunjukkan kualitas laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Biak Numfor tidak baik. Padahal seharusnya dengan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) dan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) serta didukung Kompetensi SDM yang bagus maka kualitas Laporan Keuangan akan baik.

Ketidaksesuaian tersebut menjadi masalah yang penting untuk diteliti dan melihat sejauh mana Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah, Kompetensi Sumber Daya Manusia, Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), serta Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP), di lingkungan Pemerintah Kabupaten Biak Numfor sehingga diperoleh informasi mengenai penyebab buruknya kualitas laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Biak Numfor dan perbaikan yang harus dilakukan dimasa yang akan datang terkait dengan Kompetensi Sumber Daya Manusia, Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP).

Penelitian terdahulu menyatakan hal mengenai hubungan antara kompetensi sumber daya manusia, standar akuntansi pemerintah dan sistem pengendalian internal pemerintah terhadap kualitas laporan keuangan, dimana penelitian Sudiarianti (2015), dengan judul penelitian “ Pengaruh Kompetensi

Sumber Daya Manusia Pada Penerapan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah dan Standar Akuntansi Pemerintah Serta Implikasinya Pada Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah” yang menunjukkan bahwa Kompetensi Sumber Daya Manusia, Penerapan SPIP dan SAP memiliki pengaruh positif pada kualitas laporan keuangan baik secara langsung maupun tidak langsung.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Wati, dkk (2014) dengan judul “Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia, Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Daerah” adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah pada obyek yang diteliti, dimana penelitian sebelumnya menggunakan obyek SKPD Kabupaten Buleleng, sedangkan dalam penelitian ini menggunakan obyek SKPD Kabupaten Biak Numfor serta variabel independen penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah yang diganti menjadi Sistem Pengendalian Internal Pemerintah.

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Kontribusi Kompetensi Sumber Daya Manusia, Standar Akuntansi Pemerintah dan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah (Studi Kasus Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kab.Biak Numfor)”**.

B. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka perumusan masalah penelitian adalah:

1. Apakah kompetensi sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah ?
2. Apakah standar akuntansi pemerintah berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah ?
3. Apakah sistem pengendalian internal pemerintah berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji secara empiris apakah terdapat pengaruh positif kompetensi sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah.
2. Untuk menguji secara empiris apakah terdapat pengaruh positif standar akuntansi pemerintah terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah.
3. Untuk menguji secara empiris apakah terdapat pengaruh positif sistem pengendalian internal pemerintah terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Teoritis

Manfaat penelitian bagi teoritis adalah sebagai masukan untuk memperluas pengetahuan mengenai akuntansi sektor publik yang berhubungan dengan kompetensi sumber daya manusia, standar akuntansi pemerintah dan sistem pengendalian internal pemerintah.

2. Bagi Praktisi

a. Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran pemerintah daerah akan pentingnya Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) dan memberikan masukan bagi pemerintah dalam menyusun laporan keuangan yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), serta Sistem Pengendalian Internal (SPI) dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan.

b. Bagi Akademisi

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah studi literatur mengenai Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM), Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), dan Sistem Pengendalian Internal (SPI) serta pengaruhnya terhadap Kualitas Laporan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi untuk meningkatkan pemahaman masyarakat tentang pentingnya Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM), Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), dan Sistem Pengendalian Internal (SPI) serta pengaruhnya terhadap Kualitas Laporan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah.

d. Bagi Peneliti

Manfaat penelitian ini bagi peneliti adalah untuk dapat menambah wawasan secara teori maupun praktik tentang kompetensi sumber daya manusia, standar akuntansi pemerintah, sistem pengendalian internal pemerintah, dan kualitas laporan keuangan pemerintah.