

## **BAB 1 PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Instansi pemerintah secara umum berperan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan bidangnya masing-masing baik di tingkat pusat maupun daerah. Misalnya rumah sakit, lembaga pendidikan formal, departemen, dan sebagainya. Dalam rangka pelaksanaan tugas pelayanan tersebut, instansi pemerintah membutuhkan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Pendapatan dalam APBN bersumber dari penerimaan pajak (pajak dalam negeri maupun pajak perdagangan internasional), penerimaan bukan pajak (dari SDA, bagian pemerintah atas laba BUMN, maupun lainnya), dan penerimaan hibah. Sumber penerimaan tersebut berasal dari masyarakat sehingga sudah seharusnya pemerintah mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat.

Pertanggungjawaban merupakan salah satu upaya mewujudkan prinsip-prinsip *Good Governance* di sektor pemerintahan. Karakteristik utama dalam *Good Governance* ada delapan yaitu partisipasi masyarakat, berorientasi pada konsensus, akuntabilitas, transparansi, responsif/cepat tanggap, efektif dan efisien, adil dan inklusif, penegakan/supremasi hukum (OECD,2001). Pertanggungjawaban terhadap amanah yang diterima pemerintah mengarah pada pemenuhan prinsip akuntabilitas. Dalam rangka tercapainya prinsip akuntabilitas tersebut maka diterapkan prinsip transparansi sehingga informasi yang ada di pemerintahan bisa diakses oleh pihak – pihak yang berkepentingan.

Sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik atas anggaran yang diterimanya, setiap entitas pemerintah diwajibkan untuk menyusun Laporan Keuangan. Hal ini sebagaimana dimuat dalam Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pasal 9 huruf e yang terkait dengan tugas-tugas Kementerian Negara/Lembaga sebagai pengguna anggaran/ barang. Tugas – tugas tersebut adalah sebagai berikut :

- a. menyusun rencana anggaran K/L yang dipimpinnya,
- b. menyusun dokumen pelaksanaan anggaran,
- c. menyusun anggaran K/L,
- d. mengelola barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya,
- e. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan K/L yang dipimpinnya.

Laporan Keuangan yang wajib disusun oleh instansi yang tidak mengemban fungsi perbendaharaan meliputi Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Selanjutnya Departemen Keuangan membuat suatu aplikasi yang disebut Sistem Akuntansi Instansi (SAI) untuk mempermudah penyusunan Laporan Keuangan di instansi pemerintah.

SAI terdiri dari dua subsistem yaitu Sistem Akuntansi Anggaran dan Sistem Akuntansi Barang yang menghasilkan laporan keuangan dan laporan barang. SAI ini terus disempurnakan dari tahun ke tahun agar dapat mengakomodir secara maksimal kebutuhan instansi dalam pelaporan keuangan.

Proses penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat dipengaruhi oleh penyusunan laporan keuangan tingkat di bawahnya karena prinsip penggabungan yang dilakukan secara berjenjang. Laporan keuangan yang dihasilkan oleh tiap-tiap satuan kerja/Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Anggaran (UAKPA) digabungkan oleh unit akuntansi di atasnya pada

tingkat Unit Akuntansi Pembantu Pengguna Anggaran Wilayah (UAPPA-W). Laporan keuangan tingkat wilayah digabungkan lagi di tingkat Unit Akuntansi Pembantu Pengguna Anggaran Eselon I (UAPPA-E1). Laporan Keuangan antar tingkat Eselon I digabungkan di tingkat Unit Akuntansi Pengguna Anggaran (UAPA) sehingga dihasilkan Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga. Selanjutnya tiap – tiap Kementerian/Lembaga menyampaikan Laporan Keuangan kepada Menteri Keuangan. Laporan tingkat Kementerian/Lembaga, menjadi bahan penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP).

Konsekuensi dari prinsip penggabungan secara berjenjang adalah akumulasi kesalahan jika pada level di bawahnya menyajikan data yang tidak akurat. Oleh karena itu setiap satuan kerja yang berkewajiban menyusun laporan keuangan memegang peran penting bagi keandalan informasi yang disajikan.

LKPP selama kurun waktu lima tahun yaitu tahun 2004 - 2008 mendapatkan opini disclaimer dari Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI). Demikian juga dengan Laporan Keuangan beberapa departemen termasuk Departemen Kehutanan. Permasalahan utama yang menyebabkan opini *disclaimer* adalah informasi yang disajikan dalam laporan keuangan tersebut tidak wajar dan kelemahan sistem pengendalian internal.

Departemen Kehutanan memiliki 181 Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang tersebar di seluruh Indonesia, yang bertindak sebagai UAKPA. Adapun 33 UPT diantaranya juga bertindak sebagai UAPPA-W. Pada tingkat pusat terdapat 39 Eselon II yang bertindak sebagai UAKPA. Secara keseluruhan Departemen Kehutanan memiliki 220 UAKPA, 33 UAPPA-W, dan 7 UAPPA-E1. Untuk mempermudah proses penggabungan laporan keuangan maka Departemen Kehutanan memfungsikan Koordinator UPT nya di daerah sebagai UAPPA-W.

Fungsi Inspektorat Jenderal Departemen Kehutanan, salah satunya adalah melaksanakan pengawasan kinerja. Dalam rangka mewujudkan fungsi

tersebut, Inspektorat Jenderal bertugas melaksanakan pengawasan kinerja, keuangan, dan administrasi. Inspektorat Jenderal sebagai Aparat Pengawas Fungsional Pemerintah (APFP) juga harus melakukan reviu terhadap Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga sebelum laporan tersebut disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Keuangan.

Reviu Laporan Keuangan oleh Inspektorat Jenderal baru menyentuh level Eselon I, sedangkan tingkat satuan kerja (UAKPA) maupun wilayah (UAPPA-W) belum dilakukan reviu secara intensif. Dengan demikian proses pengendalian terhadap laporan keuangan yang disajikan sangat tergantung pada sistem pengendalian internal yang diterapkan oleh tiap-tiap UAKPA. Selama ini pemeriksaan laporan keuangan diusahakan untuk disisipkan dalam audit operasional yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal meskipun belum diterapkan secara menyeluruh.

Kondisi setiap instansi yang tidak seragam juga berpengaruh menimbulkan keberagaman kualitas laporan keuangan yang dihasilkan. Keragaman kondisi dapat dilihat dari data sebaran pendidikan SDM Departemen Kehutanan pada tahun 2008 yaitu 57,53% lulusan SMA; 25,98% lulusan S1/D4; 5,36% lulusan S2; dan sisanya 11,13% dari berbagai tingkat pendidikan (SD, SMP, D3, dan S3). Selain SDM, keragaman kondisi yang dihadapi oleh UPT di daerah adalah jarak geografis, maupun komitmen pimpinannya yang berpengaruh pada kualitas laporan keuangan. Karakteristik kualitatif utama yang seharusnya ada dalam laporan keuangan menurut Ikatan Akuntan Indonesia adalah *understandability* (mudah dipahami), *relevance* (relevansi), *reliability* (keandalan), dan *comparability* (dapat dibandingkan).

Sampai dengan saat ini para akademis di bidang akuntansi masih lebih fokus pada pelaporan keuangan perusahaan, dan minim yang mengupas masalah pelaporan keuangan pemerintah serta permasalahan yang ada di dalamnya. Padahal sejak terbitnya Peraturan Peraturan Nomor 24 Tahun 2005 setiap instansi pemerintah diwajibkan untuk menyusun laporan keuangan, sementara kalangan pemerintah belum sepenuhnya siap menindaklanjuti

kewajiban tersebut. Hal ini juga terjadi pada Departemen Kehutanan, dengan banyak UPT di bawahnya, dan keterbatasan kapasitas SDMnya tentu ada permasalahan yang dihadapi dalam mewujudkan laporan keuangan yang andal. Berdasarkan pertimbangan hal-hal tersebut di atas maka dipandang perlu untuk melakukan penelitian yang berhubungan dengan pelaporan keuangan khususnya yang dilakukan oleh UPT. Sehingga diambil topik penelitian tentang Analisis atas Pelaporan Keuangan dan Pengungkapan Laporan Keuangan Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Anggaran dan Unit Akuntansi Pembantu Pengguna Anggaran Wilayah (Studi Kasus Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam Jawa Barat)

## **1.2. Permasalahan Penelitian**

Anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan pemerintah harus dipertanggungjawabkan dalam bentuk Laporan Keuangan kepada pemberi amanah dalam hal ini masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat setelah sebelumnya diperiksa oleh BPK RI. Agar laporan keuangan tersebut akuntabel maka harus didukung dengan pengelolaan keuangan yang baik dan benar.

Pengelolaan keuangan pada organisasi secara umum meliputi tiga komponen yaitu perencanaan anggaran, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran. UAKPA berperan dalam pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Adapun UAPPA-W berperan dalam penggabungan data keuangan dari satuan kerja yang ada di wilayahnya untuk selanjutnya disampaikan kepada Eselon I.

Permasalahan yang sering dijumpai di lapangan terkait masalah pelaporan keuangan antara lain :

- a. format laporan keuangan,
- b. pencatatan aset tetap,
- c. pencatatan persediaan,
- d. pertanggungjawaban anggaran yang belum tertib,
- e. perubahan kebijakan terkait dengan penyusunan laporan keuangan

- f. kompetensi sumber daya manusia Departemen Kehutanan terkait dengan akuntansi,
- g. sistem informasi dan perubahan-perubahan yang dilakukan terhadap sistem tersebut,
- h. komitmen pimpinan terhadap pelaporan keuangan, dan
- i. komunikasi antara UAKPA dengan UAPPA-W.

Berkaitan dengan permasalahan – permasalahan tersebut maka penelitian akan difokuskan pada proses pelaporan keuangan, informasi yang disajikan dalam Laporan Keuangan tahun 2008, serta kendala yang dihadapi oleh Balai Besar KSDA Jawa Barat dalam pelaporan keuangan tingkat UAKPA sekaligus UAPPA-W.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

- a. Menganalisis proses pelaporan keuangan pada UPT yang berfungsi sebagai UAKPA dan UAPPA-W
- b. Menganalisis kesesuaian pengungkapan dalam Laporan Keuangan UAKPA dan UAPPA-W tahun 2008 dengan peraturan yang berlaku
- c. Menganalisis permasalahan dan kendala yang dihadapi dalam pelaporan keuangan dan pengungkapannya pada UAKPA dan UAPPA-W

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yaitu :

- a. Meningkatkan kualitas Laporan Keuangan (bagi Objek Penelitian)
- b. Mengenal dan memahami realitas yang dihadapi satuan kerja di daerah dalam penyusunan laporan keuangan (bagi peneliti)
- c. Menambah pengetahuan mengenai akuntansi di sektor pemerintahan sehingga dapat menjadi referensi penelitian berikutnya (bagi pembaca)

### 1.5. Batasan Penelitian

Penelitian ini berbeda dengan pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK. Sebagaimana diatur dalam Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara bahwa BPK melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Pemeriksaan oleh BPK ini terdiri dari pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan dilakukan terhadap laporan keuangan. Pemeriksaan kinerja mencakup pemeriksaan terhadap aspek ekonomi, efisiensi, dan aspek efektivitas pengelolaan keuangan negara. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu merupakan pemeriksaan yang tidak termasuk dalam kedua pemeriksaan yang disebutkan sebelumnya, termasuk dalam pemeriksaan ini salah satunya adalah pemeriksaan investigatif.

Pemeriksaan terhadap laporan keuangan menghasilkan opini. Opini sebagaimana Penjelasan Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2004 atas pasal 16 ayat (1) adalah pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria kesesuaian dengan SAP, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang – undangan, dan efektivitas sistem pengendalian internal. Empat jenis opini yang diberikan oleh pemeriksa yaitu (i) wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*), (ii) opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), (iii) opini tidak wajar (*adverse opinion*), dan (iv) pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer opinion*).

Adapun penelitian yang kami lakukan ini tidak ditujukan untuk pemberian opini karena kapasitas peneliti adalah sebagai akademisi. Penelitian ini juga bukan untuk mengukur kinerja pengelolaan keuangan atau mengidentifikasi terjadinya penyimpangan yang menimbulkan kerugian negara sebagaimana tujuan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Penelitian ini semata – mata untuk tujuan akademis dan tingkat kedalamannya dibatasi tidak sampai pada

penelusuran dokumen sumber yang digunakan dalam penyusunan laporan keuangan namun hanya pada informasi yang disajikan dalam Laporan Keuangan.

### **1.6. Sistematika Penulisan**

Hasil Penelitian ditulis dengan sistematika sebagai berikut :

Bab 1      PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

1.2. Permasalahan Penelitian

1.3. Tujuan Penelitian

1.4. Manfaat Penelitian

1.5. Batasan Penelitian

1.6. Sistematika Penulisan

Bab 2      TINJAUAN LITERATUR

Bab 3      METODOLOGI DAN OBJEK PENELITIAN

Bab 4      ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab 5      KESIMPULAN DAN SARAN