

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Rendahnya *corporate governance* merupakan salah satu hal yang memperparah terjadinya krisis di Indonesia pada pertengahan tahun 1997. Hal ini ditandai dengan kurang transparannya pengelolaan keuangan negara sehingga pengawasan publik menjadi sangat lemah menimbulkan konflik yang menyimpang dari tata kelola pemerintahan yang baik. Pengelolaan organisasi (*corporate governance*) dalam dunia ekonomi, merupakan hal yang dianggap penting sebagaimana yang terjadi dalam pemerintahan negara.

Reformasi yang dibangun dari tahun 1998 menuntut pemerintah untuk mewujudkan *Good Corporate Governance* dalam mengatasi berbagai kelemahan, salah satunya di bidang pengelolaan keuangan Negara demi mewujudkan adanya transparansi, akuntabilitas, profesionalitas, proposionalitas, keterbukaan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas. Hasil dari reformasi pengelolaan keuangan Negara antara lain lahirnya paket undang-undang di bidang keuangan Negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Paket undang-undang di bidang keuangan Negara menuntut pemerintah untuk menghasilkan laporan pertanggungjawaban yang transparansi dan akuntabilitas.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai badan pengawas lembaga pemerintah menyatakan *disclaimer* terhadap Laporan Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dalam kurun waktu 4 (empat) tahun dari tahun 2004 s.d 2007. Untuk mengatasi hal tersebut, maka diperlukannya tahapan anggaran pemerintah mencakup kelemahan di bidang penganggaran, pelaksanaan anggaran dan pertanggungjawaban anggaran yang tidak mendukung pelaksanaan

manajemen keuangan pemerintah yang baik. Salah satu usaha reformasi yang dilakukan pemerintah di bidang pengelolaan keuangan negara adalah perencanaan anggaran yang baik.

Perencanaan anggaran yang baik mengatur hak-hak pemerintah dalam memungut pendapatan negara/ daerah yang sah, dan mengatur kewajiban pemerintah untuk mengalokasikan belanja sesuai dengan klasifikasi pendapatan dan belanja yang tepat. Setiap departemen/satuan kerja mempunyai rencana anggaran tersendiri di berupa suatu dokumen berisi program dan kegiatan dalam 1(satu) tahun anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya yang disebut dengan Rencana Kerja Anggaran (RKA). Penyusunan RKA pemerintah dilakukan dengan klasifikasi anggaran yang tepat agar pengendalian anggaran, pengukuran, dan pelaporan kinerja anggaran tercipta dengan baik.

Hasil output dari penyusunan RKA adalah Laporan keuangan. Penyelesaian laporan keuangan ini merupakan yang paling penting dalam laporan pertanggungjawaban. Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang *relevan* mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Tujuannya menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Oleh karena itu, laporan keuangan disajikan secara tepat waktu dan berkualitas. Laporan keuangan yang berkualitas adalah laporan keuangan yang memiliki karakteristik sebagai berikut : relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami. Standar yang digunakan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat adalah Standar Akuntansi Pemerintah yang disusun oleh Komite Standar Pemerintah Pusat (KSAP).

Pelaksanaan prosedur penyusunan anggaran untuk menghasilkan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), tidak dilaksanakan dari tingkat atas lembaga pemerintahan, tetapi dari tingkat bawah lembaga pemerintahan yaitu satuan kerja kemudian departemen sampai kementerian/Lembaga. Adanya pembagian kewenangan dan pemisahan fungsi yang menegaskan peran Menteri

Keuangan selaku Pembantu Presiden dalam bidang keuangan sebagai *Chef Financial Officer* (CFO) mempunyai fungsi selaku Bendahara Umum Negara, sementara setiap Menteri / Pimpinan Lembaga adalah *Chief Operation Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan mempunyai fungsi selaku Pengguna Anggaran.

Menteri Keuangan mendelegasikan wewenangnya kepada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) sebagai pengelola keuangan Negara di setiap daerah. KPPN merupakan ujung tombak pelayanan public yang dimiliki Ditjen Perbendaharaan memberikan layanan berupa pencairan dana APBN, penatausahaan setoran penerimaan Negara dan penyusunan laporan keuangan tingkat kuasa BUN. KPPN tidak hanya selaku kuasa BUN saja, tetapi juga mempunyai fungsi sebagai satuan kerja pengguna anggaran di bawah departemen keuangan. KPPN melayani publik secara tepat, akurat, tanpa biaya serta penyelesaiannya dilakukan secara transparan berusaha mewujudkan laporan keuangan yang berkualitas. Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk mengambil judul untuk penulisan skripsi ini yaitu : “ **Pengaruh Rencana Kerja Anggaran Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Satuan Kerja (Studi Kasus Pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Surabaya II)** “.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan judul yang diajukan oleh penulis, maka penulis mengidentifikasi masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

- 1) Apakah penyusunan rencana kerja anggaran di wilayah kerja KPPN Surabaya II telah memadai.
- 2) Apakah kualitas Laporan keuangan satuan kerja pada KPPN Surabaya II telah dilakukan secara memadai.
- 3) Bagaimana pengaruh penyusunan rencana kerja anggaran terhadap kualitas laporan keuangan satuan kerja pada KPPN Surabaya II.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk mengetahui penyusunan rencana kerja anggaran di wilayah kerja KPPN Surabaya II telah memadai.
- 2) Untuk mengetahui kualitas Laporan keuangan satuan kerja pada KPPN Surabaya II dilakukan secara memadai.
- 3) Untuk mengetahui pengaruh penyusunan rencana kerja anggaran terhadap kualitas Laporan keuangan satuan kerja pada KPPN Surabaya II

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Dengan dilakukannya penelitian ini, maka diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

- 1) Bagi penulis  
Sebagai salah satu syarat menyelesaikan studi di Fakultas Ekonomi Program Studi akuntansi Universitas Widyatama Bandung selain itu untuk menambah pengetahuan serta pengalaman penulis baik secara teori maupun praktik berkenaan dengan penyusunan rencana kerja anggaran terhadap kualitas Laporan Keuangan satuan kerja.
- 2) Bagi Perusahaan/Lembaga Pemerintah yang diteliti  
Hasil simpulan dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi bagi KPPN Surabaya II sebagai kuasa pengguna anggaran untuk dapat menghasilkan laporan keuangan pemerintah yang akuntabilitas, transparansi, dan profesional.
- 3) Bagi Pihak lain  
Hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran yang dapat menambah pengetahuan terapan dan bukan hanya kepustakaan.

### **1.5 Kerangka Pemikiran**

Setiap organisasi akan mampu bertahan hidup dikarenakan individu-individu di dalamnya yang secara perorangan maupun secara bersama-sama

berusaha untuk mencapai tujuan dalam waktu tertentu yang tidak terbatas, baik tujuan yang orientasinya mencari laba maupun yang tidak mencari laba. Bagi organisasi yang mencari laba tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan laba yang diperoleh dengan cara menekan biaya yang dikeluarkan. Sedangkan organisasi yang tidak mencari laba, tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan pelayanan dengan dana yang tersedia seefisien mungkin. Untuk mencapai tujuan tersebut disusun suatu rencana kerja anggaran.

Rencana Kerja Anggaran (RKA) disusun oleh satuan kerja sebagai pengguna anggaran, dalam hal ini adalah KPPN sebagai satuan kerja. Kuasa pengguna anggaran wajib membukukan transaksi baik penerimaan maupun pengeluaran yang dihimpun oleh bendahara umum Negara (BUN). Pembukuan transaksi baik penerimaan maupun pengeluaran berdasarkan dokumen pelaksanaan anggaran (DIPA) . DIPA disusun berdasarkan RKA yang disusun oleh kuasa pengguna anggaran dan telah disahkan oleh DPR.

Penyusunan RKA ini berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun. Belanja-belanja yang diperkirakan disesuaikan dengan jenis akun belanjanya. beberapa jenis akun belanja yang dianggarkan yakni sebagai berikut :

- 1) Belanja pegawai
- 2) Belanja barang
- 3) Belanja modal
- 4) Belanja bunga
- 5) Belanja subsidi
- 6) Belanja hibah
- 7) Bantuan sosial
- 8) Belanja lain-lain

Rencana kegiatan satuan kerja tersebut dapat dilakukan secara efisien apabila dilakukan berdasarkan perencanaan kas yang baik dan tepat agar dapat mempertahankan likuiditas yang memadai. sehingga tidak terjadi saldo kas yang berlebihan atau disebut dengan kas menganggur (*idle cash*) karena idle cash

identik dengan pemborosan, sedangkan pemborosan adalah hal yang tidak dapat dipertanggungjawabkan. Untuk melaksanakan hal tersebut, yaitu penyusunan RKA berdasarkan perencanaan kas (*cash forecasting*) diperlukan tenaga terampil yang memadai. Perencanaan yang baik memberikan gambaran yang lebih nyata/jelas dalam unit. RKA harus disusun secara sempurna untuk mengukur gambaran kinerja pemerintah, namun tidak boleh berhenti hanya sampai penyusunannya, tetapi diatur mekanisme pelaporannya agar dapat memberikan umpan balik untuk peningkatan kinerja.

Bentuk pertanggungjawaban kinerja pemerintah dalam satu periode yang berdasarkan RKA tersebut adalah laporan keuangan. Pemerintah membuat laporan keuangan bertujuan menyajikan informasi yang berguna pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya.

Laporan keuangan pemerintah menurut Peraturan Pemerintah No.8 tahun 2006 tentang pelaporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah, didefinisikan sebagai berikut :

**“Laporan Keuangan adalah bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara/daerah selama suatu periode “.**

Laporan yang dihasilkan harus berkualitas sesuai dengan karakteristik laporan keuangan. Karakteristik laporan keuangan menurut Standar Akuntansi Pemerintah PP No.24 Tahun 2005, yaitu :

- 1) Relevan, yaitu informasi yang termuat di dalamnya dapat mempengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini, dan memprediksi masa depan, serta menegaskan atau mengoreksi hasil evaluasi mereka di masa lalu.
- 2) Andal, yaitu informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur, serta dapat diverifikasi.

- 3) Dapat dibandingkan, yaitu informasi termuat dalam laporan keuangan akan lebih berguna jika dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya atau laporan keuangan entitas pelaporan lain pada umumnya.
- 4) Dapat dipahami, yaitu informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna.

Oleh karena itu, RKA merupakan salah satu faktor dalam penyusunan Laporan keuangan yang memadai. Sehingga penyusunan RKA yang baik akan berpengaruh terhadap kualitas Laporan keuangan di satuan kerjanya. Sebaliknya, penyusunan RKA yang tidak akurat dapat dipastikan Laporan keuangan yang tidak berkualitas.

Penelitian ini merujuk pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Pipih Nurhidin, angkatan 2000, Fakultas Ekonomi, Universitas Islam Bandung, dengan judul “Peranan Anggaran Sebagai Alat Bantu Pemerintah Dalam Pengendalian Pengelolaan Kas Negara”, studi kasus pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Bandung I. Penulis tertarik untuk mengembangkan penelitian tersebut dengan menambahkan variabel lain yang mendukung dalam kualitas laporan keuangan satuan kerja. Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya, yaitu mengenai masalah dan objek yang diteliti. Masalah yang diteliti dalam penelitian yang dilakukan sebelumnya adalah “Peranan Anggaran Sebagai Alat Bantu Pemerintah Dalam Pengendalian Pengelolaan Kas Negara “, sedangkan masalah yang diteliti dalam penelitian yang penulis lakukan adalah “Pengaruh Rencana Kerja Anggaran Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Satuan Kerja “. Objek yang diteliti dalam penelitian yang dilakukan sebelumnya adalah KPPN Bandung I, sedangkan objek yang diteliti dalam penelitian yang penulis lakukan adalah KPPN Surabaya II. Hasil penelitian yang diteliti oleh peneliti sebelumnya bahwa anggaran sebagai alat bantu dalam pengendalian pengelolaan kas Negara berperan efektif.

Berdasarkan uraian-uraian serta pemikiran-pemikiran di atas penulis mengemukakan hipotesis sebagai berikut : **“Rencana kerja anggaran yang**

**disusun secara memadai akan berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan satuan kerja.”**

## **1.6 Metodologi Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penyusunan skripsi ini adalah metode deskriptif analitis, yaitu dengan mengumpulkan fakta-fakta yang diperoleh selama penelitian untuk kemudian dianalisis dan diproses lebih lanjut berdasarkan teori-teori yang ada. Penelitian ini dilakukan pada satu perusahaan saja, maka penulis menggunakan pendekatan studi kasus yaitu dengan cara mengambil beberapa unsur yang akan menjadi bahan penelitian untuk memperoleh data primer maupun data sekunder.

Dalam mengumpulkan data yang dibutuhkan penulis untuk menyusun skripsi ini menggunakan beberapa teknik, yaitu:

### 1) Data Primer

Data primer diperoleh dengan cara penelitian lapangan (*field research*) yaitu dilakukan dengan mendatangi langsung perusahaan untuk memperoleh data primer mengenai permasalahan yang diteliti melalui:

- a. Kuesioner, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara menyampaikan daftar pertanyaan secara tertulis yang diajukan kepada pejabat yang berwenang.
- b. Wawancara, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara memperoleh informasi melalui pertanyaan – pertanyaan secara langsung dengan pejabat yang bersangkutan maupun dengan karyawan perusahaan mengenai permasalahan yang sedang diteliti.
- c. Observasi, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara melakukan pengamatan secara langsung terhadap objek yang diteliti.

### 2) Data sekunder

Data sekunder diperoleh dengan cara penelitian kepustakaan yaitu dengan membaca dan mendalami buku-buku yang berhubungan dengan penelitian, serta

mempelajari literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti untuk mendapatkan landasan teori.

### **1.7 Lokasi dan Waktu Penelitian**

Lembaga Pemerintah yang menjadi objek penelitian skripsi ini adalah Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Surabaya II yang beralamat di Jl. Dinoyo No. 111 Surabaya. Waktu penelitian dimulai bulan April 2009 sampai dengan September 2009.

