

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Upaya pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat ditampilkan dalam pencapaian kinerja sebagaimana komitmen yang telah ditetapkan. Melalui perbaikan kinerja, pemerintah dapat melakukan komunikasi dua arah dengan rakyatnya dalam rangka mencari titik temu pemecahan masalah-masalah yang terjadi. Hal tersebut menjadi isyarat bahwa untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang responsif, bebas KKN serta berkinerja, kondisi akuntabilitas merupakan kondisi yang harus ada untuk dipenuhi, dalam rangka mewujudkan hal tersebut, perlu dipadukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih, bertanggung jawab, dan bebas dari KKN, yang dalam penerapannya adalah membuat suatu tata cara penyelenggaraan pemerintah yang baik atau yang lebih dikenal dengan istilah *good governance* (Apriyono, 2010).

Definisi *good governance* sendiri menurut *World Bank* dalam Mardiasmo (2009: 18) merupakan suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang sejalan dengan prinsip demokrasi, penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politik dan administratif. Kepemerintahan yang baik setidaknya ditandai dengan tiga elemen yaitu transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Ketiga elemen dasar ini merupakan prinsip yang berlaku secara universal. Secara ringkas dapat diuraikan bahwa partisipasi mendorong

keterlibatan dari sektor swasta dan masyarakat dalam pengambilan keputusan publik dan penyerahan barang dan jasa kepada para pemakai. Transparansi merupakan keterbukaan informasi atas penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan akuntabilitas menunjukkan adanya kewajiban untuk melaporkan secara akurat dan tepat waktu informasi yang terkait dengan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan.

Pemerintah dalam mewujudkan *good governance* tersebut dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, memerlukan reformasi pengelolaan keuangan daerah dan reformasi keuangan negara. Peraturan perundangan yang berkenaan dengan pengelolaan keuangan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004. Sedangkan tiga paket perundang-undangan di bidang keuangan negara yang menjadi landasan hukum bagi reformasi di bidang keuangan negara sebagai upaya untuk mewujudkan *good governance* yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pengawasan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara yang memayungi pengelolaan keuangan negara maupun keuangan daerah (Mardiasmo, 2009: 17).

Seiring dengan reformasi dibidang keuangan negara, maka perlu dilakukan perubahan-perubahan diberbagai bidang untuk mendukung agar reformasi di bidang keuangan negara dapat berjalan dengan baik. Menurut Renyowijoyo

(2008: 171), salah satu perubahan yang signifikan adalah perubahan di bidang akuntansi pemerintahan karena melalui proses akuntansi dihasilkan informasi keuangan yang tersedia bagi berbagai pihak untuk digunakan sesuai dengan tujuan masing-masing. Perubahan di bidang akuntansi pemerintahan yang paling diinginkan adalah adanya standar akuntansi pemerintahan. Penyusunan laporan keuangan yang berpedoman pada standar akuntansi pemerintah sesungguhnya adalah dalam rangka peningkatan kualitas laporan keuangan, sehingga laporan keuangan yang dimaksud dapat meningkatkan kredibilitasnya dan pada gilirannya akan dapat mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Transparansi tersebut dapat diwujudkan dengan melakukan reformasi dalam bidang akuntansi pemerintahan.

Reformasi akuntansi pemerintahan bermula dari fase akuntansi tradisional menuju akuntansi modern, yang pada awalnya pembukuan akuntansi pemerintahan secara tradisional menganut basis akuntansi kas dengan pencatatan *single entry*. Di dunia internasional, salah satu negara yang pertama kali menggunakan akuntansi basis akrual adalah Selandia Baru, dimana telah menerapkan akuntansi pemerintahan berbasis akrual pada tahun 1991, yang kemudian diikuti oleh Islandia pada tahun 1992 serta Swedia pada tahun 1994. Untuk Indonesia sendiri, pada awalnya pemerintah menggunakan akuntansi berbasis kas (Yujana, 1998).

Akuntansi berbasis kas mempunyai kelebihan yaitu sederhana penerapannya dan mudah dipahami. Namun akuntansi berbasis kas mempunyai berbagai kekurangan antara lain, kurang informatif karena hanya berisikan informasi tentang penerimaan, pengeluaran, dan saldo kas, dan tidak memberikan informasi

tentang aset dan kewajiban. Sehingga perlu dilakukan perubahan cara penyajian akuntansi pemerintahan untuk mendukung agar keuangan negara dapat disajikan dengan lebih informatif. Salah satu cara yang dilakukan adalah dengan reformasi akuntansi pemerintahan, dimana pemerintah mewajibkan penerapan akuntansi berbasis akrual pada setiap instansi pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintahan daerah. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 36 ayat (1) yang berbunyi "pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun". Sehingga dalam jangka waktu lima tahun sejak terbitnya UU tersebut atau pada tahun 2008, pemerintah harus telah mulai menggunakan akuntansi pemerintahan berbasis akrual. Untuk menjembatani proses perubahan dari akuntansi berbasis kas ke akuntansi berbasis akrual sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) basis kas menuju akrual. Dan pada tahun 2010 tepatnya pada bulan Oktober pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 mengenai Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual. Dalam PP Nomor 71 ini menjelaskan bahwa sebelum PP ini diterapkan entitas pelaporan untuk sementara masih diperkenankan menerapkan SAP berbasis kas menuju akrual, entitas pelaporan diharapkan dapat segera menerapkan SAP berbasis akrual (Abdullah, 2010).

Standar ini dibutuhkan dalam rangka penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD dalam bentuk laporan keuangan. Untuk menghasilkan laporan keuangan yang handal dan dapat dipercaya maka

menteri/pimpinan lembaga negara, gubernur, dan bupati/walikota wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan melalui sistem pengendalian intern (SPI). Menurut Schaefer et al. (2010), sistem pengendalian intern atau *internal control system* merupakan suatu proses yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai mengenai pencapaian tujuan pemerintah daerah yang tercermin dari keandalan laporan keuangan, efisiensi, dan efektivitas pelaksanaan program dan kegiatan serta dipatuhinya peraturan perundang-undangan.

Basu (2011) mengemukakan peran SPI itu sendiri adalah untuk meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Presiden selaku kepala pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh. Maka Pada tahun 2008 pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur sistem pengendalian intern yaitu PP nomor 60 tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP). Namun sistem pengendalian intern ini belum sepenuhnya memadai sehingga laporan keuangan yang dihasilkan belum diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Hal ini dibuktikan dengan masih banyaknya instansi pemerintah yang laporan keuangannya masih terdapat beberapa temuan oleh audit, baik audit intern maupun audit ekstern. Salah satu instansi pemerintah yang ada dilingkungan Kabupaten Bone Bolango yang laporan keuangannya belum sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan adalah Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango Gorontalo.

Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango Gorontalo sendiri merupakan instansi pemerintah yang bergerak dalam bidang pelayanan kesehatan masyarakat yang ada pada lingkungan Kabupaten Bone Bolango. Berdasarkan laporan hasil pemeriksaan reguler I Februari tahun 2011 oleh audit intern yaitu pihak Inspektorat Kabupaten Bone Bolango Gorontalo terhadap laporan keuangan Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango Gorontalo menyatakan terdapat beberapa temuan yaitu: temuan hasil pemeriksaan pengelolaan administrasi barang inventaris belum dilaksanakan secara tertib, terdapat pembayaran perjalanan dinas yang tidak sesuai ketentuan sehingga merugikan keuangan daerah, terdapat perjalanan dinas yang tumpang tindih sehingga merugikan keuangan daerah, terdapat keterlambatan pembayaran tunjangan anak sehingga merugikan keuangan daerah, terdapat pelaksanaan tugas belajar pejabat yang tidak diberhentikan dari jabatannya sehingga tetap dibayarkan tunjangan jabatannya, administrasi penatausahaan keuangan dan pelaporan pertanggungjawaban belanja tidak sepenuhnya dilaksanakan dan atasan langsung tidak melakukan pemeriksaan kas minimal 3 (tiga) bulan sekali.

Berbagai penelitian mengenai penerapan standar akuntansi pemerintahan (SAP) telah dilakukan. Penelitian tersebut diantaranya penelitian Hartina (2009) dalam skripsinya yang berjudul Analisis Penyajian Laporan Keuangan Daerah pada Pemerintahan Kabupaten Langkat, hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten Langkat pada tahun 2006 dalam penyajian laporan keuangan daerah telah berpedoman pada Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2005 tentang SAP dan keberhasilan dalam penyajian laporan keuangan daerah dipengaruhi oleh faktor pendukung yaitu sumber daya manusia dan perangkat

pendukung lainnya. Penelitian lain yang dilakukan oleh Irwana (2010) dengan judul Pengaruh Efektivitas Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan terhadap Kualitas Laporan Keuangan. Hasil penelitian ini membuktikan bahwa terdapat pengaruh efektivitas penerapan SAP pada pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Pariangan Jawa Barat terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Pariangan Jawa Barat.

Sementara itu dalam penelitian yang dilakukan oleh Abas (2011) tentang Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Terhadap Kualitas Laporan Keuangan. Hasil penelitian tersebut membuktikan bahwa terdapat pengaruh penerapan SAP pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah terhadap peningkatan kualitas laporan keuangan Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah. Namun berbagai penelitian di atas tidak sependapat dengan hasil penelitian Rajana (2009) dimana pemahaman SAP, latar belakang pendidikan dan pelatihan tidak berpengaruh signifikan terhadap penyusunan laporan keuangan daerah.

Penulis tertarik untuk menguji kembali penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Irwana (2010). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah subjek penelitiannya yang berbeda. Subjek penelitian yang akan diteliti lebih difokuskan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango Gorontalo. Selain itu, dalam penelitian ini penulis menambahkan variabel pengendalian intern sebagai variabel *moderating*.

Berdasarkan fakta-fakta dan fenomena-fenomena yang dijelaskan di atas, maka peneliti ingin meneliti lebih jauh tentang pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintahan terhadap kualitas penyajian laporan keuangan dengan

pengendalian intern sebagai variabel moderating studi kasus pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango Gorontalo.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis mengemukakan rumusan masalah penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana tingkat penerapan standar akuntansi pemerintahan, kualitas penyajian laporan keuangan dan pengendalian intern pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango Gorontalo?
2. Bagaimana pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintahan terhadap kualitas penyajian laporan keuangan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango Gorontalo?
3. Bagaimana pengaruh pengendalian intern terhadap hubungan penerapan standar akuntansi pemerintahan dan kualitas penyajian laporan keuangan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango Gorontalo?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini dilakukan yaitu:

1. Untuk menguji dan mengetahui tingkat penerapan standar akuntansi pemerintahan, kualitas penyajian laporan keuangan dan pengendalian intern pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango Gorontalo.
2. Untuk menguji dan mengetahui pengaruh dari penerapan standar akuntansi pemerintahan terhadap kualitas penyajian laporan keuangan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango Gorontalo.
3. Untuk menguji dan mengetahui pengaruh pengendalian intern terhadap hubungan penerapan standar akuntansi pemerintahan dan kualitas penyajian

laporan keuangan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango Gorontalo.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan di bidang akuntansi pemerintahan, dan membuktikan kesesuaian antara teori-teori yang ada dengan praktik yang sesungguhnya terjadi, serta dapat dijadikan sebagai bahan referensi bagi peneliti selanjutnya.

##### **2. Manfaat Praktis**

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan gambaran kepada pemerintah Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango Gorontalo pada khususnya dan bagi pihak luar pada umumnya mengenai manfaat pengendalian intern terhadap hubungan penerapan standar akuntansi pemerintahan dan kualitas penyajian laporan keuangan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bone Bolango Gorontalo.