

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Penelitian.

Perkembangan dalam hal ilmu pengetahuan dan teknologi telah membawa perubahan di hampir semua aspek kehidupan manusia, dimana permasalahannya hanya bisa dipecahkan kecuali dengan upaya penguasaan, peningkatan ilmu pengetahuan dan teknologi. Begitu pula dengan pemerintah kita di Indonesia, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah pastinya hal tersebut akan membawa pemerintah ke dalam era persaingan global yang semakin ketat.

Setiap negara pasti membutuhkan pemerintahan yang baik atau yang sering disebut *Good Governance*. *Good Governance* merupakan suatu bentuk keberhasilan pemerintah dalam menjalankan tugas untuk membangun negara sebagaimana yang mereka kehendaki. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, pemerintah harus dapat mengolah sumber daya yang ada dinegaranya, dan salah satu yang terpenting adalah bagaimana usaha pemerintah dalam mengelola keuangan negara.

Untuk mewujudkan *good governance* diperlukan perubahan paradigma pemerintahan yang mendasar dari sistem lama yang serba sentralistis, dimana pemerintah pusat sangat kuat dalam menentukan kebijakan. Paradigma baru tersebut menuntut suatu sistem yang mampu mengurangi ketergantungan dan bahkan menghilangkan ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, serta bisa memberdayakan daerah agar mampu berkompetisi baik secara regional, nasional maupun internasional. Menanggapi paradigma baru tersebut maka pemerintah memberikan otonomi kepada daerah seluas-luasnya yang bertujuan untuk memungkinkan daerah mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri agar berdaya guna dan berhasil guna dalam

penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan otonomi seluas-luasnya dan secara proporsional kepada daerah yang diwujudkan dengan adanya pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta adanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, (Fauziah, 2011).

Dalam rangka mewujudkan *good governance* baik dalam proses pengelolaan keuangan, penyajian laporan keuangan serta akuntabilitas keuangan pemerintah, telah dilakukan beberapa upaya-upaya yang diantaranya: pada kurun waktu tahun 1999 sampai dengan 2005 telah dikeluarkan paket Undang-Undang pengelolaan keuangan negara yang meliputi yaitu Undang-Undang (UU) Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara dan UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Ketiga paket UU ini merupakan produk legislasi sebagai wujud dari kehendak untuk melaksanakan reformasi di bidang keuangan negara sekaligus menuntut suatu perubahan mendasar (*change*) di bidang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara, (Nasution, 2009).

Seiring dengan reformasi di bidang keuangan negara, maka perlu dilakukan perubahan-perubahan di berbagai bidang untuk mendukung agar reformasi di bidang keuangan negara dapat berjalan dengan baik. 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 pemerintah. 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 sehingga, *good governance* dapat tercapai, (Silka Hartina, 2009).

Perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah (anggaran) yang baik. Prinsip manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut meliputi: Akuntabilitas, *Value for Money*, Kejujuran dalam Pengelolaan Keuangan Publik, Transparansi, dan Pengendalian, (Mardiasmo, 2002).

Masalah pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu bagian yang mengalami perubahan mendasar dengan ditetapkannya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua Undang-Undang tersebut telah memberikan kewenangan lebih luas kepada pemerintah daerah. Kewenangan dimaksud diantaranya adalah keleluasaan dalam mobilisasi sumber dana, menentukan arah, tujuan dan target penggunaan anggaran.

Awalnya, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, daerah diberi kewenangan yang luas untuk menyelenggarakan pengelolaan keuangannya sendiri. Hal ini tentu saja menjadikan daerah provinsi, kabupaten, dan kota menjadi entitas-entitas otonom yang harus melakukan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangannya. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 yang merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam pasal 35 mengamanatkan bahwa “penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah berpedoman pada standar akuntansi keuangan pemerintah”. Pada tahun 2004 terbit Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara kembali mengamanatkan penyusunan laporan pertanggungjawaban

pemerintah pusat dan daerah sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Pasal 56 ayat 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBD telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah, (Fauziah, 2011).

Sistem akuntansi keuangan diperlukan untuk menghasilkan informasi kepada pihak luar sesuai dengan standar akuntansi. Sistem tersebut disusun untuk dapat mengidentifikasi, mengukur, dan melaporkan transaksi (kejadian ekonomis). Standar dan sistem akuntansi dibangun sebagai upaya menciptakan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, pasal 32 ayat (1) menyebutkan dengan jelas bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan, (Undang-Undang No. 17 Tahun 2003).

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 pada tanggal 13 Juni 2005, menempuh proses penyusunan yang panjang. Penetapan PP No. 24 tahun 2005 tentang standar akuntansi pemerintahan merupakan upaya untuk menyamakan sikap dan visi dalam melaksanakan aturan-aturan tersebut terdahulu, dalam paradigma pemerintah daerah yang bertumpu pada nilai-nilai demokratisasi, pemberdayaan, dan pelayanan. Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih. Penetapan peraturan ini sekaligus merupakan terobosan baru dalam sejarah pengelolaan keuangan nasional. Menurut PP No. 24 tahun 2005 Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Serangkaian prosedur manual maupun yang terkomputerisasi mulai dari pengumpulan data,

pencatatan, pengikhtisaran dan pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan pemerintah. Berlakunya Standar Akuntansi Pemerintahan ini, laporan dari pemerintah pusat dan daerah yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD akan meliputi: laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, (PP No. 24 Tahun 2005).

Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) disusun oleh KSAP yang bertujuan meningkatkan akuntabilitas dan keandalan pengelolaan keuangan pemerintah melalui penyusunan dan pengembangan standar akuntansi pemerintahan, termasuk mendukung pelaksanaan penerapan standar tersebut. Dalam mencapai tujuan dimaksud, KSAP mengacu pada praktik-praktik terbaik internasional, diantaranya dengan mengadaptasi *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) yang diterbitkan oleh *International Federation of Accountant* (IFAC). Strategi “adaptasi” memiliki pengertian bahwa secara prinsip pengembangan SAP berorientasi pada IPSAS, namun disesuaikan dengan kondisi di Indonesia, antara lain dengan memperhatikan peraturan perundangan yang berlaku, praktik-praktik keuangan yang ada, serta kesiapan sumber daya para pengguna SAP. Strategi pengembangan SAP dilakukan melalui proses transisi dari basis kas menuju akrual yang disebut *cash towards accrual*, (KSAP, 2006).

Penerapan basis akrual dalam atmosfer akuntansi pemerintah di Indonesia bukanlah merupakan kesukarelaan semata. Ini merupakan amanat Undang-Undang yang mengatur tentang keuangan Negara, sehingga basis akrual pada akhirnya akan diterapkan bagi seluruh entitas pelaporan dan entitas akuntansi baik pada level pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Penerapan ini akan dilaksanakan secara bertahap dan diharapkan pada tahun 2014 semua pihak yang berkepentingan dengan laporan keuangan pemerintah telah “hijrah” ke basis akrual. Salah satu amanat dalam pengelolaan keuangan Negara adalah pemerintah berkewajiban menyusun laporan pertanggungjawaban pelaksana APBN/APBD. Hal ini lebih lanjut ditegaskan dalam

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam pasal 32 yang mengamanatkan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan amanat Undang-Undang Keuangan Negara tersebut.

Pemerintah pada tahap pertama telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang standar Akuntansi Pemerintah. Peraturan Pemerintah tersebut masih bersifat sementara karena sebagaimana diamanatkan dalam pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara disebutkan bahwa selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas. Pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual menurut pasal 36 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 dilaksanakan paling lambat 5 (lima) tahun kemudian. Oleh karena itu untuk memenuhi kewajiban sebagaimana tersebut di atas, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi pemerintah (selanjutnya disebut PP Nomor 71 Tahun 2010) yang ditetapkan pada tanggal 22 Oktober 2010 untuk mengganti Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005. Pada penjelasan PP Nomor 71 Tahun 2010 disebutkan bahwa lingkup Peraturan Pemerintah ini meliputi SAP Berbasis Akrual dan SAP Berbasis Kas Menuju Akrual. SAP Berbasis Akrual terdapat pada lampiran I yang berlaku sejak tanggal ditetapkan dan dapat segera diterapkan oleh setiap entitas. SAP Berbasis Kas Menuju Akrual pada Lampiran II berlaku selama transisi bagi entitas yang belum siap untuk menerapkan SAP Berbasis Akrual. Penerapan SAP Berbasis Kas Menuju Akrual sebagaimana tercantum dalam lampiran II dapat dilaksanakan selama jangka waktu 4 (empat) tahun setelah Tahun Anggaran 2010 yaitu sampai Tahun Anggaran 2014. Selanjutnya, setiap entitas pelaporan, baik pada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah wajib melaksanakan SAP Berbasis Akrual, (PP No. 71 Tahun 2010).

Berdasarkan kebijakan tersebut di atas, Pemerintah Kota Gorontalo dalam penyusunan laporan keuangannya belum menerapkan Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual (*accrual basis*) sesuai PP No. 71 Tahun 2010. Pemerintah Kota Gorontalo sampai dengan saat ini masih menerapkan Standar Akuntansi Pemerintah berbasis Kas Menuju Akrual (*cash toward accrual*) sesuai dengan PP No. 24 Tahun 2005. Disamping itu pula, masih adanya kendala dalam penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis Kas Menuju Akrual, seperti: penerapan sistem akuntansi berbasis kas terhadap akuntansi belanja khususnya pada belanja modal masih belum sesuai dengan yang diharapkan. Hal itu dikarenakan dalam belanja modal “melakukan *mapping* ke aset, dan mengidentifikasi belanja barang dan jasa menjadi aset”. Selain itu juga dalam belanja modal masih mengkapitalisasi barang dan jasa menjadi aset. Pengakuan aset tetap yang berasal dari kapitalisasi realisasi belanja modal inilah yang sering menjadi penyebab perbedaan penyajian nilai aset tetap di neraca karena bagian aset hanya mencatat nilai perolehan aset tetap berdasarkan nilai kontrak aset fisik, sedangkan bagian keuangan mencatat nilai aset tetap berdasarkan harga beli atau konstruksinya berdasarkan nilai kontrak ditambah biaya-biaya lainnya yang dapat diatribusikan secara langsung ke aset tetap sehingga aset tetap tersebut dapat digunakan sesuai peruntukannya, (DPPKAD Kota Gorontalo).

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian dengan memformulasikan pada sebuah judul penelitian yaitu: “**Analisis Implementasi Standar Akuntansi Pemerintah Dalam Penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Gorontalo**”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Implementasi Standar Akuntansi Pemerintah dalam Penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Gorontalo.
2. Faktor apa saja yang menghambat Pemerintah Kota Gorontalo belum melaksanakan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis AkruaI sesuai PP No. 71 Tahun 2010.
3. Upaya apa saja yang dilakukan Pemerintah Kota Gorontalo dalam rangka penerapan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis AkruaI sesuai PP No. 71 Tahun 2010.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Implementasi Standar Akuntansi Pemerintah dalam Penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Gorontalo.
2. Untuk mengetahui Faktor apa saja yang menghambat Pemerintah Kota Gorontalo belum melaksanakan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis AkruaI sesuai PP No. 71 Tahun 2010.
3. Untuk mengetahui Upaya apa saja yang dilakukan Pemerintah Kota Gorontalo dalam rangka penerapan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis AkruaI sesuai PP No. 71 Tahun 2010.

### **1.4 Batasan Masalah**

Jenis penelitian adalah deskriptif yaitu penelitian yang didesain untuk menggambarkan karakteristik suatu fenomena atau populasi dari subyek berupa individu maupun organisasional dengan ruang lingkup penelitiannya adalah studi kasus yang menekankan pada Implementasi

Standar Akuntansi Pemerintah dalam Penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Gorontalo.

Mengingat luasnya ruang lingkup penelitian dan keterbatasan waktu, maka peneliti membatasi penelitian ini hanya pada faktor-faktor yang mempengaruhi Pemerintah Daerah belum melaksanakan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis AkruaI serta persiapan yang telah atau akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam menerapkan standar tersebut. Dalam artian, peneliti tidak akan mencari hubungan antara Standar Akuntansi Pemerintah terhadap Penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, akan tetapi peneliti lebih memfokuskan penelitian pada Penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

## **1.5 Manfaat Penelitian**

### **1.5.1 Manfaat Praktis**

Bagi Pemerintah Daerah, khususnya Dinas Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) Kota Gorontalo. Penelitian ini di harapkan bisa dapat memberikan manfaat serta masukan yang dapat berguna sebagai bahan pertimbangan di masa yang akan datang mengenai Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan.

### **1.5.2 Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Pengembangan Ilmu Akuntansi, Diharapkan dapat menambah wawasan tentang Pemerintah Daerah, terutama tentang penerapan Standar Akuntansi Pemerintah dalam Penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Gorontalo.

- 2 Bagi peneliti, di harapkan dapat memperoleh pengalaman yang berkaitan tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah sehingga diperoleh gambaran kesesuaian fakta di lapangan dengan teori yang dipelajari.
- 3 Dapat di jadikan sumber referensi dan tambahan informasi bagi peneliti selanjutnya tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan.