

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang masalah**

Setiap negara pasti membutuhkan pemerintahan yang baik atau yang sering disebut *good governance*. Pemerintahan yang baik ini merupakan suatu bentuk keberhasilan dalam menjalankan tugas untuk membangun negara sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. Untuk pencapaian tujuan tersebut setiap pemerintahan harus dapat mengelola sumber daya yang ada di negara, salah satunya yang terpenting adalah keuangan, (Kusuma, 2008).

Keuangan negara atau daerah menurut Undang-Undang RI no. 17 Tahun 2003 adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang ataupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Lalu hak dan kewajiban dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD. Peran serta masyarakat dalam pemerintahan sangat besar. Hal ini dapat dibuktikan dengan meningkatnya perhatian masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam hal pelaksanaan perekonomian negara.

Saat ini masyarakat kita telah berada pada era keterbukaan, teknologi informasi dan komunikasi sudah demikian maju dan terus berkembang dari

waktu ke waktu. Masyarakat semakin mudah untuk mendapatkan berbagai informasi dengan biaya yang relatif murah. Akibatnya masyarakat menjadi semakin cerdas sehingga lebih sulit untuk dibodohi dan dibohongi. Dalam hal pengelolaan keuangan publik pun, masyarakat akan semakin cerdas untuk menuntut adanya transparansi. Pemerintah baik pusat maupun daerah dituntut untuk lebih terbuka dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan keuangan publik yang membutuhkan informasi, (Mahmudi, 2010: 3). Dalam masyarakat yang maju peradabannya, pertanggungjawaban tersebut tidak cukup dengan laporan lisan saja, namun perlu didukung dengan laporan pertanggungjawaban secara tertulis.

Secara tertulis untuk mengetahui posisi kinerja keuangan suatu entitas dapat dilihat dalam laporan keuangannya untuk suatu periode atau pada saat tertentu. Laporan keuangan merupakan laporan yang disusun secara sistematis mengenai posisi keuangan suatu entitas pada saat tertentu dan kinerja suatu entitas pada periode tertentu. Secara spesifik, tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumberdaya yang dipercayakan kepadanya, (Mursyidi, 2009: 61).

Laporan keuangan daerah disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh pemerintah daerah selama satu periode pelaporan. Informasi akuntansi yang

terkandung dalam suatu laporan keuangan harus memenuhi keempat karakteristik kualitatif laporan keuangan yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami, (Mahsun, dkk, 2006: 3).

Menurut Mahmudi (2010: 19) kualitas informasi dalam laporan keuangan pemerintah daerah sangat dipengaruhi oleh seberapa andal standar akuntansi yang diterapkan. Sehingga itu salah satu cara untuk meningkatkan kualitas informasi laporan keuangan adalah penyusunan laporan keuangan yang berpedoman pada standar akuntansi pemerintah.

Mahsun,dkk (2006: 65) menjelaskan standar akuntansi pemerintah adalah prinsip-prinsip yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia sudah menetapkan standar akuntansi untuk pemerintah yang disebut dengan SAP (Standar akuntansi pemerintah). Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan peraturan yang dapat mengatur dan mengelola penyajian laporan keuangan yang berkualitas. Peraturan yang dimaksud tersebut adalah peraturan pemerintah No 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP tahun 2005) yang sekarang telah dirubah dan diganti menjadi peraturan pemerintah Republik Indonesia No 71 tentang standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual (SAP 2010).

Tujuan dari penerapan SAP ini sebagai acuan bagi penyusun laporan keuangan pemerintahan pusat dan daerah dalam melaksanakan tugasnya, penyusun laporan keuangan dalam menanggulangi masalah akuntansi yang

belum diatur dalam standar, pemeriksa dalam memberikan pendapat mengenai apakah laporan keuangan disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan, dan para pengguna laporan keuangan dalam menafsirkan informasi yang disajikan pada laporan keuangan yang disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan, (Mursyidi, 2009).

Standar akuntansi berguna bagi penyusun laporan keuangan dalam menentukan informasi yang harus disajikan kepada pihak-pihak di luar organisasi. Para pengguna laporan keuangan di luar organisasi akan dapat memahami informasi yang disajikan jika disajikan dengan kriteria/persepsi yang dipahami secara sama dengan penyusun laporan keuangan. Bagi auditor, khususnya eksternal auditor, SAP digunakan sebagai kriteria dalam menilai informasi yang disajikan apakah sesuai dengan prinsip akuntansi berterima umum. SAP merupakan acuan wajib dalam penyajian laporan keuangan entitas pemerintah, baik pemerintah pusat dan juga pemerintah daerah wajib menyajikan laporan keuangan sesuai dengan SAP. Pengguna laporan keuangan termasuk legislatif akan menggunakan SAP untuk memahami informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dan eksternal auditor (BPK) akan menggunakannya sebagai kriteria dalam pelaksanaan audit. Dengan demikian SAP menjadi pedoman untuk menyatukan persepsi antara penyusun, pengguna, dan auditor, (Abas, 2011).

Sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005

tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sebagaimana yang telah diganti menjadi peraturan pemerintah Republik Indonesia No. 71 tentang standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual. SAP merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Dengan demikian, SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia.

Penyusunan laporan keuangan pemerintah Kota Gorontalo juga sudah mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintah dan prinsip-prinsip akuntansi yang diberlakukan. Namun terkait dengan pelaporan keuangannya pemerintah Kota Gorontalo berdasarkan hasil pemeriksaan oleh BPK bahwa laporan keuangan Kota Gorontalo tahun anggaran 2009 hingga 2011, penyajian laporan keuangan Kota Gorontalo masih mendapat opini "Wajar Dengan Pengecualian" atau *Qualified Opinion* dari BPK. BPK berpendapat bahwa laporan keuangan Pemerintah Kota Gorontalo menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material sesuai dengan SAP.

Pemerintah Kota Gorontalo telah menyajikan laporan keuangan berdasarkan SAP, namun masih ada beberapa yang belum disajikan sesuai dengan SAP yang menyebabkan laporan keuangan Kota Gorontalo tersebut masih mendapat opini WDP, diantaranya 1) Penyajian Investasi Non Permanen Dana Bergulir sebesar Rp 1.788.384.902,00 pada neraca tidak disajikan berdasarkan nilai bersih yang dapat direalisasikan dan berpotensi

tidak tertagih, 2) penatausahaan barang milik daerah di SKPD dan Bagian Aset DPPKAD tidak tertib sebesar Rp 580.581.466.375,20 sehingga penyajian Aset Tetap pada Neraca per 31 Desember 2009 tidak dapat diyakini kewajarannya, 3) realisasi Belanja Bantuan Sosial dan Hibah digunakan tidak sesuai ketentuan sehingga pada Laporan Realisasi Anggaran TA 2009 disajikan lebih sebesar Rp 1.786.525.000,00. 4) perbedaan saldo akhir SILPA TA 2007 dan saldo awal SILPA TA 2008 sebesar Rp 2.806.293.816,52 belum sepenuhnya ditindaklanjuti sehingga terdapat potensi adanya ketidak absahan belanja Tahun 2007 yang dapat mempengaruhi kewajaran penyajian Kas, Utang PFK dan Ekuitas Dana Lancar SILPA per 31 Desember 2009.

Penerapan SAP pada Pemerintah Kota Gorontalo, khususnya pada DPPKAD Kota Gorontalo belum sepenuhnya menerapkan standar akuntansi dalam hal ini SAP No. 71 tahun 2010, Namun dalam hal penyusunan laporan keuangan Pemerintah Kota Gorontalo belum menyusun laporan keuangan pokok yang dijelaskan dalam PP No 71 tahun 2010, dimana komponen laporan keuangan yang harus disusun berdasarkan peraturan tersebut ada tujuh laporan yaitu laporan realisasi anggaran (LRA), Laporan perubahan saldo anggaran lebih (laporan perubahan SAL), neraca, laporan operasional (LO), laporan arus kas (LAK), laporan perubahan ekuitas (LPE) dan catatan atas laporan keuangan (CaLK). Pemerintah Kota Gorontalo masih menyusun empat laporan keuangan dasar yang dijelaskan pada peraturan sebelumnya

yaitu LRA, Neraca, LAK dan Calk. Hal ini disebabkan Pemerintah kota Gorontalo masih dalam tahap proses penyesuaian dan masih dalam proses pelatihan.

Penelitian terdahulu mengenai pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintah terhadap kualitas laporan keuangan pernah dilakukan oleh Kusumah (2008) dengan judul Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Terhadap Kualitas Laporan Keuangan (Survei Pada SKPD/OPD Pemerintahan Kota Tasikmalaya). Hasil penelitiannya membuktikan terdapat pengaruh signifikan antara penerapan standar akuntansi pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan. Penelitian Permana (2012) dengan judul pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dan implikasinya pada akuntabilitas, survei pada dinas kota Bandung, penelitiannya membuktikan terdapat hubungan antara Standar Akuntansi Pemerintahan signifikan dalam meningkatkan Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dan implikasinya terhadap Akuntabilitas pada Dinas Pemerintah Kota Bandung.

Berdasarkan uraian tersebut penulis berkeinginan untuk meneliti lebih lanjut tentang pelaporan keuangan yang didasarkan pada Standar Akuntansi Pemerintahan sekaligus menuangkannya dalam skripsi dengan judul: "Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) Terhadap Kualitas Laporan Keuangan pemerintah Kota Gorontalo".

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas maka identifikasi masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Pemerintah Kota Gorontalo telah menyajikan laporan keuangan berdasarkan SAP, namun masih ada beberapa yang belum disajikan sesuai dengan SAP yang menyebabkan laporan keuangan Kota Gorontalo tersebut masih mendapat opini WDP, diantaranya 1) Penyajian Investasi Non Permanen Dana Bergulir pada neraca tidak disajikan berdasarkan nilai bersih yang dapat direalisasikan dan berpotensi tidak tertagih, 2) penatausahaan barang milik daerah di SKPD dan Bagian Aset DPPKAD tidak tertib sehingga penyajian Aset Tetap pada Neraca per 31 Desember 2009 tidak dapat diyakini kewajarannya, 3) realisasi Belanja Bantuan Sosial dan Hibah digunakan tidak sesuai ketentuan sehingga pada Laporan Realisasi Anggaran TA 2009 disajikan lebih sebesar 4) perbedaan saldo akhir SILPA TA 2007 dan saldo awal SILPA TA 2008 sebesar Rp 2.806.293.816,52 belum sepenuhnya ditindaklanjuti sehingga terdapat potensi adanya ketidakabsahan belanja Tahun 2007 yang dapat mempengaruhi kewajaran penyajian Kas, Utang PFK dan Ekuitas Dana Lancar SILPA per 31 Desember 2009.
2. Penerapan SAP pada Pemerintah Kota Gorontalo, khususnya pada DPPKAD Kota Gorontalo belum sepenuhnya menerapkan standar akuntansi dalam hal ini SAP No. 71 tahun 2010, Namun dalam hal

penyusunan laporan keuangan Pemerintah Kota Gorontalo belum menyusun laporan keuangan pokok yang dijelaskan dalam PP No 71 tahun 2010.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah penerapan standar akuntansi pemerintahan (SAP) berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah kota Gorontalo.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk menguji dan mengetahui seberapa besar pengaruh penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah Kota Gorontalo.

### **1.5 Manfaat penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini terdiri atas manfaat teoritis dan manfaat praktis yaitu:

1. Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai pengembangan ilmu pengetahuan di bidang akuntansi khususnya terkait dengan penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan terhadap kualitas penyajian laporan keuangan. Di samping itu hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai referensi untuk diperbandingkan dengan penelitian yang sejenis dimasa yang akan datang.

2. Manfaat praktis dari penelitian ini adalah hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah Kota Gorontalo dalam penyajian dan penyusunan laporan keuangan.