

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

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 negara harus mampu mengelola sumber daya yang ada di negara, salah satunya yang terpenting adalah keuangan, (Kusuma,2008).

Pemerintah Indonesia sudah melakukan berbagai cara untuk memperbaiki kualitas kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pemerintahan di Indonesia selama beberapa dekade terakhir. Upaya ini mendapat momentum dengan reformasi keuangan negara berupa diterbitkannya tiga paket Undang-undang (UU) di bidang keuangan negara yaitu Undang-undang No. 17 tahun 2003 tentang keuangan Negara. Undang-Undang No.1 tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara, dan Undang-undang No.15 tahun 2004 tentang pemeriksaan tanggung jawab dan pengelolaan keuangan Negara. Salah satu reformasi yang dilakukan pemerintah Indonesia adalah keharusan penerapan akuntansi berbasis akrual pada setiap instansi pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang dimulai tahun anggaran 2008. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 17.

Tahun 2003 tentang keuangan Negara dalam pasal 36 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut,

”Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual berdasarkan Undang-undang pasal 1 untuk pelaksanaannya dilakukan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas”.

Undang-undang No. 17 tahun 2013 mengamanatkan bahwa pendapatan dan belanja baik dalam penganggaran maupun laporan pertanggungjawabannya diakui dan diukur dengan basis akrual. Hal tersebut dapat dari pasal 1 Undang-undang No. 17 tahun 2003 yang mendefinisikan pendapatan sebagai berikut:

“Pendapatan negara/daerah adalah hak pemerintah pusat/daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dan belanja negara/daerah adalah kewajiban pemerintah pusat/daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih”.

Perkembangan akuntansi pemerintahan di Indonesia sebelum reformasi keuangan belum mengembirakan. Saat itu akuntansi pemerintahan di Indonesia belum berperan sebagai alat untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja birokrasi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Pada periode tersebut, *output* yang dihasilkan oleh akuntansi pemerintahan di Indonesia sering

tidak akurat, terlambat, dan tidak informatif, sehingga tidak dapat diandalkan dalam pengambilan keputusan.

Perubahan dari basis kas menjadi basis akrual dalam akuntansi pemerintahan merupakan bagian dari bangunan yang ingin dibentuk dalam reformasi dibidang keuangan negara seperti yang diamanatkan dalam Undang-undang No. 17 tahun 2003. Oleh karena itu, perubahan basis akuntansi pemerintahan di Indonesia dan basis kas menuju basis akrual dilakukan secara bertahap. Pasal 70 ayat (2) Undang-undang 1 tahun 2004 “ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual dilaksanakan selambat-lambatnya tahun anggaran 2008”.

Pada tahun 2005, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menetapkan peraturan pemerintah nomor 24 tentang standar akuntansi pemerintahan yang merupakan standar akuntansi pemerintahan pada masa transisi dari basis kas menuju basis akrual penuh. Standar akuntansi pemerintahan mulai diberlakukan untuk penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun anggaran 2005. Berdasarkan peraturan pemerintah tersebut, akuntansi pemerintahan menggunakan akuntansi basis kas menuju akrual (*cash basis toward accrual*), artinya menggunakan basis kas untuk pengakuan pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam laporan realisasi

anggaran dan basis akrual untuk pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dalam neraca.

Kemudian pada tahun 2010 pemerintah mengeluarkan peraturan pemerintah No. 71 tentang standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual sehingga peraturan pemerintah No. 24 tahun 2005 sudah dicabut dan tidak berlaku lagi. Jika dibandingkan dengan akuntansi pemerintah berbasis kas menuju akrual, akuntansi berbasis akrual sebenarnya tidak banyak berbeda. Pengaruh perlakuan akrual dalam akuntansi berbasis kas menuju akrual diakomodasi di dalam laporan keuangan terutama neraca yang disusun sesuai dengan peraturan pemerintah nomor 24 tahun 2005 tentang standar akuntansi pemerintahan. Keberadaan pos piutang, aset tetap, hutang merupakan bukti adanya proses pembukuan yang dipengaruhi asas akrual adalah suatu basis akuntansi di mana transaksi ekonomi dan peristiwa lainnya diakui, dicatat, dan disajikan dalam laporan keuangan pada saat terjadinya transaksi tersebut, tanpa memperhatikan waktu kas atau setara kas diterima atau dibayarkan. Dalam akuntansi berbasis akrual, waktu pencatatan (*recording*) sesuai dengan saat terjadinya transaksi, sehingga dapat menyediakan informasi yang paling komprehensif karena seluruh transaksi dicatat.

Tujuan dari penerapan standar akuntansi pemerintahan ini sebagai acuan bagi penyusunan laporan keuangan pemerintahan pusat dan daerah dalam melaksanakan tugasnya, penyusunan 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: 27)

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

Penyusunan laporan keuangan pemerintah Kota Gorontalo juga sudah mengacu pada standar akuntansi pemerintah dan prinsip-prinsip akuntansi, yang diberlaku. Namun terkait dengan pelaporan keuangannya pemerintah Kota Gorontalo berdasarkan hasil pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan bahwa laporan keuangan Kota Gorontalo tahun anggaran 2009 hingga 2012, penyajian laporan keuangan Kota Gorontalo masih mendapat opini “Wajar Dengan Pengecualian” atau *Qualified Opinion* dari Badan Pemeriksa Keuangan. Badan Pemeriksa Keuangan berpendapat bahwa laporan keuangan pemerintah Kota Gorontalo menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Selama ini hasil laporan keuangan Kota Gorontalo belum sepenuhnya menjadi salah satu dokumen pengambilan keputusan untuk perencanaan keuangan jangka panjang dan hanya untuk memenuhi ketentuan perundang-undangan.

Fenomena yang ditemukan dalam penelitian ini berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan yaitu pemerintah Kota Gorontalo telah menyajikan laporan keuangan berdasarkan standar akuntansi pemerintah, namun masih ada beberapa yang belum disajikan sesuai dengan standar yang menyebabkan laporan keuangan Kota Gorontalo tersebut masih mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian, diantaranya 1) terdapat selisih lebih Rp 81.792.402.032,45 dan selisih kurang Rp 44.143.104.186.,45 antara nilai pada neraca dengan kartu Inventaris Barang, 2) penghapusan item barang tanpa SK Walikota

sebesar Rp 72.193.638.406,00, 3) terdapat aset tetap tanah yang luasnya tidak bisa diidentifikasi sebesar Rp 41.658.337.135,00, 4) terdapat aset tetap tanah dan bangunan yang tidak jelas lokasinya sebesar Rp 243.677.176.250,00, 5) terdapat aset tetap yang tidak diketahui keberadaannya sebesar Rp 43.317.895.150,00, 6) belanja pemeliharaan sebesar Rp 9.308.575.448,00 belum dikapitalisasi ke jenis aset tetapnya. Catatan dan data yang tersedia tidak memungkinkan Badan Pemeriksa Keuangan untuk melaksanakan prosedur pemeriksaan yang memadai untuk memperoleh keyakinan atas nilai aset tetap per 31 Desember 2012. Berikut ini tabel opini laporan keuangan Kota Gorontalo dari tahun 2007 sampai dengan 2012.

Tabel 1
Opini Laporan Keuangan Kota Gorontalo

Tahun	Opini
2007	Tidak Memberikan Pendapat
2008	Tidak Memberikan Pendapat
2009	Wajar Dengan Pengecualian
2010	Wajar Dengan Pengecualian
2011	Wajar Dengan Pengecualian
2012	Wajar Dengan Pengecualian

Sumber: www.bpk.go.id

Berdasarkan tabel dapat dilihat bahwa dari tahun 2007 sampai dengan 2012 laporan keuangan Kota Gorontalo belum mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian, akan tetapi mengalami peningkatan opini dari

Tidak Memberikan Pendapat menjadi Wajar Dengan Pengecualian sejak tahun 2009.

Dengan diberlakukannya peraturan pemerintah No 71 tahun 2010 maka sumber daya manusia harus memiliki pemahaman yang baik mengenai akuntansi pemerintahan yang berbasis akrual sehingga menghasilkan laporan keuangan berkualitas baik. Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Danofi (2012) dengan hasil kualitas laporan keuangan pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara di Wilayah Priangan Timur berada pada kategori sangat baik. Hal tersebut karena Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara di Wilayah Priangan Timur selalu menyajikan laporan keuangan berdasarkan kriteria relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami. Pemahaman atas penerapan standar akuntansi pemerintah berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan. Artinya semakin baik pemahaman atas penerapan standar akuntansi pemerintah maka menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Tahir (2013) dengan hasil terdapat pengaruh yang signifikan dari penerapan standar akuntansi pemerintah terhadap kualitas laporan keuangan di pemda Kabupaten Gorontalo dan pengaruhnya bersifat positif. Semakin baik standar akuntansi pemerintah maka kualitas laporan keuangan juga akan semakin meningkat. Penulis merujuk kepada penelitian tersebut akan tetapi terdapat perbedaan lokasi penelitian pada pemerintah Kota Gorontalo.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Terhadap Kualitas Laporan Keuangan pada Pemerintah Kota Gorontalo.**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas penulis mengidentifikasi masalah yaitu kualitas laporan keuangan pemerintah Kota Gorontalo dari tahun anggaran 2009 hingga 2012 masih belum memenuhi kriteria dengan mendapatkan penilaian Wajar Dengan Pengecualian, serta hasil laporan keuangan belum sepenuhnya menjadi salah satu dokumen pengambilan keputusan untuk perencanaan keuangan jangka panjang, selama ini laporan keuangan hanya untuk memenuhi ketentuan perundang-undangan.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan diteliti oleh penulis adalah apakah standar akuntansi pemerintahan berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan di pemerintah Kota Gorontalo ?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah standar akuntansi pemerintahan berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan di pemerintah Kota Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka penulis berharap agar penelitian ini dapat berguna antara lain:

1.5.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah penelitian diharapkan dapat bermanfaat sebagai pengembangan ilmu pengetahuan dibidang 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.

1.5.2 Manfaat Praktis

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