

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah Indonesia sudah melakukan berbagai upaya 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 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Tanggungjawab 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 UU 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 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 13, 14, 15 dan 16 undang-undang ini dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas".

UU Nomor 17 Tahun 2003 mengamanatkan bahwa pendapatan dan belanja baik dalam penganggaran maupun laporan pertanggungjawabannya diakui dan diukur dengan basis akrual. Hal tersebut dapat dilihat dari Pasal 1 UU Nomor 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 pemerintah di Indonesia sebelum reformasi keuangan belum menggembirakan. 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 (Danofi, 2013).

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 UU Nomor 17 Tahun 2003. Oleh karena itu, perubahan basis akuntansi pemerintahan di Indonesia dari basis kas menuju basis akrual dilakukan secara bertahap.

Pada tahun 2005, Presiden Susilo Bambang Yudoyono menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang merupakan standar akuntansi pemerintahan masa transisi dari basis kas menuju basis akrual penuh. SAP mulai diberlakukan untuk penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD Tahun Anggaran 2005. Berdasarkan PP 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 asset, kewajiban dan ekuitas dalam neraca.

Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan dengan *basis cash towards accrual* di pemerintah Indonesia baik pusat maupun daerah telah berjalan selama hampir tujuh tahun. Dalam rangka penerapan SAP dimaksud, pemerintah pusat telah membangun sistem akuntansi berbasis komputer (Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat) untuk menyelenggarakan akuntansi dan menghasilkan laporan keuangan di seluruh Kementerian/Lembaga, Bendahara Umum Negara, Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP).

Kemudian pada tahun 2010 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual sehingga Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 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 sudah banyak diakomodasi di dalam laporan keuangan terutama neraca yang disusun sesuai dengan PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Keberadaan pos piutang, aset tetap, hutang merupakan bukti adanya proses pembukuan yang dipengaruhi oleh asas akrual. Akuntansi berbasis akrual adalah suatu basis akuntansi dimana 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 komperhensif karena seluruh transaksi dicatat.

Dengan diberlakukannya PP Nomor 71 Tahun 2010 maka pegawai pada semua instansi harus memiliki pemahaman yang baik mengenai akuntansi pemerintahan berbasis akrual sehingga menghasilkan laporan keuangan berkualitas baik. Dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia, SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum. Untuk itu perlu diperhatikan faktor pemahaman terhadap SAP guna penyusunan laporan keuangan. Pemahaman terhadap SAP ini sangat diperlukan supaya hasil dari laporan keuangan daerah dapat dipertanggungjawabkan.

Mardiasmo (2002) menegaskan bahwa sistem pertanggungjawaban keuangan suatu institusi dapat berjalan dengan baik, bila terdapat mekanisme pengelolaan keuangan yang baik pula. Pemahaman sistem akuntansi merupakan faktor lain yang perlu untuk dicermati, karena untuk dapat menyajikan informasi keuangan yang memadai dalam bentuk pelaporan keuangan yang dapat dipahami oleh pengguna, maka harus dilakukan oleh personel yang memiliki kompetensi di bidang pengelolaan keuangan daerah.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Danofi (2013) yang meneliti tentang “Pengaruh Pemahaman atas Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Terhadap Kualitas Laporan Keuangan (Penelitian pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara di Priangan Timur)”. Tempat penelitian Danofi (2013) adalah KPPN di Priangan Timur sedangkan penelitian ini menggunakan tempat penelitian pada seluruh SKPD yang ada di Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan. Pada penelitian Danofi dan penelitian ini sama-sama menggunakan variabel pemahaman pegawai atas SAP dan kualitas laporan keuangan.

Vindy Nerson Kalay selaku Plt. Kepala Seksi Pengelolaan Data dan Sistem Akuntansi di Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan dalam wawancara dengan peneliti menuturkan pesimis akan mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) ditahun 2014. Apalagi mulai tahun 2015 ini

sudah ditegaskan untuk menerapkan SAP berbasis akrual di pemerintah Indonesia baik pusat maupun daerah, akan lebih sulit karena kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM) yang menguasai Standar Akuntansi Pemerintahan. Hal tersebut yang menjadi masalah selama ini dalam perbaikan kualitas laporan keuangan (DPPKAD, 5 Februari 2015).

Di samping informasi di atas, berikut ini diinformasikan pula bahwa hasil opini audit BPK atas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2013 adalah nampak pada tabel berikut ini:

Tabel 1: Opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan

Tahun	Opini
2011	Tidak Memberikan Pendapat
2012	Wajar Dengan Pengecualian
2013	Wajar Dengan Pengecualian

Sumber: DPPKAD Bolaang Mongondow Selatan

Berdasarkan tabel 1 dapat dilihat bahwa dari tahun 2011 sampai dengan 2013 LKPD Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan belum mendapatkan opini WTP, akan tetapi mengalami peningkatan opini dari TMP menjadi WDP sejak tahun 2012. BPK berpendapat bahwa laporan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material sesuai dengan SAP. Namun masih terdapat beberapa yang belum disajikan sesuai dengan SAP yang

menyebabkan laporan keuangan Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan mendapat opini WDP diantaranya: 1) Persediaan senilai Rp. 354.346.929,00 tidak dapat diyakini kewajarannya karena pengeluaran atas persediaan tersebut tidak dicatat secara tertib dalam buku persediaan; 2) Pajak pengambilan bahan galian C sebesar Rp. 350.275.000,00 tidak dipungut dan disetorkan ke kas daerah; 3) kelebihan pembayaran honorarium sebesar Rp. 335.275.000,00; 4) realisasi belanja barang yang tidak sesuai ketentuan sebesar Rp. 645.210.898,00; 5) realisasi belanja modal pengadaan truk tronton sebesar Rp. 1.287.500.000,00 dan pekerjaan jalan sebesar Rp. 1.019.220.927,46 tidak dapat diyakini kewajarannya (BPK RI Perwakilan Sulawesi Utara, 2012).

Alasan dilakukan penelitian pada pemerintah daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan adalah karena berdasarkan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) di tahun 2011 Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan mendapat opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) dan pada tahun 2012 sampai dengan 2013 Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) padahal opini yang diharapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan adalah opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Selain itu, Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan merupakan kabupaten pemekaran dari Kabupaten Bolaang Mongondow sejak Juli

2008. Kabupaten ini juga merupakan salah satu daerah berkembang se Bolaang Mongondow Raya.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pemahaman Pegawai Atas Implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan”**.

1.2 Identifikasi Masalah

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

1. Pemahaman pegawai atas implementasi standar akuntansi pemerintahan pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan masih kurang baik karena kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM) yang menguasai SAP.
2. Kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan masih kurang baik karena masih terdapat beberapa yang belum disajikan sesuai dengan SAP.
3. Adanya keyakinan pesimis dari penanggungjawab pelaporan keuangan daerah atas laporan keuangan yang akan dihasilkan dan diaudit pada tahun berikutnya

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah pemahaman pegawai atas implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menguji pengaruh pemahaman pegawai atas implementasi standar akuntansi pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoretis

Penelitian ini secara teoretis diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan terhadap masalah yang dihadapi oleh pemerintah mengenai standar akuntansi pemerintahan serta dapat dijadikan dasar dan referensi penelitian lebih lanjut mengenai pengaruh pemahaman pegawai atas implementasi SAP terhadap kualitas laporan keuangan di berbagai kota di Indonesia.

1.5.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai salah satu dasar pertimbangan dalam pengambilan keputusan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan dalam menyikapi pemahaman pegawai atas implementasi SAP terhadap kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan.