

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pergantian pemerintahan dari orde baru kepada orde reformasi yang dimulai pertengahan tahun 1998 menuntut pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang lebih luas dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional. Pelaksanaan otonomi daerah telah mulai diberlakukan sejak tahun 2001. Melalui otonomi daerah, kewenangan pemerintah pusat dalam beberapa bidang didelegasikan menjadi kewenangan daerah termasuk kewenangan dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Pemerintah daerah mempunyai hak dan kewenangan yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah.

Otonomi daerah yang sedang bergulir sebagai bagian dari adanya reformasi atas kehidupan bangsa yang oleh pemerintah pusat telah ditampung dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (Pembaharuan UU No. 22/1999). Salah satu konsekuensi lebih lanjut dari adanya undang-undang tersebut adalah perlu diatur pula tentang hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sebagai perwujudan dalam mengakomodasi hal tersebut, diterbitkan pula UU No. 33/2004 tentang Perimbangan antara Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Pembaharuan UU No. 25/1999). Kedua peraturan perundangan tersebut merupakan bagian utama dalam reformasi di

bidang keuangan daerah. Dengan demikian, terbitnya kedua undang-undang tersebut merupakan momentum penting dalam reformasi keuangan daerah.

Pembaharuan manajemen keuangan daerah di era otonomi daerah ini, ditandai pula dengan ditetapkannya paket Undang-Undang bidang keuangan Negara, yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Peraturan perundang-undangan tersebut menyatakan bahwa Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Pada hakekatnya di dalam pemerintah daerah belum dapat menyusun laporan keuangan yang berkualitas karena belum sepenuhnya memahami penerapan standar akuntansi pemerintahan dan sistem akuntansi keuangan daerah, sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) untuk dapat menghasilkan laporan keuangan daerah yang berkualitas diperlukan penerapan standar akuntansi pemerintahan dan penerapan sistem akuntansi keuangan daerah yang mengacu pada SAP. Sistem akuntansi pemerintahan pada tingkat pemerintah pusat diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan yaitu PMK No. 59/PMK.06/2005 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat, maka sistem akuntansi pemerintahan pada tingkat pemerintah daerah diatur dengan Permendagri No. 59 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah perubahan atas Permendagri No. 13 tahun 2006 yaitu pada pasal 232 yang mengatur tentang Sistem Akuntansi Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu

penerapan standar akuntansi pemerintahan dan penerapan sistem akuntansi keuangan daerah merupakan salah satu syarat dan pedoman bagi pemerintah daerah untuk dapat menghasilkan laporan keuangan daerah yang berkualitas.

Namun kenyataan yang terjadi saat ini tidak demikian berdasarkan hasil pemeriksaan BPK yang termuat dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2010 sebanyak 1.256 kasus kelemahan sistem akuntansi dan pelaporan yaitu sebanyak 579 kasus pencatatan tidak/belum dilakukan atau tidak akurat, sebanyak 439 kasus proses penyusunan laporan tidak sesuai ketentuan, sebanyak 25 kasus entitas terlambat menyampaikan laporan, sebanyak 186 kasus sistem informasi akuntansi dan pelaporan belum didukung SDM yang memadai.

Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK tentang Perkembangan Opini LKPD Tahun 2007-2009 secara khusus pada pemerintahan Kabupaten Kota di wilayah Priangan Jawa Barat dapat disajikan pada tabel 1.1 di bawah ini.

**Tabel 1.1**  
**Perkembangan Opini LKPD Tahun 2007-2009**  
**Wilayah Priangan Jawa Barat**

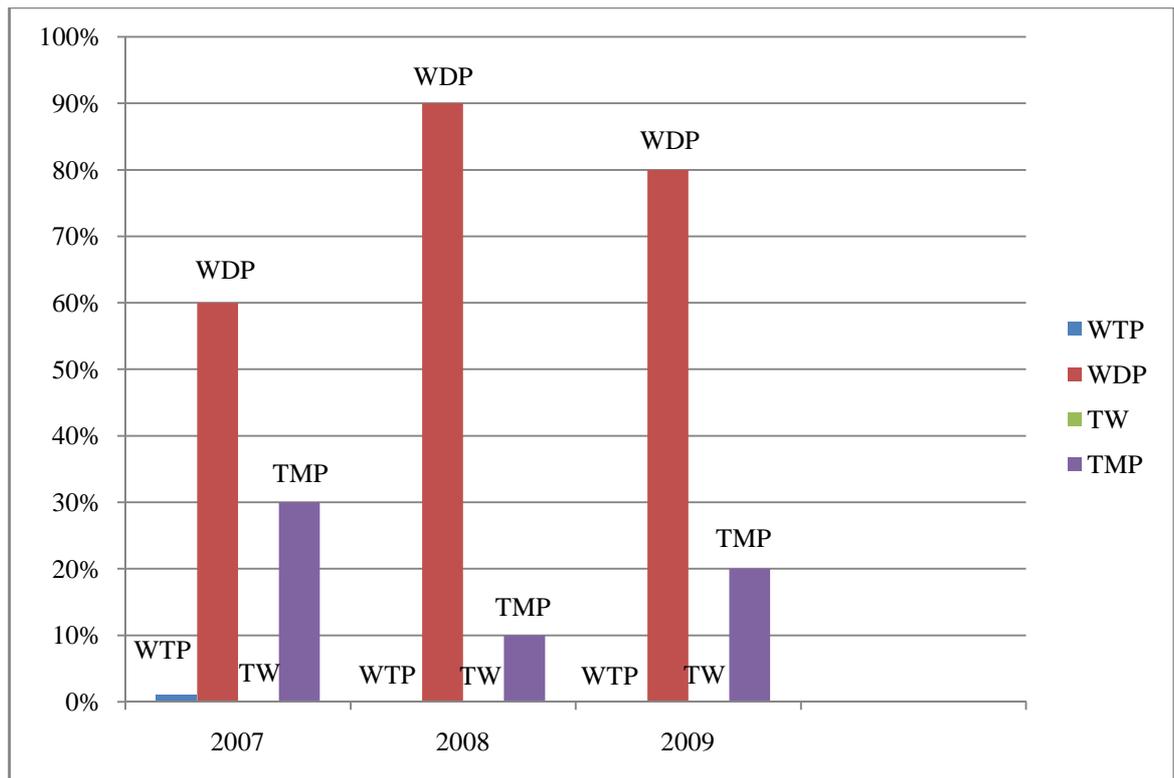
LKPD	OPINI								JUMLAH
	WTP	%	WDP	%	TW	%	TMP	%	
2007	1	10%	6	60%	0	0	3	30%	10
2008	0	0	9	90%	0	0	1	10%	10
2009	0	0	8	80%	0	0	2	20%	10

*Sumber : Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2010 BPK*

Berdasarkan tabel 1.1, dari tahun 2007-2009 opini WDP mendominasi pada laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Kota wilayah Priangan Jawa Barat dan hanya satu pemerintah Kabupaten Kota yang mendapat opini WTP pada tahun 2007. Bahkan opini *disclaimer* LKPD pada tahun 2007 diberikan

kepada tiga LKPD, tahun 2008 diberikan pada satu LKPD dan tahun 2009 diberikan pada dua LKPD pada pemerintahan daerah di wilayah Priangan Jawa Barat.

Grafik 1.1 berikut menyajikan perkembangan tiap-tiap jenis opini dalam persentase.



Sumber : Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2010 BPK (data diolah)

**Gambar 1.1**  
**Grafik Perkembangan Opini LKPD Tahun 2007-2009**  
**Pemerintahan Kabupaten Kota wilayah Priangan Jawa Barat (dalam %)**

Opini *disclaimer* yang diberikan kepada pemerintah daerah di wilayah Priangan Jawa Barat mengalami penurunan dari tahun 2007-2008, namun opini *disclaimer* ini mengalami peningkatan dari tahun 2008-2009. Pada tahun 2008 hanya ada satu pemerintah daerah yang menerima opini *disclaimer* dan pada

tahun 2009 mengalami peningkatan menjadi dua pemerintah daerah. Berikut disajikan opini LKPD tahun 2009 secara khusus di wilayah Priangan Jawa Barat.

**Tabel 1.2**  
**Opini LKPD Kabupaten dan Kota Di Wilayah Priangan Jawa Barat**

No	Entitas Pemerintah Daerah	Opini BPK
1	Kabupaten Bandung	Wajar Dengan Pengecualian
2	Kabupaten Bandung Barat	Tidak Memberikan Pendapat
3	Kota Cimahi	Wajar Dengan Pengecualian
4	Kota Bandung	Tidak Memberikan Pendapat
5	Kota Tasikmalaya	Wajar Dengan Pengecualian
6	Kota Banjar	Wajar Dengan Pengecualian
7	Kabupaten Garut	Wajar Dengan Pengecualian
8	Kabupaten Sumedang	Wajar Dengan Pengecualian
9	Kabupaten Tasikmalaya	Wajar Dengan Pengecualian
10	Kabupaten Ciamis	Wajar Dengan Pengecualian

*Sumber : Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2010 BPK (data diolah)*

Berdasarkan laporan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK Semester II (IHPS) Tahun 2010 pada pemerintah Kabupaten Kota wilayah Priangan Jawa Barat dalam tabel 1.2, terlihat jelas bahwa mayoritas opini yang diperoleh pemerintah Kabupaten Kota adalah opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) yakni delapan Kabupaten Kota dan dua pemerintah daerah yang memperoleh opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) yakni Kabupaten Bandung Barat dan Kota Bandung. Berdasarkan temuan BPK tersebut, menunjukkan bahwa kualitas laporan keuangan pemerintah Kabupaten Kota wilayah Priangan Jawa Barat masih perlu ditingkatkan lagi. Hal ini disebabkan opini yang diberikan BPK atas

laporan keuangan pemerintah tersebut, masih dalam kategori wajar dengan pengecualian dan bahkan ada dua pemerintah daerah yang mendapat opini tidak memberikan pendapat. Bahkan pada laporan keuangan Kabupaten Bandung dua tahun berturut-turut (2007-2008) selalu ditemukan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang berlaku, kecurangan, dan ketidakpatuhan yang material oleh BPK, sedangkan dalam standar akuntansi pemerintahan, laporan keuangan yang berkualitas salah satunya adalah harus disajikan secara andal. Andal disini berarti bebas dari pengertian menyesatkan dan kesalahan yang material, menyajikan secara jujur dan dapat diverifikasi. Menurut Arif Nur Alam, Sekretaris Jendral Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA), “laporan keuangan yang dinyatakan tidak memberikan pendapat (*disclaimer*) memiliki potensi penyimpangan sangat besar. Laporan keuangan dapat dinyatakan berkualitas jika pemerintah memperoleh opini wajar tanpa pengecualian”.

Hasil Pemeriksaan BPK atas delapan LKPD di wilayah Priangan Jawa Barat menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum dapat mencapai opini “Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)”, melainkan 7 (tujuh) LKPD mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dan 1 (satu) mendapat opini Menolak Memberikan Pendapat (*Disclaimer*). Hal-hal yang dikecualikan antara lain berupa : 1) Penyajian dan/atau pengungkapan penyertaan modal pemerintah kepada perusahaan daerah di atas 20% tidak disajikan dengan metode ekuitas sebagaimana dinyatakan dalam Standar Akuntansi Pemerintahan. 2) Penyajian dan/atau pengungkapan dana bergulir kepada masyarakat tidak disajikan sesuai nilai bersih yang dapat direalisasikan sebagaimana dinyatakan dalam Standar

Akuntansi Pemerintahan. 3) Penggunaan langsung atas pendapatan yang tidak dilakukan melalui mekanisme APBD sehingga transaksi tersebut tidak tersaji dalam LRA TA 2009. 4) Penyajian piutang dan utang tidak didukung dengan rincian daftar debitur/kreditur maupun dokumen sumber bukti keterjadian piutang/utang tersebut. 5) Penyajian persediaan tidak didukung dengan rincian daftar persediaan dan tidak dilengkapi dengan Berita Acara *Stock Opname* pada tanggal neraca pada seluruh SKPD. Atas persediaan ini pun, BPK mengalami kesulitan untuk melakukan prosedur alternatif mengingat SKPD tidak melakukan pencatatan atas mutasi persediaannya. Jikapun ada pencatatan, hanya dilakukan oleh sebagian SKPD dan antar catatan atas persediaan tersebut tidak saling mendukung sehingga tidak dapat diverifikasi. 6) Penyajian aset tetap tidak didukung dengan rincian daftar aset maupun dokumen berupa daftar inventarisasi dan penilaian asset tersebut. Jikapun daftar inventarisasi tersebut dimiliki, data tersebut sudah tidak mutakhir dan tidak valid yang disebabkan mutasi barang antar SKPD tidak diikuti dengan mutasi pencatatannya. Bahkan sebagian pemda belum melakukan inventarisasi atas aset tetapnya. Selain itu, terkait dengan pengamanan aset tetap tanah, pemerintah daerah belum melakukan pen-sertifikatan atas semua tanah yang dimilikinya. (Sumber : *Siaran Pers BPK, Bandung, Jumat 13 Agustus 2010*)

Kondisi yang semakin buruk ini sangat memprihatinkan mengingat dana yang dikelola oleh pemerintah adalah dana publik. Di samping itu, kondisi ini merupakan tantangan (tugas rumah) bagi pemerintah daerah untuk memperbaiki kualitas laporan keuangan mereka. Berdasarkan PP No. 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan mengatakan bahwa Pemerintah menyusun

Sistem Akuntansi Pemerintahan yang mengacu pada SAP. Sehingga jika penerapan standar akuntansi tidak diterapkan dengan baik maka akan menyebabkan penerapan sistem akuntansi keuangan daerah yang tidak baik juga. Pengantar PP No. 71 Tahun 2010 juga mengatakan bahwa standar akuntansi pemerintahan adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Dengan demikian, standar akuntansi pemerintahan merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia. Mardiasmo (2004 :35) mengatakan bahwa untuk dapat menghasilkan laporan keuangan yang relevan, handal, dan dapat dipercaya, pemerintah daerah harus memiliki sistem akuntansi yang handal. Sistem akuntansi yang lemah menyebabkan laporan keuangan yang dihasilkan juga kurang handal dan kurang relevan untuk pembuatan keputusan. Sehingga penerapan standar akuntansi pemerintahan dan penerapan sistem akuntansi keuangan daerah yang tidak baik maka akan menyebabkan kualitas laporan keuangan daerah juga tidak baik.

Adapun pada penelitian sebelumnya yang terkait dengan penerapan standar akuntansi pemerintahan dan sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan daerah adalah sebagai berikut :

**Tabel 1.3**  
**Penelitian Terdahulu**

Nama Peneliti/Tahun	Judul Penelitian	Hasil	Perbedaan
Erwin Danismaya 2009	Pengaruh Penerapan Sistem Akuntansi Keuangan terhadap Akuntabilitas Laporan Keuangan pada Pusat Pengembangan dan Pemberdayaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan Bandung	Penelitian tersebut mengatakan bahwa terdapat pengaruh positif antara sistem akuntansi keuangan	Perbedaan dengan penelitian ini yakni terletak pada variabel Y. Penelitian sebelumnya menggunakan Akuntabilitas Laporan

		dengan akuntabilitas laporan keuangan sebesar 52,8%	Keuangan Pemerintah sebagai variabel Y, sementara penelitian ini menggunakan kualitas laporan keuangan daerah sebagai variabel Y
Adrianus Fajar 2010	Pengaruh Sistem Akuntansi Keuangan Daerah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Bandung	Terdapat hubungan dan pengaruh positif antara sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan sebesar 78,3%	Perbedaan dengan penelitian ini yakni penelitian ini menambah satu variabel yaitu penerapan SAP dan penelitian ini lebih luas pada wilayah priangan Jawa Barat
Toni Irwana 2010	Pengaruh Efektifitas Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Terhadap Kualitas Laporan Keuangan	Efektifitas penerapan standar akuntansi pemerintahan berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan sebesar 28,6%	Perbedaan dengan penelitian ini yakni penelitian ini menambah satu variabel yaitu penerapan Sistem akuntansi keuangan daerah

Oleh karena itu berdasarkan fakta-fakta dan fenomena yang dijelaskan diatas, maka penulis ingin meneliti lebih jauh dan mendalam tentang “Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Daerah”. (Penelitian Pada Pemerintahan Kabupaten Kota Wilayah Priangan Jawa Barat).

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah, maka penulis mengemukakan rumusan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintahan terhadap penerapan sistem akuntansi keuangan daerah pada pemerintahan Kabupaten Kota wilayah Priangan Jawa Barat.
2. Bagaimana pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan daerah pada pemerintahan Kabupaten Kota wilayah Priangan Jawa Barat.
3. Bagaimana pengaruh penerapan sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan daerah pada pemerintahan Kabupaten Kota wilayah Priangan Jawa Barat.

## **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Maksud dari penelitian ini adalah untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintahan terhadap penerapan sistem akuntansi keuangan daerah. Dan pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintahan dan penerapan sistem akuntansi keuangan daerah guna meningkatkan kualitas laporan keuangan daerah pada Pemerintahan Kabupaten Kota Wilayah Priangan Jawa Barat.

### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintahan terhadap penerapan sistem akuntansi keuangan daerah pada pemerintahan Kabupaten Kota wilayah Priangan Jawa Barat.
2. Untuk mengetahui pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintahan terhadap kualitas laporan keuangan daerah pada pemerintahan Kabupaten Kota wilayah Priangan Jawa Barat.
3. Untuk mengetahui pengaruh penerapan sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kualitas laporan keuangan daerah pada pemerintahan Kabupaten Kota wilayah Priangan Jawa Barat.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Dari penulisan penelitian ini, diharapkan berguna dan bermanfaat bagi semua pihak. Adapun kegunaan dari penelitian ini dapat ditinjau dari dua aspek.

#### **1.4.1 Aspek Akademis**

- a. Akademis yaitu guna mengembangkan dan mengkaji lebih dalam lagi mengenai penerapan standar akuntansi pemerintahan dan penerapan sistem akuntansi keuangan daerah sebagai acuan dalam penyajian laporan keuangan daerah yang berkualitas.

### 1.4.2 Aspek Praktis

- a. Pemerintahan Kabupaten Kota Wilayah Priangan Jawa Barat dapat memperoleh manfaat pengetahuan lebih mendalam tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah sehingga mampu menerapkannya dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah daerah yang berkualitas.

