

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara substansial, Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 menyatakan bahwa terdapat tiga lingkup pemerintahan dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia, yaitu pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah yang lebih luas cakupannya memberi arahan pada pemerintahan yang cakupannya lebih sempit.

Undang-undang No 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai pengganti undang-undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan undang-undang Nomor 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah menjadi tonggak perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik terbatas atau lebih dikenal dengan istilah otonomi daerah.

Otonomi Daerah adalah usaha pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah secara lebih leluasa untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas dan potensi daerah sendiri. Dengan pemberian Otonomi Daerah Kabupaten dan Kota, pengelolaan keuangan sepenuhnya berada di tangan Pemerintah

Daerah. Oleh karena itu, diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik dalam rangka mengelola dana desentralisasi secara transparan, ekonomis, efisien, efektif dan akuntabel sebagaimana diamanatkan dalam tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Government Governance*). Maka diselenggarakanlah Laporan Keuangan sebagai bentuk akuntabilitas terhadap semua transaksi yang terjadi dalam satu periode akuntansi. (Bastian dan Soepriyanto, 2003).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 32 mengamanatkan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). SAP disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintah (KSAP) yang independen dan kemudian ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah yang terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pengawas Keuangan (BPK). SAP memiliki perbedaan penerapan basis akuntansi dengan Standar Akuntansi Keuangan (SAK) yang disusun IAI.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Keuangan Negara tersebut, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang merupakan SAP pertama yang dimiliki Indonesia sejak kemerdekaannya. Standar Akuntansi Pemerintahan dalam PP No. 24 Tahun 2005 tersebut

menggunakan basis kas untuk pengakuan transaksi pendapatan, belanja dan pembiayaan dan basis akrual untuk pengakuan aset, kewajiban dan ekuitas dana.

Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 masih bersifat sementara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan 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. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 perlu diganti, sebab basis kas terkadang kurang sesuai dengan transaksi selain yang menggunakan kas, hal ini mengakibatkan tidak adanya pencatatan pada jurnal keuangan ketika terdapat transaksi yang sama sekali tidak mempengaruhi kas.

Artinya, penyelenggaraan keuangan tidak cukup dengan basis kas, sehingga pemerintah membuat ketentuan penyelenggaraan akuntansi berbasis akrual dengan menyusun standar akuntansi dalam peraturan pemerintah pada PP No.71 Tahun 2010 yang menyatakan penyusunan standar keuangan pemerintah berbasis akrual menjadi pedoman penyajian informasi keuangan.

Sesuai Lampiran II PP No. 71 Tahun 2010, penerapan SAP berbasis akrual dapat dilaksanakan secara bertahap. Pemerintah dapat

menerapkan SAP basis kas menuju akrual (PP No. 24 Tahun 2005) paling lama 4 (empat) tahun setelah tahun anggaran 2010 yakni pada tahun 2014. Selanjutnya, setiap entitas pelaporan baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah wajib melaksanakan SAP Berbasis Akrual. Laporan Keuangan yang dihasilkan dari penerapan SAP Berbasis Akrual dimaksudkan dapat memberi manfaat lebih baik bagi para pemangku kepentingan, baik para pengguna maupun pemeriksa Laporan Keuangan pemerintah dan sebagai pemecahan masalah standar akuntansi sebelumnya. Kerena basis akrual mengakui dan mencatat transaksi serta peristiwa lainnya pada saat kejadian keuangan terjadi atau pada perolehan. (Halim, 2007 dan Bastian, 2001).

Dengan demikian, tahun 2014 dapat dikatakan sebagai tahun akhir penerapan akuntansi kas menuju akrual sekaligus tahun uji coba proses penerapan akuntansi basis akrual pada tiap pemerintah daerah, maka diharapkan seluruh entitas pelaporan telah menerapkan basis akuntansi akrual pada pelaporan keuangannya. Dalam masa-masa transisi, evaluasi penerapan PP No. 71 Tahun 2010 ini dirasa penting, sebab bagi KSAP, tahun 2014 merupakan tahun penyelesaian berbagai Buletin Teknis Akrual Paripurna sebagai landasan implementasi PP 71/2010 Akrual Paripurna awal 2015. Pada akhir tahun 2014, diramalkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) berbasis akuntansi menuju akrual bertambah dan opini WTP akan menurun untuk Laporan Keuangan yang berakhir pada periode 2015 karena hampir seluruh entitas pemerintahan dalam NKRI

berada dalam tahun pertama (percobaan) menggunakan basis akuntansi akrual paripurna.¹

Opini WTP merupakan salah satu opini dari empat opini auditor negara (Badan Pemeriksa Keuangan) terhadap audit Laporan Keuangan Pemerintah yang berarti auditor meyakini berdasarkan bukti-bukti audit yang dikumpulkan perusahaan/pemerintahan dianggap telah menyajikan Laporan Keuangan yang sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum dan tidak terdapat salah saji meterial yang mempengaruhi Laporan Keuangan secara keseluruhan. (Sugiarto dan Bagjana, 2013).

Mantan Wakil Presiden Republik Indonesia Boediono dalam Rapat Kerja Nasional Akuntansi Dan Pelaporan Keuangan Pemerintah pada Jum'at 12 September 2014 menyatakan bahwa, tidak ada jaminan Kementrian/Lembaga atau Pemerintah Daerah yang telah memperoleh opini WTP telah benar-benar terbebas dari praktek-praktek KKN.²

Jika WTP tidak menjamin kualitas Laporan Keuangan, ketaatan penerapan SAP dalam penyusunan Laporan Keuangan dapat menjadi solusinya. Dijelaskan dalam penelitian Permana (2011) bahwa, Standar Akuntansi Pemerintahan secara signifikan berpengaruh dalam meningkatkan kualitas Laporan Keuangan.

¹Hoesada, Jan. 2014. *Ramalan 2014*, <http://www.ksap.org/sap/ramalan-2014>. Accessed: 22/10/2014 7:03 AM

²Berita Wapres. 2014. *Opini WTP Bukan Tujuan Akhir : Pembukaan Rakernas Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah*, <http://www.wapresri.go.id/index/preview/berita/24468>. 21/11/2014 2:32PM

Menurut PP No. 71/2010, entitas akuntansi adalah unit pemerintahan pengguna anggaran/pengguna barang dan oleh karenanya wajib menyelenggarakan akuntansi dan menyusun Laporan Keuangan untuk digabungkan pada entitas Pelaporan. Entitas Pelaporan adalah unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi atau entitas Pelaporan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa Laporan Keuangan. Kerangka Konseptual pada Lampiran I PP No.71/2010 menyatakan bahwa, entitas Pelaporan yakni: (a) Pemerintah Pusat, (b) Pemerintah Daerah, (c) Masing-masing kementerian negara atau lembaga di lingkungan pemerintah pusat dan (d) Satuan organisasi di lingkungan pemerintah pusat/daerah atau organisasi lainnya, jika menurut peraturan perundang-undangan satuan organisasi dimaksud wajib menyajikan laporan keuangan – wajib menyajikan laporan keuangan berupa Laporan Keuangan yang bertujuan umum. Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) No 1 menjelaskan bahwa Laporan Keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas Pelaporan selama satu periode Pelaporan. Laporan Keuangan terutama digunakan untuk mengetahui nilai sumber daya ekonomi yang dimanfaatkan untuk melaksanakan kegiatan operasional pemerintahan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas Pelaporan

dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Daerah Kabupaten Nganjuk merupakan entitas Pelaporan yang telah menerapkan PP No 71 Tahun 2010 pada penyusunan Laporan Keuangannya dan memperoleh predikat Wajar Tanpa Pengecualian pada Laporan Keuangan Tahun Anggaran 2013 dan 2012. Namun, perolehan predikat WTP untuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kab. Nganjuk tampak janggal menengok beberapa kasus korupsi yang terkuak pada tahun 2013 menyeret nama pejabat-pejabat pada SKPD-SKPD di Kab. Nganjuk, contohnya kasus korupsi pengadaan barang farmasi habis pakai yang dananya bersumber dari APBD 2012 senilai Rp.12,8 Milyar oleh Direktur RSUD Nganjuk dan Kepala Sub Bagian Perbendaharaan RSUD Nganjuk.³

Padahal, Laporan Keuangan merupakan gambaran kinerja dan akuntabilitas penggunaan dan pengelolaan sumber daya ekonomis. Jika kinerja entitas Pelaporan “tidak benar”, otomatis Pelaporan Keuangan yang dihasilkan seharusnya juga tidak wajar. Maka perlu dilakukan evaluasi atas penerapan SAP dalam Laporan Keuangan dimana SAP merupakan kerangka konseptual Pelaporan Keuangan pemerintah untuk mengevaluasi kualitas Laporan Keuangan Kab. Nganjuk dan menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

³ Sukadi. 2013. *Direktur dan Bendahara RSUD Nganjuk Tersangka*, <http://anjukzone.com/index.php/hukum/1325-direktur-dan-bendahara-rsud-nganjuk-tersangka-dugaan-kasus-korupsi-proyek-pengadaan-barang-farmasi-habis-pakai-dana-apbd-2012-rp-12-8-miliar>. Accessed: 4/11/2014 11:25 AM

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut sehingga rumusan masalah pada penelitian ini adalah :

Bagaimana perlakuan akuntansi pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Nganjuk sebagai entitas Pelaporan milik pemerintah dalam menerapkan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010?

C. Batasan Masalah

Penelitian ini difokuskan pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Nganjuk yang disusun oleh Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Nganjuk.

D. Tujuan dan Manfaat

Tujuan dari penelian ini adalah :

Untuk mengetahui kesesuaian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Nganjuk dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang berlaku (PP 71/2010)

Manfaat

- a. Memberikan gambaran penyajian Laporan Keuangan entitas Pelaporan pada tingkat pemerintahan daerah dalam menerapkan SAP berbasis akrual

- b. Sebagai rekomendasi bagi Pemerintah Daerah Kab. Nganjuk untuk dapat mempertimbangkan kesesuaian penyajian Laporan Keuangan berbasis akrual.
- c. Sebagai kajian atau pengembangan penelitian mengenai evaluasi penerapan SAP dalam menyajikan Laporan Keuangan Pemerintahan Daerah sesuai PP No.71/2010.