

## PRINSIP, STANDAR, DAN SISTEM AKUNTANSI SEKTOR PEMERINTAH DAN SEKTOR KOMERSIL

Oleh: Jamason Sinaga, Ak.\*

Prinsip, standar, dan sistem akuntansi sangat akrab dengan pihak-pihak yang berada dalam lingkungan akuntansi. Manajemen yang menyajikan laporan keuangan mengenal dan akrab dengan istilah-istilah tersebut. Akuntan yang melakukan audit atas laporan keuangan menggunakan istilah tersebut dalam praktiknya. Mahasiswa yang belajar akuntansi bergelut memahaminya dalam berbagai mata kuliah. Apa sebenarnya yang dimaksud dengan prinsip, standar, dan sistem akuntansi dan bagaimana hubungan ketiga istilah tersebut? Tulisan ini akan menguraikan prinsip, standar, dan sistem akuntansi yang diharapkan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan:

1. Apa latar belakang timbulnya standar akuntansi;
2. Apa arti prinsip akuntansi berlaku umum;
3. Apa arti standar akuntansi;
4. Bagaimana hubungan standar akuntansi dengan prinsip akuntansi berlaku umum;
5. Apa yang dimaksud dengan sistem akuntansi dan bagaimana hubungannya dengan standar dan prinsip akuntansi berlaku umum;
6. Bagaimana prinsip, standar, dan sistem akuntansi tersebut di sektor pemerintahan (*government*) dan sektor swasta (komersil).

### **Latar Belakang Timbulnya Prinsip Akuntansi Berlaku Umum**

Timbulnya prinsip akuntansi yang berlaku umum (GAAP) dapat dilihat dari peran akuntansi yaitu menyajikan informasi kepada berbagai pihak. Secara khusus GAAP mengatur akuntansi keuangan yang menyajikan informasi kepada pihak di luar organisasi. Akan tetapi, informasi yang disajikan tersebut tidak hanya berguna untuk pihak di luar perusahaan tetapi juga pihak intern organisasi. Menurut Fess dan Warren (1990;794) informasi akuntansi keuangan yang disajikan sesuai dengan GAAP memang utamanya ditujukan kepada pihak luar (*external*) tetapi juga berguna bagi manajemen

untuk mengarahkan operasi perusahaan. Perusahaan menambah berbagai laporan yang diperlukan yang tidak harus diatur oleh GAAP yang dibutuhkan oleh manajemen.

Akuntansi yang diselenggarakan untuk menghasilkan informasi kepada pihak eksternal disebut juga dengan akuntansi keuangan sedangkan akuntansi yang memfokuskan diri pada penyajian laporan untuk tujuan pengambilan keputusan intern organisasi disebut akuntansi manajemen.

Miller et.al (1985:5) menyatakan ada tiga kelompok orang yang berpartisipasi dalam akuntansi keuangan yaitu pengguna (*users*), penyaji (*preparers*), dan auditor (*auditors*). Pengguna adalah individu atau institusi yang mengandalkan informasi akuntansi keuangan dalam pengambilan keputusan investasi atau kredit. Dalam kelompok ini termasuk investor, kreditor, analis keuangan dll. Penyaji adalah pihak yang menyusun dan menerbitkan laporan keuangan yaitu manajemen. Auditor adalah pihak yang melakukan pemeriksaan laporan keuangan untuk menyatakan pendapat atas kewajarannya.

Ketiga pihak yang berpartisipasi dalam akuntansi keuangan memiliki kepentingan yang berbeda-beda atas penyajian laporan keuangan. Persepsi masing-masing pihak yang terlibat juga berbeda-beda. Oleh karena itu diperlukan satu aturan yang disepakati untuk dapat dijadikan pegangan bagi pengguna, penyaji, dan auditor. Disini arti penting dan latar belakang munculnya prinsip akuntansi berlaku umum (GAAP).

### **Prinsip Akuntansi Berlaku Umum Sektor Komersil (Swasta)**

Apa yang dimaksud dengan prinsip akuntansi berlaku umum (PABU)? PABU dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *Generally Accepted Accounting Principles* (GAAP). PABU dijadikan kriteria oleh auditor independen untuk memberikan pendapat atas laporan keuangan yang disajikan oleh manajemen. Miller at.al (1985:7) mengatakan akuntan menerapkan suatu kerangka aturan yang unik yang disebut dengan GAAP . Selanjutnya dikemukakan, GAAP adalah rangkaian aturan yang umum dan spesifik yang dinamis yang harus diikuti oleh penyusun laporan keuangan jika ingin mendapatkan opini yang baik dari auditor.

Dalam pendapat auditor, sebagaimana diatur dalam Standar Profesional Akuntan Publik (IAI 2001; 411.1), auditor harus menyatakan apakah laporan keuangan disajikan

sesuai dengan “prinsip akuntansi berlaku umum di Indonesia” Ini berarti laporan keuangan yang diaudit dibandingkan dengan PABU.

IAI (2001;411.1) menjelaskan frasa “prinsip akuntansi berlaku umum” adalah suatu istilah teknis akuntansi yang mencakup konvensi, aturan, dan prosedur yang diperlukan untuk merumuskan praktik akuntansi yang berlaku umum pada saat tertentu. Dengan pengertian yang hampir sama, Miller (1985:7) menyatakan prinsip akuntansi berlaku umum (GAAP) merupakan rajutan dari berbagai aturan dan konsep. Aturan dan konsep ini awalnya dikembangkan dari praktik tetapi telah ditambah dan dikurang oleh badan yang punya otoritas.

Prinsip akuntansi berlaku umum mengacu pada berbagai sumber. Sumber acuan prinsip akuntansi berlaku umum di Indonesia menurut IAI (2001:411.2) adalah sebagai berikut:

- a. Prinsip akuntansi yang ditetapkan dan/atau dinyatakan berlaku oleh badan pengatur standar dari Ikatan Akuntan Indonesia;
- b. Pernyataan dari badan, yang terdiri dari pakar pelaporan keuangan, yang mempertimbangkan isu akuntansi dalam forum publik dengan tujuan menetapkan prinsip akuntansi atau menjelaskan praktik akuntansi yang ada dan berlaku umum, dengan syarat dalam prosesnya penerbitan tersebut terbuka untuk dikomentari oleh publik dan badan pengatur standar dari Ikatan Akuntan Indonesia tidak menyatakan keberatan atas penerbitan pernyataan tersebut;
- c. Pernyataan dari badan, yang terdiri dari pakar pelaporan keuangan, yang mempertimbangkan isu akuntansi dalam forum publik dengan tujuan menginterpretasikan atau menetapkan prinsip akuntansi atau menjelaskan praktik akuntansi yang ada berlaku umum, atau pernyataan yang tersebut pada butir b yang penerbitannya tidak pernah dinyatakan keberatan dari badan pengatur standar dari Ikatan Akuntan Indonesia tetapi belum pernah secara terbuka dikomentari oleh publik;
- d. Praktik atau pernyataan resmi yang secara luas diakui sebagai berlaku umum karena mencerminkan praktik yang lazim dalam industri tertentu, atau penerapan dalam keadaan khusus dari pernyataan yang diakui sebagai berlaku umum, atau penerapan standar akuntansi internasional atau standar akuntansi yang berlaku umum di wilayah lain yang menghasilkan penyajian substansi transaksi secara lebih baik.

Dari uraian di atas bahwa sumber acuan prinsip akuntansi berlaku umum di Indonesia adalah prinsip akuntansi yang ditetapkan IAI, pernyataan pakar pelaporan, dan praktik atau pernyataan resmi yang secara luas diakui berlaku umum.

Sehubungan dengan sumber acuan prinsip akuntansi berlaku umum ini, Miller et. al (1985;17) menyatakan ada tiga tingkatan (*three-level hierarchy*) yang dapat digunakan untuk menentukan apakah praktik merupakan GAAP. Tingkatan ini terdiri dari:

1. Pernyataan Otoritatif (*Authoritative pronouncement*);
2. Publikasi resmi (*official publication*);
3. Sumber-sumber lain (*other sources*).

Tingkatan ini bersifat hirarki yang mengandung arti bahwa tingkatan pertama harus digunakan terlebih dahulu. Tingkatan kedua dan ketiga dapat digunakan jika tingkat pertama tidak mengatur.

Dengan mengaitkan tingkatan hirarki dengan organisasi yang terlibat yaitu FASB, AICPA, dan SEC, Miller et.al (1985: 18) membuat ringkasan yang menjadi pedoman (*guidance*) untuk praktik. Ringkasan tersebut adalah sebagai berikut:

<b>Ringkasan Sumber Panduan untuk Praktik</b>				
	FASB	AICPA		SEC
Authoritative Pronouncement	Standar (SFAS) Interpretasi	1. APB Opinion 2. ARB		Tidak Ada
Official Publication	1. Konsep (SFAC) 2. Technical Bulletins	1. Interpretasi ARB 2. APB Statement 3. SAS 4. Statement of Position 5. Industry Accounting Guide 6. Industry Accounting & Audit Guides		1. Regulation S-X 2. Financial Reporting Releases
Other Sources	1. Discussion Memoranda 2. Exposure Draft	1. Accounting Research Studies; 2. Accounting Research Monograph 3. Accounting Trend & Techniques 4. Issues Paper 5. Journal of Accountancy		1. Staff Accounting Bulletins

Miller at.al (1985) Intermediate Accounting, halaman 18.

Dari ringkasan di atas, pernyataan yang bersifat otoritatif dibuat oleh FASB berupa standar (*Statements of Financial Accounting Standard/SFAS*) dan Interpretasinya. Pernyataan yang dikeluarkan oleh AICPA sebelum terbentuknya FASB berupa APB Opinion dan ARB dinyatakan berlaku sebagai pernyataan otoritatif oleh FASB. Pernyataan dari SEC tidak ada yang bersifat otoritatif karena hanya mengatur pelaporan perusahaan di bawah yurisdiksinya.

Dalam penjelasan lebih lanjut, Miller et.al (1985: 17-19) menjelaskan bahwa *authoritative pronouncements* itulah GAAP. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan “*Authoritative pronouncements are those rulings made by bodies that have been given the authority to establish particular concept and practices as generally accepted*” dan dalam penjelasan mengenai *Official Publications* berupa *Statements of Financial Accounting Concept* (SFAC) dinyatakan “*Although these statements do not establish GAAP, they can be used to support practices if GAAP are not explicitly spelled out elsewhere*”

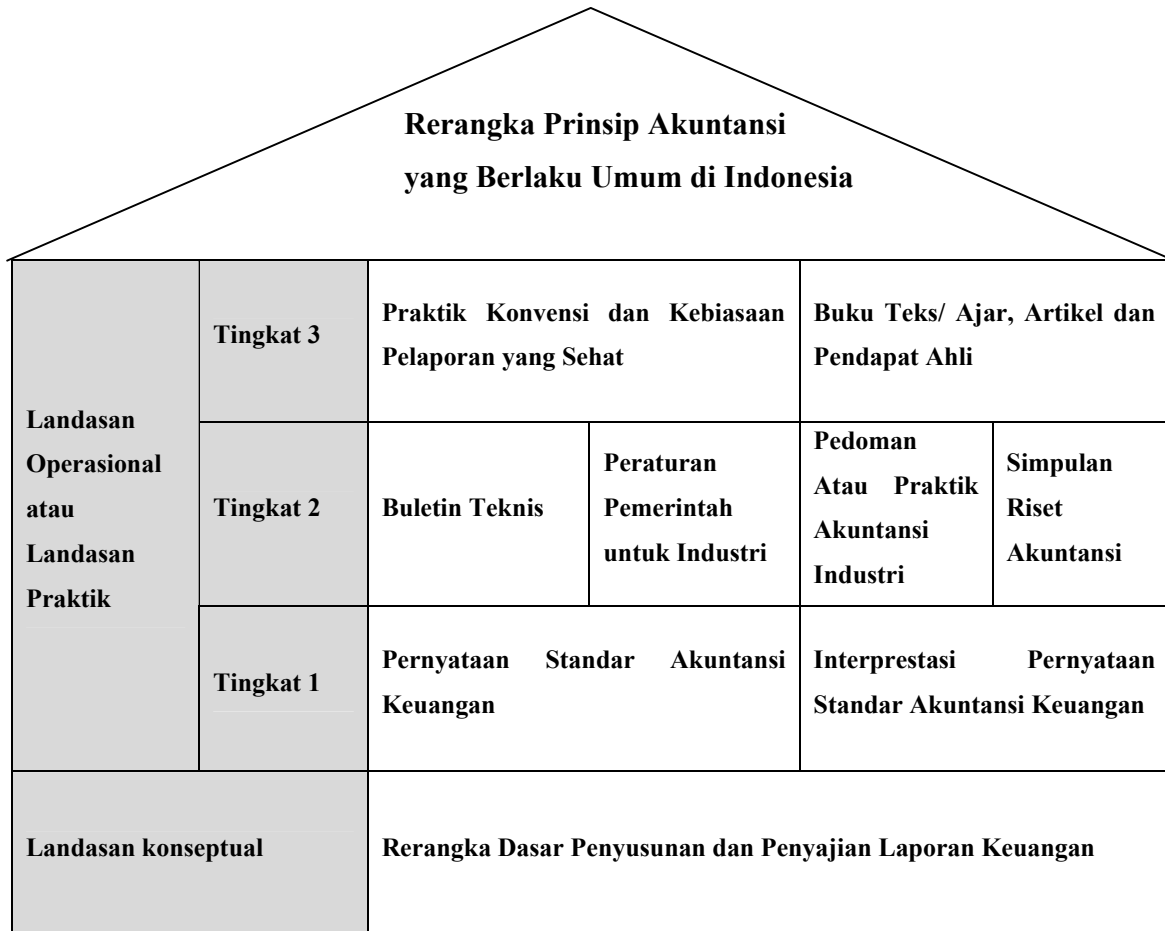
Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa GAAP menurut Miller adalah standar yang ditetapkan oleh FASB serta APB Opinion dan ARB yaitu yang termasuk dalam tingkatan pertama (*authoritative pronouncement*). Tingkatan lainnya bukan GAAP tetapi dapat digunakan sebagai pedoman dalam praktik. Ini tentu saja memancing pertanyaan, jika bukan GAAP untuk apa digunakan dan apakah masih dapat dikatakan sesuai GAAP jika tingkat kedua dan ketiga digunakan?

Meskipun tidak menyebut secara khusus dalam bentuk hirarki, Nikolai dan Bazley (1988: 6) menyebut urutan sumber-sumber prinsip akuntansi berlaku umum (*Sources of GAAP*) yaitu:

1. *FASB Statements of Standards and Interpretation, APB Opinions, dan AICPA Accounting Research Bulletins;*
2. *FASB Technical Bulletins, AICPA Accountants Interpretations, Industry Audit Guides, Industry Accounting Guides, and Statement of Position;*
3. *General practice;*
4. *Securities and Exchange Commission regulations;*
5. *Internal Revenue Service regulations;*
6. *Accounting literature.*

Dalam hubungannya dengan hirarki prinsip akuntansi berlaku umum IAI (2001:411.2) mengemukakan adanya rerangka (*framework*) prinsip akuntansi yang

berlaku umum di Indonesia. Dalam bentuk rerangka, IAI (2001:411.4) menggambarkan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia seperti suatu bangunan rumah. Rerangka tersebut adalah sebagai berikut:



Rerangka ini bersifat hirarkis artinya lapisan yang lebih bawah menjadi landasan bagi lapisan yang berada di atasnya.

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa dalam penyajian laporan keuangan kepada pihak luar organisasi (ekstern) digunakan prinsip akuntansi berlaku umum (GAAP). Prinsip akuntansi berlaku umum ini terdiri dari berbagai acuan yang dinyatakan dalam bentuk hirarki.

### **Standar Akuntansi Sektor Swasta (Komersil)**

Sebagaimana dikemukakan di atas, penyajian laporan keuangan kepada pihak luar organisasi diperlukan PABU. Lantas dimana letak standar akuntansi? Apa yang dimaksud dengan standar akuntansi dan bagaimana hubungan dan kedudukannya dalam PABU?

Komite PAI (IAI, 1994; Kata Pengantar) mengemukakan Standar akuntansi keuangan merupakan pedoman yang harus diacu dalam penyusunan laporan keuangan untuk tujuan pelaporan kepada para pemakai di luar manajemen perusahaan. Arti penting standar akuntansi dikemukakan oleh Dr. Katjep K. Abdoelkadir, sebagai ketua umum IAI, (IAI, 1994; Sambutan Ketua Umum IAI) dengan menyatakan Standar akuntansi keuangan sebagai pedoman pokok penyusunan dan penyajian laporan keuangan bagi perusahaan, dana pensiun, dan unit ekonomi lainnya adalah sangat penting, agar laporan keuangan lebih berguna, dapat dimengerti dan dapat diperbandingkan serta tidak menyesatkan.

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa standar akuntansi adalah pedoman penyajian laporan keuangan kepada pihak di luar organisasi agar laporan tersebut lebih berguna, dapat dimengerti dan diperbandingkan, serta tidak menyesatkan. Pengertian ini hampir sama dengan PABU tetapi mengapa disebut standar dan bukan PABU?

Perubahan nama dari Prinsip Akuntansi Indonesia (PAI) menjadi Standar Akuntansi Keuangan (SAK) menurut IAI (1994; Kata Pengantar) dimaksudkan untuk menghindari kesalahpahaman yang sering terjadi dan agar nama sesuai dengan makna. Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa yang disebut selama ini sebagai prinsip akuntansi maknanya adalah standar akuntansi.

Sumber acuan prinsip akuntansi berlaku umum di Indonesia seperti yang dijelaskan di atas tidak menyebut posisi standar akuntansi secara jelas karena yang menduduki posisi pertama (a) adalah Prinsip akuntansi yang ditetapkan dan/atau dinyatakan berlaku oleh badan pengatur standar dari Ikatan Akuntan Indonesia. Pada dasarnya prinsip akuntansi yang ditetapkan dan dinyatakan berlaku oleh badan pengatur standar adalah standar akuntansi.

Dalam *Rerangka Prinsip Akuntansi yang Berlaku Umum di Indonesia* seperti diuraikan di atas secara jelas dapat dilihat bahwa standar akuntansi menduduki tingkat satu sebagai Landasan Operasional atau Praktik. Artinya, dalam tatanan operasional

standar akuntansi harus menjadi acuan utama yang harus digunakan sebelum acuan lainnya.

Dalam *Ringkasan Sumber Panduan untuk Praktik* sebagaimana dikemukakan oleh Miller di atas, standar akuntansi (SFAS) dan interpretasinya merupakan pernyataan otoritatif yang harus diacu terlebih dahulu. Hal ini didukung oleh Nikolai dan Bazley.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa standar akuntansi menduduki urutan teratas dan mempunyai otoritas yang tinggi dalam PABU/GAAP.

### **Prinsip Akuntansi Berlaku Umum dan Standar Akuntansi di Sektor Pemerintah**

Untuk sektor pemerintah di Amerika Serikat, sebagaimana dikemukakan Freeman dan Shoulder (1999:16), AICPA mempunyai hirarki GAAP yang menunjukkan hubungan secara otoritatif berbagai standar dan literatur dalam prinsip dan prosedur akuntansi keuangan dan pelaporan. Hirarki tersebut adalah sebagai berikut:

GAAP Hierarchy- State and Local Government Accounting and Financial Reporting	
a.	1. GASB Statements & Interpretations 2. FASB & AICPA that have been made applicable to SLGs by GASB Statements & Interpretation.
b.	1. GASB Technical Bulletin and 2. AICPA Guides and Statement of Position that are - specifically made applicable to SLGs by the AICPA and - cleared by the GASB
c.	1. Concensus Positions of any GASB EITF that may be established, and 2. AcSEC Bulletins if - specifically made applicable to SLGs by the AcSec, and - cleared by the GASB
d.	1. GASB staff Implementation Guides, and 2. Practices widely recognized and prevalent in SLGs
e.	Other Accounting Literature relevant in the circumstances.

Hirarki di atas berlaku untuk pemerintah pusat (*state*) dan juga pemerintah daerah (*local*). Ada lima tingkatan yang dikemukakan mulai dari pernyataan standar yang dikeluarkan oleh *Government Accounting Standard Board* (GASB) dan pernyataan FASB yang dinyatakan berlaku untuk pemerintah oleh GASB sampai dengan sumber sumber lainnya berupa literatur.



Tingkat a. menunjukkan otoritas yang paling tinggi diikuti tingkat b, c, dan d. Tingkat e (*accounting literature*) tidak memiliki otoritas (*nonauthorization*) tetapi sangat membantu jika tidak terdapat aturan dalam tingkat yang lebih tinggi.

Selanjutnya Michael H. Granof (1998:25) mengatakan jika GASB dan FASB tidak menerbitkan aturan (*pronouncement*) untuk isu tertentu, organisasi dapat mengambil sumber lain sebagai panduan. Sumber-sumber lain tersebut tersusun dalam bentuk hirarki. Ringkasan dari hirarki tersebut dan bandingannya dengan hirarki untuk *nongovernment* dapat dilihat dalam bentuk tabel berikut:

A Summary of The "Hierarchy" Generally Accepted Accounting Principle	
Governmental Entities	Nongovernmental Entities
a. GASB Statements and Interpretations; AICPA and FASB pronouncements specifically made applicable to state and local governments by GASB.	a. FASB Statements and Interpretations; AICPA Accounting Research Bulletins; Accounting Principles Board Opinions
b. GASB Technical Bulletins; AICPA Industry Audit Guides and Statements of Position if specifically made applicable to governments by the AICPA and cleared by the GASB	b. FASB Technical Bulletins; AICPA Industry Audits Guides and Statements of Position if cleared by the FASB
c. AICPA Practice Bulletins if specifically made applicable to governments by AICPA ; Concensus position of a GASB Emerging Issues Task Force if and when established	c. AICPA Practice Bulletins if cleared by the FASB; Concensus positions of the FASB Emerging Issues Taskforce
d. Implementations guides published by the GASB staff; practice that are widely recognized and prevalent in state and local government	d. Implementation guide published by the FASB staff; AICPA Accounting interpretations and implementation guides; practices that are widely recognized and prevalent either generally or in the industry.
e. Other accounting literature, including FASB pronouncements not specifically made applicable to state and local government by FASB	e. Other accounting literature, including GASB pronouncements.

Michael H. Granof, *Government and Not For Profit Accounting*, halaman 26.

Dari hirarki tersebut di atas dapat dilihat bahwa standar akuntansi dalam bentuk GASB *Statements* atau FASB *Statements* menduduki hirarki yang paling tinggi. Artinya standar akuntansi menjadi acuan utama dan yang harus diterapkan terlebih dahulu barulah aturan lainnya. Aturan lain dalam tingkat yang lebih rendah diacu jika standar tidak mengatur hal tersebut.

Bagaimana halnya di Indonesia? Sangat berbeda dengan Amerika Serikat (AS). AS telah memiliki penyusun standar yang mempunyai otoritas menyusun standar akuntansi untuk sektor pemerintah yaitu GASB. Di Indonesia sampai dengan saat ini, telah ada komite yang bekerja menyusun standar akuntansi pemerintahan di Indonesia yang dibentuk berdasarkan surat keputusan Menteri Keuangan nomor 308/KMK/2002 yaitu Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP). Akan tetapi yang menetapkan Standar Akuntansi Pemerintahan adalah pemerintah dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam kaitan dengan hirarki prinsip akuntansi berlaku umum (GAAP), KSAP juga membahas dan mencoba membuat hirarki yang sesuai dengan pemerintahan dengan mengacu ke berbagai sumber. Dalam bahasan, tidak ada keberatan bahwa standar menduduki tingkatan yang paling memiliki otoritas. Dengan demikian nantinya pemerintah Indonesia juga akan mengenal hirarki prinsip akuntansi berlaku umum dengan standar akuntansi sebagai acuan utama yang memiliki otoritas.

Sampai dengan saat ini, Indonesia belum memiliki standar akuntansi pemerintahan seperti halnya yang dimiliki Amerika Serikat. Menurut Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003, Pemerintah pusat dan daerah wajib menyusun laporan keuangan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Akan tetapi standar seperti dimaksud masih dalam proses penyiapan untuk penetapan.

### **Sistem Akuntansi**

Di atas telah diuraikan mengenai prinsip dan standar akuntansi di sektor swasta dan pemerintah di Indonesia dengan bandingan di Amerika Serikat. Satu lagi masalah yang sering menimbulkan kerancuan adalah sistem akuntansi. Berikut ini akan diuraikan mengenai sistem akuntansi.

Akuntansi dapat diartikan sebagai bahasa bisnis untuk mengkomunikasikan aktivitas keuangan yang dilakukan oleh manajemen kepada pihak-pihak di luar organisasi. Fess dan Warren (1990;7) menyatakan akuntansi adalah proses mengidentifikasi, mengukur, dan mengkomunikasikan informasi ekonomi yang memungkinkan pengambilan keputusan oleh pengguna. Proses disini mengandung pengertian rangkaian kegiatan yang harus dilakukan.

Sistem akuntansi tidak dapat dilepaskan dari definisi akuntansi sebagai alat komunikasi bisnis. Selanjutnya Fess dan Warren (1990: Glossary-1) menyatakan sistem akuntansi adalah sistem yang dapat menyajikan informasi untuk digunakan dalam hubungan bisnis dan pelaporan kepada pemilik, kreditor, dan pihak-pihak lain yang berkepentingan.

Dalam hubungannya dengan penyediaan informasi, sistem akuntansi dapat disebut atau sama dengan sistem informasi akuntansi. Sebagaimana diuraikan di atas, informasi keuangan ditujukan kepada pihak ekstern dan pihak intern organisasi. Untuk menyediakan informasi ini, penyaji membuat suatu sistem informasi yang dapat menghasilkan laporan keuangan untuk pihak luar dan informasi lainnya yang dibutuhkan manajemen. Sehubungan dengan hal tersebut, Boockholdt (1991:5) menyatakan sistem yang bertujuan untuk mencatat, memproses dan melaporkan transaksi yang lalu sesuai dengan GAAP disebut sistem informasi akuntansi keuangan (*financial accounting information system*). Selanjutnya dikemukakan Boockholdt (1991:5) *Financial accounting information system* merupakan bagian dari *managerial accounting information system*. *Managerial accounting information system* menghasilkan laporan untuk memenuhi kebutuhan pihak intern dan ekstern organisasi. Untuk tujuan pelaporan ekstern digunakan metode akuntansi sesuai dengan GAAP sedangkan untuk tujuan pelaporan intern digunakan metode yang diinginkan manajemen.

Dari pendapat di atas sangat jelas bahwa sistem akuntansi merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan manajemen untuk menyajikan informasi yang diperlukan oleh pihak-pihak di luar organisasi sesuai dengan prinsip akuntansi berlaku umum.

Dalam hubungannya dengan sistem akuntansi sebagaimana diuraikan di atas, apakah sistem akuntansi keuangan ada jika GAAP ada? Jika GAAP tidak ada, apakah ada atau perlu sistem akuntansi keuangan? Penekanan pengertian sistem informasi akuntansi adalah penyajian informasi kepada pihak luar organisasi sesuai dengan GAAP, jika GAAP tidak ada berarti informasi keuangan yang disajikan termasuk dalam informasi untuk tujuan intern meskipun mungkin bisa digunakan oleh pihak luar.

## **Sistem Akuntansi Pemerintah di Indonesia**

Selama ini, pemerintah mempunyai sistem pencatatan yang dapat menghasilkan informasi keuangan untuk tujuan intern pemerintah bahkan untuk tujuan luar organisasi. Pemerintah pusat mempunyai sistem pencatatan yang memungkinkan disusunnya Perhitungan Anggaran Negara (PAN) yang disampaikan kepada DPR. Pemerintah Daerah memiliki sistem pencatatan seperti diatur dalam Manual Keuangan Daerah (MAKUDA) yang memungkinkan dilakukannya pencatatan keuangan untuk tujuan intern pemerintah daerah dan Realisasi Anggaran Belanja Daerah yang disampaikan kepada DPRD. Seluruh proyek-proyek pemerintah menyelenggarakan pencatatan dan pelaporan untuk tujuan proyek itu sendiri (manajemen) dan untuk pihak luar seperti KPKN, Bappeda, Instansi Induk bahkan ke Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Secara khusus proyek-proyek yang mendapat pinjaman/bantuan luar negeri menyusun laporan keuangan yang ditujukan kepada pemberi pinjaman (*lender*) sesuai dengan kriteria yang disetujui *lender*.

Akan tetapi disini terlihat bahwa laporan-laporan yang dihasilkan memang ditujukan kepada pihak-pihak luar tertentu. Laporan-laporan yang dihasilkan dan disampaikan kepada pihak-pihak di luar entitas pemerintah berbeda-beda sesuai dengan kepentingannya. Bahkan laporan keuangan yang ditujukan kepada *lender* oleh proyek berbantuan luar negeri juga sesuai dengan permintaan *lender*. Laporan-laporan yang dibuat belum sesuai dengan standar/GAAP karena memang belum ada standar akuntansi pemerintah.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sistem pencatatan yang dilakukan oleh pemerintah selama ini belum dapat dikatakan sebagai sistem informasi akuntansi keuangan. Informasi keuangan yang dihasilkan belum dapat dikatakan sebagai laporan keuangan sesuai dengan prinsip akuntansi berlaku umum sehingga sistem sistem pencatatan belum dapat disebut sistem akuntansi.

## **Simpulan**

Informasi keuangan dalam bentuk laporan keuangan adalah komunikasi bisnis kepada pihak-pihak di luar perusahaan. Laporan keuangan juga berguna bagi pihak intern

organisasi. Kepentingan dan persepsi para pihak tersebut atas laporan keuangan berbeda-beda. Oleh karena itu harus ada aturan yang disepakati untuk dapat dijadikan acuan bagi pihak intern dalam menyajikan laporan keuangan dan pihak ekstern dalam memahami laporan keuangan tersebut. Disini arti penting dan latar belakang munculnya prinsip akuntansi berlaku umum (GAAP).

GAAP berbentuk hirarki dari berbagai aturan atau acuan. Dari berbagai tingkatan dalam hirarki yang ada dapat dilihat bahwa standar akuntansi menduduki tingkatan yang paling tinggi otoritasnya. Hal tersebut berlaku di sektor pemerintah dan swasta di Amerika Serikat. Di sektor swasta di Indonesia hirarki GAAP berbentuk Rerangka Prinsip Akuntansi Berlaku Umum yang juga menempatkan standar akuntansi sebagai aturan utama (tingkat 1) dalam landasan operasional atau praktik. Untuk sektor pemerintah di Indonesia juga sedang dipikirkan adanya hirarki standar akuntansi berlaku umum. Jadi, baik di sektor pemerintah maupun di sektor swasta standar akuntansi menduduki tingkat otoritas yang paling tinggi.

Standar akuntansi merupakan aturan utama yang harus diacu dalam penyajian laporan keuangan dalam kerangka prinsip akuntansi berlaku umum. Standar tersebut penting agar laporan keuangan lebih berguna, dapat dimengerti dan dapat diperbandingkan serta tidak menyesatkan. Standar akuntansi di sektor swasta lebih berkembang daripada sektor pemerintah. Sektor swasta dan pemerintah di Amerika Serikat telah memiliki standar akuntansi sedangkan di Indonesia, sektor swasta telah memiliki standar akuntansi sedangkan sektor pemerintah belum. Akan tetapi disadari bahwa standar akuntansi pemerintah sangat penting sehingga saat ini sedang berjalan proses penyusunan dan penetapan standar akuntansi pemerintah di Indonesia.

Sistem akuntansi keuangan, atau disebut juga dengan sistem informasi akuntansi keuangan, diperlukan untuk menghasilkan informasi kepada pihak luar sesuai dengan PABU/GAAP. Sistem tersebut disusun untuk dapat mengidentifikasi, mengukur, dan melaporkan transaksi (kejadian ekonomis). Sistem akuntansi keuangan merupakan bagian dari sistem informasi manajemen. Di sektor pemerintah di Indonesia ada pencatatan dan pelaporan transaksi tetapi tidak didasarkan pada standar akuntansi karena standar akuntansi pemerintah belum ada.

## DAFTAR PUSTAKA

- Boockholdt J.L., Li, David, H., (1991), *Accounting Information Systems: Transaction Processing and Controls; Revised Edition*, Boston: Richard D. Irwin.
- Fess, Philip E., Warren Carls S., (1990), *Accounting Principles: 16th Edition*, Cincinnati: South Western Publishing Co.
- Freeman Robert J., Shoulder Craig D., (1999), *Governmental and Nonprofit Accounting: Theory and Practice; Sixth Edition*, New Jersey: Prentice Hall.
- Granof, Michael H., (1998), *Government and No For Profit Accounting: Concept and Practices*, New York: John Wiley and Sons Inc.
- IAI, (1994), *Standar Akuntansi Keuangan: Buku 1*, Jakarta: Salemba Empat.
- IAI, (2001), *Standar Profesional Akuntan Publik*, Jakarta: Salemba Empat
- Miller, Paul B.W., Searfoss D., Gerald, Smith, Kenneth A., (1985), *Intermediate Accounting; Second Edition*, Illinois: Richard D. Irwin.
- Nikolai, Loren A., Bazley, John D., (1988), *Intermediate Accounting*, Massachuset: PWS-KENT Publishing Company.

\*Jamason Sinaga, Ak., Akuntan anggota IAI dan Anggota Kelompok Kerja Komite Standar Akuntansi Pemerintah.