

**KONTRIBUSI TEORI KEPENTINGAN KELOMPOK  
DALAM STANDAR AKUNTANSI KEUANGAN  
(SUATU KAJIAN LITERATUR)**

**I.B. PUTRA ASTIKA**

*Jurusan Akuntansi  
Fakultas Ekonomi, Universitas Udayana*

**ABSTRACT**

*In order to present useful financial report for economic decision making, regulation of accounting standard becomes important. Economic and politic conditions contribute heavily to regulator in creating, improving, and renewing accounting standard in a country. It means that accounting standard is not purely born from theory, but contributed by economic and politic conditions. Accounting standards dominantly derived from theory have failed. The standards have not accepted by business community and politicians or general stakeholders because not in line with their political will. Based on this situation, it would be right to say that accounting standard is a consensus dominantly supported by group interest theory.*

*Keywords:* regulation, financial report, accounting standard, consensus

**I. PENDAHULUAN**

Akuntansi mengalami perkembangan yang sangat pesat seiring dengan tumbuh dan berkembangnya bisnis surat-surat berharga khususnya bisnis saham di pasar modal. Masyarakat Amerika sudah mengenal bisnis tersebut sejak tahun 1900 (Belkaoui, 2007). Dalam bertransaksi, baik para investor maupun calon investor telah menggunakan informasi keuangan perusahaan sebagai salah satu pedoman dalam membuat prediksi-prediksi dan untuk mengambil keputusan bisnis, yaitu investasi dalam surat-surat berharga, khususnya dalam saham. Perkembangan positif yang terjadi terhadap bisnis saham di pasar modal Amerika juga menunjukkan bahwa kebutuhan

perusahaan akan modal juga meningkat seiring dengan perkembangan pasar. Perkembangan ini sekaligus menunjukkan bahwa pasar modal memegang peranan penting dalam perekonomian suatu negara khususnya Amerika pada era tersebut. Di samping itu, juga berarti bahwa kebutuhan dan peran informasi akuntansi menjadi semakin penting.

## **II. TINJAUAN TEORI**

### **Mengapa Standar Akuntansi Dibutuhkan ?**

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, *review* terhadap perjalanan sejarah akuntansi menjadi penting untuk dipahami. Literatur-literatur akuntansi secara formal memulai pembahasan perjalanan akuntansi dengan mengambil *start* awal tahun 1900. Masyarakat Amerika pada era tersebut telah menggunakan informasi akuntansi sebagai salah satu pedoman untuk pengambilan keputusan investasi. Di sisi yang lain penggalan dan pengembangan prinsip-prinsip akuntansi baru dilakukan tahun 1933. Pada tahun tersebut *Stock Exchange Commission* (SEC) menerbitkan undang-undang yang mengatur tentang penerbitan sekuritas dan undang-undang 1934 yang mengatur tentang perdagangan sekuritas dan tahun 1938 SEC memberdayakan *Committee on Accounting Procedures* (CAP). CAP merupakan lembaga yang dibentuk oleh *The American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA) yang bertugas untuk menggali prinsip-prinsip akuntansi yang memadai dan mendukung praktik-praktik akuntansi. Jadi, melalui CAP, AICPA dan SEC berharap bahwa informasi akuntansi yang dihasilkan oleh suatu entitas memiliki kualitas sehingga layak digunakan sebagai dasar untuk pengambilan

keputusan ekonomik khususnya keputusan investasi oleh para pemakai informasi.

Jika dilihat dari awal peran dan perhatian institusi terhadap praktik-praktik akuntansi, dapat dipastikan kalau pada tahun munculnya bisnis saham di pasar modal (1900 – 1933) informasi akuntansi tidak dihasilkan dari prinsip-prinsip akuntansi yang baik karena tidak dilandasi dengan teori akuntansi. AICPA memberdayakan CAP mulai tahun 1938 dan perumusan teori akuntansi baru dipelopori oleh Paton dan Littleton pada tahun 1940 dengan diterbitkannya buku yang berjudul "*An Introduction to Corporate Accounting Standards*". Menurut Belkaoui (2007) penyebaran kepemilikan saham-saham pada tahun 1900-1933 memberikan peluang pada manajemen untuk sepenuhnya mengendalikan bentuk dan isi pengungkapan akuntansi. Intervensi manajemen dicirikan oleh penyelesaian-penyelesaian yang bersifat *ad hoc* (panitia khusus) terhadap masalah-masalah mendesak dan kontroversial yang muncul dalam praktik.

Inisiatif manajemen menimbulkan konsekuensi-konsekuensi sebagai berikut.

1. Sebagian besar teknik akuntansi tidak memiliki dukungan teoretis dan solusi yang diadopsi bercirikan pragmatis.
2. Fokusnya adalah pada penentuan pendapatan kena pajak dan minimalisasi pajak pendapatan.
3. Teknik akuntansi yang diadopsi didorong oleh keinginan untuk meratakan *earnings*.

4. Masalah-masalah yang kompleks dihindari dan solusi berdasarkan pengadopsian kebijakan.
5. Perusahaan yang berbeda mengadopsi teknik akuntansi yang berbeda untuk masalah yang sama.

Beranjak dari konsekuensi-konsekuensi tersebut, SEC memandang penting untuk melindungi para investor (kepentingan publik) melalui penyediaan informasi akuntansi yang berkualitas.

### **Regulasi Akuntansi dan Teori-teori yang Berhubungan**

Terdapat tarik-menarik yang sangat kuat antara pihak yang setuju dengan yang tidak setuju terkait dengan apakah diperlukan regulasi terhadap standar akuntansi keuangan. Pihak yang tidak menginginkan regulasi berargumen dengan menggunakan teori keagenan (*agency theory*) yang menyatakan bahwa manajemen memiliki insentif membuat laporan yang andal dan disajikan secara sukarela kepada pemilik (*shareholder*) semata-mata untuk menyelesaikan konflik antara pemilik dan manajemen. Laporan keuangan digunakan untuk memonitor hubungan kerja (hubungan keagenan) serta untuk menilai dan menentukan kompensasi yang akan dibayarkan kepada manajer (Belkaoui, 2007). Perusahaan dituntut untuk menyajikan laporan secara sukarela dan pengguna informasi dapat memaksa pihak-pihak terkait untuk menyajikan informasi tersebut.

Di samping menggunakan teori keagenan, pihak yang tidak menginginkan regulasi juga menggunakan pendekatan pasar bebas. Menurut pendekatan ini informasi akuntansi merupakan produk-produk

yang bersifat ekonomis, sama seperti barang atau jasa lainnya. Informasi akuntansi juga merupakan subjek kekuatan permintaan dari para pengguna dan disediakan oleh para penyaji. Hasilnya adalah sejumlah pengungkapan informasi yang optimal pada tingkat harga yang optimal pula. Kapan suatu informasi diperlukan dan sejumlah harga tertentu ditawarkan untuk itu, maka pasar akan menyediakan informasi asalkan harga yang ditawarkan melebihi biaya informasi tersebut.

Pihak-pihak yang menginginkan regulasi akan menggunakan teori kepentingan publik (*The Public Interest Theory*) dan teori kepentingan kelompok (*The Interest Group Theory*) untuk menyukseskan keinginannya karena pada dasarnya, baik kegagalan pasar maupun kebutuhan untuk mencapai tujuan sosial memaksa adanya regulasi akuntansi (Scott, 2000). Teori kepentingan publik menyatakan bahwa regulasi terjadi karena tuntutan publik dan muncul sebagai koreksi atas kegagalan pasar. Kegagalan pasar terjadi karena adanya alokasi informasi yang belum optimal dan ini dapat disebabkan oleh (1) keengganan perusahaan mengungkapkan informasi, (2) adanya penyelewengan informasi, dan (3) penyajian informasi akuntansi secara tidak semestinya. Dalam teori ini, sentral otoritas juga disebut regulator dan diasumsikan bahwa masyarakat memiliki kepentingan terbesar pada informasi akuntansi. Regulator berusaha untuk melakukan pengaturan dengan sebaik mungkin karena akan memaksimalkan kesejahteraan sosial. Dalam penerapannya teori kepentingan publik ternyata memiliki masalah sehingga teori ini dikatakan memiliki masalah implementasi karena sulit menentukan berapa jumlah regulasi yang sesuai. Penentuan jumlah

regulasi merupakan sesuatu yang sulit dilakukan untuk komoditas seperti informasi. Masalah yang lebih sulit terletak pada motivasi dari regulator itu sendiri. Harus disadari bahwa sangat sulit untuk memonitor operasi regulator dan kekuatan publik untuk memaksa regulator beroperasi demi kepentingan publik adalah lemah. Kelemahan tersebut juga akan menimbulkan kemungkinan bahwa badan ini akan beroperasi untuk kepentingan pribadi dan tidak untuk kepentingan umum.

Teori kepentingan kelompok memiliki pandangan bahwa suatu industri beroperasi karena terdapat sejumlah kepentingan kelompok. Otoritas politik atau legislatif juga dapat digolongkan sebagai suatu kelompok kepentingan yang memiliki kekuatan untuk memasok regulasi untuk mempertahankan kekuasaannya. Oleh sebab itu, teori ini memiliki pandangan bahwa regulasi adalah suatu komoditas di mana terdapat penawaran dan permintaan. Komoditas akan dialokasikan kepada para konstituen dengan efektif secara politis dan dengan meyakinkan legislatif memberikan bantuan regulasi kepadanya.

Kebutuhan untuk mencapai tujuan sosial dan adanya kegagalan pasar merupakan bentuk alasan yang digunakan untuk mendukung perlunya regulasi dalam akuntansi keuangan. Tujuan sosial mencakup kewajaran laporan keuangan, keseimbangan informasi yang disajikan (*information symmetry*), dan perlindungan terhadap para investor. Kegagalan pasar dibedakan menjadi kegagalan secara eksplisit dan kegagalan secara implisit dalam pasar informasi swasta. Kegagalan pasar eksplisit terjadi dalam pasar khusus informasi akuntansi karena kuantitas dan kualitas informasi akuntansi berbeda dari manfaat sosial

maksimum yang dapat diperoleh. Dalam hal ini informasi akuntansi dipandang sebagai barang umum dan terkait dengan ketidakmampuan untuk mengeluarkan pihak yang terlibat dalam penjualan informasi (*free rider*). Teori kegagalan pasar secara implisit menekankan pada satu kondisi atau lebih sehingga terdapat gangguan dalam pasar informasi akuntansi. Kondisi yang dimaksud, yaitu (1) monopoli manajemen dalam menyediakan dan mengendalikan informasi, (2) investor yang naif, (3) adanya *functional fixation* dalam proses pengambilan keputusan investor, (4) angka-angka akuntansi yang tidak memiliki arti ekonomis, (5) beragamnya prosedur akuntansi, dan (6) tidak adanya objektivitas (Watts dan Zimmerman, 1986).

Leftwich (1980) dalam Watts and Zimmerman (1986) menggunakan *earnings market hypothesis* (EMH) sebagai dasar untuk membantah keenam alasan yang dianggap sebagai pengganggu dan merupakan penyebab terjadinya kegagalan pasar. Dalam ilmu ekonomi, pasar dianggap gagal apabila kuantitas atau kualitas produk yang diproduksi dalam sebuah pasar yang bebas berbeda dari kuantitas atau kualitas yang optimal bagi masyarakat. Dalam konteks akuntansi, kegagalan pasar terjadi jika informasi diproduksi dalam jumlah di bawah atau di atas jumlah optimal kegagalan pasar secara eksplisit. Dengan menggunakan argumen Leftwich (1980), Watts and Zimmerman (1986) menolak asersi bahwa regulasi diperlukan untuk mengatasi kegagalan pasar. Salah satu argumen ini menyatakan bahwa kegagalan pasar tidak terjadi. Di samping itu, alasan kegagalan pasar secara implisit mengasumsikan bahwa perumus regulasi mengutamakan kepentingan sosial. Watts and

Zimmerman (1986) menyatakan bahwa asumsi ini tidak deskriptif tidak sesuai dengan kenyataan dan menyarankan untuk meneliti masalah regulasi dengan asumsi bahwa tiap-tiap perumus regulasi berusaha memaksimalkan kemakmurannya masing-masing. Asumsi ini digunakan pula untuk menjelaskan perilaku manajer, terutama ketika melakukan perubahan kebijakan akuntansi yang tidak mempengaruhi arus kas.

### **III. PEMBAHASAN**

#### **Masalah-masalah Politis yang Berhubungan dengan Akuntansi Keuangan**

Pada awalnya akuntansi dianggap sebagai masalah non-politis sama seperti matematika (eksakta) atau ilmu pengetahuan alam lainnya. Pernyataan tersebut selaras dengan definisi akuntansi yang melihat akuntansi dari sisi proses seperti yang disampaikan oleh *A Statement of Basic Accounting Theory (ASOBAT)* sebagai berikut. Akuntansi sebagai suatu proses identifikasi, pengukuran, dan mengkomunikasikan kejadian ekonomi untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan dan keputusan-keputusan kepada pemakai informasi. Definisi tersebut dikembangkan pada tahun 1941. Pajak merupakan salah satu bidang akuntansi yang dianggap paling relevan dengan permasalahan yang menyangkut kebijakan umum (*public policy*) dan perhitungan pajak dilakukan secara teknis, tanpa harus melibatkan pihak akuntan dalam pengambilan keputusan kebijakan pajak (Solomons, 1978).

Sejak pembahasan penetapan standar akuntansi oleh regulator yang secara formal dimulai tahun 1933 di Amerika, kegiatan akuntansi

dianggap sudah mengarah pada masalah politis dan angka-angka yang dilaporkan manajemen perusahaan dalam bentuk laporan keuangan berdampak pada perilaku ekonomi. Wolk et. Al. (2001) menyatakan bahwa regulator menyusun standar-standar akuntansi dengan mempertimbangkan secara langsung tiga kondisi, yaitu kondisi ekonomi, kondisi politik, dan teori akuntansi. Pengaruh kondisi-kondisi tersebut menjadikan standar-standar akuntansi yang dihasilkan regulator merupakan suatu konsensus yang digunakan sebagai pedoman praktik-praktik akuntansi dalam suatu negara. Dikatakan konsensus karena standar-standar akuntansi tidak murni turun dari teori, tetapi juga standar-standar disusun dalam suatu kancah politik melalui kesepakatan bersama konsensus. Tidak dapat dihindarkan bahwa kondisi ekonomi dan kondisi politik suatu negara menggeser pengguna informasi dari pemegang saham (*shareholder*) ke *stakeholder*. Regulator pada masanya sudah mengantisipasi perkembangan tersebut dan telah juga menuangkannya dalam definisi akuntansi sehingga muncul definisi akuntansi yang berorientasi pada pengguna informasi sebagai berikut. "Akuntansi adalah kegiatan/fungsi penyediaan jasa. Fungsinya adalah menyediakan informasi kuantitatif tentang unit-unit usaha ekonomik, terutama yang bersifat keuangan, yang diperkirakan bermanfaat dalam pengambilan keputusan ekonomik (APB Statement No. 4 : 1970)".

Regulator yang telah berperan dalam mengatur standar akuntansi di Amerika adalah *Committee on Accounting Procedures (CAP)*, *The Accounting Principles Board (APB)*, dan *Financial Accounting Standards Board (FASB)*. CAP diberdayakan oleh asosiasi akuntan profesional

Amerika, yaitu *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA) pada tahun 1938 dan dibubarkan tahun 1958, APB didirikan AICPA tahun 1959 dan dibubarkan tahun 1973, dan selanjutnya digantikan oleh FASB sampai sekarang. FASB memiliki tujuan untuk menetapkan dan meningkatkan standar-standar akuntansi keuangan dan pelaporan sebagai panduan dan pendidikan publik di Amerika Serikat. Kriteria *decision usefulness* mendasari informasi dan perspektif pengukuran pada pelaporan keuangan merupakan salah satu tujuan FASB. Bukti empiris menunjukkan bahwa reaksi pasar melalui perubahan harga sekuritas terhadap informasi akuntansi menunjukkan bahwa investor menganggap bahwa informasi itu berguna (Ball and Brown, 1968). Suatu standar baru dikatakan sukses bila standar tersebut berguna untuk pengambilan keputusan. Meskipun *decision usefulness* merupakan kriteria yang penting, kriteria tersebut tidak menjamin kesuksesan sebuah standar.

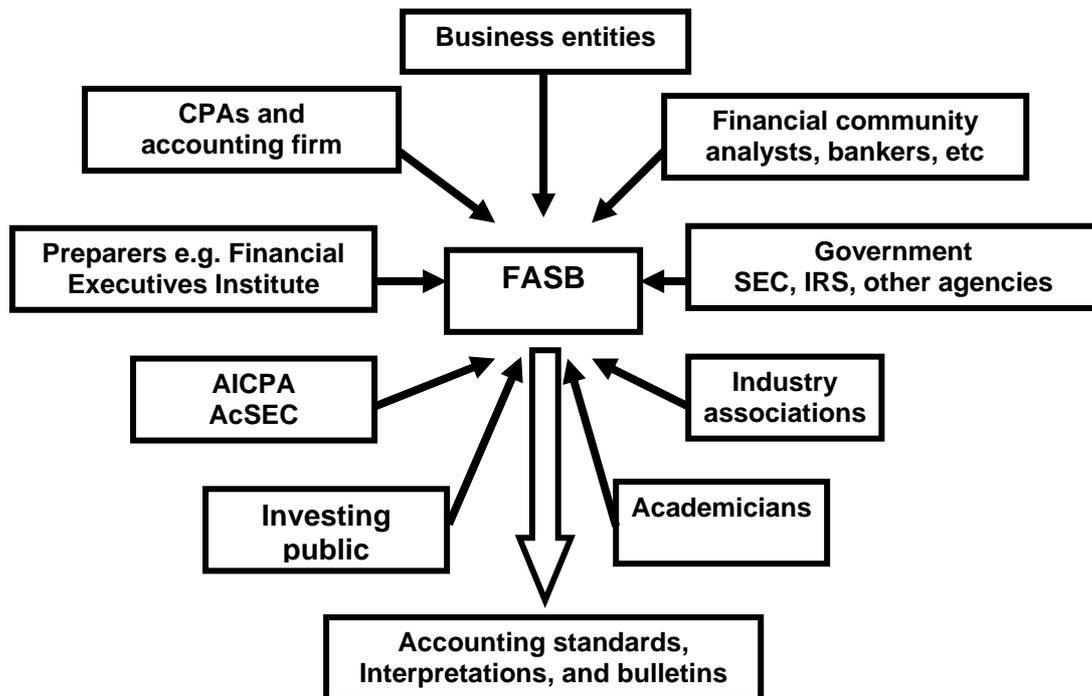
Pembubaran CAP dan APB dikarenakan kedua badan tersebut dianggap telah gagal dalam mengatur standar-standar akuntansi yang digunakan sebagai landasan praktik pada masanya. Kegagalan kedua badan tersebut dapat dipahami karena sebagai badan pengatur standar akuntansi CAP dan APB mendapatkan berbagai tekanan politis dalam hubungannya dengan standar-standar akuntansi yang diterbitkan di samping karena alasan bahwa kedua badan tersebut tidak independen dengan AICPA. FASB sebagai regulator standar akuntansi dari tahun 1973 melanjutkan tugas-tugas badan pengatur sebelumnya. Dalam menetapkan dan memperbarui standar akuntansi dan standar pelaporan,

FASB menempatkan penekanan pada *due process*. Proses tersebut terdiri atas tahap-tahap (Scott, 2000) sebagai berikut.

1. Evaluasi pendahuluan dari masalah-masalah yang berhubungan terhadap standar akuntansi dan standar pelaporan.
2. Pengakuan dalam agenda FASB
3. Pertimbangan awal
4. Resolusi tentatif
5. Pertimbangan lanjutan
6. Resolusi final
7. *Review* lebih lanjut

Dalam melaksanakan aktivitasnya, FASB dituntun oleh beberapa persepsi yang mencakup objektivitas dalam membuat keputusan, pertimbangan dari pandangan *constituents*-nya, pengumuman standar hanya ketika keuntungan yang ingin dicapai melebihi biaya yang diduga, implementasi perubahan dalam cara yang meminimalkan gangguan kepada praktik yang ada, dan *review* dan amandemen (jika perlu) dari keputusan yang telah lalu. Harus diperhatikan bahwa FASB adalah suatu badan yang memiliki peran yang berbeda dengan AICPA. AICPA adalah salah satu badan yang mensponsori dan menyokong standar-standar FASB. FASB juga memandang penting *due process* untuk mendistilasi kepentingan-kepentingan para pihak yang berusaha memasukkan kepentingannya kepada regulator. Pihak-pihak tersebut antara lain sebagai berikut.

**Gambar 1**  
**Pihak-pihak yang Mempengaruhi FASB dalam Penyusunan**  
**Standar Akuntansi**



Sumber: Kieso et. Al. (2005: 14)

*Due process* yang dilakukan FASB dalam merumuskan standar akuntansi hampir membuat badan tersebut dibubarkan. Selama tahun 1994 terjadi debat tentang akuntansi opsi saham di Amerika dan debat tersebut berubah menjadi perang, di mana FASB berbeda pendapat dengan komunitas bisnis dan kongres (Skousen et. al., 2001). FASB mengalah karena debat tersebut mengancam kelangsungan hidup (*going concern*) badan tersebut.

Pernyataan publik Amerika selama berlangsungnya debat antara lain sebagai berikut.

- a. Dunia bisnis Amerika sedang mengalami kemunduran karena prinsip akuntansi. Statemen tersebut disampaikan oleh T.J Rodgers, direktur *Cypress Semiconductor*.
- b. Proposal opsi saham yang disampaikan FASB berbahaya bagi perusahaan-perusahaan di negara kita, khususnya pemulihan ekonomi California. Jika kita hendak mengesahkan standar akuntansi, saya tidak akan mundur dari pertarungan tersebut. *Statement* ini disampaikan oleh Senator Boxer dari California.

Yang menjadi sumber permasalahan yaitu nilai wajar dari opsi saham yang diberikan kepada karyawan dalam arti luas yang diperhitungkan dan diakui sebagai bagian dari biaya kompensasi. Publik Amerika tidak menginginkan perlakuan akuntansi tersebut. Secara teori akuntansi, permasalahan tersebut memunculkan pertanyaan, yaitu jika opsi bukan bentuk kompensasi, apakah opsi itu? Jika kompensasi bukan biaya, apakah kompensasi itu? Jika biaya tidak dicantumkan dalam rugi laba, ke manakah seharusnya biaya tersebut dicantumkan? Terdapat dua metode dalam menghitung nilai opsi saham yang menjadi polemik sebagai berikut.

- a. Metode nilai intrinsik. Metode ini mengakui biaya kompensasi sebesar selisih harga pelaksanaan dengan harga pasar pada tanggal pelaksanaan digunakan untuk menghitung biaya kompensasi.
- b. Metode nilai wajar. Metode ini menggunakan nilai wajar saham untuk menghitung besarnya biaya kompensasi yang diberikan.

Dengan mengesampingkan teori yang ada, hampir seluruh perusahaan di Amerika menentang usaha FASB untuk mengakui opsi saham sebagai bagian dari biaya kompensasi. Alasannya sederhana, yaitu pengakuan opsi saham ke dalam biaya kompensasi mengurangi pendapatan dalam laporan laba rugi.

Karena ditentang keras, FASB dengan terpaksa menerima perlakuan opsi saham berikut ini.

- a. Perusahaan boleh tetap menggunakan metode nilai intrinsik seperti yang ditetapkan oleh APB Opinion No. 25. Jadi, kebanyakan tidak terdapat biaya opsi saham yang diakui sebagai biaya kompensasi.
- b. Perusahaan dapat menerapkan metode nilai wajar walaupun tidak wajib untuk opsi saham karyawan. Metode nilai wajar menimbulkan adanya pengakuan biaya kompensasi pada semua opsi saham untuk karyawan.
- c. Semua perusahaan, baik yang menggunakan metode nilai intrinsik maupun nilai wajar harus mengungkapkan perincian opsi saham yang beredar, seperti tanggal jatuh tempo, harga pelaksanaan, nilai wajar opsi, dan sebagainya.
- d. Perusahaan yang menggunakan metode nilai intrinsik harus mengungkapkan laba bersih mereka jika menggunakan nilai wajar.

Contoh lain produk regulasi yang dilakukan FASB, yaitu SFAS No. 8, *Accounting for the Translation of Foreign Currency Translation and*

*Foreign Currency Financial Statement*, yang mulai diberlakukan pada Oktober 1975. Di bawah metode translasi dengan metode temporal, untuk tujuan konsolidasi, aset dan utang moneter anak perusahaan di luar negeri harus diubah dalam suatu nilai pertukaran saat itu sesuai dengan tanggal neracanya. Menurut prinsip-prinsip akuntansi berterima umum GAAP aset-aset yang dimiliki oleh suatu perusahaan dinilai dan dibukukan sebesar nilai kos. Di bawah metode temporal, nilai tersebut harus diubah dalam nilai kini (*current rate*) saat aset tersebut dibeli. Pengakuan terhadap keuntungan dan kerugian pertukaran harus pula disajikan dalam laporan laba-rugi.

Untuk perusahaan yang sebelumnya menggunakan klasifikasi aset-aset lancar (*current assets*) atau aset-aset tidak lancar (*non-current assets*) pada laporan posisi keuangannya maka perubahan penting untuk mendapatkan perhatian adalah nilai persediaan dan utang jangka panjang. Persediaan merupakan bagian aktiva lancar yang sebelumnya dinilai pada nilai kini pada saat terjadinya, sekarang ini harus dinilai pada nilai historis. Utang jangka panjang yang merupakan utang tidak lancar, sebelumnya dinilai pada nilai historis sekarang harus dinilai pada nilai saat ini karena utang ini merupakan akun moneter. Penyesuaian terhadap laporan laba rugi juga harus dilakukan terkait dengan adanya laba yang belum diakui dari suatu pertukaran yang akan menambah laba yang dilaporkan dalam hubungannya dengan adanya anak perusahaan yang melakukan operasinya di negara lain. SFAS No. 8 menuai kritik karena

mengakibatkan perubahan yang besar pada laporan keuangan. Pada Desember 1981 FASB menerbitkan SFAS No. 52.

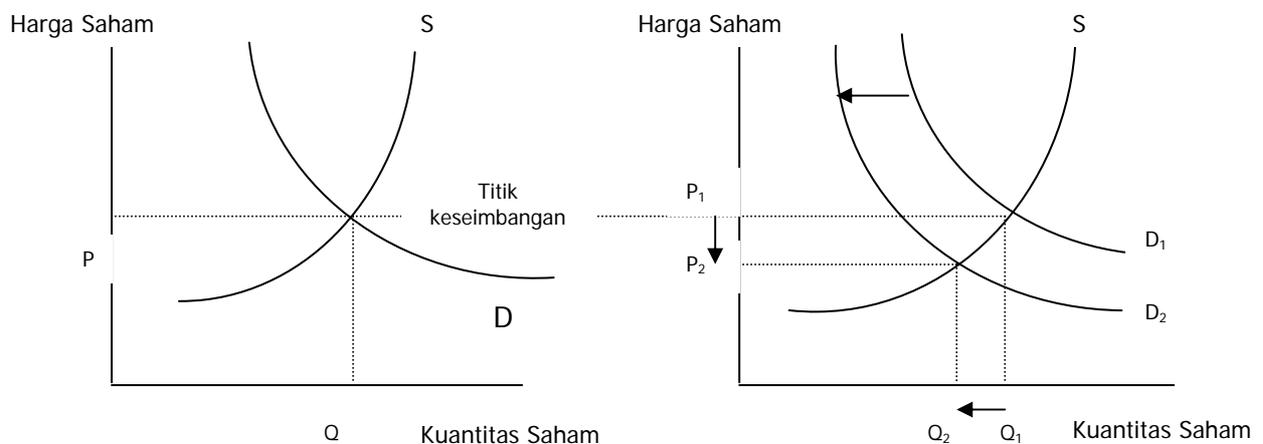
Kasus menarik di Indonesia terjadi saat krisis moneter yang menimpa Asia mulai Agustus 1997. Krisis tersebut mengakibatkan kerugian besar secara akuntansi, terutama terjadi pada perusahaan-perusahaan yang mengandalkan impor baik untuk bahan baku, barang setengah jadi, maupun barang jadi. Secara sederhana, kerugian tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut. (1) Perusahaan manufaktur membeli bahan baku/ barang setengah jadi dalam mata uang dolar US\$. Nilai tukar dolar pada saat itu mengalami peningkatan dengan sangat tajam sehingga kos produksi perusahaan tersebut menjadi tinggi jika diukur dalam rupiah. Jika hasil produksi mereka untuk memenuhi kebutuhan pasar lokal, maka harga jual produk yang dihasilkan juga mengalami peningkatan yang sebanding dengan peningkatan kos produksi dan harga tersebut tidak terjangkau oleh sebagian besar masyarakat Indonesia. (2) Tidak jauh berbeda dengan perusahaan manufaktur, perusahaan dagang yang melakukan impor barang dagangan akan membayar dalam dolar, sehingga harga pokok penjualan barang tersebut juga mengalami peningkatan. Mereka juga mengalami kendala penjualan karena harga jual produknya meningkat dengan tajam. (3) Utang dagang dan utang investasi luar negeri mengalami peningkatan. Secara akuntansi nilai utang tersebut harus disesuaikan dengan nilai tukar kurs pada tanggal neraca. Kondisi tersebut diperburuk lagi dengan langkanya dolar di pasaran pasar uang. Pada masa krisis, pernyataan standar akuntansi keuangan

(PSAK 10) yang mengatur transaksi dalam mata uang asing secara umum menyatakan bahwa keuntungan dan kerugian yang diakibatkan oleh selisih kurs harus diakui pada periode berjalan atau periode terjadinya *matching*. Standar tersebut dominan didasarkan pada pertimbangan teori. Ditinjau dari sisi teori keagenan (Jensen and Meckling, 1976) dan hipotesis program bonus (Watt and Zimmerman, 1986) kerugian yang dialami perusahaan menjadikan mereka tidak membayar pajak dalam jangka waktu yang relatif panjang dan manajemen terancam tidak mendapatkan bonus. Kondisi krisis yang terjadi pada saat itu berpengaruh sangat luas pada kondisi ekonomi, kondisi politik, dan teori akuntansi (Wolk et. al. 2001). APBN pemerintah Indonesia terganggu karena salah satu sumber penerimaan negara adalah pajak sehingga pemerintah memandang penting untuk mengambil suatu kebijakan moneter. Demikian juga Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) krisis menyebabkan pasar sekuritas terganggu dan harga pasar saham merosot dengan tajam karena para investor berlomba-lomba menjual saham yang mereka miliki dan berebut membeli dolar. Mekanisme hubungan antara harga dolar dengan harga pasar saham dapat dijelaskan pada penjelasan berikut.

Krisis moneter yang terjadi ini dimulai dari penurunan nilai mata uang negara-negara Asia tersebut relatif terhadap dolar Amerika. Penurunan nilai mata uang ini disebabkan oleh spekulasi dari para pedagang valas, kurang percayanya masyarakat terhadap nilai mata uang negaranya sendiri, dan yang tidak kalah pentingnya adalah kurang kuatnya fondasi perekonomian. Gambaran tersebut

mempunyai tendensi bahwa meningkatnya kurs US\$ terhadap rupiah akan menyebabkan para investor lebih memilih membeli dolar dibandingkan dengan menanamkan dana yang dimilikinya dalam bentuk saham.

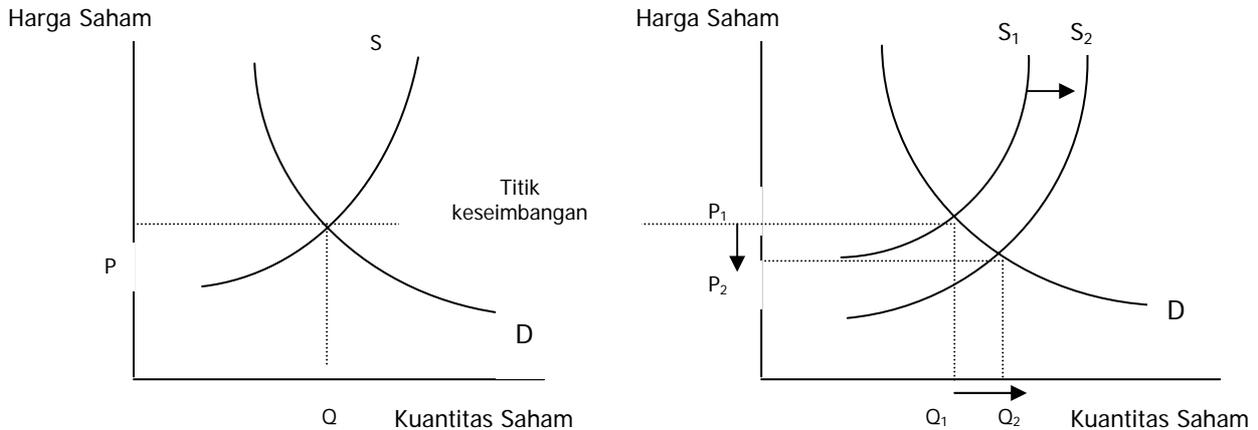
**Gambar 2a**  
**Pergeseran dalam Permintaan**



Dalam gambar 2a ditunjukkan bahwa keseimbangan harga saham awalnya terjadi pada perpotongan kurva permintaan dan penawaran serta meningkatnya nilai kurs dolar dengan asumsi kondisi yang lain tetap konstan maka investor cenderung untuk membeli dolar karena lebih menjanjikan. Kondisi tersebut cenderung menyebabkan permintaan agregat terhadap saham akan menurun sehingga terjadi pergeseran kurva permintaan dari  $D_1$  ke  $D_2$ . Pasar bergerak pada perpotongan baru dari penawaran dan permintaan. Harga keseimbangan menurun dari  $P_1$  ke  $P_2$  dan jumlah keseimbangan menurun dari  $Q_1$  ke  $Q_2$ . Tidak tertutup kemungkinan terjadi kondisi yang sebaliknya.

**Gambar 2b**

## Pergeseran dalam Penawaran



Dalam gambar 2b ditunjukkan bahwa peningkatan nilai rupiah terhadap dolar Amerika dengan asumsi kondisi tetap konstan akan menggairahkan kembali perdagangan saham di pasar modal karena perlahan-lahan para investor akan melepaskan dolar yang dimilikinya dan menggantinya dengan saham. Para investor yang awalnya menahan saham yang dimilikinya mulai melepaskan saham-sahamnya sehingga akan menyebabkan pergeseran kurva penawaran dari  $S_1$  ke  $S_2$ . Pasar bergerak ke pematangan baru dari penawaran  $Q_1$  ke  $Q_2$  serta permintaan dan harga keseimbangan akan menurun dari  $P_1$  ke  $P_2$ .

Untuk menyelamatkan pasar sekuritas, akhirnya Bapepam melakukan konsultasi dengan Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) sebagai badan regulator atau Dewan Standar untuk mengatasi permasalahan krisis yang berdampak sangat luas tersebut. Sebagai hasil konsultasi, pada akhirnya IAI mengeluarkan pernyataan terkait dengan rugi selisih kurs yang disebabkan oleh suatu kondisi yang luar biasa

(krisis) secara umum sebagai berikut. "Rugi selisih kurs bisa dikapitalisasi dapat juga dibebankan pada periode terjadinya". Pernyataan IAI tersebut berdampak pada laporan keuangan perusahaan. Perusahaan yang pada awalnya mengalami kerugian menggunakan pernyataan IAI sebelum adanya pernyataan baru menjadi memperoleh keuntungan karena mereka mengkapitalisasi kerugian selisih kurs yang dialaminya dan mengambil kebijakan pembebanan dalam setiap tahun. Keuntungan adalah objek pajak sehingga mereka jadi membayar pajak, khususnya pajak penghasilan. Mereka juga jadi membayar bonus karena adanya kontrak keagenan.

Perubahan pernyataan standar akuntansi keuangan dalam hubungannya dengan transaksi dalam mata uang asing memberikan pengaruh pada pihak berikut. (1) Perusahaan, yaitu pajak dan bonus yang ditanggung perusahaan pada masa krisis menyebabkan likuiditas perusahaan menjadi semakin sulit. Di samping itu, aset perusahaan di neraca meningkat dalam jumlah yang sangat material, khususnya pada pos aktiva lain-lain dalam bentuk rugi selisih kurs yang pembebanannya ditangguhkan membengkak. (2) Pemakai informasi, yaitu informasi keuangan yang dihasilkan pada era tersebut dapat menyesatkan para pemakai informasi karena yang terjadi adalah perusahaan secara akuntansi memperoleh keuntungan, namun di sisi yang lain perusahaan mengalami kesulitan likuiditas. (3) Teori akuntansi, justifikasi terhadap teori akuntansi khususnya prinsip penandingan (*matching*) dengan mengizinkan perusahaan melakukan kapitalisasi rugi menyimpang

dari prinsip penandingan itu sendiri dan memperluas prinsip akrual sehingga membuka peluang pada manajemen untuk melakukan manajemen laba. Perubahan pernyataan standar akuntansi memberikan kesan bahwa standar dengan mudah dapat diubah untuk tujuan tertentu (tidak konsisten).

## **V. SIMPULAN**

Proses penetapan standar tampak paling konsisten dengan teori kepentingan kelompok dari regulasi. Tentunya secara teknis, bahkan teoretis, kebenaran adalah tidak cukup untuk menjamin kesuksesan suatu standar. Banyak pula kondisi yang terkait dengan penetapan standar yang dapat mengancam keberadaan badan penetap standar itu sendiri.

Perkembangan bisnis dan kondisi ekonomi secara umum memberikan kontribusi yang sangat kuat kepada regulator untuk menciptakan, menyempurnakan, dan memperbarui standar akuntansi yang berlaku di suatu negara. Perkembangan bisnis dan kondisi ekonomi ini juga memberikan kontribusi pada kondisi politik yang berdampak langsung pada dewan standar untuk mengambil kebijakan tertentu yang berhubungan dengan standar akuntansi tertentu untuk kepentingan-kepentingan yang lebih luas.

Kondisi ekonomi dan kondisi politik juga memberikan kontribusi pada teori. Beberapa standar akuntansi yang dominan diturunkan dari teori oleh dewan standar, ternyata mengalami kegagalan dalam bentuk tidak diterima oleh komunitas bisnis dan

para politisi karena tidak sejalan atau bertentangan dengan tujuan politis tiap-tiap pihak.

Kontribusi kondisi ekonomi dan politik pada standar akuntansi menjadikan standar akuntansi merupakan suatu konsensus yang harus ditaati oleh para praktisi akuntansi pada saat tertentu.

Ditinjau dari sisi perkembangan dewan standar sebagai badan yang memiliki kewenangan dalam mengatur standar akuntansi tampak bahwa lembaga tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang baik untuk dapat menjaga independensinya dalam menciptakan standar-standar akuntansi didasarkan pada teori yang kuat. Sejarah menunjukkan bahwa badan ini dengan mudahnya dibubarkan dan diganti dengan yang baru. Berdasarkan kondisi tersebut saran yang dapat diajukan sebagai berikut.

- a. Dipikirkan bentuk hukum badan pengatur standar yang memiliki kekuatan hukum yang memadai dan yang sepadan dengan tugasnya untuk melindungi publik dari penyelewengan informasi yang dibutuhkan.
- b. Sangatlah tepat jika dewan standar memiliki sifat independen dan berpegang teguh pada teori-teori yang mendukung terciptanya suatu standar sehingga dapat terhindar dari adanya *standar overload*.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Accounting Principles Board. 1971. *Basic Concepts and Accounting Principles Underlying Financial Statements of Business Enterprises*. AICPA.

- Ball, R.; P., Brown. 1968. "An Empirical Evaluation of Accounting Income Numbers". *Journal of Accounting Research* 6. Autumn. pp. 159 - 178.
- Baridwan, Z. 2000. "Perkembangan Teori dan Penelitian Akuntansi". *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*. Vol. 15. No. 4.
- Belkaoui, A. R. 2007. *Teori Akuntansi*. Edisi Bahasa Inggris. Jakarta: Salemba Empat.
- Financial Accounting Standard Board. 1980. *Statement of Financial Accounting Concepts No. 2. Qualitative Characteristics of Accounting Information*.
- Ikatan Akuntan Indonesia. 2002. *Standar Akuntansi Keuangan*. PSAK 10.
- Ikatan Akuntan Indonesia. 2002. *Standar Akuntansi Keuangan*. PSAK 53.
- Jensen, M.C.; W.H., Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure". *Journal of Financial Economics*. Vol. 3. No. 4.
- Kieso, D.E; J.J., Weygandt; T.D. Warfield. 2005. *Intermediate Accounting*. Eleventh Edition. John Wiley and Sons, Inc.
- Machfoedz, M. 1999. *Akuntansi Keuangan Menengah*. Edisi Kedua. Yogyakarta: BPFE.
- Mankiw, G. 1999. *Macro Economics*. New York. NY 10010. USA
- Paton, W. A.; A. C., Littleton. 1940. *An Introduction to Corporate Accounting Standards*. American Accounting Association.
- Scott, W. R. 2000. *Financial Accounting Theory*. Second Edition. Scarborough. Ontario: Prentice Hall Canada Inc.
- Skousen, K.F.; E.K., Stice.; J.D., Stice 2001. *Akuntansi Keuangan Menengah*. Edisi Bahasa Inggris. Jakarta: Dian Mas Cemerlang.
- Solomons, David. 1978. "The Politization of Accounting". *Journal of Accountancy*. November. pp. 65—75.
- Watts, R. L.; J. L., Zimmerman. 1986. *Positive Accounting Theory*. Englewood Cliffs, New Jersey 07632: Prentice-Hall International Inc.

Wolk.; Tearney,; Dodd. 2001. *Accounting Theory: A Conceptual and Institutional Approach*. USA: South Western College Publishing.