

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang berlaku untuk Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diperlukan sebagai upaya peningkatan kualitas laporan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Pasal 32 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengatur perlunya Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sebagai pedoman dalam menyajikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD. SAP tersebut disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan.

Tanggal 13 Juni 2005 Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Standar Akuntansi Pemerintahan tersebut menggunakan basis kas untuk pengakuan transaksi pendapatan, belanja dan pembiayaan, dan basis akrual untuk pengakuan asset, kewajiban dan ekuitas dana.

Penerapan SAP berbasis kas menuju akrual dimaksudkan hanya 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 dilaksanakan paling lambat 5 (lima) tahun. Maka dari itu pada tanggal 22 Oktober 2010 pemerintah mengganti Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 dan menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 menginstruksikan penerapan akuntansi pemerintahan berbasis akrual, akan tetapi penerapan basis kas menuju akrual masih diperkenankan dalam masa transisi bagi entitas yang belum siap menerapkan basis akrual. Masa transisi tersebut dilaksanakan sesuai dalam jangka waktu yang ditetapkan yaitu sampai dengan tahun 2014, yang artinya pada tahun 2015 seluruh instansi pemerintah baik yang ada di pusat maupun di daerah harus sudah menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual (Accrual Basis).

Dirjen Keuangan Daerah, Yuswandi A. Tumenggung, saat menjadi pembicara dalam acara Rakernas Akuntansi dan pelaporan Keuangan Pemerintah Tahun 2013 di Jakarta mengatakan :

“Setelah aturan SAP berbasis akrual ditandatangani maka pemerintah pusat dan daerah harus sudah menerapkan SAP per 1 Januari 2015”.

Perubahan di bidang akuntansi pemerintahan tersebut disebabkan karena adanya tuntutan publik seperti yang dinyatakan oleh Nordiawan dan Hertianti (2010:6) yaitu tuntutan agar Pemerintah dikelola secara profesional dan efisien dengan membuka kesadaran bagi setiap orang, terutama aparat pemerintah untuk senantiasa tanggap akan tuntutan lingkungannya dengan berupaya memberikan

pelayanan terbaik. SAP berbasis akrual diharapkan mampu memenuhi tuntutan tersebut.

Pasal 12 dan 13 UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa pendapatan dan belanja dalam APBN dicatat menggunakan basis akrual. Hal ini didasarkan atas pertimbangan bahwa basis akrual dapat memberikan informasi keuangan yang lebih lengkap daripada basis lainnya, terutama untuk informasi piutang dan utang pemerintah. Selain itu, laporan keuangan berbasis akrual juga menyediakan informasi mengenai kegiatan operasional pemerintah, evaluasi, efisiensi dan efektivitas serta ketaatan terhadap peraturan.

Akuntansi berbasis akrual mampu mendukung terlaksanakannya perhitungan berbagai macam biaya pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah dengan wajar. Pencatatan dan perhitungan seluruh beban, baik yang sudah dibayar maupun yang belum dibayar. Akuntansi berbasis akrual secara konseptual dapat menyediakan pengukuran yang lebih baik, pengakuan yang tepat waktu, dan pengungkapan kewajiban di masa mendatang.

Dalam pengukuran kinerja, informasi berbasis akrual dapat menyediakan informasi mengenai penggunaan sumber daya ekonomi yang sebenarnya. Oleh karena itu, akuntansi berbasis akrual merupakan salah satu sarana pendukung yang saat ini diperlukan oleh pemerintah dalam rangka transparansi dan akuntabilitas pemerintah.

Pemerintah Kota Semarang merupakan pelopor akuntansi berbasis akrual di Indonesia. Setelah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010

tentang SAP berbasis Akruai, Pemerintah Kota Semarang telah menghasilkan 7 laporan keuangan sesuai SAP. Upaya Pemerintah Kota Semarang bersama semua pihak terkait melaksanakan penerapan SAP berbasis akruai memberikan hasil yang positif dengan diraihnya opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK.

Priyadi (2015) menyatakan bahwa sampai dengan akhir tahun 2014, sejumlah 547 Pemerintah Daerah di Indonesia belum menerapkan Sistem Akuntansi Pemerintah berbasis akruai. Hal ini disebabkan karena dalam basis akruai terdapat konsep *matching cost against revenue* yang tidak tepat diterapkan dalam sektor pemerintahan yang tidak bertujuan menghasilkan laba. Keunggulan akruai yang dapat mencerminkan konsumsi sumber daya dengan lebih tepat kurang dapat dimanfaatkan dalam organisasi pemerintahan karena beberapa faktor yang mempengaruhinya (Damayanti; 2012).

Sektor swasta mengadopsi basis akruai dalam standar akuntansi karena basis ini dapat mencerminkan kegiatan dan dapat memperlihatkan posisi keuangan yang sebenarnya. Berbeda dengan sektor pemerintahan yang lebih sering menggunakan basis kas.

Penggunaan basis akruai dalam standar akuntansi pemerintahan diharapkan dapat memberi manfaat lebih baik bagi para pemangku kepentingan. Akan tetapi Vinnari dan Nas (2008) menyatakan bahwa pelaporan dengan basis akruai memungkinkan adanya potensi manajemen laba pada instansi pemerintahan. Studi lain oleh Christiaens dan Rommel (2008) berpendapat bahwa basis akruai hanya tepat digunakan dalam instansi pemerintahan yang memiliki

usaha komersil. Menurut mereka basis akrual tidak akan sukses diterapkan pada instansi pemerintahan yang murni menjalankan fungsi pelayanan publik.

Masalah lainnya diungkapkan oleh BPK tentang ketidaksiapan Pemerintah Daerah dalam menerapkan akuntansi berbasis akrual di tahun 2014 yaitu belum adanya persiapan sumber daya manusia (SDM) yang kompeten dan memadai, pelatihan dan sosialisasi tentang Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual belum dilaksanakan secara intensif, struktur organisasi yang ada belum dapat mengakomodasi proses penyusunan laporan keuangan berbasis akrual, belum disusunnya kebijakan dan sistem akuntansi pemerintah daerah yang berbasis akrual, aplikasi pengelolaan keuangan daerah belum terintegrasi antara entitas akuntansi dan entitas pelaporan, belum adanya pengalokasian anggaran secara khusus untuk kegiatan persiapan pelaksanaan akuntansi berbasis akrual, dan belum adanya rencana pengembangan aplikasi/system pengelolaan keuangan sesuai dengan pengelolaan keuangan yang berbasis akrual.

Penjelasan diatas mengingatkan bahwa diantara sisi positif penerapan basis akrual terdapat kemungkinan sisi negatif atau kegagalan penerapan basis akrual dalam akuntansi pemerintahan. Maka dari itu peneliti tertarik untuk menganalisis bagaimana Bagaimana penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual serta kendala-kendala penerapan Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual di lingkungan DPPKAD kabupaten Gresik.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis AkruaI dalam Penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Gresik?
2. Apa sajakah kendala-kendala dalam penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akruaI di kabupaten Gresik?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan dari uraian rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis AkruaI dalam Penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Gresik,
2. Untuk mengetahui kendala-kendala dalam penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akruaI di kabupaten Gresik.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi kepada pihak-pihak antara lain:

1. Bagi Peneliti

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pemahaman mengenai penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akruaI dalam penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

2. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan perkembangan ilmu pengetahuan di bidang Akuntansi Sektor Publik khususnya

pemerintahan, serta dapat menjadi referensi semua pihak dalam melakukan penelitian.

3. Bagi pihak Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) Kabupaten Gresik dan instansi pemerintah lainnya

Adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai kesesuaian penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual lalu mempersiapkan langkah agar proses tersebut dapat berjalan dengan baik, serta sumber informasi yang dapat memberikan masukan terhadap pemerintahan yang menggunakan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual.

### **1.5 Kontribusi Penelitian**

Dalam lampiran I Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 disebutkan SAP berbasis kas menuju akrual dapat dilaksanakan paling lama empat tahun setelah tahun anggaran 2010, yang artinya pada tahun 2015 seluruh instansi pemerintah baik yang ada di pusat maupun di daerah harus sudah menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual (Accrual Basis).

Penelitian ini akan menganalisis penerapan penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dengan SAP berbasis akrual di tahun 2016 dimana pada tahun tersebut instansi pemerintah telah diwajibkan menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan tahun 2015 berbasis akrual. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan dengan menganalisa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah tahun sebelum 2015 yang masih dapat mengimplementasikan penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah berbasis kas menuju akrual.