

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pemerintah Indonesia terus melakukan berbagai usaha untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dalam rangka menciptakan tata kelola yang baik (*good governance*). Salah satunya adalah dengan melakukan pengembangan kebijakan akuntansi pemerintah berupa standar akuntansi pemerintahan (SAP) yang bertujuan untuk memberikan pedoman pokok dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Reformasi keuangan negara yang telah dimulai sejak tahun 2003 ditandai dengan lahirnya paket undang-undang di bidang Keuangan Negara, yaitu UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Ketiga paket UU ini mendasari pengelolaan keuangan negara yang mengacu pada *international best practices*. Setelah undang-undang tersebut, selanjutnya bermunculan beberapa peraturan pemerintah yang pada intinya bertujuan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, terutama yang berkaitan dengan masalah keuangan. Reformasi pengelolaan keuangan negara/daerah tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan yang mendasar pada pengelolaan keuangan negara/daerah. Peraturan baru tersebut menjadi dasar bagi institusi negara dalam mengubah pola

administrasi keuangan (*financial administration*) menjadi pengelolaan keuangan negara (*financial management*).

Salah satu bentuk usaha berkelanjutan tersebut adalah dengan menetapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual yang ditetapkan dalam PP Nomor 71 Tahun 2010 sebagai pengganti dari PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang standar akuntansi pemerintahan berbasis kas. Penerapan PP Nomor 24 Tahun 2005 bersifat sementara, hal ini sesuai dengan amanat yang tertuang dalam pasal 36 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 13, 14, 15, dan 16 undang-undang ini dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas.

Lingkup pengaturan PP Nomor 71 Tahun 2010 meliputi SAP berbasis akrual dalam Lampiran I dan SAP berbasis kas menuju akrual dalam Lampiran II. SAP berbasis akrual berlaku sejak tanggal ditetapkan dan dapat diterapkan oleh setiap entitas, sedangkan SAP berbasis kas menuju akrual berlaku selama masa transisi bagi entitas yang belum siap untuk menerapkan SAP berbasis akrual. Namun dengan catatan bahwa penerapan SAP berbasis kas menuju akrual paling lama empat tahun setelah tahun anggaran 2010 atau dengan kata lain hanya dapat diberlakukan untuk laporan keuangan atas pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran sampai dengan tahun anggaran 2014.

Riyanto dan Agus (2015:13), menyatakan bahwa basis akrual adalah suatu basis akuntansi di mana transaksi ekonomi atau peristiwa akuntansi diakui, dicatat, dan disajikan dalam laporan keuangan berdasarkan pengaruh transaksi pada saat terjadinya transaksi tersebut, tanpa memperhatikan waktu kas diterima atau dibayarkan. Dengan kata lain, basis akrual digunakan untuk pengukuran aset, kewajiban, dan ekuitas dana. Menurut Bastian (2010:138), SAP merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. SAP berbasis akrual adalah standar akuntansi pemerintah yang mengakui pendapatan, beban, aset, utang dan ekuitas dalam pelaporan finansial berbasis akrual, serta mengakui pendapatan, belanja dan pembiayaan dalam pelaporan pelaksanaan anggaran berdasarkan basis yang ditetapkan dalam APBN (Permendagri No. 64 Tahun 2013). Penyusunan SAP berbasis akrual dilakukan oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) melalui proses baku penyusunan (*due process*). Proses baku penyusunan SAP tersebut merupakan pertanggungjawaban profesional KSAP yang secara lengkap terdapat pada Lampiran III.

Berlakunya PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang SAP berbasis akrual membawa perubahan besar dalam sistem pelaporan keuangan di Indonesia, yaitu perubahan dari basis kas menuju akrual menjadi basis akrual penuh dalam pengakuan transaksi keuangan pemerintah. Perubahan basis tersebut selain telah diamanatkan oleh paket UU Keuangan Negara, juga diharapkan mampu memberikan gambaran yang utuh atas posisi keuangan, menyajikan informasi yang sebenarnya mengenai hak dan kewajiban, dan bermanfaat dalam

mengevaluasi kinerja. Penerapan SAP berbasis akrual harus dilakukan secara hati-hati dengan persiapan yang matang dan terstruktur terkait dengan peraturan yang ada. Kesuksesan penerapan SAP berbasis akrual sangat diperlukan sehingga pemerintah dapat menghasilkan laporan keuangan yang lebih transparan dan lebih akuntabel. Untuk mencapai hal itu diperlukannya dukungan yang dapat mempengaruhi kesuksesan tersebut dan kerjasama dari berbagai pihak.

Terdapat beberapa penelitian yang dilakukan mengenai akrual basis. penelitian yang dilakukan Lamonisi (2016), tentang Analisis Penerapan Standar Akuntansi Berbasis Akrual Pada Pemerintah Kota Tomohon menyatakan bahwa dari data yang dikumpulkan peneliti melalui wawancara dengan beberapa informan, menunjukkan bahwa aparatur pengelola keuangan Pemerintah Kota Tomohon ketika ditanyakan mengenai standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual, mereka sudah tahu akan definisi dari basis akrual itu sendiri. Tapi masih terdapat kendala-kendala dalam penerapan PP Nomor 71 Tahun 2010 ini. Langelo, Saerang, dan Alexander (2015), menunjukan bahwa Pemkot Bitung sebagai salah satu entitas pelaporan, dalam menyajikan laporan keuangannya masih berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 2005 berbasis CTA (*Cash Toward Accrual*) dan/atau Berbasis Kas Menuju Akrual. Dan juga memiliki kendala dalam menerapkan SAP terkait PP Nomor 71 Tahun 2010 yaitu Jumlah SDM, kesiapan perangkat pendukung, masih kurangnya pelatihan, kurangnya sosialisasi, sarana dan prasarana sudah ada namun masih belum mencukupi, serta merubah *mindset* pejabat penatausahaan keuangan di SKPD yang masih sangat bergantung pada BPKBMD.

Penerapan basis akrual dalam atmosfer akuntansi pemerintah di Indonesia bukanlah kesukarelaan semata ini merupakan amanat UU yang mengatur tentang keuangan negara, sehingga basis akrual pada akhirnya diterapkan bagi seluruh entitas pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, penerapan secara penuh PP Nomor 71 Tahun 2010 sudah berjalan selama 2 tahun. Penerapan ini tentunya akan membawa dampak/implikasi walau sekecil apapun. Perubahan menuju arah yang lebih baik ini bukan berarti berjalan tanpa masalah, tentu terdapat pro dan kontra dalam pelaksanaannya.

Kota Pangkalpinang merupakan salah satu kota yang pada akhirnya menerapkan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual. Pada tahun 2015 BPK telah melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah tahun anggaran 2014 pada Pemerintah Kota Pangkalpinang, dengan tujuan untuk memberikan opini atas tingkat kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan. Berdasarkan pemeriksaan yang telah dilakukan oleh BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Pangkalpinang per 31 Desember 2014, BPK memberikan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Pemerintah Kota Pangkalpinang wajib menyusun laporan keuangan berlandaskan pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang berlaku saat ini yaitu PP Nomor 71 Tahun 2010. Kesesuaian penyajian laporan keuangan dengan standar akuntansi pemerintahan menjadi dasar diberikannya opini atas laporan keuangan pemerintah Kota Pangkalpinang. Setelah diterapkannya standar akuntansi berbasis akrual ini apakah laporan keuangan pemerintah Kota Pangkalpinang akan menjadi

Wajar Tanpa Pengecualian(WTP) kedepannya. Hal ini menjadi alasan bagi peneliti untuk melakukan penelitian di Kota Pangkalpinang.

Topik mengenai penerapan basis akrual akuntansi pada sektor publik menarik untuk diteliti karena konsep ini masih tergolong baru. Basis akrual merupakan salah satu isu terhangat yang dihadapi oleh komite standar akuntansi pemerintah Indonesia mengingat dengan dikeluarkan PP Nomor 71 Tahun 2010 yang mengharuskan pada tahun 2015 pada sektor publik terutama di instansi pemerintah sudah harus melakukan adopsi basis akrual secara keseluruhan. Tapi dilihat dari penelitian terdahulu terdapat beberapa kendala dan tidak tepat waktudalam penerapan SAP berbasis akrual di beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk mengetahui sampai sejauh mana Pemerintah Kota Pangkalpinang dalam menerapkan SAP berbasis akrual dalam sebuah judul skripsi **“Analisis Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan ( PP No. 71 Tahun 2010) Pada Pemerintah Kota Pangkalpinang”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti merumuskan penelitian sebagai berikut :

Bagaimana Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (PP No.71 Tahun 2010) di Pemerintah Kota Pangkalpinang ?

### **1.3 Batasan Masalah**

Dari permasalahan yang ada, maka penulis membatasi masalah terhadap penelitian yang akan diteliti, yaitu :

Peneliti hanya membatasi pada aspek Akuntansi Sektor Publik untuk mengetahui bagaimana penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (PP No.71 Tahun 2010) pada pemerintah kota pangkalpinang dan peneliti hanya mengambil beberapa informandari Aparat Pengelola Keuangan Kota Pangkalpinang.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

Untuk menganalisa penerapan standar akuntansi pemerintahan ( PP No.71 Tahun 2010) pada Pemerintah Kota Pangkalpinang.

### **1.5 Kontribusi Penelitian**

Adapun kontribusi yang diharapkan dari penelitian ini, antara lain:

a. Kontribusi Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan standar akuntansi pemerintahan, khususnya mengenai basis akrual. Selain itu, Sebagai bahan acuan untuk penelitian-penelitian selanjutnya yang berminat mengkaji standar akuntansi pemerintahan

b. Kontribusi Praktis

Memberikan wacana alternatif bagi praktisi mengenai penerapan SAP Berbasis Akrual pada Pemerintah Kota Pangkalpinang.

c. Kontribusi Kebijakan

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumber informasi dan diharapkan dapat memberikan masukan terhadap pemerintahan kota Pangkalpinang.

## 1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terbagi menjadi lima bab. Adapun sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

**BAB I            PENDAHULUAN**

Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

**BAB II           LANDASAN TEORI**

Bab ini akan menjelaskan teori yang mendasari penelitian, hasil-hasil penelitian terdahulu dengan penelitian sejenis, serta kerangka pemikiran yang melandasi penelitian ini.

**BAB III           METODOLOGI PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan tentang rancangan penelitian, fokus penelitian, pemilihan lokasi penelitian, sumber data penelitian, metode



pengumpulan data penelitian, serta analisis data yang digunakan dalam penelitian.

#### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan mengenai deskripsi objek penelitian, analisis data, dan pembahasannya.

#### BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan bagian akhir dari hasil penelitian yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian, keterbatasan penelitian, dan saran untuk penelitian selanjutnya

