

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. 1. Latar Belakang**

Tren penerapan akuntansi berbasis akrual dalam sektor pemerintah diawali oleh negara-negara anggota OECD (*Organisation Economic Co-operation and Development*) seperti Inggris, Kanada, Amerika Serikat, Australia dan Selandia Baru. Mereka menilai bahwa ada banyak hal yang melatarbelakangi perkembangan basis akrual ini, misalnya bahwa penggunaan basis akrual dapat meningkatkan kuantitas dan kualitas informasi laporan keuangan yang kemudian berguna dalam pengambilan keputusan serta akuntabilitas publik. Semakin berkualitasnya informasi yang didapatkan maka pemerintah akan semakin efisien dan efektif dalam mengelola keuangannya. Selain itu, informasi keuangan yang akuntabel dan transparan akan sangat mendukung proses pengawasan secara tepat (Pratiwi. 2015).

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem desentralisasi dimana daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri namun masih dikontrol oleh pemerintah pusat dan Undang-Undang (Evelyn. 2016). Akuntansi pemerintahan di Indonesia secara historis belum banyak berkembang sejak 17 Agustus 1945 (Dharma Ekonomi. 2012). Namun semenjak era reformasi tahun 1998, bangsa Indonesia telah maju selangkah menuju era keterbukaan (Jurnal EMBA. 2016). Dalam era ini, mendorong suatu tata sistem pemerintahan yang baik

(*good governance*) yang dijalankan dengan baik, bersih, transparan, partisipatif serta akuntabilitas sehingga memiliki kredibilitas (Friska.2015). Masyarakat menyadari hak dan kewajibannya sebagai warga negara serta dapat menyampaikan aspirasi terhadap sistem pengelolaan keuangan pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Pengelolaan keuangan daerah menjadi salah satu bagian yang mengalami perubahan mendasar (Sony, 2016).

Lahirnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah baik itu kabupaten maupun kota, untuk mengurus rumah tangganya sendiri baik dalam bidang pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan (Astuti. 2017).

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah (Bastian, 2010). Secara yuridis, keluarnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 Tahun 2010 tentang SAP berbasis akrual membawa perubahan besar dalam sistem pelaporan yang sebelumnya dilakukan dengan menggunakan basis kas diubah menjadi basis kas menuju akrual dan kemudian dari basis kas menuju akrual ini diubah lagi menjadi akrual sepenuhnya dalam pengakuan transaksi keuangan pemerintahan. Akuntansi berbasis akrual adalah dasar akuntansi yang mengakui transaksi dan peristiwa lainnya pada saat transaksi dan peristiwa itu terjadi (dan bukan hanya pada saat kas atau setara kas diterima atau dibayar) sehingga

dicatat dalam catatan akuntansi dan diakui pada laporan keuangan pada periode terjadinya. Basis akrual yang sudah ditetapkan ini ditunjukkan untuk laporan keuangan bagi seluruh entitas pemerintah daerah di Indonesia (Abdul Halim, 2007:54).

Laporan keuangan adalah produk akhir dari proses akuntansi yang dilakukan dan harus memenuhi prinsip-prinsip yang dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Laporan keuangan pemerintah daerah merupakan gabungan dari laporan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang ada dalam pemerintahan daerah itu sesuai Kerangka Konseptual Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 paragraf 24 yang disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan OPD adalah suatu hasil dari proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan dari transaksi ekonomi (keuangan) dari entitas akuntansi yang ada dalam suatu pemerintah daerah yang dijadikan sebagai informasi dalam rangka pertanggungjawaban pengelolaan keuangan entitas akuntansi dan pengambilan keputusan ekonomi oleh pihak-pihak yang memerlukannya. Laporan keuangan yang dihasilkan oleh OPD tersebut akan dijadikan sebagai dasar dalam membuat laporan keuangan pemerintah provinsi, daerah atau kota (Herlina dkk, 2015:19).

Dalam PSAP No. 1 Paragraf 9 mengatakan bahwa laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dari

transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Tujuan umum laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, hasil operasi dan perubahan ekuitas suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Informasi mengenai perubahan posisi keuangan entitas pelaporan.

Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang SAP yang akan digunakan untuk menghasilkan suatu laporan keuangan maka peraturan ini dijadikan sebagai pedoman yang harus ditaati oleh setiap daerah otonom kabupaten/kota maupun provinsi dalam menyajikan laporan keuangan berbasis akrual pada daerahnya. Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Lembata sebagai pengguna anggaran wajib membuat laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban atas kewenangan yang dilaksanakannya sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 64 Tahun 2013 tentang penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual pada pemerintah daerah (Langelo, 2015).

Penerapan akuntansi berbasis akrual yang sudah dilaksanakan sejak 1 Januari 2015 ini membuat perubahan dalam penyusunan laporan keuangan sebab basis akrual dan basis kas memiliki perbedaan yang sangat mencolok. Basis akrual pada dasarnya adalah suatu metode akuntansi dimana penerimaan dan pengeluaran diakui atau dicatat ketika transaksi terjadi. Yang terpenting adalah ketika transaksi terjadi langsung dicatat, karena

transaksi tersebut memiliki implikasi uang masuk atau keluar dimasa depan. Basis akrual digunakan untuk pengukuran aset, kewajiban dan ekuitas dana. Laporan keuangan yang disusun atas dasar akrual memberikan informasi kepada pemakai tidak hanya transaksi masa lalu yang melibatkan penerimaan dan pembayaran kas tetapi juga kewajiban pembayaran kas dimasa depan. Oleh karena itu, laporan keuangan menyediakan jenis informasi transaksi masa lalu dan peristiwa lainnya yang paling berguna bagi pemakai dalam pengambilan keputusan ekonomi (Adji, 2017).

Berbeda dengan basis kas dimana pencatatan basis kas adalah teknik pencatatan ketika transaksi terjadi dimana uang benar-benar diterima atau dikeluarkan. Dengan kata lain akuntansi berbasis kas adalah basis akuntansi yang mengakui pengaruh transaksi dan peristiwa lainnya pada saat kas atau setara kas diterima atau dibayar, yang digunakan untuk pengakuan pendapatan, belanja dengan pembiayaan (Adji, 2017).

Menurut *International Federation of Accountants* (IFAC) dalam *Public Communittee Study* Nomor 14 tentang *Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Governments and Government Entities (Second Edition)* terdapat beberapa kelebihan sekaligus kekurangan dalam penerapan basis akrual pada akuntansi pemerintahan. Kelebihannya antara lain (Mu'am, 2015) memberikan gambaran bagaimana pemerintah membiayai aktivitas-aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan pendanaannya, memungkinkan pengguna laporan keuangan untuk mengevaluasi kemampuan pemerintah saat ini untuk membiayai aktivitas-aktivitasnya dan

untuk memenuhi segala kewajiban dan komitmen-komitmen yang ada, menunjukkan posisi keuangan pemerintah dan perubahan posisi keuangannya, menyediakan ruang bagi pemerintah untuk menunjukkan keberhasilan pengelolaan sumber daya yang dikelolanya, dan memberikan manfaat untuk mengevaluasi kinerja pemerintah dalam hal efisiensi dan efektivitas serta pencapaian hasil akhir atas penggunaan sumber daya yang dikelolanya. Adapun kekurangan dalam penerapan basis akrual, antara lain (Mu'am, 2015): (a) biaya yang cukup besar yang harus disiapkan untuk menangani hal-hal seperti biaya untuk penilaian aset, biaya penyiapan kebijakan akuntansi, biaya untuk membangun sistem akuntansi termasuk membeli komputer atau peralatan lainnya untuk mendukung sistem tersebut, biaya untuk menyiapkan sumber daya manusia yang memadai dan mumpuni untuk menangani akuntansi pemerintahan berbasis akrual; (b) basis akrual pada dasarnya didesain untuk mengukur laba sehingga kurang memberikan arti pada sektor publik atau pemeritahan; (c) basis akrual lebih kompleks dibandingkan dengan basis kas sehingga ada kemungkinan parlemen (DPR/DPRD) kurang memberikan perhatian dalam penelaahan sehingga mengurangi akuntabilitas laporan keuangan tersebut; (d) memerlukan ruang yang lebih luas dalam hal pertimbangan profesional (*professional judgement*) baik oleh penyedia laporan (entitas pelaporan/entitas akuntansi) maupun auditor pemerintah.

Berdasarkan data yang didapatkan dari hasil pra penelitian yakni berupa opini yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap

laporan keuangan daerah, pemerintah Kabupaten Lembata mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dalam laporan BPK Nomor 47.a/LHP/XIX.KUP/08/2017 tanggal 07 Agustus 2017, dengan hal yang dikecualikan adalah sebagai berikut:

1. Terdapat sisa UUDP pada kas di bendahara pengeluaran TA 2005-2006 sebesar Rp1.046.017.273,00 tidak berupa kas liquid sesuai definisi kas menurut Standar Akuntansi Pemerintahan;
2. Terdapat kelemahan pengendalian intern yang signifikan atas pengelolaan piutang daerah yang belum didasarkan pada pencatatan dan rekonsiliasi yang baik dan belum didukung data yang memadai di antaranya perincian objek dan subjek pajak yang jelas.
3. Penyajian investasi permanen pada PD Purin Lewo sebesar Rp2.920.578.117,77 tidak didukung dengan Laporan Keuangan Perusahaan Daerah yang telah diaudit oleh auditor independen.
4. Terdapat kelemahan pengendalian rekonsiliasi data aset tetap per 31 Desember 2016 antara Bidang Aset, Bidang Akuntansi dengan SKPD dan inventarisasi aset yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata belum dilakukan. BPK tidak dapat memperoleh bukti pemeriksaan yang cukup dan tepat tentang nilai tersebut, karena tidak tersedia dan informasi pada satuan kerja terkait. Sebagai akibatnya BPK tidak dapat menentukan apakah diperlukan penyesuaian terhadap angka tersebut di atas.

5. Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata belum memiliki kebijakan Akuntansi terkait Pendapatan dan Belanja yang direalisasikan tanpa melalui rekening kas daerah. Lain-lain pendapatan yang sah-LO dan beban jasa tersebut belum termasuk pendapatan dan beban yang berasal dari Dana BOS yang dikelola oleh masing-masing sekolah penerima dana BOS. Data riil pendapatan dan beban dana BOS dari seluruh sekolah belum tersedia. BPK tidak dapat memperoleh bukti pemeriksaan yang cukup dan tepat tentang nilai tersebut, karena tidak tersedia data dan informasi pada satuan kerja terkait. Sebagai akibatnya, BPK tidak dapat menentukan apakah diperlukan penyesuaian terhadap angka tersebut di atas.

Menurut BPK selain beberapa hal pengecualian di atas, laporan keuangan tersebut disajikan secara wajar, dalam semua hal yang material, posisi keuangan Pemerintah Kabupaten Lembata tanggal 31 Desember 2017, dan realisasi anggaran, perubahan saldo anggaran lebih, operasional, arus kas, serta perubahan ekuitas untuk tahun yang berakhir pada tanggal tersebut, sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan.

Selain data opini yang dikeluarkan oleh dari BPK, berikut hasil wawancara pra penelitian yang dilakukan pada tanggal 5 Maret 2018 dengan Bapak Damianus Boli SE., M.Si selaku Kepala Bidang Akuntansi dan dibantu oleh seorang staf di bidang akuntansi pada Badan Keuangan Daerah Kabupaten Lembata, bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata telah menerapkan basis akrual dalam menyajikan laporan keuangan sejak

tahun 2015. Menindaklanjuti Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 maka Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata juga telah membuat peraturan daerahnya terkait pelaporan keuangan berbasis akrual. Peraturan-peraturan tersebut antara lain: Peraturan Bupati Lembata Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata, Peraturan Bupati Lembata Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Sistem Akuntansi Pemerintahan Daerah Kabupaten Lembata, dan Peraturan Bupati Lembata Nomor 36 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Lembata Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Akuntansi Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata.

Dalam menyajikan laporan keuangan pemerintah daerah yang berbasis akrual, mereka menghadapi beberapa masalah. Pertama, di Kantor Badan Keuangan Daerah Kabupaten Lembata telah menggunakan aplikasi SIPKD (Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah) sehingga rentan terhadap kemungkinan terjadinya kesalahan dalam menginput angka. Dijelaskan lebih lanjut oleh Bapak Damianus bahwa, faktor kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) dari para pejabat dan pegawai yang menyusun laporan keuangan di SKPD-SKPD pun masih sangat minim. Kedua, kurangnya tenaga IT (*Information Technology*) yang bekerja menggunakan aplikasi untuk menginput data masih kurang. Ketiga, aplikasi untuk menyusun laporan keuangan hanya ada (masih terpusat) di Kantor Badan Keuangan Daerah sedangkan di SKPD masih manual.

Berdasarkan data-data yang diperoleh di atas, penulis tertarik untuk menganalisis penerapan akuntansi berbasis akrual pada Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata, sehingga penelitian ini berjudul “**EVALUASI PENERAPAN AKUNTANSI BERBASIS AKRUAL PADA LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN LEMBATA**”.

### **1. 2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana penerapan akuntansi berbasis akrual pada laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Lembata ?
- b. Faktor-faktor apa saja yang menghambat penerapan akuntansi berbasis akrual pada laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Lembata ?

### **1. 3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui penerapan akuntansi berbasis akrual pada laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Lembata.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat penerapan akuntansi berbasis akrual pada laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Lembata.

#### **1. 4. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

a. Untuk pemerintah

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat menjadi bahan masukan atau bahan pertimbangan bagi Pemerintah Kabupaten Lembata mengenai penyusunan laporan keuangan berbasis akrual sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010.

b. Untuk peneliti

Dapat menambah wawasan penulis mengenai bidang akuntansi sektor publik khususnya mengenai laporan keuangan pemerintah daerah yang telah menerapkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual.