

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

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

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Standar akuntansi pemerintahan tersebut disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan. Penyusunan Standar Akuntansi Pemerintah dilakukan oleh KSAP melalui proses buku penyusunan (*dueprocess*). Setelah peraturan pemerintah berlaku selama lima tahun, KSAP merevisi Standar Akuntansi Pemerintah yang ada dengan menerbitkan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang penerapan akuntansi Berbasis Akrua. Hal ini menjadi jelas dengan diterbitkannya Standar Akuntansi Pemerintahan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 mengenai Standar Akuntansi Pemerintahan

berbasis akrual secara penuh menggantikan Standar Akuntansi Pemerintahan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005.

Standar Akuntansi Pemerintah adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan Pemerintahan. Dengan demikian merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas Laporan Keuangan Pemerintah di Indonesia dan menjadi dasar bagi semua entitas pelaporan dalam menyajikan laporan keuangan sebagai pertanggungjawaban kepada berbagai pihak khususnya pihak-pihak luar eksekutif. Standar Akuntansi Pemerintahan berguna bagi penyusun laporan keuangan dalam menentukan informasi yang harus disajikan kepada pihak-pihak luar organisasi.

Standar akuntansi pemerintah juga digunakan untuk menghasilkan suatu laporan keuangan yang andal dan dapat dijadikan pijakan dalam pengambilan keputusan. Tanpa adanya standar umum ini, maka laporan yang dihasilkan oleh akuntansi keuangan daerah bisa jadi berbeda-beda antar daerah yang pada gilirannya akan memunculkan persoalan-persoalan baru pada level nasional. Maka setiap penyajian laporan keuangan daerah harus mengikuti standar akuntansi pemerintah, meskipun belum sepenuhnya dapat mengikuti.

Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual memberikan perubahan yang pesat dalam sistem pelaporan keuangan di Indonesia, perubahan yang dimaksud adalah perubahan basis kas mendekati akrual menjadi basis akrual sepenuhnya dalam penetapan transaksi keuangan pemerintah. Perubahan ini

selain telah diamanatkan oleh Undang-Undang 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 (Lamonisi, 2016).

Setiap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) harus disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) Berbasis Akrual. Laporan keuangan merupakan laporan terstruktur mengenai posisi keuangan dan negosiasi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama periode pelaporan. Tujuan Standar Akuntansi Pemerintahan menetapkan dasar-dasar penyajian Laporan Keuangan untuk pemerintah dalam rangka memenuhi tujuan akuntabilitas sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.

Pemberlakuan Standar Akuntansi Pemerintah ini harus wajib diterapkan oleh seluruh pemerintah daerah mulai tahun anggaran 2015. Namun ternyata dalam penerapannya belum maksimal dilaksanakan oleh beberapa instansi yang ada di pemerintahan, padahal sudah diberikan kesempatan kepada setiap instansi untuk melakukan penyesuaian selama 4 tahun ( tahun 2015) diawal perberlakuan dari tahun 2010. Hal tersebut sesuai dengan Hasil pemeriksaan BPK atas pelaksanaan PP Nomor 71 tahun 2010 yang memberlakukan SAP berbasis akrual untuk pendapatan, belanja, aset, dan ekuitas paling lambat tahun 2015, mengungkapkan adanya kasus terkait ketidaksiapan pemerintah daerah dalam rangka penerapan akuntansi berbasis akrual yang terjadi pada beberapa pemerintah daerah di Indonesia. Kasus-

kasus tersebut diantaranya: pemerintah daerah belum mempersiapkan SDM dan struktur organisasi yang memadai, belum melakukan sosialisasi dan pelatihan PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang SAP berbasis akrual, dan belum menyusun kebijakan dan sistem akuntansi pemerintah daerah yang berbasis akrual sesuai dengan PP Nomor 71 tahun 2010 ([www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id)).

Hasil pemeriksaan BPK tersebut menjelaskan bahwa masih ada Pemerintah Daerah yang belum menerapkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang SAP berbasis akrual. Fenomena tersebut didukung dengan masih banyaknya pemerintah daerah yang belum mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK. BPK melakukan pemeriksaan terhadap 456 LKPD. Hasil pemeriksaan menunjukkan bahwa opini audit BPK yang mendominasi adalah opini Wajar Dengan pengecualian (WDP), baik ditingkat Provinsi, Kabupaten, maupun Tingkat Kota.

Penelitian dilakukan oleh Jusriana H (2021) mengenai penerapan standar akuntansi pemerintah di Rumah Sakit Umum Daerah Massenrempulu Kabupaten Enrekang yang hasil penelitiannya bahwa RSUD Massenrempulu belum menerapkan SAP secara maksimal dibuktikan dengan terdapat beberapa laporan keuangan yang belum disajikan sesuai dengan PP No. 71 Tahun 2010. Penelitian yang dilakukan oleh Henukh, (2020) bahwa penerapan SAP Berbasis Akrual belum terlaksana secara optimal. Hal ini disebabkan karena kualitas dan latar belakang pendidikan pegawai yang kurang memadai, penguasaan atas aplikasi SIPKD belum secara penuh diterapkan sehingga masih mengandalkan satu orang pegawai dalam membuat penyusunan laporan

keuangan secara manual, keterlambatan dari laporan SKPD, serta proses mutasi pegawai yang belum dilaksanakan secara terstruktur. penelitian yang dilakukan oleh Friska Langelo (2015) bahwa pemerintah. Kota Bitung belum menerapkan PP. No.71 Tahun 2010 tetapi telah sesuai dengan PP. No.24 Tahun 2005 yaitu menggunakan basis kas menuju akrual, terdapat kendala dalam kesiapan berupa jumlah sumber daya manusia pelaksana secara kuantitas masih belum cukup di setiap SKPD dan kesiapan perangkat pendukung yang belum teruji.

Pemerintah Kabupaten Kupang merupakan salah satu daerah otonom yang ada di Provinsi NTT yang telah melaksanakan prinsip-prinsip otonomi daerah dengan berusaha mengimplementasikan sistem pengukuran kinerja demi terselenggaranya pelayanan publik yang lebih baik. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) sebagai salah satu satuan kerja perangkat daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kupang, dalam rangka mendukung visi dan misi Kabupaten Kupang dan sebagai bentuk implementasi pelaksanaan tugas berdasarkan Peraturan Pemerintah tentang susunan organisasi pemerintah, dilahirkan tugas pokok (tupoksi) BPKAD Kabupaten Kupang yaitu membantu Bupati menyelenggarakan kewenangan pemerintah daerah dibidang pengelolaan keuangan dan aset daerah. Pemerintah daerah Kabupaten Kupang dalam membiayai kegiatan dan pelaksanaan tugasnya memperoleh alokasi dana dari anggaran pendapatan dan belanja daerah APBD. Oleh karena itu pemerintah daerah Kabupaten Kupang wajib menyusun Laporan Keuangan Sesuai Dengan Standar Akuntansi

Pemerintah sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah yang diperolehnya.

Berikut merupakan komponen laporan keuangan pemerintah Kabupaten Kupang sebelum dan sesudah menerapkan PP No.71 tentang penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual. Pada tahun anggaran 2014 Kabupaten Kupang menggunakan Basis Kas dalam penyusunan Laporan Keuangannya. Laporan Keuangan tersebut berupa Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, Catatan atas Laporan Keuangan. Sedangkan pada Tahun 2015 sampai dengan sekarang ini Pemerintah Kabupaten Kupang Mulai menerapkan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual dalam penyusunan laporan keuangannya berupa, Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, Laporan Arus Kas, Catatan Atas Laporan Keuangan.

Terkait dengan penerapan Standar akuntansi Pemerintah oleh Pemerintah Kabupaten Kupang, langkah yang harus dilakukan adalah melakukan berbagai persiapan, seperti; penyusunan sistem akuntansi pemerintah berbasis akrual, pelatihan sumber daya manusia, komitmen, dan sarana prasarana untuk menunjang penerapan akuntansi berbasis akrual. Selain itu, kompleksitas implementasi akuntansi berbasis akrual yang dalam penerapannya memerlukan sistem akuntansi dan *IT based system* yang lebih rumit juga menjadi kendala tersendiri sebagaimana juga terjadi di berbagai daerah di Indonesia.

Pengembangan sistem akuntansi berbasis akrual membutuhkan suatu sistem akuntansi untuk mengakomodasinya. Masalah lain yang juga menghambat penerapan akuntansi berbasis akrual adalah adanya resistensi terhadap perubahan, misalnya ada pihak internal yang sudah terbiasa dengan sistem yang lama dan enggan untuk mengikuti perubahan. Untuk itu, perlu disusun berbagai kebijakan sehingga penerapan akuntansi pemerintahan berbasis akrual dapat berjalan dengan baik. Seperti, sosialisasi dan pelatihan yang berjenjang. Berjenjang yang dimaksud meliputi pimpinan level kebijakan sampai dengan pelaksana teknis, dengan tujuan sosialisasi dan pelatihan untuk meningkatkan skill pelaksana dan mengajak keterlibatan semua pihak. Menyiapkan dokumen legal yang bersifat lokal seperti peraturan kepala daerah tentang kebijakan akuntansi dan sistem prosedur. Dan melakukan uji coba sebagai tahapan sebelum melaksanakan akuntansi berbasis akrual secara penuh.

Berdasarkan fenomena yang terjadi, penulis tertarik untuk meneliti penerapan PP No 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Pemerintah Kabupaten Kupang. Karena opini yang diperoleh Pemerintah Kabupaten Kupang yaitu mendapatkan Opini Wajar Dengan Pengecualian Pada tahun anggaran 2021, terlebih berdasarkan wawancara peneliti dengan informan di pemerintah Kabupaten Kupang terdapat kurangnya Sumber Daya Manusia dalam memahami laporan keuangan berbasis akrual. Oleh karena itu perlu diketahui apakah penyajian laporan keuangan pemerintah daerah

(LKPD) Kabupaten Kupang telah sesuai dengan PP No. 71 tahun 2010 atau belum serta mencari tahu kendala yang dihadapi pemerintah Kabupaten Kupang dalam Penerapan Peraturan Tersebut.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan mengkaji masalah dengan judul **“Evaluasi Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual PP No.71 Tahun 2010 Dalam Penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Kupang”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah

1. Apakah penyajian Laporan Keuangan Kabupaten Kupang telah sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual?
2. Apa saja Hambatan atau kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Kupang dalam menerapkan Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan Rumusan Masalah diatas, maka Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kesesuaian penyajian laporan keuangan Kabupaten Kupang berdasarkan PP No 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual



2. Untuk mengidentifikasi hambatan atau kendala yang dihadapi oleh Kabupaten Kupang dalam menerapkan Standar Akuntansi Pemerintah PP No.71 Tahun 2010

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini yaitu :

1. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dalam penelitian ini adalah dari hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan gambaran mengenai penyajian laporan keuangan Kabupaten Kupang berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan serta sebagai bahan masukan dalam menyajikan laporan keuangan daerah agar sesuai dengan peraturan tersebut. Penelitian ini juga diharapkan dapat meminimalkan jika ada kesalahan-kesalahan dalam penerapan akuntansi berbasis akrual didalam penyusunan laporan keuangan dengan adanya identifikasi kemungkinan kendala yang dihadapi.

2. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam ilmu keuangan dan sarana menambah wawasan yang lebih luas, khususnya di bidang Standar Akuntansi Pemerintahan Daerah berbasis akrual yang berkaitan dengan penyajian laporan Keuangan. Selain itu bagi peneliti berikutnya yang berminat mengkaji objek penelitian yang sama dengan penelitian ini, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi yang berarti dalam memahami akuntansi akrual serta implementasinya pada sector publik.