

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Akuntansi Keuangan Daerah di Indonesia mendapat perhatian besar dari berbagai pihak sejak reformasi 1998. Hal tersebut disebabkan adanya berbagai kebijakan baru dari pemerintah Republik Indonesia dalam pengelolaan keuangan daerah yang diharapkan dapat memenuhi unsur transparansi dan akuntabilitas pemerintah dalam bidang keuangan negara. Salah satunya yaitu Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Berdasarkan pasal 36 ayat (1) UU No. 17 tahun 2003, menegaskan bahwa ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 tahun. Maka pada tahun 2008 seharusnya pemerintah negara/daerah diwajibkan menggunakan basis akrual dalam pelaporan keuangan.

Dijelaskan pula pada pasal 32 ayat (1) Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Untuk menindaklanjuti UU no.17 tahun 2003 tersebut, maka pemerintah membentuk Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) untuk menyusun Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Akhirnya pada tahun 2005, diterbitkan Peraturan Pemerintah (PP) nomor 24 tahun 2005 tentang Standar

Akuntansi Pemerintahan yang mengatur cara penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintahan.

Sesuai dengan PP nomor 24 tahun 2005, Standar akuntansi Pemerintahan yang telah disusun tersebut menganut basis akuntansi kas menuju akrual (*cash towards accrual basis*) dimana mengakui pendapatan, belanja dan pembiayaan berbasis kas, serta mengakui aset, utang dan ekuitas dana berbasis akrual. Namun, beberapa kendala dan masalah dalam penerapannya menurut (Faradillah, 2013), faktor penghambat pelaksanaan SAP berupa fasilitas yang minim, pendidikan staf yang tidak sesuai, kurangnya pengalaman, kurangnya sosialisasi dan tidak adanya insentif bagi pelaksanaan SAP yang baik, bermuara pada rendahnya komitmen pimpinan sehingga mengakibatkan kurang dipertimbangkannya anggaran yang cukup untuk pelatihan dan sosialisasi. Hal yang sama juga diungkapkan oleh (Hidayanti, 2011) yang mengatakan bahwa kondisi riil di pemerintah daerah memang sangat minim sekali SDM yang memiliki kemampuan di bidang akuntansi, khususnya yang terlibat langsung menangani implementasi sistem akuntansi pemerintah daerah. Ketidakkampuan SDM pemerintah daerah disebabkan karena pola rekrutmen pegawai yang tidak sesuai dengan kebutuhan. Diperlukan revolusi jumlah dan mutu SDM pengelola keuangan negara jika menghendaki tata-kelola keuangan yang lebih akuntabel dan transparan. Dengan melihat hal tersebut, maka pemerintah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) agar pelaksanaan SAP berbasis akrual untuk kepentingan penyusunan dan penyajian Laporan Keuangan dapat ditunda. Hasil konsultasi ini kemudian dituangkan dalam pasal 26 ayat (5) Undang-Undang nomor 41 tahun

2008 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun 2009 yang menyatakan secara bertahap dimana pada tahun 2009 diberlakukan untuk Badan Layanan Umum (BLU).

Oleh karena belum diterapkannya akrual basis hingga setelah lima tahun (tahun 2008) sejak diterbitkannya UU nomor 17 tahun 2003 pemerintahan pada setiap transaksi keuangan dan pelaporan keuangannya, maka untuk melaksanakan penggunaan basis akrual pada pelaporan keuangan pemerintahan, Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) menyusun Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual yang ditetapkan Presiden melalui Peraturan Pemerintah nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menggantikan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 2005. Dengan ditetapkannya PP nomor 71 tahun 2010, pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah memiliki suatu pedoman dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan dengan basis akuntansi akrual.

Penerapan basis akrual dalam penyusunan laporan keuangan telah diatur bahwa Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK.05/2013, dinyatakan berlaku mulai tanggal 1 Januari 2015. Artinya pada tahun 2015 setiap entitas pelaporan dan entitas akuntansi pada pemerintah mulai menerapkan basis akrual dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah. Strategi implementasi SAP ini dilakukan dengan dua cara yaitu (1) implementasi secara sekaligus; dan (2) implementasi dengan cara bertahap beriringan dengan penyiapan SDM dan sarana pendukungnya.

Akuntansi berbasis akrual merupakan salah satu sarana pendukung yang diperlukan dalam rangka transparansi dan akuntabilitas pemerintah. Menurut *International Federation of Accountants* (IFAC) dalam (Yafie & Venusita, 2013) terdapat beberapa kelebihan dalam penerapan basis akrual pada akuntansi pemerintahan. Kelebihannya antara lain:

1. Memberikan gambaran bagaimana pemerintahan membiayai aktivitas-aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan pendanaannya;
2. Memungkinkan pengguna laporan keuangan untuk mengevaluasi kemampuan pemerintah saat ini untuk membiayai aktivitas-aktivitasnya dan untuk memenuhi segala kewajiban dan komitmen-komitmen yang ada;
3. Menunjukkan posisi keuangan pemerintah dan perubahan posisi keuangannya;
4. Menyediakan ruang bagi pemerintah untuk menunjukkan keberhasilan pengelolaan sumber daya yang dikelolanya; dan
5. Memberikan manfaat untuk mengevaluasi kinerja pemerintah dalam hal efisiensi dan efektivitas serta pencapaian hasil akhir atas penggunaan sumber daya yang dikelolanya.

Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) adalah salah satu SKPD yang terdapat dalam pemerintah daerah. Tugas dari Dinas Pendapatan yaitu melaksanakan tugas pokok penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang penerimaan dan Pendapatan Daerah. Berdasarkan tugas pokoknya, Dinas Pendapatan akan melakukan banyak pencatatan pendapatan dan beban atau belanja. Dimana dalam PP 71 tahun 2010 pengakuan asset, kewajiban, pendapatan dan beban harus dicatat menggunakan akrual basis. Pendapatan diakui pada saat

transaksi dalam Laporan Operasional (LO) sedangkan Laporan Realisasi Anggaran (LRA) diakui setelah diterimanya kas. Sedangkan Beban diakui pada saat timbulnya kewajiban, timbulnya konsumsi aset, atau terjadinya penurunan manfaat ekonomi. Artinya akan ada pengakuan piutang sebagai akibat dari pendapatan yang belum diterima.

Diperlukan adanya kesiapan dari pemerintah daerah dalam menerapkan SAP berbasis akrual untuk mewujudkan target reformasi pengelolaan keuangan di Indonesia yaitu menuju pemerintahan yang akuntabel dan transparan. Bentuk kesiapan tersebut dapat berupa adanya peraturan kepala daerah. Selain adanya peraturan kepala daerah, bentuk kesiapan pemerintah daerah lainnya yaitu harus didukung oleh sumber daya manusia (SDM) yang memadai baik kuantitas maupun kualitas. SDM menduduki peranan sentral dalam menentukan keberhasilan penerapan SAP berbasis akrual. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengkajian kondisi sumber daya manusia pemerintahan yang ada di pemerintah daerah khususnya Pejabat Penatausahaan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (PPK SKPD) yang melaksanakan akuntansi SKPD dan menyiapkan laporan keuangan SKPD seperti dijelaskan dalam Permendagri no. 13 tahun 2006 pasal 13 ayat (2f) dan (2g). Kualitas laporan keuangan SKPD harus diperhatikan dalam penyusunan laporan keuangan daerah karena laporan tersebut nantinya akan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini mengambil judul **“Analisis Implementasi Standar Akuntansi Basis Akrual Pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Lamongan”** .

## 1.2 Rumusan Masalah

Berbagai kebijakan telah ditetapkan oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD secara efisien, efektif, transparan dan akuntabel. Namun sejauh ini masih banyak terdapat laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/Laporan Keuangan Pemerintah hasil pemeriksaan BPK, memberikan penilaian Wajar Dengan Pengecualian bahkan *Disclaimer* (menolak memberikan pendapat). Oleh karena itu perlu dilakukan kajian terkait dengan pelaksanaan PP No. 71 Tahun 2010, sejauh manakah kesiapan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Lamongan dalam implementasi laporan keuangan SAP berbasis akrual, yang secara rinci diuraikan sebagai berikut:

- a. Bagaimana kesiapan dan implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Lamongan?
- b. Apakah yang menjadi kendala dalam implementasi PP No 71 Tahun 2010, tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP)?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui kesiapan dan implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Lamongan.

- b. Untuk mengetahui kendala dalam implementasi PP No 71 Tahun 2010, tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini, antara lain:

- a. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan ilmu pengetahuan, wawasan dan pengalaman praktis bagi peneliti dalam menerapkan teori yang telah didapat selama berada di bangku perkuliahan.

- b. Bagi Akademisi

Sebagai bahan acuan untuk penelitian-penelitian selanjutnya dan diharapkan dapat menambah wawasan kepada akademisi mengenai analisa kesiapan sumber daya manusia di Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Lamongan dalam menerapkan SAP berbasis aktual.

- c. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumber informasi dan diharapkan dapat memberikan masukan terhadap pemerintahan yang telah menggunakan SAP berbasis aktual.

#### **1.5 Sistematika Skripsi**

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab pendahuluan merupakan pengantar masalah yang akan dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini. Bab ini berisi latar belakang dilakukannya

penelitian ini antara lain: (1) Ketentuan dalam UU nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 36 ayat (1), (2) Molornya penerapan SAP berbasis akrual dikarenakan belum siapnya sumber daya manusia pemerintah pusat (kementerian/lembaga) dan pemerintah daerah, (3) Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) telah menyusun Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual dan telah ditetapkan menjadi Peraturan Pemerintah nomor 71 tahun 2010. Di samping itu, juga memaparkan rumusan masalah yaitu pertanyaan tentang keadaan, fenomena, dan atau konsep yang memerlukan pemecahan dan jawaban. Bab ini juga memaparkan tujuan yang ingin dicapai, manfaat yang diharapkan dan sistematika penulisan skripsi.

## **BAB II            TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan pustaka berisi teori, konsep, dan argumentasi yang relevan dengan permasalahan yang disusun oleh penulis dan bahasan hasil-hasil penelitian sebelumnya yang sejenis yang telah diperoleh. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Satuan Kerja Perangkat Daerah, Akuntansi Sektor Publik, Basis Akuntansi Pemerintahan, Standar Akuntansi Berbasis Kas menuju Akrual (PP No. 24 tahun 2005), dan Standar Akuntansi Berbasis Akrual (PP No. 71 tahun 2010). Disamping itu bab ini memaparkan penelitian terdahulu dan kerangka berpikir.

## **BAB III            METODOLOGI PENELITIAN**

Berdasarkan pada rumusan masalah yang telah ditetapkan sebelumnya, maka metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif. Disamping itu, bab ini memaparkan tentang objek dan informan penelitian, jenis dan sumber data yang

digunakan baik data primer maupun sekunder, prosedur pengumpulan data, dan teknik analisis.

#### **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menyajikan dan membahas hasil penelitian. Bab ini berisi tentang gambaran umum Dinas Pendapatan Lamongan di Kabupaten Lamongan, deskripsi kebijakan pengelolaan keuangan, kesiapan Dinas Pendapatan Daerah di Kabupaten Lamongan terhadap pengelolaan keuangan daerah, penerapan SAP basis akrual, dan kendala dalam penerapan SAP akrual. Selain itu juga memaparkan hasil temuan-temuan lainnya selama penelitian.

#### **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini berisi kesimpulan atas hasil analisis penelitian yang telah dilakukan dan memberikan saran atau rekomendasi yang dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi kebijakan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Lamongan dan penelitian selanjutnya.