

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Undang-Undang dasar 1945 pada alinea ke empat menjelaskan bahwa tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia yaitu salah satunya adalah mensejahterakan rakyat. Dalam proses pencapaian tujuan tersebut, pemerintah telah menetapkan kebijakan-kebijakan yang terus mengalami perubahan. Dari era orde baru, Indonesia menganut sistem sentralisasi dan kemudian pada era reformasi diterapkannya sistem pemerintahan desentralisasi, dimana daerah diberikan kepercayaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri yang biasa disebut dengan otonomi daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang selanjutnya diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan otonomi daerah adalah hak wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pengertian diatas, semangat dari otonomi daerah yaitu untuk meningkatkan kemandirian daerah-daerah otonom agar mengelola sumber daya keuangannya dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan pelaksanaan tugas pemerintah lainnya guna tercapainya *good governance* di Indonesia.

Untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah tersebut pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang telah mengalami banyak pembaharuan, diantaranya Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang

Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, serta Peraturan pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 yang pada dasarnya pemerintah menyusun Sistem Akuntansi Pemerintahan yang mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) Berbasis Akrual. Dalam SAP Berbasis Akrual yang diakui adalah pendapatan, beban, aset, utang dan ekuitas dalam pelaporan, serta pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam pelaporan pelaksanaan anggaran diakui berdasarkan basis yang ditetapkan dalam APBN/APBD.

Dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut, pemerintah memerlukan informasi yang memadai atas pengelolaan aset dan sumber daya keuangan yang mampu menunjang transparansi serta akuntabilitas pengelolaannya. Informasi tersebut dapat diperoleh melalui sistem pencatatan, pengikhtisaran dan pelaporan yang handal dan memadai. Pengelolaan keuangan daerah adalah seluruh kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sangat penting dalam mengukur kapasitas penyelenggaraan otonomi daerah dan kapabilitas organisasi pemerintah daerah.

Dengan demikian, pemerintah daerah dituntut untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerah secara transparan dan akuntabel. Transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dapat diukur dari kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang disajikan dalam tahun anggaran tertentu.

Dalam ilmu akuntansi dikenal dua basis pencatatan keuangan yang dapat diterapkan pada sektor pemerintahan, yaitu basis kas dan basis akrual. Basis kas mengakui pengaruh transaksi dan peristiwa lainnya pada saat kas atau setara kas diterima atau dibayarkan, sedangkan pada basis akrual mengakui pengaruh transaksi dan peristiwa lainnya pada saat transaksi dan peristiwa itu terjadi, tanpa memperhatikan saat kas atau setara kas diterima atau dibayar.

Penerapan SAP berbasis akrual dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan amanat pasal 7 ayat (1) PP Nomor 71 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa penerapan SAP berbasis akrual dapat dilaksanakan secara bertahap dari penerapan SAP berbasis Kas Menuju Akrual menjadi penerapan SAP berbasis Akrual. Penerapan SAP berbasis akrual sejak berlakunya PP Nomor 71 Tahun 2010 dan dapat segera diterapkan oleh setiap entitas pelaporan. SAP berbasis Kas Menuju Akrual berlaku selama masa transisi dengan jangka waktu paling lambat 4 (empat) tahun setelah tahun 2010 bagi entitas yang belum siap untuk menerapkan SAP berbasis Akrual. Penerapan SAP Berbasis Kas Menuju Akrual, dalam pertanggungjawaban laporan keuangan oleh pemerintah sudah menerapkan SAP berbasis akrual tetapi belum terlaksana secara keseluruhan. Basis akrual digunakan untuk penyusunan neraca dan basis kas digunakan untuk penyusunan Laporan Realisasi Anggaran. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005, dari segi komponen laporan keuangannya, SAP Berbasis Kas Menuju Akrual menyajikan 4 (empat) komponen dalam laporan keuangannya yang meliputi : Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Arus Kas, Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Dikarenakan belum maksimalnya penerapan SAP Berbasis Kas dan SAP Berbasis Kas Menuju AkruaI yang diterapkan di Indonesia, pemerintah mengambil kebijakan dengan menerapkan SAP Berbasis AkruaI untuk menyempurnakan SAP yang sebelumnya diterapkan, sehingga Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis AkruaI.

Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 yang akan digunakan untuk menghasilkan suatu laporan keuangan yang andal dan dapat dijadikan pijakan dalam pengambilan keputusan dan yang diharapkan dapat menjadi acuan, patokan serta standar untuk diterapkan dalam lingkup pemerintahan, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah dan satuan organisasi di lingkungan pemerintah pusat/daerah yang wajib untuk menyajikan laporan keuangan agar lebih terciptanya akuntabilitas dan transparansi dari pengelolaan keuangan daerah tersebut.

Laporan Keuangan Pemerintahan merupakan gambaran kinerja suatu pemerintahan selama satu periode tertentu untuk memberikan informasi tentang kondisi keuangan pemerintah tersebut. Informasi ini sangat berguna untuk pihak internal maupun eksternal. Pihak internal yang membutuhkan informasi ini adalah pemerintah itu sendiri yang digunakan untuk mengevaluasi kegiatan operasi yang telah berjalan selama satu periode, dan juga sebagai alat untuk analisis kegiatan dalam pengambilan keputusan masa yang akan datang. Pihak eksternal yang menggunakan informasi ini adalah kreditur, investor, bank, pemerintah dari

daerah lain, ataupun pihak lain dari negara asing untuk hal pinjaman luar negeri baik pusat maupun daerah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, dijelaskan bahwa standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual memiliki 7 (tujuh) komponen laporan keuangan yang terdiri dari laporan pelaksanaan anggaran, laporan finansial, dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Laporan pelaksanaan anggaran terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dan Laporan Perubahan SAL, Laporan finansial terdiri dari Neraca, Laporan Operasional (LO), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE) dan Laporan Arus Kas (LAK).

Penerapan SAP Berbasis Akrual dalam penyajian laporan keuangan mampu menjawab kebutuhan informasi mengenai pengelolaan keuangan yang disajikan dengan transparan dan akuntabel. Hal tersebut menunjukkan bahwa SAP berbasis akrual memiliki kelebihan dibandingkan dengan SAP berbasis kas karena menyajikan informasi keuangan yang lebih lengkap dan akurat serta transparan sehingga dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan dalam mengambil suatu kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sebagai pelaksana dari Peraturan Pemerintahan Nomor 71 tahun 2010, Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Keuangan Pemerintahan Berbasis Akrual. Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 ini menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan akuntansi dan Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah (SAPD) serta Bagan Akun Standar (BAS) yang selanjutnya ditetapkan dalam peraturan daerah. Penerapan basis

akrual pada pemerintah daerah akan cukup kompleks, dimana tiap-tiap provinsi dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia memiliki keberagaman sumber daya dan kesiapan yang berbeda-beda.

Penerapan SAP Berbasis Akrual dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah sebagai bentuk pertanggungjawaban penyelenggaraan keuangan daerah. Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata merupakan salah satu pemerintahan daerah yang sudah menerapkan Standar Akuntansi Berbasis (SAP) Berbasis Akrual dalam pengelolaan keuangan daerah oleh Badan Keuangan Daerah.

Menindaklanjuti Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 maka pemerintah daerah Kabupaten Lembata telah merancang dan menerbitkan peraturan daerah terkait dengan pelaporan keuangan berbasis akrual. Adapun peraturan-peraturan tersebut antara lain : Peraturan Bupati Nomor 22 Tahun 2014 tentang Kebijakan Akuntansi 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 pelaksanaan terkait dengan penerapan SAP Berbasis Akrual Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata masih dinilai belum terlaksana secara efektif dan maksimal terutama pada tingkat SKPD yang masih dalam tahap penyempurnaan. Dalam menyajikan laporan keuangan oleh Badan Keuangan

Daerah telah menggunakan aplikasi SIPKD (Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah) namun dalam pelaksanaannya belum terlaksana dengan efektif.

Tabel 1.1
Tanggal Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata

Tahun Pelaporan	Tanggal Pelaporan
2015	01 September 2016
2016	12 Juni 2017
2017	02 Maret 2018

Sumber : Dokumen Pemda Kab. Lembata Tahun 2015-2017

Pada Tabel 1.1 di atas, dapat dilihat bahwa pada tahun 2015 sampai dengan tahun 2016 laporan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata mengalami keterlambatan dalam melaporkan laporan keuangannya ke Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), hal ini disebabkan oleh laporan keuangan yang disajikan belum secara maksimal, membutuhkan biaya tambahan untuk mendatangkan tenaga dalam bidang IT (*Information Technology*) terkait dengan penggunaan sistem aplikasi, penginputan data menggunakan aplikasi SIPKD (Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah) masih berpusat pada Badan Keuangan Daerah Kabupaten Lembata, sering terjadi kesalahan dalam penginputan data dan tingkat kualitas laporan keuangan pun masih rendah. Sedangkan pada tahun 2017 telah mengalami peningkatan sehingga tidak terjadi keterlambatan dalam melaporkan.

Namun, untuk tahun 2017 masih terdapat beberapa kekurangan terkait dengan penginputan data menggunakan aplikasi SIPKD masih terbatas, dimana hanya beberapa SKPD-SKPD yang berada di sekitar lingkungan Badan Keuangan Daerah yang sudah mendapat jaringan untuk mengaplikasikan atau menggunakan

sistem tersebut, sedangkan untuk SKPD-SKPD yang berada jauh dari lingkungan Badan Keuangan Daerah dalam penginputan datanya harus dilakukan pada Badan Keuangan Daerah karena tidak terjangkaunya jaringan dari aplikasi tersebut.

Selain itu, keterlambatan dalam pelaporan keuangan juga berpengaruh terhadap opini dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sehingga berdampak pada kualitas laporan keuangan. Menurut opini yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten Lembata untuk tahun 2015 – 2017 mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Untuk tahun 2017, Badan Pemeriksa Keuangan memberikan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dengan hal yang dikecualikan sebagai berikut :

1. Penerima Belanja Bantuan Sosial, Belanja Hibah, Belanja Bantuan Keuangan ke Desa (Alokasi Dana Desa dan Dana Desa) belum menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban;
2. Kekurangan Pemotongan PPh Pasal 4 ayat (2) pada Paket Pekerjaan Konstruksi di Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) sebesar Rp. 14.104.274,00;
3. Pemutusan Kontrak Pekerjaan Peningkatan Jalan Tapobaran-Balurebong pada Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Perhubungan belum disetor ke Kas Daerah sebesar Rp. 89.446.452,00;
4. Belanja Modal TA 2017 Kabupaten Lembata masih harus dikenakan denda keterlambatan sebesar Rp. 101.881.115,33; dan
5. Sewa Tanah untuk Kegiatan Perbankan Kurang Pungut Retribusi sebesar Rp. 11.948.000,00.

Hal ini menjadi tuntutan bagi pemerintah daerah Lembata untuk lebih meningkatkan pengelolaan keuangannya di masa mendatang dan memperoleh opini yang lebih baik, serta senantiasa menggunakan sebesar-besarnya keuangan daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Untuk mencapai kualitas laporan keuangan pemerintahan daerah yang optimal dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pada penyusunan laporan keuangan, maka harus memenuhi prasyarat agar kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki, antara lain informasi yang disajikan dalam laporan keuangan harus relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami, dan tidak terjadi keterlambatan lagi dalam pelaporan keuangan untuk tahun-tahun yang akan datang.

Berdasarkan permasalahan yang dihadapi dalam Laporan Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata sebagaimana telah diuraikan di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana penerapan SAP Berbasis Akruwal dengan melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) Berbasis Akruwal dalam Meningkatkan Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata”**

1.2. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) Berbasis Akruwal dan faktor-faktor apa saja yang menjadi hambatan dalam menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) Berbasis Akruwal

dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata ?

2. Upaya-upaya apa saja yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata dalam mengatasi hambatan-hambatan dalam mengimplementasikan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah sebagaimana terurai pada rumusan masalah, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui implementasi SAP Berbasis AkruaI dan mengetahui faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam implementasi SAP Berbasis AkruaI dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata.
2. Mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata dalam mengatasi hambatan-hambatan dalam mengimplementasikan SAP Berbasis AkruaI.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Bagi Peneliti

Dapat membantu peneliti untuk memenuhi tugas akhir dan memberikan pengetahuan serta meningkatkan kemampuan bagi peneliti mengenai implementasi standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan yang lebih baik dan akurat serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Bagi Instansi

Dapat memberikan masukan dan membantu pemerintah daerah Kabupaten Lembata dalam menerapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual dan menjadi bahan pembandingan bagi pemerintah daerah mengenai sistem pelaporan keuangan berbasis akrual dengan sistem pelaporan keuangan lainnya.