

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pemberlakuan otonomi daerah juga diarahkan dapat mempercepat proses pelayanan kepada masyarakat serta pembangunan daerah melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dalam pembangunan daerah, serta untuk memudahkan masyarakat untuk mengawasi penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD). Keberadaan pemerintah juga merupakan suatu organisasi yang diberi kekuasaan untuk mengatur dan mengurus kepentingan bangsa dan negara. Tujuan utama dari suatu pemerintahan adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, serta meningkatkan layanan tersebut di masa yang akan datang agar berdampak pada kesejahteraan masyarakat.

Keberadaan otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewajiban kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk menekankan pada prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan pemerintahan yang bersih (*Clean Governance*) dalam rangka mewujudkan pembangunan yang desentralik dan demokratis.

Meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik, telah mendorong pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menerapkan akuntabilitas publik. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai upaya bentuk kewajiban dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tujuan organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggung jawaban yang dilaksanakan secara periodik.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 32 yang menyebutkan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Dengan demikian, standar akuntansi pemerintahan mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 juga merupakan perwujudan dalam menetapkan standar akuntansi pemerintahan dengan basis akrual yang ditetapkan dalam bentuk Peraturan Pemerintahan Nomor 71 tahun 2010 sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintahan Nomor 24 Tahun 2005

Pada pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 bahwa pelaporan keuangan berbasis akrual dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Dengan adanya perubahan standar akuntansi pemerintahan dari basis kas menuju basis akrual ini akan membawa dampak terhadap pengelolaan keuangan negara. Perwujudan adanya laporan keuangan pemerintah yang berkualitas baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dibangunlah suatu sistem akuntansi yang baik. Pemerintah selanjutnya mengamanatkan tugas penyusunan standar

tersebut kepada suatu komite standar independen yang ditetapkan dengan suatu keputusan presiden tentang Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP). Melalui Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) dengan ini menyusun Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005. Kemudian dengan keluarnya Permendagri No. 64 Tahun 2013 yang mengharuskan pemerintah daerah untuk menyajikan laporan keuangan berdasarkan Standar Akuntansi Berbasis Akrual. Berlakunya PP nomor 71 tahun 2010 membawa perubahan besar dalam sistem pelaporan keuangan di Indonesia, yaitu perubahan dari basis kas menuju akrual menjadi akrual penuh dalam pengakuan transaksi keuangan pemerintah.

Standar akuntansi pemerintahan (SAP) merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah, yang terdiri atas laporan keuangan pemerintah pusat (LKPP), laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD), dalam rangka transparansi, dan akuntabilitas penyelenggaraan akuntansi. Akuntansi berbasis akrual adalah suatu basis akuntansi di mana transaksi ekonomi dan peristiwa lainnya diakui, dicatat dan disajikan dalam laporan keuangan pada saat terjadinya transaksi tersebut, tanpa memerhatikan waktu kas atau setara kas diterima atau dibayarkan. Dalam akuntansi berbasis akrual waktu pencatatan sesuai dengan saat terjadinya arus sumber daya, sehingga dapat menyediakan informasi yang paling komprehensif karena seluruh arus sumber daya dicatat. Oleh karena itu, akuntansi berbasis akrual memberikan gambaran yang lebih akurat atau kondisi keuangan organisasi daripada akuntansi

berbasis kas. Namun, jelas bahwa catatan menggunakan basis akrual lebih kompleks daripada basis kas. Lebih jauh lagi, basiss akrual mendukung penggunaan anggaran sebagai teknik pengendalian.

Untuk mewujudkannya diperlukan aparat pemerintah yang mampu menerapkan dalam praktiknya. Sumber daya manusia yang kurang memadai menjadi masalah klasik dalam pengelolaan keuangan negara. Hal ini meliputi aparat pemerintah yang tidak kompeten dan cenderung resisten terhadap perubahan. Selanjutnya, infrastruktur yang dibutuhkan dalam penerapan akuntansi berbasis akrual penuh membutuhkan sumber daya teknologi informasi yang lebih tinggi. Selain itu, dalam suatu organisasi pastinya memiliki komitmen yang berbeda yang akan berdampak juga dalam penerapan akuntansi berbasis akrual di pemerintahan.

Pengelolaan keuangan merupakan hal penting didalam kinerja pemerintah, dimana dengan pengelolaan keuangan yang baik maka anggaran pemerintah menjadi jelas baik itu pendapatan maupun belanja. Dengan demikian pengelolaan keuangan harus dilaksanakan secara transparansi dan akuntabel sehingga meminimalisir kecurangan dalam transaksi pengelolaan laporan keuangan. Laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) setiap tahunnya akan diperiksa dan dinilai berupa opini oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diantaranya, Wajar Tanpa Pngecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Memberi Pendapat (TMP) dan Tidak Wajar (TP). Pemeriksaan tersebut bertujuan untuk mengetahui apakah laporan keuangan telah disusun secara wajar sesuai Standar Akuntansi Pemerintah yang berlaku atau tidak dan hasil pemeriksaan akan disampaikan dalam bentuk opini.

**Tabel 1.1 Opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten Subang**

Tahun	Opini BPK
2013	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2014	Tidak Menyatakan Pendapat (TMP)
2015	Tidak Menyatakan Pendapat (TMP)
2016	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2017	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)

Sumber : *BPK-RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat*

Tabel di atas menunjukkan fenomena yang terjadi pada Kabupaten Subang yaitu pelaporan keuangan pemerintah daerah Subang pada tahun 2013-2017 belum berhasil memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK. Hal itu terjadi karena ada beberapa permasalahan dalam pembuatan laporan keuangan. BPK perwakilan Provinsi Jawa Barat melalui siaran persnya tahun 2015, menurut kepala perwakilan Provinsi Jabar, Cornell, berdasarkan hasil pemeriksaan atas LKPD Kabupaten Subang Tahun Anggaran 2014, terdapat beberapa persoalan signifikan yang ditemukan sehingga BPK memberikan opini Tidak Menyatakan Pendapat atau Disclaimer.

BPK mencatat terdapat delapan temuan terkait dengan sistem pengendalian intern dan delapan temuan terkait dengan kepatuhan terhadap perundang-undangan. Opini yang diberikan ini turun dari opini LKPD tahun 2013 yang dimana Kabupaten Subang mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) (*humasbpk\_bdg@yahoo.co.id*). Dilansir oleh Pikiran Rakyat pada 16 juni 2017, "Pada tahun 2016 kabupaten Subang mendapatkan opini wajar dengan

pengecualian (WDP). Dalam penilaian itu terdapat 6 poin pengecualian, beberapa pengecualian harus dibenahi seperti aset berupa jalan dan aset BOS di dinas pendidikan.”Dilansir oleh Tribun Jabar pada 31 oktober 2018, faktor penyebab kabupaten Subang belum meraih opini WTP dari BPK yaitu belum melakukan inventarisasi piutang dan proses pengambil alihan pasar baru serta adanya penyusutan aset tidak dapat dijelaskan.

Pada tahun 2016, Penyajian saldo Aset Tetap pada Neraca Pemerintah Kabupaten Subang per 31 Desember 2015 tidak diyakini kewajarannya sebesar Rp50.608.879.914,00 (Aset Tetap tidak dapat ditelusuri keberadaan fisiknya (TA 2013) sebesar Rp23.897.349.914,00 + Tanah Belum dilengkapi data alamat yang jelas sebesar Rp4.434.310.000,00 + Tanah Belum dilengkapi data alamat tidak jelas dan luas 0 sebesar Rp22.277.220.000,00). Kepemilikan Aset Tetap Tanah Pemerintah Kabupaten Subang sebesar Rp519.689.166.188,00 rawan disalahgunakan; dan Aset Tetap Tanah Badan Jalan belum menggambarkan nilai yang sebenarnya pada Neraca Pemerintah Kabupaten Subang. penyajian laporan keuangan tersebut tidak dapat diandalkan yang berpotensi dapat menyesatkan pengguna. (IHP LKPD Kabupaten Subang 2016)

Pada catatan atas laporan keuangan, di tahun 2015 dan 2016 terdapat pelaksana teknis yang dihadapkan pada berbagai hambatan dan kendala seperti Masih Terbatasnya Sumber Daya Manusia yang handal sebagai aparatur pembina bidang tertentu, serta masih kurang profesional terutama dalam menangani kegiatan yang spesifik yang memerlukan keahlian tertentu, Jumlah dana pendukung untuk kegiatan pembangunan masih terbatas apalagi jika dibandingkan dengan luas

dan banyaknya objek binaan serta belum memadainya sarana dan prasarana pendukung termasuk salah satunya infrastruktur sistem administrasi yang digunakan untuk menyusun laporan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. (*laporan CALK pada tahun 2015 dan 2016*)

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memberikan opini terhadap Kabupaten Subang pada 2013 dengan opini Wajar dengan Pengecualian (WDP). akan tetapi pada tahun 2014 dan 2015 mengalami penurunan opini menjadi Tidak Memberikan Pendapat (TMP). Pada tahun 2016 dan tahun 2017 mengalami perbaikan yang cukup baik dengan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), akan tetapi belum berhasil mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten Subang Tahun Anggaran (TA) 2016 mengungkapkan bahwa ada Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah (SAPD) dan Bagan Akun Standar (BAS) yang dirancang dan disusun pada awal 2016 belum seluruhnya diterapkan dan baru ditetapkan menjadi peraturan Bupati pada awal 2017. Dengan begitu, dalam penerapan standar akuntansi pemerintahan di Kabupaten Subang belum berjalan dengan baik (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Sementara I 2016).

Perkembangan opini atas laporan keuangan yang membaik kadang tidak selalu sejalan dengan perkembangan tingkat kesejahteraan masyarakat. Hal ini yang menjadi pertanyaan apakah pemeriksaan dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan pemerintah daerah telah berjalan dengan tepat. Karena idealnya jika opini atas laporan keuangan semakin baik maka pelaksanaan program-program pembangunan peningkatan kesejahteraan rakyat juga seharusnya terlaksana dengan

baik. Dilihat dari fenomena di atas juga bahwasannya Pemerintah Kabupaten Subang mengalami kesulitan dalam pengelolaan aset tetap sehingga berdampak pada kualitas laporan keuangan yang disajikan. Pengelolaan aset tetap menjadi masalah yang krusial bagi Pemerintah Kabupaten Subang, dikarenakan dengan adanya masalah tersebut mencerminkan penerapan standar akuntansi pemerintahan di Pemerintah Kabupaten Subang belum dapat menyajikan aset tetap yang relevan dan dapat diandalkan.

Untuk mewujudkannya diperlukan aparat pemerintah yang mampu menerapkan dalam praktiknya, namun perubahan sebuah sistem akuntansi bukanlah hal yang mudah dilakukan. Setiap perubahan memerlukan tahapan-tahapan yang panjang dan melelahkan, perubahan memerlukan penyediaan prasarana fisik, peraturan yang mendukung, sumber daya manusia yang kompeten, sistem informasi dan yang terpenting kemauan serta dukungan pimpinan dalam mengawal proses perubahan ini. Selaras dengan uraian di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai “Analisis Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua di Pemerintah Kabupaten Subang”.

## B. Fokus Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka fokus masalah yaitu adanya kendala penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual pada pemerintah Kabupaten Subang.

### C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan fokus masalah yang telah dikemukakan di atas, maka perumusan masalah dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan standar akuntansi pemerintah daerah berbasis akrual di Kabupaten Subang ?
2. Bagaimana strategi pemerintah Kabupaten Subang dalam menghadapi tantangan penerapan standar akuntansi berbasis akrual ?
3. Faktor apa saja yang mempengaruhi penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual di Kabupaten Subang ?

### D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis dan memberikan penjelasan mengenai penerapan sistem akuntansi pemerintahan di Pemerintah Kabupaten Subang, sedangkan tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual di Kabupaten Subang.
2. Untuk mengetahui strategi pemerintah Kabupaten Subang dalam menghadapi tantangan penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual.
3. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual di Kabupaten Subang.

### E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi keilmuan mengenai Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual Di Kabupaten Subang serta diharapkan penelitian ini dapat menjadi acuan atau dasar bagi peneliti-peneliti mendatang dan seluruh pemerintah daerah khususnya pemerintah daerah kabupaten subang.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini yang peneliti harapkan dapat membantu pemerintah daerah kabupaten subang dalam menerapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual di lingkungan pemerintah subang secara mendalam, serta bisa dijadikan bahan rujukan dalam membuat kebijakan selanjutnya di pemerintah daerah kabupaten subang.

### b. Bagi Masyarakat

Hasil dari peneliian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada khalayak masyarakat mengenai penerapan basis akrual pada akuntansi pemerintahan di kabupaten subang.

### c. Bagi Peneliti

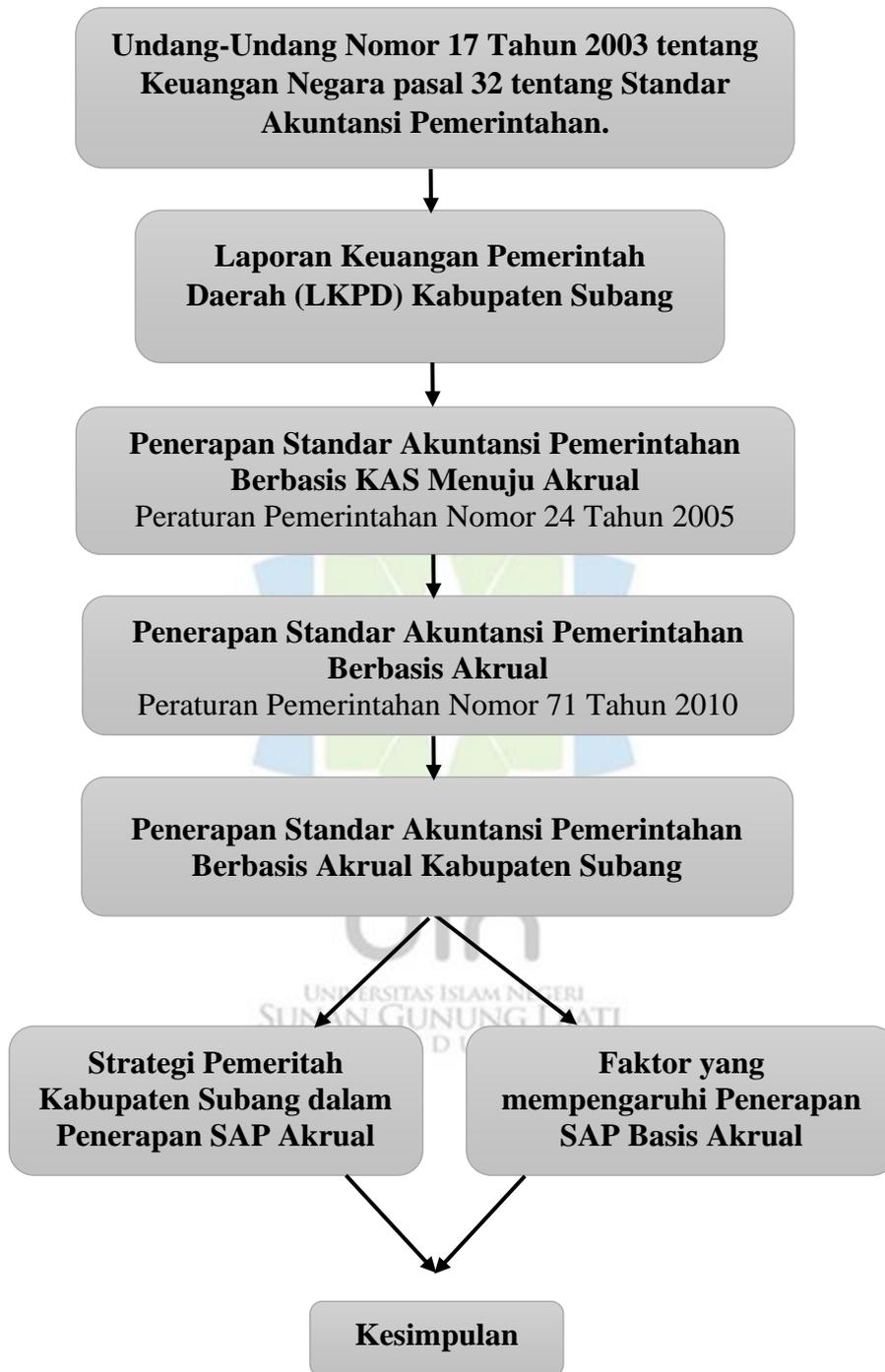
Bagi peneliti sendiri diharapkan penelitian ini membantu peneliti memenuhi tugas akhir dan dapat mengetahui bagaimana penerapan SAP basis akrual.

## F. Kerangka Pemikiran

Pemerintah menyadari bahwa penyajian, pengoperasi serta dalam menjaga kualitas laporan keuangan tidak dapat dilakukan apabila tidak adanya suatu sistem akuntansi. Maka dari itu dengan kewenangan yang dimiliki pemerintah, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 Tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Daerah yang menjadi acuan dalam penerapan sistem akuntansi keuangan daerah.

Penerapan SAP harus mengacu pada Peraturan Pemerintah yang berlaku. Dalam hal Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang digunakan sebagai acuan pengelolaan keuangan. Dalam menyusun laporan keuangan yang berkualitas, suatu entitas harus memenuhi prasyarat yang ditentukan sebelumnya. Karakteristik kualitatif laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya. Akuntansi pemerintahan berbasis akrual dapat memberikan informasi keuangan yang lebih lengkap dalam menilai kinerja pemerintah. Itu menunjukkan kelebihan dari penerapan basis akrual, tapi hal itu tak luput dari tantangan dalam penerapan basis akrual. Ada beberapa faktor yang merupakan tantangan penerapan yang perlu diatasi, yaitu sumber daya manusia, teknologi informasi, pendanaan, resistensi, dan komitmen (Baldrick, 2017:112).

**Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran**



## G. Proposisi

Adapun proposisi dari penelitian ini adalah bahwa standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual dapat dilaksanakan dengan baik dan benar, jika didukung oleh sumber daya manusia, teknologi informasi, pendanaan, resisten dan komitmen .

