

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Metamorfosis pengelolaan keuangan daerah di Indonesia mengalami perkembangan sangat pesat dalam satu dekade terakhir. Sejak otonomi daerah dan desentralisasi fiskal diterapkan di Indonesia pasca diterbitkannya UU No. 22/1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25/1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, beberapa peraturan perundang-undangan telah dikeluarkan terkait dengan pengelolaan keuangan pemerintah, terutama dilakukan oleh pemerintah daerah. Setelah kedua undang-undang otonomi daerah tersebut dikudeta dengan UU No. 32/2004 tentang pemerintah daerah dan UU No. 33/2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, regulasi mengenai akuntansi semakin banyak diterbitkan, baik oleh pemerintah pusat maupun lembaga lain, seperti Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) yang menyusun standar akuntansi pemerintahan.

Dalam ruang lingkup Pemerintah Pusat, pelaporan keuangan dilaksanakan oleh Menteri Keuangan, yang terdiri dari Laporan Realisasi APBN, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan. Menteri Keuangan menerima Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan yang dilampiri dengan Laporan keuangan badan layanan umum pada kementerian/lembaga negara, yang kemudian dikonsolidasi menjadi laporan keuangan Pemerintah Pusat. Menteri keuangan yang mempunyai wewenang sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam kepemilikan kekayaan negara bertanggung jawab penuh menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya.

Khusus untuk pemerintah daerah, UU No. 17/2003 tentang keuangan negara, UU No. 1/2004 tentang perbendaharaan negara, PP No. 24/2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), dan PP No. 58/2005 tentang Pengelolaan

Keuangan Daerah menyatakan laporan keuangan pemerintah daerah terdiri dari Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

Sebagai upaya untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kinerja pegawai dalam pengelolaan keuangan negara salah satunya adalah dengan melakukan pengembangan kebijakan akuntansi pemerintah berupa Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang bertujuan untuk memberikan pedoman pokok dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya peningkatan kualitas laporan keuangan pemerintah Indonesia.

Pada dasarnya semua Pemerintahan Daerah sudah dituntut untuk mulai menerapkan secara penuh sistem akuntansi berbasis akrual sesuai dengan amanat PP Nomor 71 Tahun 2010, namun pada kenyataannya sebagian Pemerintahan Daerah masih menganggap bahwa sistem akuntansi berbasis akrual adalah sesuatu yang sukar dipahami sehingga menjadi momok bagi para pegawai itu sendiri. Dan sebagai daerah otonom, salah satunya Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Kabupaten Lampung Tengah juga dituntut harus mengikuti aturan dalam bidang keuangan yang ditetapkan dan diminta pertanggungjawaban oleh pemerintah pusat. Berdasarkan hasil penelitian Zanaria (2016) adalah dalam hal penerapan akuntansi berbasis akrual di pemerintahan Kabupaten Lampung Tengah, masih menemukan beberapa kendala antara lain :

1. Kurangnya SDM yang memahami mengenai sistem akuntansi berbasis akrual sehingga memerlukan kompetensi baru bagi SDM yang sudah ada atau menghadirkan tenaga baru yang lebih memahami sistem akuntansi tersebut.
2. Laporan keuangan masih belum menggunakan sistem akuntansi akrual sepenuhnya karena sebagian masih menggunakan sistem akuntansi berbasis kas.
3. Keengganan pegawai untuk mempelajari hal baru yaitu sistem akuntansi berbasis akrual.

Meskipun masih terdapat beberapa kendala di atas, namun Peraturan perundang-undangan yang sudah lengkap sebagai pendukung dari implementasi sistem

akuntansi berbasis akrual menjadi kekuatan bagi Pemerintah Kabupaten Lampung Tengah.

Bagi pegawai pemerintah daerah Kabupaten Lampung Tengah dengan berjalannya sistem pencatatan menuju akrual penuh, maka menjadi tanggungjawab penuh dalam mengelola laporan keuangan berdasarkan peraturan pemerintah. Dengan menambahkan akun-akun baru dan model laporan keuangan yang disajikan secara terpisah, maka diperlukan pelatihan-pelatihan pembuatan laporan keuangan untuk meningkatkan kinerja pegawai demi kelancaran dan pemahaman dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah. Dan hal ini akan berpengaruh pada persepsi pegawai mengenai sistem pencatatan basis akrual.

Proses implementasi akuntansi akrual dapat berjalan cepat dengan diadakannya pelatihan. Pelatihan berfungsi sebagai sarana dalam memperoleh ilmu secara cepat dan tepat. Pelatihan juga merupakan strategi dalam mempersiapkan pegawai keuangan yang memahami standar akuntansi pemerintah berbasis akrual. Hal ini dikarenakan materi dari pelatihan lebih fokus kepada tujuan yang ingin dicapai dalam jangka waktu relatif cepat. Menurut Lelono (2014), terdapat perbedaan tingkat pemahaman penyusunan laporan keuangan berbasis akrual dilihat dari pelatihan yang diikuti. Sehingga dapat dikatakan bahwa tersedianya pelatihan yang memadai merupakan salah satu faktor penting dalam proses implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual.

Laporan keuangan merupakan produk akhir dari proses akuntansi yang telah dilakukan. Laporan keuangan yang disusun harus memenuhi prinsip-prinsip yang dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan. Laporan keuangan yang dihasilkan SKPD akan dikonsolidasikan dengan laporan keuangan SKPD untuk kemudian dijadikan dasar dalam membuat laporan keuangan pemerintah daerah. Laporan keuangan merupakan sebuah produk yang dihasilkan oleh bidang atau disiplin ilmu akuntansi. Oleh karena itu, dibutuhkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang kompeten dan Pemanfaatan Teknologi Informasi untuk menghasilkan sebuah Laporan Keuangan yang efektif dan efisien.

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) telah mengalami beberapa perubahan dari basis kas, kemudian kas menuju akrual (*cash toward accrual*) hingga akrual penuh. Perubahan pertama adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Perundangan No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Perubahan tersebut dinyatakan dalam lampiran III paragraph 5 tentang penyajian laporan keuangan. Pernyataan standar akuntansi pemerintahan menyatakan bahwa basis akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan pemerintah yaitu basis kas untuk pengakuan pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan dan basis akrual untuk pengakuan asset, kewajiban, dan ekuitas dana. Dengan kata lain, basis akuntansi yang digunakan adalah kas menuju akrual (*cash toward accrual*).

Basis akuntansi kas menuju akrual dinilai kurang memberikan informasi yang lebih reliabel karena tidak menghasilkan laporan operasional. Laporan operasional dapat menyediakan informasi seluruh kegiatan operasional keuangan entitas pelaporan yang tercermin dalam pendapatan, beban, dan surplus/defisit operasional dari suatu entitas. Pengakuan pendapatan dan beban dalam laporan operasional berbeda dengan laporan realisasi anggaran. Laporan realisasi anggaran hanya mengakui pendapatan dan beban ketika kas diterima atau dikeluarkan, sedangkan laporan operasional mengakui seluruh pendapatan yang telah menjadi hak dari pemerintah daerah dan mengakui seluruh beban yang telah menjadi kewajiban meskipun kas belum diterima atau dikeluarkan. Sehingga, memberikan laporan keuangan yang lebih relevan untuk pengambilan keputusan.

Amanat Undang-undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam pasal 36 ayat (1) yang berbunyi sebagai “ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam pasal 1, 13, 14, 15, dan 16 undang-undang ini dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas” mengharuskan untuk menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual secara penuh dalam penyusunan laporan keuangan.

Setelah lebih kurang 5 (lima) tahun berlalu, pemerintah melalui Komite Standar Akuntansi Publik (KSAP) mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun

2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual. Adanya Peraturan Pemerintah mengenai penerapan akuntansi berbasis akrual ini, KSAP bertanggungjawab di dalam mempersiapkan, merumuskan dan menyusun konsep Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dalam Pasal 57. Perubahan ini pasti akan memberikan tantangan kepada seluruh Pemerintahan yang ada di Indonesia dan salah satunya, yakni Kabupaten Lampung Tengah untuk mengaplikasikannya apalagi dalam praktiknya pengelolaan keuangan yang digunakan sejak dahulu adalah *single entry*. Lalu SAP mengisyaratkan pencatatan *double entry* yang jelas jauh berbeda dengan *single entry*. Selain itu SAP secara bertahap berubah dari *cash toward accrual* (PP 24 tahun 2005) ke *full accrual* (PP 71 Tahun 2010).

Dengan adanya penerapan pencatatan akuntansi keuangan daerah sistem *accrual* basis, maka dapat dinilai sejauh mana tingkat akuntabilitas kinerja pemerintah daerah tersebut. Dimana, keberadaan akuntabilitas sebagai salah satu syarat dalam pengelolaan keuangan dan memang patut mendapat perhatian serius sebagai wujud dari pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Penerapan basis akrual bagi Pemerintah Kabupaten Lampung Tengah merupakan suatu keharusan yang wajib dilaksanakan dan sudah berjalan hingga saat ini sejak tahun 2015. Berbagai upaya telah dilakukan seperti sosialisasi akuntansi akrual, penyediaan teknologi informasi berupa penggunaan Sistem Manajemen Daerah (SIMDA). Peralihan sistem baru dibidang akuntansi membutuhkan kerja keras semua pihak khususnya pegawai keuangan.

Implementasi akuntansi berbasis akrual sesuai PP No. 71 Tahun 2010 menuntut sumber daya manusia dalam memahami Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual. Pemahaman akuntansi yang memadai akan memudahkan bagi pegawai keuangan dalam menerapkan sistem akuntansi akrual. Suksesnya penerapan PP No. 71 Tahun 2010 di Sektor Publik tentu akan dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya adalah kualitas sumber daya manusia dan teknologi informasi yang digunakan oleh instansi pemerintah daerah. Apabila dalam sebuah instansi pemerintahan memiliki kualitas sumber daya manusia yang handal serta

didukung oleh teknologi informasi itu mampu menjadi modal awal dalam menunjang penerapan PP No. 71 Tahun 2010.

Penelitian ini merujuk kepada penelitian yang dilakukan oleh Auliana (2013). Pada dasarnya penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Auliana (2013) yang meneliti persepsi pegawai pemerintah terhadap sistem pencatatan *double entry* untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintah. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Auliana (2013) adalah dari segi sistem pencatatan pemerintah yang tidak lagi menggunakan sistem *double entry*, yakni sekarang menggunakan sistem pencatatan *accrual basis*, lalu dari segi objek penelitian yaitu di Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD Kabupaten Lampung Tengah. Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **“Analisis Pengaruh Persepsi Pegawai Pemerintah Daerah Terhadap Sistem Pencatatan *Accrual Basis* Untuk Meningkatkan Akuntabilitas Kinerja Pegawai Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada BPKAD Kabupaten Lampung Tengah)”**.

1.2 Ruang Lingkup Penelitian

Dalam penelitian ini penulis memberikan batasan-batasan agar penelitian lebih terfokus, yakni :

1. Secara garis besar yang diteliti adalah tentang persepsi pegawai pada Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Tengah terhadap sistem pencatatan *Accrual Basis* untuk meningkatkan Akuntabilitas Kinerja Pegawai Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Tengah.
2. Sistem pencatatan *Accrual Basis* dalam penelitian ini adalah sistem pencatatan yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Lampung Tengah.
3. Objek penelitian ini difokuskan kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mengelola keuangan pada Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Tengah.

1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah dan merujuk pada penelitian sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Apakah terdapat Pengaruh Persepsi Pegawai Pemerintah Daerah terhadap sistem pencatatan *Accrual Basis* untuk meningkatkan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Daerah ?”

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian dilakukan dengan tujuan untuk membuktikan secara empiris Pengaruh Persepsi Pegawai Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Tengah terhadap sistem pencatatan *Accrual Basis* untuk meningkatkan Akuntabilitas Kinerja Pegawai Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Tengah.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini adalah :

a. Bagi IBI Darmajaya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi mahasiswa yang akan melanjutkan skripsi ini dan memberikan pengetahuan mengenai peningkatan akuntabilitas kinerja Pemerintah Daerah.

b. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pihak-pihak yang terkait di Pemerintah Daerah. Selain itu, sebagai bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Tengah untuk mengambil kebijakan demi kelancaran implementasi sistem pencatatan *Accrual Basis* yang berpengaruh pada peningkatan akuntabilitas kinerja pemerintah

c. Bagi Penulis

Penelitian ini menjadi pengetahuan baru bagi peneliti mengenai Persepsi Pegawai Pemerintah Daerah terhadap Sistem Pencatatan *Accrual Basis* untuk meningkatkan akuntabilitas Kinerja Pegawai Pemerintah Daerah.

1.6 Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang cukup jelas tentang penelitian ini maka disusunlah suatu sistematika penulisan yang berisi mengenai informasi materi serta hal-hal yang berhubungan dengan penelitian ini. Adapun sistematika penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab pertama merupakan bab pendahuluan yang menggunakan latar belakang masalah penelitian, rumusan masalah, ruang lingkup penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : LANDASAN TEORI

Bab kedua membahas mengenai landasan teori yang mendasari penelitian, tujuan umum mengenai variabel dalam penelitian, pengembangan kerangka pemikiran teoritis, serta hipotesis penelitian.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ketiga berisi penjelasan mengenai apa saja variabel yang digunakan dalam penelitian serta definisi operasionalnya, mengenai apa saja populasi dan sampel yang digunakan, apakah jenis dan sumber data yang digunakan, kemudian metode pengumpulan data dan metode analisis data seperti apa yang dilakukan.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab keempat berisi penjelasan setelah diadakan penelitian. Hal tersebut mencakup deskripsi objek penelitian, analisis data, dan interpretasi hasil.

BAB V : SIMPULAN DAN SARAN

Bab kelima berisi penjelasan mengenai kesimpulan dari hasil yang diperoleh setelah dilakukan penelitian. Selain itu, disajikan keterbatasan serta saran yang dapat menjadi pertimbangan bagi penelitian selanjutnya.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN