

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Penerapan akuntansi pada pemerintahan sebelum dilakukan reformasi pengelolaan keuangan negara, telah menerapkan sistem pencatatan *single entry*. Pada sistem pencatatan ini menurut Halim dan Kusufi (2012: 45) pencatatan transaksi ekonomi dilakukan dengan mencatat satu kali, transaksi yang berakibat bertambahnya kas akan dicatat pada sisi penerimaan dan transaksi ekonomi yang berakibat berkurangnya kas akan dicatat pada sisi pengeluaran. Hasil dari sistem pencatatan ini, pemerintah tidak memiliki catatan tentang piutang dan utang, apalagi catatan tentang aset tetap yang dimiliki dan ekuitas. Sehingga selama itu (pra reformasi keuangan 1975-1999) pemerintah tidak pernah menampilkan neraca sebagai salah satu bentuk laporan keuangan yang umum kita kenal guna menggambarkan posisi keuangan pemerintah. Hal ini disebabkan juga karena basis akuntansi yang digunakan selama ini adalah basis kas, pada basis ini menurut Halim dan Kusufi (2012: 54) pengakuan/pencatatan transaksi ekonomi hanya dilakukan apabila transaksi tersebut menimbulkan perubahan pada kas. Rekening keuangan akhir akan dirangkum dalam buku kas sehingga laporan keuangan tidak bisa dihasilkan karena ketiadaan data tentang aset dan kewajiban.

Setelah pemerintah melakukan reformasi pengelolaan keuangan negara baik pada pemerintah pusat maupun pada pemerintah daerah, Pemerintah Republik Indonesia menetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Pada SAP tersebut menyatakan bahwa laporan keuangan pokok terdiri dari: a) Laporan Realisasi Anggaran, b) Neraca, c) Laporan Arus Kas dan d) Catatan Atas Laporan Keuangan. Sistem pencatatan yang digunakan adalah sistem pencatatan *double entry*, pada sistem ini menurut Halim dan Kusufi (2012: 46) pada dasarnya suatu transaksi ekonomi akan dicatat dua kali, dalam pencatatan tersebut ada sisi debit dan kredit. Serta basis pencatatan yang digunakan adalah basis kas menuju akrual (*cash toward accrual*).

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 2005 tersebut pada tahun 2010 disempurnakan dengan PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual. Perubahan SAP (2010) dibandingkan dengan SAP (2005) adalah diterapkannya SAP *full accrual basis* yakni mengakui pendapatan, beban, aset, utang, dan ekuitas dalam pelaporan finansial berbasis akrual, serta mengakui pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam pelaporan pelaksanaan anggaran berdasarkan basis yang telah ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Serta laporan keuangan yang harus disusun terdiri dari: a) Laporan Realisasi

Anggaran, b) Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, c) Neraca, d) Laporan Operasional, e) Laporan Arus Kas, f) Laporan Perubahan Ekuitas, dan g) Catatan Atas Laporan Keuangan.

Setelah dikeluarkannya PP No. 71 Tahun 2010, pemerintah pusat maupun daerah harus menerapkan basis akrual dalam pengelolaan keuangan daerah. Namun sampai dengan tahun anggaran 2013 masih banyak pemerintah daerah yang belum menerapkan basis akrual dalam pengelolaan keuangan daerah. Berikut data perkembangan hasil opini LKPD setelah dikeluarkannya PP No.71 Tahun 2010 .

**Tabel 1.1: Perkembangan Opini LKPD**

<b>LKPD</b>	<b>WTP</b>	<b>WDP</b>	<b>TW</b>	<b>TMP</b>
2011	67	349	8	100
2012	120	319	6	79
2013	153	276	9	18

Sumber: IHPS 1 Tahun 2014, (BPK RI, 2014) per 31 September 2014

Hasil pemeriksaan BPK atas LKPD mengungkapkan kasus ketidakpastian Pemerintah Daerah dalam menerapkan akuntansi berbasis akrual yang terjadi pada 184 Pemerintah Daerah. Kasus-kasus tersebut di antaranya: Pemerintah Daerah belum mempersiapkan sumber daya manusia (SDM) dan struktur organisasi yang memadai, belum melakukan sosialisasi dan pelatihan PP No. 71 Tahun 2010 tentang SAP berbasis akrual, dan belum menyusun kebijakan dan sistem akuntansi Pemerintah Daerah yang berbasis akrual sesuai dengan PP No. 71 Tahun 2010. Mayoritas kasus-kasus tersebut terjadi karena: keterbatasan kemampuan SDM yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah, belum diterbitkannya

peraturan daerah mengenai penerapan akuntansi berbasis akrual, dan sistem/aplikasi yang belum mendukung.

Pemerintah Kota (Pemkot) Gorontalo termasuk salah satu pemerintah daerah yang belum menerapkan SAP berbasis akrual hingga T.A 2013. Selama 5 tahun terakhir Pemkot Gorontalo masih menerapkan SAP kas menuju akrual dalam menyusun dan menyajikan Lapran Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). LKPD tersebut diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan berikut ini adalah hasil opini atas LKPD Kota Gorontalo dari tahun 2009-2013:

**Tabel 1.2: Hasil Opini LKPD Kota Gorontalo Tahun 2009-2013**

<b>Tahun</b>	<b>Opini</b>
2009	TMP
2010	WDP
2011	WDP
2012	WDP
2013	WDP

Data: Olahan 2015

Menurut hasil pemeriksaan BPK, LKPD Kota Gorontalo telah menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material, posisi keuangan Pemerintah Kota Gorontalo per 31 Desember 2012, Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Arus Kas (LAK) dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CaLK) untuk tahun yang berakhir pada tanggal tersebut sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah, Kecuali:

1. Terdapat selisih lebih Rp81.792.402.032,45 dan selisih kurang Rp44.143.104.186,45 antara nilai pada Neraca dengan Kartu Inventaris Barang.
2. Penghapusan item barang tanpa SK Walikota sebesar Rp72.193.638.406,00.
3. Terdapat aset tetap tanah yang luasnya tidak bisa diidentifikasi sebesar Rp41.658.337.135,00.
4. Terdapat aset tetap tanah dan bangunan yang tidak jelas lokasinya sebesar Rp243.677.176.250,00.
5. Terdapat aset tetap yang tidak diketahui keberadaannya sebesar Rp43.317.895.150,00.
6. Belanja pemeliharaan sebesar Rp9.308.575.448,00 belum dikapitalisasi ke jenis aset tetapnya.

Berdasarkan tabel 1.2 dapat dilihat bahwa dari tahun 2009 sampai dengan 2013 Laporan Keuangan Pemerintah Kota Gorontalo belum mendapatkan opini WTP, akan tetapi mengalami peningkatan opini TMP menjadi WDP sejak 2010. Namun dari penjelasan hasil pemeriksaan BPK diatas, terdapat beberapa pengecualian dari Laporan Keuangan Kota Gorontalo. Hal ini mengindikasikan bahwa kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Gorontalo masih kurang baik. Indikator bahwa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah sudah berkualitas yaitu opini Wajar Tanpa pengecualian (WTP) yang diberikan BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) (adhi dan Suharjo, 2013). Kurangnya kualitas

LKPD Kota Gorontalo mengindikasikan bahwa masih perlunya pelatihan SDM guna meningkatkan pemahaman SDM di Kota Gorontalo dalam penyajian dan pelaporan keuangan daerah sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan yang ditetapkan.

Penerapan SAP yang baru yakni SAP berbasis akrual pada Pemerintah Kota Gorontalo masih mengalami beberapa kendala. Bapak Yudin Dani selaku Kabid. Akuntansi di DPPKAD Kota Gorontalo, menjelaskan alasan Pemerintah Kota Gorontalo belum menerapkan SAP basis akrual dalam pengelolaan keuangan daerah sampai dengan T.A 2013, yaitu: *Pertama*, belum adanya pedoman tentang penerapan basis akrual pada Pemerintah Daerah, Permendagri No.64 tentang Penerapan SAP Berbasis Akrual pada Pemerintah Daerah dikeluarkan pada akhir tahun 2013. *Kedua*, Sebagian besar aparatur Pemerintah Kota Gorontalo masih belum memahami SAP basis akrual. Hal tersebut dapat dilihat dari hasil test yang diikuti oleh 70 aparatur pemerintah Kota Gorontalo saat mengikuti pelatihan di Yogyakarta pada Januari 2015 yang dibagi dalam dua kelas. Berikut hasil pre-test dan post test pelatihan akuntansi berbasis akrual.

**Tabel 1.3. Hasil Pre-Test dan Post Test Pelatihan Akrual Basis**

No	Kelas	Rata-rata	
		Hasil Pre-Test	Hasil Post-Test
1.	Kelas A	36,22	73,27
2.	Kelas B	34,03	52,24

Data: DPPKAD Kota Gorontalo

Berdasarkan tabel 1.3 diatas, membuktikan bahwa pemahaman aparatur tentang SAP berbasis akrual masih kurang baik dan masih perlu ditingkatkan dengan memberikan pelatihan-pelatihan lebih lanjut terkait dengan SAP berbasis akrual.

Bapak Yudin Dani menambahkan kurangnya pemahaman SAP berbasis akrual disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: *Pertama*, kurangnya sumber daya aparatur yang memiliki latar belakang pendidikan akuntansi/pembukuan. Berikut data latar belakang pendidikan aparatur Pemerintah Kota Gorontalo yang mengikuti pelatihan penerapan SAP Berbasis akrual tahun 2015:

**Tabel 1.4: Latar Belakang Pendidikan Aparatur**

No.	Latar Belakang Pendidikan	Jumlah
1	S1/Akuntansi	14 Orang
2	S1/Ekonomi	10 Orang
3	S1/Manajemen	10 Orang
4	DIII Akuntansi	2 Orang
5	S1 PLS, S1 Teknik, S1 Ekonomi Pembangunan, S1 Hukum, S1 Pemerintahan, S1 Komputer, S1 B.Inggris, S1 Adm. Publik, S1 Elektro, S1 Epidemiologi, DIII Pariwisata.	18 Orang
6	S2 , Hukum, S2 Teknik	4 Orang
7	SMA, SMK/Akuntansi, SMK/Perkantoran,	12 Orang

Data: DPPKAD Kota Gorontalo

*Kedua*, Pelatihan yang belum maksimal. Aparatur Pemerintah Daerah berharap pelatihan minimal dilaksanakan 3 bulan sekali dan

berkesinambungan. Dan *Ketiga*, Basis akrual dirasa lebih sulit jika dibandingkan dengan basis kas menuju akrual.

Peneliti sebelumnya Halen dan Astuti (2013), yang meneliti di Kabupaten Jember dengan penelitian yang berjudul Pengaruh Tingkat Pemahaman, Pelatihan Dan Pendampingan Aparatur Pemerintah Daerah Terhadap Penerapan *Accrual Basis* Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, memperoleh hasil bahwa pengaruh ketiga variabel yakni tingkat pemahaman, pelatihan, dan pendampingan aparatur berpengaruh positif terhadap penerapan *accrual basis* secara bersama-sama, dan pengaruh ketiga variabel independen (tingkat pemahaman, pelatihan, dan pendampingan aparatur) secara parsial adalah signifikan terhadap penerapan *accrual basic*.

Penelitian yang dilakukan Titik (2012) yang berjudul Studi Eksplorasi Tingkat Pemahaman Aparatur Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD terhadap Standar Akuntansi Berbasis Akrual, diperoleh bahwa tingkat pemahaman aparatur pemerintah Kota Surakarta terhadap SAP 2010 ternyata masih rendah.

Penelitian yang dilakukan oleh Lelono (2014) yang berjudul Tingkat Pemahaman Akuntansi Berbasis Akrual Pada Penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, menunjukkan bahwa terdapat perbedaan tingkat pemahaman penyusunan laporan keuangan berbasis akrual dilihat dari pendidikan, pelatihan yang diikuti dan pengalaman kerja aparatur pemerintah daerah Kota Salatiga.

Berdasarkan penelitian-penelitian diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “Pengaruh Tingkat Pemahaman dan Pelatihan Aparatur Pemerintah Daerah Terhadap Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual dalam Pengelolaan Keuangan Daerah (Studi pada Pemerintah Kota Gorontalo)”.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya adalah selain lokasi dan sampel yang berbeda, pada penelitian Halen dan Astuti (2013) variabel independennya adalah tingkat pemahaman, pelatihan dan pendampingan aparatur sedangkan pada penelitian ini hanya meneliti dua variabel independen yakni tingkat pemahaman dan pelatihan. Alasan penulis hanya meneliti dua variabel tersebut karena tingkat pemahaman yang kurang dan belum memadai serta pelatihan yang belum maksimal merupakan masalah atau kendala yang banyak dijumpai dalam setiap SKPD kota Gorontalo. Selain itu, sampel pada penelitian tersebut dibatasi hanya pada Dinas saja, namun sampel pada penelitian ini adalah seluruh SKPD baik Dinas, Badan, Kantor, Sekretariat, RSUD, dan Kecamatan se-Kota Gorontalo.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah penelitian, sebagai berikut :

1. Kurangnya pemahaman aparatur terhadap SAP berbasis akrual dalam pengelolaan keuangan daerah.

2. Kurangnya pelatihan tentang basis akrual yang dilakukan oleh Pemerintah.
3. Kurangnya SDM yang berlatang belakang pendidikan akuntansi/pembukuan.
4. Pemerintah Kota Gorontalo masih belum menerapkan standar akuntansi berbasis akrual dalam laporan keuangan Pemerintah Daerah sampai dengan T.A 2013.

### **1.3 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah tingkat pemahaman aparatur Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual dalam pengelolaan keuangan daerah ?
2. Apakah pelatihan aparatur Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual dalam pengelolaan keuangan daerah ?
3. Apakah tingkat pemahaman dan pelatihan aparatur Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual dalam pengelolaan keuangan daerah ?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui apakah tingkat pemahaman aparatur Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual dalam pengelolaan keuangan daerah.
2. Untuk mengetahui apakah tingkat pelatihan aparatur Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual dalam pengelolaan keuangan daerah.
3. Untuk mengetahui apakah tingkat pemahaman dan pelatihan aparatur Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual dalam pengelolaan keuangan daerah.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dengan penelitian ini adalah :

- a. Manfaat Teoritis, yakni penelitian ini diharapkan dapat menjadi pembuktian empiris tentang pengaruh pemahaman dan pelatihan Pemerintah Daerah terhadap penerapan standar akuntansi berbasis akrual dan dapat memberikan masukan ataupun kerangka acuan bagi peneliti lain pada masa yang akan datang.

- b. Manfaat Praktis, yakni penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Kota Gorontalo dalam hal penerapan standar akuntansi berbasis akrual.