

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pemerintah Indonesia terus melakukan berbagai usaha dalam rangka menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik. Usaha ini dilakukan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, salah satunya adalah dengan melakukan pengembangan kebijakan akuntansi pemerintah berupa Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang bertujuan memberikan pedoman pokok dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan baik di pemerintah pusat maupun di pemerintah daerah.

Dalam mewujudkannya, pemerintah menyerahkan kepada Kementerian Keuangan (Kemenkeu) yang bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan negara untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2015 Tentang Kementerian Keuangan, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 234/PMK.01/2015 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Keuangan..(Blog Kemenkeu diakses 2019)

Dalam hal ini Kemenkeu memberikan anggaran kepada setiap kementerian yang ada untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dengan maksimal. Kemudian setiap kementerian wajib memberikan laporan pertanggungjawaban atas anggaran tersebut kepada Kemenkeu.

Dalam hal ini Akuntansi Pemerintahan sangatlah berperan penting atas pertanggungjawaban suatu negara terhadap rakyatnya, menurut Fauzi dan Hasanah (2016:1) Akuntansi Pemerintahan adalah “Suatu aktivitas pemberian jasa untuk menyediakan informasi keuangan pemerintah berdasarkan proses pencatatan, pengklasifikasian, pengikhtisaran, suatu transaksi keuangan pemerintah serta penafsiran atas informasi keuangan.”

Dalam memberikan pertanggungjawaban keuangan suatu negara menggunakan laporan keuangan sebagai alat untuk mengetahui kondisi keuangan sehingga kedepannya pemerintah mampu mengambil keputusan yang lebih baik dalam penyusunan APBN dan strategi pembangunan lainnya. Sehingga dengan ini membuat kepercayaan masyarakat semakin bertambah terhadap pemerintah karena adanya transparansi laporan keuangan yang bisa dipertanggungjawabkan tersebut.

Komponen laporan keuangan yang dilaporkan meliputi: Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Operasional (LO), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), dan Catatan atas Laporan Keuangan.. Akun-akun nominal antara lain meliputi pendapatan-LRA, pendapatan-LO, belanja, dan beban. Laporan keuangan disusun dan disampaikan sesuai periode pelaporan yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan mengenai tata cara penyusunan dan penyampaian laporan keuangan.

Laporan keuangan pemerintah yang akuntabel memiliki metode penyusunan yang sesuai dengan standar akuntansi. Secara umum terdapat dua basis pencatatan dalam akuntansi yang digunakan, yaitu basis kas dan basis

akrual. Menurut Fauzi dan Hasanah (2016:5) sebelum adanya UU. No. 17 th 2003, pengelolaan keuangan negara dilakukan dengan pencatatan tunggal dengan menggunakan basis kas. Dalam hal ini Akuntansi pada saat itu sangatlah sederhana, buku-buku yang digunakan antara lain buku kas umum (BKU), buku kas tunai, buku Bank, buku pengawasan dana UYHD (Uang Yang Harus Dipertanggungjawabkan), buku pengawasan kredit anggaran per mata anggaran (MAK), buku panjar (persekot dan buku pungutan dan penyetoran pajak. Laporan yang dibuat sangatlah sederhana, seperti Laporan Surplus/Defisit, Laporan Keadaan Kas (LKK), dan Laporan Keadaan Kredit Anggaran (LKKA).

Akuntansi berbasis kas dianggap kurang informatif karena dalam memberikan informasi akuntansi basis kas hanya memberikan informasi tentang penerimaan, pengeluaran, dan saldo, tidak mencakup mengenai aset dan kewajiban. Padahal seharusnya sebagai lembaga Negara yang mengelola keuangan negara, pemerintah seharusnya wajib memberikan informasi mengenai aset pemerintah. Sedangkan metode pencatatan yang dianggap mampu memberikan informasi yang lebih lengkap adalah metode akuntansi berbasis akrual.

Dengan demikian pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis kas menuju akrual atau *cash toward accrual* (CTA). Adapun tujuan peraturan pemerintah tersebut adalah untuk menjembatani perpindahan basis pencatatan akuntansi dari kas menuju akrual. Menurut Kementerian Keuangan

(2014) basis akuntansi ini merupakan suatu pendekatan unik yang dikembangkan oleh Indonesia untuk dapat menyajikan empat laporan keuangan pokok yang diamanatkan Undang-Undang (UU) dan disesuaikan dengan kondisi (peraturan, sistem, sarana dan prasarana, serta Sumber Daya Manusia) di Indonesia. Sehingga dengan adanya basis yang baru ini dapat mengubah kebiasaan penggunaan basis kas menjadi basis akrual dikemudian hari.

Dalam pelaksanaannya pemerintah sudah menjalankan basis CTA dengan baik. Dalam hal ini dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah pusat sudah mampu menyediakan laporan keuangan sesuai yang diamanatkan oleh UU. Namun basis CTA ini memiliki beberapa hal yang belum mencukupi dalam penyusunan laporan keuangan. Hal pertama basis CTA belum memperlihatkan kinerja pemerintah secara keseluruhan karena hanya berfokus pada sumber daya keuangan berupa kas. Selain itu laporan keuangan juga tidak menggambarkan beban keuangan yang sesungguhnya karena beban yang diakrualkan tidak diinformasikan dalam Laporan Realisasi Anggaran maupun laporan lainnya.

Selain kurang efektifnya basis CTA menurut pemerintah, dampak lain yang diakibatkan oleh penggabungan kedua basis akuntansi ini menjadikan instansi pelapor tidak ingin beralih kepada basis akrual secara penuh karena instansi harus mempelajari kembali basis akrual yang dinilai lebih kompleks. Sedangkan pemerintah dalam PP No. 71 Tahun 2010 telah menetapkan penggunaan basis akrual harus dilaksanakan paling lambat tahun anggaran

2015 kemudian Menteri Keuangan mengeluarkan peraturan terbaru Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 225 /PMK.05/2016 sehingga Kementerian harus mengacu pada peraturan tersebut.

Sesuai dengan peraturan pemerintah tersebut setiap instansi diharuskan sudah menggunakan basis akrual awal tahun 2015. Basis akrual ini dipilih karena dianggap lebih bersifat akuntabel, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan dibanding basis yang lainnya, Disamping manfaatnya yang banyak basis akrual ini pun dinilai lebih kompleks dibanding basis lainnya sehingga mengharuskan pemerintah untuk menyatakan dukungannya dengan memberikan kebijakan dan dukungan teknis kepada setiap instansi pemerintah dalam menerapkan basis akrual.

Pada penelitian sebelumnya, Mangoloi (2013), meneliti kesiapan Biro Keuangan, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), dalam menerapkan basis akrual di kementerian. Penelitian ini berfokus pada sarana pendukung dalam implementasi SAP berbasis akrual. Sarana tersebut adalah sistem pemerintahan dan politik, Undang- Undang dan Peraturan, kebijakan dari pengimplementasian, kompetensi sumber daya manusia, dan sistem informasi akuntansi. Kesimpulan dari penelitian ini juga menghadapi kendala yang sama seperti pada penelitian seblumnya yaitu masih belum adanya petunjuk teknis untuk mendukung penerapan SAP berbasis akrual di Biro Keuangan KKP.

Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik untuk menganalisis lebih lanjut mengenai penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual dalam penyajian laporan keuangan Direktorat Kenavigasian, Kementerian

Perhubungan mulai tahun anggaran 2017. Selain itu penulis juga akan mengidentifikasi kendala yang masih harus dihadapi dalam penggunaan basis akrual terhadap peningkatan transparansi dan akuntabilitas laporan keuangan dalam karya ilmiah ini dengan judul “Analisis Penerapan Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual dalam Penyajian Laporan Keuangan Satuan Kerja Kenavigasian Kementerian Perhubungan”.

## **B. Perumusan Masalah**

1. Bagaimana Penerapan Standar Akuntansi Berbasis Akrual dalam penyajian Laporan Keuangan Satuan Kerja Kenavigasian Kementerian Perhubungan sesuai dengan PMK No. 225 Tahun 2016?
2. Apa saja kendala yang dialami Satuan Kerja Kenavigasian Kementerian Perhubungan dalam penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual pada penyajian Laporan Keuangan sesuai dengan PMK No. 225 Tahun 2016?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penulisan**

1. Tujuan Penulisan

Tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan karya ilmiah ini adalah:

- a. Mengetahui penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual dalam penyajian laporan keuangan Direktorat Kenavigasian Kementerian Perhubungan sesuai PMK No. 225 Tahun 2016.

- b. Mengetahui kendala yang dialami Satker Kenavigasian Kementerian Perhubungan dalam penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis AkruaI sesuai dengan PMK No. 225 Tahun 2016.

## 2. Manfaat Penulisan

Dalam penulisan karya ilmiah ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

- a. Manfaat teoritis penelitian karya ilmiah ini diharapkan dapat membantu untuk dapat lebih memahami penerapan sistem akuntansi pemerintah berbasis akruaI;
- b. Penulisan karya ilmiah ini dalam perkembangan ilmu pengetahuan dapat digunakan sebagai pengetahuan atau referensi dan masukan untuk penulisan karya ilmiah sejenis di masa yang akan datang;
- c. Penulisan karya ilmiah ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada instansi terkait dalam mengatasi masalah dalam menerapkan sistem akuntansi pemerintah berbasis akruaI.