

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Akuntansi memiliki kerangka teori konseptual yang menjadi dasar pelaksanaan teknik-tekniknya, kerangka dasar konseptual ini terdiri dari standar (teknik, prinsip) dan praktik yang sudah diterima oleh umum karena kelogisannya. Standar itu disebut standar akuntansi, di Indonesia berlaku Prinsip Akuntansi Indonesia kemudian diganti menjadi Standar akuntansi Keuangan (SAK) Indonesia, kemudian menjadi Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK).

Standar akuntansi merupakan aspek penting dalam profesi dan semua pemakai laporan keuangan yang memiliki kepentingan terhadapnya. Standar akuntansi mencakup konvensi, peraturan, dan prosedur yang sudah disusun dan disahkan oleh lembaga resmi pada periode tertentu. Oleh karena itu, standar akuntansi yang berkualitaslah yang diharapkan oleh profesi akuntansi dan pemakai laporan keuangan. Standar akuntansi yang berkualitas diharapkan mudah dipahami oleh pengguna.

Tujuan adanya standar adalah agar pemahaman para pengguna dan pemahaman para penyusun laporan keuangan sama. Jacob dan Madu (2008) menyatakan bahwa standar “akuntansi yang berkualitas akan mempengaruhi kualitas dari laporan keuangan perusahaan.”

Standar akuntansi yang digunakan oleh pemerintah tidak sama dengan standar akuntansi yang digunakan oleh perusahaan. Hal ini dikarenakan pos-pos penerimaan dan pengeluaran perusahaan tidak sama dengan penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sering mengalami perubahan dikarenakan untuk menyesuaikan dengan perkembangan zaman.

Pemerintah Indonesia telah mencanangkan reformasi dibidang akuntansi. Salah satu reformasi yang dilakukan adalah keharusan penerapan akuntansi berbasis akrual pada setiap instansi pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam pasal 36 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:

Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 13, 14, 15, dan 16 undang-undang ini dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas.

Akuntansi berbasis akrual adalah suatu basis akuntansi dimana transaksi ekonomi dan peristiwa lainnya diakui, dicatat, dan disajikan dalam laporan keuangan pada saat terjadinya transaksi tersebut, tanpa memperhatikan waktu kas atau setara kas diterima atau dibayarkan. Dalam akuntansi berbasis akrual, waktu pencatatan (*recording*) sesuai dengan saat terjadinya arus sumber daya, sehingga dapat menyediakan informasi yang paling komprehensif karena seluruh arus sumber daya dicatat.

Secara lebih mendalam, Study #14 *IFAC Public Sector Committee* (2002) menyatakan bahwa “pelaporan berbasis akrual bermanfaat dalam mengevaluasi kinerja pemerintah terkait biaya jasa layanan, efisiensi, dan pencapaian tujuan.” Dengan pelaporan berbasis akrual, pengguna dapat mengidentifikasi posisi keuangan pemerintah dan perubahannya, bagaimana pemerintah mendanai kegiatannya sesuai dengan kemampuan pendanaannya sehingga dapat diukur kapasitas pemerintah yang sebenarnya. Akuntansi pemerintah berbasis akrual juga memungkinkan pemerintah untuk mengidentifikasi kesempatan dalam menggunakan sumberdaya masa depan dan mewujudkan pengelolaan yang baik atas sumberdaya tersebut.

Agar akuntansi berbasis akrual dapat terlaksana dengan baik, sejak tahun 2006 KSAP telah mengkaji, melakukan penelitian, dan pembahasan serta menyiapkan Draft Standar Akuntansi Pemerintahan yang berbasis akrual berdasarkan kesepakatan sementara dari KSAP. Penyusunan Draft SAP yang berbasis akrual tersebut dilakukan secara hati-hati dengan mempertimbangkan bahwa SAP berbasis kas menuju akrual (PP Nomor 24 Tahun 2005) baru saja diterbitkan dan belum sepenuhnya diimplementasikan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. SAP berbasis akrual yang akan disusun sesuai Undang-Undang Keuangan Negara mengharuskan perubahan/penyempurnaan pada bidang perencanaan dan penganggaran, dimana KSAP tidak dalam posisi untuk membuat ketentuan/peraturan dibidang tersebut.

Penyusunan SAP berbasis akrual dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu menyusun PSAP berbasis akrual seluruhnya dari awal dan menyesuaikan PSAP

berbasis akrual (sesuai PP Nomor 24 Tahun 2005) menjadi PSAP berbasis akrual dengan referensi *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS), dengan mempertimbangkan praktik-praktik yang berlaku, administrasi pemerintahan yang ada dan kemampuan sumber daya manusia. Atas dua strategi tersebut, KSAP menggunakan strategi yang kedua.

Pada tanggal 22 Oktober 2010 peraturan pemerintah mengenai standar akuntansi yang berbasis akrual diterapkan. Standar akuntansi yang berbasis akrual diatur dalam PP Nomor 71 Tahun 2010. PP Nomor 71 Tahun 2010 diterapkan secara penuh pada tahun 2014. Hal ini sudah tercantum pada Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003.

Selama masa transisi dari akuntansi berbasis kas menuju akrual (PP Nomor 24 Tahun 2005) ke akuntansi berbasis akrual (PP Nomor 71 Tahun 2010) pemerintah melakukan berapa upaya diantaranya sosialisasi. Sosialisasi diberikan kepada seluruh pihak yang menggunakan SAP.

Diharapkan dengan adanya sosialisasi ini para pengguna SAP tidak menemui kesulitan dalam menggunakan SAP berbasis akrual. Bentuk sosialisasi yang dilakukan berupa seminar/diseminasi/diskusi dengan pengguna, program pendidikan profesional berkelanjutan, *training of trainers (TOT)* dan memfasilitasi konsultasi teknis terkait penerapan SAP Berbasis Akrual (*help desk*).

Standar Akuntansi Pemerintah yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 terdiri dari Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan (KKAP) dan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP).

Kerangka Konseptual sejatinya bukan merupakan standar, yang dalam artiannya tidak harus diikuti secara kaku. Sebagaimana dijelaskan dalam Kerangka Konseptual itu sendiri, bahwa tujuan Kerangka Konseptual adalah acuan bagi penyusun standar dalam melaksanakan tugasnya, acuan bagi pengguna untuk menyusun laporan keuangan dalam menanggulangi masalah akuntansi yang belum diatur dalam standar, acuan pemeriksa dalam memberikan pendapat mengenai apakah laporan keuangan disusun sesuai dengan standar dan acuan para pengguna laporan keuangan dalam menafsirkan informasi yang disusun sesuai dengan standar.

Pernyataan Sistem Akuntansi Pemerintahan (PSAP) terdiri dari 12 (dua belas) pernyataan, yaitu:

- a. PSAP Nomor 01 tentang Penyajian Laporan Keuangan
- b. PSAP Nomor 02 tentang Laporan Realisasi Anggaran Berbasis Kas
- c. PSAP Nomor 03 tentang Laporan Arus Kas
- d. PSAP Nomor 04 tentang Catatan Atas Laporan Keuangan
- e. PSAP Nomor 05 tentang Akuntansi Persediaan
- f. PSAP Nomor 06 tentang Akuntansi Investasi
- g. PSAP Nomor 07 tentang Akuntansi Aset Tetap
- h. PSAP Nomor 08 tentang Akuntansi Konstruksi Dalam Pengerjaan
- i. PSAP Nomor 09 tentang Akuntansi Kewajiban
- j. PSAP Nomor 10 tentang Koreksi Kesalahan, Perubahan Kebijakan Akuntansi, Perubahan Estimasi Akuntansi, dan Operasi Yang Tidak Dilanjutkan
- k. PSAP Nomor 11 tentang Laporan Keuangan Konsolidasian
- l. PSAP Nomor 12 tentang Laporan Operasional (LO)

Menurut PP No. 71 Lampiran III, “Perbedaan mendasar antara SAP berbasis kas menuju akrual dan SAP berbasis akrual terletak pada PSAP No. 12 PP No. 71 Tahun 2010.” PSAP No. 12 ini meliputi Laporan Operasional dimana pada PP No. 24 Tahun 2005 bersifat opsional. Pada PP No 24 Tahun 2005 disebut dengan nama Laporan Kinerja Keuangan.

Laporan Operasional menyajikan ikhtisar sumber daya ekonomi yang menambah ekuitas dan penggunaannya yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah untuk kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dalam satu periode pelaporan. Dalam PP No. 71 tahun 2010 terdapat PSAP yang baru, yaitu PSAP No. 12 tentang Laporan Operasional. Pada PSAP ini laporan operasional menyajikan informasi mengenai seluruh kegiatan operasional keuangan entitas pelaporan yang tercermin dalam pendapatan-LO, beban, dan surplus/defisit operasional dari suatu entitas pelaporan yang penyajiannya disandingkan dengan periode sebelumnya. Peneliti tertarik untuk meneliti apakah PSAP No. 12 ini sudah dipahami oleh para aparatur pemerintah.

Kementerian Keuangan pesimistis target pelaporan keuangan dari seluruh Kementrian/Lembaga (K/L) yang mendapat opini WTP tercapai pada 2011, menyusul bertambahnya sekitar 2.000 satuan kerja dalam beberapa tahun terakhir. Vincentius Sonny Loho, Irjen Kemenkeu, menuturkan keterbatasan SDM yang menguasai standar akuntansi pemerintah merupakan masalah klasik yang selama ini menghambat perbaikan kualitas pelaporan keuangan K/L (BPK, 20 September 2011).

Dengan diberlakukannya PP No. 71 Tahun 2010 maka Sumber Daya Manusia harus memiliki pemahaman yang baik mengenai standar akuntansi pemerintah berbasis akrual sehingga dapat menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas baik. Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Eka Danofi tahun 2013 yang meneliti tentang “Pengaruh Pemahaman atas Penerapan SAP Terhadap Kualitas Laporan Keuangan (Penelitian pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan

Negara di Priangan Timur)”. Peneliti merujuk pada penelitian tersebut akan tetapi terdapat perbedaan yaitu analisis tingkat pemahaman aparatur pemerintah dan lokasi penelitian pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) di Jawa Barat.

Dari penjelasan di atas, peneliti memilih objek penelitian pada aparatur pemerintahan. Alasan peneliti memilih aparatur pemerintahan sebagai objek adalah karena aparatur pemerintah terutama bagian verifikasi dan akuntansi mempunyai tugas untuk menyusun laporan keuangan Kuasa Bendahara Umum Negara (Kuasa BUN) di daerah yang menjadi wilayah tugasnya. Seksi Verifikasi dan Akuntansi melakukan posting dan verifikasi transaksi di KPPN selaku BUN. Seksi Verifikasi juga melakukan merekonsiliasinya dengan satker untuk meningkatkan akurasi data. Dengan memahami Standar Akuntansi maka akan ada keseragaman laporan keuangan.

Pemahaman terhadap PSAP No. 12 mengenai laporan operasional pada PP NO. 71 Tahun 2010 sangatlah penting dipahami oleh para aparatur pemerintahan inilah yang menjadi salah satu pedoman dalam menyusun laporan keuangan. Dengan memahami standar akuntansi maka diharapkan dikemudian hari tidak ada kesalahan dalam menyusun laporan keuangan, sehingga tidak akan ada lagi salah paham antara pengguna laporan keuangan dan penyusun laporan keuangan.

Maka dari itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Tingkat Pemahaman Aparatur Pemerintah mengenai PSAP No. 12 Laporan Operasional.”**

1. 2. Pembatasan Masalah

Berdasarkan beberapa pertimbangan, maka peneliti melakukan beberapa batasan atas masalah yang akan diteliti, yaitu antara lain :

- a. Standar Akuntansi Pemerintah yang diteliti hanyalah PSAP No. 12 tentang penyajian Laporan Operasional
- b. Dalam penelitian ini aparatur pemerintahan yang menjadi objek penelitian hanyalah yang berada pada Kantor Pelayanan Pembendaharaan Negara (KPPN) di Jawa Barat yaitu Seksi Verifikasi dan Akuntansi (vera).

1. 3. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana tingkat pemahaman aparatur pemerintah mengenai PSAP No. 12 Laporan Operasional.

1. 4. Maksud dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka maksud dan tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Maksud Penelitian

Maksud diadakan penelitian ini adalah ingin mengetahui bagaimana tingkat pemahaman aparatur pemerintah mengenai PSAP No. 12 tentang laporan operasional menyebarkan angket.

b. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah mengetahui bagaimana tingkat pemahaman aparatur pemerintah mengenai PSAP No. 12 Laporan Operasional.

1. 5. Kegunaan Penelitian

a. Bagi Peneliti

Peneliti mengharapkan melalui penelitian ini peneliti dapat lebih memahami mengenai PSAP No. 12 tentang Laporan Operasional. Selain itu, melalui penelitian ini peneliti mengetahui sejauh mana pemahaman aparatur pemerintahan mengenai PSAP No. 12 tentang Laporan Operasional.

b. Bagi Pemerintah Daerah

Peneliti mengharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pihak-pihak yang terkait. Disamping itu, peneliti mengharapkan dengan adanya penelitian ini para aparatur pemerintahan dapat lebih memahami PSAP No. 12 tentang Laporan Operasional dan laporan keuangan akan seragam dan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan.

c. Bagi Pihak Lain

Peneliti mengharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan referensi bagi penelitian selanjutnya.