

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Pergeseran paradigma terhadap pemerintah mendorong terwujudnya suatu tata pemerintahan yang baik (good governance), dengan mewujudkan lahirnya tata pemerintahan yang demokratis dan diselenggarakan secara baik, bersih, transparan, partisipatif serta akuntabel sehingga memiliki kredibilitas. Kepemerintahan yang baik setidaknya ditandai dengan tiga elemen yaitu transparansi, partisipasi dan akuntabilitas (Rahayu, 2014). Dalam mewujudkan suatu sistem tata pemerintahan yang baik, salah satunya perlu adanya perubahan di bidang akuntansi pemerintah karena melalui proses akuntansi dihasilkan informasi keuangan yang tersedia bagi berbagai pihak untuk digunakan sesuai dengan tujuan masing-masing. Perubahan di bidang akuntansi harus didasari dengan suatu dasar yang kuat yaitu dengan adanya Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya peningkatan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia. Pemerintah mengamanatkan tugas penyusunan standar tersebut kepada suatu komite standar akuntansi pemerintahan (KSAP). Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 36 Ayat (1) tentang Keuangan Negara mengamanatkan penggunaan basis akrual dalam pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja untuk dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima)

tahun. KSAP telah menyusun standar akuntansi pemerintahan (SAP) untuk melaksanakan ketentuan tersebut, yaitu SAP berbasis akrual yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK). Sejak ditetapkan peraturan pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 maka penerapan SAP berbasis akrual telah mempunyai landasan hukum.

Akuntansi berbasis akrual merupakan *international best practice* dalam pengelolaan keuangan modern yang sesuai dengan prinsip *new public management* (NPM) yang mengedepankan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan (Nurhikmah, 2016). Pengaplikasian *accrual basis* dalam akuntansi sektor publik pada dasarnya adalah untuk menentukan *cost of service* dan *charging for services*, yaitu untuk mengetahui besarnya biaya yang dibutuhkan untuk menghasilkan pelayanan public serta penentuan harga pelayanan yang dibebankan kepada public. Menurut Mardiasmo (2009:154) akuntansi akrual dianggap lebih baik dari pada akuntansi kas, teknik akuntansi berbasis akrual diyakini dapat menghasilkan laporan keuangan yang dapat lebih dipercaya, lebih akurat, komprehensif dan relevan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial dan politik. Secara konseptual akuntansi berbasis akrual dipercaya dapat menghasilkan informasi yang lebih akuntabel dan transparan dibandingkan dengan akuntansi berbasis kas.

Akuntansi berbasis kas (PSAP 01 Paragraf 8) adalah basis akuntansi yang mengakui pengaruh transaksi dan peristiwa lainnya pada saat kas atau setara kas diterima atau dibayar. Menurut Bastian (2006:114) akuntansi berbasis kas mampu

menyediakan informasi penting dan obyektif. Tetapi di sisi lain, informasi pendapatan dan modal serta biaya operasional selama periode tertentu tidak dapat dimunculkan. Keuntungan dan kerugian merupakan hal yang penting bagi organisasi baik sektor public maupun sektor swasta.

Basis kas merupakan basis akuntansi yang paling sederhana. Menurut basis ini transaksi diakui/dicatat apabila menimbulkan perubahan atau berakibat pada kas, yaitu menaikkan atau menurunkan kas. Apabila suatu transaksi ekonomi tidak berpengaruh pada kas, maka transaksi tersebut tidak akan dicatat. Padahal, suatu transaksi ekonomi tidak selalu berpengaruh pada kas saja, dan dapat saja suatu transaksi tidak berpengaruh pada kas sama sekali. Basis kas ini digunakan dalam akuntansi keuangan daerah selama pra reformasi (Halim, 2004:39).

Setelah pemerintah mengeluarkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan, serta UU Nomor 14 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara di bidang Keuangan, selanjutnya dikeluarkan PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang kemudian digantikan dengan PP Nomor 71 Tahun 2010 yang mendasari penerapan SAP berbasis akrual. Dengan PP Nomor 71 Tahun 2010 mengubah basis SAP dari kas menuju akrual menjadi akrual. Setiap entitas pelaporan, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah wajib melaksanakan SAP berbasis akrual. Laporan keuangan yang dihasilkan dari penerapan SAP berbasis akrual dimaksudkan untuk memberi manfaat lebih baik bagi para pemangku kepentingan, baik para pengguna maupun pemeriksa laporan keuangan pemerintah (Penjelasan PP 71 Tahun 2010).

Penerapan SAP berbasis akrual memerlukan upaya keras pemerintah karena jumlah jenis laporan yang bertambah banyak. Sebelum diterapkan PP Nomor 71 Tahun 2010, pendapatan hanya dicatat 1 (satu) kali yaitu pada Laporan Realisasi Anggaran dengan pencatatan berbasis kas. Setelah diterapkan PP Nomor 71 Tahun 2010, pendapatan dalam laporan keuangan pemerintah dicatat 2 (dua) kali yaitu dalam Laporan Realisasi Anggaran yang berbasis kas dan dalam Laporan Operasional yang berbasis akrual. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, dikenal 2 istilah pendapatan, yakni Pendapatan-LO dan Pendapatan-LRA. Pendapatan-LO adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah ekuitas dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan dan tidak perlu dibayar kembali, sedangkan Pendapatan-LRA adalah semua penerimaan Rekening Kas Umum Negara/Daerah yang menambah Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah. Pendapatan-LRA diakui pada saat sejumlah uang diterima pada Rekening Kas Umum Daerah (basis kas). Pendapatan-LO diakui pada saat hak untuk memperoleh pendapatan telah terpenuhi walaupun kas belum diterima di Rekening Kas Umum Daerah (basis akrual).

Kelebihan dan kelemahan basis akrual Bastian (2010: 118-119) menyatakan bahwa keuntungan basis akrual dapat diperinci sebagai berikut : (a) penerimaan dan pengeluaran dalam laporan operasional berhubungan dengan penerimaan dan pemasukannya, yang berarti bahwa basis akrual memberikan alat ukur untuk barang dan jasa yang dikonsumsi, diubah, dan diperoleh (b) basis akrual menunjukkan gambaran pendapatan . perubahan harga, pendapatan yang

diperoleh dalam basis akrual, dan besarnya biaya historis adalah alat ukur kinerja yang dapat diterima (c) basis akrual dapat dijadikan sebagai alat ukur modal. Bastian (2010:120) menyatakan beberapa masalah aplikasi basis akrual yang dapat diidentifikasi yaitu : (a) penentuan pos dan besaran transaksi yang dicatat dalam jurnal dilakukan oleh individu yang mencatat (b) relevansi akuntansi akrual menjadi terbatas ketika dikaitkan dengan nilai historis dan inflasi (c) dalam perbandingan dengan basis kas, penyesuaian akrual membutuhkan prosedur administrasi yang lebih rumit, sehingga biaya administrasi menjadi lebih mahal (d) peluang manipulasi keuangan yang sulit dikendalikan.

Peningkatan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah terus dilakukan oleh Pemerintah Indonesia. Oleh karena itu diperlukan pengembangan kebijakan akuntansi berupa standar akuntansi pemerintah (SAP) berbasis akrual. Tujuan dari adanya kebijakan tersebut yaitu untuk memberikan pedoman pokok dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Kariyoto, 2016). SAP Berbasis Akrual adalah SAP yang 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 ditetapkan dalam APBN/APBD. Pada tahun 2015 seluruh SKPD di Indonesia seharusnya mengubah akuntansi berbasis kas menjadi akuntansi berbasis akrual. Namun pada kenyataannya terdapat beberapa pemerintah daerah yang belum menerapkannya. Akibatnya, ada beberapa pemerintahan yang mendapatkan opini Wajar Dengan Pegecualian.

Madrasah Aliyah Negeri 1 Palembang merupakan salah satu instansi pemerintah dibawah naungan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Selatan dan dalam membiayai kegiatan dan pelaksanaan tugasnya, Madrasah Aliyah Negeri 1 Palembang memperoleh alokasi dana dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan telah menerapkan PP No.71 tahun 2010 tentang SAP berbasis akrual dalam penyajian laporannya, atas realisasi anggaran dimana laporan tersebut telah dilaporkan kepada Direktorat Jenderal Anggaran melalui secara online.

Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang SAP Berbasis Akrual membawa perubahan besar dalam sistem pelaporan keuangan di Indonesia, yaitu perubahan dari basis kas menuju akrual menjadi basis akrual penuh dalam pengakuan transaksi keuangan pemerintah. Dalam hal ini Madrasah Aliyah Negeri 1 Palembang sebagai pengguna anggaran juga wajib membuat laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban atas kewenangan yang dilaksanakan sesuai Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2010.

Tahun 2015 menjadi tahun pertama pemerintah wajib menyusun laporan keuangan berbasis akrual. Namun di tahun 2014 pada tingkat Pemerintah Daerah Indonesia, yang memperoleh opini wajar tanpa pengecualian (WTP) atas laporan keuangan Pemerintah Daerah hanya sebesar 50% saja. Madrasah Aliyah Negeri 1 Palembang pemerintahan yang memperoleh opini WTP, namun di tahun 2015 menjadi tahun pertama menerapkan SAP berbasis akrual. Keberhasilan penerapan SAP berbasis akrual sangat diperlukan karena banyak faktor mempengaruhi penerapan SAP berbasis akrual pada pemerintah adapun faktor-faktor tersebut

adalah Kualitas Sumber daya manusia, Resistensi Terhadap Perubahan, Kualitas Teknologi Informasi, dan Dukungan Konsultan.

Berdasarkan uraian tersebut, maka perlu dilakukan analisis tentang penerapan SAP berbasis akrual pada Madrasah Aliyah Negeri 1 Palembang. Untuk mengetahui masalah yang timbul dalam penyajian laporan keuangan Madrasah Aliyah Negeri 1 Palembang pada tahun tersebut. Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan, peneliti tertarik untuk menganalisis penyajian laporan keuangan berbasis akrual pada Madrasah Aliyah Negeri 1 Palembang. Sesuai ketentuan yang telah diterapkan melalui SAP nomor 71 tahun 2010, maka judul penelitian ini adalah **“Analisis Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Dalam Penyajian Laporan Keuangan Pada Madrasah Aliyah Negeri 1 Palembang”**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan Latar Belakang Masalah di atas, maka dirumuskan permasalahan yaitu : Bagaimana Penerapan SAP Berbasis Akrual Dalam Penyajian Laporan Keuangan Madrasah Aliyah Negeri 1 Palembang?

## **1.3 Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup dalam penelitian ini akan di fokuskan pada hal-hal yang berkaitan dengan penerapan SAP berbasis akrual pada laporan keuangan Madrasah Aliyah Negeri 1 Palembang tahun 2015 s/d 2018. sehubungan dengan penerapan SAP Berbasis Akrual serta laporan keuangan yang dilihat

kesesuaiannya dengan PP No.71 Tahun 2010 tentang SAP berbasis akrual, kemudian dianalisis kesiapan penerapannya sehingga dapat ditarik kesimpulan.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui penyajian laporan keuangan Madrasah Aliyah Negeri 1 Palembang dalam menyajikan laporan keuangan pemerintahan berdasarkan PP No.71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual.

### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

#### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi literatur ilmu akuntansi, khususnya dalam kajian tentang Akuntansi Sektor Publik dimana membahas tentang SAP berbasis akrual PP No.71.

#### 2. Manfaat Praktis

##### a. Bagi Peneliti Selanjutnya

Diharapkan hasil dari penelitian ini adalah untuk menambah bahan bacaan bagi mahasiswa untuk penelitian selanjutnya dan pengetahuan dalam sektor publik. Serta dapat direviu kembali sebagai penelitian terdahulu yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas pada penelitian ini.

##### b. Bagi Madrasah Aliyah Negeri 1 Palembang

Diharapkan hasil dari penelitian ini sebagai bahan pertimbangan pemerintah dalam penerapan peraturan pemerintah No. 71 tahun 2010 selanjutnya, agar lebih maksimal lagi dalam menerapkan akuntansi pemerintahan berbasis

akrual. Serta dapat meminimalkan kesalahan yang mungkin dapat terjadi dalam proses penerapan selanjutnya maka itu adanya analisis faktor penghambat dan pendukung diperlukan.

c. Bagi Masyarakat

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memberikan informasi yang lebih dan pandangan positif bagi masyarakat tentang penerapan SAP basis akrual pada Madrasah Aliyah Negeri 1 Palembang.