

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Perubahan dari basis akuntansi kas menuju basis akrual dalam Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) di Indonesia merupakan langkah fundamental yang dilatarbelakangi oleh tuntutan akan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara yang lebih baik. Urgensinya terletak pada kebutuhan untuk menyajikan informasi keuangan yang lebih komprehensif, relevan, dan andal.

Sebelumnya, akuntansi pemerintah di Indonesia menggunakan basis kas, yang hanya mengakui transaksi saat kas diterima atau dikeluarkan. Pendekatan ini memiliki keterbatasan karena tidak mampu mencerminkan secara utuh kondisi keuangan entitas, termasuk hak dan kewajiban yang belum direalisasikan dalam bentuk kas. Akibatnya, laporan keuangan yang dihasilkan cenderung kurang informatif untuk pengambilan keputusan dan evaluasi kinerja.

Dengan basis akrual, transaksi dicatat pada saat terjadinya, tanpa memandang kapan kas diterima atau dibayarkan. Ini berarti pendapatan diakui saat hak untuk menerima telah timbul, dan beban diakui saat kewajiban untuk membayar telah terjadi, terlepas dari arus kasnya. Pendekatan ini memungkinkan penyajian laporan keuangan yang lebih akurat mengenai aset, liabilitas, ekuitas, pendapatan, dan beban, sehingga

memberikan gambaran yang lebih transparan tentang kinerja finansial dan posisi keuangan pemerintah.

Landasan hukum utama yang mengamankan perubahan ini adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. PP ini menggantikan PP Nomor 24 Tahun 2005 dan secara eksplisit menetapkan penggunaan SAP berbasis akrual bagi pemerintah pusat dan daerah.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 Tahun 2010 merupakan tonggak penting dalam reformasi akuntansi sektor publik di Indonesia. Beleid ini secara tegas mengamankan peralihan dari Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis kas menuju SAP berbasis akrual untuk seluruh entitas pemerintah pusat dan daerah. Tujuannya jelas, yakni meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dengan menyajikan informasi yang lebih komprehensif, relevan, dan andal mengenai aset, kewajiban, ekuitas, pendapatan, serta beban pemerintah. Meskipun penekanan utamanya pada akrual, PP ini juga mengatur secara spesifik komponen laporan keuangan yang wajib disusun berdasarkan SAP Berbasis Akrual, yaitu:

1. Laporan Realisasi Anggaran (LRA): Disusun berbasis kas.
2. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LPSAL): Disusun berbasis kas.
3. Neraca: Disusun berbasis akrual.

4. Laporan Operasional (LO): Disusun berbasis akrual.
5. Laporan Arus Kas (LAK): Disusun berbasis kas.
6. Laporan Perubahan Ekuitas (LPE): Disusun berbasis akrual.
7. Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK): Menjelaskan secara rinci pos-pos dalam laporan keuangan dan informasi penting lainnya

Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dan Laporan Arus Kas (LAK) tetap disajikan berbasis kas, mencerminkan perpaduan informasi. Dengan adanya PP ini, diharapkan laporan keuangan pemerintah mampu memberikan gambaran yang lebih akurat tentang kondisi finansial dan kinerja operasional, serta mendukung pengambilan keputusan yang lebih baik. (BPK, 2010)

Akuntabilitas merupakan bagian dari upaya dalam mewujudkan *good governance*. Pada pelaksanaan sesungguhnya pemerintah pusat maupun daerah dan lembaga publik lainnya diwajibkan untuk menyajikan dan melaporkan bentuk pertanggungjawaban mereka melalui laporan keuangan yang dilakukan secara periodik. Adanya akuntabilitas menunjukkan seluruh pekerjaan yang dilakukan sesuai prosedur dan standar yang berlaku, melaporkan secara wajar dan akurat mengenai hasil kinerja yang dilakukan sesuai perencanaan dan amanah yang telah diberikan (Ariyadi et al., 2019). Selanjutnya akuntabilitas dinilai menjadi sebuah kepercayaan publik berdasar pada penilaian yang ditinjau oleh pihak

tertentu dan dapat menjadi sebuah penelitian lebih lanjut yang tentunya akan menjadi tolak ukur keberhasilan sebuah entitas publik. (Trilogi, 2022)

Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) adalah instansi vertikal Kementerian Keuangan yang berperan vital sebagai Kuasa Bendahara Umum Negara (BUN) di daerah. Fungsi utamanya mencakup pelaksanaan anggaran, pengelolaan perbendaharaan, dan penyusunan laporan keuangan pemerintah, memastikan dana negara dikelola secara efisien dan akuntabel.

Berdasarkan PMK Nomor 62 tahun 2023 (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2023) dalam pelaksanaan anggaran, KPPN menguji dan menerbitkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D), menyalurkan dana APBN untuk berbagai program, serta mengelola perkiraan kebutuhan kas satuan kerja (satker). Untuk pengelolaan perbendaharaan, mereka menatausahakan seluruh penerimaan dan pengeluaran negara, mengelola rekening pemerintah, dan memverifikasi laporan pertanggungjawaban bendahara satker. Terakhir, dalam penyusunan laporan, KPPN bertanggung jawab atas laporan pelaksanaan APBN di wilayahnya, melakukan rekonsiliasi data keuangan, dan membina sistem akuntansi pemerintah.

KPPN Pekalongan adalah contoh nyata yang menjalankan semua fungsi ini, mulai dari pencairan dana APBN, memastikan akuntabilitas kas negara, hingga menyusun laporan keuangan yang transparan. Secara

keseluruhan, KPPN adalah pilar kunci dalam menjaga integritas keuangan negara dan mendukung kelancaran program pembangunan.

Selain peran utamanya sebagai Kuasa Bendahara Umum Negara (BUN) yang melayani berbagai satuan kerja (satker) kementerian/lembaga lain, Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) juga berfungsi sebagai entitas akuntansi untuk anggaran operasional internalnya sendiri. Ini berarti KPPN mengelola keuangan tingkat satker bagi internal KPPN, menggunakan alokasi anggaran dari DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran) mereka sendiri untuk membiayai operasional seperti gaji pegawai, belanja kantor, dan pemeliharaan aset. Sebagai konsekuensinya, KPPN wajib menyusun laporan keuangan sebagai entitas akuntansi atas anggaran yang dikelolanya sendiri. Laporan ini mencakup Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Operasional, dan Catatan atas Laporan Keuangan KPPN sebagai satker, yang kemudian dikonsolidasikan ke tingkat yang lebih tinggi untuk membentuk Laporan Keuangan Pemerintah Pusat. Fungsi ganda ini menegaskan bahwa KPPN tidak hanya menjadi pelaksana anggaran bagi pihak lain, tetapi juga menerapkan prinsip akuntabilitas dan transparansi pada pengelolaan keuangannya sendiri. Konsep ini sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang mewajibkan setiap entitas pelaporan, termasuk unit kerja yang memiliki DIPA sendiri, untuk menyusun laporan keuangannya, seperti yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang SAP dan PMK terkait Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat. (BPK, 2010)

Implementasi akuntansi berbasis akrual di sektor pemerintahan bukanlah hal yang mudah dan memerlukan penyesuaian yang signifikan pada berbagai aspek, termasuk sistem, prosedur, dan sumber daya manusia (SDM). Berbeda dengan akuntansi berbasis kas yang relatif sederhana karena hanya mencatat transaksi saat kas berpindah tangan, akuntansi akrual menuntut pencatatan saat hak dan kewajiban muncul, sehingga kompleksitasnya jauh lebih tinggi.

Penerapan akuntansi berbasis akrual di sektor publik menghadapi beragam tantangan signifikan. Pertama, penyesuaian sistem dan prosedur mutlak diperlukan; sistem akuntansi dan prosedur pelaporan harus didesain ulang agar mampu mencatat transaksi berdasarkan hak dan kewajiban, bukan sekadar aliran kas, yang menuntut pengembangan infrastruktur teknologi informasi serta sistem integrasi yang kompleks. Kedua, sumber daya manusia (SDM) menjadi kendala utama karena kurangnya pemahaman dan keterampilan; banyak pegawai pemerintah yang terbiasa dengan akuntansi berbasis kas memerlukan pelatihan intensif untuk menguasai konsep dan praktik akrual yang lebih rumit. Ketiga, pengakuan beban dan aset/liabilitas menjadi jauh lebih kompleks karena tidak hanya terkait transaksi kas, melainkan juga harus mencerminkan kewajiban dan hak yang belum terealisasi secara kas, seperti penyusutan aset tetap, amortisasi, dan pengakuan kewajiban jangka panjang yang memerlukan estimasi dan penilaian profesional, sehingga meningkatkan kerentanan terhadap kesalahan. Keempat, perubahan budaya dan resistensi seringkali muncul

dari pegawai yang nyaman dengan sistem lama, menjadikannya tantangan yang harus diatasi melalui sosialisasi dan dukungan manajemen. Terakhir, regulasi yang belum sepenuhnya konsisten dan kurangnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah juga turut menghambat penerapan akuntansi berbasis akrual secara menyeluruh.(RI, n.d.)

KPPN Pekalongan dipilih sebagai objek penelitian yang strategis karena merepresentasikan secara akurat peran dan fungsi esensial instansi vertikal Kementerian Keuangan dalam pengelolaan keuangan negara di tingkat daerah. Sebagai salah satu KPPN tipe A1, KPPN Pekalongan tidak hanya mengelola pencairan anggaran yang signifikan untuk berbagai satuan kerja di wilayahnya, tetapi juga menjalankan fungsi vital dalam penatausahaan perbendaharaan dan penyusunan laporan keuangan. Dengan demikian, temuan dari penelitian di KPPN Pekalongan dapat memberikan gambaran komprehensif dan relevan mengenai tantangan serta praktik terbaik yang dihadapi oleh KPPN lain di seluruh Indonesia, memungkinkan generalisasi dan pemahaman yang lebih luas mengenai sistem pengelolaan keuangan negara.

Relevansi pemilihan Periode Anggaran 2024 juga sangat krusial. Pada tahun ini, pemerintah Indonesia masih dalam fase adaptasi dan penyempurnaan implementasi Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis akrual secara menyeluruh. Meskipun basis akrual telah diterapkan, proses penyelarasan sistem, prosedur, dan peningkatan kapasitas sumber

daya manusia di tingkat operasional seperti KPPN masih terus berjalan dan menghadapi dinamika. Oleh karena itu, meneliti KPPN Pekalongan pada periode ini akan memberikan wawasan yang mendalam mengenai bagaimana KPPN menghadapi tantangan transisi akuntansi akrual, mengidentifikasi potensi hambatan yang masih ada, serta mengevaluasi efektivitas solusi yang telah diterapkan. Hal ini menjadikannya momen yang tepat untuk mengamati implementasi akuntansi akrual secara *real-time* dan relevan dengan kondisi praktik saat ini.

Penelitian ini secara langsung mengaitkan rumusan masalah dengan kondisi dan fenomena yang telah dibahas di latar belakang, yang menyoroti peran sentral KPPN dan kompleksitas transisi ke akuntansi berbasis akrual. Fokus pada prosedur pengakuan belanja dari Surat Perintah Membayar (SPM) berbasis akrual menjadi krusial karena SPM merupakan inti dari seluruh transaksi pengeluaran yang diproses KPPN, sehingga pemahaman mendalam tentang implementasi akrual di titik ini akan mengungkap detail operasional dan tantangan spesifik yang dihadapi. Lebih lanjut, evaluasi kesesuaian penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis akrual adalah indikator kunci keberhasilan transisi akuntansi secara menyeluruh, selaras dengan tujuan pemerintah untuk menghasilkan laporan keuangan yang lebih transparan dan relevan. Identifikasi kendala-kendala yang muncul dalam proses implementasi KPPN akan mencerminkan tantangan yang lebih luas, baik dari sisi sistem, sumber daya manusia, maupun adaptasi prosedur, sebagaimana telah dijelaskan dalam konteks kesulitan



penerapan akuntansi akrual. Pada akhirnya, menganalisis dampak pada kualitas dan akuntabilitas laporan keuangan adalah tujuan utama dari perubahan SAP, menegaskan bahwa penelitian ini tidak hanya mengidentifikasi masalah, tetapi juga mengevaluasi sejauh mana tujuan peningkatan kualitas informasi keuangan dan akuntabilitas pengelolaan negara dapat tercapai.

Melihat kompleksitas dan tantangan yang muncul dari uraian permasalahan di atas, khususnya terkait transisi akuntansi pemerintahan, penulis terdorong untuk melakukan penelitian yang akan dituangkan dalam Tugas Akhir berjudul "IMPLEMENTASI PENERAPAN STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN BERBASIS AKRUAL PADA LAPORAN KEUANGAN KPPN PEKALONGAN PERIODE ANGGARAN 2024."

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dirumuskanlah masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana prosedur akuntansi berbasis akrual mengakui belanja KPPN yang berasal dari pencairan SPM, khususnya dalam kaitannya dengan pengakuan beban dan pengurangan kas/persediaan di Laporan Keuangan KPPN Pekalongan?
2. Bagaimana kesesuaian penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual pada pencatatan dan penyusunan laporan keuangan KPPN Pekalongan?

3. Apa saja kendala-kendala utama yang dihadapi KPPN Pekalongan dalam mengimplementasikan SAP berbasis akrual secara penuh pada laporan keuangannya sebagai Satker?
4. Bagaimana dampak penerapan SAP berbasis akrual terhadap kualitas dan akuntabilitas informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan KPPN Pekalongan?

### **1.3. Tujuan Tugas Akhir**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah yang telah diuraikan, tujuan dari tugas akhir ini adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi dan menganalisis prosedur akuntansi berbasis akrual dalam pengakuan belanja KPPN yang berasal dari pencairan Surat Perintah Membayar (SPM), khususnya terkait dengan pengakuan beban dan pengurangan kas/persediaan dalam Laporan Keuangan KPPN Pekalongan.
2. Mengevaluasi kesesuaian penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual pada proses pencatatan dan penyusunan laporan keuangan KPPN Pekalongan.
3. Mengidentifikasi dan menganalisis kendala-kendala utama yang dihadapi KPPN Pekalongan dalam mengimplementasikan SAP berbasis akrual secara penuh pada laporan keuangannya sebagai Satuan Kerja (Satker).
4. Menganalisis dampak penerapan SAP berbasis akrual terhadap kualitas dan akuntabilitas informasi keuangan yang disajikan dalam laporan

keuangan KPPN Pekalongan.

#### **1.4. Kegunaan Tugas Akhir**

##### **2. Bagi Penulis**

Tugas Akhir ini berfungsi sebagai sarana untuk menerapkan dan memperdalam pemahaman teoretis tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual ke dalam konteks praktik nyata di instansi pemerintah. Ini adalah kesempatan emas untuk mengembangkan kemampuan analisis, riset, dan penulisan ilmiah, serta melatih pemecahan masalah akuntansi di lapangan. Pengalaman ini juga akan meningkatkan kompetensi profesional penulis, membekali dengan pengetahuan dan keterampilan yang relevan untuk karir di bidang keuangan publik. Selain itu, Tugas Akhir ini menjadi syarat kelulusan yang menguji kemampuan penulis dalam menyusun karya ilmiah yang komprehensif dan bertanggung jawab.

##### **3. Bagi Universitas**

Diharapkan dapat memperkaya khazanah keilmuan dan koleksi pustaka di bidang akuntansi sektor publik, khususnya terkait implementasi akuntansi akrual di instansi vertikal pemerintah. Penelitian ini dapat menjadi referensi dan studi kasus bagi mahasiswa dan dosen lain yang tertarik pada topik serupa, baik untuk pengembangan kurikulum maupun penelitian lanjutan. Secara tidak langsung, keberhasilan mahasiswa dalam menyelesaikan penelitian yang relevan ini juga meningkatkan reputasi universitas

sebagai lembaga pendidikan yang menghasilkan lulusan berkompotensi tinggi dan berkontribusi pada pengembangan ilmu pengetahuan.

#### 4. Bagi KPPN Pekalongan

Hasil dari tugas akhir ini menawarkan evaluasi independen dan objektif terhadap implementasi SAP berbasis akrual pada laporan keuangan internal mereka. Hasil penelitian dapat mengidentifikasi secara spesifik kekuatan dan kelemahan dalam prosedur akuntansi, kesesuaian penerapan standar, serta kendala-kendala yang mungkin belum teridentifikasi. Temuan ini dapat menjadi masukan berharga bagi manajemen KPPN untuk perbaikan berkelanjutan dalam sistem, prosedur, dan peningkatan kapasitas SDM, yang pada akhirnya akan meningkatkan kualitas dan akuntabilitas laporan keuangan KPPN Pekalongan.

#### 5. Bagi Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPB)

Penelitian ini dapat memberikan data dan analisis empiris dari tingkat operasional (KPPN) yang dapat menjadi bahan pertimbangan bagi DJPB selaku pembuat kebijakan dan pengawas. Informasi mengenai prosedur, kesesuaian, dan kendala implementasi SAP berbasis akrual di KPPN Pekalongan dapat menjadi gambaran nyata tentang efektivitas kebijakan yang telah diterapkan. Ini membantu DJPB dalam merumuskan strategi pelatihan yang lebih tepat, mengembangkan sistem informasi yang

lebih adaptif, atau menyempurnakan regulasi terkait akuntansi akrual di seluruh KPPN di Indonesia. Pada akhirnya, kontribusi ini mendukung upaya DJPB dalam mewujudkan pengelolaan perbendaharaan negara yang lebih modern, transparan, dan akuntabel secara nasional.

### **1.5. Metode Tugas Akhir**

#### **1. Lokasi Tugas Akhir**

Penelitian ini dilaksanakan di KPPN Pekalongan, yang berlokasi di Jalan Bahagia No.44, Kramatsari, Kec. Pekalongan Bar., Kota Pekalongan, Jawa Tengah 51117.

#### **2. Jenis Tugas Akhir**

Dalam penulisan tugas akhir tentu terdapat metode untuk memudahkan dalam menyusun tugas akhir. Dalam hal ini, penulis menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif, yaitu strategi dalam menyusun tugas akhir dengan cara menggambarkan suatu permasalahan yang terjadi pada proses penulisan tugas akhir dengan tujuan untuk mendeskripsikan kegiatan yang terjadi sebagaimana mestinya pada saat penelitian dilakukan.

#### **3. Metode Pengumpulan Data**

##### **a. Wawancara**

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan informasi melalui tanya jawab langsung dengan narasumber untuk memperoleh informasi yang

relevan dengan tujuan penelitian.

b. Observasi

Observasi adalah metode pengumpulan data dengan cara mengamati secara langsung objek penelitian untuk memperoleh gambaran yang sesuai dan relevan.

c. Studi Pustaka

Studi pustaka merupakan metode pengumpulan data dengan cara menelaah berbagai literatur relevan guna memperoleh landasan teori dan pemahaman yang komprehensif tentang topik penelitian.

d. Dokumentasi

Dokumentasi adalah salah satu teknik yang esensial untuk mendapatkan informasi dan bukti dari sumber-sumber tertulis atau terekam. Metode ini melibatkan pengumpulan, pemeriksaan, dan analisis data yang sudah ada dalam bentuk dokumen.

4. Sumber Data

a. Data Primer

Berupa informasi yang berasal dari narasumber langsung atau perusahaan dalam bentuk wawancara kepada yang bersangkutan serta dokumen yang diperlukan oleh penulis. Data primer dalam penelitian ini didapatkan penulis melalui wawancara kepada Pegawai KPPN Pekalongan Khususnya bendahara KPPN Pekalongan.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan informasi yang didapatkan dari sumber lain, dan bukan langsung dari objek penelitian. Data sekunder pada penelitian ini diperoleh dalam bentuk dokumen dari KPPN Pekalongan dan website

## **1.6. Sistematika Penulisan**

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini mencakup latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan tugas akhir, kegunaan tugas akhir, metode tugas akhir, dan sistematika penulisan.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi penjelasan tentang teori yang melandasi penulisan dan pembahasan topik tugas akhir ini. Pokok teori yang menjadi landasan dalam pembahasan masalah meliputi : Akuntansi Sektor Publik, Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), Sistem Akuntansi Pemerintahan Pusat (SAPP), Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN), Prosedur Akuntansi Belanja Daerah, serta Kualitas Informasi Keuangan dan Akuntabilitas.

### **BAB III GAMBARAN UMUM PERUSAHAAN**

Bab ini berisi tentang sejarah dan perkembangan KPPN Pekalongan, filosofi, struktur organisasi, wilayah kerja, serta tugas, kedudukan, dan fungsi KPPN Pekalongan.

### **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini membahas tentang topik tugas akhir terkait implementasi secara komprehensif menguraikan prosedur akuntansi berbasis akrual untuk belanja KPPN dari pencairan SPM, mencakup mekanisme pengajuan, pengakuan beban akrual (gaji, barang/jasa, persediaan), dan dampaknya pada Laporan Operasional serta Neraca. Selanjutnya, bab ini menganalisis kesesuaian penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual pada laporan keuangan KPPN Pekalongan, mengevaluasi kepatuhan terhadap prinsip pengakuan akrual dan konsistensi komponen laporan keuangan. Pembahasan juga mencakup identifikasi berbagai kendala dalam implementasi SAP akrual, meliputi aspek Sumber Daya Manusia (SDM), Sistem Informasi Akuntansi (SIA) SAKTI, kebijakan dan prosedur internal, serta ketersediaan data. Terakhir, bab ini mengkaji dampak positif penerapan SAP akrual terhadap peningkatan kualitas dan akuntabilitas informasi keuangan KPPN Pekalongan, sekaligus memberikan saran untuk perbaikan berkelanjutan.

## **BAB V PENUTUP**

Bab ini mencakup kesimpulan dan saran berdasarkan hasil tinjauan implementasi.