

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998 tidak hanya dibidang Politik, akan tetapi dibidang keuangan negara juga terjadi, akan tetapi reformasi ini dimulai sejak tahun 2003, ditandai dengan lahirnya paket Undang-Undang di bidang keuangan negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketiga paket undang-undang ini mendasari pengelolaan keuangan negara yang mengacu pada *international best practices* dan pengelolaan negara yang akuntabel dan transparan terutama dalam hal pengelolaan keuangan Negara. Setelah undang-undang tersebut, selanjutnya bermunculan beberapa peraturan pemerintah yang pada intinya bertujuan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, terutama yang berkaitan dengan masalah keuangan.

Reformasi pengelolaan keuangan negara/daerah tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan yang mendasar pada pengelolaan keuangan negara/daerah. Peraturan baru tersebut menjadi dasar bagi institusi negara mengubah pola administrasi keuangan (*financial administration*) menjadi pengelolaan keuangan negara (*financial management*). Dalam rangka menciptakan tata kelola yang baik (*good governance*), pemerintah Indonesia terus melakukan berbagai usaha untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.

Sebagai upaya untuk meningkatkan hal tersebut diatas salah satunya adalah dengan melakukan pengembangan kebijakan akuntansi pemerintah berupa Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang bertujuan untuk memberikan pedoman pokok dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya peningkatan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia.

Pemerintah selanjutnya mengamanatkan tugas penyusunan standar tersebut kepada suatu komite standar independen yang ditetapkan dengan suatu keputusan presiden tentang komite standar akuntansi pemerintahan. 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, 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.”

Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, KSAP telah menyusun Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual yang ditetapkan dengan PP nomor 71 tahun 2010 menggantikan PP nomor 24 tahun 2005. Dengan ditetapkannya PP nomor 71 tahun 2010 maka penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual telah mempunyai landasan hukum. Dan hal ini berarti juga bahwa pemerintah mempunyai kewajiban untuk dapat segera menerapkan SAP yang baru yaitu SAP berbasis akrual. Dalam PP nomor 71 tahun 2010 terdapat 2 buah lampiran. Lampiran 1 merupakan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual

yang berlaku sejak tanggal ditetapkan dan dapat segera diterapkan oleh setiap entitas (strategi pentahapan pemberlakuan akan ditetapkan lebih lanjut oleh menteri keuangan dan menteri dalam negeri), sedangkan lampiran II merupakan standar akuntansi pemerintahan berbasis kas menuju akrual yang berlaku selama masa transisi bagi entitas yang belum siap untuk menerapkan SAP berbasis akrual hingga tahun 2014. Dengan kata lain, lampiran II merupakan lampiran yang memuat kembali seluruh aturan yang ada pada PP nomor 24 tahun 2005 tanpa perubahan sedikitpun.

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. Perubahan basis tersebut selain telah diamanatkan oleh paket undang-undang keuangan negara, juga diharapkan mampu memberikan gambaran yang utuh atas posisi keuangan, menyajikan informasi yang sebenarnya mengenai hak dan kewajiban, dan bermanfaat dalam mengevaluasi kinerja. Akuntansi berbasis akrual adalah suatu basis akuntansi di mana transaksi ekonomi dan peristiwa lainnya diakui, dicatat dan disajikan dalam laporan keuangan pada saat terjadinya transaksi tersebut, tanpa memerhatikan 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. Pengaruh perlakuan akrual dalam akuntansi berbasis kas menuju akrual sudah banyak diakomodasi di dalam laporan keuangan terutama neraca yang disusun sesuai dengan PP nomor 24 tahun

2005 tentang standar akuntansi pemerintahan. Keberadaan pos piutang, aset tetap, dan hutang merupakan bukti adanya proses pembukuan yang dipengaruhi oleh asas akrual. Ketika akrual hendak dilakukan sepenuhnya untuk menggambarkan berlangsungnya esensi transaksi atau kejadian, maka kelebihan yang diperoleh dari penerapan akrual adalah tergambarkannya informasi operasi atau kegiatan. Dalam akuntansi pemerintahan, gambaran perkembangan operasi atau kegiatan ini dituangkan dalam bentuk laporan operasional atau laporan surplus/defisit.

Perubahan perlakuan akuntansi pemerintah menuju basis akrual akan membawa dampak/implikasi walau sekecil apapun. Perubahan menuju arah yang lebih baik ini bukan berarti hadir tanpa masalah. Pertanyaan pro-kontra mengenai siap dan tidak siapkah pemerintah daerah menerapkan SAP berbasis akrual ini akan terus timbul. Hal yang paling baku muncul adalah terkait sumber daya manusia pemerintah daerah. Sumber Daya Manusia (SDM) yang kurang memadai menjadi masalah klasik dalam pengelolaan keuangan negara. Hal ini meliputi SDM yang tidak kompeten dan cenderung resisten terhadap perubahan. Selanjutnya, infrastruktur yang dibutuhkan dalam penerapan akuntansi berbasis akrual penuh membutuhkan sumber daya teknologi informasi yang lebih tinggi. Hal ini akan menjadi batu sandungan tersendiri karena ketergantungan penerapan akuntansi selama ini yang mengandalkan jasa konsultan terutama bagi entitas daerah.

Pemerintah Kabupaten Sarolangun juga merupakan entitas Pemerintah yang harus melaksanakan SAP berbasis akrual. Sebagai entitas pemerintah, Pemerintah Daerah Kabupaten Sarolangun dalam membiayai kegiatan dan pelaksanaan tugasnya memperoleh alokasi dana dari anggaran pendapatan dan

belanja daerah (APBD). Oleh karena itu, pemerintah Kabupaten Sarolangun wajib menyusun laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pengelolaan anggaran daerah yang diperolehnya. Pemerintah Kabupaten Sarolangun wajib menyusun laporan keuangan berlandaskan pada standar akuntansi pemerintahan (SAP) yang berlaku. Kesesuaian penyajian laporan keuangan dengan standar akuntansi pemerintahan menjadi dasar diberikannya opini atas laporan keuangan pemerintah Kabupaten Sarolangun.

Pemerintah Kabupaten Sarolangun sendiri, sampai dengan saat ini menerapkan akuntansi basis akrual hanya di laporan keuangan konsolidasian (oleh PPKD), akan tetapi pada tingkat SKPD masih belum. Terkait dengan hal tersebut, pemerintah Kabupaten Sarolangun harus melakukan berbagai persiapan, seperti penyusunan sistem akuntansi pemerintahan berbasis akrual, pelatihan sumber daya manusia, dan penyediaan sarana dan prasarana untuk menunjang penerapan basis akrual. Persiapan tersebut dilakukan agar siap dan dapat mengatasi berbagai kendala dalam penerapan basis akrual. Berdasarkan fakta di atas, peneliti tertarik menganalisis persiapan pemerintah Kabupaten Sarolangun untuk menerapkan SAP berbasis akrual dalam penyusunan laporan keuangannya, terutama ditingkat SKPD.

Selanjutnya, peneliti melakukan identifikasi persiapan apa saja yang telah dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Sarolangun dalam menerapkan basis akrual. Selain itu, peneliti juga akan meneliti sejauh mana pemahaman para pelaksana akuntansi berbasis akrual yang ada di setiap SKPD dalam memahami perubahan standar akuntansi pemerintahan kas menuju akrual menjadi standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual. Oleh karena itu, judul yang diangkat

dalam penelitian ini adalah “Analisis kesiapan pemerintah daerah dalam menerapkan standar akuntansi pemerintahan (peraturan pemerintah nomor 71 tahun 2010) kasus pada Pemerintah daerah Kabupaten Sarolangun.

1.2 Rumusan Masalah

Kehadiran Peraturan Pemerintah nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual mewajibkan pemerintah daerah termasuk pemerintah Kabupaten Sarolangun untuk menerapkan laporan keuangan berbasis akrual pada tahun 2016 ini. Penerapan basis akrual yang sesuai di amanahkan dalam peraturan pemerintah nomor 71 tahun 2010 ini memerlukan berbagai persiapan untuk menuju ke arah tersebut. Pentahapan penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual oleh pemerintah daerah dapat dilaksanakan sesuai dengan konsep yang diberikan oleh KSAP pertiap tahun dari program yang akan dilaksanakan. Oleh karena itu, perumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana kesiapan pemerintah Kabupaten Sarolangun dalam menerapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual dilihat dari pemahaman sumber daya manusia mengenai akuntansi berbasis akrual, integritas, sarana prasarana dan sistem informasinya.

1.3 Batasan Penelitian

Dalam cakupan pembahasan standar akuntansi berbasis akrual yang ada dalam Peraturan Pemerintah nomor 71 tahun 2010 sangatlah banyak, maka penelitian dibatasi pada penerapan akuntansi berbasis akrual. Terutama pada hal

kewajiban untuk menerapkan akuntansi berbasis akrual dalam menyusun laporan keuangan Pemerintah Daerah/Negara.

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. untuk mengetahui kesiapan pemerintah Kabupaten Sarolangun dalam menerapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual dilihat dari pemahaman sumber daya manusianya mengenai akuntansi berbasis akrual.
- b. Untuk mengetahui bagaimanakah kesiapan pemerintah kabupaten Sarolangun yang diindikasikan dengan komitmen, sarana prasarana, dan sistem informasi untuk menerapkan akuntansi berbasis akrual.

1.5. Manfaat Penelitian

- 1) Memberikan input kepada pemerintah daerah, khususnya Kabupaten Sarolangun untuk dapat lebih meningkatkan kapasitas sumber daya manusia, sarana dan prasarana, integritas dan sistem informasi.
- 2) Manfaat praktis penelitian ini adalah memberikan masukan atau bahan pertimbangan dalam penerapan peraturan pemerintah nomor 71 tahun 2010 agar dapat menerapkan akuntansi pemerintahan berbasis akrual secara memadai. Secara umum juga diharapkan kualitas dan kuantitas pelaporan keuangan dalam pemerintahan akan meningkat.

- 3) Manfaat teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan standar akuntansi pemerintahan, khususnya mengenai basis akrual. Selain itu bagi peneliti dan orang-orang yang berminat mengkaji standar akuntansi pemerintahan, diharapkan penelitian ini dapat menjadi rujukan.

1.6 Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini disusun dalam beberapa bagian dengan sistematika penyajian sebagai berikut:

- a. Bab. I Pendahuluan: memberikan gambaran tentang latar belakang penelitian, permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian, batasan penelitian dan sistematika penulisan.
- b. Bab. II Landasan Teori: berisi kajian teori yang berhubungan dengan topik bahasan dan review penelitian terdahulu.
- c. Bab. III Metodologi Penelitian: berisi rancangan penelitian, lokasi penelitian, responden dan waktu penelitian, jenis data, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel penelitian, definisi operasional variabel, skala pengukuran, dan teknik analisis data.
- d. Bab IV Analisis dan Pembahasan: berisi gambaran umum tentang yang diteliti dan hasil penelitian yang dilakukan dan bahasan data yang diperoleh dari penelitian.
- e. Bab V Kesimpulan dan Saran: berisi kesimpulan dari bab IV dan saran untuk Pemerintah Kabupaten Sarolangun dalam hal mengelola keuangan daerah dengan akuntansi berbasis akrual.