

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pergeseran paradigma terhadap pemerintahan saat ini, mendorong kita mewujudkan suatu sistem tata pemerintahan yang baik (*good governance*), dengan jalan mewujudkan lahirnya tata pemerintahan yang demokratis dan diselenggarakan secara baik, bersih, transparan, partisipatif serta akuntabilitas sehingga memiliki kredibilitas. Perwujudan *good governance* memerlukan perubahan paradigma pemerintahan baru yang mendasar dan menuntut suatu sistem yang mampu memberdayakan daerah agar mampu berkompetisi secara regional, nasional maupun internasional yang bukan hanya menjadi pemerintah daerah yang terus menerus bergantung pada pemerintah pusat. Dalam mewujudkan suatu sistem tata pemerintahan yang baik (*good governance*), perlu adanya perubahan di bidang akuntansi pemerintahan karena melalui proses akuntansi dihasilkan informasi keuangan untuk berbagai pihak. Perubahan di bidang akuntansi harus didasari dengan suatu dasar yang kuat yaitu dengan adanya SAP.

Pemerintah Indonesia telah mencanangkan reformasi di bidang akuntansi. Salah satu reformasi yang dilakukan adalah peralihan akuntansi pemerintah yang berbasis kas menjadi basis akrual. Hal ini mengharuskan implementasi akuntansi pemerintah berbasis akrual pada setiap instansi pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Perubahan ini merupakan bagian dari bangunan yang ingin dibentuk dalam reformasi di bidang keuangan negara seperti yang diamanatkan dalam Undang Undang No. 17 tahun 2003 yang mengatur tentang keuangan negara dan pada akhirnya akan diterapkan bagi seluruh entitas pelaporan dan entitas akuntansi.

Implementasi SAP berbasis akrual telah dilaksanakan secara bertahap dan pada tahun 2015 semua laporan keuangan pemerintah telah beralih kebasis akrual, pada tahap pertama telah menetapkan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2005

tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Peraturan Pemerintah tersebut masih bersifat sementara karena sebagaimana diamanatkan dalam pasal 36 ayat dua (1) Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang keuangan negara disebutkan bahwa selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, maka digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas. Pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual menurut pasal 36 ayat dua (1) Undang-undang No. 17 tahun 2003 dilaksanakan paling lambat lima tahun kemudian. Oleh karena itu, untuk memenuhi kewajiban sebagaimana tersebut di atas, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang ditetapkan pada tanggal 22 Oktober 2010 untuk mengganti Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2005.

Perubahan mendasar dalam Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010 adalah adanya perubahan basis akuntansi yaitu dari basis kas menuju akrual menjadi basis akrual dalam akuntansi pemerintahan. Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No.71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, dapat digunakan untuk menghasilkan suatu laporan keuangan yang andal yang dapat dijadikan pijakan dalam pengambilan keputusan dan yang diharapkan dapat menjadi acuan, patokan serta standar untuk diterapkan dalam lingkup pemerintahan, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah serta satuan organisasi dilingkungan pemerintah pusat/daerah yang wajib untuk menyajikan laporan keuangan agar lebih terciptanya akuntabilitas dan transparansi dari pengelolaan keuangan daerah tersebut.

Dampak positif dari implementasi akuntansi pemerintahan berbasis akrual telah banyak diakui oleh para peneliti. Kajian yang dilakukan oleh Deloitte (2004), menyebutkan bahwa akuntansi pemerintahan berbasis akrual secara signifikan memberikan kontribusi dalam meningkatkan kualitas pengambilan keputusan untuk efisiensi dan efektivitas pengeluaran publik melalui informasi keuangan yang akurat dan transparan, serta meningkatkan alokasi sumber daya dengan menginformasikan besarnya biaya yang ditimbulkan dari suatu kebijakan dan transparansi dari keberhasilan suatu program. Hasil penelitian Aldiani (2009) menunjukkan SDM dan teknologi informasi berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi SAP berbasis akrual.

ImplementasiSAP berbasis akrual ini juga sebagai upaya konkret untuk mewujudkan akuntabilitas pengelolaan keuangan dan penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang terdiri dari laporan pelaksanaan anggaran dan laporan finansial. Laporan pelaksanaan anggaran meliputi laporan realisasi anggaran (LRA) dan laporan perubahan saldo anggaran lebih/kurang(LPSAL). Sementara itu laporan finansial terdiri dari neraca, laporan operasional (LO), laporan perubahan ekuitas (LPE) serta laporan arus kas (LAK), disamping itu pemerintah juga harus menyusun catatan atas laporan keuangan (CaLK).

Basis 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 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.

Salah satu hasil studi yang dilakukan oleh *International Federation of Accountants*(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. Sistim akuntansi pemerintahan berbasis akrual juga memungkinkan pemerintah untuk mengidentifikasi kesempatan dalam menggunakan sumber daya masa depan dan mewujudkan pengelolaan yang baik atas sumber daya tersebut.

Dalam implementasiSAP berbasis akrual, pemerintah daerah harus mempersiapkan beberapa hal yang terkait dengan melaksanakan pengelolaan keuangan sesuai dengan SAP berbasis akrual antara lain:

1. Sumber daya manusia yang kompeten dan memadai pada PPKD danSKPD dalam mengelola keuangan.
2. Sarana dan prasarana pendukung seperti:

- a. Kebijakan dan sistem akuntansi pemerintah daerah yang berbasis akrual sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010.
 - b. Struktur organisasi yang dapat mengakomodasi implementasi SAP berbasis akrual.
 - c. Anggaran kegiatan yang dapat menunjang implementasi SAP berbasis akrual.
3. Teknologi Informasi
- a. Penyiapan aplikasi sistem informasi keuangan daerah (SIKD) yang terintegrasi antara entitas akuntansi dan entitas pelaporan.
 - b. Pengembangan aplikasi/ sistem informasi keuangan daerah (SIKD) yang berbasis akrual.

Implementasi SAP berbasis akrual merupakan salah satu ciri dari praktik manajemen keuangan modern (sektor publik) yang bertujuan untuk memberikan informasi yang lebih transparan mengenai biaya pemerintah dan meningkatkan kualitas pengambilan keputusan di dalam pemerintahan dengan menggunakan informasi yang diperluas, sehingga dapat meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan daerah yang berkaitan langsung dengan penyajian laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD), dengan disajikannya laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) yang baik/berkualitas sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan yang berlaku akan dapat meningkatkan predikat opini yang diberikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Pemerintah kota Sawahlunto dan kota Padang merupakan dua daerah di provinsi Sumatera Barat yang telah menerapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual berdasarkan PP No. 71 tahun 2010 yang mulai dilaksanakan pada tahun 2015. Implementasi SAP berbasis akrual membawa perubahan besar dalam sistem pelaporan keuangan pada pemerintah kota Sawahlunto dan kota Padang yaitu perubahan dari sisi laporan keuangan yang dihasilkan, pada PP No. 24 tahun 2005 ada empat jenis laporan yang dihasilkan yaitu: laporan realisasi anggaran (LRA), neraca, laporan arus kas (LAK), dan catatan atas laporan keuangan (CaLK), sedangkan pada PP No. 71 Tahun 2010 ada tujuh jenis laporan yang dihasilkan yaitu: laporan realisasi anggaran (LRA), laporan operasional (LO), laporan perubahan saldo anggaran lebih (LPSAL), Laporan perubahan

ekuitas (LPE), neraca, laporan arus kas (LAK), dan catatan atas laporan keuangan (CaLK).

Sebelum implementasi SAP berbasis akrual pemerintah kota Sawahlunto dan kota Padang telah berupaya melakukan persiapan antara lain: menyiapkan SDM yang mempunyai latar belakang pendidikan akuntansi pada PPKD dan SKPD, menyiapkan Peraturan Daerah tentang kebijakan dan sistem akuntansi serta bagan akun standar pemerintah daerah, mengadakan pelatihan dan sosialisasi tentang SAP berbasis akrual, melakukan studi banding ke daerah yang telah dahulu menerapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual, menyiapkan struktur organisasi tata kerja, menyiapkan sistem informasi keuangan daerah dan menyediakan anggaran untuk menunjang implementasi SAP berbasis akrual.

Penelitian tentang kesiapan dan pelaksanaan Implementasi SAP berbasis akrual ini telah dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya. Silvia (2015), meneliti tentang kesiapan pemerintah daerah dalam menerapkan SAP berbasis akrual (studi kasus pada pemerintah kota Sawahlunto), hasil penelitiannya adalah tingkat kesiapan pemerintah kota Sawahlunto dalam menerapkan akuntansi berbasis akrual relatif masih rendah. Walaupun tingkat pemahaman SDM yang mempunyai latar belakang ilmu akuntansi lebih tinggi, namun karena jumlah SDM yang mempunyai latar belakang ilmu akuntansi ini terbatas, mengakibatkan secara keseluruhan pemahaman SDM terhadap akuntansi berbasis akrual masih rendah. Aplikasi sistem informasi pengelolaan keuangan daerah (SIPKD) belum mampu menghasilkan seluruh komponen laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) kota Sawahlunto tahun anggaran 2014. Hal ini ditandai dengan dimanfaatkannya SIMDA-BPKP untuk penatausahaan dan penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) tahun 2015, dimana dalam pelaksanaannya digandeng dengan SIPKD untuk sementara waktu.

Penelitian lain dilakukan oleh Kurniawan (2015), meneliti tentang Analisis Faktor-faktor yang mempengaruhi pemerintah provinsi DIY dalam Implementasi SAP berbasis akrual menurut PP No. 71 tahun 2010, hasil penelitian menunjukkan bahwa SDM, komitmen organisasi, teknologi informasi dan komunikasi secara simultan berpengaruh positif terhadap kesiapan penerapan SAP berbasis akrual. Variabel SDM dan komitmen organisasi secara parsial berpengaruh positif

signifikan, tetapi teknologi informasi dan komunikasi secara parsial tidak berpengaruh terhadap kesiapan penerapan SAP berbasis akrual.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai bagaimana implementasi SAP berbasis akrual pada pemerintah kota Sawahlunto dan kota Padang, yang ditinjau dari aspek sumber daya manusia, sarana dan prasarana serta teknologi informasi yang mendukung dalam implementasi standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual.

Dalam penelitian ini penulis akan membandingkan implementasi SAP berbasis akrual pada kota Sawahlunto dan kota Padang, karena kedua daerah ini memiliki perbedaan dalam aplikasi sistem informasi keuangan daerah (SIKD) yang digunakan dalam implementasi SAP berbasis akrual. Kota Sawahlunto dalam implementasi SAP berbasis akrual menggunakan aplikasi sistem informasi manajemen daerah (SIMDA) yang dikembangkan oleh badan pengawas keuangan dan pembangunan (BPKP), merupakan salah satu produk dari teknologi sistem informasi yang digunakan oleh banyak pemerintah daerah di Indonesia dalam menyelenggarakan pengelolaan keuangan daerahnya. Aplikasi SIMDA merupakan aplikasi database yang bertujuan untuk mempermudah pengelolaan keuangan daerah di lingkungan SKPD dan PPKD, sedangkan kota Padang dalam implementasi Standar Akuntansi berbasis akrual menggunakan aplikasi sistem informasi pengelolaan keuangan daerah (SIPKD) terdiri dari beberapa kelompok sistem yaitu: (1). Pertama: *Core Function System* yang merupakan sistem utama pengelolaan keuangan daerah meliputi: *planning* (perencanaan), *budget preparation* (persiapan anggaran), *budget execution* (pelaksanaan anggaran) dan *accounting* (akuntansi). (2) Kedua: *Non Core Function* merupakan sistem pendukung pengelolaan keuangan daerah yang meliputi, manajemen kas, manajemen pendapatan dan piutang, manajemen aset, dan manajemen hutang. (3) Ketiga: *Colaboration and Communication System* merupakan fasilitas pendukung pengelolaan keuangan daerah meliputi: fasilitas kolaborasi dan komunikasi. Sedangkan output dari SIPKD ini adalah berupa laporan-laporan, antara lain BKU (Buku Kas Umum), Laporan Surat Pertanggung jawaban (SPJ)/Fungsional, Kartu

Kendali Kegiatan, Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Jurnal Penerimaan, Jurnal Pengeluaran, Arus Kas, Buku Besar dan Buku Besar Pembantu.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas masalah yang dapat diidentifikasi dan dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi SAP berbasis akrual berdasarkan PP No. 71 tahun 2010 pada kota Sawahlunto dan kota Padang, yang ditinjau dari aspek sumber daya manusia, sarana dan prasarana pendukung serta teknologi informasi yang digunakan.
2. Apa saja hambatan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Sawahlunto dan Kota Padang dalam implementasi SAP berbasis akrual berdasarkan PP No. 71 tahun 2010.
3. Bagaimanakah perbandingan implementasiSAPberbasis akrual kota Sawahlunto dengan kota Padang.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. MengevaluasiimplementasiSAP berbasis akrual berdasarkan PP No. 71 tahun 2010 pada pemerintah kota Sawahlunto dan kota Padang.
2. Mengetahui kendala dan upaya mengatasi masalah dalam implementasi SAP berbasis akrual berdasarkan PP No. 71 tahun 2010 pada pemerintah kota Sawahlunto dan kota Padang
3. Menganalisis perbedaan dalam implementasi SAP berbasis akrual pada pemerintah kota Sawahlunto dan pemerintah kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan beberapa manfaat sebagai berikut :

1. Bagi pemerintah daerah kota Sawahlunto dan kota Padang, hasil penelitian ini diharapkan mempunyai kontribusi untuk memberikan masukan danpertimbangan terhadap implementasi standar akuntansi

berbasis akrual berdasarkan PP No.71 tahun 2010. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan saran untuk meminimalkan kesalahan dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) berbasis akrual dengan mengevaluasi kendala yang dihadapi pemerintah daerah kota Sawahlunto dan kota Padang dalam implementasi SAP berbasis akrual.

2. Bagi akademisi, penelitian ini dapat menjadi bahan perbandingan informasi dan menambah wawasan ilmu pengetahuan khususnya tentang implementasi SAP berbasis akrual pada pemerintah daerah, serta dapat dipakai sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya.
3. Bagi penulis penelitian ini dapat menambah ilmu dan wawasan tentang implementasi SAP berbasis akrual serta memenuhi persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Studi Magister Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini dibagi dalam lima bab seperti berikut :

Bab pertama merupakan bab pendahuluan, yang akan menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

Selanjutnya pada bab kedua akan dijelaskan landasan teoritis yang menguraikan secara rinci mengenai implementasi standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual, antara lain mengenai pengertian standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual, teori-teori mengenai sistem akuntansi berbasis akrual serta teori-teori tentang implementasi standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual serta peraturan perundangan yang terkait, review penelitian terdahulu dan alur berfikir penelitian.

Pada bab ketiga akan diuraikan metode penelitian yang digunakan meliputi desain penelitian, populasi dan sampel penelitian, variabel penelitian, data dan metode pengumpulan data, metode analisis dan pengolahan data.

Seterusnya bab keempat merupakan pembahasan yang mengemukakan tentang profil kota Sawahlunto dan kota Padang, dikhususkan pada BPPKAD, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang kota Sawahlunto dan BPKAD,

Bapenda, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang kota Padang, mengenai struktur organisasi, visi, dan misinya. Dalam penelitian ini peneliti ingin menganalisis bagaimana implementasi SAP berbasis akrual pada kota Sawahlunto dan kota Padang serta membandingkan implementasi SAP berbasis akrual pada pemerintah kota Sawahlunto dan kota Padang.

Bab lima sebagai bab penutup, yang akan memuat kesimpulan akhir dari penelitian serta saran-saran bagi kemungkinan pengembangan penelitian lanjutan.

