

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Reformasi pengelolaan keuangan Negara masih terus dilakukan secara berkelanjutan. Hal ini dimaksudkan agar amanat yang tertuang dalam pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang keuangan Negara, yang mengharuskan keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, efektif, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan dapat semakin diwujudkan.

Salah satu bentuk usaha berkelanjutan tersebut adalah dengan menetapkan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual yang ditetapkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Penerapan PP No. 24 Tahun 2005 memang masih bersifat sementara, hal ini sesuai dengan amanat yang tertuang dalam pasal 36 ayat (1) UU No. 17 tahun 2003 yang menyatakan bahwa selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan maka digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas. Sementara itu untuk pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual menurut pasal 36 ayat (1) UU No. 17 tahun 2003 harus dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun.

Adanya penetapan PP No. 71 Tahun 2010 maka penerapan sistem akuntansi pemerintahan berbasis akrual telah mempunyai landasan hukum. Hal ini berarti bahwa Pemerintah mempunyai kewajiban untuk dapat segera menerapkan SAP yang baru yaitu SAP berbasis akrual dan harus dilaksanakan selambat-lambatnya tahun 2015. Hal ini sesuai dengan Pasal 32 UU No. 17 tahun 2003 yang mengamanatkan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban

pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan SAP. Dan hal ini ditegaskan dalam pasal 4 ayat (1) PP No. 71 Tahun 2010 yang menyebutkan bahwa Pemerintah menerapkan SAP berbasis akrual tersebut disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) yang independen dan ditetapkan dengan PP setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Beberapa Negara yang menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual memiliki kendala-kendala atau hambatan pada awal penerapan standar akuntansi berbasis akrual. Di Negara Malaysia misalnya, seperti di banyak Negara berkembang, terdapat kendala berupa kurangnya tenaga akuntan yang profesional dan berkualitas. Pemerintah Malaysia belum memberikan insentif bagi staf akuntansinya. Insentif ini meliputi biaya tahunan dan beasiswa bagi akuntan pemerintah untuk mengikuti kursus yang mengarah pada kualifikasi akuntansi profesional (Saleh and Pendlebury, 2006). Berbeda dengan Negara Malaysia, di Negara Estonia telah ada kualifikasi pelatihan untuk para akuntan. Selain itu staf dari kementerian, auditor, pemerintah dan anggota parlemen membutuhkan pelatihan di bidang akuntansi keuangan (Tikk, 2010). Pada pulau Fuji ada terlalu banyak ketergantungan pada konsultan internasional sehingga menyebabkan membengkaknya biaya. Rendahnya keterampilan dasar akuntan publik juga menjadi salah satu hambatan dalam penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual di Fuji (Tickell, 2010).

Ada beberapa penelitian tentang implementasi akuntansi berbasis akrual. Salah satunya, penelitian tentang penggunaan akuntansi berbasis akrual telah dilakukan oleh Saleh and Pendlebury (2006). Dari hasil survei kuesioner oleh akuntan pemerintah di Malaysia ditemukan bahwa prinsip-prinsip akuntansi akrual diperkenalkan terutama untuk akuntansi manajerial dan pengawasan. Malaysia juga memfokuskan pada inisiatif akuntansi manajemen untuk pengembangan akuntansi pemerintahan dan sekarang mempertimbangkan penggunaan akuntansi akrual dalam upaya untuk meningkatkan prosedur keuangan manajemen.

DKI Jakarta merupakan salah satu kota yang pada akhirnya telah menerapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual. Penerapan sistem akuntansi berbasis akrual di Pemerintahan menyajikan tantangan baru, untuk itu

agar proses penerapannya dapat berjalan dengan baik perlu dukungan dari sumber daya manusia yang meliputi pembuat dan pengguna informasi keuangan, sarana dan prasarana serta sistem informasi yang ada di pemerintahan. Disisi lain tuntutan transparansi dalam sistem pemerintah semakin meningkat pada era reformasi saat ini, tidak terkecuali transparansi dalam pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah. Pemerintah diwajibkan menyusun laporan pertanggungjawaban yang menggunakan sistem akuntansi yang diatur oleh Pemerintah pusat dalam bentuk Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang bersifat mengikat seluruh Pemerintah Daerah. Dalam sistem Pemerintah terdapat 2 subsistem, yaitu Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Laporan Keuangan SKPD merupakan sumber untuk menyusun Laporan Keuangan SKPKD, oleh karena itu setiap SKPD harus menyusun Laporan Keuangan sebaik mungkin. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merupakan bagian dari Pemerintah yang melaksanakan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik, baik secara langsung ataupun tidak. Untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tersebut, SKPD diberikan alokasi dana (anggaran), diatur dan dipertanggungjawabkan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Pemerintah DKI Jakarta harus menerapkan SAP pada masing-masing SKPD yang ada. Terlebih dengan adanya pengembangan sistem akuntansi dan pengembangan SDM dalam strategi penerapan SAP berbasis akrual secara bertahap yang menyebabkan perlunya penyesuaian kembali baik sehingga hal itu menarik penulis untuk mengidentifikasi kesiapan Pemerintah dalam menerapkan SAP berbasis akrual.

Jurnal pertama yang dilakukan oleh Kusuma (2013:1) dalam penelitian yang berjudul Analisis Kesiapan Pemerintah Dalam Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual (kasus pada Pemerintah Kabupaten Jember). Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa secara Pemerintah Kabupaten Jember cukup siap untuk menerapkan SAP berbasis akrual. Masih ada beberapa kendala terkait dengan implementasi PP No 71 Tahun 2010 seperti : penyusunan LKPD masih dilakukan secara manual (excel) belum ada perangkat lunak khusus, jumlah

SDM pelaksana secara kuantitas dan kualitas masih belum cukup, kurangnya BinteK atau pelatihan, kurangnya sosialisasi, sarana dan prasarana sudah ada namun masih belum mencukupi. Sehingga model strategis akselerasi implementasi PP No 71 Tahun 2010 yang menyebutkan bahwa Pemerintah menerapkan SAP berbasis akrual tersebut disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) yang independen dan ditetapkan dengan PP setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Beberapa Negara yang menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual memiliki kendala-kendala atau hambatan pada awal penerapan standar akuntansi berbasis akrual. Di Negara Malaysia misalnya, seperti di banyak Negara berkembang, terdapat kendala berupa kurangnya tenaga akuntan yang profesional dan berkualitas. Pemerintah Malaysia belum memberikan insentif bagi staf akuntansinya. Insentif ini meliputi biaya tahunan dan beasiswa bagi akuntan pemerintah untuk mengikuti kursus yang mengarah pada kualifikasi akuntansi profesional (Saleh and Pendlebury, 2006). Berbeda dengan Negara Malaysia, di Negara Estonia telah ada kualifikasi pelatihan untuk para akuntan. Selain itu staf dari kementerian, auditor, pemerintah dan anggota parlemen membutuhkan pelatihan di bidang akuntansi keuangan (Tikk, 2010). Pada pulau Fuji ada terlalu banyak ketergantungan pada konsultan internasional sehingga menyebabkan membengkaknya biaya. Rendahnya keterampilan dasar akuntan publik juga menjadi salah satu hambatan dalam penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual di Fuji (Tickell, 2010).

Ada beberapa penelitian tentang implementasi akuntansi berbasis akrual. Salah satunya, penelitian tentang penggunaan akuntansi berbasis akrual telah dilakukan oleh Saleh and Pendlebury (2006). Dari hasil survei kuesioner oleh akuntan pemerintah di Malaysia ditemukan bahwa prinsip-prinsip akuntansi akrual diperkenalkan terutama untuk akuntansi manajerial dan pengawasan. Malaysia juga memfokuskan pada inisiatif akuntansi manajemen untuk pengembangan akuntansi pemerintahan dan sekarang mempertimbangkan penggunaan akuntansi akrual dalam upaya untuk meningkatkan prosedur keuangan manajemen.

DKI Jakarta merupakan salah satu kota yang pada akhirnya telah menerapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual. Penerapan sistem

akuntansi berbasis akrual di Pemerintahan menyajikan tantangan baru, untuk itu agar proses penerapannya dapat berjalan dengan baik perlu dukungan dari sumber daya manusia yang meliputi pembuat dan pengguna informasi keuangan, sarana dan prasarana serta sistem informasi yang ada di pemerintahan.

Disisi lain tuntutan transparansi dalam sistem pemerintah semakin meningkat pada era reformasi saat ini, tidak terkecuali transparansi dalam pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah. Pemerintah diwajibkan menyusun laporan pertanggungjawaban yang menggunakan sistem akuntansi yang diatur oleh Pemerintah pusat dalam bentuk Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang bersifat mengikat seluruh Pemerintah Daerah. Dalam sistem Pemerintahan terdapat 2 subsistem, yaitu Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Laporan Keuangan SKPD merupakan sumber untuk menyusun Laporan Keuangan SKPKD, oleh karena itu setiap SKPD harus menyusun Laporan Keuangan sebaik mungkin. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merupakan bagian dari Pemerintah yang melaksanakan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik, baik secara langsung ataupun tidak. Untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tersebut, SKPD diberikan alokasi dana (anggaran), diatur dan dipertanggungjawabkan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Pemerintah DKI Jakarta harus menerapkan SAP pada masing-masing SKPD yang ada. Terlebih dengan adanya pengembangan sistem akuntansi dan pengembangan SDM dalam strategi penerapan SAP berbasis akrual secara bertahap yang menyebabkan perlunya penyesuaian kembali baik sehingga hal itu menarik penulis untuk mengidentifikasi kesiapan Pemerintah dalam menerapkan SAP berbasis akrual.

Jurnal pertama yang di lakukan oleh Kusuma (2013:1) dalam penelitian yang berjudul Analisis Kesiapan Pemerintah Dalam Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual (kasus pada Pemerintah Kabupaten Jember). Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa secara Pemerintah Kabupaten Jember cukup siap untuk menerapkan SAP berbasis akrual. Masih ada beberapa kendala terkait dengan implementasi PP No 71 Tahun 2010 seperti : penyusunan LKPD

masih dilakukan secara manual (excel) belum ada perangkat lunak khusus, jumlah SDM pelaksana secara kuantitas dan kualitas masih belum cukup, kurangnya Bintel atau pelatihan, kurangnya sosialisasi, sarana dan prasarana sudah ada namun masih belum mencukupi. Sehingga model strategis akselerasi implementasi PP No 71 Tahun 2010 antara lain : dengan mengembangkan SAP berbasis akrual sesuai dengan kebutuhan, menyusun buletin teknis SAP berbasis akrual, mengembangkan SDM di bidang akuntansi pemerintahan.

Selanjutnya mengambil jurnal Ranuba (Vol 3, No. 1, 2015) dalam penelitian yang berjudul Analisis Kesiapan Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual Berdasarkan PP No. 71 Tahun 2010 pada DPKPA Minahasa Selatan. Dari peneliti tersebut menjelaskan bahwa DPKPA selaku pengelola keuangan daerah kabupaten minahasa selatan sudah siap terhadap penerapan SAP berbasis akrual, hanya saja peran DPKPA sebagai SKPKD masih memiliki hambatan yaitu SDM untuk pengelola keuangan yang ada di setiap SKPD-SKPD tidak memiliki pendidikan dasar dibidang akuntansi. Sebaiknya pimpinan pada pemda menyiapkan Sumber Daya Manusia dibidang akuntansi di setiap SKPD. Agar hambatan-hambatan yang terjadi terhadap penerapan akuntansi berbasis akrual dapat diminimalisir .

Penelitian selanjutnya yang dilakukan Widyastuti (Vol 3, No. 1, 2015) yang berjudul Analisis Kesiapan Pemerinah dalam Menerapkan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual di Kabupaten Gianjar. Penerapan SAP berbasis akrual dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, maka diperlukan kesiapan infrastruktur pendukung pada pemerintah. Pemerintah Indonesia, khususnya pemerintah Kabupaten Gianyar belum menerapkan akuntansi berbasis akrual secara penuh, namun sudah menerapkan akuntansi berbasis kas menuju akrual. Di tahun 2015, pemerintah Kabupaten Gianyar dituntut menerapkan secara penuh akuntansi berbasis akrual pada laporan keuangan di setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sesuai amanat PP No. 71 tahun 2010.

Selanjutnya peneliti pengambil jurnal Internasional dari Maghariee (Vol 5 Issue 3 pp. 257-260, 2015) yang berjudul *Application of Accrual Accounting in Iran Manicipalities. Accrual accounting is a technique for recognizing expenses*

when incurred and revenue when earned rather than when payment is made or received. In the cash method of accounting, on the other hand, cash receipts and disbursements technique of accounting or cash accounting records revenue when cash is earned, and expenses when they are paid in cash. In this paper, we present an empirical investigation to study the effect of implementing accrual accounting in municipality of Amol, Iran. The survey investigates whether or not financial reporting based on accrual accounting compared with a cash basis could provide a better method for promoting accountability.

Jurnal Internasional selanjutnya diambil dari Newberry (Vol 4, Issue 3, Dec 2014) yang berjudul *The use of Accrual Accounting in New Zealand's Central Government: Second Thoughts. Business-style accrual accounting for governmental budgeting and financial reporting is widely promoted as appropriate for governments and promoted as successful in the countries that have already adopted it. There are, however, both constitutional and democratic reasons for close attention to their implications and effects. Accounting has a power of its own and, matters that "appear on the surface to be technical ... can be found to be intimately tied up with political, behavioural and constitutional concerns" (Pallot, 1991). Drawing on the case of New Zealand, a leader in adopting these practices, this article notes the constitutional weakness of that country's fused executive and legislature and shows that the business-style governmental budgeting and financial reporting system have strengthened the executive government's powers over public finance. Unlimited power, without prior parliamentary scrutiny, is delegated to the Minister of Finance to conduct all borrowing, lending, investing and financial market activities. Public attention is directed to a fiscal target focused on net debt and thus deflected from the gross figures that reveal a pattern of increasingly leveraged public assets and deepening government immersion in capital markets. There is a danger that misunderstanding of business-style financial information by politicians and officials alike may lead to inappropriate policies and actions, and the inclusion of biases (known as incentives) in detailed financial rules that affect the financial reports increases that danger. With the direction of change in accounting standard-setting being to target sophisticated financial market analysts as the*

users of published financial reports, the likelihood that the “vast majority of readers will not understand [governments’] published financial reports” (Damant, 2003) carries with it constitutional and democratic implications that require further thought.

Berdasarkan uraian diatas, hal inilah yang menjadi pertimbangan penulis untuk memilih pokok bahasan dengan judul “**Analisis Kesiapan Pemerintah Daerah dalam menerapkan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis AkruaI (Studi Kasus pada Pemerintah Kota DKI Jakarta)**”

1.2 Rumusan Masalah

Berbagai kebijakan telah ditetapkan oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD secara efisien, efektif, transparan dan akuntabel. Namun sejauh ini masih banyak terdapat laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/Laporan Keuangan Pemerintah hasil pemeriksaan BPK, memberikan penilaian Wajar Dengan Pengecualian bahkan *Disclaimer* (menolak memberikan pendapat). Oleh karena itu perlu dilakukan kajian terkait dengan pelaksanaan PP No. 71 Tahun 2010, sejauh manakah kesiapan Pemerintah DKI Jakarta dalam implementasi laporan keuangan SAP berbasis akrual, yang secara rinci diuraikan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kesiapan Pemda DKI Jakarta yang di indikasikan dengan komitmen, SDM, infrastuktur dan sistem informasi?
2. Apakah yang menjadi kendala dalam implementasi PP No 71 Tahun 2010, tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang bebrbasis akrual?
3. Bagaimanakah model strategis akselerasi implementasi PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang bersasis akrual ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kesiapan Pemda DKI Jakarta yang diindikasikan dengan komitmen, SDM, sarana prasarana dan sistem informasi

2. Untuk mengetahui kendala dalam implementasi PP No 71 Tahun 2010, tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).
3. Untuk mengetahui model strategis akselerasi implementasi PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP)

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diterapkan dari penelitian ini antara lain :

a. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan ilmu pengetahuan, wawasan dan pengalaman praktis bagi peneliti dalam menerapkan teori yang telah di dapat selama berada di bangku perkuliahan.

b. Bagi Akademisi

Sebagai bahan acuan untuk penelitian-penelitian selanjutnya dan diharapkan dapat menambah wawasan kepada akademisi mengenai analisa kesiapan sumber daya manusia di Pemerintah DKI Jakarta dalam menerapkan SAP berbasis akual.

c. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumber informasi dan diharapkan dapat memberikan masukan terhadap pemerintahan yang akan menggunakan SAP berbasis akual.