

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Reformasi keuangan negara telah 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*. 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 atau daerah tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan yang mendasar pada pengelolaan keuangan Negara atau daerah. Peraturan baru tersebut menjadi dasar bagi institusi Negara untuk mengubah pola administrasi keuangan (*financial administration*) menjadi pengelolaan keuangan negara (*financial management*). Dengan adanya perubahan-perubahan undang-undang tersebut, tuntutan akan akuntansi pemerintahan semakin nyata.

Perubahan di bidang akuntansi pemerintahan sangat penting karena melalui proses akuntansi, dihasilkan informasi keuangan yang tersedia bagi berbagai pihak untuk digunakan sesuai dengan tujuan masing-masing. Karena

begitu eratnya keterkaitan antara keuangan pemerintahan dan akuntansi pemerintahan, maka sistem dan proses yang lama dalam akuntansi pemerintahan banyak menimbulkan berbagai kendala sehingga tidak mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan (Simanjuntak, 2005). 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. Mewujudkan suatu sistem tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), perlu adanya perubahan dibidang akuntansi pemerintahan karena melalui proses akuntansi dihasilkan informasi keuangan untuk berbagai pihak. Perubahan dibidang akuntansi harus didasari dengan suatu dasar yang kuat yaitu dengan adanya Standar Akuntansi Pemerintah (Friska Langelo, 2015).

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. Agar pemerintahan di Indonesia semakin maju dan berkembang, maka pemerintah pusat memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan mengatur semua urusan sesuai dengan kebutuhan dari masing-masing daerah. Otonomi Daerah menuntut pemerintah daerah untuk meningkatkan kapabilitas dan efektifitas dalam menjalankan roda pemerintahan,

namun pada kenyataannya pemerintah daerah umumnya belum menjalankan fungsi dan peranan secara efisien terutama dalam pengelolaan keuangan daerah. Kondisi ini muncul karena pendekatan umum yang digunakan dalam penentuan besar alokasi dana untuk setiap kegiatan adalah pendekatan inkremental, yang didasarkan pada perubahan satu atau lebih variabel yang bersifat umum seperti tingkat inflasi dan jumlah penduduk. Dengan demikian, maka diperlukan Standar yang mengatur tentang pemerintahan, yaitu Standar Akuntansi Pemerintahan yang merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menerapkan laporan keuangan SAP harus digunakan sebagai acuan untuk membuat laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

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”.

Melaksanakan ketentuan tersebut yaitu 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.

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) saat ini telah memasuki babak baru dengan adanya PP No. 71 tahun 2010 yang merupakan perubahan dari PP No. 24 tahun 2005. Standar Akuntansi Pemerintahan didasarkan pada akuntansi berbasis Akrual yaitu suatu entitas pelaporan dalam akuntansi dan penyajian laporan keuangan dengan menggunakan basis akrual baik dalam pengakuan pendapatan, beban, maupun pengakuan aset, kewajiban dan ekuitas. Laporan keuangan basis akrual tersebut merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Tujuan dari Standar Pemerintah ini adalah mengatur penyajian laporan keuangan dalam rangka meningkatkan perbandingan laporan keuangan baik terhadap anggaran, antar periode, maupun antar entitas. Untuk mencapai tujuan tersebut, Standar ini menetapkan seluruh pertimbangan dalam rangka penyajian laporan keuangan, pedoman struktur laporan keuangan, dan persyaratan minimum isi laporan keuangan.

Adanya penetapan PP No. 71 Tahun 2010, maka penerapan sistem akuntansi pemerintahan berbasis akrual telah mempunyai landasan hukum. Hal ini berarti pemerintah daerah berkewajiban dalam menerapkan peraturan ini dan selambat-lambatnya pada tahun 2015. Menurut pemerintah, dengan melalui implementasi standar akuntansi berbasis akrual, kualitas penyajian informasi keuangan organisasi pemerintah dapat ditingkatkan. Kualitas laporan keuangan yang baik bermanfaat untuk mengetahui efisiensi dan efektifitas pelayanan publik

yang disediakan, manajemen dan pengendalian aset negara, perencanaan, penyusunan program dan anggaran. Informasi keuangan sektor publik yang berkualitas akan mengurangi kesenjangan informasi (*information asymmetric*) antara pemerintah dengan masyarakat dan *stakeholder* lain atas penggunaan dan alokasi keuangan Negara.

Perubahan perlakuan akuntansi pemerintah menuju basis akrual akan membawa dampak atau 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 mengimplementasikan SAP berbasis akrual ini akan terus timbul. Hal yang paling baku muncul adalah terkait sumber daya manusia pemerintah daerah. Sumber daya manusia 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 daerah Kabupaten Ponorogo dalam penerapan PP No. 71 tahun 2010 tentang sistem akuntansi berbasis akrual ini memiliki kendala atau masalah pada awal penerapannya bagi pemerintah daerah, seperti misalnya kesiapan pemerintah daerah Kabupaten Ponorogo dalam menerapkan SAP berbasis akrual yang ditinjau dari sumber daya manusia dikatakan masih kurang yaitu kurangnya

tenaga akuntan yang professional dan berkualitas sehingga dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah DPPKAD sangat membutuhkan SDM yang memiliki keahlian di bidang akuntansi, sistem informasi yang masih kurang memadai, selain itu rendahnya keterampilan dasar akuntan publik juga menjadi salah satu hambatan dalam penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual. Berdasarkan hasil dari pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dari tahun ke tahun mengalami kenaikan, meskipun Pemerintah Kabupaten Ponorogo memiliki kendala tetapi masih mampu berhasil mempertahankan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) pada Tahun 2015 (www.bpk.go.id).

Terdapat alasan pemilihan lokasi penelitian di Kabupaten Ponorogo karena Ponorogo merupakan salah satu Kabupaten yang baru menerapkan Standar Akuntansi Pemerintah PP. No.71 Tahun 2010 yang berbasis akrual. Pada penerapannya ini, pemerintah daerah Kabupaten Ponorogo memiliki tantangan baru untuk dapat melaksanakan dan menerapkan SAP dengan baik dan efektif. Namun, pada kenyataannya Pemerintah Ponorogo masih banyak kendala atau masalah dalam proses penerapannya. Penerapan yang baik perlu dukungan dari berbagai pihak. Dari pemerintah sendiri yaitu dukungan dari sumber daya manusia yang meliputi pembuat dan pengguna informasi keuangan, sarana dan prasarana serta sistem informasi yang ada di pemerintahan Kabupaten Ponorogo. Di Pemerintahan Daerah terdapat 2 subsistem, yaitu Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Laporan keuangan SKPD merupakan sumber yang dapat digunakan untuk menyusun Laporan Keuangan PPKD. Setiap SKPD dan PPKD harus menyusun Laporan Keuangan

sebaik mungkin secara tepat dan efektif. Kedua subsistem tersebut merupakan bagian dari Pemerintah yang penting untuk menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik secara langsung. Oleh karena itu, Sumber Daya Manusia dan Sistem Informasi harus dikembangkan untuk strategi penerapan Standar Akuntansi Pemerintah yang berbasis akrual di Ponorogo.

Uraian dari latar belakang yang telah dijabarkan diatas, penulis ingin meneliti tentang Kesiapan Pemda Ponorogo Dalam Menerapkan Basis Akrual Sesuai PP No.71 Tahun 2010.

1.2 Rumusan Masalah

Berbagai kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan untuk mewujudkan laporan pertanggungjawaban yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana kesiapan Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual sesuai PP No. 71 Tahun 2010?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kesiapan Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual sesuai PP No. 71 Tahun 2010.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang berguna bagi pihak-pihak yang terkait, yaitu:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini sebagai pembelajaran secara nyata akan teori yang telah dipelajari selama perkuliahan sehingga penulis mendapatkan pemahaman yang lebih luas tentang penerapan PP No.71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual.

2. Bagi Pembaca

Penelitian ini dapat dijadikan sarana inspirasi dan wawasan bagi pembaca yang akan melakukan penelitian selanjutnya dengan topik penerapan PP No.71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual.

3. Bagi Pemerintah

Penelitian ini dapat digunakan sebagai sumber informasi dan diharapkan dapat memberikan masukan terhadap pemerintahan yang akan menggunakan SAP berbasis akrual.

1.5 Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi penjelasan mengenai Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II TELAAH PUSTAKA

Bab ini berisi penjelasan mengenai tinjauan pustaka yang di dalamnya mengemukakan hal-hal yang berkaitan dengan landasan teori.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisi penjelasan tentang mengenai jenis penelitian, lokasi penelitian, unit analisis, jenis dan sumber data, teknik dan perolehan data, dan teknik analisis data.

BAB IV GAMBARAN SUBYEK PENELITIAN DAN ANALISIS DATA

Bab ini menguraikan mengenai gambaran subyek penelitian, sejarah subyek penelitian, analisis data dan pembahasan.

BAB V PENUTUP

Bab ini menjelaskan mengenai kesimpulan penelitian, keterbatasan penelitian serta saran untuk penelitian selanjutnya.