

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Salah satu pilar utama tegaknya perekonomian suatu negara adalah adanya akuntabilitas dari para pemangku kekuasaan. Istilah lain dari akuntabilitas tersebut adalah “amanah” yang berarti pemangku kekuasaan yang akuntabel atau amanah adalah mereka yang terpercaya dan bertanggung jawab dalam mengelola sumber daya publik yang dipercayakan kepadanya (Mahmudi 2010:2). Terkait dengan tugas untuk menegakkan akuntabilitas keuangan khususnya di daerah, pemerintah daerah bertanggung jawab untuk mempublikasikan laporan keuangan kepada pemangku kepentingannya.

Semenjak reformasi keuangan digulirkan di Republik Indonesia pada tahun 2013 dan 2014 maka berbagai macam paket undang-undang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat berupa 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. Salah satu tujuan dikeluarkannya paket undang-undang tersebut tidak lain untuk memperkuat dan mengembangkan *good governance* baik di pemerintah pusat maupun di pemerintah daerah sebagai pelaksana anggaran daerah.

Pelaksanaan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*) terus diupayakan oleh pemerintah dengan melakukan berbagai usaha

untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Sebagai upaya untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara salah satunya adalah dengan melakukan pengembangan kebijakan akuntansi berupa standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang bertujuan untuk memberikan pedoman pokok dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam peningkatan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia. Pemerintah Republik Indonesia dalam hal ini Kementerian Keuangan Republik Indonesia selanjutnya mengamanatkan tugas penyusunan standar tersebut kepada suatu komite standar independen yang ditetapkan dengan keputusan presiden tentang Komite Standar Akuntansi Pemerintah (Faradilah:2013).

Salah satu amanat dalam pengelolaan keuangan negara adalah pemerintah berkewajiban menyusun laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD. Hal ini lebih lanjut ditegaskan dalam undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam pasal 32 yang mengamanatkan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Sesuai dengan amanat undang-undang keuangan negara tersebut, pemerintah pada tahap pertama telah menetapkan peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 2005 tentang standar akuntansi pemerintahan. Standar akuntansi pemerintahan tersebut menggunakan

basis kas untuk pengakuan transaksi pendapatan, belanja, dan pembiayaan, dan basis akrual untuk pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dana.

Lebih lanjut, dikatakan oleh Mu'am pada tahun 2011 dalam bukunya Basis akuntansi pemerintahan di Indonesia, Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 2005 tersebut masih bersifat sementara karena sebagaimana diamanatkan dalam pasal 36 ayat 1 undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara disebutkan bahwa selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas. Pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual menurut pasal 36 ayat 1 undang-undang nomor 17 tahun 2004 dilaksanakan paling lambat lima tahun kemudian. Oleh karena itu untuk memenuhi kewajiban sebagaimana tersebut di atas, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah nomor 71 tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintah (selanjutnya disebut PP Nomor 71 tahun 2010) yang ditetapkan pada tanggal 22 oktober 2010 untuk menggantikan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 2005.

Berdasarkan peraturan pemerintah Nomor 71 tahun 2010 disebutkan bahwa lingkup peraturan pemerintah ini meliputi Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual dan standar akuntansi pemerintah berbasis kas menuju akrual. Standar akuntansi pemerintah berbasis akrual terdapat pada lampiran I yang berlaku sejak tanggal ditetapkan dan dapat segera diterapkan oleh setiap entitas. Standar akuntansi pemerintah berbasis kas menuju akrual pada lampiran II berlaku selama masa transisi bagi entitas yang belum siap untuk menerapkan standar akuntansi pemerintah berbasis

akrual. Penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis kas menuju akrual sebagaimana tercantum dalam lampiran II dapat dilaksanakan selama jangka waktu 4 tahun (Mu'am:2011).

Pelaksanaan Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual di daerah harus dilakukan secara hati-hati dengan persiapan yang matang dan terstruktur terkait dengan peraturan, sistem informasi, sumber daya manusia (SDM), infrastruktur, dan komitmen. Kesuksesan penerapan SAP berbasis akrual sangat diperlukan sehingga pemerintah dapat menghasilkan laporan keuangan yang lebih transparan dan lebih akuntabel salah satu tantangan yang mempengaruhi keberhasilan penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual adalah tersedianya SDM yang kompeten dan andal di bidang akuntansi. Oleh karena itu pemerintah pusat dan daerah perlu secara serius menyusun perencanaan dan penempatan sumber daya manusia di bidang akuntansi pemerintahan. Faktor lain yang tidak kalah penting adalah komitmen dari instansi dalam hal ini yang berwenang dalam pengambilan keputusan adalah pimpinan organisasi itu sendiri. Dukungan yang kuat dari pimpinan merupakan kunci keberhasilan dari suatu perubahan. Salah satu penyebab kelemahan penyusunan Laporan Keuangan pada beberapa Kementerian/Lembaga adalah lemahnya komitmen pimpinan satuan kerja khususnya BPKD (Badan Pemeriksa Keuangan Daerah) penerima dana dekonsentrasi/tugas pembantuan (Dora:2014).

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 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 (Faradilah:2013).

Pada sebuah kegiatan sosialisasi basis akrual di Provinsi Gorontalo pada Desember tahun 2015, dijelaskan bahwa permasalahan penerapan basis akrual dapat berupa permasalahan terkait dengan komitmen regulasi dan kebijakan, diantaranya yaitu Pemerintah daerah belum menyusun dan menetapkan rencana, strategi ataupun *grand design* implementasi standar akuntansi pemerintah berbasis akrual, Pemda sudah menyusun regulasi dan kebijakan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual namun belum sepenuhnya di implementasikan, sistem dan prosedur penatausahaan keuangan berbasis akrual belum ditetapkan dan belum adanya komitmen yang memadai dari SKPD dalam implementasi standar akuntansi pemerintah berbasis akrual.

Faktor lain yang menjadi permasalahan dalam penerapan basis akrual adalah sumber daya manusia, permasalahan berkaitan dengan sumber daya manusia di antaranya yaitu Pemda belum menyusun analisis kompetensi yang dibutuhkan untuk pengelola keuangan, aset serta Preview LKPD, Jumlah Sumber Daya Manusia pengelola keuangan, aset belum sesuai dengan hasil analisis kebutuhan, Pemda belum melakukan analisis kebutuhan program pelatihan dalam rangka Implementasi standar akuntansi pemerintah berbasis akrual.

Beberapa peneliti telah melakukan penelitian mengenai kesiapan pemerintah terhadap penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 mengenai standar akuntansi pemerintah berbasis akrual. Faradilah (2013) meneliti tentang analisis kesiapan pemerintah daerah dalam menerapkan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual (Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010). Hasil dari penelitian tersebut adalah kesiapan pemerintah Kota Makassar dalam implementasi Standar akuntansi pemerintahan (SAP) berbasis akrual merupakan refleksi dari suatu formalitas, hal tersebut di dukung dengan adanya peraturan pemerintah yang mewajibkan untuk semua pemerintah daerah termasuk pemerintah Kota Makassar dalam menerapkan Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual.

Dora (2014) meneliti tentang Analisis Kesiapan Pemerintah Dalam Menerapkan Standar Akuntansi berbasis akrual (Studi Kasus pada BPKD Kota Medan). Hasilnya menunjukkan bahwa BPKD Kota Medan dilihat dari parameter intrgritas/komitmen adalah sangat siap dan SDM adalah

siap, kesiapan sistem informasi dan sarana prasarana adalah sangat siap. Kusuma (2013) meneliti tentang analisis kesiapan pemerintah dalam menerapkan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual (Kasus pada Pemerintah Kabupaten Jember). Hasilnya menunjukkan bahwa kesiapan Pemda Kabupaten Jember yang diindikasikan dengan komitmen, SDM, sarana prasarana dan sistem informasi dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dilihat dari parameter integritas adalah kategori siap dan untuk kesiapan SDM, kesiapan sistem informasi dan sarana prasarana adalah kategori cukup siap.

Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo merupakan salah satu satuan kerja perangkat daerah (SKPD) di Provinsi Gorontalo yang akhirnya menerapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual pada penyajian laporan keuangan SKPD. Penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual di dinas kesehatan Provinsi Gorontalo dilaksanakan bukan hanya berdasarkan pada peraturan pemerintah nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual namun pelaksanaannya juga didukung oleh beberapa peraturan gubernur yang dikeluarkan oleh Gubernur Gorontalo berupa peraturan gubernur nomor 90 tahun 2014 tentang pedoman penatausahaan persediaan di lingkungan pemerintah Provinsi Gorontalo, peraturan gubernur nomor 82 tahun 2014 tentang bagan akun standar pemerintah Provinsi, dan peraturan gubernur nomor 39 tahun 2014 tentang kebijakan akuntansi pemerintah Provinsi Gorontalo.

Namun, pada pelaksanaannya penerapan basis akrual di Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo juga memiliki berbagai macam permasalahan, hal ini seperti yang telah diuraikan oleh Kasubag Keuangan Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo beliau mengatakan bahwa:

“Penerapan basis akrual di dinas kesehatan Provinsi Gorontalo memiliki beberapa permasalahan yang dapat mengganggu kesiapan dari implementasi penerapan basis akrual tersebut yang salah satunya yaitu terkait sumber daya manusia dalam SKPD tersebut, Sumber daya manusia yang kurang memadai menjadi masalah besar dan dapat mempengaruhi implementasi dari basis akrual tersebut, salah satunya adalah jumlah dari Sumber daya manusia yang tidak sesuai dengan kebutuhan”

Berdasarkan hal tersebut untuk memperoleh gambaran serta penjelasan lebih jauh mengenai kesiapan SKPD dalam menerapkan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual, maka penulis mengambil judul sebagai berikut “Analisis kesiapan SKPD dalam penerapan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual (Studi Kasus di Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo)”

1.2. Rumusan penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka dirumuskan masalah penelitian yaitu bagaimana kesiapan SKPD dalam menerapkan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis akrual?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian tersebut adalah untuk mengetahui kesiapan SKPD dalam menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis Akrual.

1.4. Manfaat penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dan praktis yaitu :

1.4.1. Manfaat teoritis

Adapun manfaat teoritis adalah hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya terkait penerapan Standar akuntansi pemerintah berbasis akrual pada SKPD.

1.4.2. Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis adalah untuk menambah ilmu pengetahuan serta wawasan mengenai penerapan Standar akuntansi pemerintah berbasis akrual pada SKPD.