

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Organisasi sektor publik di seluruh dunia telah terlibat dalam strategi perubahan kelembagaan, organisasi dan manajerial dalam rangka memenuhi kebutuhan yang semakin meningkat akan akuntabilitas keuangan, efisiensi dan efektifitas. Perubahan tersebut menjadikan sistem manajemen tradisional sektor publik yang awalnya terkesan birokratis, kaku dan hierarkis menjadi manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Perubahan manajemen sektor publik tersebut kemudian dikenal dengan istilah *New Public Management* (NPM).

NPM berakar dari teori manajemen yang beranggapan bahwa praktik bisnis komersial dan manajemen sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan praktik dan manajemen pada sektor publik. Oleh karena itu, untuk memperbaiki kinerja sektor publik, perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan di sektor swasta ke dalam sektor publik, seperti pengadopsian mekanisme pasar, kompetisi tender, dan privatisasi perusahaan-perusahaan publik (Mardiasmo, 2002). Dengan adanya perubahan pada sektor publik tersebut, terjadi pula perubahan pada akuntansi sektor publik, yaitu perubahan sistem akuntansi dari akuntansi berbasis kas menjadi akuntansi berbasis akrual. Perubahan tersebut diperlukan karena sistem akuntansi berbasis kas dianggap saat ini tidak lagi memuaskan, terutama karena kekurangannya dalam menyajikan

gambaran keuangan yang akurat dan dalam memberikan informasi manajemen yang berguna dan memadai untuk memfasilitasi perencanaan dan proses kinerja (Cohen, et al, 2007).

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 akan 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 SAP.

Secara konseptual kebijakan tersebut diambil dalam kerangka proses penguatan *Public Sector Governance* di Indonesia. Standar tersebut tidak berdiri sendiri tetapi juga disokong oleh peraturan lain seperti Undang-Undang (UU) No 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara dan UU No 1 Tahun 2004 mengenai perbendaharaan negara. 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.

Kualitas penyajian laporan keuangan dapat ditingkatkan dengan salah satunya melalui implementasi standar akuntansi berbasis akrual. Jika kualitas laporan keuangan itu baik, maka bisa bermanfaat untuk mengetahui efisiensi dan efektifitas pelayanan publik yang disediakan, manajemen dan pengendalian aset negara serta perencanaan penyusunan program dan anggaran.

Standar akuntansi berbasis akrual diharapkan dapat meningkatkan relevansi, netralitas, ketepatan waktu, kelengkapan dan komparabilitas laporan keuangan pemerintah sebagai bagian dari upaya peningkatan tata kelola sektor publik yang lebih baik (Halim dan Kusufi, 2012).

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. SAP tersebut disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) yang independen dan ditetapkan dengan PP setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Masih banyak kendala yang dihadapi oleh pemerintah pusat maupun daerah, dalam pelaksanaan SAP (PP 24 tahun 2005) selama kurun waktu 2005-2009. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memperlihatkan sedikitnya laporan keuangan pemerintah pusat maupun daerah yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), hal ini menunjukkan bahwa banyak kendala yang dihadapi oleh pemerintah. Pada semester kedua tahun 2010 BPK memeriksa 499 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun 2009 dan memberikan opini WTP atas 15 entitas, opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) atas 330 entitas, opini Tidak Wajar (TW) atas 48 entitas, dan opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) atas 106 entitas (www.ksap.org/sap)

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 (Juta Tikk, 2010). Pada pulau Fiji 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 Fiji (Geoffrey Tickell, 2010).

Beberapa kendala yang menyebabkan pertanggungjawaban keuangan yang diwujudkan dalam LKPD dinyatakan kurang wajar yaitu kurangnya komitmen yang kuat dari kepala daerah untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel, lemahnya organisasi pengelola keuangan daerah, dan masalah disiplin anggaran. Dalam kondisi penerapan SAP 2005 (basis kas menuju akrual) belum dapat berjalan baik, akuntansi berbasis akrual harus mulai dilaksanakan sejak pertanggungjawaban APBN/APBD tahun 2010 (Rasono, 2011). Selain komitmen, sumber daya manusia juga dirasa merupakan salah satu penyebab terjadinya kendala tersebut. Sumber daya manusia yang tidak memadai dalam hal pengetahuan tentang bagaimana penyusunan laporan keuangan yang sesuai dengan standar akan menghambat keberlangsungan LKPD yang akuntabel dan sesuai standar yang berlaku. Sarana prasarana juga merupakan hal yang mendukung tercapainya LKPD yang akuntabel.

Dengan sarana prasarana yang tersedia, hal tersebut membuat nyaman para staf yang bekerja. Sehingga dirasa sarana prasarana juga mempunyai peranan penting dalam mendukung tercapainya LKPD yg berbasis akrual. Disamping itu, diperlukan juga sistem informasi yang mendukung baik dari segi *hardware* maupun *software*. Karena dengan adanya software yang sesuai dan mendukung kerja para pengelola LKPD, dirasa akan membantu kinerja para pengelola laporan keuangan tersebut.

Kajian untuk mengetahui respon pemahaman staf pemerintah, parlemen, dan pihak-pihak lain akan manfaat akuntansi akrual terhadap fungsinya meningkatkan kualitas pengambilan keputusan masih diperlukan.

Maka dari itu, melihat dari kendala yang timbul peneliti tertarik untuk meneliti kesiapan aparatur Pemerintah Daerah kabupaten Kulon Progo dalam menerapkan SAP berbasis akrual. Oleh karena itu judul yang diangkat dalam penelitian ini adalah **"Faktor-faktor yang Memengaruhi Tingkat Kesiapan Aparatur Pemerintah Daerah Dalam Menerapkan Standar Akuntansi Berbasis Akrual (Kasus pada pemerintahan Kabupaten Kulon Progo)"**

B. 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 Kabupaten Kulon Progo dalam implementasi laporan keuangan SAP berbasis akrual, yang dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah komitmen aparatur pemerintah daerah berpengaruh terhadap kesiapan aparatur pemerintah dalam menerapkan SAP berbasis akrual?
2. Apakah sumber daya manusia berpengaruh terhadap kesiapan aparatur pemerintah dalam menerapkan SAP berbasis akrual?
3. Apakah sarana prasarana berpengaruh terhadap kesiapan aparatur pemerintah dalam menerapkan SAP berbasis akrual?
4. Apakah sistem informasi berpengaruh terhadap kesiapan aparatur pemerintah dalam menerapkan SAP berbasis akrual?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh komitmen aparatur pemerintah daerah terhadap kesiapan aparatur pemerintah dalam menerapkan SAP berbasis akrual.
2. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh sumber daya manusia terhadap kesiapan aparatur pemerintah dalam menerapkan SAP berbasis akrual.

3. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh sarana prasarana terhadap kesiapan aparatur pemerintah dalam menerapkan SAP berbasis akrual.
4. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh sistem informasi terhadap kesiapan aparatur pemerintah dalam menerapkan SAP berbasis akrual.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk berbagai bidang yang berkaitan. Berdasarkan dari tujuan diatas, maka dapat diperoleh manfaat penelitian sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara akademis penelitian ini diharapkan dapat memberikan perkembangan ilmu pengetahuan yang bermanfaat dibidang akuntansi terutama bidang sektor publik yang berkaitan dengan penyusunan laporan keungan SKPD. Selain itu, Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan literatur untuk penelitian selanjutnya mengenai faktor-faktor yang memengaruhi kemampuan penyusunan laporan keungan SKPD.

2. Manfaat Praktis

Bagi kepala SKPD di Kabupaten Kulon Progo penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman mengenai faktor-faktor apa saja yang memengaruhi tingkat kesiapan aparatur pemerintah daerah dalam menarapkan standar akuntansi berbasis akrual sehingga SKPD Kab. Kulon Progo dapat menentukan langkah-langkah untuk

memperbaiki dan meningkatkan kemampuan dalam menerapkan standar akuntansi berbasis akrual.