BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada akhir dari era orde baru, terjadi sebuah kekecewaan masyarakat terhadap ketidakadilan yang terjadi di Indonesia, yang dinilai tidak sesuai dengan prinsip dari dasar negara, Pancasila. Ketidakadilan tersebut yaitu korupsi, kolusi, dan nepotisme yang terjadi pada berbagai bidang seperti politik, ekonomi dan hukum yang secara langsung berdampak buruk bagi kesejaterahan rakyat. Fenomena ini mendorong adanya gerakan reformasi di Indonesia dimana rakyat menuntut pemerintah untuk merubah dan memperbaiki sistem pemerintahan. Organisasi sektor publik atau pemerintahan mengalami ketidakstabilan di berbagai macam bidang, salah satunya adalah ekonomi. Pelayanan publik yang tidak memadai menyebabkan banyak sekali ketertinggalan. Seiring berjalannya waktu, pemerintah mengupayakan agar dapat memperbaiki kualitas pelayanan publik meningkatkan efektivitas, efisiensi dan menjadikan organisasi publik yang lebih akuntabel.

Terjadinya krisis ekonomi serta gerakan reformasi dikatakan Yuhertiana (2008) menjadi sebuah per awalan dari reformasi pada bidang keuangan sektor publik. Proses perubahan manajemen keuangan di Indonesia dibagi ke dalam tiga era yaitu : 1) era pra-otonomi daerah, 2) era transisi atau

yang disebut dengan reformasi tahap I, dan 3) era pasca transisi atau yang disebut dengan reformasi tahap II. Reformasi pada bidang keuangan sektor publik yang terjadi di Indonesia dan sekarang sering dikenal dengan sebutan reformasi akuntansi, telah berjalan selama lebih dari satu dekade. Hal yang paling penting dari adanya reformasi pada bidang keuangan sektor publik ini adalah perubahan dari yang sebelumnya Indonesia menggunakan basis akuntansi kas menuju basis akuntansi akrual. Reformasi akuntansi sebenarnya bukan merupakan hal baru, menurut Kristiawati (2015) negara-negara maju pada tahun 1980-an telah terlebih dahulu melakukan reformasi pada bidang keuangan sektor publik untuk memenuhi kritik dari masyarakat. Terjadinya reformasi di Indonesia, tentunya dengan adanya berbagai fenomena baik dari yang secara khusus berhubungan dengan keuangan atau bidang lainnya yang telah terjadi sebelumnya.

Menurut Kristiawati (2015) lahirnya reformasi keuangan di Indonesia berawal dari keluarnya tiga paket Undang-Undang baru pada bidang keuangan yang terdiri dari UU 17 Tahun 2003, UU 1 Tahun 2004, dan UU 15 Tahun 2004. Setelah UU 17 Tahun 2003 diundangkan, 2 tahun kemudian pemerintah kembali mengeluarkan PP 24 Tahun 2005 yang membahas mengenai standar akuntansi pemerintahan. Menurut Yuhertiana (2008) peraturan pemerintah yang dikeluarkan ini dapat dikatakan sebuah penemuan baru dibidang keuangan sektor publik, berhubung sejak Indonesia merdeka, pemerintah tidak memiliki standar akuntansi khusus bagi sektor publik. Tetapi selain itu, ada faktor-faktor lainnya yang mendukung perubahan pada bidang

keuangan di Indonesia yang dikatakan oleh Simanjuntak: 1) ditetapkannya tiga paket Undang-Undang yang mengatur mengenai keuangan negara; 2) ditetapkannya Undang-Undang tentang pemerintahan daerah serta Undang-Undang tentang perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah ; 3) profesi akuntansi yang sekian lama menginginkan adanya standar akuntansi khusus bagi sektor publik; 4) birokrasi; 5) masyarakat; 6) sektor swasta; 7) akademisi; 8) dunia internasional; 9) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); 10) aparat pengawasan internal pemerintah.

Adanya tiga paket Undang-Undang yang dikeluarlan oleh pemerintah menjadikan pengelolaan keuangan negara memiliki dasar yang lebih kokoh. Reformasi pada bidang keuangan dilakukan demi meningkatkan dan mengejar ketinggalan kualitas dari pelayanan publik yang dapat dikatakan jauh dari memadai oleh sebab itu, menurut Herwiyanti et al. (2017) UU ini mengamanatkan mengenai seberapa pentingnya sebuah tata kelola keuangan yang baik. Berita utama Badan Pemeriksa Keuangan, (2013) dilahirkannya Undang-Undang keuangan negara secara langsung mempertegas bagaimana sebuah definisi keuangan negara karena keuangan negara harus dapat dikelola secara efisien, efektif, ekonomis, bertanggung jawab serta mengutamakan transparansi. Reformasi di bidang akuntansi serta pelaporan keuangan pemerintah pertama kali diamanatkan pada UU 17 Tahun 2003, beberapa ayat menyatakan bahwa undang-undang ini harus sudah dilaksanakan paling lambat dalam jangka waktu lima tahun. Dua tahun kemudian, pemerintah kembali mengeluarkan PP 24 Tahun 2005, tetapi

menurut Herwiyanti et al. (2017) hingga tahun 2008 pemerintah belum mampu sepenuhnya menerapkan standar akuntansi berbasis akrual. Dengan tujuan segera melaksanakan amanat dari UU yang telah diundangkan, pemerintah kemudian menyusun sebuah peraturan pemerintah yang disebut PP 71 Tahun 2010, menggantikan PP 24 tahun 2005. Pada Lampiran I yang mengatur tentang Standar Akuntansi Pemerintahan membahas mengenai SAP berbasis kas menuju akrual dan SAP berbasis akrual. Peraturan SAP berbasis akrual telah disahkan dan berlaku mulai 22 Oktober 2010 kemudian dihimbau setiap entitas sektor publik dapat menerapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual. Sedangkan, pada Lampiran II dikatakan bahwa SAP berbasis kas menuju akrual diterapkan oleh masing-masing entitas paling lama empat tahun setelah dilahirkannya PP 71 Tahun 2010 yang berarti, pada tahun 2015, seluruh entitas sektor publik sudah harus menerapkan SAP berbasis akrual.

Pada tanggal 4 Maret 2015, Kementerian Keuangan melaksanakan sebuah acara di Aula Mezzanine Gedung Djuanda I Kementrian Keuangan dalam rangka melakukan kick off atau dapat disebut sebuah permulaan dari implementasi SAP berbasis akrual. Menurut Heriyanti et al. (2017) hal ini dilakukan Kementerian Keuangan agar para entitas sektor publik memiliki semangat baru untuk menerapkan amanat dari Undang-Undang yang telah dilahirkan, dan membangkitkan komitmen dari para pemimpin untuk meningkatkan kualitas bidang keuangan di Indonesia. Tentu saja dengan dilahirkannya peraturan pemerintah yang baru, pemerintah memiliki sebuah kewajiban untuk menerapkan standar akuntansi pemerintah pada setiap

Lembaga sektor publik di Indonesia yang diharapkan dapat membawa sebuah perubahan besar bagi pelayanan publik dan sistem pelaporan keuangan. Namun upaya yang dilakukan oleh pemerintah tidak selalu berjalan sesuai dengan rencana. Terdapat berbagai permasalahan pada proses penyusunan Laporan Keuangan Kementerian Lembaga di semester 1 tahun 2015. Hal ini menyebabkan Direktur Jendral Perbendaharaan Kementerian Keuangan mengeluarkan surat S-9180/PB/2015 mengenai Penyusunan Pseudo Laporan Keuangan Tahun 2015. Dengan dikeluarkannya surat ini, entitas sektor publik perlu untuk mempelajari lebih dalam bagaimana sebenarnya penerapan SAP berbasis akrual dan melakukan evaluasi secara terus menerus.

Tabel 1.1 Kronologi Reformasi Akuntansi

Tahun	Kejadian Penting
2003	Penerbitan UU No. 17 Tahun 2003 yang mengamanatkan penggunaan basis akrual dalam pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja negara.
2005	Penerbitan PP 24 Tahun 2010 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Kas Menuju Akrual.
2010	Penerbitan PP 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual dengan masa transisi 4 tahun.
2015	Kick off Implementasi Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual.
2015	Penerbitan Surat Direktur Jendral Perbendaharaan Kementrian Keuangan nomor S-9180/PB/2015 hal Penyusunan Pseudo Laporan Keuangan Tahun 2015.

Sumber: Herwiyanti et al. (2017)

Akuntansi berbasis akrual tidak banyak berbeda dengan akuntansi pemerintah berbasis akrual. meskipun demikian, perubahan akuntansi berbasis kas menuju akrual secara penuh memiliki dampak terhadap perubahan tahapan-tahapan pencatatan serta hasil dari laporan keuangan. Tetapi, penerapan basis kas pada beberapa transaksi tertentu dan

penyusunan anggaran tetap harus dilakukan, karena akuntansi pemerintahan merupakan akuntansi anggaran dan pencatatan. Perubahan akuntansi berbasis kas menuju basis akrual tentunya memiliki beberapa kekurangan dan kelebihan. Tetapi, dikatakan oleh Alex Metcalfe, *Head of Public Sector ACCA* pada Warta Ekonomi, transisi ke akuntansi akrual bisa juga meningkatkan kredibilitas fiskal pemerintah walaupun penerapan sistem akuntansi berbasis akrual dalam pemerintahan harus dilakukan secara bertahap, berkesinambungan dan terpadu selain itu hasil dari penerapan sistem ini tidak dapat dilihat dalam waktu yang singkat.

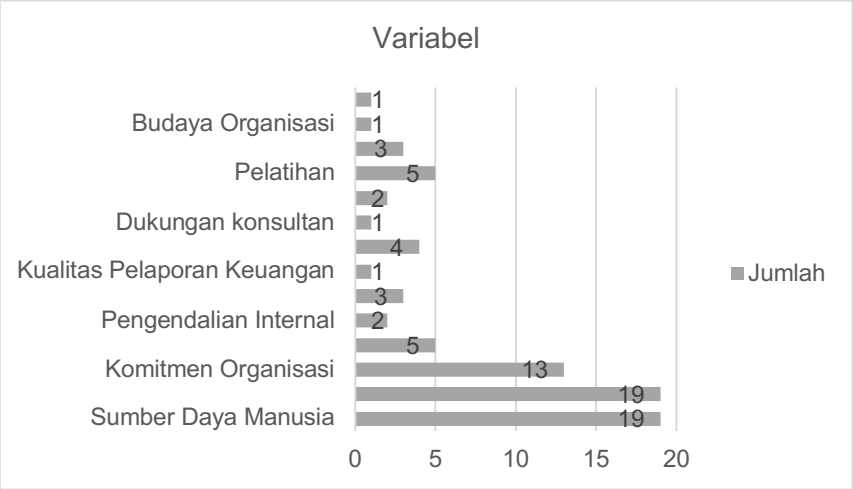
Menurut Warta Ekonomi dengan berbagai konsekuensi yang harus ditanggung, bercermin dari sejumlah negara maju anggota dari OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) seperti Jepang, Filipina, dan Korea Selatan sebagai negara Asia yang menggunakan basis akrual dan Inggris, Kanada, Australia, Amerika Serikat serta Selandia Baru yang sudah berhasil menerapkan akuntansi pemerintahan berbasis akrual dan terbukti memberikan banyak manfaat meningkatkan pencatatan dan pengeluaran pemerintah, memperbaiki kondisi ekonomi, memfasilitasi, mendukung manajemen kinerja dan manajemen aset menjadi lebih baik lagi.

Selama masa transisi dari reformasi keuangan pada sektor publik tidak selalu berjalan sesuai dengan yang direncanakan. Beberapa kekurangan yang terjadi selama masa transisi bisa dikatakan sangat wajar berhubung situasi yang berubah secara cepat sehingga sektor publik harus mengalami beberapa penyesuaian. Penyesuaian yang terjadi pada sektor publik menyebabkan

ketidaksiapan sektor publik dalam menerapkan standar akuntansi sektor publik. penerapan standar akuntansi berbasis akrual ini tidak mudah dilakukan karena banyak faktor yang harus disiapkan terlebih dahulu secara matang agar penerapan standar akuntansi pemerintahan ini dapat berhasil dilaksanakan.

Menurut penelitian sebelumnya, banyak faktor penting yang berkaitan langsung dengan penerapan standar akuntansi sektor publik tetapi belum matang disiapkan pada entitas daerah masing-masing. Faktor-faktor tersebut telah dirangkum melalui jurnal dan artikel penelitian terdahulu yang peneliti dapatkan melalui data base Google Cendikia menggunakan beberapa kata kunci. Setelah mereview dan melakukan scanning terhadap beberapa jurnal yang menurut peneliti dapat membantu penelitian ini, peneliti menyimpulkan 25 jurnal berkompeten yang dapat dijadikan acuan untuk menentukan faktor-faktor yang menyebabkan entitas sektor publik tidak siap dalam menerapkan standar akuntansi pemerintahan yang akan dijabarkan pada Tabel 1.2.

Tabel 1.2 Variabel



Sumber: Diolah Peneliti (2021)

Menurut penelitian terdahulu, dari rentang tahun 2015-2020 entitas sektor publik, belum sepenuhnya berhasil dalam menerapkan standar akuntansi sektor publik. Hal ini dipengaruhi oleh variabel-variabel yang diteliti dari penelitian sebelumnya yang telah dijabarkan pada Tabel II menjelaskan bagaimana sumber daya manusia, sistem informasi, dan komitmen organisasi menjadi salah salah satu hal penting yang menunjang keberhasilan dari penerapan standar akuntansi ini. Selain itu, dijelaskan pada Warta Ekonomi bahwa banyak tantangan dan isu terkait transisi ke basis akrual. Komitmen diperlukan untuk menerapkan akuntansi akrual. Sistem informasi yang sedang berjalan dan persiapan perubahannya juga harus dijaga. Ali Muktiyanto, Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Terbuka juga menambahkan dibutuhkan komitmen kuat dari pemerintah agar akuntasi aktual bisa diterapkan dalam sektor publik. Maka dari itu, sangat dianjurkan bagi para pemimpin entitas

untuk menyiapkan faktor yang mempengaruhi kesiapan secara matang agar penerapan standar akuntansi sektor publik dapat berhasil.

Pada Liputan6 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memberikan opini Wajar dengan Pengecualian (WDP) kepada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) untuk tahun buku 2015 dan laporan hasil pemeriksaan dari BPK ini sama dengan tahun sebelumnya. Hal ini dipicu dengan adanya 6 masalah. Beberapa diantarinya adalah permasalahan pencatatan dan penyajian catatan dan fisik saldo anggaran lebih (SAL) tidak akurat, penyerahan yang belum dijelaskan dan tidak didukung dokumen sumber yang memadai. Selanjutnya pada Radar Kepri dikatakan bahwa terdapat anggaran reses DPRD Anambas yang menjadi temuan BPK. Kondisi ini disebabkan oleh:

a. Sekretaris DPRD dalam mengusulkan anggaran Belanja Bantuan Transportasi dan Akomodasi belum mempedomani ketentuan;
b. Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) tidak cermat dalam menyetujui anggaran/Belanja Bantuan Akomodasi dan Transportasi yang diusulkan oleh OPD; dan
c. PPK dan PPTK pada Sekretariat DPRD tidak melaksanakan fungsinya dalam pengendalian pelaksanaan kegiatan belanja kegiatan reses.

Bercerimin dari 2 sumber berita tersebut fenomena yang terjadi pada sektor publik selama masa transisi dan diterapkannya standar akuntansi berbasis aktual, dapat dikatakan bahwa pemerintahan memiliki sebuah sistem dan masalah yang kurang lebih menyerupai dalam teknis pembuatan laporan keuangan pemerintah daerah. Pada fenomena berita diatas diperkuat oleh

penelitian yang dilakukan oleh Satrio et al., (2016) sumber daya yang seharusnya disiapkan oleh pemerintah daerah adalah sumber daya manusia yang kompeten dan profesional dalam pengelolaan keuangan daerah. Secara umum ketidaksiapan adanya transisi standar akuntansi pemerintahan yang terjadi pada pemerintah daerah cenderung sama.

Berdasarkan dari hasil penelitian terdahulu dan berita-berita pendukung adanya fenomena ini, menimbulkan ketertarikan untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai kesiapan pemerintah daerah terhadap adanya reformasi akuntansi dan terjadinya perubahan peraturan dari standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual. Peneliti akan memfokuskan penelitian dan mengidentifikasi apa saja persiapan-persiapan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Palangka Raya dalam rangka menerapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual khususnya pada kesiapan sumber daya manusia, kesiapan perangkat pendukung, dan komitmen organisasi. Oleh sebab itu, berdasarkan latar belakang diatas, maka judul yang diangkat dalam penelitian ini adalah **"Kesiapan Pemerintah Kota Palangka Raya dalam rangka Reformasi Akuntansi dan Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual"**.

1.2 Perumusan Masalah

Lahirnya tiga paket Undang-Undang beserta Peraturan Pemerintah yang mengamanatkan bahwa pemerintah daerah harus melakukan perubahan terhadap standar akuntansi berbasis kas menjadi akuntansi berbasis akrual

menyebabkan terjadinya sebuah perubahan besar bagi bidang keuangan. Dikarenakan adanya perubahan ini tentu penerapan standar akuntansi pemerintahan memerlukan persiapan yang matang dalam rangka menyukseskan reformasi akuntansi. Oleh karena itu berdasarkan apa yang dipaparkan pada latar belakang, perumusan masalah yang diangkat pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kesiapan dari Pemerintah Kota Palangka Raya dalam rangka implementasi standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual yang diindikasikan dengan sumber daya manusia, perangkat pendukung, dan komitmen organisasi?
2. Apakah yang menjadi kendala dalam implementasikan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual yang diindikasikan dengan sumber daya manusia, perangkat pendukung, dan komitmen organisasi?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk memahami dan mengetahui kesiapan dari Pemerintah Kota Palangka Raya dalam rangka implementasi standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual yang diindikasikan dengan sumber daya manusia, perangkat pendukung, dan komitmen organisasi.
2. Untuk memahami dan mengetahui kendala apa saja yang terdapat dalam implementasikan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual.

1.4 Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1. Secara teoritis, diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat bagi para pengguna standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual. Dengan demikian, pemerintah daerah yang masih melakukan evaluasi mampu mempersiapkan penerapan standar akuntansi pemerintahan dengan matang.
2. Secara praktis
   a. Bagi Pemerintah Daerah

      Dapat memberikan manfaat kepada pemerintah daerah, untuk dapat menjadi sumber informasi, acuan melakukan peningkatan faktor pendukung penerapan standar akuntansi sektor publik dan diharapkan dapat memberi masukan terhadap pemerintah saat akan melakukan evaluasi agar kualitas dan kuantitas pelaporan keuangan pemerintah daerah akan semakin meningkat.

   b. Bagi peneliti dan akademisi

      Dapat dijadikan sebagai referensi penelitian selanjutnya, mendapatkan pengalaman praktis dalam penerapan teori selama proses perkuliahan, memperluas ilmu dan wawasan mengenai reformasi yang terjadi pada bidang keuangan khususnya perubahan yang terjadi terhadap sektor publik mengenai standar akuntansi berbasis kas menjadi akuntansi berbasis akrual.