

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah Republik Indonesia sejak lama telah mencanangkan untuk mengubah bentuk basis pelaporan keuangan pemerintah menjadi basis akrual. Pemerintah Republik Indonesia berharap dengan diterapkannya basis akrual dalam penyusunan laporan keuangan pemerintahannya, laporan keuangan yang dihasilkan menjadi lebih transparan dan akuntabel.

Sebagai bentuk keseriusan, Pemerintah Indonesia membuat SAP baru yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Dalam salah satu pasal di undang-undang tersebut, yakni pasal 32 ayat (2) menjelaskan bahwa “Standar akuntansi pemerintah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan peraturan pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)”.

SAP terbaru diterbitkan oleh Pemerintah Indonesia pada tahun 2005 yang dituliskan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005. SAP ini berisikan sistematika pelaporan keuangan berbasis kas menuju akrual (*cash towards accrual*). Maksud dari basis kas menuju akrual ini adalah pendapatan, belanja, dan biaya masih dicatat berdasarkan basis kas sedangkan aset, utang, dan ekuitas dana dicatat berdasarkan basis akrual. Penerbitan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 ini dimaksudkan oleh pemerintah sebagai bagian dari proses pemenuhan kewajiban pemerintah yang telah diamanatkan dalam Undang-

Undang No. 17 tahun 2003 pasal 36 ayat (1) yang berisi, “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 dilaksanakan paling lambat 5 (lima) tahun”.

Sesuai dengan Undang-Undang No. 17 tahun 2003 pasal 36 ayat (1), pada tahun 2010 Pemerintah Indonesia menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 yang berisikan SAP Berbasis Akrual. Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 ini juga menjelaskan bahwa bagi entitas yang belum siap menggunakan basis akrual, masih diperbolehkan untuk menggunakan basis kas menuju akrual dalam pelaporan keuangannya. Kemudian pada tahun 2013, Kementrian Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tentang Penerapan SAP Berbasis Akrual pada Pemerintah Daerah. Dalam peraturan ini menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah diharapkan melaksanakan akuntansi berbasis akrual secara penuh pada pelaporan keuangan paling lambat pada tahun anggaran 2015.

Reformasi manajemen keuangan sektor publik ini, tidak lepas dari beragam opini yang diungkapkan oleh masyarakat bahwa organisasi sektor publik dianggap kurang produktif, tidak efisien, selalu rugi, rendah kualitas, kurang inovasi dan kreativitas, dan kekurangan-kekurangan lainnya (Mahmudi, 2010). Penggunaan SAP berbasis akrual dimaksudkan Pemerintah Indonesia untuk memberi manfaat yang lebih baik bagi para pemangku kepentingan, baik para

pengguna maupun pemeriksa laporan keuangan pemerintah, dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan. Pemikiran ini sejalan dengan *Study Nomor 14* yang diterbitkan oleh *International Public Sector Accounting Standard Board (2011)*, yang mengungkapkan bahwa informasi yang disajikan pada akuntansi berbasis akrual dalam pelaporan keuangan memungkinkan pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam rangka: a.) menilai akuntabilitas pengelolaan seluruh sumber daya entitas serta penyebaran sumber daya tersebut, b.) menilai kinerja, posisi keuangan dan arus kas dari suatu entitas, c.) pengambilan keputusan mengenai penyediaan sumber daya, atau melakukan bisnis dengan suatu entitas. Dalam hal yang lebih detil dalam *Study Nomor 14*, pelaporan berbasis akrual dapat: a.) menunjukkan bagaimana pemerintah membiayai aktivitas-aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan dananya; b.) memungkinkan pengguna laporan untuk mengevaluasi kemampuan pemerintah saat ini untuk membiayai aktivitas-aktivitasnya dan untuk memenuhi kewajiban-kewajiban dan komitmen-komitmennya; c.) menunjukkan posisi keuangan pemerintah dan perubahan posisi keuangannya; d.) memberikan kesempatan pada pemerintah untuk menunjukkan keberhasilan pengelolaan sumber daya yang dikelolanya; e.) bermanfaat untuk mengevaluasi kinerja pemerintah dalam hal efisiensi dan efektivitas penggunaan sumber daya.

Dalam laporan keuangan berbasis akrual terdapat penambahan tiga laporan keuangan yaitu, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, dan Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih. Laporan-laporan tersebut sebenarnya telah

ada dalam basis kas menuju akrual namun tidak diwajibkan untuk menyusunnya. Laporan Operasional berisikan informasi atas seluruh kegiatan operasional keuangan entitas pelaporan. Sedangkan Laporan Perubahan Ekuitas berisikan informasi tentang perubahan posisi keuangan entitas pelaporan (mengalami kenaikan atau penurunan) sebagai akibat dari kegiatan yang dilakukan selama periode pelaporan. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih berisikan informasi kenaikan atau penurunan Saldo Anggaran Lebih (SAL) tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya dan hanya disajikan oleh entitas yang menyusun laporan keuangan konsolidasi.

Penggunaan SAP berbasis akrual ini juga tidak lepas dari banyaknya negara-negara yang juga menggunakan basis akrual dalam pelaporan keuangannya. Beberapa negara maju anggota OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) seperti Amerika Serikat, Australia, Inggris, dan Selandia Baru telah lama menggunakan basis akrual dalam pelaporan keuangan mereka (Mu'am, 2011). Pemerintah Indonesia berharap dengan diterapkannya SAP berbasis akrual ini, pertukaran informasi khususnya dalam sektor keuangan pemerintahan dapat lebih mudah dan dapat menarik minat beberapa negara untuk berinvestasi di Indonesia. Menurut Carruthers (1995) kondisi ini adalah sebuah kenyataan bahwa struktur suatu organisasi dipengaruhi oleh lingkungan sosial tempat ia berada atau biasa disebut paham teori institusional.

Pro-Kontra pun terjadi selama beberapa tahun belakangan tentang kesiapan Pemerintah dalam menerapkan basis akrual pada proses penyusunan laporan

keuangan pemerintah. Beberapa dari hasil penelitian yang telah dilakukan oleh para peneliti sebelumnya, salah satunya milik Purnama (2015) yang mengungkapkan bahwa dari kategori SDM, Pemerintah Daerah belum siap untuk menerapkan SAP berbasis akrual dan beberapa kendala lain seperti, staf bagian keuangan yang belum mencukupi kualifikasi dan latar belakang pendidikan yang sesuai. Hal yang sama juga diungkapkan oleh Simanjuntak dalam Halim dan Kusufi (2014) bahwa kendala yang menambah dilema akrualisasi sektor publik yaitu, Sistem Akuntansi dan *IT Based System*, komitmen dari pemimpin, tersedianya SDM yang kompeten, dan resistensi terhadap perubahan.

Adapun penelitian serupa, pernah dilakukan oleh Wahyuni & Adam (2015) yang melakukan analisis implementasi SAP berbasis akrual pada Pemerintah Kota Malang dalam perspektif teori institusional yang menyimpulkan bahwa institusionalisasi implementasi SAP berbasis akrual dipengaruhi oleh *coercive isomorphism*, *mimetic isomorphism*, dan *normative isomorphism*. Penelitian ini akan dilaksanakan pada Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik. Alasan dipilihnya Kabupaten Gresik sebagai tempat dilaksanakannya penelitian ini, adalah karena penyusunan laporan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik menggunakan Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah (SIPKD) yang merupakan aplikasi pemberian Kemendagri yang masih dalam proses pengembangan, dan dalam 3 tahun terakhir laporan keuangan yang diterbitkan oleh Kabupaten Gresik mendapat opini “wajar dengan pengecualian” oleh BPK. Peneliti ingin mengetahui bagaimana pengimplementasian basis akrual pada Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik ditinjau dari perspektif teori institusional.

1.2 Rumusan Masalah

Untuk menjawab rasa penasaran peneliti, pertanyaan yang akan diajukan oleh peneliti adalah, bagaimana proses implementasi SAP berbasis akrual pada penyusunan laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Gresik?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari rumusan masalah yang tersusun, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam menghadapi basis akrual dalam penyusunan laporan keuangannya.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam memperkaya wawasan tentang upaya dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menghadapi basis akrual serta problematika yang dihadapi selama proses penyusunan laporan keuangan berbasis akrual.

1.4.2 Manfaat Praktis

Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik setelah terselesaikannya penelitian ini, peneliti berharap Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dapat mengetahui problematika yang terjadi selama proses penyusunan laporan keuangan berbasis akrual. Sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dapat segera melakukan evaluasi untuk meningkatkan kinerja mereka dalam menyusun laporan keuangan berbasis akrual.