

13 → 59  
29 → 13  
Lk

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### I.1. Latar Belakang

Indonesia telah memulai suatu babak baru dalam penyelenggaraan pemerintahan sejak awal tahun 2001, dimana bangsa ini mulai menerapkan otonomi daerah yang dilaksanakan diseluruh kota dan kabupaten. Otonomi daerah ini didasari dengan adanya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang menyebutkan tentang perlunya dilaksanakan otonomi daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah didorong dengan adanya suatu kondisi, dimana masyarakat semakin menghendaki adanya keterbukaan dan kemandirian (desentralisasi) dari pemerintah. Kondisi ini terlihat jelas dari adanya reformasi yang membuat banyak perubahan pada negara ini, juga memerlukan banyak penyesuaian, termasuk reformasi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dikenal dengan otonomi daerah. Kondisi tersebut sesuai dengan munculnya globalisasi yang membuat setiap negara terpacu untuk memajukan dan mengembangkan negaranya karena tuntutan untuk daya saing dari setiap negara yang semakin besar. Daya saing setiap negara juga mencakup daya saing pemerintah daerahnya yang dapat dicapai melalui tingkat kemandirian pemerintah daerah.

Otonomi daerah merupakan suatu upaya yang dilakukan oleh pemerintah pusat dalam memberdayakan daerah terutama dalam pengambilan keputusan daerah agar daerah tersebut dapat lebih leluasa untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan dan potensi daerah itu sendiri (Bastian, 2003: 1). Selain itu pemberian otonomi luas kepada daerah ditujukan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Menurut Syafrudin (1985) seperti yang dikutip oleh Arivianto (2004: 1), otonomi daerah adalah kebebasan atau kemandirian, bukan kemerdekaan. Kemandirian tersebut bersifat terbatas guna memelihara dan memajukan kesejahteraan masyarakat melalui suatu wewenang di dalam merencanakan, melaksanakan, dan mengendalikan berbagai kebijakan pembangunan daerah berdasarkan kemampuan keuangan dan aspirasi masyarakat setempat.

Otonomi daerah ini kembali diperkuat dan diperbaharui dengan adanya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Definisi otonomi daerah menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004, adalah sebagai berikut:

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Seiring dengan berjalannya otonomi daerah pada tiap kota dan kabupaten, telah menyebabkan semakin banyaknya tuntutan dari berbagai pihak mengenai pengelolaan pemerintah yang baik (*good government governance*). Pemahaman

mengenai *good governance* ini sudah mulai dikenal di Indonesia sejak tahun 1990-an, kemudian semakin berkembang mulai tahun 1996, seiring dengan interaksi pemerintah Indonesia dengan negara luar serta lembaga-lembaga bantuan yang semakin menyoroti kondisi perkembangan ekonomi dan politik Indonesia. *Good governance* tersebut dijadikan aspek dalam mempertimbangkan pemberian bantuan baik berupa pinjaman (*loan*) maupun hibah (*grant*) dari lembaga-lembaga bantuan tersebut ([www.kabprobolinggo.go.id](http://www.kabprobolinggo.go.id)).

*Good government governance* merupakan suatu tata pemerintahan yang baik, dimana sistem pengelolaan pemerintahan tersebut berbasis pada masyarakat atau demokrasi. Untuk mewujudkan *good government governance* tersebut dibutuhkan adanya partisipasi; transparansi dan akuntabilitas; efektivitas dan keadilan; dan supremasi hukum. Seluruh karakteristik tersebut merupakan basis penilaian dalam menciptakan suatu tata pemerintahan yang baik (Kompas, 11 Juli 2005).

Pengelolaan pemerintah yang baik ini berhubungan erat dengan kinerja pemerintahan yang baik, akuntabilitas dan transparansi publik. Hal tersebut dapat terwujud dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang mewajibkan setiap pemerintah daerah untuk mempertanggungjawabkan keuangan daerahnya dalam bentuk laporan keuangan yang berupa neraca daerah, laporan aliran kas, laporan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disebut APBD, dan nota perhitungan APBD. Agar pengelolaan keuangan daerah dapat memenuhi asas tertib, ekonomis, efektif, efisien, akuntabel, transparan, dan

komprehensif, maka dikeluarkanlah Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD. Sedangkan menurut pasal 32 ayat 1 Undang-undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bentuk dan isi daripada laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan APBD tersebut disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

Pelaksanaan otonomi daerah pada kota dan kabupaten, juga pengelolaan pemerintah yang baik tersebut telah membuat pengelolaan keuangan sepenuhnya berada di tangan pemerintah daerah. Sesuai dengan pasal 23 ayat 2 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bahwa pengelolaan keuangan daerah perlu dilakukan secara efisien, efektif, transparan, dan akuntabel, maka dari itu diperlukan adanya suatu sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik dalam mengelola keuangan daerah tersebut. Melalui sistem akuntansi pemerintahan dan standar akuntansi pemerintahan, pemerintah daerah lebih diarahkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan sehingga dapat mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan.

Sistem akuntansi pemerintahan menurut Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2005 adalah serangkaian prosedur manual maupun yang terkomputerisasi mulai dari pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran dan pelaporan posisi keuangan, dan operasi keuangan pemerintah. Empat tipe sistem akuntansi sektor publik yang dikenal di Indonesia terdiri dari (Bastian, 2003: 5) :

1. Sistem akuntansi anggaran
2. Sistem akuntansi dana
3. Sistem akuntansi komitmen
4. Sistem akuntansi akrual – sistem akuntansi pemerintah berbasis adaptasi IPSAS  
(*International Public Sector Accounting Standard*)

Sesuai dengan pasal 6 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005, bahwa pemerintah perlu menyusun sistem akuntansi pemerintahan yang mengacu pada standar akuntansi pemerintahan.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yang selanjutnya disebut SAP, merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintahan. SAP dinyatakan dalam bentuk Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan, yang selanjutnya disebut PSAP, yang terdiri dari 11 PSAP. Menurut pasal 32 ayat 2 Undang-undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, standar akuntansi pemerintahan tersebut disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan. Sesuai dengan Undang-undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara bahwa Komite Standar Akuntansi Pemerintahan yang bertugas menyusun standar akuntansi pemerintahan sesuai dengan kaidah akuntansi yang berlaku umum tersebut dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang transparan dan akuntabel.

Standar akuntansi pemerintahan selain diperlukan untuk menyusun sistem akuntansi pemerintahan, juga diperlukan dalam penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN ataupun APBD. Laporan pertanggungjawaban tersebut setidaknya-tidaknya meliputi laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang disusun dan disajikan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal tersebut sesuai dengan pasal 184 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Dengan demikian, standar akuntansi pemerintahan merupakan persyaratan yang mempunyai dasar hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia.

Saat ini pemerintah daerah masih menerapkan berbagai praktik akuntansi selain standar akuntansi pemerintahan, antara lain: Manual Administrasi Keuangan Daerah (MAKUDA) tahun 1981, sistem akuntansi yang berbasis SAKD versi tim Pokja 355 tahun 2001, Kepmendagri No. 29 tahun 2002, sistem akuntansi berbasis IPSAS, dan lainnya. Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman pada tahun 2002 sudah mengikuti perkembangan dalam menyusun laporan keuangannya dengan menerapkan prototipe pelaporan keuangan pemerintah yang berbasis IPSAS, dan hal tersebut telah membuat Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dijadikan acuan oleh pemerintah daerah kabupaten lain dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan daerahnya masing-masing.

Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman saat ini masih menggunakan Sistem Informasi Akuntansi Keuangan Daerah tahun 2004 dan Peraturan Bupati No.2/Per.Bup/2005 tentang Akuntansi Keuangan Daerah dalam penyusunan laporan pertanggungjawabannya. Standar Akuntansi Pemerintahan belum dapat diterapkan pada Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, tetapi Sistem Informasi Akuntansi Keuangan Daerah dan Peraturan Bupati tersebut sudah mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintahan. Berdasarkan uraian dan latar belakang diatas, maka penulis memilih topik “ANALISA KESIAPAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN SLEMAN DALAM MENERAPKAN STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN”.

## **I.2. Perumusan Masalah**

Dengan latar belakang masalah tersebut diatas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kesiapan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005?
2. Bagaimana langkah dan strategi yang ditempuh oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan pada laporan keuangannya?

### **I.3. Batasan Masalah**

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Pemerintah daerah dalam penelitian ini adalah seluruh dinas yang terdapat di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.
2. Pengertian dari Standar Akuntansi Pemerintahan adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintahan. Laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan.
3. Kesiapan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dilihat dari kesiapan sumber daya manusia dalam pemahamannya terhadap SAP, sarana prasarana yang tersedia, sistem dan prosedur yang akan digunakan, serta dana yang disediakan untuk mempersiapkan penerapan SAP.

### **I.4. Tujuan Penelitian**

1. Untuk memberikan suatu informasi kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman mengenai kesiapan setiap dinas yang terdapat di pemerintah daerah dalam menerapkan SAP.
2. Mengetahui upaya-upaya yang selama ini sudah dilakukan dan strategi yang perlu dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam menerapkan SAP.

## **I.5. Manfaat Penelitian**

### **1. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman**

Penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman khususnya dinas-dinas terkait dalam menyusun kebijakan yang berkaitan dengan upaya penerapan standar akuntansi pemerintahan.

### **2. Bagi Pihak Lain**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan tambahan informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan di bidang ini.

### **3. Bagi Peneliti**

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan keilmuan teori di bangku kuliah dengan praktek di lapangan.

## **I.6. Metode Penelitian**

### **I.6.1. Obyek**

Obyek penelitian ini adalah semua dinas yang ada di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, yaitu: Dinas Permukiman, Prasarana Wilayah dan Perhubungan; Dinas Pengairan, Pertambangan dan Penanggulangan Bencana Alam; Dinas Pertanian dan Kehutanan; Dinas Perdagangan, Perindustrian, Koperasi dan Penanaman Modal; Dinas Kesehatan; Dinas Pendidikan; Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan Keluarga Berencana; Dinas Polisi Pamong Praja dan Ketertiban Masyarakat; Dinas Kebudayaan dan Pariwisata; Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah.

### **I.6.2. Data penelitian**

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer, yaitu data yang diperoleh dari hasil wawancara dengan staf Dinas Permukiman, Prasarana Wilayah dan Perhubungan; staf Dinas Pengairan, Pertambangan dan Penanggulangan Bencana Alam; staf Dinas Pertanian dan Kehutanan; staf Dinas Perdagangan, Perindustrian, Koperasi dan Penanaman Modal; staf Dinas Kesehatan; staf Dinas Pendidikan; staf Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan Keluarga Berencana; staf Dinas Polisi Pamong Praja dan Ketertiban Masyarakat; staf Dinas Kebudayaan dan Pariwisata; staf Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah.

### **I.6.3. Metode pengumpulan data**

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode studi lapangan, yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data langsung dari pemerintah daerah yang menjadi obyek penelitian dengan cara:

#### *a. In-depth interview*

Pengumpulan data dengan cara meminta keterangan atau tanya jawab langsung dengan pihak-pihak terkait yang berada pada setiap dinas mengenai sejauh mana kesiapan dan upaya apa saja yang dilakukan dalam menerapkan SAP.

#### *b. Pengamatan langsung*

Pengumpulan data yang dilakukan dengan pengamatan terhadap pengelolaan dan pelaporan keuangan pemerintah daerah pada setiap dinas.

#### **I.6.4. Metode analisis data**

Langkah-langkah yang akan dilakukan untuk menganalisis data:

1. Melakukan identifikasi standar yang dipakai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam pelaporan keuangannya sebelum menggunakan SAP. Untuk melakukan identifikasi standar yang dipakai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, akan digunakan *point-point* pertanyaan sebagai berikut:
  - a. Apa standar akuntansi yang dipakai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman saat ini?
  - b. Apa yang mendasari standar akuntansi tersebut sehingga dipakai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman?
  - c. Apa dasar hukum dari standar akuntansi yang digunakan?
2. Melakukan identifikasi kesiapan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman untuk menerapkan SAP. Untuk melakukan identifikasi kesiapan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, akan digunakan *point* pertanyaan sebagai berikut:

Bagaimana kesiapan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dilihat melalui sumber daya manusia, sarana prasarana, finansial, serta sistem dan prosedur yang akan digunakan?
3. Melakukan identifikasi upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam menerapkan SAP. Untuk melakukan identifikasi upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, akan digunakan *point-point* pertanyaan sebagai berikut:

- a. Apa saja upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman sebelum penerapan SAP?
- b. Apakah ada upaya yang tidak dapat dilaksanakan dan mengapa?

## **I.7. Sistematika Penulisan**

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini merupakan pendahuluan yang berisi tentang latar belakang penelitian, perumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan metode penelitian.

### **BAB II : STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN**

Bab ini membahas akuntansi sektor publik, laporan pertanggungjawaban yang perlu dibuat oleh pemerintah, sistem akuntansi sektor publik, standar akuntansi pemerintahan.

### **BAB III : GAMBARAN UMUM PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN SLEMAN**

Bab ini berisi tentang gambaran umum Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman yang meliputi : keadaan geografis, iklim, demografis, pemerintahan, kondisi sosial dan keuangan, standar akuntansi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.

### **BAB IV : HASIL PENELITIAN**

Bab ini berisi mengenai kesiapan, dan upaya dari Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam menerapkan SAP.

### **BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini berisi kesimpulan dan saran dari hasil penelitian.