

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Indonesia mulai menerapkan otonomi daerah sebagai kebijakan baru dari pemerintah Republik Indonesia dalam memperbaiki berbagai hal atau disebut juga reformasi. Reformasi tersebut awalnya dilakukan dengan mengganti Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 yang berkaitan dengan Keuangan Negara dan Daerah (Bastian, 2003).

Otonomi daerah didasari pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang berisi tentang perlunya dilaksanakan Otonomi Daerah. Pertimbangan yang mendasari perlunya diselenggarakan otonomi daerah adalah perkembangan kondisi baik didalam negeri maupun diluar negeri, dimana masyarakat semakin menghendaki adanya keterbukaan dan kemandirian (desentralisasi) dari pemerintah. Disisi lain, keadaan di luar negeri menunjukkan globalisasi yang menuntut adanya persaingan pada tiap negara. Daya saing ini juga diharapkan menjadi motifasi bagi pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan kemandirian pada pemerintah daerah.

Menurut Bastian (2003) 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.

Undang-undang Nomor 22 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian diperbarui dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-undang Nomor 32 dan Undang-undang Nomor 33 memberikan pedoman dan spirit bagi pemerintah daerah untuk memberdayakan sumber daya ekonomi yang ada secara mandiri, ekonomis, efektif dan efisien. Undang-undang tersebut dimaksudkan agar pengelolaan daerah lebih baik, sehingga diharapkan kualitas pelayanan masyarakat semakin baik.

Definisi otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, adalah sebagai berikut:

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

Desentralisasi, demokrasi, transparansi dan akuntabilitas sangat diperlukan bagi penyelenggaraan pemerintah dan pengelolaan keuangan daerah yang merupakan upaya dalam pengelolaan pemerintah yang baik (*good government governance*). *Good governance* sudah mulai dikenal di Indonesia sejak tahun 1990-an, sementara itu *good governance* merupakan suatu upaya penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran

terhadap adanya salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif.

Pada dasarnya desentralisasi dapat mencakup berbagai bidang, yaitu politik, administrasi, dan fiskal. Desentralisasi fiskal adalah pendelegasian tanggung jawab dan pembagian kekuasaan dan kewenangan di bidang fiskal yang meliputi aspek penerimaan (*tax assignment*) maupun aspek pengeluaran (*expenditure assignment*). Desentralisasi fiskal ini dikaitkan dengan tugas dan fungsi Pemerintah Daerah dalam penyediaan barang dan jasa publik (*public goods/public servis*). Dengan demikian, desentralisasi fiskal akan memberi keleluasaan kepada daerah untuk menggali potensi daerah dan memperoleh transfer dari pusat dalam kerangka keseimbangan fiskal (Yuwono, 2002: 129).

Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah 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 (APBD), dan nota perhitungan APBD.

PAN merupakan laporan realisasi pendapatan dan belanja dalam satu tahun anggaran tertentu. Dimana pemerintah menyampaikan RUU-PAN kepada DPR-RI sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan dari APBN, dimana pertanggungjawaban keuangan Negara tersebut merupakan bagian dari akuntabilitas publik yang harus disampaikan oleh pemerintah atas penggunaan uang Negara yang diperoleh dari rakyat dan untuk tujuan

kesejahteraan rakyat berdasarkan UUD 1945, Pasal 23 Ayat (5) dan UU APBN setiap tahun yaitu bahwa Pemerintah diharuskan membuat pertanggungjawaban keuangan Negara.

Didalam sejarah Indonesia sejak kemerdekaan sampai saat ini, Pemerintah telah menyampaikan pertanggungjawaban keuangan Negara dalam berbagai bentuk. Di tahun 1948, Pemerintah menyampaikan pertanggungjawaban keuangan Negara pertama kali dalam bentuk Neraca Kekayaan Negara. Hal ini berlangsung sampai dengan tahun 1953. Untuk periode 1954 sampai dengan 1966 tidak secara jelas diketahui bentuk pertanggungjawaban keuangan Negara oleh Pemerintah. Di tahun 1967 sampai dengan yang terakhir tahun 1999/2000 Pemerintah menyampaikan pertanggungjawaban keuangan Negara dalam bentuk PAN (Bahtiar, Muchlis, Iskandar, 2002).

Menurut Shah (1997) secara teoritis, desentralisasi ini diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: *pertama* mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreatifitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) diseluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia dimasing-masing daerah. *Kedua*, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ketingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah tingkat Kabupaten diberi kewenangan yang luas dalam menyelenggarakan semua urusan pemerintah mulai dari

perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama, dan kewenangan lain yang ditetapkan Peraturan Pemerintah (Yenni, 2000: 15). Sebagai konsekuensi dari kewenangan otonomi yang diberikan, Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan serta kesejahteraan bagi masyarakat.

Menurut Pristwanto (2001) ada beberapa misi yang tersurat dalam Undang-undang Nomor 22 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999. Pertama, menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah. Kedua, meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat. Ketiga, memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Otonomi daerah diberikan untuk terciptanya kemandirian Pemerintah Daerah yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah agar dapat menyelenggarakan pemerintahannya sendiri. Otonomi daerah diberikan pada Pemerintah Daerah dengan tujuan agar lebih meningkatkan efisiensi dan efektifitas sehingga pembangunan di daerah diarahkan agar lebih mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Hal ini bisa dipenuhi apabila Pemerintah Daerah mampu mengelola potensi daerahnya yaitu sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya keuangannya secara optimal.

Pada bulan Juni tahun 2005 Pemerintah menerbitkan peraturan baru yaitu Standar Akuntansi Pemerintahan. Menurut pasal 6 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yang

dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintahan. Standar Akuntansi Pemerintahan dipakai sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintah yang transparan dan akuntabel. Selain digunakan sebagai pedoman untuk menyusun sistem akuntansi pemerintahan, SAP juga diperlukan dalam penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD ataupun APBN.

SAP dinyatakan dalam bentuk Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan, yang selanjutnya disebut PSAP, terdiri dari 11 PSAP. Standar Akuntansi Pemerintahan disusun oleh Komite Standar yang *independen* dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan. Komite Standar Akuntansi Pemerintahan bertugas menyusun Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai dengan kaidah akuntansi yang berlaku umum tersebut dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang transparan dan akuntabel. Komite Standar Akuntansi Pemerintahan, selanjutnya disebut KSAP yang diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang berfungsi menyusun dan mengembangkan SAP. Interpretasi Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan, selanjutnya disebut IPSAP adalah merupakan klarifikasi, penjelasan serta uraian lebih lanjut atas pernyataan SAP yang diterbitkan.

UU No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 kemudian diperkuat dengan Keputusan Presiden RI Nomor 84 Tahun 2004 tentang Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) yang kemudian diubah dengan Keputusan Presiden RI Nomor 2 Tahun 2005 tentang Komite Standar

dengan Keputusan Presiden RI Nomor 2 Tahun 2005 tentang Komite Standar Akuntansi Pemerintahan. Keppres tersebut menguatkan kedudukan KSAP yang telah dibentuk oleh Menteri Keuangan dengan Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 308/KMK.012/2002 tentang Komite Standar Akuntansi Pemerintah Pusat. KSAP bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas dan keandalan pengelolaan keuangan pemerintah.

Saat ini Pemerintah Kota Yogyakarta masih memakai Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam pedoman penyusunan laporan keuangannya. Sedangkan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah digunakan untuk membuat laporan keuangan dan Sistem Manajemen Informasi Keuangan Daerah digunakan untuk membuat RASK, RASK Perubahan, DASK dan DASK Perubahan Pemerintah Kota Yogyakarta. Pada bulan September 2006, ada peraturan baru yaitu Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri No. 26 Tahun 2006 tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007. Ini membuat Pemerintah Kota Yogyakarta kesulitan dalam menyesuaikan dengan SAP dalam penyusunan laporan keuangan.

Pada tahun 2007 Pemerintah Kota Yogyakarta merencanakan akan mengimplementasikan Permendagri No. 13 Tahun 2006 dan Permendagri No. 26 Tahun 2006 sekaligus mengarah pada penerapan SAP. Oleh karena pentingnya

peranan pemerintah dalam menyejahterakan masyarakat daerahnya, dimana telah tertuang dalam SAP. Berdasarkan uraian diatas, maka penulis memilih topik **“UPAYA-UPAYA PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA DALAM MENERAPKAN STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN”**.

I.2. Perumusan Masalah

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

1. Bagaimana upaya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam usahanya untuk menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan?
2. Apa saja kendala yang dialami Pemerintah Kota Yogyakarta dalam upaya menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan pada laporan keuangannya?

I.3. Batasan Masalah

Dalam penelitian ini akan diberikan beberapa batasan masalah sebagai berikut:

1. Penelitian ini dilakukan pada seluruh dinas yang ada di Pemerintah Kota Yogyakarta.
2. Pengertian dari Standar Akuntansi Pemerintahan adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintahan yang mengacu pada PSAP atau PP/ No. 24/2005.
3. Upaya-upaya dalam menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan dilihat dari:
 - a. Upaya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam melakukan penyesuaian terhadap PSAP yang ada dalam rangka pelaporan keuangan.

- b. Upaya Pemerintah Kota Yogyakarta berdasarkan kesiapan aspek sumber daya manusia, sarana prasarana, dan keuangan.

I.4. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah diatas maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kesiapan dari setiap dinas yang terdapat di Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menerapkan SAP.
2. Untuk mengetahui persiapan dan upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menerapkan SAP.

I.5. Manfaat Penelitian

Manfaat dalam penelitian ini adalah:

1. Bagi Pemerintah Kota Yogyakarta

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam upaya menerapkan SAP di setiap dinasnya.

2. Bagi Pihak Lain

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi masyarakat dan pihak yang berkepentingan di bidang ini.

3. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana untuk menerapkan berbagai teori yang telah didapat di bangku kuliah ke dalam praktek sesungguhnya.

I.6. Metode Penelitian

I.6.1. Objek dan Lokasi Penelitian

Objek penelitian ini adalah 12 (dua belas) dinas yang ada di Pemerintah Kota Yogyakarta, yaitu:

- a. Dinas Ketertiban.
- b. Dinas Perijinan.
- c. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi.
- d. Dinas Pengelolaan Pasar.
- e. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
- f. Dinas Kesehatan.
- g. Dinas Pendidikan.
- h. Dinas Kesejahteraan Sosial.
- i. Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah.
- j. Dinas Perhubungan.
- k. Dinas Lingkungan Hidup.
- l. Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya.

I.6.2. Data Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Laporan keuangan tahun anggaran 2005.
2. Realisasi penerimaan tahun anggaran 2005.
3. Rekapitulasi pengeluaran tahun anggaran 2005.

4. Data yang diperoleh dari jawaban kuesioner yang akan diolah lebih lanjut.
5. Data yang diperoleh dari hasil wawancara dengan setiap staf dinas yang terkait.
6. Regulasi yang dipakai dalam penyusunan laporan keuangan.

1.6.3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Wawancara, yaitu dengan berdialog langsung dengan setiap staf dinas yang terkait yang berada pada setiap dinas mengenai sejauh mana upaya dan kendala yang dialami Pemerintah Kota Yogyakarta dalam usahanya untuk menerapkan SAP.
2. Dokumentasi, yaitu semua data-data yang diperoleh yang diperlukan dalam penelitian ini.
3. Kuesioner, yaitu membuat dan menyusun daftar pertanyaan untuk mendapatkan jawaban atau data untuk diolah lebih lanjut.
4. Observasi, yaitu dengan melihat langsung dan menganalisa catatan-catatan dan laporan yang ada pada Pemerintah Kota Yogyakarta.

1.6.4. Metode Analisis Data

Berdasarkan rumusan masalah diatas, untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Yogyakarta, maka langkah-langkah dalam melakukan penelitian adalah:

1. Melakukan identifikasi standar pelaporan keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta yang selama ini digunakan. Untuk melakukan identifikasi standar

pelaporan keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta yang selama ini digunakan, akan digunakan *point-point* pertanyaan sebagai berikut:

- a. Apa standar pelaporan keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta yang sekarang digunakan?
- b. Apa dasar hukum dari standar akuntansi yang sekarang digunakan?
2. Melakukan identifikasi upaya-upaya persiapan penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan. Untuk mengidentifikasi upaya-upaya persiapan penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan dilakukan dalam beberapa aspek, maka akan digunakan *point-point* pertanyaan sebagai berikut:
 - a. Bagaimana upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam rangka melakukan penyesuaian terhadap PSAP berdasarkan PP/No. 24/2005 dalam rangka pelaporan keuangan?
 - b. Bagaimana upaya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan dilihat dari aspek sumber daya manusia?
 - c. Bagaimana upaya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan dilihat dari aspek sarana prasarana?
 - d. Bagaimana upaya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan dilihat dari aspek keuangan?
4. Analisa faktor-faktor yang menjadi kendala dalam upaya penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan, akan digunakan *point-point* sebagai berikut:
 - a. Apa saja kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam upaya menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan?

Identifikasi kendala-kendala yang dihadapi dilihat dari:

- a. Kendala-kendala dalam rangka penerapan prinsip-prinsip dalam PSAP.
 - b. Kendala-kendala dalam aspek sumber daya manusia.
 - c. Kendala-kendala dalam aspek sarana prasarana.
 - d. Kendala-kendala dalam aspek keuangan.
- b. Bagaimana upaya pencegahan masalah atau solusi terhadap kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam upaya menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan?

I.7. Sistematika Penulisan

BAB 1 : 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, akuntabilitas dan transparansi, laporan keuangan sektor publik, standar akuntansi pemerintahan.

BAB III : GAMBARAN UMUM PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA

Bab ini berisi tentang situasi dan kondisi Pemerintah Kota Yogyakarta secara umum meliputi letak geografis, keadaan geografis, standar akuntansi Pemerintah Kota Yogyakarta.

BAB IV : HASIL PENELITIAN

Bab ini berisi mengenai upaya-upaya dan kendala yang Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran dari hasil penelitian

