



**JKAP**  
JURNAL KEBIJAKAN & ADMINISTRASI PUBLIK

---

---

Volume 17 Nomor 1 - Mei 2013

ISSN 0852-9213

---

---

## DAFTAR ISI

**Pengantar Redaksi — 2**

**Analisa Penerapan Aplikasi Pelaporan Kepegawaian Berbasis Web  
Pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Cilacap**

*Rina Mediaswati dan Fajar Sidik — 4*

**Akuntabilitas Pelayanan Publik dalam Pelaksanaan E-Procurement  
di Kota Pangkalpinang**

*Aprizal dan Jon Roi Tua Purba — 15*

**Standar Akuntansi Pemerintahan dalam Mewujudkan Akuntabilitas  
dan Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah**

*Erwinton Putra Antonius Tarigan dan Lastia Nurtanzila — 29*

**Jalan Terjal Desentralisasi: Dinamika Penyelenggaraan  
Urusan Kepurbakalaan di Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat  
pada Era Otonomi Daerah**

*Sri Sugiharta dan Tree Setiawan Pamungkas — 46*

**Proses Perumusan Kebijakan Pertambangan di Kabupaten Sumbawa**

*Sri Nurhidayati — 58*

**Gugurnya Kebijakan Sekolah Bertaraf Internasional:  
Investasi Pendidikan Vs Komersialisasi Pendidikan**

*Edison — 72*

**Indeks — 88**

**Panduan untuk Penulis — 90**

## Standar Akuntansi Pemerintahan dalam Mewujudkan Akuntabilitas dan Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah

**Erwinton Putra Antonius Tarigan**  
Auditor Muda di Inspektorat Kabupaten Karo  
erwinton\_tarigan@yahoo.com

**Lastria Nurtanzila**  
Mahasiswa Pascasarjana MKP FISIPOL UGM  
lastria\_an08@yahoo.com

### *Abstract*

*This study discusses the implementation of accrual accounting in local government in Indonesia, as government regulation of PP No. 71 in 2010. Applying the accrual basis is one of reform program in which the government bureaucracy is less accountable and transparent in carrying financial management. Then it is required for comprehensive and reliable financial statements to stakeholder. The approach used in this research is qualitative description by interviewing, making documentation, and applying questionnaires technique to be conducted at the Local County Tax and Financial Management of Yogyakarta City. This body is responsible for the financial statement of government that is called SKPKD. This study found that there are two main determination factors. First, internal factors: commitment of regional leaders, integrity and professionalism of the bureaucracy, the availability of facilities and infrastructures, and government issues fixed assets. Second, external factors: inconsistency of regulations, unadequate understanding of Local Legislative, and financial statements opinion, as reasons for unable application of the accrual basis although it is believed to maintain existing regional assets. Based on these findings, it is recommended that the application of accrual basis must consider the readiness of the government as executive and parliament as representatives of the people in observing of the running government programs, for instance through the course, training, socialization and mentoring, including the parliament to be able to scrutinize the overall financial statements.*

**Key words:** *Accountability, accrual basis, financial statements, government of Yogyakarta City, transparency*

### *Abstrak*

*Tulisan ini mendiskusikan implementasi dari akuntansi akrual pada pemerintah daerah di Indonesia, sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010. Penggunaan basis akrual adalah satu program reformasi karena birokrasi pemerintah tidak akuntabel dan transparan dalam hal pelaksanaan manajemen keuangan. Karenanya, basis akrual dibutuhkan untuk memberikan laporan keuangan yang komprehensif dan dapat dipercaya kepada para pemangku kepentingan. Pendekatan yang dipakai dalam riset ini adalah deskripsi kualitatif dengan wawancara, pembuatan dokumentasi, dan penggunaan kuesioner untuk dilakukan di Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Keuangan (DPDPK). Dinas ini bertanggungjawab dalam membuat laporan keuangan yang disebut SKPKD. Kajian ini menemukan bahwa ada dua faktor penentu yang utama. Pertama, faktor internal: komitmen pemimpin daerah, integritas dan profesionalisme dalam birokrasi, ketersediaan fasilitas dan infrastruktur, dan permasalahan aset tetap pemerintah. Kedua, faktor eksternal yaitu inkonsistensi regulasi, opini BPK-RI terhadap laporan keuangan yang ada, dan kurangnya pengetahuan dari pihak legislatif. Faktor-faktor tersebut menjadi alasan mengapa basis akrual tidak bisa diaplikasikan meski diyakini dapat me-maintain aset daerah yang ada. Berdasarkan temuan-temuan ini, sangatlah direkomendasikan bahwa penggunaan basis akrual harus mempertimbangkan kesiapan pemerintah sebagai eksekutif dan parlemen sebagai perwakilan rakyat dalam mengawasi program pemerintah yang berjalan. Misalnya, melalui kursus, pelatihan, sosialisasi dan pendampingan, termasuk parlemen harus bisa mencermati laporan keuangan yang dibuat.*

**Kata Kunci:** *Akuntabilitas, basis akrual, laporan keuangan, pemerintah Kota Yogyakarta, transparansi*

## I. PENDAHULUAN

Pada tahun 2010, pemerintah mengeluarkan peraturan baru tentang standar akuntansi pemerintahan, melalui PP Nomor 71 Tahun 2010, yang mengatur tentang penggunaan basis akrual dalam pengelolaan dan pelaporan keuangan pemerintah, untuk menggantikan PP Nomor 24 Tahun 2005.

Basis akrual merupakan basis akuntansi yang mengakui pengaruh suatu transaksi pada saat terjadinya, tanpa memperhatikan saat kas atau setara kas diterima atau dibayar (Kawedar, *et. al.*, 2008: 86). Standar akuntansi pemerintah berbasis akrual ini diadopsi dari keberhasilan pemerintah negara-negara maju untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi keuangan pemerintah, seperti Selandia Baru, Australia, Amerika Serikat, Inggris dan Swedia, serta menjadi kesatuan reformasi dalam bidang pengelolaan keuangan pemerintah.

Namun adopsi basis akrual ini, sepertinya tidak memperhatikan kondisi kualitas pengelolaan keuangan dan lingkungan pemerintahan di Indonesia sekarang ini, khususnya Pemda. Salah satu indikator kondisi keuangan adalah perolehan opini BPK-RI atas laporan keuangan yang disajikan. Selama tahun 2006 hingga 2010, baru 7% laporan keuangan Pemda yang berbasis kas menuju akrual yang mendapatkan opini WTP (lihat Tabel 1).

Adanya standar dalam pelaporan keuangan merupakan salah satu upaya untuk memperbaiki kualitas dan kinerja pengelolaan keuangan pemerintahan sehingga lebih terukur, terstruktur dan dapat dibandingkan, sesuai dengan indikator yang digunakan dalam pelaksanaan *good governance*.

Standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual diharapkan lebih sistematis menuju pengelolaan keuangan yang lebih baik sebagai salah satu agenda reformasi keuangan di Indonesia, serta tantangan di era globalisasi sekarang ini yaitu adanya tuntutan akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan dengan adanya akuntansi pemerintahan.

Mewujudkan akuntabilitas dengan pemberian informasi dan pengungkapan (*disclosure*) aktivitas serta kinerja keuangan pemerintah melalui laporan keuangan kepada seluruh *stakeholder* diperlukan karena pemerintah adalah subjek informasi untuk memenuhi hak-hak publik yakni hak untuk tahu, hak untuk diberi informasi dan didengar aspirasinya.

Sedangkan tantangan akuntansi pemerintahan untuk mewujudkan transparansi atau keterbukaan informasi terkait pada aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada *stakeholder* dalam mengambil keputusan, sehingga informasi akuntansi pada laporan

**Tabel 1** Opini BPK atas Laporan Keuangan Pemda TA. 2006-2010

LKPD	Opini								Total
	Wajar Tapa Pengecualian	%	Wajar Dengan Pengecualian	%	Tidak Wajar	%	Tidak Memberi Pendapat	%	
<b>2006</b>	3	1%	327	70%	28	6%	105	23%	463
<b>2007</b>	4	1%	283	60%	59	13%	123	26%	469
<b>2008</b>	13	3%	323	67%	31	6%	118	24%	485
<b>2009</b>	15	3%	330	65%	48	10%	111	22%	504
<b>2010</b>	34	7%	341	66%	26	5%	115	22%	516

keuangan yang disajikan kepada masyarakat harus handal dan tepat waktu.

Berkaitan dengan uraian di atas, penulis melakukan penelitian pada Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Keuangan (selanjutnya disebut DPDPK) Kota Yogyakarta yang berperan ganda dalam hal penerapan akuntansi yakni sebagai SKPD (entitas akuntansi) dan juga sebagai SKPKD (entitas pelaporan).

Fokus penelitian diarahkan pada analisis tentang akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah setelah diterapkannya standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual. Melalui analisis tersebut beberapa tujuan yang diharapkan dapat dicapai: (1) untuk mengetahui dampak penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual atas pelaporan keuangan dalam meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta; (2) untuk mengetahui efektivitas kebijakan pengelolaan keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menerapkan standar akuntansi pemerintahan; dan (3) untuk mengetahui problematika DPDPK Kota Yogyakarta dalam menerapkan PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual.

Untuk mencapai tujuan analisis itu, digunakan metode penelitian kualitatif deskriptif (Moeleong, 2006:6), dengan menggunakan teknik pengumpulan data melalui wawancara, analisis dokumentasi dan kuisisioner pada pegawai di Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta. Kuisisioner dilakukan pada 24 responden dalam mendukung hasil wawancara yang dilakukan, sehingga dapat diambil kesimpulan dalam menjawab pertanyaan penelitian.

## II. TINJAUAN TEORI

### II.1 Akuntansi Pemerintahan: Teori dan Kebijakan

Penerapan akuntansi pemerintahan berbasis akrual menjadi bagian program reformasi

birokrasi yang direncanakan Pemerintah Indonesia. Menurut Heather Thomson dalam Widjajoso (2011), tujuan penerapan basis akrual dalam pemerintahan, yakni: (1) meningkatkan efisiensi dan efektivitas sistem keuangan (anggaran, akuntansi dan pelaporan) dalam sektor publik; (2) meningkatkan pengendalian fiskal, manajemen aset dan budaya sektor publik; (3) meningkatkan akuntabilitas dalam program penyediaan barang dan jasa oleh pemerintah; (4) menyediakan informasi yang lebih lengkap untuk pengambilan keputusan; (5) mereformasi sistem anggaran belanja (*appropriasi*); dan (6) mencapai transparansi yang lebih luas atas biaya pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah.

Dengan basis akrual, dapat disajikan neraca yang memuat semua kekayaan, utang dan ekuitas dana yang dimiliki pemerintah, sehingga pengamanan aset lebih dapat diandalkan.

Dalam penerapan basis akrual perlu diketahui karakteristik organisasinya, karena dengan berbeda karakteristik akan berbeda tujuan. Menurut Siregar dan Siregar (1996:2-3), perbedaan karakteristik antara perusahaan dengan pemerintah adalah: (1) pemerintah tidak mencari laba; (2) pemerintahan secara kolektif dimiliki oleh masyarakat tanpa bukti kepemilikan seperti saham pada perusahaan; (3) sumber keuangan diberikan warga negara tidak secara langsung berhubungan dengan jasa yang diberikan pemerintah.

Perbedaan ini mengakibatkan perbedaan tujuan bahwa laporan keuangan pemerintah bukan menjadi tujuan akhir melainkan sebagai media penyampaian informasi keuangan kepada publik sesuai peraturan dan prinsip akuntansi berlaku secara umum dalam membangun *good governance*.

Salah satu konsep mengenai model pemerintahan yang akan mendukung berjalannya *good governance* diajukan oleh Osborne dan Gaebler (1996) dalam konsep "*reinventing government*", yakni pemerintah yang menerapkan akuntansi pada pemerintah sesuai dengan karakteristik pemerintah itu

sendiri serta menuntut setiap manajemen unit kerja pemerintah mengalokasikan sumber daya yang dimiliki secara efektif dan efisien. Sehingga dengan adanya konsep ini, maka pelaksanaan akuntansi di pemerintahan tidak terlepas dari pelaksanaan anggarannya.

### 1. Sistem Keuangan dan Anggaran Pemerintahan

Di Indonesia, sistem keuangan disesuaikan dengan pemerintahan yang desentralisasi, ditunjukkan dengan adanya sistem keuangan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang tertuang dalam APBN/APBD. Ciri keuangan pemerintah (Tanjung, 2012: 9), yakni: (1) anggaran sebagai pernyataan kebijakan publik, target fiskal dan sebagai alat pengendalian; (2) investasi dalam aset tidak langsung menghasilkan pendapatan; (3) kemungkinan penggunaan akuntansi dana untuk tujuan pengendalian; dan (4) penyusutan nilai aset sebagai sumber daya ekonomi karena digunakan dalam kegiatan operasional pemerintah.

Reformasi penganggaran di Indonesia yang terjadi, perubahan kebijakan dari berbasis masukan (*input*) menjadi penganggaran berbasis kinerja (berfokus pada *outcome*) merupakan sistem penganggaran dalam pelaksanaan *good governance* dengan konsep *new public management*.

Sistem ini digunakan untuk mengatasi kelemahan anggaran tradisional yang tidak ada tolok ukur kinerjanya untuk mencapai tujuan dan sasaran pelayanan publik yang diberikan pemerintah. Menurut Bastian (2007), anggaran kinerja adalah perencanaan kinerja tahunan secara terintegrasi menunjukkan hubungan antara tingkat pendanaan program dan hasil yang diinginkan dari program tersebut.

Anggaran berbasis kinerja lebih menekankan pada konsep *value for money* yakni efektif, efisien dan ekonomis dengan indikator ukuran kinerja pengelolaan

anggaran berdasarkan masukan, keluaran, hasil, manfaat, dan dampak.

Hubungan anggaran berbasis kinerja dan akuntansi pemerintahan berbasis akrual yakni akuntansi menyediakan informasi pada tahapan anggaran mulai dari penyusunan anggaran (informasi asumsi historis), penetapan anggaran dan realisasi anggaran.

Model ini mengharuskan perencanaan yang dilakukan berbasis pada informasi akuntansi berbasis akrual, misalnya dalam APBD untuk menentukan *cash expenditure budget* tidak dapat dilakukan tanpa adanya informasi utang dan jadwal angsuran utang yang akan datang.

Informasi tersebut dapat disajikan dari basis akrual. Anggaran berbasis akrual memiliki karakteristik anggaran berbasis kinerja yang orientasinya kepada *outcomes*. Anggaran kinerja dapat digunakan untuk meningkatkan kinerja pimpinan, misalnya kinerja Bupati/Walikota sebagai pimpinan daerah.

Dengan demikian realisasi anggaran kinerja berbasis akrual secara nyata mampu menyediakan data historis yang dapat dibandingkan dengan anggaran dan indikator yang ada.

### 2. Kebijakan dan Standar Akuntansi Pemerintahan

Kebijakan akuntansi pemerintah secara umum terangkum dalam suatu standar akuntansi pemerintahan. Standar menjadi pedoman dalam menyusun informasi pertanggungjawaban anggaran pemerintah melalui laporan keuangan yang disajikan.

Standar akuntansi merupakan pedoman dan prinsip yang mengatur perlakuan akuntansi dalam penyusunan laporan keuangan atas pengelolaan keuangan pemerintah yang transparan dan akuntabel sejalan dengan karakteristik kualitatif laporan keuangan (Darise, 2008: 244), yakni: (a) relevan; (b) handal; (c) dapat dibandingkan; dan (d) dapat dipahami.

Selain menjadi dasar untuk mengambil suatu kebijakan dalam mengalokasikan sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah, standar akuntansi pemerintahan juga sebagai dasar auditor dalam melakukan pemeriksaan.

### 3. Hubungan Akuntansi Pemerintahan dengan Akuntabilitas dan Transparansi Pengelolaan Keuangan

Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan pengelolaan keuangan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sasaran dari pertanggungjawaban adalah laporan keuangan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berlaku mencakup penerimaan, penyimpanan dan pengeluaran uang oleh instansi pemerintah (BPKP, 2000).

Kaitan akuntabilitas dengan pelaporan keuangan yakni pemberian informasi keuangan kepada *stakeholder* sehingga memungkinkan bagi mereka untuk menilai pertanggungjawaban pemerintah atas semua aktivitas yang dilakukan, bukan hanya aktivitas keuangan, dan dapat membantu pemakai dalam membuat keputusan ekonomi, sosial dan politik (Hadi, 2008: 14-16).

Informasi laporan keuangan dapat digunakan untuk memprediksi besarnya sumber daya yang dibutuhkan dalam operasional organisasi secara berkelanjutan (prediktif) serta mengetahui risiko dan ketidakpastian terkait dengan kebijakan yang diambil (prospektif).

Tetapi tidak ada jaminan bahwa adanya perbaikan sistem atau peraturan akan menunjang akuntabilitas para pejabat jika pola perilaku para politikus daerah dan birokrat masih tetap dipengaruhi oleh nilai-nilai lama yang kurang mengutamakan kepentingan publik, tetapi selalu tunduk pada pimpinan politis (Kumorotomo, 2006).

Menurut Harun (2009: 39), penerapan basis akuntansi akrual dipercaya sebagai suatu teknologi informasi yang superior untuk menciptakan transparansi yang lebih besar atas aktivitas sektor publik yang pada akhirnya bertujuan meningkatkan akuntabilitas pemerintahan serta memperbaiki kualitas pengambilan keputusan dalam lingkungan pemerintahan.

Pengaplikasian basis akrual dalam akuntansi pemerintahan utamanya untuk dapat menentukan *cost of services* dan *charging for services*, yakni untuk mengetahui besarnya biaya yang dibutuhkan untuk menghasilkan pelayanan publik serta penentuan harga pelayanan yang dibebankan kepada publik, sesuai dengan fokus dari pemerintah sebagai pemberi pelayanan kepada publik (Mardiasmo, 2002: 155). Berbeda dengan tujuan penerapan basis akrual dalam sektor swasta/perusahaan yang berorientasi dalam memaksimalkan laba.

## III. HASIL ANALISIS DAN DISKUSI

### III.1 Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Keuangan Kota Yogyakarta dalam Kebijakan Keuangan dan Akuntansi

DPDPK Kota Yogyakarta bertanggungjawab melaksanakan akuntansi sebagai unit kerja (entitas akuntansi) juga pada tingkat pemda (entitas pelaporan), seperti yang tertuang pada Perda Kota Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Susunan, Kedudukan dan Tugas Pokok Dinas Daerah. Bidang Pelaporan dalam dinas ini berperan penting untuk pelaksanaan akuntansi Pemerintah Kota Yogyakarta.

Komponen laporan keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta, sampai tahun 2011, masih disusun berdasarkan basis kas menuju akrual, laporan keuangan yang disajikan juga masih terdiri dari empat komponen yakni: (1) Laporan Realisasi Anggaran; (2) Neraca; (3) Laporan Arus Kas; dan (4) Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta merupakan hasil konsolidasi dari laporan keuangan 39 SKPD.

Laporan keuangan pemda yang dikonsolidasikan tersebut menjadi dasar BPK-RI dalam melakukan pemeriksaan dan pemberian opini. Opini yang diperoleh Pemerintah Kota Yogyakarta adalah opini wajar dengan pengecualian (2006-2008) dan wajar tanpa pengecualian (2009-2011).

Walaupun memperoleh opini wajar tanpa pengecualian, belum tentu dalam pengelolaan keuangan dari pemerintah tersebut tidak ada permasalahan, karena unsur kriteria/standar pemeriksaan laporan keuangan yang digunakan BPK-RI antara lain seperti tingkat materialitas, kejelasan pengungkapan, ketaatan pada perundang-undangan yang berlaku dan tingkat kehandalan sistem pengendalian internal pemerintah tersebut.

### III.1.2 Akuntabilitas dan Transparansi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

#### III.1.2.1 Kebijakan Akuntansi Berbasis Akrual dan Akuntabilitas Keuangan

Penerapan standar akuntansi pemerintahan merupakan salah satu keinginan pemerintah dalam memenuhi akuntabilitas pengelolaan keuangan. Melalui akuntabilitas pengelolaan keuangan dihasilkan informasi yang lebih komprehensif (lengkap) bagi seluruh pengguna (*stakeholder*) (Steward (1984) dalam Harun (2008: 61).

Keberadaan standar akuntansi pemerintahan menjaga konsistensi dari setiap pos pelaporan keuangan yang disajikan serta menyediakan petunjuk yang jelas dan rinci mengenai bagaimana perlakuan atau penyajian dari setiap unsur laporan keuangan, walaupun dalam era otonomi daerah ini, sering juga terjadi implikasi negatif pada proses kerja antara DPRD dengan Pemda.

Oleh sebab itu, peran masyarakat diperlukan dalam terlaksananya akuntabilitas publik, dengan membiasakan diri pada laporan keuangan pemda, sebab akuntabili-

tas tersebut adalah hak masyarakat sehingga harus dituntut masyarakat itu sendiri bukan hanya menunggu (Kumorotomo, 2006).

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa mayoritas responden setuju (16,96% sangat setuju dan 67,56% setuju) bahwa akuntabilitas laporan keuangan pemerintah daerah akan meningkat dalam menerapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual disebabkan laporan keuangan yang disajikan relatif lebih lengkap, jujur dan objektif, akan meningkatkan keamanan aset daerah, penyampaian kepada dewan dengan tepat waktu, laporan keuangan mudah dipahami, serta bersifat terbuka dengan mudah mengaksesnya.

Penerapan akuntansi pemerintahan berbasis akrual juga dapat menilai kinerja keuangan pemda sesuai dengan prinsip ekonomis, efisien dan efektif, adanya responsibilitas terhadap keluhan masyarakat atau dewan, dan laporan keuangan yang disajikan merupakan hasil audit oleh Inspektorat maupun BPK, sehingga menjadi lebih dapat dipercaya.

Namun demikian, mayoritas responden tidak setuju bahwa basis kas menuju akrual belum menunjukkan pencapaian hasil program/kegiatan secara efektif yakni sebesar 79,17% karena mayoritas responden menganggap basis kas menuju akrual tersebut sebenarnya sudah cukup akuntabel dalam menunjukkan efektivitas program/kegiatan pemerintah dalam melayani masyarakat (83,33% setuju).

Akuntabilitas dari pelaporan keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta juga dipertahankan dengan adanya rekonsiliasi (*check and balance*) setiap bulannya antara SKPD dan SKPKD, kegiatan ini selain untuk saling koreksi juga agar terjadi *transfer knowledge* sehingga kegiatan pendampingan untuk pengelola keuangan di setiap entitas akuntansi dapat dilakukan.

### III.1.2.2 Kebijakan Akuntansi Berbasis Akrual dan Transparansi Keuangan

Asas transparansi adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara/daerah dengan tetap memperhatikan kerahasiaan negara. Sehubungan dengan penelitian yang dilakukan, bahwa akses penulis atas laporan keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta tidak mengalami kesulitan, karena laporan keuangan yang diinginkan dapat diperoleh secara langsung pada DPDPK Kota Yogyakarta, dan ringkasan laporan keuangan yang telah diaudit BPK-RI dapat diakses dengan mudah oleh pengguna melalui *website* resmi Pemerintah Kota Yogyakarta yakni [www.jogjakota.go.id](http://www.jogjakota.go.id).

Dalam mendukung terlaksananya tata pemerintahan yang baik melalui pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan, diperlukan komitmen atau dukungan yang kuat dari kepala daerah, hal ini diwujudkan dengan adanya ketentuan Walikota Yogyakarta, antara lain dinyatakan bahwa untuk memenuhi asas transparansi dan prinsip akuntabilitas anggaran, pengisian rincian perhitungan anggaran tidak diperkenankan mencantumkan satuan yang tidak terukur, misalnya: paket atau lumpsum.

Rencana penarikan dana belanja langsung setiap triwulan, disesuaikan dengan rencana kebutuhan pelaksanaan kegiatan, tidak dibenarkan hanya membagi empat jumlah yang direncanakan dalam satu tahun anggaran.

Dari hasil jawaban responden, menunjukkan bahwa mayoritas responden setuju (25,46% sangat setuju dan 67,13% setuju) dengan transparansi laporan keuangan pemerintah daerah yang meliputi aksesibilitas masyarakat umum atas laporan keuangan pemda yang telah diaudit, efektivitas media publikasi pemda, laporan keuangan yang

disajikan secara wajar, objektif, dan mudah dipahami oleh masyarakat (*stakeholder*). Secara spesifik, bahwa mayoritas responden setuju (12,50% sangat setuju dan 83,33% setuju) dengan penerapan akuntansi berbasis akrual akan lebih menunjukkan transparansi pengelolaan keuangan daerah.

### III.1.2.3 Kebijakan Akuntansi Berbasis Akrual dalam Meningkatkan Efektivitas dan Efisiensi Pengelolaan Keuangan Daerah

Penerapan basis akrual dalam pengelolaan dan pelaporan akuntansi keuangan daerah dapat meminimalkan kebocoran yang mungkin terjadi dalam penggunaan dana. Dana yang digunakan sesuai dengan tujuan anggaran dan standar biaya atau kewajaran harga yang berlaku, tetapi tetap masih ada ancaman penggunaan dana yang tidak efektif dan efisien tersebut.

Faktor sikap dan perilaku dari pimpinan sampai pelaksana (*staf*) menjadi hal yang terpenting dalam melaksanakan suatu sistem atau kebijakan yang berlaku. Untuk itu maka diperlukan peningkatan kapasitas dan kapabilitas seluruh komponen pemerintah dengan didukung komitmen yang kuat dari pimpinan, agar tujuan diterapkannya akuntansi akrual tersebut dapat tercapai dengan baik dan semua informasi yang disajikan dapat dipertanggungjawabkan dengan adanya bukti yang wajar dan sah.

Selanjutnya untuk menilai efektivitas dan efisiensi sumber daya yang digunakan pemerintah daerah dapat dilakukan dengan menganalisis laporan keuangan yang disajikan. Analisis keuangan daerah yang tepat akan melahirkan kebijakan yang efektif dalam pengelolaan keuangan daerah. Sebagai contoh, analisis belanja untuk menentukan arah kebijakan ekonomi makro dengan memberikan dorongan perkembangan ekonomi di suatu daerah yang belanja pemerintahnya memberikan efek *multiplier*

yang lebih besar bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Melalui pelaporan keuangan pemda, para pemakai dapat melakukan analisis terhadap pemda yang bersangkutan, berikut informasi yang sering dibutuhkan atas pelaporan tersebut yakni: (1) pengelolaan pendapatan dan belanja daerah; (2) pembiayaan daerah; dan (3) pengelolaan aset daerah.

#### **a. Pengelolaan Pendapatan dan Belanja Daerah**

Era otonomi daerah berimplikasi pada dituntutnya daerah untuk mandiri dengan mengoptimalkan seluruh potensi pendapatan yang dimiliki. Pengelolaan pendapatan dan belanja daerah dapat diperoleh dari laporan realisasi anggaran dan laporan arus kas, tetapi bila sesuai dengan PP Nomor 71 Tahun 2010 berbasis akrual secara komprehensif diperoleh pada Laporan Operasional.

Berdasarkan data perkembangan PAD dari tahun 2006 sampai 2011, datanya diolah dari LRA yang disusun berdasarkan basis kas menuju akrual, terlihat ada peningkatan PAD secara perlahan dan realisasinya tiap tahun juga melampaui rencana anggaran yang ada. Tetapi dari komposisi pendapatan daerah tersebut, dana perimbangan merupakan komposisi yang dominan dibandingkan dengan kelompok sumber pendapatan yang lain ketika lebih dari 52% pembiayaan atas operasional pemerintah berasal dari dana perimbangan pada tahun 2011, walaupun realisasi penerimaan PAD setiap tahun selalu melebihi anggaran dan terus meningkat.

Tetapi bila dianalisa lebih lanjut terhadap realisasi PAD tersebut, karena basis yang digunakan adalah basis kas, informasi yang disajikan dalam LRA tentang PAD tidak dapat diketahui bahwa realisasi PAD tersebut merupakan realisasi tahun berjalan atau sudah termasuk penerimaan dari tunggakan (piutang daerah).

Oleh sebab itu, untuk mengetahuinya haruslah disajikan dalam CALK atau melihat catatan buku tunggakan PAD, walaupun dalam LRA dalam akun penerimaan pembiayaan ada informasi penerimaan piutang daerah. Tetapi apabila Pemkot Yogyakarta telah menerapkan SAP berbasis akrual, maka cukup hanya membandingkan PAD pada LRA dengan yang ada pada Laporan Operasional.

Pentingnya mengetahui akan penerimaan PAD yang benar-benar merupakan penerimaan periode berjalan ini juga untuk mengetahui kinerja dari petugas yang berhubungan dengan PAD, serta menghindari kecurangan petugas dalam memanfaatkan piutang daerah tersebut untuk kepentingan pribadi.

Kemampuan Keuangan Daerah (KKD) pembiayaan pembangunan dapat dilihat dari rasio PAD terhadap realisasi belanja. Peningkatan yang cukup berarti pada tahun 2011 ini sesuai dengan berlakunya UU Nomor 28/2009 yang menambah unsur PAD bagi pemda yakni beralihnya pengelolaan penerimaan PBB dan BPHTB ke pemda.

Sebaliknya dengan peralihan tersebut, terjadi penurunan proporsi pembiayaan pembangunan daerah di Kota Yogyakarta berasal dari dana perimbangan pada persentasi 54.37%. Pengelolaan PBB dan BPHTB menuntut peningkatan profesionalisme aparatur pemda dalam pengelolaan keuangan.

Dengan mengetahui kondisi KKD tersebut dapat diambil suatu kebijakan dalam pengelolaan pendapatan ataupun belanja daerah. Pengelolaan pendapatan tersebut dapat dilakukan dengan berfokus pada upaya peningkatan dalam menggali sumber-sumber pendapatan daerah dengan menjaga kesinambungan pelayanan publik dan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Oleh karena itu seyogyanya adalah pendapatan daerah yang dianggarkan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional bukan sekadar ikhtisar angka-angka semata.

Kebijakan peningkatan PAD dapat dilakukan dengan adanya kegiatan optimalisasi PAD, misalnya, meningkatkan manajemen tata kelola pemungutan dan penerimaan pendapatan daerah sesuai dengan mekanisme dan standar baku ataupun memberi pelayanan yang berkualitas bagi subjek pajak daerah dan mempermudah sistem pembayaran, optimalisasi hasil usaha BUMD, membangun iklim investasi yang kondusif misalnya memberikan keringanan dan penyederhanaan prosedur perizinan serta pengoptimalan pemanfaatan aset daerah dengan terus memperbaiki administrasi aset dan fungsi dari setiap aset untuk memperkecil ruang bagi pihak yang suka melakukan *rent seeking* dan *free raider* dalam hal adanya aset daerah.

Sama seperti pengelolaan pendapatan, belanja daerah juga perlu dikelola dengan baik, dengan memperhatikan prinsip-prinsip ekonomis, efektif dan efisien serta prinsip transparansi dan akuntabilitas. Pengelolaan belanja dapat mendukung tercapainya visi dan misi kepala daerah, antara lain dengan memenuhi konsep *value for money* (ekonomis, efisiensi dan efektivitas). Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Belanja harus diarahkan untuk mendukung kebijakan yang telah ditetapkan dengan memperhatikan perbandingan antara masukan dan keluaran (efisiensi). Keluaran dari belanja seharusnya dapat dinikmati hasilnya oleh masyarakat (efektivitas).

Selanjutnya alokasi anggaran perlu dilaksanakan secara terbuka berdasarkan skala prioritas dan kebutuhan, sehingga pengelolaan belanja harus diadministrasikan dan dipertanggungjawabkan sesuai dengan perundang-undangan berlaku. Dengan menerapkan basis akrual akan mencerminkan belanja daerah yang sebenarnya, sehingga dari informasi belanja akrual dapat diketahui efisiensi dan efektivitas suatu kegiatan ataupun program pemerintah.

## **b. Pengelolaan Pembiayaan Daerah**

Sesuai dengan komposisi anggaran daerah yang terdiri dari pendapatan, belanja dan pembiayaan, ketiga komponen tersebut harus dikelola dengan baik oleh pemda. Setelah pengelolaan pendapatan dan belanja di atas, berikut tentang pengelolaan pembiayaan, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah serta PP Nomor 23 Tahun 2003 tentang pengendalian jumlah kumulatif defisit APBN/D serta Jumlah Pinjaman Pemerintah Pusat dan Daerah, maka jumlah defisit anggaran yang diperkenankan tidak boleh melebihi 3% dari PDRB tahun bersangkutan.

Pinjaman daerah sebagai salah satu sumber pembiayaan dilakukan untuk memenuhi belanja yang prioritas tetapi seringkali tidak terealisasi karena defisit anggaran tersebut dapat ditutupi dengan SiLPA. Kota Yogyakarta dapat menutupi defisit anggaran dengan menggunakan SiLPA tahun anggaran yang lalu, dan meningkatnya SiLPA menjadi Rp. 106.627,58 juta pada tahun 2011 disebabkan adanya tambahan SiLPA tahun 2011 (surplus).

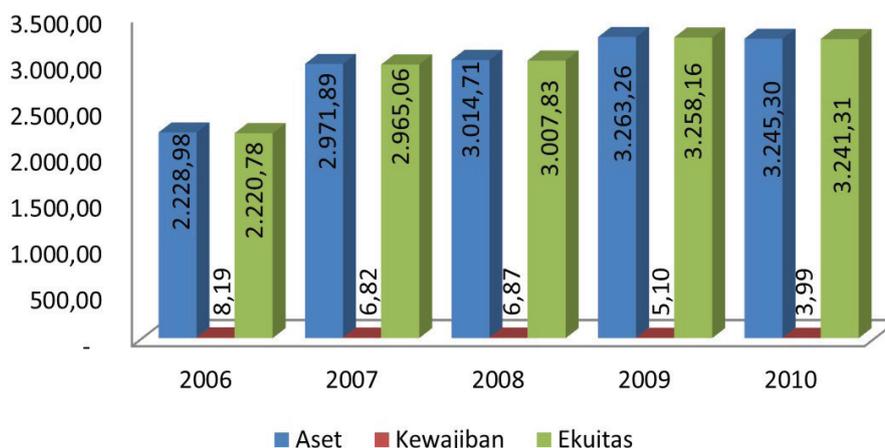
Peningkatan dari SiLPA ini akan menjadi permasalahan tersendiri, karena harus dianalisis bahwa terjadinya SiLPA disebabkan oleh efisiensi belanja dan realisasi penerimaan (PAD) yang tinggi atau karena tidak efektifnya belanja karena adanya kegiatan yang tidak dilaksanakan pemerintah.

Kaitannya dengan penerapan basis akrual juga nantinya, bahwa dengan adanya informasi laporan pembiayaan misalnya adanya kebijakan pinjaman pemda untuk membiayai pembangunan, dapat diketahui oleh *stakeholder* dari adanya laporan utang (pinjaman) pemda dalam neraca baik yang jangka panjang maupun dalam jangka pendek, adanya utang yang dibayar beserta bunganya dalam LRA dan Laporan Operasional, serta informasi tentang kreditur, alasan melakukan pinjaman, daftar *scheduling*, dan informasi yang berhubungan dengan akun utang tersebut pada CaLK. Dengan adanya daftar *scheduling* tersebut akan mempermudah pengakuan beban pokok dan bunga pinjaman setiap periode anggaran selama masa pinjaman.

### c. Pengelolaan Aset Daerah

Adanya laporan aset daerah dalam neraca menunjukkan akan keberlangsungan dari pemerintahan daerah (*going concern*), karena aset menunjukkan nilai kekayaan daerah baik yang diperoleh dari usaha sendiri maupun dari pihak luar. Sebelum adanya standar akuntansi pemerintahan, laporan aset yang informatif seperti yang ada pada neraca, tidak dapat diperoleh, sehingga karena kurang dikelola dengan baik banyak kasus perpindahan kepemilikan aset negara/daerah kepada pihak lain terutama kelompok aset tetap.

Aset Kota Yogyakarta berdasarkan Neraca Pemkot Yogyakarta TA. 2006-2010 terus meningkat kecuali tahun 2010 ada sedikit penurunan yang disebabkan adanya appraisal terhadap nilai bangunan gedung (aset tetap) dan penurunan SiLPA yang memengaruhi jumlah kas dan setara kas (aset lancar), sedangkan kewajiban pemda terus menurun menunjukkan bahwa aset mampu dibiayai dengan ekuitas sendiri.



**Diagram 1** Perkembangan Aset, Kewajiban dan Ekuitas Pemkot Yogyakarta Tahun 2006 - 2010 (dalam Rp. Milyar)

Sumber: diolah dari Neraca (audited) Pemkot Yogyakarta TA. 2006-2010

Dengan adanya informasi aset dalam neraca, maka menjadi bukti kepemilikan atas aset pemerintah menjadi jelas mengenai rencana pengadaan aset menjadi lebih tertib. Dengan adanya laporan neraca yang berbasis akrual sehingga pencatatan seluruh aset pemda dapat dilakukan dan dari neraca dapat diperoleh informasi posisi keuangan pemda yang dapat digunakan sebagai informasi awal dalam penyusunan anggaran tahun berikutnya. Pengelolaan aset ini diperlukan karena aset pemerintah cenderung terus meningkat, seperti yang terlihat pada diagram di bawah tentang perkembangan aset Pemerintah Kota Yogyakarta.

Dari gambar di samping, dapat dilihat bahwa bahwa aset Kota Yogyakarta terus meningkat kecuali pada tahun 2010 ada sedikit penurunan karena adanya appraisal terhadap nilai bangunan gedung (aset tetap) dan penurunan SiLPA yang memengaruhi jumlah kas dan setara kas (aset lancar), sedangkan kewajiban pemda terus menurun menunjukkan bahwa aset mampu dibiayai dengan ekuitas sendiri.

Informasi keuangan di neraca, membuktikan kepemilikan atas aset pemerintah menjadi jelas, rencana pengadaan aset menjadi lebih tertib, gambaran pembiayaan dengan utang dapat lebih direncanakan pada masa yang akan datang dan dapat dinilai berapa persen anggaran pemerintah didistribusikan untuk membangun fasilitas umum dalam anggaran dan realisasi belanja modalnya.

### III.2 Faktor Penghambat Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual

Dengan terbitnya PP Nomor 71 Tahun 2010 yang mengatur penggunaan basis akrual dalam pencatatan dan pelaporan keuangan pemerintah sehingga semua entitas pemerintah wajib melaksanakannya ketika tahun 2015 harus sudah dilakukan secara penuh. PP Nomor

71 Tahun 2010 ini menambah kewajiban pemerintah untuk menyajikan laporan sebanyak 7 (tujuh) laporan yakni; laporan realisasi anggaran, neraca, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, laporan operasional dan catatan atas laporan keuangan. Berikut alasan masih sulitnya penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual di Pemerintah Kota Yogyakarta.

#### III.2.1 Faktor Internal

Ada beberapa faktor internal yang menghambat penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual di Pemerintah Kota Yogyakarta.

##### a. Dukungan Pimpinan (Komitmen Pimpinan)

Peran pimpinan daerah (dalam hal ini Walikota) dalam mendorong terlaksananya penerapan standar akuntansi ini menjadi faktor utama, karena dengan wewenang yang dimiliki dapat membawa para birokrat kemana dibawa pertanggungjawaban keuangan daerah tersebut ingin diarahkan.

Hal ini sesuai dengan hasil wawancara (Kabid Akuntansi, 27 Juli 2012) yang menyatakan bahwa keinginan untuk menciptakan laporan keuangan yang berkualitas sesuai dengan adanya tuntutan akuntabilitas dan transparansi keuangan pemerintah dalam hal *good governance*, maka hal yang utama diperlukan untuk mencapainya adalah adanya komitmen pimpinan daerah, Walikota Yogyakarta, dalam membangun sistem dan kebijakan dibidang pengelolaan keuangan daerah secara umum dan kebijakan akuntansi secara khusus.

Karena sebagai penanggung jawab pengelolaan keuangan dan laporan keuangan pemda yang disajikan maka secara nyatanya bahwa baik buruknya dari pengelolaan keuangan daerah tersebut tergantung dari komitmen kepala daerah yang bersangkutan.

Dengan adanya komitmen dari pemimpin daerah tersebut, maka faktor penghambat lain dapat segera diatasi melalui kebijakan-kebijakannya.

#### **b. Sumber Daya Manusia Masih Terbatas**

Kompetensi SDM meliputi pengetahuan akuntansi dan pengalaman personel dalam menangani urusan-urusan yang menyangkut akuntansi keuangan pemerintahan daerah sangat diperlukan tetapi masih terbatas baik jumlah maupun kualitasnya.

Sesuai dengan hasil wawancara dengan Kabid Akuntansi tanggal 27 Juli 2012, menyatakan bahwa kurangnya sumber daya manusia yang berlatar belakang atau yang memiliki pengetahuan tentang akuntansi diatasi dengan cara bekerja sama dengan instansi lain yakni BPKP dari tahun 2003, yakni BPKP melakukan pendampingan secara langsung dengan pihak pengelola keuangan setiap SKPD. Tetapi sekarang ini, pendampingan BPKP terhadap pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan mengundang BPKP dalam bentuk sosialisasi atau pelatihan maupun personel pemda yang melakukan konsultasi secara langsung dengan BPKP atas permasalahan yang terjadi.

Kesulitan akan sumber daya manusia juga sering terjadi di SKPD dikarenakan bahwa sekarang ini sulit sekali seorang pegawai mau untuk diangkat menjadi bendahara sekalipun pegawai tersebut berlatar belakang akuntansi atau ketika seseorang pegawai tersebut sudah mulai paham terhadap pengelolaan keuangan dan akuntansi, pegawai tersebut dimutasi ke bagian lain, sehingga pendampingan masih terus saja dilakukan karena pengelola keuangan di SKPD bersangkutan adalah pegawai baru atau yang belum pernah bekerja sebagai pengelola keuangan terutama sebagai bendahara.

Kondisi pemahaman dari Pegawai DPDPK Kota Yogyakarta yang menjadi responden terhadap pemahaman atas basis akuntansi yang diterapkan dapat dilihat dari hasil kuisioner yang dibagikan, berdasarkan hasil rekap tersebut 45,83% responden masih belum memahami akan basis akuntansi akrual. Ini dikarenakan untuk menerapkan basis kas menuju akrual yang digunakan sekarang ini saja masih ada 41,67% dari responden yang belum mampu menerapkannya.

Akibatnya, basis akrual justru dianggap akan mempersulit pihak pemda dalam penerapannya (58,33% tidak setuju). Meskipun, secara sadar bahwa informasi yang diberikan melalui laporan keuangan berbasis akrual akan lebih baik karena lebih informatif (komprehensif) dibandingkan dengan basis lain (sangat setuju 8,33% dan 79,17% setuju), sehingga informasi tersebut akan lebih berguna bagi pemakainya (sangat setuju 8,33% dan setuju 83,34%). Untuk mengatasinya diperlukan pendampingan dari instansi yang dianggap lebih memahami seperti BPKP, Perguruan Tinggi maupun BPK.

#### **c. Dukungan Teknologi Informasi (Aplikasi) Belum Memadai**

Teknologi informasi berperan dalam mempermudah pelaksanaan proses akuntansi pemerintahan (baik *hardware* maupun *software*). Adanya suatu aplikasi/sistem yang terintegrasi akan mempermudah para personel untuk mencatat transaksi dan menyusun laporan keuangan pemerintah daerah, baik di tingkat SKPD maupun SKPKD (tingkat konsolidasi).

Dukungan teknologi informasi juga membuat faktor kurangnya pengetahuan dan pengalaman personel dalam hal akuntansi menjadi tidak terlalu signifikan karena proses penyusunan laporan keuangan dapat dilakukan oleh suatu aplikasi/sistem.

Pemerintah Kota Yogyakarta belum menggunakan suatu aplikasi/sistem yang terintegrasi ke seluruh unit kerja, di SKPD (entitas akuntansi) masih melakukan manual. Kelebihan manual ini adalah meningkatkan rasa tanggung jawab setiap pegawai pengelola keuangan tersebut untuk bekerja setiap adanya transaksi ekonomi dan tetap dilakukannya rekonsiliasi antara SKPD dan SKPKD, sehingga pemantauan dalam tiap bulan melalui proses *check and balance* dan pelaporan keuangan dilakukan setiap bulannya, pegawai yang bekerja relatif lebih dapat memahami alur pikir/siklus bagan alir dari awal pencatatan setiap transaksi sampai menjadi laporan keuangan daripada yang menggunakan aplikasi.

Akan tetapi dalam penerapan akuntansi akrual, sangat diperlukan suatu aplikasi yang terintegrasi dikarenakan laporan keuangan yang akan disajikan lebih komprehensif dan lebih banyak. Oleh karenanya, sesuai hasil wawancara dengan Kasi akuntansi DPDPK Kota Yogyakarta bahwa sedang direncanakan pembangunan sistem aplikasi dalam mewujudkan penerapan akuntansi berbasis akrual. Dari hasil kuesioner, diperoleh hasil bahwa responden memilih faktor penyediaan sarana dan prasarana yang mendukung penerapan basis akrual menjadi hal penting (16,67% sangat setuju dan 45,83% setuju), 62,50% setuju bahwa faktor kualitas SDM yang masih belum memadai.

#### d. Permasalahan Aset Tetap (Penerapan PSAP No. 07)

Informasi aset tetap dalam laporan keuangan yang berdasarkan jumlah pengeluaran belanja modal, padahal tidak semua belanja modal tersebut dapat diakui sebagai aset tetap sesuai yang diatur dalam SAP, sehingga penyajian akan aset tetap tersebut dapat menjadi *overstated*.

Penyajian aset tetap yang *overstated*, akan memengaruhi perencanaan belanja modal tahun berikutnya, dan sebaliknya apabila aset tetap disajikan *understated* dapat menyebabkan hilangnya aset ataupun pemborosan karena adanya pengadaan aset tetap tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara, bahwa untuk memenuhi kewajiban penyajian aset tetap di Pemkot Yogyakarta, sejak dituntut untuk menyajikan neraca, maka Pemkot Yogyakarta melalui Dinas Bangunan, Gedung dan Aset Daerah melakukan inventarisasi dan penilaian terhadap aset tetap daerah. Kegiatan ini dilakukan karena sebelumnya pemda hanya menyajikan LRA dengan sistem pencatatan *single entry*, sehingga pencatatan dan penyajian atas aset tetap daerah sulit dilakukan, sehingga perlu dilakukan inventarisasi aset.

Belum diyakininya nilai aset tetap dalam neraca pemda serta belum adanya pedoman teknis yang dapat digunakan sebagai pedoman melakukan kategorisasi umur masing-masing kelompok aset tetap yang dimiliki Pemkot Yogyakarta, sehingga penyusutan yang diharuskan oleh SAP, tidak dapat juga dilaksanakan dan disajikan dalam laporan keuangan, sehingga hal ini yang menjadi catatan BPK-RI bagi laporan keuangan pemda.

Kegunaan disajikannya informasi tentang beban penyusutan akan menggambarkan bahwa, pemerintah telah mengalokasikan belanja atas aktiva tetap tersebut sesuai umur ekonomis aktiva tetap bukan dibebankan secara sekaligus, dan dengan adanya akumulasi penyusutan dapat dianalisa kelayakan operasional dari aset tetap yang dimiliki untuk mendukung pekerjaan pemda atau pemda lebih banyak menanggung beban pemeliharaannya.

Dari hasil kuisisioner yang ada, bahwa informasi laporan keuangan berbasis akrual diyakini bahwa aset yang dimiliki

Pemkot Yogyakarta akan lebih aman (responden 100% atau seluruhnya setuju), dalam artian bahwa semua aset yang dimiliki telah dilaporkan dengan wajar dan memadai, hal ini berarti catatan akan bukti kepemilikan aset tersebut lebih dapat dipertanggungjawabkan dan lebih transparan.

### **III.2.2 Faktor Eksternal**

Faktor eksternal yang juga menyebabkan dan memengaruhi penerapan SAP berbasis akrual pada pemerintahan daerah adalah:

#### **a. Belum Ada Petunjuk Teknis bagi Pemda dan Peraturan Belum Sinkron**

Penerapan SAP berbasis akrual sesuai PP Nomor 71 Tahun 2010 memang dapat dilaksanakan secara bertahap dan paling lambat pada tahun 2015 harus sudah diterapkan. Selain masih diperbolehkannya penerapan basis kas menuju akrual tersebut, sampai pada saat laporan ini ditulis, aturan pelaksana teknis melalui Permendagri ataupun buletin teknis untuk akuntansi berbasis akrual ini belum ada.

Keadaan lain berhubungan dengan kondisi peraturan yang mengatur keuangan, bahwa belum sinkronnya PP Nomor 71 Tahun 2010 ini dengan Undang-Undang yang lebih tinggi, yaitu undang-undang tentang keuangan negara, undang-undang ini masih mengatur bahwa jenis laporan keuangan masih 4 (empat) jenis bukan 7 (tujuh) seperti yang diwajibkan PP Nomor 71 Tahun 2010.

Tidak sinkronnya antar peraturan tersebut menambah kebingungan pemda dalam melaksanakannya, sehingga perlulah pemerintah melakukan revisi peraturan yang lebih tinggi terlebih dahulu baru selanjutnya peraturan yang ada di bawahnya.

Hal ini juga terkait dengan pernyataan yang ada pada SAP tersebut bahwa apabila terdapat pertentangan antara standar akuntansi pemerintahan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka yang berlaku adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

#### **b. Audit BPK-RI**

Audit BPK-RI menjadi perhatian khusus bagi setiap pemda, dan menjadi faktor eksternal yang memengaruhi penerapan SAP, karena hasil audit yang direpresentasikan melalui pemberian opini atas laporan keuangan, akan memengaruhi reputasi pemerintah yang bersangkutan.

Setiap unsur pemerintahan pastinya ingin memperoleh reputasi yang baik, salah satunya melalui opini audit yang baik juga. Hal ini menjadi motivasi setiap daerah dalam menerapkan SAP secara benar dan menindaklanjuti rekomendasi-rekomendasi pemeriksaan dari BPK-RI. Melalui temuan dan rekomendasi BPK-RI diharapkan, pemda akan melakukan perbaikan untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang semakin berkualitas.

#### **c. Pengetahuan DPRD sebagai wakil rakyat**

Pengetahuan dewan tentang pengelolaan keuangan secara umum, dan tentang akuntansi secara khusus sangat diperlukan dalam menganalisa seluruh laporan keuangan yang disajikan oleh eksekutif. Pengetahuan tersebut dapat menjadi analisis kritis terhadap laporan keuangan, untuk menilai efektivitas dan efisiensi kegiatan pelayanan yang pemda berikan ke masyarakat.

Oleh sebab itu, diperlukan sosialisasi tentang pentingnya pencatatan dan pelaporan yang handal dalam mencapai tata pemerintahan yang baik, hal ini sama seperti pentingnya pengetahuan komisaris (pemilik perusahaan) atas laporan

keuangan yang disampaikan manajemen perusahaan. Sebagai wakil rakyat yang menjadi pemilik dana yang dikelola pemerintah dalam menyediakan pelayanan publik, sama seperti komisaris tersebut, maka hal ini menjadi sangat penting agar tercapainya pemerintahan yang efisien dan efektif.

Kerjasama DPRD dengan BPK-RI sebagai auditor eksternal (layaknya pemikiran komisaris perusahaan yang menggunakan profesionalisme kantor akuntan publik dalam melakukan penilaian kinerja manajemen perusahaan), dapat diterapkan juga dalam pemerintahan.

Kondisi sekarang ini, bahwa perhatian anggota dewan hanya pada laporan perbandingan antara anggaran dan realisasinya, belum pada komponen laporan keuangan yang lain, karena pola pikir dari dewan tersebut masih pada pendapatan dan pengeluaran semata, belum kepada kondisi keuangan secara umum.

Kurangnya pemahaman anggota dewan tentang akuntansi ini dapat menjadi faktor terlambatnya penerapan akuntansi berbasis akrual tersebut, seperti terlihat jumlah jawaban yang diberikan responden yakni: 37,50% sangat setuju, 37,50% setuju sedangkan 25% memilih untuk netral.

## IV. PENUTUP

### IV. 1 Kesimpulan

Penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual, dapat mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan terutama dalam hal informasi aset pemerintah, hal ini didukung responden. Mereka seluruhnya yakin akan akuntabilitas aset melalui basis akrual, tetapi dengan kondisi permasalahan yang ada di Kota Yogyakarta, penerapan ini dapat mempersulit pegawai sehingga tujuan akuntabilitas dan transparansi tersebut dapat menjadi tidak tercapai.

Permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Yogyakarta berikut, menjadi suatu hal yang harus dibenahi dalam menerapkan akuntansi berbasis akrual yaitu, *Pertama*, Penerapan basis akrual terus membutuhkan dukungan pimpinan daerah (walikota), karena laporan keuangan merupakan laporan pertanggungjawaban walikota sebagai penanggungjawab pengelolaan keuangan daerah. Dukungan dan komitmen dari walikota tersebut menjadi faktor utama untuk penyelesaian permasalahan internal lainnya melalui program kebijakannya.

*Kedua*, sumber daya manusia yang menjalankan akuntansi di pemerintahan sangat kurang, baik secara kualitas maupun kuantitas. *Ketiga*, teknologi informasi (aplikasi) yang terintegrasi dalam pengelolaan keuangan belum memadai, tetapi walaupun masih belum menggunakan aplikasi yang terintegrasi, laporan keuangan yang disusun dapat dipertanggungjawabkan dengan melakukan kegiatan *check and balance* setiap bulannya antara SKPD dengan SKPKD, selain untuk mengantisipasi adanya kesalahan, kegiatan *check and balance* ini juga untuk melakukan *transfer knowledge* antara pengelola keuangan SKPD dengan SKPKD.

*Keempat*, masih banyaknya permasalahan aset tetap, sehingga masih dilaksanakannya inventarisasi dan appraisal aset tetap Pemerintah Kota Yogyakarta. *Kelima*, belum konsistennya peraturan perundang-undangan yang ada tentang pengelolaan keuangan serta belum adanya petunjuk teknis pelaksanaan standar akuntansi pemerintahan sesuai dengan PP Nomor 71 Tahun 2010 untuk pemerintah daerah. *Keenam*, opini BPK-RI atas laporan keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta TA. 2009-2011 memperoleh WTP, walaupun laporan keuangan masih menggunakan basis kas menuju akrual.

*Ketujuh*, pengetahuan DPRD sebagai wakil rakyat belum memadai atas akuntansi pemerintahan dan laporan keuangan pemerintah secara keseluruhan, karena sampai saat ini DPRD hanya tertarik pada

laporan realisasi anggaran saja. Kedelapan, transparansi pelaporan keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta telah dipenuhi dengan mempermudah pengguna untuk mengakses informasi laporan keuangan, baik melalui *website*, media cetak maupun kemudahan memperoleh dalam bentuk cetakan.

#### IV. 2 Saran

Berdasarkan kesimpulan, direkomendasikan bahwa: *Pertama*, untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan pemerintah, maka Walikota Yogyakarta sebagai pimpinan daerah sebaiknya menyusun operasional kebijakan akuntansi sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan menempatkan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dan membangun aplikasi yang terintegrasi yang sesuai dengan kondisi lingkungan yang dimiliki, tetapi proses *check and balance* yang telah ada sebagai rutinitas harus tetap dipertahankan.

*Kedua*, kepada anggota dewan sebagai wakil rakyat, perlu membiasakan diri untuk membaca, memahami dan menganalisis laporan keuangan pemda secara keseluruhan, misalnya bekerja sama dengan para ahli agar adanya analisis kritis dari anggota dewan tersebut.

*Ketiga*, kepada Pemerintah Pusat bahwa perumusan suatu kebijakan haruslah sinkron dengan perundang-undangan yang lain karena hal ini dapat membingungkan pemerintah daerah dalam pelaksanaannya.

*Keempat*, bagi Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Keuangan Kota Yogyakarta dalam meningkatkan transparansi pelaporan keuangannya, sebaiknya dalam Catatan atas Laporan Keuangan dijabarkan tentang kondisi fisik dari aset tetap dan persediaan yang dimiliki pada tanggal pelaporan. Hal ini bermanfaat untuk rencana pengadaan bagi aset tetap dan persediaan tersebut sehingga tidak terjadi penumpukan persediaan tertentu.

*Kelima*, untuk Pemda lain, dapat belajar dari Pemkot Yogyakarta tentang semangat bekerja sama dan sadar atas pekerjaan serta tanggung jawab masing-masing melalui adanya proses rekonsiliasi (*check and balance*) yang dilakukan bagi seluruh SKPD.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bastian, Indra. 2007. *Sistem Akuntansi Sektor Publik*. Salemba Empat. Jakarta.
- Badan Pengawas Keuangan Republik Indonesia. 2012. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2011*. Maret. Jakarta.
- BPKP. 2000. *Mengenal Proses Kebijakan Publik*. Tim AKIP BPKP. Jakarta.
- Darise, Nurlan. 2008. *Akuntansi Keuangan Daerah (Akuntansi Sektor Publik)*. Edisi Pertama. Indeks Kelompok Gramedia. Jakarta.
- Hadi, Waskito. 2008. Beyond the Call of Duty, Good Governance Bukanlah Mimpi Belaka. *Majalah Pemeriksa: Bebas dan Objektif*. No. 116/Edisi Khusus 2008/ tahun XXVIII. BPK-RI. Jakarta.
- Harun, 2009. *Reformasi Akuntansi dan Manajemen Sektor Publik di Indonesia*. Penerbit Salemba Empat. Jakarta.
- Kawedar, Warsito, Abdul Rohman, dan Sri Handayani. 2008. *Akuntansi Sektor Publik: Pendekatan Penganggaran Daerah dan Akuntansi Keuangan Daerah*. Buku 2. Universitas Diponegoro. Semarang.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2006. *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa Pada Masa Transisi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Andi. Yogyakarta.
- Moleong, Lexy J. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi Revisi. PT Remaja Rosdakarya. Bandung.

- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1992. *Mewirusahaakan Birokrasi*. Terjemahan Abdul Rosyid. 1996. Pustaka Binaman Pressindo. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 Tahun 2005 *Standar Akuntansi Pemerintahan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 49. 13 Juni 2005. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 71 Tahun 2010 *Standar Akuntansi Pemerintahan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 123. 22 Oktober 2010. Jakarta.
- Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 84 Tahun 2008 *Fungsi, Rincian Tugas dan Kedudukan dan Tugas Pokok Dinas Daerah*.
- Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 729 Tahun 2009 *Sistem dan Prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Yogyakarta*.
- Siregar, Baldric, dan Bonni Siregar. 1996. *Akuntansi Pemerintahan Dengan Sektor Dana*. Edisi Kedua. STIE-YKPN. Yogyakarta.
- Tanjung, Abdul Hafiz. 2012. *Akuntansi Pemerintahan Daerah Berbasis Akrual: Pendekatan Teknis Sesuai PP No. 71/2010*. CV Alfabeta. Bandung.
- Tata Kerja Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Keuangan Kota Yogyakarta.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 *Keuangan Negara*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47. 5 April 2003. Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 *Perbendaharaan Negara*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5. 14 Januari 2004. Jakarta.
- Widjajarso, Bambang. 2011. Penerapan Basis Akrual pada Akuntansi Pemerintah Indonesia: Sebuah Kajian Pendahuluan. <http://sutaryofe.staff.uns.ac.id/files/2011>.

## PANDUAN UNTUK PENULIS

Redaksi Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JKAP) mengundang pembaca untuk mengirimkan tulisan untuk dimuat di jurnal ini. Ketentuan penulisan naskah adalah sebagai berikut.

1. Naskah dapat berupa hasil penelitian, artikel berisi pemikiran dan penilaian terhadap buku, yang belum dan tidak akan dipublikasikan dalam media cetak lain.
2. Naskah harus asli, bukan jiplakan, dan tidak mengandung unsur plagiarisme.
3. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris baku dengan intisari dalam Bahasa Inggris DAN Bahasa Indonesia. Intisari tidak lebih dari 250 kata dengan disertai 3-5 istilah kunci (*keyword*).
4. Naskah berupa ketikan asli atau *soft copy* dengan panjang antara 15 sampai 25 halaman. Diketik di kertas ukuran A4, Times New Roman font 12, spasi ganda.
5. Judul diusahakan cukup informatif dan tidak terlalu panjang, judul yang terlalu panjang harus dipecah menjadi judul utama dan anak judul.
6. Naskah ditulis dengan sistematika jelas yaitu Pendahuluan, Tinjauan Teori, Metode Penelitian, Hasil Analisis dan Diskusi, Penutup (terdiri dari Kesimpulan dan Saran). Penomoran sistematika menggunakan huruf Romawi.
7. Naskah ditulis dengan menggunakan pedoman ilmiah (judul, karangan, judul tabel, daftar pustaka, kutipan, dll), mengikuti panduan pengutipan yang benar.
8. Penulisan daftar pustaka mengikuti aturan APA-Harvard, ditulis dalam urutan abjad secara kronologis:
  - a. Untuk buku: nama pengarang. tahun terbit. *judul*. edisi. nama penerbit. tempat terbit.  
Contoh:  
Hicman, G.R dan Lee, D.S. 2001. *Managing Human Resources in The Public Sectors: A Share Responsibility*. Harcourt Collage Publisher. Forth Worth.
  - b. Untuk karangan dalam buku: nama pengarang. tahun. judul karangan. *judul buku*. nama editor. halaman permulaan dan akhir karangan.  
Contoh:  
Mohanty, P. K. 1999. Minicapality Decentralization and Governance: Autonomy, Accountability and Participation. *Decentralization and Local Politics*. Editor S.N. Jan dan P.C. Marthur. Sage Publication. New Delphi. 212-236.
  - c. Untuk karangan dalam jurnal/majalah: nama pengarang. tahun. judul karangan. *judul jurnal/majalah*. volume(nomor). halaman permulaan dan halaman akhir karangan.  
Contoh:  
Dwiyanto, Agus. 1997. Pemerintahan yang Efisien, Tanggap dan Akuntabel: Kontrol atau Etika?. *JKAP*. 1(2): 1-4.
  - d. Untuk karangan dalam pertemuan: nama pengarang. tahun. judul karangan. *nama pertemuan*. tempat pertemuan. waktu.  
Contoh:  
Utomo, Warsito. 2000. Otonomi dan Pengembangan Lembaga di Daerah. *Seminar Nasional Professional Birokrasi dan Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik*. Jurusan Administrasi Negara, FISIPOL UGM. Yogyakarta. 29 April 2000.