

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah adalah pengemban tanggung jawab kepentingan publik, yaitu salah satunya sebagai penanggungjawab pengelola dana publik yang berkewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban (akuntabilitas publik) kepada masyarakat secara luas. Pada awalnya perkembangan akuntabilitas publik ditandai dengan munculnya *New Public Management (NPM)*, hal ini dikarenakan banyaknya kritikan dan tuntutan akuntabilitas yang ditujukan kepada organisasi sektor publik untuk melakukan reformasi manajemen. Oleh karena itu dilakukan perubahan dalam organisasi sektor publik dengan mengadopsi pendekatan “*reinventing government*” (Osborne dan Gaebler, dalam Mardiasmo, 2009:79).

Menurut Pujiningsih (2014), *NPM* menjadi bagian dari *global governance* yang dilakukan WB. BLU, yang merupakan salah satu model *NPM*, lahir atas campur tangan *IMF* (Asropi, 2007 dalam Pujiningsih, 2014). Tidak ketinggalan, reformasi pendidikan tinggi di Indonesia juga berjalan berkat bantuan WB dan *IMF* (Sulistiyono, 2007 dalam Pujiningsih, 2014). Dengan demikian, keberadaan PTN BLU tidak bisa dilepaskan dari peran dua lembaga internasional tersebut. *NPM* adalah bentuk korporatisasi lembaga Sektor publik (Marobela, 2008 dalam Pujiningsih, 2014), termasuk organisasi pendidikan (Ngok dan Kwong, 2003 dalam Pujiningsih, 2014). Akuntansi memiliki peran sangat penting dalam implementasi *NPM* khususnya melalui penerapan akuntansi akrual dan anggaran berbasis kinerja

(Hood, 1995; Anderson dan Tengblad, 2009; Neu, Gomez, Graham dan Heincke, 2006 dalam Pujiningsih, 2014). Hal ini tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 76/PMK.05/2008 tentang Laporan Keuangan BLU. Karena pentingnya peran akuntansi, maka pola BLU dapat dikatakan sebagai bentuk akuntingisasi (Hood, 1995 dalam Pujiningsih, 2014).

Agenda *New Public Management* Sebagaimana prinsip umumnya yaitu mengadopsi prinsip bisnis dalam penyelenggaraan pemerintahan maka NPM pun mengangankan penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana di sektor privat, diantaranya fokus pada pelanggan, *outsourcing*, privatisasi, *outcome-based accountability*, termasuk penerapan akrual basis. Makanya, kritik yang sering ditujukan dalam hal penerapan akrual basis dalam organisasi sektor publik pun lebih diarahkan pada perbedaan karakteristik keduanya (Berita Keuangan, 2013).

Peangadopsian pemikiran *New Public Management* di Indonesia dalam bidang reformasi keuangan, telah bergulir sejak akhir tahun 2003, yaitu dengan dikeluarkannya tiga paket peraturan keuangan negara, yang terdiri dari Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang nomor 15 tahun 2005 tentang Pemeriksaan Keuangan Negara (Makalah Keuangan Negara, 2012)

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara membuka koridor baru bagi penerapan basis kinerja ini di lingkungan pemerintah. Dengan Pasal 68 dan Pasal 69 dari undang-undang tersebut, instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberi pelayanan kepada masyarakat dapat menerapkan

pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan menonjolkan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas (Makalah Keuangan Negara, 2012). Badan Layanan Umum (BLU), diharapkan menjadi contoh konkrit yang menonjol dari penerapan manajemen keuangan berbasis pada hasil (kinerja). Sejalan dengan pelaksanaan reformasi keuangan negara tersebut, maka berdasarkan Undang-undang tersebut instansi pemerintah yang tugas dan fungsinya memberikan pelayanan kepada masyarakat dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek bisnis yang sehat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan tetap mengedepankan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas, melalui Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK BLU).

Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum adalah pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini. sebagai pengecualian dan ketentuan pengelolaan keuangan negara pada umumnya.

Menurut Amirya, Djamhuri dan Ludigdo (2012) Pengelolaan keuangan Perguruan Tinggi Negeri yang menerapkan BLU diatur oleh peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara. Beberapa peraturan utama yang secara khusus mengaturnya yaitu: (1) Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, (2) Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, (3) Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan

Layanan Umum, (4) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, (5) PMK No. 76/PMK.05/2008 tentang Pedoman Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Badan Layanan Umum, (6) PMK No. 44/PMK.05/2009 tentang Rencana Bisnis dan Anggaran Serta Pelaksanaan Anggaran Badan Layanan Umum, dan (7) Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Pada umumnya peraturan-peraturan tersebut menegaskan bahwa sebuah instansi yang menggunakan model BLU harus menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja dan akuntansi berbasis akrual. Sehingga akuntansi basis akrual merupakan *Internasional Best Practice* dalam pengelolaan keuangan modern yang sesuai dengan prinsip *New Public Management* yang mengedepankan transparansi dan akuntabilitas penegelolaan keuangan. Sehingga penerapan akuntansi berbasis akrual dalam laporan keuangan Badan Layanan Umum (BLU) harus diterapkan sesuai dengan PP No 71 Tahun 2010.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 ini menyatakan bahwa untuk entitas pelaporan yang masih belum dapat menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual, entitas tersebut dapat menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Kas Menuju Akrual (*Cash Toward Accrual*) paling lama empat tahun setelah Tahun Anggaran 2010. Sedangkan untuk entitas pelaporan yang sudah siap, dapat menerapkan akuntansi pemerintahan *full-accrual* (*accrual-based accounting* dan *accrual-based budgeting*). Oleh karena itu secara keseluruhan, dapat

dilihat bahwa Indonesia masih menerapkan *accrual-based accounting* dengan *cash-based budgeting* (PP No. 71 tahun 2010).

Perkembangan Penerapan PP No 71 tahun 2010 di Indonesia pada lembaga pemerintahan telah mengalami peningkatan hal ini dapat dilihat dari perkembangan opini BPK atas laporan keuangan kementerian Negara yang membawahi badan layanan umum (BLU). LKKN adalah Kementerian Negara yang membawahi sekert BLU yang mengharuskan BLU untuk melakukan pengkonsolidasian atas Laporan Keuangan yang dibuat pada Laporan Keuangan Kementerian Negara yang Membawahinya. Adapun perkembangan opini tersebut adalah:

Tabel 1.1

Opini BPK atas Laporan Keuangan LKKN dan LKBUN

Opini	Tahun				
	2009	2010	2011	2012	2013
Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)	42	50	61	62	65
Wajar Dengan Pengecualian (WDP)	24	25	17	22	19
Tidak Memberikan Pendapat (TMP)	7	2	2	3	2
Tidak Wajar (TW)	-	-	-	-	-
Jumlah LKKN dan LKBUN	73	77	89	87	86*

Sumber: www.bpk.go.id

Berdasarkan perkembangan opini BPK yang menunjukkan bahwa pelaporan keuangan LKKN dan LKBUN setiap tahunnya mengalami kemajuan. Opini BPK atas laporan keuangan tersebut mengacu pada UU No 15 tahun 2004 yaitu Kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) Pengungkapan lengkap (*Full*

disclosure) Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan Efektivitas Sistem Pengendalian Intern.

Adanya kenaikan persentase opini WTP dan WDP, serta penurunan persentase opini TW dan TMP secara umum menggambarkan adanya perbaikan yang dicapai oleh entitas pemerintahan daerah dalam menyajikan suatu laporan keuangan yang wajar sesuai dengan prinsip yang berlaku. Penyajian suatu laporan keuangan yang wajar merupakan gambaran dan hasil dari pengelolaan keuangan yang lebih baik. Laporan keuangan adalah tanggung jawab entitas. Opini yang diberikan atas suatu laporan keuangan merupakan cerminan bagi kualitas pengelolaan dan penyajian atas suatu laporan keuangan. Dari hasil perkembangan opini BPK atas laporan keuangan Kementerian Negara inilah peneliti tertarik untuk meneliti penerapan PP No. 71 tahun 2010 pada Badan Layanan Umum yang dibawah oleh kementerian Negara.

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang adalah salah satu perguruan tinggi negeri yang ada di Malang yang merupakan badan layanan umum dibawah Kementerian Agama yang harus menerapkan PP No. 71 tahun 2010 dalam pelaporan keuangan yang dihasilkan. Menurut Kepala Bagian Keuangan Bu Triasih menjelaskan secara sekilas tentang penerapan PP No 71 tahun 2010 di UIN Maliki Malang

“Penerapan PP No. 71 tahun 2010 pada badan Layanan Umum yaitu UIN Maliki Malang belum maksimal dikarenakan masih belum memahami secara mendalam untuk laporan keuangan berbasis Akrual (full accrual).”

Dari wawancara sementara itulah peneliti ingin meneliti kembali tentang penerapan PP No. 71 tahun 2010 pada Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

Ada beberapa penelitian yang relevan yang telah dilakukan sebelumnya tentang SAP No 71 tahun 2010. Penelitian pertama yang dilakukan oleh Kusuma (2013) bahwa pada penelitian tersebut menyimpulkan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dilihat dari parameter integritas adalah kategori siap dan untuk kesiapan SDM, kesiapan sistem informasi dan sarana prasarana adalah kategori cukup siap. Kendala dalam implementasi PP No 71 Tahun 2010, tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) antara lain, sampai saat ini penyusunan LKPD masih dilakukan secara manual (*excel*) belum ada perangkat lunak khusus, jumlah SDM pelaksana secara kuantitas masih belum cukup, kurangnya BinteK atau pelatihan, kurangnya sosialisasi, sarana dan prasarana sudah ada namun masih belum mencukupi. Model strategis akselerasi implementasi PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) antara lain Pengembangan SAP Berbasis Akrual sesuai dengan kebutuhan, penyusunan Buletin Teknis SAP Berbasis Akrual sesuai dengan kebutuhan, Pengembangan SDM di Bidang Akuntansi Pemerintahan.

Penelitian yang kedua yaitu penelitian yang dilakukan oleh Faradillah (2013) yang menghasilkan bahwa Hasil penelitian menunjukkan bahwa kesiapan pemerintah Kota Makassar dalam implementasi standar akuntansi pemerintahan (SAP) berbasis akrual merupakan refleksi dari suatu formalitas. Hal tersebut didukung dengan adanya peraturan pemerintah yang mewajibkan untuk semua pemerintah daerah

termasuk pemerintah Kota Makassar dalam menerapkan SAP berbasis akrual. Kompleksitas laporan keuangan menjadi faktor utama dalam sikap resisten pengelola keuangan pemerintah Kota Makassar dalam implementasi SAP berbasis akrual. Sedangkan, dari sisi budaya organisasi, pemerintah Kota Makassar diwajibkan menerapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual.

Berdasarkan latar belakang diatas peneliliti akan melakukan penelitian yang berjudul “ ANALISIS PENERAPAN PP NO 71 TAHUN 2010 ATAS LAPORAN KEUANGAN BADAN LAYANAN UMUM (Studi Kasus: Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang) ”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan dalam penelitian ini yaitu:

Bagaimana penerapan PP No 71 tahun 2010 pada laporan keuangan Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui penerapan PP No 71 tahun 2010 pada laporan keuangan Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, maka manfaat yang dapat diperoleh antara lain:

1. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

- a) Sebagai dasar penyusunan laporan keuangan yang sesuai dengan SAP PP No. 71 tahun 2010.
- b) Sebagai sarana dalam mewujudkan tujuan Badan Layanan Umum yaitu berorientasi pada hasil, profesionalitas serta akuntabilitas dan transparan.
- c) Sebagai tambahan informasi dan referensi bagi perpustakaan Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
- d) Sebagai sumber atau bahan perbandingan bagi mahasiswa yang akan membuat tugas akhir atau skripsi mengenai SAP PP No 71 Tahun 2010 bagi organisasi di lingkungan pemerintah ataupun pemerintahan

2. Bagi Pemerintah:

Sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun peraturan-peraturan dalam mencapai transparansi dan akuntabilitas pengelolaan Badan Layanan Umum.

3. Bagi Pembaca:

- a) Sebagai sumber informasi mengenai aktivitas internal dan eksternal yang dilakukan oleh Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
- b) Menambah pengetahuan mengenai akuntansi untuk Badan Layanam Umum (BLU) khususnya Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

1.5 Batasan Penelitian

Pada penelitian ini peneliti melakukan batasan dalam melakukan penelitian yaitu peneliti lebih fokus pada PP No 71 tahun 2010. Penerapan PP No. 71 tahun 2010 dilaksanakan jangka waktu 5 tahun paling lambat pada periode anggaran 2015.

Sehingga peneliti menggunakan penyusunan laporan keuangan berbasis Akrual (*Full Accrual*) untuk identifikasi, pengakuan, pengukuran, pencatatan dan untuk Penyajian dan Pelaporannya menggunakan penyusunan Laporan Keuangan berbasis kas menuju akrual (*Cash Towart to Accrual*).

