

DISERTASI

**STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN
BERBASIS AKRUAL
DI PEMERINTAH KOTA SEMARANG
(Untuk Ujian Promosi Doktor)**



Oleh

HADIYATI MUNAWAROH

NIM: 14020111500004

PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK

PROGRAM PASCA SARJANA

UNIVERSITAS DIPONEGORO

2014

PROMOTOR DAN PENGUJI

Disertasi

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN BERBASIS AKRUAL DI PEMERINTAH KOTA SEMARANG

1. Prof.Dr. Dra Sri Suwitri, Msi (Promotor)
2. Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD (Co Promotor I)
3. Dr Kismartini, Msi (Co Promotor II)
4. Prof. Dr. FX Sugiyanto, MS (Penguji Internal I)
5. Dr. Sundarso, SU (Penguji Internal II)
6. Dr. Ida Hayu Dwimawanti, MM (Penguji Internal III)
7. Prof. Indra Bastian, PhD, MBA, Akt (Penguji Eksternal I)
8. Prof. Dr. Dra. Ety Susilowati, Msi (Penguji Eksternal II)

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	
Halaman Promotor dan Penguji	
Halaman Pengesahan Promotor	
Halaman Pengesahan Tim Penguji	
Halaman Pernyataan Orisinalitas Disertasi	
Halaman Peruntukan	
Riwayat Hidup	
Ucapan Terimakasih	
Kata Pengantar	
Abstrak	
Daftar Isi	i
Daftar Tabel	v
Daftar Gambar	vii
Daftar Bagan	viii
Daftar Lampiran	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Penelitian	1
1.2. Identifikasi dan Rumusan Masalah	28
1.3. Tujuan Penelitian	31
1.4. Batasan Penelitian	31
1.5. Manfaat Penelitian	32
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	35
2.1. Penelitian Terdahulu	35
2.2. Administrasi Negara dan <i>Good Governance</i>	52
2.2.1. Perkembangan Ilmu Administrasi Negara	52
2.2.2. Pergeseran dari <i>Good Governance</i> ke <i>Sound Governance</i>	61
2.2.3. Proses Kebijakan Publik	69
2.2.4. Model Implementasi Kebijakan Publik	90
2.2.5. Aspek-Aspek Implementasi Kebijakan Publik	126
2.2.5.1. Komunikasi	126
2.2.5.2. Sumber Daya	129
2.2.5.3. Kecenderungan Sikap	132
2.2.5.4. Struktur Birokrasi	134
2.2.5.5. Monitoring dan Evaluasi	135
2.3. Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah	139
2.3.1. Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal	141
2.3.2. Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Daerah	152
2.3.3. Standar Akuntansi Pemerintahan	163
2.4. Akuntansi Berbasis Akrual	176
2.4.1 Manfaat Akuntansi Berbasis Akrual Bagi Transparansi dan Akuntabilitas	176

2.4.2.	Kerumitan dan Kompleksitas Akuntansi Berbasis Akrua	181
2.4.3	Pengalaman Implementasi Akuntansi Berbasis Akrua di Negara Lain	184
2.5.	Kerangka Teori Penelitian	193
BAB III	METODE PENELITIAN	197
3.1.	Pendekatan Penelitian	197
3.2.	Fokus Penelitian	200
3.3.	Lokasi Penelitian	204
3.4.	Sumber Data	204
3.5.	Metode Pengumpulan Data	210
3.6.	Instrumen Pengumpulan Data	214
3.7.	Teknis Analisis Data	214
3.8.	Teori Edwards III dalam Implementasi Kebijakan Keuangan Daerah	219
3.9.	Teknik Keabsahan Data	244
BAB IV	DESKRIPSI UMUM LOKASI PENELITIAN	254
4.1.	Sejarah Kota Semarang	255
4.2.	Geografi Kota Semarang	260
4.3.	Demografi Kota Semarang	261
4.4.	Suprastruktur dan Infrastruktur Politik	262
4.5.	Pemerintahan Kota Semarang	262
4.5.1.	Visi dan Misi Pembangunan Daerah	262
4.5.2.	Prioritas Pembangunan Tahun 2012	264
4.5.3.	Struktur Organisasi	266
4.5.4.	Sumber Daya Manusia	269
4.5.5.	Konstruksi Kebijakan Keuangan Pemerintah Kota Semarang	272
4.6.	Laporan Keuangan Pemerintah Kota Semarang	284
4.6.1.	Laporan Keuangan Berdasar SAP Berbasis Akrua	284
4.6.2.	Lembaga dan Aktor Penyusun Laporan Keuangan	287
4.6.3.	Proses Penyusunan Laporan Keuangan	299
BAB V	DESKRIPSI HASIL PENELITIAN	309
5.1.	Implementasi SAP Berbasis Akrua di Pemerintah Kota Semarang	309
5.1.1.	Proses Transisi Menuju Akrua	309
5.1.2.	Kerumitan dan Kompleksitas Konten SAP Berbasis akrua	312
5.1.3.	Manfaat Akuntansi Berbasis Akrua	316
5.1.4.	Komunikasi Kebijakan Implementasi SAP Berbasis akrua	318
5.1.5.	Kecenderungan Sikap Pihak Internal dan Pihak Eksternal	330
5.1.6.	Sumber Daya	336
5.1.6.1	Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah Daerah	337
5.1.6.2	Fasilitas Fisik	343
5.1.7.	Struktur Birokrasi	351
5.1.8.	Monitoring dan Evaluasi	354

5.2.	Aspek Pendukung dan Aspek Penghambat Implementasi SAP Berbasis Akrua	372
5.2.1.	Aspek Pendukung	372
5.2.1.1.	Kecenderungan Sikap	372
5.2.1.2.	Monitoring dan Evaluasi	378
5.2.2.	Aspek Penghambat	381
5.2.2.1.	Komunikasi Kebijakan	381
5.2.2.2.	Sumber Daya	385
5.2.2.3.	Struktur Birokrasi	391
5.3.	Model Implementasi SAP Berbasis Akrua di Pemerintah Kota Semarang	393
BAB VI	PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN	400
6.1.	Implementasi SAP Berbasis Akrua di Pemerintah Kota Semarang	400
6.1.1.	Proses Transisi Menuju Akrua	400
6.1.2.	Kerumitan dan Kompleksitas Konten SAP Berbasis Akrua	421
6.1.3.	Manfaat Akuntansi Berbasis Akrua	430
6.1.4.	Komunikasi Kebijakan Implementasi SAP Berbasis akrua	443
6.1.5.	Kecenderungan Sikap Pihak Internal dan Pihak Eksternal	472
6.1.6.	Sumber Daya	482
6.1.6.1.	Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah Daerah	482
6.1.6.2.	Fasilitas Fisik	487
6.1.7.	Struktur Birokrasi	489
6.1.8.	Monitoring dan Evaluasi	493
6.2.	Aspek Pendukung dan Aspek Penghambat Implementasi SAP Berbasis Akrua	505
6.2.1.	Aspek Pendukung	506
6.2.1.1.	Kecenderungan Sikap	506
6.2.1.2.	Monitoring dan Evaluasi	507
6.2.2.	Aspek Penghambat	508
6.2.2.1.	Komunikasi Kebijakan	508
6.2.2.2.	Sumber Daya	510
6.2.2.3.	Struktur Birokrasi	511
6.3.	Proposisi Mayor	512
6.4.	Model Implementasi SAP Berbasis Akrua yang Direkomendasikan	514
BAB VII	SIMPULAN DAN REKOMENDASI	524
7.1.	Simpulan	524
7.1.1.	Implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua di Pemerintah Kota Semarang	524
7.1.2.	Aspek Penghambat Dan Aspek Pendukung Implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua	525
7.1.3.	Model Implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua yang Diterapkan	527

7.1.4. Model Implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual yang Direkomendasikan	529
7.2. Rekomendasi Implementasi SAP Berbasis Akrual	531
7.3. Implikasi dan Urgensi Penelitian	534
7.4. Kebaruan Penelitian	535
7.5. Keterbatasan Penelitian	537

DAFTAR PUSTAKA
DAFTAR ISTILAH
INDEKS NAMA
LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

		Halaman
Tabel 1.1	Opini BPK atas LK Pemerintah Pusat Tahun 2006 s.d. 2012	15
Tabel 1.2	Opini BPK atas LK Pemerintah Daerah Tahun 2005 s.d. 2012	16
Tabel 2.1	Penelitian-penelitian Terdahulu	46
Tabel 2.2	Perbedaan Paradigma Birokratik	57
Tabel 2.3	Jenis Kebijakan Publik	72
Tabel 2.4	Dinamika Kebijakan Publik	79
Tabel 2.5	Perbedaan <i>Top Down</i> Dan <i>Bottom Up</i> Dalam Perspektif Implementasi	98
Tabel 2.6	<i>A Typology of Implementation Scholars</i>	100
Tabel 2.7	LRA Pemerintah Pusat Tahun 2011	151
Tabel 2.8	Komponen Laporan Keuangan	176
Tabel 2.9	Perbedaan Akuntansi Basis Kas dengan Basis Akrua	180
Tabel 2.10	Implementasi Akuntansi Berbasis Akrua Diantara Negara-Negara Anggota OECD	185
Tabel 2.11	Proses Implementasi Akuntansi Berbasis Akrua dalam LK dan Penganggaran Diantara Negara-Negara Anggota OECD	186
Tabel 2.12	Tahap Implementasi Akuntansi Berbasis Akrua dalam LK Tahunan Diantara Negara-Negara Anggota OECD	188
Tabel 2.13	Fenomena Penelitian	196
Tabel 3.1	Operasionalisasi Fokus Penelitian	203
Tabel 3.2	Unit Analisis Penelitian	204
Tabel 3.3	Penjodohan Pola	219
Tabel 4.1	SKPD Pemerintah Kota Semarang	268
Tabel 4.2	Jumlah Pegawai Menurut Golongan	269
Tabel 4.3	Jumlah Pegawai Menurut Tingkat Pendidikan	269
Tabel 4.4	Sebaran Pegawai dengan Pendidikan Akutansi	271
Tabel 5.1	Perubahan Komponen Laporan Keuangan	322
Tabel 5.2	Konversi LRA menjadi LO	323
Tabel 5.3	Perubahan Pencatatan di Neraca	324
Tabel 5.4	Kebijakan Pengakuan dan Pengukuran Aset Tetap	325
Tabel 5.5	Sistem Informasi Untuk Menyusun Laporan Keuangan	347
Tabel 5.6	Biaya Review Inspektorat atas Laporan Keuangan	360
Tabel 5.7	Laporan Hasil Review Inspektorat atas	362

Tabel 5.8	Laporan Keuangan	369
Tabel 5.9	Opini BPK atas Laporan Keuangan	371
Tabel 6.1	Tren Tindak Lanjut Rekomendasi BPK	513
	Proposisi Minor dan Proposisi Mayor	

DAFTAR GAMBAR

		Halaman
Gambar 1.1	Grafik Opini BPK atas LK Pemerintah Daerah Tahun 2012 Berdasar Tingkat Pemerintahan	17
Gambar 2.1	Proses Kebijakan Publik	75
Gambar 2.2	Model Analisis Kebijakan	84
Gambar 2.3	Proses Analisis Kebijakan	85
Gambar 2.4	Saling Interaksi Faktor-Faktor dalam Implementasi Kebijakan	111
Gambar 2.5	5C Protocol Implementasi	120
Gambar 3.1	<i>Road Map</i> Penelitian	251
Gambar 3.2	Wawancara dengan Informan	253
Gambar 4.1	Sistem Administrasi Keuangan Negara	276
Gambar 4.2	Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah	282
Gambar 4.3	Sistem Penerimaan Kas	305
Gambar 4.4	Sistem Pengeluaran Kas	306
Gambar 4.5	Sistem Akuntansi Memorial	307
Gambar 4.6	Sistem Akuntansi Pelaporan Konsolidasi	308
Gambar 5.1	Siklus Aplikasi Keuangan	350
Gambar 5.2	Model Implementasi SAP Berbasis Akrual Di Pemerintah Kota Semarang	399
Gambar 6.1	Proses Implementasi Kebijakan	504
Gambar 6.2	Model Implementasi SAP Berbasis Akrual Yang Direkomendasikan bagi Pemerintah Pusat	522
Gambar 6.3	Model Implementasi SAP Berbasis Akrual yang Direkomendasikan bagi Pemerintah Daerah	523
Gambar 7.1	Modifikasi Saling Interaksi Faktor-Faktor Implementasi Menurut Edwards III	536
Gambar 7.2	Aktivitas-Aktivitas Dalam Implementasi	537

DAFTAR BAGAN

		Halaman
Bagan 2.1	Variabel Dalam Implementasi Kebijakan	101
Bagan 2.2	Matriks Matland	125
Bagan 2.3	Kerangka Teori Penelitian	194
Bagan 3.1	Informasi Pokok dan Informan Kunci	208
Bagan 3.2	Kerangka Pikir Penelitian	252

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	PP Nomor 71 Tahun 2010
Lampiran 2	Piagam Deklarasi Implementasi SAP Basis Akrua dan Simpulan Rakernas Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Tahun 2013
Lampiran 3	Panduan Wawancara
Lampiran 4	Rangkuman Hasil Wawancara
Lampiran 5	Risalah FGD Model Implementasi SAP Berbasis Akrua
Lampiran 6	Laporan Keuangan Pemerintah Kota Semarang Tahun 2010,2011 dan 2012
Lampiran 7	Struktur Organisasi Sekretariat Daerah dan DPKAD Pemerintah Kota Semarang
Lampiran 8	Struktur Organisasi Inspektorat Pemerintah Kota Semarang
Lampiran 9	Klasifikasi Temuan BPK Atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Semarang Tahun 2010, 2011 dan 2012

Lembar Pengesahan Disertasi

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN BERBASIS AKRUAL

DI PEMERINTAH KOTA SEMARANG

Tim Promotor

Telah Disetujui Oleh:

Promotor

Prof.Dr. Dra Sri Suwitri, MSi

Co Promotor I

Co Promotor II

Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD

Dr Kismartini, MSi

Lembar Pengesahan Disertasi

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN BERBASIS AKRUAL

DI PEMERINTAH KOTA SEMARANG

Tim Penguji

Telah Disetujui Oleh:

Prof. Indra Bastian, PhD, MBA, Akt

.....

Prof. Dr. FX Sugiyanto, MS

.....

Prof. Dr. Dra. Ety Susilowati, MSi

.....

Dr. Sundarso, SU

.....

Dr. Ida Hayu Dwimawanti, MM

.....

PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI

Bersama ini saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa sepanjang sepengetahuan saya, di dalam naskah disertasi ini, tidak terdapat karya ilmiah yang pernah dibuat dan diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi dan tidak terdapat karya yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip oleh naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia disertasi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Semarang, Juni 2014

Nama: Hadiyati Munawaroh

NIM : 14020111500004

Program Doktor Administrasi Publik
Program Pascasarjana
Universitas Diponegoro Semarang

Karya ilmiah ini kutujukan bagi
Badan Pemeriksa Keuangan
Republik Indonesia sebagai pengawal
tata kelola keuangan negara agar
transparan dan akuntabel bagi
sebesar-besarnya kemakmuran
rakyat

RIWAYAT HIDUP



Hadiyati Munawaroh lahir di Purworejo pada 27 April 1975, adalah anak keenam dari delapan bersaudara, putri dari Alm. Bapak Syamsudin dan Ibu Aswidah yang keduanya adalah guru PNS. Menikah dengan Hanggraito dan dikaruniai seorang anak yaitu Irkham Karunia Aji.

Meraih gelar sarjana akuntansi pada Universitas Padjadjaran Bandung pada 1999 setelah sebelumnya menyelesaikan D3 akuntansi pada Sekolah Tinggi Akuntansi Negara (STAN) Jakarta pada 1996. Pada tahun 2004 meraih Master Akuntansi dari Universitas Indonesia. Pendidikan tinggi tersebut dibiayai keseluruhannya dari Pemerintah RI melalui beasiswa. Sejak 2011 menempuh pendidikan doktor bidang administrasi publik pada Universitas Diponegoro Semarang dengan biaya pribadi.

Bekerja sebagai Auditor Negara pada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia sejak tahun 1996. Pengalaman audit antara lain pada beberapa kementerian/lembaga, Bank Indonesia, Badan Penyehatan Perbankan Nasional, Lembaga Penjamin Simpanan, dan beberapa Pemerintah Daerah termasuk Perusahaan Daerah. Memperoleh penghargaan Satyalancana Wira Karya dari Presiden pada 2001 karena prestasi dalam audit atas Bantuan Likuiditas Bank Indonesia dan Satyalancana Karya Satya 10 tahun dari Pemerintah RI pada 2005. Mengikuti kerja magang (*secondment*) sebagai supervisor audit di *Australian Audit Office* (ANAO) pada 2009. Saat ini menjabat sebagai Kepala Sub. Auditorat Jawa Tengah I pada Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Jawa Tengah.

Menjadi narasumber pada beberapa seminar dan workshop tentang pengelolaan keuangan sektor publik yang diadakan oleh kementerian, pemerintah daerah, perguruan tinggi dan organisasi masyarakat. Meraih top 20 paper terbaik dari *The Second Academic Conference – IKANAS STAN Tahun 2013* dengan judul paper “Pemerintah Setengah Hati Mengimplementasikan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akruar”. Jurnal ilmiah dengan judul “Role of Regional Head of States’s Attitudes in Implementation of Finance Policy About The Government Accounting Standards in Indonesia” dimuat pada *International Journal of Research in Commerce and Management, Volume No. 5 (2014), Issue No. 06 (June) ISSN 0976-2183*.

Semarang, Juni 2014

Hadiyati Munawaroh

UCAPAN TERIMAKASIH

Alhamdulillah, segala puji bagi Allah Swt atas ridlo-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan penelitian dan disertasi dengan judul Implementasi Kebijakan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Kota Semarang. Disertasi ini disusun dalam rangka memenuhi syarat pendidikan pada Program Doktor Administrasi Publik di Universitas Diponegoro Semarang.

Penyusunan disertasi ini tidak sekedar karena kerja keras dari Penulis, namun juga berkat bimbingan, bantuan dan dukungan dari berbagai pihak yang tidak dapat peneliti sebutkan semuanya. Pada kesempatan ini, Penulis menghaturkan terima kasih dan penghargaan yang tak terhingga kepada:

1. Prof. Sudharto P. Hadi, MES, Ph.D sebagai Rektor beserta seluruh Civitas Akademika di Universitas Diponegoro Semarang;
2. Prof. Dr. Dra. Sri Suwitri, M.Si selaku promotor, Prof. Y Warella, MPA, Ph.D selaku co-promotor I dan Dr. Kismartini selaku co-promotor II yang dengan ikhlas dan semangat memberikan kesempatan dan energinya untuk Penulis;
3. Para penguji disertasi yang dengan penuh kesabaran memberikan masukan dan komentar bagi perbaikan penyusunan disertasi ini, yaitu Prof. Indra Bastian, PhD., MBA., Akt, Prof. Dr. FX. Sugiyanto, MS, Prof. Dr. Dra. Ety Susilowati, MSi, Dr. Sundarso, SU dan Dr. Ida Hayu Dwimawanti, MM serta Prof. Imam Gazali, Akt;
4. Seluruh Pengajar Program Doktor Administrasi Publik di Universitas Diponegoro Semarang yang telah menambah ilmu dan menggali potensi Penulis dan seluruh mahasiswa sehingga mendukung penelitian ini;
5. Seluruh Staf Administrasi Program Doktor Administrasi Publik di Universitas Diponegoro Semarang yang telah memenuhi dan mendukung kebutuhan administrasi selama Penulis menempuih pendidikan pada program tersebut;
6. Rekan-rekan mahasiswa Program Doktor Administrasi Publik di Universitas Diponegoro Semarang yang selalu mendukung Penulis dalam menempuh pendidikan;

7. Walikota Semarang dan jajarannya yang memberikan kesempatan yang luas kepada Penulis untuk melakukan penelitian di Pemerintah Kota Semarang;
8. DPRD Kota Semarang dan jajarannya yang mendukung pelaksanaan penelitian ini;
9. Komite Standar Akuntansi Pemerintahan yang mendukung pelaksanaan penelitian ini;
10. Ibunda yang selalu memanjatkan doa untuk keberhasilan pendidikan Penulis;
11. Suami dan ananda yang ikhlas mendukung Penulis menyelesaikan pendidikan;
12. Pimpinan dan rekan-rekan sejawat di Badan Pemeriksa Keuangan yang mendukung Penulis dalam menyelesaikan tugas negara dan penyelesaian disertasi ini;
13. Seluruh informan baik di internal Pemerintahan Kota Semarang maupun dari eksternal yang mendukung penelitian ini;
14. Semua pihak yang membantu penyelesaian penelitian dan disertasi ini namun tidak dapat Penulis sebutkan di sini.

Semarang, Juni 2014
Penulis,

Hadiyati Munawaroh

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji bagi Allah Swt atas ridlo-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan penelitian dan disertasi dengan judul Implementasi Kebijakan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual di Pemerintah Kota Semarang. Disertasi ini disusun dalam rangka memenuhi syarat pendidikan pada Program Doktor Administrasi Publik di Universitas Diponegoro Semarang.

Penyusunan disertasi ini tidak sekedar karena kerja keras dari Penulis, namun juga berkat bimbingan, bantuan dan dukungan dari berbagai pihak khususnya para pembimbing yaitu: Prof. Dr. Dra. Sri Suwitri, M.Si selaku promotor, Prof. Y Warella, MPA, Ph.D selaku co-promotor I dan Dr. Kismartini selaku co-promotor II.

Penelitian dan disertasi ini masih banyak kekurangan untuk dapat memenuhi harapan semua pihak. Penulis mengharapkan agar disertasi ini memberikan manfaat bagi pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual dan perbaikan tata kelola keuangan negara serta menjadi inspirasi bagi pengembangan penelitian berikutnya.

Semarang, Juni 2014

Penulis

Hadiyati Munawaroh

ABSTRACT

Hadiyati Munawaroh, NIM: 14020111500004 **The Implementation of Policy about Government Accounting Standards Based on Accrual Accounting in Semarang City Government** contain in Government Regulation number 71/2010 about Government Accounting Standards; Promotor Prof. Dr. Dra. Sri. Suwitri, MSi; Co Promotor I Prof Drs. Y. Warella, MPA., PhD; Co Promotor II Dr Kismartini, MSi.

Financial management is an important part of the public administration. Transparency and accountability in the financial management system is connected by the financial report. The legislation package on the state finance has instructed Local and Central Governments to implement accrual basis in 2008. The Regulation of Government about the Government Accounting Standards (SAP: Standar Akuntansi Pemerintahan) based on accrual basis just published in 2010. That is Government Regulation Number 71 Year 2010. Semarang City Government is the only Local Government that has implemented accrual based accounting since even before the publication of accrual-based SAP. Meanwhile, developments in the theory are covered by the dubious issues of the quality of policy implementation theory (Paudel, 2009). Based on the background of the problems and identifying the problems as mentioned above, the purpose of this study as follows: 1) to describe, analyze, and interpret policy implementation of accrual-based SAP in Semarang City Government; 2) to describe, analyze, and interpret the aspects of supporting and inhibiting aspects of Semarang City Government faced in implementing accrual-based SAP; 3) to describe existing model in the implementation of accrual-based SAP in Semarang City Government; and 4) to formulate the recommended model in the implementation of accrual-based SAP in Semarang City Government. This study used a qualitative approach in the field of case study and the researcher's own research instruments. Data analysis strategy, adopted Robert K Yin thinking (1984), is a pattern-matching logic. The results showed that Semarang City Government has implemented accrual-based SAP and the implementation is better although faces some obstacles. During the implementation of accrual accounting basis, the Government of Semarang City supported by following aspects: 1) the support from the internal as well as support from external parties. However, the less support from central government; and 2) the effectiveness of the monitoring and evaluation function during the accrual-based SAP implementation process to improve the implementation. Semarang City Government also faces a lot of obstacles in implementing SAP accrual basis, i.e.: 1) Communication of the government finance policies that support accrual practice are not clear, incomplete and inconsistent; 2) lack of resources such as human resources, accounting information systems and authority 3) fragmentation function that are not supported by the effective coordination function and SOPs which are not relevant with accrual practice. Policy implementation model proposed namely: 1) improve transmission instrument and policies to be communicated clearly, completely and consistently; 2) improve human resources competence and accounting information systems also sufficient authority; 3) fragmentation function that are supported by the effective coordination function and SOPs which are relevant with accrual practice; and 4) improve support from central government to local government.

Keywords: Accrual, financial report, policy implementation

ABSTRAK

Hadiyati Munawaroh, NIM: 14020111500004 **Implementasi Kebijakan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual di Pemerintah Kota Semarang** yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan; Promotor Prof. Dr. Dra. Sri. Suwitri, MSi; Co Promotor I Prof Drs. Y. Warella, MPA., PhD; Co Promotor II Dr Kismartini, MSi.

Pengelolaan keuangan adalah bagian penting dari administrasi publik. Kebijakan keuangan negara untuk mencapai transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan antara lain dijumpai dengan laporan keuangan. Paket undang-undang tentang keuangan negara telah memerintahkan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat agar mengimplementasikan akuntansi basis akrual pada 2008. Peraturan Pemerintah tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual baru diterbitkan pada 2010 yaitu PP Nomor 71 Tahun 2010. Pemerintah Kota Semarang adalah satu-satunya Pemerintah Daerah yang sudah mengimplementasikan akuntansi basis akrual bahkan sebelum SAP berbasis akrual diterbitkan. Sementara itu, perkembangan teori implementasi kebijakan menghadapi isu-isu terkait kualitas yang masih dipertanyakan (Paudel, 2009). Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah seperti tersebut di atas, tujuan penelitian ini adalah: 1) mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasi implementasi kebijakan SAP berbasis akrual di Pemerintah Kota Semarang; 2) mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasi aspek pendukung dan aspek penghambat yang dihadapi Pemerintah Kota Semarang dalam mengimplementasikan kebijakan SAP berbasis akrual; 3) mendeskripsikan model implementasi kebijakan SAP berbasis akrual yang diterapkan di Pemerintah Kota Semarang; dan 4) menyusun model implementasi kebijakan SAP berbasis akrual yang direkomendasikan bagi Pemerintah Kota Semarang. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan studi kasus dimana Peneliti sendiri adalah sebagai instrumen dari penelitian. Strategi analisis data mengadopsi pemikiran Robert K Yin (1984) yaitu dengan logika penjadohan pola. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Semarang telah mengimplementasikan kebijakan SAP berbasis akrual dan implementasinya cenderung semakin baik meskipun menghadapi hambatan. Implementasi pada Pemerintah Kota Semarang didukung oleh beberapa aspek berikut: 1) dukungan dari pihak internal serta pihak eksternal namun Pemerintah Pusat justru kurang mendukung; dan 2) efektivitas fungsi monitoring dan evaluasi selama proses implementasi untuk memperbaiki implementasi. Pemerintah Kota Semarang juga menghadapi hambatan yaitu: 1) komunikasi kebijakan yang tidak jelas, tidak lengkap dan tidak konsisten; 2) sumber daya yang kurang memadai baik SDM, sistem informasi keuangan maupun wewenang dan 3) fragmentasi yang tidak didukung fungsi koordinasi yang efektif serta SOP yang tidak sesuai dengan SAP akrual. Model implementasi kebijakan yang direkomendasikan adalah: 1) memperbaiki alat transmisi dan kebijakan agar dikomunikasikan dengan jelas, lengkap dan konsisten; 2) memperbaiki kompetensi SDM dan sistem informasi keuangan serta kecukupan wewenang; 3) fragmentasi agar didukung koordinasi yang efektif dan SOP agar sesuai SAP akrual; serta 4) meningkatkan dukungan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

Kata kunci: akrual, implementasi kebijakan, laporan keuangan