

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengenalan akuntansi berbasis akrual pada berbagai tingkatan organisasi pemerintah di seluruh dunia bukanlah hasil dari sebuah gerakan yang bersifat evolutif, namun merupakan suatu gerakan revolusioner. Meskipun pada sektor publik hal ini awalnya menimbulkan pro dan kontra, tetapi dalam perkembangannya hingga saat ini penerapan akuntansi berbasis akrual sudah meluas hampir pada semua tingkatan organisasi pemerintahan di berbagai negara, termasuk Indonesia. Setidaknya ada lima negara yang memelopori penerapan akuntansi berbasis akrual pada sektor publik, yaitu Selandia Baru, Australia, Inggris, Amerika Serikat dan Swedia. Perubahan dari sistem akuntansi berbasis kas ke akuntansi berbasis akrual pada sektor publik dilakukan dengan pertimbangan bahwa, penggunaan basis akrual merupakan salah satu ciri dari praktik manajemen keuangan modern (sektor publik) yang bertujuan untuk memberikan informasi yang lebih transparan mengenai biaya (*cost*) pemerintah dan membantu dalam meningkatkan kualitas pengambilan keputusan pemerintah berbasis pada penggunaan informasi yang akurat, *akuntanble* dan transparan, tidak sekedar basis kas.

Pergeseran ke arah struktur berorientasi akrual yang komprehensif dalam akuntansi dan pelaporan keuangan pada sektor publik sebenarnya mulai berlangsung pada akhir 1980-an, terutama di negara Australia dan New Zealand. New Zealand merupakan negara berdaulat pertama yang

sepenuhnya menerapkan akuntansi akrual. baik pada tingkatan pemerintahan pusat maupun lokal termasuk agen-agen milik pemerintah. Pada awal 1980-an, menurut informasi IFAC (1996) telah banyak organisasi pemerintah di New Zealand yang mengadopsi akuntansi akrual dalam pelaporan keuangannya. Dorongan yang paling signifikan untuk mengadopsi akuntansi akrual secara keseluruhan dalam organisasi pemerintahan adalah adanya dua peraturan perundang-undangan, yaitu *State Sector Act* 1988 (New Zealand) dan *Public Finance Act* 1989 (New Zealand). Seiring dengan adanya tuntutan akan perlunya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara di era reformasi sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, maka pemerintah merespon hal tersebut dengan mengeluarkan PP 105/2000 yang secara eksplisit menyebutkan perlunya Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dalam pertanggungjawaban keuangan pemerintah pusat maupun daerah. Hal ini menjadi awal mula pelaksanaan pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Tahun 2002 Menteri Keuangan membentuk Komite Standar Akuntansi Pemerintah Pusat dan Daerah yang bertugas menyusun konsep standar akuntansi pemerintah pusat dan daerah sebagaimana tertuang dalam KMK 308/KMK.012/2002. Dalam perkembangan selanjutnya

komite ini menerbitkan Standar Akuntansi Pemerintahan yang ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005. SAP inilah yang selanjutnya menjadi prinsip-prinsip akuntansi yang mengharuskan pemerintah, baik pusat maupun daerah dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangannya. Tanpa adanya standar ini, maka laporan yang dihasilkan oleh akuntansi keuangan daerah bisa jadi berbeda-beda di setiap daerah yang selanjutnya akan memunculkan persoalan baru di tingkat nasional. Penerapan PP No.71 Tahun 2010 pada awalnya sebenarnya berangkat dari rendahnya akuntabilitas kinerja instansi-instansi Pemerintah di Indonesia selama ini yang disebabkan oleh banyak faktor. Salah satu faktor yang paling menonjol adalah maraknya praktek fraud, seperti korupsi dan penyalahgunaan aset negara. Oleh karena itu, pemerintah merasa perlu adanya suatu perubahan.

Dalam akuntansi berbasis akrual waktu pencatatan (*recording*) sesuai dengan saat terjadinya arus sumber daya sehingga dapat menyediakan informasi yang paling komprehensif karena seluruh arus sumber daya dicatat. Pelaporan berbasis akrual terbukti bermanfaat dalam mengevaluasi kinerja pemerintah, baik yang terkait dengan biaya jasa layanan, efisiensi, dan pencapaian tujuan. Dengan pelaporan berbasis akrual, pengguna dapat mengidentifikasi posisi keuangan pemerintah dan perubahannya, bagaimana pemerintah mendanai kegiatannya sesuai

dengan kemampuan pendanaannya sehingga dapat diukur kapasitas pemerintah yang sebenarnya.

Selain itu, akuntansi pemerintah berbasis akrual juga memungkinkan pemerintah untuk mengidentifikasi kesempatan dalam menggunakan sumber daya masa depan dan mewujudkan pengelolaan yang baik atas sumber daya tersebut. Perubahan perlakuan akuntansi pemerintah berbasis akrual ini akan membawa dampak atau implikasi walau sekecil apapun, namun perubahan yang dianggap lebih baik ini bukan berarti hadir tanpa masalah. Pernyataan pro-kontra mengenai kesiapan pemerintah daerah dalam mengimplementasikan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual ini juga banyak disampaikan oleh berbagai pihak, apalagi ketika itu diharapkan semua LKPP dan LKPD, termasuk seluruh satuan kerja di Indonesia sudah mulai menerapkan akuntansi akrual pada tahun 2015 berbasis akrual secara penuh.

Akuntansi berbasis akrual dianggap memiliki sejumlah manfaat untuk organisasi sektor publik. Para pendukung penerapan basis akrual dalam organisasi sektor publik meyakini bahwa, akuntansi akrual mengakui beban ketika transaksinya terjadi dianggap dapat menyediakan gambaran operasional pemerintah secara lebih transparan (Boothe, 2007). Namun demikian, penerapannya memiliki banyak kendala dan memerlukan dana yang besar serta waktu yang panjang. Kendala utama seringkali terjadi karena sudah terbiasanya SDM dengan sistem pencatatan keuangan yang selama ini (lebih dari 50 tahun pemerintahan Indonesia)

menggunakan *single entry*, sehingga untuk merubah menjadi *double entry* menjadi sangat sulit.

Dalam praktiknya, terdapat sejumlah masalah yang muncul ketika terjadi peralihan dari sistem akuntansi berbasis kas ke sistem akuntansi akrual (Pratina, 2016). Pertama, pemerintah memiliki beberapa jenis aset dan kewajiban yang umumnya tidak ada pada pelaporan keuangan oleh sektor privat. Kedua, setelah memutuskan untuk pindah ke akrual, keputusan itu harus dibuat berkaitan dengan metode penilaian yang akan digunakan, yaitu biaya historis (*historical cost*) atau biaya saat ini (*current cost*). Ketiga, isu yang berkaitan dengan penentuan standar akuntansi akrual, karena standar akuntansi internasional sedang dikembangkan. Sejumlah masalah lain juga banyak memunculkan kontroversi, terutama terkait dengan isu pengakuan ketika akuntansi akrual diterapkan pada sektor publik. Hal ini disebabkan beberapa jenis aset dan kewajiban sama sekali tidak ada di sektor privat, termasuk aset warisan (*heritage*), aset militer, aset infrastruktur dan program asuransi sosial.

Sementara dalam beberapa literatur ada yang berpendapat bahwa masalah yang muncul dalam implementasi sistem akuntansi berbasis akrual adalah terkait dengan penilaian aset, kriteria pengakuan pajak, dan pengakuan bantuan dana subsidi. Masalah penilaian aset muncul karena tidak tersedianya informasi harga perolehan secara historis dari penggunaan metode kas. Pemecahan masalah ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan *net current value*. Apabila pendekatan ini tidak

dapat digunakan, penilaian aset dapat dilakukan dengan pendekatan lain dengan konsep *depreciated replacement cost* untuk aset sebesar harga historisnya.

Berkaitan dengan aspek perpajakan, kriteria pengakuan pendapatan pajak memerlukan kajian yang lebih dalam. Secara umum, kewajiban pajak dapat diakui ketika muncul kewajiban dari wajib pajak, seperti dikeluarkannya surat ketetapan atau pengkonsumsian barang kena pajak. Kesulitan pelaksanaan pengakuan ini disebabkan karena tidak ada atau sulitnya mendapatkan informasi yang andal dan relevan sehingga pengakuan pendapatan pajak tidak tepat waktu. Oleh karena itu, terutama untuk masalah pajak dalam jangka panjang, kadang-kadang diperlukan kompromi atas waktu pengakuan di kemudian hari ketika informasi andal telah tersedia. Pendekatan yang diambil untuk memecahkan masalah pengakuan beban bantuan dan subsidi adalah apabila pembayaran bantuan dan subsidi itu masih bersifat *discretionary* sampai pembayaran dilakukan, maka beban akan diakui ketika pembayaran dilakukan. Pilihan lain yang dapat dilakukan adalah mengakui beban ketika kriteria tertentu telah dipenuhi dan pemberitahuan telah disampaikan kepada pemerintah.

Terkait dengan penerapan akuntansi oleh Pemerintah Provinsi NTT, langkah yang harus dilakukan adalah melakukan berbagai persiapan, seperti; penyusunan sistem akuntansi pemerintah berbasis akrual, pelatihan sumber daya manusia, komitmen, dan sarana prasarana untuk menunjang penerapan akuntansi berbasis akrual. Selain itu, kompleksitas

implementasi akuntansi berbasis akrual yang dalam penerapannya memerlukan sistem akuntansi dan *IT based system* yang lebih rumit juga menjadi kendala tersendiri sebagaimana juga terjadi di berbagai daerah di Indonesia.

Pengembangan sistem akuntansi berbasis akrual membutuhkan suatu sistem akuntansi untuk mengakomodasinya. Masalah lain yang juga menghambat penerapan akuntansi berbasis akrual adalah adanya resistensi terhadap perubahan, misalnya ada pihak internal yang sudah terbiasa dengan sistem yang lama dan enggan untuk mengikuti perubahan. Untuk itu, perlu disusun berbagai kebijakan sehingga penerapan akuntansi pemerintahan berbasis akrual dapat berjalan dengan baik. Seperti, sosialisasi dan pelatihan yang berjenjang. Berjenjang yang dimaksud meliputi pimpinan level kebijakan sampai dengan pelaksana teknis, dengan tujuan sosialisasi dan pelatihan untuk meningkatkan skill pelaksana dan mengajak keterlibatan semua pihak. Menyiapkan dokumen legal yang bersifat lokal seperti peraturan kepala daerah tentang kebijakan akuntansi dan sistem prosedur. Dan melakukan uji coba sebagai tahapan sebelum melaksanakan akuntansi berbasis akrual secara penuh.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Evaluasi Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur (Studi Kasus Pada Badan Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur)”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Pemerintah Provinsi NTT telah menerapkan akuntansi berbasis akrual secara penuh sebagaimana diamanatkan oleh PP No. 71 Tahun 2010?
2. Masalah-masalah apa saja yang dihadapi Pemerintah Provinsi NTT dalam menerapkan akuntansi berbasis akrual secara penuh?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan penelitian adalah untuk mengevaluasi secara komprehensif dan kritis mengenai penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual pada Pemerintah Kota Kupang dengan fokus:

1. Untuk mengetahui apakah Pemerintah Propinsi NTT telah menerapkan akuntansi berbasis akrual secara penuh sebagaimana diamanatkan oleh PP No. 71 Tahun 2010.
2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis berbagai permasalahan yang dihadapi Pemerintah Propinsi NTT dalam menerapkan akuntansi berbasis akrual secara penuh.

1.4 Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya penelitian ini, diharapkan dapat member manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoriris

Hasil penilitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam memberikan wawasan yang lebih luar mengenai Standar Akuntansi Pemerintahan serta implemnetasinya, khususnya mengenai basis akrual. Selain itu bagi peneliti dan peneliti berikutnya yang berminat mengkaji objek penelitian yang sama dengan penelitian ini, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi yang berati dalam memahami akuntansi akrual serta implementasinya pada sector publik.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah dalam menerapkan Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010 mengenai akuntansi berbasis akrual secara taat asas.

Penelitian ini juga diharapkan dapat meminimalkan kesalahan dalam penyusunan pelaporan keuangan dengan adanya indikasi kemungkinan kendala yang dihadapi pemerintah daerah dalam menerapkan akuntansi basis akrual.