

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara merupakan awal dalam perkembangan akuntansi pemerintahan di Indonesia, sebagaimana tertuang dalam pasal 32 ayat (1) yang berbunyi:

“Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 dan Pasal 31 disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan”.

UU No. 17 Tahun 2003 juga mengamanatkan setiap instansi pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk segera mengimplementasikan akuntansi berbasis akrual dalam penyusunan laporan keuangan, sebagaimana diatur dalam pasal 36 ayat (1) yang berbunyi:

“Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 13, 14, 15, dan 16 undang-undang ini dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas”.

Perubahan basis akuntansi pemerintahan di Indonesia dari basis kas menuju basis akrual dilakukan secara bertahap (Simanjuntak, 2010). Pada tahun 2005, Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang merupakan standar akuntansi pemerintahan pada masa transisi dari basis kas menuju basis akrual penuh. SAP mulai diberlakukan untuk penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD tahun anggaran 2005. Berdasarkan PP tersebut, akuntansi pemerintahan menggunakan

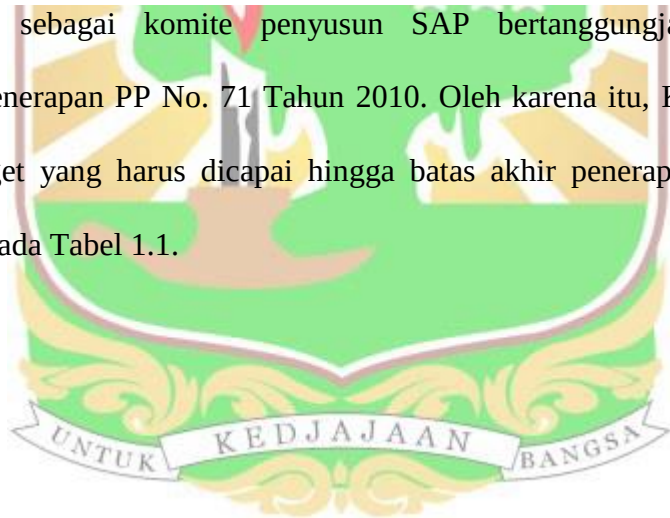
akuntansi basis kas menuju akrual (*cash basis toward accrual*), artinya menggunakan basis kas untuk pengakuan pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam laporan realisasi anggaran dan basis akrual untuk pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dalam neraca. Pada standar akuntansi pemerintahan ini, laporan keuangan pokok pemerintah terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas, Catatan atas Laporan Keuangan, sedangkan laporan yang bersifat *optional* berupa Laporan Kinerja Keuangan (LKK) dan Laporan Perubahan Ekuitas (LPE).

Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) sebagai komite penyusun standar selanjutnya menyusun standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual yang berlaku baik untuk pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sesuai dengan kaidah-kaidah akuntansi yang berlaku umum untuk mewujudkan penerapan akuntansi berbasis akrual sesuai amanat UU No. 17 tahun 2003. Pada tahun 2010, pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, dengan masa tenggang paling lama 4 (empat) tahun setelah tahun anggaran 2010. Khusus pelaksanaan pada tingkat pemerintah daerah, maka pada tahun 2013 pemerintah menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 64 tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual di Pemerintah Daerah. Permendagri ini menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan akuntansi berbasis akrual paling lambat tahun anggaran 2015.

Perubahan mendasar dari PP No.71 Tahun 2010 adalah perubahan basis akuntansi dari basis kas menuju akrual menjadi basis akrual dalam akuntansi

pemerintahan. Akuntansi berbasis akrual mengakui pengaruh transaksi dan peristiwa lainnya pada saat transaksi dan peristiwa itu terjadi, tanpa memperhatikan saat kas atau setara kas diterima atau dibayar. Perubahan ini selain dilakukan untuk memenuhi amanat undang-undang di bidang keuangan negara juga untuk mengikuti penerapan akuntansi pemerintahan di dunia Internasional yang telah mengacu pada *Internatonal Public Sector Accounting Standards* (IPSAS). Pada PP No. 71 Tahun 2010 komponen laporan keuangan pokok terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LP SAL), Neraca, Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas (LAK), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

KSAP sebagai komite penyusun SAP bertanggungjawab terhadap tercapainya penerapan PP No. 71 Tahun 2010. Oleh karena itu, KSAP membuat *Roadmap* target yang harus dicapai hingga batas akhir penerapan penuh yang dapat dilihat pada Tabel 1.1.



Tabel 1.1
Strategi Penerapan SAP Akrual

Tahun	Agenda
2010	• Penerbitan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual • Mengembangkan kerangka kerja akuntansi berbasis akrual • Sosialisasi SAP berbasis akrual
2011	• Penyiapan aturan pelaksanaan dan kebijakan akuntansi • Pengembangan sistem akuntansi dan teknologi informasi (TI) bagian pertama (proses bisnis dan <i>detail requirement</i>) • Pengembangan kapasitas sumber daya manusia (SDM)
2012	• Pengembangan sistem akuntansi dan TI (lanjutan) • Pengembangan kapasitas SDM (lanjutan)
2013	• Piloting beberapa Kementerian/Lembaga (K/L) dan Bendahara Umum Negara (BUN) • <i>Review</i>, evaluasi, dan penyempurnaan sistem • Pengembangan kapasitas SDM (lanjutan)
2014	• <i>Parallel run</i> dan konsolidasi seluruh K/L • <i>Review</i>, evaluasi, dan penyempurnaan sistem • Pengembangan kapasitas SDM (lanjutan)
2015	• Implementasi penuh • Pengembangan kapasitas SDM (lanjutan)

Sumber: KSAP (2011)

Berdasarkan tabel 1.1 dapat dilihat bahwa SDM dan teknologi informasi memiliki peranan penting dalam penerapan standar akuntansi berbasis akrual sesuai PP Nomor 71 Tahun 2010 dimana strategi KSAP selama beberapa tahun adalah melakukan pengembangan sistem akuntansi dan TI serta pengembangan kapasitas SDM.

Pada Semester I Tahun 2014, berdasarkan pemeriksaan atas 184 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengungkapkan kasus ketidaksiapan pemerintah daerah dalam menerapkan akuntansi berbasis akrual. Pada umumnya kasus-kasus tersebut terjadi karena belum diterbitkannya peraturan daerah mengenai penerapan akuntansi berbasis

akrual, sistem/aplikasi yang belum mendukung, dan keterbatasan kemampuan SDM. Atas permasalahan tersebut, BPK mendorong pemerintah daerah agar segera menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang menghambat penerapan akuntansi berbasis akrual. BPK merekomendasikan agar pemerintah daerah segera menerbitkan peraturan tentang sistem akuntansi pemerintah daerah berbasis akrual, menyiapkan sarana dan prasarana berupa sistem aplikasi berbasis akrual, dan menyelenggarakan sosialisasi, bimbingan teknis, serta pendidikan dan pelatihan tentang akuntansi berbasis akrual untuk meningkatkan kemampuan SDM. Perubahan sistem tidak selalu direspon positif, begitu juga perubahan basis akuntansi dalam menyusun laporan keuangan. Ketika PP Nomor 24 tahun 2005 disahkan, banyak pemerintah daerah yang meresponnya dengan memperoleh banyak temuan di laporan keuangannya. Hal ini disebabkan karena memang kesiapan tidak terjadi begitu saja, selalu bertahap dan dalam implementasinya hampir selalu ada kendala (IHPS BPK-RI, 2014).

Pada tahun 2015, BPK juga melakukan pemeriksaan kinerja untuk menilai kesiapan pemerintah daerah dalam menerapkan SAP berbasis akrual dan menghasilkan laporan keuangan berbasis akrual tahun 2015. Pemeriksaan menyimpulkan bahwa upaya yang telah dilakukan pemerintah daerah belum sepenuhnya efektif. Hasil pemeriksaan menunjukkan adanya permasalahan yang terkait dengan kebijakan, teknologi informasi dan SDM untuk mendukung pelaporan keuangan berbasis akrual (Pendapat BPK RI, 2015).

Penerapan SAP berbasis akrual mengharuskan pemerintah menyiapkan SDM yang kompeten. Untuk itu, pemerintah harus memiliki perencanaan SDM

guna memenuhi kebutuhan jumlah dan kompetensi SDM, khususnya SDM pengelola keuangan, aset, dan teknologi informasi (Pendapat BPK RI, 2015). Beberapa penelitian menunjukkan ketidaksiapan SDM dalam mengimplementasikan akuntansi berbasis akrual. Banyak pemerintah baik pusat maupun daerah yang belum siap mengimplementasikan akuntansi berbasis akrual, hal ini disebabkan karena ketidaksiapan SDM-nya.

Penelitian yang dilakukan oleh Fadlan (2012), Kusuma (2013), Mongoloi (2013), Mimba (2013), Tiurma (2013), Tuasikal (2014), Winka (2015), Silvia (2015) menemukan ketidaksiapan SDM dalam mengimplementasikan akuntansi berbasis akrual. Ketidaksiapan ini disebabkan karena kurangnya jumlah pegawai akuntansi, penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan, kurangnya sosialisasi maupun pelatihan tentang akuntansi berbasis akrual serta tidak punya pengetahuan yang memadai tentang akuntansi sehingga akan menemui banyak kendala dalam mengimplementasikan akuntansi berbasis akrual ini.

Teknologi informasi juga memiliki peranan penting dalam proses implementasi akuntansi berbasis akrual. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah berkewajiban untuk mengembangkan dan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi untuk meningkatkan kemampuan mengelola keuangan daerah, dan menyalurkan informasi keuangan daerah kepada pelayanan publik. Kewajiban pemanfaatan teknologi informasi oleh pemerintah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) yang

merupakan pengganti dari PP No. 11 Tahun 2001 tentang Informasi Keuangan Daerah. SIKD adalah suatu sistem yang mendokumentasikan, mengadministrasikan, serta mengolah data pengelolaan keuangan daerah dan data terkait lainnya menjadi informasi yang disajikan kepada masyarakat dan sebagai bahan pengambilan keputusan dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan pertanggungjawaban pemerintah daerah.

Pemanfaatan SIKD dapat mempercepat proses kerja dalam pengelolaan keuangan daerah dan menyediakan informasi keuangan daerah yang komprehensif kepada masyarakat luas (Ahmad, 2008). Salah satu penerapan SIKD pada pemerintah daerah adalah penggunaan Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah (SIPKD). SIPKD merupakan aplikasi yang dibangun oleh Ditjen Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dalam rangka percepatan transfer data dan efisiensi dalam penghimpunan data keuangan daerah. SIPKD merupakan aplikasi terpadu yang dipergunakan sebagai alat bantu pemerintah daerah yang digunakan meningkatkan efektifitas implementasi dari berbagai regulasi bidang pengelolaan keuangan daerah yang berdasarkan pada asas efisiensi, ekonomis, efektif, transparan, akuntabel dan *auditable* (www.djkd.kemendagri.go.id).

Perkembangan teknologi sistem informasi yang sangat cepat terkadang tidak diikuti dengan pemahaman pengguna akan teknologi itu sendiri. Menurut Kustono (2010), faktor pengguna sangat penting untuk diperhatikan dalam penerapan sistem baru, karena tingkat kesiapan pengguna untuk menerima sistem baru mempunyai peran penting dalam menentukan sukses tidaknya penerapan

maupun pengembangan sistem tersebut. Pemahaman terhadap sistem informasi berhubungan dengan perilaku individu untuk menggunakan teknologi dalam penyelesaian tugas rutin, yaitu seberapa jauh sistem informasi sebagai alat bantu terintegrasi pada setiap pekerjaan baik karena pilihan individual maupun mandat dari organisasi (Jurnali, 2001).

Perubahan basis akuntansi pemerintahan dari basis kas menuju akrual menjadi basis akrual tentu harus didukung dengan sistem informasi yang digunakan, hal ini terlihat dengan dilakukannya pengembangan SIPKD berbasis kas menuju akrual menjadi SIPKD berbasis akrual. Oleh karena itu, peran pengguna sangat penting dalam menerima perubahan sistem karena sangat menentukan sukses tidaknya penerapan maupun pengembangan sistem tersebut.

Davis *et al*, (1989), melakukan penelitian untuk menjelaskan faktor-faktor utama dari perilaku pengguna teknologi informasi terhadap penerimaan penggunaan teknologi informasi. Penelitian ini menggunakan *Technology Acceptance Model (TAM)*. Model ini merupakan suatu model penerimaan sistem teknologi informasi yang akan digunakan oleh pemakai. Terdapat dua indikator utama dalam model ini, yaitu persepsi tentang kegunaan/kemanfaatan (*perceived usefulness*) dan persepsi tentang kemudahan penggunaan (*perceived ease of use*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengguna teknologi akan mempunyai niat memanfaatkan sistem informasi jika merasa sistem teknologi yang akan digunakan tersebut bermanfaat dan mudah untuk digunakan.

Widuri (2012) meneliti tentang analisis penerapan Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) dalam menunjang *Good Government Governace*

(GGG): survei pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat, dengan menggunakan teknik pengujian kredibilitas data yaitu triangulasi menghasilkan bahwa dalam penerapan SIKD masih terdapat beberapa hambatan yang dimana salah satunya adalah sumber daya manusia yang masih kurang memahami dan mengerti memakai aplikasi SIKD.

Penelitian tentang penerapan akuntansi berbasis akrual yang dilakukan oleh Purwanto (2015) mengkaji penerapan akuntansi berbasis akrual pada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji strategi dan proses penerapan akuntansi berbasis akrual di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, mengkaji prosedur pencatatan dan penyusunan laporan keuangan berbasis akrual yang diterapkan dan mengkaji kesesuaian penerapan akuntansi berbasis akrual di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan PP No. 71 Tahun 2010. Hasil penelitian menunjukkan strategi yang ditempuh adalah menyusun kebijakan akuntansi berbasis akrual, menyiapkan sarana dan prasarana, menyiapkan SDM, membentuk tim uji coba dan menunjuk tiga SKPD *pilot project*, menyusun pedoman penyusunan laporan keuangan daerah, membentuk tim pendamping, dan mewajibkan semua SKPD menyusun laporan keuangan tahun 2014 berbasis akrual disamping *cash toward accrual*. Prosedur pencatatan dan penyusunan keuangan yang diterapkan adalah dengan memanfaatkan SIPKD. Kesesuaian penerapan terhadap PP 71 Tahun 2010 didasarkan pada kriteria identifikasi, klasifikasi, pengakuan, pengukuran, penyajian dan pengungkapan atas laporan keuangan tiga SKPD *pilot project* menunjukkan bahwa sebagian besar sudah sesuai dengan ketentuan yang ada. Namun demikian terdapat

penerapan yang belum sesuai yaitu pada sebagian kriteria untuk PSAP 01, PSAP 02, PSAP 05, PSAP 07, PSAP 08, PSAP 09, dan PSAP 12.

Pemerintah Kota Bukittinggi sebagai bagian dari entitas pemerintah sudah mengimplementasikan akuntansi berbasis akrual pada tahun 2015. Hal ini sesuai amanat PP 71 Tahun 2010 yang mewajibkan seluruh entitas pemerintah baik pusat maupun daerah untuk mengimplementasikan akuntansi berbasis akrual pada tahun 2015. Oleh karena itu, sangat diperlukan SDM bidang akuntansi/keuangan yang berkompeten serta dukungan sistem informasi akuntansi yang digunakan.

Penerapan akuntansi berbasis akrual memberikan tantangan yang cukup besar bagi Pemerintah Kota Bukittinggi agar hasil yang telah dicapai sampai dengan LKPD 2014 dapat dipertahankan maupun ditingkatkan. Capaian ini dapat dilihat dari opini Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelas (WTP-DPP) atas LKPD yang diperoleh Pemerintah Kota Bukittinggi selama dua tahun berturut-turut yaitu LKPD 2013 dan 2014. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Bukittinggi sudah dapat dikatakan cukup berhasil dalam menerapkan standar akuntansi pemerintahan sebelumnya yang masih berbasis kas menuju akrual karena kesesuaian penyajian laporan keuangan dengan standar akuntansi pemerintahan merupakan salah satu dasar diberikannya opini atas laporan keuangan pemerintah. Dengan diberikannya masa tenggang paling lama 4 (empat) tahun setelah tahun anggaran 2010 diharapkan Pemerintah Kota Bukittinggi sudah benar-benar siap dalam mengimplementasikan akuntansi berbasis akrual sehingga tidak ditemui banyak kendala dan laporan keuangan

yang dihasilkan sesuai dengan SAP berbasis akrual berdasarkan PP No. 71 Tahun 2010.

Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi akuntansi pemerintahan berbasis akrual pada Pemerintah Kota Bukittinggi. Penelitian ini akan menganalisis bagaimana kompetensi SDM bidang akuntansi/keuangan dan tingkat penerimaan pengguna (*user acceptance*) atas SIPKD berbasis akrual di Pemerintah Kota Bukittinggi. Penelitian juga bertujuan untuk menganalisis pengakuan dan pengukuran pendapatan-LO dan beban dalam LKPD Kota Bukittinggi tahun 2015.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kompetensi sumber daya manusia (SDM) bidang akuntansi/keuangan untuk mengimplementasikan akuntansi berbasis akrual di Pemerintah Kota Bukittinggi?
2. Bagaimana tingkat penerimaan pengguna (*user acceptance*) atas sistem informasi pengelolaan keuangan daerah (SIPKD) berbasis akrual di Pemerintah Kota Bukittinggi?
3. Bagaimana implementasi akuntansi berbasis akrual dilihat dari pengakuan dan pengukuran pendapatan dan beban dalam laporan keuangan Pemerintah Kota Bukittinggi?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk :

1. Menganalisis kompetensi sumber daya manusia (SDM) bidang akuntansi/keuangan untuk mengimplementasikan akuntansi berbasis akrual di Pemerintah Kota Bukittinggi.
2. Menganalisis tingkat penerimaan pengguna (*user acceptance*) atas SIPKD berbasis akrual di Pemerintah Kota Bukittinggi.
3. Menganalisis implementasi akuntansi berbasis akrual dilihat dari pengakuan dan pengukuran pendapatan dan beban dalam laporan keuangan Pemerintah Kota Bukittinggi.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat antara lain :

1. Menambah pengetahuan peneliti mengenai akuntansi berbasis akrual dan bagaimana pengimplementasiannya di Pemerintah Kota Bukittinggi.
2. Memberikan tambahan referensi bagi akademisi yang bermanfaat bagi pengembangan disiplin ilmu akuntansi khususnya akuntansi pemerintahan, serta diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan acuan dan bahan perbandingan bagi peneliti selanjutnya yang ingin melakukan penelitian mengenai implementasi akuntansi berbasis akrual di pemerintah daerah.
3. Sebagai bahan evaluasi dan masukan bagi instansi pemerintahan dalam hal ini Pemerintah Kota Bukittinggi dalam mengimplementasikan akuntansi berbasis akrual.