

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya untuk memperbaiki kualitas kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pemerintahan di Indonesia. Upaya ini mendapat momentum dengan dilakukannya reformasi keuangan negara berupa diterbitkannya tiga paket undang-undang di bidang keuangan negara yaitu UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab dan Pengelolaan Keuangan Negara. Perubahan dari basis kas menjadi basis akrual dalam akuntansi pemerintahan merupakan bagian reformasi bidang keuangan negara seperti yang diamanatkan dalam UU Nomor 17 tahun 2003.

Banyak manfaat yang dapat diperoleh dengan penggunaan basis akrual yakni dapat menghasilkan data keuangan yang rinci dalam hal penelusuran kejadian ekonomi suatu transaksi, sehingga mencapai tingkat transparansi, akuntabilitas dan auditabilitas yang diinginkan oleh pengguna akhir laporan keuangan. Tetapi ada juga pendapat bertentangan yang menyatakan tingginya transparabilitas dan akuntabilitas basis akrual dari pada basis kas menimbulkan biaya implementasi yang lebih mahal, kinerja yang lebih banyak, interpretasi yang beragam dari pemakai sistem, dan secara keseluruhan lebih kompleks. Oleh karena itu ada negara yang

berhasil dalam penerapan implementasi akuntansi basis akrual seperti New Zealand dan Australia, tetapi ada pula yang gagal seperti Nepal dan Fiji. Penentuan keberhasilan implementasi akuntansi secara akrual antara lain dipengaruhi oleh Kehati-hatian dalam memilih strategi penerapan akrual basis, komitmen politik, mengkomunikasikan tujuan, cukupnya tenaga akuntan yang handal, sistem akuntansi informasi yang memadai, badan audit tertinggi harus memiliki sumberdaya yang tepat. Untuk itulah, dengan memperhatikan seluruh aspek dan kondisi yang terjadi di Indonesia, Pemerintah mengambil strategi untuk menerapkan akuntansi berbasis akrual secara bertahap dibandingkan dengan secara langsung. (Mulyana dalam Athukorala dan Raid, 2006)

Menurut Peraturan Pemerintah (PP) nomor 71 tahun 2010 Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) pasal 01 paragraf 8, adalah basis akuntansi yang mengakui pengaruh transaksi dan peristiwa lainnya pada saat transaksi dan peristiwa itu terjadi, tanpa memperhatikan saat kas atau setara kas diterima atau dibayar. Basis akrual ini berbeda dengan basis kas yang pengakuan transaksi dan peristiwa lainnya tersebut ditentukan oleh ada tidaknya aliran kas baik untuk kas masuk maupun kas keluar. Dalam basis akrual, pendapatan diakui pada saat hak telah diperoleh (*earned*) dan beban (belanja) diakui pada saat kewajiban timbul atau sumber daya dikonsumsi. Pengakuan aset dilakukan pada saat potensi ekonomi masa depan diperoleh dan mempunyai nilai yang dapat diukur dengan andal, dan kewajiban diakui pada saat dana

pinjaman diterima atau pada saat kewajiban timbul. Secara sederhana, dikatakan bahwa penerapan akuntansi berbasis akrual ditujukan untuk mengatasi ketidakcukupan basis kas untuk memberikan data yang lebih akurat. Penggunaan basis akrual dapat memberikan gambaran keuangan pemerintah yang lebih informatif yang nantinya dapat meningkatkan kualitas pengambilan keputusan pemerintah (Tanjung 2012).

Pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual menurut Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dilaksanakan paling lambat 5 (lima) tahun. Tetapi pada saat yang telah ditentukan pemerintah Republik Indonesia belum bisa melaksanakan. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005 perlu diganti. Diterbitkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang menganut basis akrual secara penuh, di samping itu standar akuntansi pemerintah diperkuat Peraturan Dalam Negeri (PERMENDAGRI) Nomor 64 tahun 2013 tentang penerapan standar akuntansi pemerintah pada pemerintah daerah yang menggantikan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Kas Menuju Akrual menurut PP Nomor 24 Tahun 2005 tersebut akan dimulai pada tahun 2015 .

Ditetapkannya PP No. 71 Tahun 2010 maka penerapan sistem akuntansi pemerintahan berbasis akrual telah mempunyai landasan

hukum. Dan hal ini berarti juga bahwa Pemerintah mempunyai kewajiban untuk dapat segera menerapkan SAP yang baru yaitu SAP berbasis akrual. Hal ini sesuai dengan pasal 32 UU No. 17 tahun 2003 yang mengamanatkan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggung jawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan SAP. Dan hal ini ditegaskan dalam pasal 4 ayat (1) PP No. 71 Tahun 2010 menyebutkan bahwa Pemerintah menerapkan SAP Berbasis Akrual. SAP tersebut disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) yang independen dan ditetapkan dengan PP setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Sehingga pada saat ini merupakan masa persiapan dan peralihan bagi instansi pemerintah untuk melakukan perubahan penggunaan basis akuntansi dalam pencatatan dan pelaporan keuangan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Keuangan Negara. Perubahan perlakuan akuntansi pemerintah menuju basis akrual akan membawa dampak/implikasi walau sekecil apapun. Perubahan menuju arah yang lebih baik ini bukan berarti hadir tanpa masalah. Pertanyaan pro-kontra mengenai siap dan tidak siapkah pemerintah daerah mengimplementasikan SAP berbasis akrual ini akan terus timbul. Hal yang paling baku muncul adalah terkait sumber daya manusia pemerintah daerah. Sumber daya manusia yang kurang memadai menjadi masalah klasik dalam pengelolaan keuangan negara. Hal ini meliputi SDM yang tidak kompeten dan cenderung resisten terhadap perubahan. Kompetensi

jabatan SDM aparatur (PNS) secara umum berarti kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang PNS berupa pengetahuan, keterampilan, sikap, dan perilaku, yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya (Suprpto, 2002).

Karakteristik kompetensi itu muncul dalam bentuk pengetahuan (knowledge), keterampilan (skill), dan perilaku (attitude) untuk menciptakan aparatur yang memiliki semangat pengabdian yang tinggi dalam melayani masyarakat yang selalu bertindak hemat, efisien, rasional, transparan, dan akuntabel. Untuk itu, diperlukan strategi peningkatan kompetensi SDM aparatur, dimana kompetensi yang memadai merupakan sesuatu yang sangat mutlak yang perlu dipahami dan dilaksanakan oleh seluruh jajaran aparatur pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Selanjutnya, infrastruktur yang dibutuhkan dalam penerapan akuntansi berbasis akrual penuh membutuhkan sumber daya teknologi informasi yang lebih tinggi. Hal ini akan menjadi batu sandungan tersendiri karena ketergantungan penerapan akuntansi selama ini yang mengandalkan jasa konsultan terutama bagi entitas daerah. (Thahier, 2012)

Penerapan sistem akuntansi berbasis akrual merupakan proses yang berkesinambungan dan terpadu. Dampak yang dihasilkan dari penerapan system ini tidak dapat dilihat dalam waktu yang singkat. Pemahaman tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan dalam pengenalan sistem akuntansi yang baru, khususnya pada konteks pemerintahan adalah penting. Keberhasilan atau kegagalan

penerapan akuntansi berbasis akrual pada pemerintah tidak lepas dari peran satuan kerja dan pengaruh dari faktor-faktor yang ada pada satuan kerja tersebut, mulai dari faktor sumber daya manusia seperti tingkat pendidikan staf, pelatihan yang diberikan, dan latar belakang pendidikan pimpinan, faktor organisasional seperti kualitas teknologi informasi (kusuma 2013).

Pemerintah Provinsi Gorontalo, akan segera menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan dan Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan pada Pemerintah Daerah akan segera di terapkan. Menurut Idris Rahim, Sehubungan dengan adanya perubahan yang sangat mendasar dalam pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah, diharapkan tidak berpengaruh pada kualitas laporan keuangan pemerintah daerah, sehingga seluruh Pemda se Provinsi Gorontalo dapat memperoleh dan mempertahankan opini WTP. Terkait dengan penerapan Sistem Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual tahun 2015, seluruh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota se Provinsi Gorontalo sudah menyiapkan tahapan yang diperlukan, yakni menyiapkan SDM, menyusun regulasi, sarana prasarana, dan sistem aplikasi. (sumber: [www. Biro humas protokol provinsi Gorontalo.com](http://www.birohumasprotokolprovinsigorontalo.com))

Kadis BKPAD Provinsi Gorontalo, Syaiful Darise, mengatakan, kegiatan yang berlangsung selama tiga hari itu, bertujuan agar terjadi

pemetaan pengembangan SDM aparatur melalui pendekatan analisi praktis. Di mana, penempatan dan pengangkatan dalam jabatan dapat dipertanggung jawabkan berdasarkan hasil penilaian kompetensi pada masing-masing orang. Selain itu, dengan adanya kompetensi ini, maka penempatan dan pengangkatan PNS akan lebih mudah dilakukan karena dilihat dari keahlian dan keterampilan yang di miliki PNS itu. Juga akan meminimalisir terjadi missmocht antara kesesuaian jabatan dengan aparatur yang akan menduduki jabatan itu. Ini juga untuk mengetahui pengembangan diri aparatur kedepan, apakah memerlukan diklat tambahan atau tidak karena memang keterampilan mereka, sehingga dalam penempatan jabatan akan lebih tepat. Dengan demikian, kualitas kinerja aparatur akan lebih meningkat, imbasnya, roda pembangunan dan pemerintahan berjalan dengan baik.

Sementara itu, Kepala Bidang Penilaian Kompetensi PNS Badan Kepegawaian Negara (BKN), Drs.Sunadi, menjelaskan tujuan dari penilaian kompetensi ini adalah dapat digunakan sebagai alat atau promosi jabatan atau mutasi jabatan, yang kedua dapat digunakan untuk pengembangan pegawai. Menurutnya, penilaian kompetensi cukup penting untuk lebih mengejut kualitas kerja aparatur. Wakil Gubernur (wagub) idris Rahim, mengatakan penilaian kompetensi ini tujuannya adalah memberikan arah, pedoman dan alat agar aparatur lebih professional dan punya kapasitas sebagai aparatur handal yang mampu mengemban tugas dengan baik. Wagub mengharapkan penilaian

kompetensi PNS tersebut dapat diikuti dengan sebaik-baiknya oleh seluruh peserta yang terdiri utusan semua SKPD agar keseluruhan dari kegiatan ini dapat diikuti. Pengukuran kompetensi ini sangat penting untuk menjadi acuan dan pedoman bagi sumber daya aparatur pemprov. Dari pengukuran kompetensi ini bisa menghasilkan aparatur yang professional yang akan membawa provinsi ini kedepan lebih baik, tetapi banyak instansi di Pemprov Gorontalo yang tak mengutus utusannya dari 36 SKPD, hanya 18 SKPD yang mengutus peserta pada kegiatan “Genjotan Kualitas Aparatur Lewat Kompetensi” untuk meningkatkan kualitas kinerja aparatur kedepannya agar pembangunan berjalan sebagaimana diharapkan rakyat Terang Wagub Idris Rahim. ([www.InfoPublik.Com](http://www.InfoPublik.Com))

Sementara itu, dalam membiayai kegiatan dan pelaksanaan tugasnya, pemerintah Provinsi Gorontalo memperoleh alokasi dana dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Oleh karena itu, pemerintah Provinsi Gorontalo wajib menyusun laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pengelolaan anggaran daerah yang diperolehnya. Pemerintah Provinsi Gorontalo wajib menyusun laporan keuangan berlandaskan pada standar akuntansi pemerintahan (SAP) yang berlaku. Kesesuaian penyajian laporan keuangan dengan standar akuntansi pemerintahan menjadi dasar diberikannya opini atas laporan keuangan pemerintah Provinsi Gorontalo. Terkait dengan penerapan basis akrual sendiri, pemerintah Provinsi Gorontalo harus melakukan berbagai persiapan, seperti penyusunan sistem akuntansi pemerintahan



berbasis akrual, pelatihan sumber daya manusia, dan penyediaan sarana dan prasarana untuk menunjang penerapan basis akrual. Persiapan tersebut dilakukan pemerintah Provinsi Gorontalo agar siap dan dapat mengatasi berbagai kendala dalam penerapan basis akrual.

Sejak ditetapkannya kewajiban penyusunan neraca sebagai bagian dari laporan keuangan pemerintah, pengakuan/pencatatan, pengukuran/ penilaian, dan penyajian serta pengungkapan aset tetap menjadi fokus utama, karena aset tetap memiliki nilai yang sangat signifikan dan memiliki tingkat kompleksitas yang tinggi. Akuntansi aset tetap telah diatur dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 07 (PSAP 07) dari Lampiran PP 24 Tahun 2005, maupun PSAP 07 dari Lampiran II PP 71 Tahun 2010. PSAP 07 tersebut memberikan pedoman bagi pemerintah dalam melakukan pengakuan, pengukuran, dan penyajian serta pengungkapan aset tetap berdasarkan peristiwa (events) yang terjadi, seperti perolehan aset tetap pertama kali, pemeliharaan aset tetap, pertukaran aset tetap, perolehan aset dari hibah/donasi, dan penyusutan. Untuk memecahkan berbagai kebutuhan yang muncul dalam pelaporan keuangan akuntansi baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dibentuk Standar Akuntansi Pemerintahan (Nordiawan, 2008:120). SAP dikembangkan oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) diatur dalam PP. No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Dalam kerangka konseptual akuntansi pemerintahan paragraph 42 menyatakan “Basis akuntansi yang digunakan dalam

laporan keuangan pemerintah adalah basis akrual”, SAP berbasis akrual adalah SAP yang mengakui pendapatan, beban, aset, utang, dan ekuitas dalam pelaporan finansial berbasis akrual, serta mengakui pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam pelaporan pelaksanaan anggaran berdasarkan basis yang ditetapkan dalam APBN/APBD. Dimana untuk pendapatan, belanja, aset, kewajiban dan ekuitas dana diakui pada saat terjadinya transaksi.

Terdapat perbedaan pengertian penyusutan aset tetap berdasarkan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) berbasis akrual dan menurut PSAP berbasis Kas Menuju Akrual. Menurut PSAP berbasis akrual, penyusutan dipandang sebagai alokasi yang sistematis atas nilai suatu aset tetap yang dapat disusutkan (*depreciable assets*) selama masa manfaat aset yang bersangkutan. Sementara itu berdasarkan PSAP berbasis Kas Menuju Akrual penyusutan dipandang sebagai penyesuaian nilai sehubungan dengan penurunan kapasitas dan manfaat dari suatu aset (KSAP 2010).

Aset tetap dalam PSAP 07 didefinisikan sebagai aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan untuk kepentingan umum. aset tetap diklasifikasikan berdasarkan kesamaan sifat atau fungsinya dalam aktivitas operasi entitas.

Aset tetap dibagi menjadi 5 klasifikasi, yaitu:

1. Tanah;
2. Peralatan dan Mesin;
3. Jalan, Irigasi, dan Jaringan;
4. Aset Tetap Lainnya; dan
5. Konstruksi dalam Pengerjaan.

Pemerintah Provinsi Gorontalo wajib menyusun laporan keuangan berlandaskan pada standar akuntansi pemerintahan (SAP) yang berlaku. Kesesuaian penyajian laporan keuangan dengan standar akuntansi pemerintahan menjadi dasar diberikannya opini atas laporan keuangan pemerintah Provinsi Gorontalo. Dalam menyusun laporan keuangan Terdapat perbedaan dalam penyusunan asset tetap seperti perolehan asset tetap pertama kali, pemeliharaan asset tetap, pertukaran asset tetap, perolehan asset dari hibah/donasi, dan penyusutan. Dalam pencatatan asset donasi terdapat perbedaan pencatatan SAP berbasis kas menuju akrual dengan SAP berbasis Akrual pokok-pokok perbedaan dalam akuntansi asset tetap yaitu :

| Cash Towards accrual  | Accrual   |
|---|---|
| 1. Aset donasi perolehan suatu asset tetap yang memenuhi kriteria perolehan <i>aset donasi</i> , maka perolehan tersebut diakui sebagai <i>pendapatan pemerintahan dan belanja modal dalam jumlah yang sama dalam LRA</i> (paragraf 48) | 1. Aset donasi Perolehan suatu asset tetap yang memenuhi kriteria perolehan <i>aset donasi</i> , maka perolehan tersebut diakui sebagai <i>pendapatan operasional</i> (paragraf 48) |

Faradillah (2013) dalam penelitiannya menganalisis tentang persiapan pemerintah Kota Makasar untuk menerapkan SAP berbasis

akrual dalam penyusunan laporan keuangannya. Hasil penelitiannya membuktikan bahwa pemerintah Kota Makassar mengikuti aturan main peraturan pemerintah tersebut dengan jalan merevisi terlebih dahulu peraturan yang bersifat lokal seperti peraturan kepala daerah tentang kebijakan akuntansi dan sistem prosedur. Kendala yang dihadapi pemerintah kota Makasar adalah keterbatasan SDM dalam artian Pemerintah kota Makasar hanya mengenal PP nomor 24 tahun 2005 yang biasa Daerah tersebut gunakan.

Dewi (2012) dalam penelitian yang berjudul "Analisis Hasil Audit Bpk-RI Atas Aset Tetap Pada Laporan Keuangan Kementrian/Lembaga" hasil penelitiannya membuktikan bahwa ada 5 permasalahan utama aset tetap kementerian/lembaga yaitu masalah pencatatan, penilaian dan pelaporan, masalah perencanaan. Penyebab masalah ini timbul disebabkan sulitnya Inventarisasi dan Penilaian (IP) karena banyaknya aset tetap yang dinilai dengan lokasi aset tetap yang tersebar, belum optimalnya pengamanan atas aset tetap yang dimiliki oleh Kementerian/lembaga. Perlu segera diterapkan penyusutan untuk aset tetap pemerintah karena sebagai tanda penerapan akuntansi berbasis akrual.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Faradillah (2013) dan Dewi (2012) adalah penelitian ini membahas tentang penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual yang diatur dalam peraturan pemerintah Republik Indonesia nomor 71 tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintahan yang menganut basis akrual secara penuh, dan

standar akuntansi pemerintah diperkuat dengan dikeluarkannya Peraturan Dalam Negeri (PERMENDAGRI) nomor 64 tahun 2013 tentang penerapan standar akuntansi pemerintah pada pemerintah daerah yang menggantikan standar akuntansi pemerintahan berbasis kas menuju akrual menurut pp nomor 24 tahun 2005 tetapi penelitian ini mengarah ke psap 07 tentang asset tetap. Sedangkan penelitian Faradillah (2013) membahas tentang kesiapan pemerintah daerah dalam penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual sedangkan Dewi membahas tentang Hasil Audit Bpk-RI Atas Aset Tetap.

Berdasarkan penelitian-penelitian diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “ PENGARUH KOMPETENSI APARAT TERHADAP IMPLEMENTASI PENERAPAN STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAH BERBASIS AKRUAL”

## **1.2 Identifikasi masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis ingin mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. SDM yang tidak kompeten dan cenderung resisten terhadap perubahan
2. Dalam Penerapan Sistem Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual membutuhkan sumber daya manusia yang paham tentang akuntansi berbasis akrual.
3. Dalam meningkatkan kualitas aparatur lewat kompetensi banyak SKPD yang tidak mengutus pesertanya dalam pelatihan tersebut.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas perumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah : Apakah kompetensi aparat berpengaruh terhadap implementasi penerapan standar akuntansi pemerintah PSAP 07 berbasis akrual?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah kompetensi aparat berpengaruh terhadap implementasi penerapan standar akuntansi pemerintahan PSAP 07 berbasis akrual!

### **1.5 Manfaat penelitian**

#### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu akuntansi, khususnya mengenai basis akrual.. selain itu, manfaat penelitian ini adalah bagi peneliti dan orang-orang yang berminat mengkaji standar akuntansi pemerintahan, diharapkan penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi peneliti.

#### **2. Manfaat Praktis**

Manfaat praktis penelitian ini adalah memberikan masukan atau bahan pertimbangan dalam penerapan peraturan pemerintah nomor 71 tahun 2010 agar dapat menerapkan akuntansi pemerintah berbasis akrual secara maksimal. Penelitian ini juga diharapkan dapat meminimalkan kesalahan dalam penyusunan pelaporan keuangan dengan adanya identifikasi kemungkinan kendala yang dihadapi pemerintah daerah dalam

menerapkan basis akrual. Secara umum juga diharapkan kualitas dan kuantitas pelaporan keuangan dalam pemerintahan akan meningkat.