



Ulasan

Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 71/2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua Serta Permasalahannya

*Agus Zaenal Mutaqin¹

¹ Local Human Resources Development Body of Banten Province, Jl. Raya Lintas Timur km 4 Karang Tanjung-Pandeglang 42213, Banten Province, Indonesia

(Diterima 3 Januari 2017; Direvisi 12 Pebruari 2017; Disetujui 20 Pebruari 2017; Diterbitkan 11 Maret 2017)

Abstract: *The Efforts to create financial management reforms continue to be done, among others, with the enactment of a package of state finance laws. The package of the law becomes the legal basis for the management of state finances, as well as the basis for the reform of regional financial management. With the enactment of these legislation packages, the local government conveys responsibility for the management of regional finances in the form of financial statements, consisting of Balance Sheet, Budget Realization Report, Cash Flow Report, and Notes to Financial Statements. The financial statements are prepared and presented in accordance with Governmental Accounting Standards, although they are still temporary and further refined through Government Regulation Number 71/2010 on Accounting Standards Based on Accrual Government.*

The Implementation of Government Accounting Standards still leaves a variety of problems in the field, including: (1) Lack of competence of local financial management apparatus both concerning general accounting knowledge, as well as technical accounting skills in the field; (2) Lack of adaptation of local financial management apparatus to new regulations. Facts on the ground indicate that most Local Governments have succeeded in preparing the Local Government Financial Statements (LKPD), but not carrying out the actual accounting process; (3) Lack of available human resources with educational background of Accounting; (4) Management of local assets and inventories that are still less orderly. Almost in every region, it was found that there was less orderly management of regional assets and inventories. This will certainly affect the quality of financial statements; (5) Still weak financial report quality. This is indicated by the Audit Board of the Republic of Indonesia (BPK) audit report that only a small part of it gets an Unqualified opinion.

Keywords: *government accounting standard, accrual basis*

Corresponding author: Agus Zaenal Mutaqin, E-mail: agus_zaenal92@yahoo.co.id., Tel. +62-813-7333-7861

Pendahuluan

Sistem pemerintahan yang dijalankan di Indonesia sebelum era reformasi bersifat sentralistik, di mana pemerintah pusat menjadi pemegang kendali pemerintahan. Oleh karena itu, krisis ekonomi dan finansial yang terjadi di pada tahun 1997, dianggap sebagai kegagalan pemerintahan Orde Baru. Menurut Bastian (2006: 7): “kebijakan *top down* yang dilakukan selama Orde Baru telah membawa krisis fiskal dan moneter negara sejak 1997”.

Berakhirnya kekuasaan pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998, menjadi awal dimulainya reformasi di berbagai bidang, termasuk reformasi sistem pemerintahan. Tuntutan otonomi daerah, merupakan koreksi terhadap sistem pemerintahan yang sentralistik. Digulirkannya otonomi daerah membawa dampak terhadap pengelolaan keuangan daerah. Sejak tahun 1999, diberlakukan desentralisasi fiskal, yang ditandai dengan dibuatnya Undang-undang Nomor 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Sebagai tindak lanjut dari undang-undang tersebut, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 105/2000 yang mengatur Pokok-pokok Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Terbitnya Peraturan Pemerintah ini menjadi langkah awal menuju terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang baik. Pada tahap awal, implementasi pengelola keuangan daerah masih mengalami kesulitan. Hal ini sebagaimana diuraikan oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan, sebagai berikut:

Dalam Peraturan Pemerintah ini telah diletakkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang menuju pada terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang baik. Namun demikian timbul kesulitan dalam implementasinya karena belum ada ketentuan yang mengatur setiap aspek penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah secara cukup. Untuk mengatasi kekosongan peraturan tersebut, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29/2002 tentang Pedoman Penyusunan Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Kepmendagri No. 29/2002 tersebut pada umumnya mulai diimplementasikan mulai tahun anggaran 2003. (Buletin Teknis Nomor 03 tentang Penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah 2006: 1)

Upaya untuk menciptakan reformasi manajemen keuangan terus dilakukan. Salah satu upaya yang ditempuh adalah dengan ditetapkannya satu paket undang-undang bidang keuangan negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. (Rusmana)

Paket undang-undang tersebut menjadi landasan hukum bagi pengelolaan keuangan negara, sekaligus menjadi landasan dalam rangka reformasi manajemen keuangan daerah. Hal senada diuraikan oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) sebagai berikut:

Dengan ditetapkannya paket undang-undang di bidang keuangan negara, maka pemerintah daerah mempunyai landasan hukum yang memadai dan andal untuk melakukan reformasi manajemen keuangan daerah. Selanjutnya dalam tahun 2004 telah ditetapkan pula UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai pengganti UU 22 tahun 1999 dan UU 25 tahun 1999. (Buletin Teknis 02 tentang Penyusunan Neraca Awal Pemerintah Daerah, 2005: 1)

Sebagai implementasi dari Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, tetapi bersifat sementara. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003. Sebagai penyempurnaan dari PP 24/2005, Pemerintah mengeluarkan PP 71/2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua. Hal ini sebagaimana diuraikan pada penjelasan atas PP 71/2010, sebagai berikut:

Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 masih bersifat sementara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas. 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. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 perlu diganti.

Diberlakukannya PP Nomor 71/2010, tidak otomatis digunakan pada entitas pemerintah. Entitas pemerintah masih diperbolehkan menyusun laporan keuangan berdasarkan PP Nomor 24/2005. Penerapan SAP Berbasis Akrua dapat dilaksanakan secara bertahap dari penerapan SAP Berbasis Kas Menuju Akrua menjadi penerapan SAP Berbasis Akrua. Ketentuan lebih lanjut mengenai penerapan SAP Berbasis Akrua secara bertahap pada pemerintah pusat diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan, sedangkan untuk pemerintah daerah diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (pasal 7 PP 71 tahun 2010)

Implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan masih menyisakan berbagai masalah di lapangan. Hal ini juga terjadi pada implementasi PP Nomor 24 tahun 2005. Menurut Simanjuntak (2010: 10): “Jika penerapan akuntansi berbasis kas menuju akrual saja masih

banyak menghadapi hambatan, lebih-lebih lagi jika pemerintah akan menerapkan akuntansi berbasis akrual”.

Analisa

1. Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP)

Di dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005, dijelaskan bahwa: (1) yang dimaksud dengan pemerintah adalah pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah; dan (2) Akuntansi adalah proses pencatatan, pengukuran, pengklasifikasian, pengikhtisaran transaksi dan kejadian keuangan, penginterpretasian atas hasilnya, serta penyajian laporan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Akuntansi Pemerintahan adalah suatu proses pencatatan, pengukuran, pengklasifikasian, pengikhtisaran transaksi dan kejadian keuangan, penginterpretasian atas hasilnya, serta penyajian laporan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah. Sedangkan pengertian Standar Akuntansi Pemerintahan menurut PP Nomor 24 Tahun 2005, Pasal 1 Ayat (4), yang menguraikan bahwa: “Standar Akuntansi Pemerintahan, selanjutnya disebut SAP, adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah”.

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) disusun dan dikembangkan oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP). Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005, Pasal 1 Ayat (6) yang menyatakan: “Komite Standar Akuntansi Pemerintahan, selanjutnya disebut KSAP, adalah komite sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang berfungsi menyusun dan mengembangkan SAP”.

2. Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan

Kerangka konseptual akuntansi pemerintahan berfungsi sebagai acuan dalam hal apabila terdapat masalah akuntansi yang belum dinyatakan dalam Standar Akuntansi Pemerintahan. Dalam hal terjadi pertentangan antara kerangka konseptual dan standar akuntansi, maka ketentuan standar akuntansi yang diunggulkan adalah relatif terhadap kerangka konseptual ini. Dalam jangka panjang, konflik demikian

diharapkan dapat diselesaikan sejalan dengan pengembangan standar akuntansi di masa depan.

3. Sistem Akuntansi Pemerintahan (SAP) Berbasis Akrua

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 dijelaskan bahwa SAP Berbasis Akrua adalah SAP yang mengakui pendapatan, beban, aset, utang, dan ekuitas dalam pelaporan finansial berbasis akrua, serta mengakui pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam pelaporan pelaksanaan anggaran berdasarkan basis yang ditetapkan dalam APBN/APBD.

Pemberlakuan SAP berbasis akrua ditujukan untuk menggambarkan kondisi keuangan daerah yang lebih ri dibanding dengan basis kas, maupun basis kas menuju akrua. Dalam akuntansi berbasis akrua pencatatan dilakukan pada saat terjadi klaim atas suatu transaksi, walaupun belum ada perubahan atau pemindahan kas.

Selanjutnya Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dinyatakan dalam bentuk Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan, yang disebut PSAP. Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan disusun dan dikembangkan oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP).

4. Kendala-kendala Penerapan SAP Berbasis Akrua

Perubahan Basis Akuntansi Pemerintahan dari Basis Kas Menuju Akrua (*Cash toward Accrual*) ke Basis Akrua Penuh (*Full Accrual*), perlu direspon cepat oleh aparatur pengelola keuangan daerah. Namun berdasarkan pemantauan di lapangan, ditemui beberapa kendala, di antaranya:

a. Kompetensi Aparatur Pengelola Keuangan Daerah

Permasalahan mendasar, pada umumnya menyangkut kompetensi aparatur pengelola keuangan daerah, baik yang menyangkut pengetahuan akuntansi secara umum, maupun kemampuan teknis akuntansi di lapangan.

Untuk mengatasi masalah kompetensi aparatur itulah, maka diperlukan upaya-upaya agar pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 71 benar-benar dapat diimplementasikan dengan baik, tanpa kebingungan dari aparat pengelola keuangan daerah.

b. Adaptasi Aparatur Pengelola Keuangan Daerah terhadap peraturan baru

Perubahan standar akuntansi pemerintahan hampir dapat dipastikan selalu memunculkan masalah bagi pengelola keuangan daerah. Pada umumnya, pengelola keuangan daerah akan diliputi kebingungan. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa sebagian besar Pemerintah Daerah berhasil menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), tetapi tidak melaksanakan proses akuntansi yang sebenarnya.

Pada umumnya, masih ada anggapan bahwa mereka sudah menggunakan akuntansi karena telah menggunakan *software* yang mampu menghasilkan LKPD. Artinya, *software* akuntansi dianggap sama dengan proses akuntansi. Padahal proses akuntansi tidaklah demikian. Sebagian permasalahan yang dihadapi aparatur pengelola fungsi akuntansi pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) **di Kota Bandung** terungkap pada acara Sosialisasi PP 71/2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrua, yang diadakan oleh Bagian Hukum dan HAM Pemerintah Kota Bandung pada tanggal 17 November 2011.

- c. Ketersediaan Sumber Daya Manusia yang berlatarbelakang pendidikan Akuntansi
Pada beberapa entitas pemerintah, masih ditemui adanya ketidaktepatan penempatan aparatur. Untuk melaksanakan tuntutan PP 71/2010, tentu harus dilakukan oleh “orang akuntansi”. Jika yang ditempatkan pada bagian itu bukan “orang akuntansi”, dapat dibayangkan bagaimana mungkin mereka dapat menyusun laporan keuangan dengan sempurna, jika tidak paham bidang akuntansi.
- d. Pengelolaan aset daerah dan persediaan yang masih kurang tertib
Hampir di setiap daerah, ditemukan kurang tertibnya pengelolaan aset daerah serta persediaan. Hal ini tentu akan memengaruhi kualitas laporan keuangan. Masih banyak pemerintah daerah yang bermasalah dengan pengelolaan aset-asetnya.
- e. Masih lemahnya kualitas laporan keuangan. Hal ini ditunjukkan dengan laporan hasil pemeriksaan BPK yang hanya sebagian kecil memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian.
Hal itu menunjukkan masih bermasalahnya pemerintah daerah dalam mengelola keuangan dan aset-aset daerah.

Kesimpulan

Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 71/2010 merupakan upaya pemerintah untuk meningkatkan kualitas laporan keuangan daerah sebagai implementasi atas tuntutan transparansi dan akuntabilitas keuangan daerah. Masalahnya, terdapat pada kemauan dari tiap-tiap entitas pemerintah untuk merespon tuntutan itu, agar sesuai dengan tuntutan Peraturan Pemerintah Nomor 71/2010. Pemerintah daerah harus melakukan beberapa upaya, di antaranya:

1. Menyiapkan sumber daya manusia yang memadai, yang pada akhirnya berimplikasi pada sistem penerimaan pegawai, di mana tidak boleh lagi terjadi penerimaan pegawai yang tidak sesuai kebutuhan. Sumber daya manusia bidang akuntansi, menjadi mutlak diperlukan untuk mencapai kondisi ideal dalam pengelolaan keuangan dan aset-aset pemerintah daerah.
2. Meningkatkan kompetensi aparatur pengelola keuangan. Hal ini dapat dilakukan dengan mengikutsertakan aparaturnya dalam kegiatan pelatihan pengelolaan keuangan daerah.

Penertiban aset-aset daerah serta pembukuan yang memadai sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan, untuk mencapai opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Hal ini menjadi tugas tersendiri, mengingat bahwa masih banyak ditemui entitas pemerintah yang bermasalah dengan aset-asetnya. Jika hal ini terjadi, maka bisa dipastikan bahwa opini Wajar Tanpa Pengecualian hanya sebatas mimpi belaka. ***

Ucapan terimakasih

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada berbagai pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu sampai tulisan ini berhasil dimuat di juliwi.com.

Daftar Pustaka

- Bastian, Indra. 2006. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Jakarta: Erlangga.
- Komite Standar Akuntansi Pemerintahan. 2009. *Buletin Teknis Akuntansi Pemerintahan Nomor 01 sampai dengan nomor 10*. Jakarta: KSAP.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2005. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Beserta Lampirannya*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2010. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Beserta Lampirannya*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Simanjuntak, Binsar H. 2010. *Akuntansi Berbasis Akrual di Sektor Pemerintahan di Indonesia. Makalah Kongres XI Ikatan Akuntansi Indonesia*. Jakarta: 9 Desember 2010.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.