

## STUDI EKSPLORASI TENTANG KESIAPAN PEMERINTAH KOTA SURABAYA MENUJU PENERAPAN AKUNTANSI AKRUAL

Gresi Ayu Anggraeni  
Gracechrismawan91@gmail.com  
Ikhsan Budi Riharjo

Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia (STIESIA) Surabaya

### ABSTRACT

*The purpose of this research is to find out the readiness of the municipal government in the implementation of accrual accounting. And, to find out what sort of constraints that are encountered by Surabaya municipal government, and to find out what sort of acceleration strategies that has been implemented by Surabaya municipal government in order to overcome them. This research is a descriptive research. Observation, documentation, and interview method through an oral question to the research subject are used as the data collection technique. The result of the research of the readiness of Surabaya municipal government in the implementation of accrual accounting shows that Surabaya municipal government has not completely implemented the accrual based accounting. Some Regional Working Units of Surabaya city is still implementing the cash based accounting going to accrual based. The acceleration strategy that has already been implemented is used to overcome the constraints, and it is used as the acceleration of the implementation process of accrual based accounting completely.*

*Keywords: Accrual accounting, readiness, obstacle, acceleration strategy.*

### ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah: (1) untuk mengetahui tentang kesiapan pemerintah kota dalam pengimplementasian akuntansi akrual, (2) untuk mengetahui apa saja kendala yang dihadapi oleh pemerintah kota Surabaya, (3) serta strategi akselerasi yang diterapkan oleh pemerintah kota Surabaya untuk mengatasi kendala yang dihadapi. Jenis penelitian ini termasuk penelitian kualitatif. Teknik pengumpulan data menggunakan metode observasi, dokumentasi, dan wawancara. Hasil penelitian menunjukkan kesiapan pemerintah kota Surabaya dalam pengimplementasian akuntansi akrual yang belum sepenuhnya telah menerapkan akuntansi berbasis akrual. Beberapa dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di kota Surabaya masih menerapkan akuntansi berbasis kas menuju akrual. Strategi akselerasi yang diterapkan antara lain menetapkan peraturan kepala daerah tentang kebijakan akuntansi, menetapkan peraturan kepala daerah tentang Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah (SAPD), menyusun Bagan Akun Standar (BAS), memilih atau mengembangkan aplikasi komputer pengelolaan keuangan daerah, pilihan dan pelatihan tenaga akuntansi yang memiliki kompetensi dapat digunakan untuk mengatasi kendala yang dihadapi, dan sebagai percepatan jalannya proses pengimplementasian akuntansi akrual secara penuh.

Kata kunci : Akuntansi akrual, kesiapan, kendala, strategi akselerasi

### PENDAHULUAN

Reformasi pengelolaan keuangan Negara masih terus dilakukan secara berkelanjutan. Hal ini dimaksudkan agar amanat yang tertuang dalam pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara, yang mengharuskan keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, efektif, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan, dapat semakin diwujudkan. Dengan diberlakukannya PP Nomor 71 Tahun 2010

yang mengatur tentang standar akuntansi pemerintahan maka standar akuntansi yang digunakan oleh pemerintah adalah Akuntansi Berbasis Akruwal dan dengan mulai ditetapkannya PP Nomor 71 Tahun 2010 maka penerapan sistem akuntansi pemerintahan berbasis akrual telah mempunyai landasan hukum. Hal ini berarti bahwa Pemerintah mempunyai kewajiban untuk dapat segera menerapkan SAP (Standar Akuntansi Pemerintah) yang baru. SAP berbasis akrual harus dilaksanakan selambat-lambatnya tahun 2015.

PP Nomor 71 Tahun 2010 adalah sebuah upaya pemerintah dalam menerapkan akuntansi akrual, dalam pencatatan dan pelaporan keuangan pemerintah baik pusat maupun daerah. Implementasi SAP berbasis akrual ini merupakan tantangan besar bagi pemerintah, dan harus dilakukan secara hati-hati dengan persiapan yang matang dan terstruktur terkait dengan peraturan, sistem, dan sumber daya manusia (SDM). PP Nomor 71 Tahun 2010 dikembangkan dari SAP yang ditetapkan dalam PP Nomor 24 Tahun 2005 dengan mengacu kepada *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)* dan memperhatikan peraturan perundangan serta kondisi Indonesia. SAP berbasis akrual dapat memberikan informasi keuangan yang lebih baik dan lebih akuntabel.

Beberapa Negara yang menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual memiliki kendala-kendala atau hambatan pada awal penerapan standar akuntansi berbasis akrual. Di Negara Malaysia misalnya, seperti di banyak Negara berkembang, terdapat kendala berupa kurangnya tenaga akuntan yang profesional dan berkualitas. Pemerintah Malaysia belum memberikan insentif bagi staf akuntansinya. Insentif ini meliputi biaya tahunan dan beasiswa bagi akuntan pemerintah untuk mengikuti kursus yang mengarah pada kualifikasi akuntansi profesional (Saleh dan Pendlebury, 2006). Berbeda dengan Negara Malaysia, di Negara Estonia telah ada kualifikasi pelatihan untuk para akuntan. Selain itu staf dari kementerian, auditor, pemerintah dan anggota parlemen membutuhkan pelatihan di bidang akuntansi keuangan (Tikk, 2010). Ada beberapa penelitian tentang implementasi akuntansi berbasis akrual. Salah satunya, penelitian tentang penggunaan akuntansi berbasis akrual telah dilakukan oleh Saleh dan Pendlebury (2006). Dari hasil survei kuesioner oleh akuntan pemerintah di Malaysia ditemukan bahwa prinsip-prinsip akuntansi akrual diperkenalkan terutama untuk akuntansi manajerial dan pengawasan. Malaysia juga memfokuskan pada inisiatif akuntansi manajemen untuk pengembangan akuntansi pemerintahan dan sekarang mempertimbangkan penggunaan akuntansi akrual dalam upaya untuk meningkatkan prosedur keuangan manajemen.

Surabaya merupakan salah satu kota yang pada akhirnya akan menerapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual. Penerapan sistem akuntansi berbasis akrual di pemerintahan menyajikan tantangan baru, untuk itu agar proses penerapannya dapat berjalan dengan baik perlu dukungan dari sumber daya manusia yang meliputi pembuat dan pengguna informasi keuangan, sarana dan prasarana serta sistem informasi yang ada di pemerintahan. Pemerintah daerah diwajibkan menyusun laporan pertanggungjawaban yang menggunakan sistem akuntansi yang diatur oleh pemerintah pusat dalam bentuk Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang bersifat mengikat seluruh Pemerintah Daerah. Dalam sistem Pemerintah terdapat dua subsistem, yaitu Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Laporan Keuangan SKPD merupakan sumber untuk menyusun Laporan Keuangan SKPKD, oleh karena itu setiap SKPD harus menyusun Laporan Keuangan sebaik mungkin. Pemerintah Kota Surabaya harus menerapkan SAP pada masing-masing SKPD yang ada. Terlebih dengan adanya pengembangan sistem akuntansi dan pengembangan SDM dalam strategi penerapan SAP berbasis akrual secara bertahap yang menyebabkan perlunya penyesuaian kembali baik sehingga hal itu menarik penulis untuk mengidentifikasi kesiapan Pemerintah dalam menerapkan SAP berbasis akrual.

Berbagai kebijakan telah ditetapkan oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD secara efisien, efektif, transparan dan akuntabel. Namun sejauh ini masih banyak terdapat laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/Laporan Keuangan Pemerintah hasil pemeriksaan BPK, memberikan penilaian Wajar Dengan Pengecualian bahkan *Disclaimer* (menolak memberikan pendapat). Oleh karena itu perlu dilakukan kajian terkait dengan pelaksanaan PP No. 71 Tahun 2010, sejauh manakah kesiapan Pemerintah Kota Surabaya dalam implementasi laporan keuangan SAP berbasis akrual.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Mengetahui kesiapan implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan Akrual pada Pemerintah Kota Surabaya. Untuk mengetahui model strategis akselerasi implementasi Akuntansi Akrual sesuai PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Mengetahui kendala dalam pengimplementasian akuntansi akrual serta bentuk dan upaya Pemerintah Kota Surabaya menangani kendala pengimplementasian Akuntansi Akrual sesuai dengan PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

## TINJAUAN TEORITIS

### Akuntansi Pemerintahan

Akuntansi pemerintahan (*governmental accounting*) banyak yang menyatakan merupakan terminologi lama. Pada perkembangannya bergeser ke istilah akuntansi sektor publik. Istilah baru ini didasarkan pada pelebaran wilayah kajian dari akuntansi nirlaba, di mana akuntansi pemerintahan merupakan mekanisme akuntansi yang memproses transaksi keuangan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan Negara baik tingkat pusat maupun tingkat daerah. Sementara akuntansi sektor publik meluas pada semua entitas yang bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat, misalnya yayasan sosial, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan proyek-proyek kerja sama sektor publik dan sektor swasta (Mursyidi, 2009:1).

Bastian (2001) memberikan pengertian akuntansi sektor publik sebagai mekanisme teknik dan analisis akuntansi yang diterapkan pada pengelolaan dana masyarakat di lembaga-lembaga tinggi negara dan departemen-departemen di bawahnya, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, LSM, dan yayasan sosial, maupun proyek-proyek kerja sama sektor publik dan sektor swasta.

### Azas Umum Pengelolaan Keuangan Negara

Mursyidi, (2009:10) Dalam rangka pengelolaan keuangan Negara dikenal adanya beberapa azas yang sudah lazim digunakan selama ini yaitu azas tahunan, universalitas, spesialisitas, dan kesatuan. Pengelolaan keuangan negara/daerah juga mengadopsi azas-azas baru yang berasal dari *best practices* yang telah ditetapkan di beberapa Negara untuk menjamin terselenggaranya pengelolaan keuangan Negara/daerah secara akuntabel dan transparan. Azas-azas yang dimaksud adalah terdiri dari: (1) Akuntabilitas berorientasi kepada hasil; (2) Profesionalitas; (3) Proposionalitas; (4) Keterbukaan; (5) Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

### Kekuasaan Atas Pengelolaan Keuangan Negara

Mursyidi (2009:11) Berdasarkan Pasal 6 UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Presiden selaku kepala pemerintahan adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Negara. Untuk membantu Presiden dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, maka sebagian kewenangan: (1) Dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan Negara yang dipisahkan; (2) Dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna

barang kementerian/lembaga yang dipimpinnya; (3) Diserahkan kepada Gubernur atau Bupati atau Walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

### **Pengertian Standar Akuntansi Pemerintahan**

SAP adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Dengan demikian SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan di Indonesia. SAP diterapkan di lingkup pemerintahan, baik di pemerintahan pusat dan departemen-departemennya maupun di pemerintahan daerah dan dinas-dinasnya. Penerapan SAP diyakini akan berdampak pada peningkatan kualitas pelaporan keuangan di pemerintahan pusat dan daerah. Ini berarti informasi keuangan pemerintahan akan dapat menjadi dasar pengambilan keputusan di pemerintahan dan juga terwujudnya transparansi serta akuntabilitas.

### **Basis Akuntansi Pemerintahan**

Basis akuntansi merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang menentukan kapan pengaruh atas transaksi atau kejadian harus diakui untuk tujuan pelaporan keuangan. Basis akuntansi ini berhubungan dengan waktu kapan pengukuran dilakukan. Basis akuntansi pada umumnya ada dua yaitu basis kas dan basis akrual. Namun terdapat modifikasi dari keduanya, yaitu basis kas dan basis akrual sama-sama digunakan dalam menyajikan laporan keuangan.

### **Pengertian Tentang Akuntansi Akrual dan Penerapannya di Indonesia**

Akuntansi Berbasis Akrual adalah suatu basis akuntansi di mana transaksi ekonomi dan peristiwa lainnya diakui, dicatat, dan disajikan dalam laporan keuangan pada saat terjadinya transaksi tersebut, tanpa memperhatikan waktu kas atau setara kas diterima atau dibayarkan. Dalam akuntansi berbasis akrual, waktu pencatatan sesuai dengan saat terjadinya arus sumber daya, sehingga dapat menyediakan informasi yang paling komprehensif karena seluruh arus sumber daya dicatat. Akuntansi pemerintahan berbasis akrual juga memungkinkan pemerintah untuk mengidentifikasi kesempatan dalam menggunakan sumberdaya masa depan dan mewujudkan pengelolaan yang baik atas sumber daya tersebut.

Pemerintah Swedia adalah salah satu dari beberapa negara yang pertama kali menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual, penerapan pada tingkat kementerian dilaksanakan pada tahun 1993 dan penerapan pada level konsolidasian dilaksanakan setahun kemudian. Pemerintah Swedia membutuhkan waktu beberapa tahun untuk menerapkan akuntansi akrual, tetapi penerapan ini tergolong lancar karena tidak ada perdebatan besar di pemerintah dan tidak ada penolakan dari kementerian Swedia.

Selama beberapa dekade pemerintah Indonesia sudah melakukan berbagai upaya untuk memperbaiki kualitas kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pemerintahan di Indonesia. Upaya ini mendapat momentum dengan reformasi keuangan negara di penghujung tahun 1900an berupa diterbitkannya tiga paket UU di bidang keuangan negara yaitu UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab dan Pengelolaan Keuangan Negara. UU No.17 Tahun 2003 mengamantkan bahwa pendapatan dan belanja baik dalam penganggaran maupun laporan pertanggungjawaban diakui dan diukur dengan basis akrual. Organisasi KSAP terdiri dari Komite Konsultatif dan Komite Kerja yang dibantu oleh Kelompok Kerja. Komite Konsultatif bertugas memberi

konsultasi atau pendapat dalam rangka perumusan konsep Rancangan peraturan Pemerintah tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Pada perkembangan selanjutnya kemudian terbitlah PP Nomor 71 tahun 2010 tentang SAP berbasis akrual sebagai pengganti PP Nomor 24 Tahun 2005. Walaupun basis akrual berlaku efektif untuk laporan keuangan atas pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran mulai tahun 2010, tetapi apabila entitas pelaporan belum dapat menerapkan PSAP ini, entitas pelaporan dapat menerapkan PSAP berbasis kas menuju akrual paling lama 4 tahun setelah tahun anggaran 2010. Penerapan SAP Berbasis Akrual dapat dilaksanakan secara bertahap dari penerapan SAP Berbasis Kas Menuju Akrual menjadi Penerapan SAP Berbasis Akrual. Ketentuan lebih lanjut mengenai penerapan SAP Berbasis Akrual pada pemerintah pusat diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan, sedangkan untuk pada pemerintah daerah diatur dengan Peraturan Menteri dalam Negeri (pasal 7 PP Nomor 71 Tahun 2010).

### **Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual (PP No 71 Tahun 2010)**

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan sektor publik di Indonesia dewasa ini adalah menguatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun di daerah. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Stanbury,2003) dalam Mardiasmo (2006). Dalam rangka pengukuran kinerja, informasi berbasis akrual dapat menyediakan informasi mengenai penggunaan sumber daya ekonomi yang sebenarnya. Oleh karena itu, akuntansi berbasis akrual merupakan salah satu sarana pendukung yang diperlukan dalam rangka transparansi dan akuntabilitas pemerintah (KSAP,2006).

Widjajarso (2008) menjelaskan alasan penggunaan basis akrual dalam laporan keuangan pemerintah, antara lain: (1) Akuntansi berbasis kas tidak menghasilkan informasi yang cukup, misalnya transaksi non kas untuk pengambilan keputusan ekonomi misalnya informasi tentang hutang piutang, sehingga penggunaan basis akrual sangat disarankan; (2) Akuntansi berbasis akrual menyediakan informasi yang tepat untuk menggambarkan biaya operasi yang sebenarnya; (3) Akuntansi berbasis akrual dapat menghasilkan informasi yang dapat diandalkan dalam informasi aset dan kewajiban.

### **Landasan Hukum Standar Akuntansi Pemerintahan**

Akuntansi pemerintahan di Indonesia dilandasi dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP), yang disertai dengan pernyataan standar akuntansi pemerintah (SAP), bulletin teknis (bultek) dan jika memungkinkan disertai juga interprestasinya. SAP dikukuhkan dengan peraturan pemerintahan (PP) Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Standar Akuntansi Pemerintahan, yang selanjutnya disingkat SAP, adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah (Pasal 1 PP No. 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan).

Kerangka konseptual Akuntansi Pemerintahan adalah konsep dasar penyusunan dan pengembangan Standar Akuntansi Pemerintahan, penyusun laporan keuangan, pemeriksa, dan pengguna laporan keuangan dalam mencari pemecahan atas sesuatu masalah yang belum diatur dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (Pasal 1 PP No. 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan).

Dasar hukum untuk akuntansi basis akrual sendiri yaitu: (1) Pasal 1 UU 17 Tahun 2003, Pendapatan Negara atau Daerah adalah hak pemerintah pusat atau daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih, Belanja negara atau daerah adalah kewajiban pemerintah pusat atau daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih; (2) Pasal 36 ayat (1) UU 17 Tahun 2003, Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran

pendapatan dan belanja berbasis akrual dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun; (3) Pasal 70 ayat (2) UU 1 Tahun 2004, Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual dilaksanakan selambat-lambatnya tahun anggaran 2008.

### **Strategi Implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan (PP No 71 Tahun 2010)**

Strategi implementasi SAP berbasis akrual pada laporan keuangan pemerintah dapat dilakukan dengan dua cara yaitu; (1) Cara pertama adalah dengan melakukan implementasi secara sekaligus (*big bang*) dimana SAP berbasis akrual secara sekaligus diterapkan di seluruh kementerian atau lembaga; (2) Cara kedua yaitu dengan melakukan implementasi secara bertahap, dimana implementasi SAP berbasis akrual diterapkan secara bertahap beriringan dengan penyiapan sumber daya manusia (SDM) dan segala perangkat yang dibutuhkan oleh setiap kementerian atau lembaga pada saat semua kementerian atau lembaga harus menerapkan SAP berbasis akrual. Implementasi penuh akan diterapkan di semua kementerian atau lembaga pada tahun 2015.

### **Entitas Akuntansi dan Pelaporan**

Entitas akuntansi merupakan unit pada pemerintahan yang mengelola anggaran, kekayaan, dan kewajiban yang menyelenggarakan akuntansi dan menyajikan laporan keuangan atas dasar akuntansi yang diselenggarakannya. Entitas pelaporan merupakan unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan wajib menyajikan laporan pertanggungjawaban, berupa laporan keuangan yang bertujuan umum, terdiri dari: (1) Pemerintah pusat; (2) Pemerintah daerah; (3) Masing-masing kementerian Negara atau lembaga di lingkungan pemerintah pusat; (4) Satuan organisasi di lingkungan pemerintah pusat/daerah atau organisasi lainnya, jika menurut peraturan perundang-undangan satuan organisasi dimaksud wajib menyajikan laporan keuangan.

### **Komponen Laporan Keuangan Pemerintah dalam PP No 71 Tahun 2010**

Laporan keuangan pemerintah terdiri dari laporan pelaksanaan anggaran (*budgetary reports*), laporan finansial, dan Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan pelaksanaan anggaran terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran dan Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih. Laporan finansial terdiri atas Neraca, Laporan Operasional, Laporan Perubahan ekuitas, dan Laporan Arus Kas. Catatan atas Laporan Keuangan merupakan laporan yang merinci atau menjelaskan lebih lanjut atas pos-pos laporan pelaksanaan anggaran maupun laporan finansial dan merupakan laporan yang tidak terpisahkan dari laporan pelaksanaan anggaran maupun laporan finansial.

Berikut adalah tabel perbandingan komponen laporan keuangan pada basis cash toward accrual yang diatur dalam PP No 24 Tahun 2005 dengan basis accrual yang diatur dalam PP No 71 Tahun 2010;

**Tabel 1**  
**Perbedaan Komponen Laporan Keuangan PP 24/2005 dengan PP 71/2010**

PP No 24 Tahun 2005	PP No 71 Tahun 2010
Komponen Laporan Keuangan Pokok:	A. Laporan Anggaran
1. Neraca	1. Laporan Realisasi Anggaran (LRA)
2. Laporan Realisasi Anggaran	2. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (SAL)
3. Laporan Arus Kas	B. Laporan Financial
4. Catatan Atas Laporan Keuangan	1. Neraca
Laporan yang bersifat optional	2. Laporan Operasional (LO)
❖ Laporan Kinerja Keuangan	3. Laporan Arus Kas (LAK)
❖ Laporan Perubahan Ekuitas	4. Laporan Perubahan Ekuitas (LPE)
	C. Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK)

Sumber : Modul Percepatan Persiapan Laporan Keuangan SKPD Pemerintah Kota Surabaya

### Implementasi Akuntansi Akruwal untuk Sektor Publik

Meski akuntansi akruwal dipandang sangat populer dalam agenda reformasi sektor publik, usaha ini memerlukan kesiapan tenaga kerja yang lebih terampil dalam tata buku pemerintahan. Ada juga kritik yang menyuarakan bahwa akuntansi akruwal lebih cocok untuk dunia usaha, hal ini karena pada dasarnya sektor publik lebih berorientasi pelayanan ketimbang mencari laba. Guthrie (1998) menyajikan beberapa kategori sebagai bagian dari pemakaian akuntansi akruwal untuk sektor publik di Australia, sebagai berikut: (1) Laporan keuangan berbasis akruwal; (2) Sistem manajemen berbasis akruwal; (3) Laporan menyeluruh pemerintah; (4) Anggaran Akruwal.

### SAP Akruwal berdasarkan PP Nomor 71 Tahun 2010

SAP Akruwal berdasarkan PP No 71 tahun 2010 dikembangkan dari SAP yang ditetapkan dalam PP Nomor 24 Tahun 2005 dengan mengacu kepada *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)* dan memperhatikan peraturan perundangan serta kondisi Indonesia. Beberapa negara sebenarnya kesulitan menerapkan akuntansi berbasis akruwal. Namun Indonesia tetap menerapkan akuntansi berbasis akruwal ini dengan beberapa pertimbangan yaitu: (1) SAP berbasis Akruwal adalah SAP yang mengakui pendapatan, beban, aset, utang, dan ekuitas dalam pelaporan financial berbasis akruwal, serta mengakui pendapatan, belanja dan pembiayaan dalam pelaporan pelaksanaan anggaran berdasarkan basis yang ditetapkan dalam APBD; (2) SAP sebelumnya yang ditetapkan dengan PP Nomor 24 Tahun 2005 berbasis "Kas Menuju Akruwal" sebagian besar telah mengacu pada praktik akuntansi berbasis akruwal. Neraca yang disusun sebenarnya sudah berbasis akruwal, walaupun Laporan Realisasi Anggaran masih berbasis kas; (3) Para pengguna yang sudah terbiasa dengan PP Nomor 24 Tahun 2005 dapat melihat kesinambungannya. Artinya, sebenarnya pengguna tinggal selangkah lagi untuk melaksanakan basis akruwal secara penuh.

### Lingkup Pengaturan PP Nomor 71 Tahun 2010

PP Nomor 71 tahun 2010 ini meliputi SAP Berbasis Akruwal dan SAP Kas Menuju Akruwal yang terdiri dari 3 lampiran yaitu: (1) SAP Berbasis Akruwal terdapat pada Lampiran I dan berlaku sejak tanggal ditetapkan dan dapat segera diterapkan oleh setiap entitas; (2) SAP Berbasis Kas Menuju Akruwal pada Lampiran II berlaku selama masa transisi bagi entitas yang belum siap untuk menerapkan SAP Berbasis Akruwal; (3) Proses Penyusunan SAP Berbasis Akruwal pada Lampiran III.

### Penerapan Basis Akruwal

Penerapan akuntansi berbasis akruwal di pemerintah diatur dalam pasal 7 PP Nomor 71 Tahun 2010 yang menjelaskan bahwa: (1) Penerapan SAP Berbasis Akruwal dapat

dilaksanakan secara bertahap dari penerapan SAP Berbasis Kas Menuju Akrua Akrua menjadi penerapan SAP Berbasis Akrua; (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai penerapan SAP Berbasis Akrua secara bertahap pada pemerintah pusat diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan; (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penerapan SAP Berbasis Akrua secara bertahap pada pemerintah pusat diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Pada tahun 2013 terbitlah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan SAP Berbasis Akrua di Pemerintah Daerah. Peraturan Menteri ini menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan akuntansi berbasis Akrua secara penuh paling lambat tahun anggaran 2015.

### **Manfaat Penerapan Akuntansi Berbasis Akrua**

Dalam *Study Nomor 14* yang diterbitkan oleh *International Public Sector Accounting Standards Board (2011)*, mengatakan bahwa informasi yang disajikan pada akuntansi berbasis akrua dalam pelaporan keuangan memungkinkan pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam rangka: (1) Menilai akuntabilitas pengelolaan seluruh sumber daya entitas serta penyebaran sumber daya tersebut; (2) Menilai kinerja, posisi keuangan dan arus kas dari suatu entitas; (3) Pengambilan keputusan mengenai penyediaan sumber daya, atau melakukan bisnis dengan suatu entitas.

Selanjutnya pada level yang lebih detail dalam *Study Nomor 14* tersebut dinyatakan bahwa pelaporan dengan basis akrua akan dapat: (1) Menunjukkan bagaimana pemerintah membiayai aktivitas-aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan dananya; (2) Memungkinkan pengguna laporan untuk mengevaluasi kemampuan pemerintah saat ini untuk membiayai aktivitas-aktivitasnya dan untuk memenuhi kewajiban-kewajiban dan komitmen-komitmennya; (3) Menunjukkan posisi keuangan pemerintah dan perubahan posisi keuangannya; (4) Memberikan kesempatan pada pemerintah untuk menunjukkan keberhasilan pengelolaan sumber daya yang dikelolanya; (5) Bermanfaat untuk mengevaluasi kinerja pemerintah dalam hal efisiensi dan efektivitas penggunaan sumber daya.

### **Akuntansi Pendapatan**

Pendapatan Negara atau daerah adalah hak pemerintah pusat atau daerah yang diakui sebagai penambah kekayaan bersih. Pendapatan Negara atau daerah tersebut terkait dengan penerimaan Negara atau daerah yang merupakan uang yang masuk ke kas Negara atau daerah. Sumber pendapatan umumnya berasal dari pungutan terhadap warga Negara baik langsung maupun tidak langsung serta pendapatan dari eksploitasi sumber daya alam dan transfer. Pungutan langsung dari masyarakat dapat berupa retribusi, biaya sewa, atau biaya jasa jasa lainnya. Pungutan kepada masyarakat yang tidak langsung seperti penerimaan perpajakan. (Bahtiar *et al.*, 2009:171). Pendapatan Negara atau daerah adalah hak pemerintah pusat atau daerah yang diakui sebagai penambah kekayaan bersih. Pendapatan Negara atau daerah tersebut terkait dengan penerimaan Negara atau daerah yang merupakan uang yang masuk ke kas Negara atau daerah. Sumber pendapatan umumnya berasal dari pungutan terhadap warga Negara baik langsung maupun tidak langsung serta pendapatan dari eksploitasi sumber daya alam dan transfer. Pungutan langsung dari masyarakat dapat berupa retribusi, biaya sewa, atau biaya jasa jasa lainnya. Pungutan kepada masyarakat yang tidak langsung seperti penerimaan perpajakan. (Bahtiar *et al.*, 2009:171).

### **Akuntansi Belanja**

Belanja Negara atau daerah merupakan pengeluaran pemerintah dari rekening kas umum Negara atau daerah sebagai pengurang kekayaan bersih atau ekuitas dana lancar pada tahun yang bersangkutan yang tidak diperoleh pembayarannya kembali oleh

pemerintah. Sesuai dengan jenisnya, belanja pemerintah pusat diklasifikasikan dalam belanja operasional dan belanja modal. Selain belanja tersebut, pengeluaran pemerintah dapat berupa transfer ke luar, seperti pemerintah lain (Bahtiar *et al.*, 2009:188). Dalam merealisasikan anggaran belanja, pemerintah mengeluarkan rincian anggaran belanja untuk setiap pengguna anggaran. Berdasarkan rincian tersebut, pengguna anggaran akan membuat dokumen pelaksanaan anggaran (DIPA atau DPA) untuk disahkan oleh pengelola keuangan pemerintah. Berdasarkan DIPA atau DPA tersebut, pengguna anggaran melakukan transaksi-transaksi yang menimbulkan beban atau pengeluaran. Pembebanan pengeluaran tersebut diwujudkan dengan pembuatan surat perintah membayar (SPM) yang dibuat oleh pengguna anggaran. SPM tersebut ditujukan kepada pengelola keuangan pemerintah. Pengelola keuangan meneliti SPM tersebut dari sisi kebenaran perhitungan, persyaratan, serta ketersediaan anggaran dan kas. Apabila hasil penelitian telah lengkap dan benar, maka pengelola keuangan akan memrintahkan bank yang menyimpan kas Negara/daerah untuk membayar melalui dokumen surat perintah pencairan dana (SP2D).

## **METODE PENELITIAN**

### **Jenis Penelitian dan Gambaran Objek Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penyusunan skripsi ini adalah penelitian deskriptif (*descriptive research*), yaitu penelitian terhadap masalah-masalah berupa fakta-fakta saat ini dari suatu populasi dengan tujuan untuk menjawab pertanyaan yang berkaitan dengan *current status* dari subjek yang diteliti (Indriantoro dan Supomo, 2009:26) mengenai kesiapan pemerintah kota Surabaya menuju penerapan Akuntansi Akruwal. Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Kota Surabaya pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang terdapat pada Pemerintah Kota Surabaya. Objek analisis pada penelitian ini adalah kesiapan Pemerintah Kota Surabaya menuju penerapan Akuntansi Akruwal. Informan yang dipilih adalah aparatur pemerintah kota yang terlibat langsung dalam proses akuntansi pemerintahan.

### **Teknik Pengumpulan Data**

Sumber data dalam penelitian ini data primer, yaitu sumber data penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber asli (tidak melalui media perantara). Sehubungan dengan penggunaan data primer dalam penelitian ini, maka metode yang digunakan adalah metode observasi, dokumentasi, dan wawancara yaitu dengan menggunakan pertanyaan lisan kepada subyek penelitian. Subyek yang dipilih dalam penelitian ini adalah Kepala Bagian Kas dan Akuntansi pada SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya, serta Kepala Sub Bagian Keuangan pada SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) Dinas Pemuda dan Olahraga Kota Surabaya.

### **Satuan Kajian**

Untuk jenis penelitian kualitatif, perlu menjelaskan satuan kajian, yang merupakan satuan terkecil objek penelitian yang diinginkan peneliti sebagai klasifikasi pengumpulan data. Dalam penelitian satuan kajian yang dipilih adalah: (1) SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) dan; (2) SKPKD (Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah).

Satuan Kerja Pengelola Keuangan daerah adalah perangkat Pemerintah daerah yang bertugas didalam pengelolaan Keuangan daerah. Di dalam SKPKD terdapat Kepala SKPKD yang bertindak selaku PPKD (Pejabat Pengelola Keuangan Daerah). Kepala satuan satuan kerja pengelola keuangan daerah mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah), dan bentuk kekayaan daerah lainnya serta bertindak sebagai BUD (Bendahara Umum Daerah). Dalam melaksanakan tugasnya kepala pejabat pengelola keuangan daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui koordinator pengelola keuangan. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah perangkat

Pemerintah daerah (Provinsi maupun Kabupaten/Kota) di Indonesia. SKPD adalah pelaksana fungsi eksekutif yang harus berkoordinasi agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan baik. Dasar hukum yang berlaku sejak tahun 2004 untuk pembentukan SKPD adalah Pasal 120 UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Gubernur dan wakilnya, Bupati dan wakilnya, atau Walikota dan wakilnya tidak termasuk ke dalam satuan ini, karena berstatus sebagai Kepala Daerah. Yang termasuk didalam SKPD adalah Sekretariat Daerah, Staf-staf Ahli, Sekretariat DPRD, Dinas-dinas, Badan-badan, inspektorat Daerah, Lembaga-lembaga daerah lain yang bertanggung jawab langsung kepada Kepala Daerah, Kecamatan-kecamatan (atau satuan lainnya yang setingkat), dan Kelurahan/Desa (atau satuan lainnya yang setingkat).

### **Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian adalah analisis deskriptif kualitatif, yaitu teknik pengolahan data yang diperoleh dari hasil penelitian berupa kutipan wawancara dan observasi yang kemudian diinterpretasikan ke dalam struktur kalimat yang berlandaskan pada teori untuk memberikan penjelasan atau uraian mengenai sifat (karakteristik) objek dari data yang diperoleh. Langkah-langkah dalam proses analisis data adalah sebagai berikut: (1) Mempelajari Kondisi Kota Surabaya untuk mengetahui implementasi akrual dalam bentuk penanganan kendala implementasi akrual; (2) Mengumpulkan dan mengidentifikasi data penelitian dari satuan kajian yang ditetapkan; (3) Menganalisis dan menginterpretasikan data yang diperoleh. (Moleong, 2010:151) Interpretasi data merupakan upaya untuk memperoleh arti dan makna yang lebih mendalam dan luas terhadap hasil penelitian yang sedang dilakukan; (4) Melakukan pembahasan terhadap rumusan masalah. (Moleong, 2010:151) pembahasan hasil penelitian dilakukan dengan cara meninjau hasil penelitian secara kritis dengan teori yang relevan dan informasi akurat yang diperoleh dari lapangan; (5) Menarik kesimpulan dari pembahasan tentang kesiapan implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan Akrual pada pemerintahan Kota Surabaya. Serta bentuk dan upaya Pemerintah Kota Surabaya menangani kendala penerapan Akuntansi Akrual.

## **ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

### **Kesiapan Pemerintah Kota Surabaya Menuju Penerapan Akuntansi Akrual**

Pada tahun 2010, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan untuk meningkatkan kualitas pertanggungjawaban kinerja pemerintah. Perubahan yang sangat nyata dari SAP sebelumnya yang diatur oleh Peraturan Pemerintah No 24 tahun 2005 adalah diwajibkannya penggunaan akuntansi berbasis akrual oleh pemerintah, termasuk pemerintah daerah, dari yang sebelumnya menggunakan akuntansi berbasis kas menuju akrual (*cash toward accrual*). Perubahan basis akuntansi ini sudah diisyaratkan oleh peraturan perundang-undangan sebelumnya yaitu pada pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dijelaskan bahwa: (1) Pendapatan negara atau daerah adalah hak pemerintah pusat atau daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih; (2) Belanja negara atau daerah adalah kewajiban pemerintah pusat atau daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.

Sesuai dengan aturan dan perundang-undangan yang telah diterapkan oleh pemerintah inilah maka pemerintah kota Surabaya juga diharuskan untuk menerapkan akuntansi akrual. Peraturan walikota Surabaya menetapkan bahwa pemerintah kota Surabaya sudah diwajibkan untuk mengimplementasikan akuntansi akrual secara penuh dengan batas waktu pada akhir tahun 2015. Oleh karena itu dibutuhkan kesiapan oleh pemerintah kota Surabaya sendiri agar pengimplementasian akuntansi akrual dapat berjalan dengan baik. Untuk mengetahui tentang kesiapan pemerintah kota Surabaya penulis memilih informan yaitu Kepala Bagian Kas dan Akuntansi pada SKPD (Satuan Kerja

Perangkat Daerah) Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya. Penjelasan dari Bapak Chalid, S.E, M.M menyatakan bahwa:

“Karena ini sudah merupakan aturan dari pemerintah, maka mau tidak mau kita harus siap untuk melaksanakannya. Baik pemerintah pusat, pemerintah propinsi, maupun pemerintah daerah harus melaksanakan hal itu. Hanya saja untuk pemerintah kabupaten/kota harus menunggu permendagri untuk pengimplementasiannya. Untuk peraturan walikota yang menyangkut tentang implementasi akuntansi akrual sendiri saat ini masih belum ada, dan masih akan dibuat.” (Chalid, S.E, M.M, pada tanggal 26 Mei 2014, pukul 10.15-12.30, bertempat di Ruang Kepala Bidang Kas dan Akuntansi Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya).

Pernyataan serupa juga dikemukakan oleh Bapak Erringgo Perkasa, S.E, M.Si selaku Kepala Bagian Keuangan pada SKPD Dinas Pemuda dan Olahraga. Beliau menyatakan bahwa:

“untuk beberapa SKPD di kota Surabaya saat ini masih menerapkan akuntansi berbasis kas menuju akrual, seperti dalam rapat beberapa waktu lalu bersama bu walikota bahwa beliau menyatakan bahwa seluruh SKPD pemerintah kota Surabaya pada akhir 2015 ini sudah diminta untuk menerapkan akuntansi akrual, salah satunya pada dinas pemuda dan olahraga ini. Tapi untuk peraturan daerah ataupun peraturan walikota yang menyangkut tentang proses penerapan akuntansi akrual kita memang belum ada. Masih akan dibuat peraturan tersebut. Tapi saat ini kita sudah mulai menerapkan akuntansi akrual dalam pembuatan laporan keuangan, Cuma saat ini memang hanya terbatas pada neracanya saja. Untuk Laporan Operasional dan Laporan Ekuitasnya baru akan dibuat pada bulan oktober mendatang dan setelah itu akan langsung kita berikan kepada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan sebagai SKPKD dan PPKD kota Surabaya.” (Erringgo, S.E, M.Si, pada tanggal 01 September 2014, pukul 10.30-13.15, bertempat di Ruang Kepala Sub Bagian Keuangan Dinas Pemuda dan Olahraga Surabaya)

Dari hasil penjelasan yang telah disampaikan oleh kepala bagian kas dan akuntansi pada SKPD Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya serta Kepala Bagian Keuangan pada SKPD Dinas Pemuda dan Olahraga Kota Surabaya dapat diketahui bahwa baik pemerintah pusat dan juga setiap kota/kabupaten sudah diwajibkan untuk menerapkan akuntansi berbasis akrual. Untuk penerapan akuntansi akrual dalam lingkup kota atau kabupaten dibutuhkan permendagri untuk proses pengimplementasiannya. Di kota Surabaya sendiri akuntansi akrual dalam proses pengimplementasiannya belum diterapkan secara penuh, pemerintah kota Surabaya masih menggunakan basis kas menuju akrual. Untuk beberapa SKPD di Surabaya sudah ada yang menerapkan akuntansi, tetapi belum sepenuhnya seluruh SKPD di Surabaya sudah menerapkan akuntansi akrual ini hal ini dikarenakan terhalang adanya kendala yang dihadapi tiap-tiap SKPD dalam proses pengimplememtasiannya.

Dari hasil penejalaan yang telah disampaikan juga menunjukkan bahwa saat ini pemerintah kota Surabaya belum sepenuhnya menerapkan akuntansi berbasis akarual tetapi baru menetapkan akuntansi berbasis kas menuju akrual. Kota Surabaya sendiri juga belum mempunyai peraturan daerah ataupun peraturan walikota yang khusus mengatur tentang pengimplementasian akuntansi akrual. Akan tetap sesuai dengan perintah walikota Surabaya secara lisan, pemerintah kota Surabaya harus sudah secara penuh menerapkan akuntansi hingga batas akhir pada tahun 2015.

### **Tekanan Dari Pihak Luar Terhadap Proses Implementasi Akuntansi Akrual**

Tekanan atau dorongan yang dilakukan oleh pihak luar dapat memberikan pengaruh didalam pengimplementasian akuntansi akrual. Dorongan ini yang nantinya akan

belum ada tekanan pihak luar terhadap proses implementasi akuntansi. Hal ini dibuktikan dengan pernyataan dari Kepala Bidang Kas dan Akuntansi Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya yang berpendapat bahwa;

“Dalam konteks ini saya belum melihat adanya dorongan dari pihak luar, untuk itu kedepannya pengelolaan manajemen keuangan ini bisa berkaitan secara langsung dengan investor.” (Chalid, S.E, M.M, pada tanggal 26 Mei 2014, pukul 10.15-12.30, bertempat di Ruang Kepala Bidang Kas dan Akuntansi Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya)

Sesuai dengan pernyataan yang telah disampaikan oleh kepala bidang kas dan akuntansi pemerintah kota Surabaya, menunjukkan bahwa saat ini belum ada dorongan dari pihak luar yang terkait dengan pengimplementasian akuntansi akrual. Disaat pemerintah kota Surabaya akan melaksanakan suatu pembangunan tentu para investor akan mendukung dalam hal pembiayaan, akan tetapi untuk kota Surabaya sendiri saat ini belum terjadi hal seperti itu karena sebagian besar pembiayaan untuk pembangunan masih melalui PAD atau dana transfer. Ketergantungan kota Surabaya dengan pemerintah pusat saat ini telah mulai berkurang, karena kota Surabaya sudah bisa mandiri dengan kemampuan PAD yang sudah semakin besar. Untuk mendukung tercapainya implementasi Akuntansi Berbasis akrual pada tahun 2015, perlu adanya sebuah dorongan serta pengawalan secara konsisten dari para profesional dan para akademisi untuk mengkritisi berbagai masalah yang muncul demi tercapainya Akuntansi Berbasis Akrual.

### **Kendala Yang Dihadapi dalam Pengimplementasian Akuntansi Akrual**

Didalam setiap aturan atau perundang-undangan baru yang akan diterapkan akan selalu kendala untuk pengimplementasiannya. Kendala ini akan bisa dialami oleh kota manapun yang akan mulai untuk mengimplementasikan akuntansi akrual secara penuh pada tahun 2015 mendatang. Dibutuhkan suatu keberhasilan perubahan akuntansi pemerintahan sehingga dapat menghasilkan laporan keuangan yang lebih transparan dan lebih akuntabel. Beberapa kendala yang ada dalam proses implementasi akuntansi akrual berbasis akrual adalah: (1) Sistem Akuntansi dan IT Based System; (2) Komitmen dari Pimpinan; (3) Tersedianya SDM yang Berkompeten; (4) Resistensi Terhadap perubahan.

Dari kendala yang telah dijelaskan diatas, beberapa diantaranya juga dialami oleh pemerintah kota Surabaya dalam usaha untuk menerapkan akuntansi pemerintahan berbasis akrual. Pengetahuan tentang kendala-kendala penerapan akuntansi akrual pada pemerintah kota Surabaya ini diperoleh dari wawancara dengan para pimpinan di beberapa SKPD di Surabaya. Seperti yang telah disampaikan oleh Kepala Bidang Kas dan Akuntansi Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya tentang kendala-kendala ini:

“tentu selalu ada kendala didalam setiap penerapan aturan yang baru,. Kendala untuk kota Surabaya sendiri diantaranya adalah berupa anggaran, SDM, dan juga TI.”(Chalid, S.E, M.M, pada tanggal 26 Mei 2014, pukul 10.15-12.30, bertempat di Ruang Kepala Bidang Kas dan Akuntansi Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya)

Penjelasan tentang kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah kota Surabaya juga disampaikan oleh Kepala Bagian Keuangan SKPD Dinas Pemuda dan Olahraga. Beliau berpendapat bahwa:

“kendala kita terdapat di SDM. Mungkin itu lingkup yang besar seperti SKPD sudah ada pelatihan dan pemahaman tentang akuntansi akrual, tapi untuk tingkat kecamatan masih merupakan hal yang sulit untuk memperkenalkan apa akuntansi akrual itu. (Erringgo, S.E, M.Si, pada tanggal 01 September 2014, pukul 10.30-13.15, bertempat di Ruang Kepala Sub Bagian Keuangan Dinas Pemuda dan Olahraga Surabaya)

Seperti yang telah disampaikan dan dijelaskan di dalam wawancara bersama dengan kepala Bidang Kas dan Akuntansi SKPD Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota

Surabaya dan juga Kepala Bagian Keuangan SKPD Dinas Pemuda dan Olahraga menunjukkan bahwa kendala paling besar yang dihadapi saat ini adalah SDM, Anggaran, dan juga TI. Dimana hubungan dari ketiganya adalah didalam kesiapan penerapan akuntansi akrual dibutuhkan SDM yang merupakan seorang staf ahli yang menguasai tentang penggunaan akuntansi akrual yang sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Dan untuk TI akan selalu otomatis dibutuhkan karena jika tidak menggunakan TI maka kerja pemerintah akan semakin berat. Sementara untuk memenuhi semua itu dibutuhkan dana atau anggaran, disini pemerintah kota Surabaya harus menganggarkan dana di dalam APBD yang dapat digunakan untuk melakukan pengembangan sumber daya manusia dan teknologi informasi. Sehingga nanti dapat memahami dan mampu melaksanakan sistem akuntansi akrual pada unit kerja masing-masing. Dibutuhkan sosialisasi dan pelatihan kepada semua SKPD tentang implementasi akuntansi berbasis akrual. Dibutuhkan SDM yang memang mengerti tentang SAP berbasis Akrual, agar pemerintah kota Surabaya sudah sepenuhnya siap menerapkan akuntansi berbasis akrual pada tahun 2015 mendatang.

### **Strategi Akselerasi Yang Digunakan Oleh Pemerintah Kota Surabaya Dalam Pengimplementasian Akuntansi Akrual**

Untuk mengatasi kendala didalam penerapan suatu sistem atau aturan yang baru maka dibutuhkan suatu persiapan strategi yang dapat mempercepat penerapan sistem atau aturan tersebut. Pada tanggal 3 Desember 2013 Menteri dalam Negeri telah menerbitkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 64 tahun 2013 tentang Penerapan Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual pada Pemerintah Daerah. Beberapa hal yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah salah satunya adalah pemerintah kota Surabaya dalam tahun 2014 untuk menerapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual dalam tahun anggaran 2015 sebagaimana diamanatkan dalam Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 di antaranya: (1) Tetapkan peraturan kepala daerah tentang kebijakan akuntansi pemerintah daerah yang berlaku baik bagi entitas akuntansi maupun entitas pelaporan; (2) Tetapkan peraturan kepala daerah tentang Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah (SAPD) yang meliputi sistem akuntansi PPKD dan sistem akuntansi SKPD; (3) Susun Bagan Akun Standar (BAS). Bagan akun standar merupakan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melakukan kodifikasi akun yang menggambarkan struktur laporan keuangan secara lengkap; (4) Pilih atau kembangkan aplikasi komputer pengelolaan keuangan daerah; (5) Pilih dan latih tenaga akuntansi. Terbatasnya tenaga akuntansi pada masing-masing pemerintah daerah sampai tingkat SKPD menjadi kendala umum yang terjadi dalam penerapan akuntansi pemerintahan.

Dari kelima strategi yang telah ditetapkan oleh menteri dalam negeri yang diterbitkan melalui Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 penerapan Akuntansi Akrual pada Pemerintah Kota Surabaya sudah mulai melaksanakan semuanya. Karena dari strategi akselerasi atau yang bisa disebut juga strategi percepatan ini diharapkan akuntansi akrual akan segera terlaksana dengan baik pada pemerintah kota Surabaya hingga batas waktu yang telah ditentukan yaitu pada tahun 2015 mendatang. dibutuhkan suatu strategi percepatan agar Akuntansi Akrual dapat sepenuhnya diterapkan pada tahun 2015 mendatang. Seperti yang telah disampaikan oleh Kepala Bidang Kas dan Akuntansi SKPD Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya tentang strategi akselerasi ini adalah;

“untuk strategi percepatan yang kita lakukan adalah dengan kita melakukan perekrutan SDM yang menguasai ilmu akuntansi terutama yang paham tentang akuntansi pemerintahan. (Chalid, S.E, M.M, pada tanggal 26 Mei 2014, pukul 10.15-12.30, bertempat di Ruang Kepala Bidang Kas dan Akuntansi Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya).

Pernyataan yang serupa tentang strategi akselerasi yang akan digunakan oleh kota Surabaya dalam penerapan Akuntansi Akruwal juga disampaikan oleh Kepala Bagian Keuangan SKPD Dinas Pemuda dan Olahraga. Beliau menyatakan bahwa:

"untuk strategi pengimplementasian tentu kita harus ada, diantaranya adalah melakukan pelatihan terhadap para Kasubag Keuangan tiap SKPD tentang pengenalan akuntansi Akruwal. Merekrut SDM baru yang ahli didalam Akuntansi Pemerintahan terutama dalam Akuntansi Akruwal yang dapat membantu para pegawai lama yang sudah terbiasa dengan Akuntansi berbasis Kas. (Erringgo, S.E, M.Si, pada tanggal 01 September 2014, pukul 10.30-13.15, bertempat di Ruang Kepala Sub Bagian Keuangan Dinas Pemuda dan Olahraga Surabaya)

Berdasarkan dari pernyataan yang telah disampaikan oleh Kepala Bidang Kas dan Akuntansi SKPD Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan dan juga Kepala Bagian Keuangan SKPD Dinas Pemuda dan Olahraga pada kota Surabaya menunjukkan bahwa salah satu contoh strategi akselerasi yang digunakan adalah dengan merekrut para mahasiswa dari beberapa universitas di Surabaya untuk membantu para kinerja para pegawai SKPD yang masih terbiasa dengan akuntansi berbasis kas agar lebih memahami tentang cara penerapan akuntansi akruwal didalam sitem pemerintahan. Lalu dilaksanakan juga berupa pelatihan kepada para kasubag tiap-tiap SKPD untuk mengenalkan tentang akuntansi akruwal, bekerjasama dengan BPKP yang merupakan instansi pemerintah, badan diklat, dan juga bisa mengundang teman-teman dari STAN (Sekolah Tinggi Akuntansi Negara) untuk melakukan sharing dan juga tanya jawab.

Untuk memenuhi tujuan yang diinginkan oleh pemerintah kota Surabaya dalam bidang strategi akselerasi implementasi akuntansi akruwal maka dibutuhkan anggaran agar rencana implementasi akuntansi akruwal dapat tercapai. Anggaran yang dikeluarkan menunjukkan bahwa ada keseriusan yang ditunjukkan oleh pemerintah kota Surabaya dalam mewujudkan implementasi akuntansi akruwal secara penuh pada tahun 2015 mendatang. Anggaran yang diberikan ini diharapkan dapat memberikan kemajuan dalam penerapan akuntansi akruwal dan memberikan kemudahan dalam kinerja pemerintah kota Surabaya. Adapun data yang diperoleh tentang anggaran pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia adalah sebagai berikut.

**Tabel 2**  
**Anggaran Pendidikan dan Pelatihan Sumber Daya Manusia**

JENIS BELANJA	2010	2011	2012	2013
Pendidikan dan Pelatihan Struktural bagi PNS Daerah	1.384.406.400	1.284.384.675	1.443.706.207	1.924.195.375
Pendidikan dan Pelatihan Teknis Tugas dan Fungsi bagi PNS Daerah	2.197.573.265	1.648.489.350	2.476.108.708	2.481.438.680
Pendidikan dan Pelatihan Fungsional bagi PNS Daerah	274.081.100	117.157.750	197.205.950	631.035.376
<b>Jumlah</b>	<b>3.856.060.765</b>	<b>3.050.031.775</b>	<b>4.117.020.865</b>	<b>5.036.669.431</b>

Sumber: Bidang Anggaran dan Perbendaharaan Dinas Pendapatan dan Penelolan Keuangan Kota Surabaya (2014)

## Opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Terhadap Kota Surabaya Terkait Laporan Keuangan yang Dihasilkan

Terkait dengan laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah kota Surabaya ditinjau dari opini yang diberikan oleh BPK terhadap hasil Laporan Keuangan Kota Surabaya, Kepala Bidang Kas dan Akuntansi Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya menyatakan bahwa;

“untuk audit BPK terhadap laporan keuangan yang dihasilkan pemerintah semuanya baik yaitu pendapat wajar tanpa pengecualian, sejak diterapkannya akuntansi kas menuju akrual dimulai tahun 2010 hingga tahun 2013 tidak ada opini yang buruk, semuanya setiap hingga tahun 2013 kemarin adalah pendapat wajar tanpa pengecualian. Kebetulan untuk hasil audit BPK terhadap laporan keuangan pemerintah kota Surabaya tahun 2013 baru saja disampaikan BPK seminggu yang lalu dan bu walikota senang terhadap hasil audit ini, semoga untuk tahun 2014 ini yang akan diaudit tahun depan hasilnya pun akan sama.” (Chalid, S.E, M.M, pada tanggal 26 Mei 2014, pukul 10.15-12.30, bertempat di Ruang Kepala Bidang Kas dan Akuntansi Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya).

Opini yang diberikan oleh BPK bahwa bahwa laporan yang dihasilkan kota Surabaya adalah wajar tanpa pengecualian. Opini baik yang diberikan BPK terhadap laporan keuangan yang telah dihasilkan merupakan suatu modal penting bagi kota Surabaya dalam kesiapan Implementasi Akuntansi Berbasis Akrual. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja pemerintah kota Surabaya terhadap akuntabilitas publik yang transparan akuntabel. Opini yang telah disampaikan BPK atas laporan yang telah dihasilkan menunjukkan perkembangan yang membaik dimulai tahun 2010 sampai dengan 2013. Walaupun sempat mengalami penurunan di tahun 2007 sampai dengan 2009. Ini menunjukkan bahwa akuntabilitas pemerintah kota Surabaya sudah semakin baik.

### Pengakuan Beban dan Belanja

Pada PP Nomor 71 Tahun 2010 selain unsur laporan keuangan belanja, terdapat pula unsur laporan keuangan beban. Paragraf 96 kerangka Konseptual SAP menjelaskan bahwa beban diakui pada saat timbulnya kewajiban, terjadinya konsumsiaset, atau terjadinya penurunan manfaat ekonomi atau potensi jasa. Sedangkan paragraf 97 menyatakan bahwa belanja diakui berdasarkan terjadinya pengeluaran dari Rekening Kas Umum Negara atau Daerah atau entitas pelaporan. Khusus pengeluaran melalui bendahara pengeluaran pengakuannya tersebut disahkan oleh unit yang mempunyai fungsi perbendaharaan. Berikut ini adalah tabel yang menunjukkan perbandingan penjelasan pengakuan beban dan belanja pada kerangka konseptual SAP baik pada PP Nomor 24 Tahun 2005 maupun PP Nomor 71 Tahun 2010:

**Tabel 4**  
**Perbandingan PP Nomor 24 Tahun 2005 dengan PP Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Pengakuan Pendapatan dan Belanja**

PP Nomor 24 Tahun 2005 : CTA	PP Nomor 71 Tahun 2010 : ACCRUAL
Pengakuan Unsur Laporan Keuangan <u>Pengakuan Belanja (Paragraf 89)</u> Belanja menurut basis akrual diakui pada saat timbulnya kewajiban atau pada saat memperoleh manfaat. Belanja menurut basis ks diakui pada saat terjadinya pengeluaran dari Rekening Kas Umum Negara/Daerah atau entitas pelapora	Pengakuan Unsur Laporan Keuangan <u>Pengakuan Belanja dan Beban (Paragraf 96-97)</u> Beban diakui pada saat timbulnya kewajiban, terjadinya konsumsi aset, atau terjadinya penurunan manfaat ekonomi atau potensi jasa. Belanja diakui berdasarkan terjadinya pengeluaran dari Rekening Kas Umum Negara/Daerah atau entitas pelaporan.

Sumber : Modul Percepatan Persiapan Laporan Keuangan SKPD Pemerintah Kota Surabaya

## SIMPULAN DAN SARAN

### Simpulan

Berdasarkan dari riset yang telah dilakukan pada pemerintah kota Surabaya tentang kesiapan pemerintah kota Surabaya dalam menerapkan akuntansi akrual dapat disimpulkan bahwa: (1) Beberapa SKPD di kota Surabaya belum sepenuhnya telah menerapkan akuntansi berbasis akrual. Saat ini hampir seluruh SKPD di pemerintah kota Surabaya masih menggunakan akuntansi berbasis kas menuju akrual. Hanya beberapa SKPD saja yang sudah mulai mengimplementasikan akuntansi akrual secara penuh; (2) Belum adanya tekanan dari pihak luar yang sehubungan dengan penerapan akuntansi akrual. Belum ada campur tangan investor dalam hal pembiayaan pembangunan, karena pembiayaan pembangunan di kota Surabaya masih berasal dari dana PAD ataupun Transfer; (3) Kendala dalam proses pengimplementasian akuntansi akrual yang dihadapi pemerintah kota Surabaya antara lain adalah Sistem Akuntansi dan IT Based System yang harus memadai, diperlukannya komitmen dari pimpinan untuk menunjang dibentuknya suatu perubahan, belum tersedianya SDM yang berkompeten di bidang Akuntansi Pemerintahan, para pihak internal yang sudah terbiasa dengan sistem yang lama enggan beralih kepada sistem yang baru; (4) Strategi akselerasi dalam penerapan akuntansi akrual yang dilakukan pemerintah kota Surabaya antara lain menetapkan peraturan kepala daerah tentang kebijakan akuntansi pemerintah daerah yang berlaku baik bagi entitas akuntansi maupun entitas pelaporan., menetapkan peraturan kepala daerah tentang Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah (SAPD) yang meliputi sistem akuntansi PPKD dan sistem akuntansi SKPD, susun Bagan Akun Standar (BAS), memilih/mengembangkan aplikasi komputer pengelolaan keuangan daerah, memilih dan melatih tenaga akuntansi.

### Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka agar akuntansi akrual dapat sepenuhnya diimplementasikan pada tahun 2015 pemerintah kota Surabaya harus meningkatkan kesiapan, dan melakukan strategi-strategi agar implementasi akuntansi akrual dapat dilaksanakan secepat mungkin. Oleh sebab itu, peneliti memberikan saran sebagai berikut: (1) Pemerintah kota Surabaya harus melakukan persiapan dengan baik untuk mengimplementasikan akuntansi akrual. Memberikan pengarahan dan pelatihan kepada tiap-tiap SKPD mengenai pemahaman tentang akuntansi akrual dan bagaimana cara mengimplementasikannya; (2) Pemerintah kota Surabaya harus memilih strategi-strategi yang benar-benar tepat untuk mempercepat implementasi akuntansi akrual dan untuk mengatasi kendala-kendala yang dihadapi tiap-tiap SKPD dalam pengimplementasian akuntansi akrual; (3) Pemerintah kota Surabaya sebaiknya merancang anggaran dari APBD yang digunakan untuk memberikan pelatihan bagi para pegawai SKPD, hal ini bertujuan agar tercipta kualitas SDM yang lebih baik mengenai pemahaman akuntansi pemerintahan salah satunya adalah SAP akrual; (4) Pemerintah kota Surabaya seharusnya membuat peraturan daerah atau peraturan walikota yang berkaitan dengan penerapan akuntansi akrual di pemerintah kota Surabaya. Karena sampai pada saat ini belum ada peraturan daerah atau peraturan walikota yang mengatur tentang penerapan akuntansi akrual.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bahtiar, A., Muchlis dan Iskandar. 2009. *Akuntansi Pemerintahan*. Akademia. Jakarta.
- Bastian, I. 2010. *Akuntansi Sektor Publik Suatu Pengantar*. Edisi Tiga. Erlangga. Jakarta.
- Guthrie, J. 1998. Application of Accrual Accounting in the Australian Public Sector - Rhetoric or Reality. *Financial Accountability & Management*. Vol. 14(1): pp. 1-19.
- Indriantoro N. dan B. Supomo. 2009. *Metodologi Penelitian Bisnis Untuk Akuntansi dan Manajemen*. Edisi Pertama. BPFE. Yogyakarta.
- Mardiasmo. 2006. *Perpajakan*. Edisi Revisi. Andi Offset. Yogyakarta.

- Moleong, L. J. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Mursyidi. 2009. *Akuntansi Pemerintahan di Indonesia*. Refika Aditama. Bandung.
- Republik Indonesia. 2010. *Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan*. Jakarta.
- Saleh, Z, dan M.W. Pendlebury. 2002. Accruals Accounting in Government Developments in Malaysia. *Asia Pacific Business Review*. 12 (4): 421-435.
- Tikk, J. 2010. Accounting Changes In The Public Sector In Estonia. *Business: Theory and Practice*. 11 (1): 77
- Widjarso, B. 2008. *Penerapan Basis Akrual Pada Akuntansi Pemerintah Indonesia: Sebuah Kajian Pendahuluan*. BPPK. Jakarta.