

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Setiap Negara pasti membutuhkan pemerintahan yang baik atau yang sering disebut *Good Governance*. Pemerintahan yang baik merupakan suatu bentuk keberhasilan dalam menjalankan tugas untuk membangun Negara sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. Dalam mencapai tujuan tersebut, Pemerintah Indonesia telah menyiapkan Pengelolaan Keuangan Negara dengan menetapkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang menuntut Pemerintah Pusat serta Pemerintah Daerah untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah.

Penyusunan laporan keuangan pemerintah dilatarbelakangi dengan lahirnya paket Undang-Undang di 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. Lahirnya Undang-Undang tersebut diiringi dengan lahirnya berbagai Peraturan Pemerintah yang bertujuan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, terutama yang berkaitan dengan masalah keuangan seperti Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2005 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Dengan diterbitkannya PP No.71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual yang akan digunakan untuk menghasilkan suatu laporan keuangan yang andal dan dapat dijadikan pijakan dalam pengambilan keputusan dan yang diharapkan dapat menjadi acuan, patokan serta standar untuk diterapkan dalam lingkup pemerintahan yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah dan satuan organisasi dilingkungan pemerintah pusat dan daerah yang wajib untuk menyajikan laporan keuangan agar lebih terciptanya akuntabilitas dan transparansi dari pengelolaan keuangan daerah tersebut. (Lamonisi, 2016).

Peraturan ini menjadi pedoman yang harus ditaati oleh setiap Daerah Otonom/Kota maupun Provinsi dalam menyajikan laporan keuangan berbasis

akrual pada Pemerintah Daerah. Dalam hal ini Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai pengguna anggaran juga wajib membuat laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban atas kewenangan yang dilaksanakannya sesuai PP No.71 Tahun 2010 dan Permendagri No.64 Tahun 2013 Pasal 10 ayat (2) yang menyatakan Tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Daerah paling lambat di mulai Tahun Anggaran 2015.

Penerapan SAP berbasis akrual dalam lingkungan pemerintahan adalah untuk mengetahui seberapa besarnya biaya yang diperlukan untuk menghasilkan pelayanan untuk kepentingan publik, serta menentukan harga pelayanan yang dibebankan ke publik. Perubahan basis tersebut selain telah diamanatkan oleh paket Undang-Undang Keuangan Negara, juga diharapkan mampu memberikan gambaran yang utuh atas posisi keuangan, menyajikan informasi yang sebenarnya mengenai hak dan kewajiban, dan bermanfaat dalam mengevaluasi kinerja, agar tuntutan transparansi dan akuntabilitas dalam dalam pengelolaan keuangan Pemerintah bisa meningkat.

Perubahan perlakuan akuntansi pemerintah menuju basis akrual akan membawa dampak walau sekecil apapun. Perubahan menuju arah yang lebih baik ini bukan hadir tanpa masalah. Pertanyaan pro-kontra mengenai siap dan tidak siapkah pemerintah daerah mengimplemntasikan SAP berbasis akrual ini akan terus timbul. Sumber daya manusia yang kurang memadai menjadi masalah klasik dalam pengelolaan keuangan Negara. Infrastruktur yang dibutuhkan dalam penerapan akuntansi berbasis akrual penuh membutuhkan sumber daya teknologi informasi yang lebih tinggi. Lalu ada beberapa kelemahan diantaranya adalah belum menjelaskan secara detil dalam memberikan bukti meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pelaporan keuangan Pemerintah Daerah.

Fenomena yang berkaitan dengan penelitian ini terdapat pada berita beritasatu.com – Jakarta Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan DKI Jakarta menyatakan, upaya Pemerintah Provinsi DKI belum sepenuhnya efektif dalam mendukung kesiapan implementasi SAP berbasis akrual. Hal tersebut diungkap saat BPK Perwakilan DKI menyerahkan Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja Atas Efektifitas Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Tahun 2015 sampai dengan Triwulan III Tahun 2015 Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Kepala BPK Perwakilan DKI Jakarta mengatakan pihaknya melakukan pemeriksaan kinerja atas upaya Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual. Lingkup pemeriksaan mencakup komitmen, regulasi dan kebijakan, pengelolaan sumber daya manusia (SDM) pengelola keuangan, aset dan teknologi informasi serta pengelolaan teknologi informasi. Ada tiga aspek permasalahan yang harus diatasi oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, ketiga aspek itu adalah aspek komitmen, regulasi dan kebijakan, aspek pengelolaan SDM dan aspek teknologi informasi.

BPK menyoroti permasalahan dalam aspek pengelolaan SDM di Pemprov DKI Jakarta. Meski Pemprov DKI telah memiliki sistem kepegawaian berupa Sistem Informasi Kepegawaian (SIMPEG), dan telah menyusun uraian tugas atas SDM pengelola keuangan dan aset, serta menyelenggarakan diklat untuk meningkatkan kompetensi SDM di bidang akuntansi berbasis akrual. Namun database kepegawaian DKI belum lengkap dan mutakhir. Analisis jabatan dan beban kerja belum selesai disusun. Lalu distribusi SDM khususnya pengelola keuangan, aset, teknologi informasi dan *preview* laporan keuangan belum memperhatikan kebutuhan sesuai kompetensi SDM,” ujarnya. BPK juga menemukan diklat terkait pengelolaan keuangan berbasis akrual baru dilaksanakan pada 6,06% dari seluruh SDM pengelola keuangan, aset, teknologi informasi dan *preview* laporan keuangan. Aspek lainnya yang dirasakan masih lemah adalah aspek komitmen, regulasi dan kebijakan. Melihat rencana aksi implementasi SAP berbasis akrual belum menjelaskan tahapan dan *output* serta belum didukung *grand design* untuk melaksanakan rencana aksi. Gubernur Basuki Tjahaya Purnama juga belum memperoleh komitmen dari seluruh kepala SKPD untuk mendukung implementasi SAP berbasis akrual. Anggaran untuk pelatihan peningkatan kompetensi SDM di bidang akuntansi berbasis akrual belum memadai,” paparnya. Dalam aspek teknologi informasi, Pemprov DKI telah memiliki beberapa aplikasi pengelolaan keuangan. Namun, sistem pengelolaan keuangan tersebut belum mampu menghasilkan laporan keuangan berbasis akrual dan belum terintegrasi. Belum didukung keamanan akses data dan *disaster recovery plan* serta belum tersedia SDM pengelola teknologi informasi pada SKPD.

Aset merupakan sarana pendukung jalannya sebuah operasi suatu organisasi yang memegang peran penting khususnya aset tetap. Aset tetap digunakan dalam kegiatan operasional dan tidak dimaksudkan untuk dijual dalam rangka kegiatan normal perusahaan. Aset tetap Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai salah satu pos neraca, yang mempengaruhi Laporan Realisasi Anggaran melalui pos beban penyusutan atau beban lain merupakan pos yang memerlukan suatu pengelolaan dan kebijakan sesuai dengan peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang tertuang dalam PSAP Nomor 7 Tentang Akuntansi Aset Tetap yang dimulai dari klasifikasi, pengakuan, pengukuran, pengeluaran setelah perolehan, penyusutan, penghentian dan pelepasan, pengungkapan maupun ketelitian dalam pencatatan akuntansinya. Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) Provinsi DKI Jakarta merupakan instansi yang berkedudukan sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan Satuan Kerja Pengelolaan Keuangan Daerah (SKPKD) yang merupakan unsur teknis Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. BPKAD memiliki peran yang sangat strategis dalam pengelolaan pemerintah yang baik (*good governance*) BPKD berkewajiban untuk melaksanakan kegiatan penatausahaan dengan penyajian aset daerah dalam laporan keuangan yang transparan, akuntabel, handal, efisien dan dipublikasikan kepada masyarakat. Sebab barang milik daerah merupakan bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat yang efisien.

Reformasi manajemen keuangan daerah di era otonomi daerah ini, ditandai dengan perubahan yang sangat mendasar, mulai dari sistem penganggarannya, hingga pedoman teknis pengelolaan barang milik daerah. Permasalahan terkait penatausahaan di lingkungan BPKD adalah tersebarnya aset serta beragamnya jenis aset yang mana satu dengan lainnya juga berbeda, sangat tergantung akan sifat yang bersangkutan. Selain itu, penyimpanan arsip atau dokumen penting perlu diperhatikan, mengingat dalam penatausahaan terdapat surat-surat penting, seperti sertifikat, berita acara serah terima, dan lainnya yang penting untuk pemanfaatan aset. Selanjutnya, terjadinya perubahan organisasi pada BPKD telah membawa konsekuensi terhadap

penataan aset baik yang menyangkut data secara fisik, keberadaannya, maupun permasalahan dalam pemanfaatan dan pemindah tanganan sehingga sulit untuk dilakukan pengelolaan aset secara tertib dan akuntabel secara administrasi, teknis, dan hukum. Ada juga permasalahan aset tetap yang memiliki masa hidup sudah habis atau tidak layak pakai atau penggunaannya dinilai sudah tidak efisien lagi. Sehingga pada dasarnya Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sudah dilakukan audit laporan keuangan pemerintah daerah dan sudah diberikan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) dan pemberian opini pada Tahun Anggaran 2016 serta laporan hasil pemeriksaan BPK menjadikan sumber utama namun laporan hasil pemeriksaan BPK tidak bisa didapatkan secara mudah karena tidak di *publish* secara terbuka sehingga peneliti harus melakukan perizininan untuk mendapatkan laporan hasil pemeriksaan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Terkait dengan opini yang didapat Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yaitu Wajar Dengan Pengecualian yang diberikan oleh BPK dengan alasan salah satunya permasalahan aset tetap. Maka dari itu peneliti bisa terjun kelapangan secara langsung di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta di Badan Pengelolaan Keuangan Daerah untuk mengetahui secara langsung dengan melakukan interaksi kepada para pegawai yang terlibat didalamnya sejauh mana permasalahan mengenai aset tetap dengan pemberian opini BPK menggunakan sifat penelitian sampel dan menggunakan metode kualitatif dengan tujuan agar bisa mengetahui ketidaksesuaian secara mendalam sehingga dapat menyesuaikan antara teori dan penerapan lalu peneliti bisa memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Berdasarkan hasil prariset yang dilakukan di Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dengan Kepala Bagian Akuntansi Pelaporan dan Pertanggung Jawaban dalam wawancara bahwa beliau menyatakan opini audit mengenai laporan keuangan pemerintah daerah Provinsi DKI Jakarta mendapatkan Opini Wajar Dengan Pengecualian di Tahun 2013, 2014, 2015 dan 2016 yang diberikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Mengenai opini audit Wajar Dengan Pengecualian ada beberapa masalah didalam laporan keuangan pemerintah provinsi DKI Jakarta yaitu dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan terkait aset tetap, piutang pajak, dan piutang lainnya yang berdampak pada kewajaran penyajian

laporan keuangan. Kami sudah menindaklanjuti sebagian rekomendasi BPK, namun tindak lanjut tersebut masih belum signifikan memperbaiki pengelolaan aset tetap sehingga masih ditemukan permasalahan. Penilaian ini diberikan karena sistem informasi aset DKI belum mendukung pencatatan aset sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual. (Pra-penelitian 13 Februari, 2018).

Penelitian terdahulu mengenai perlakuan aset tetap sudah banyak dilakukan dengan hasil yang berbeda-beda, seperti penelitian yang dilakukan Engka, dkk (2017) melakukan penelitian di Provinsi Sulawesi Utara bahwa dalam pengklasifikasian, pengakuan, pengukuran, pengeluaran setelah perolehan, penyusutan, penghentian dan pelepasan, dan pengungkapan aset tetap telah sesuai dengan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 7. Sita dkk (2017) melakukan penelitian perlakuan aset tetap pada Rumah Sakit Umum Daerah Genteng menunjukkan bahwa pada tahap penyajian terdapat kesalahan dalam penyajian beban penyusutan aset tetap, belum diungkapnya dasar penilaian aset tetap, belum ditetapkannya kebijakan tentang kapitalisasi biaya pemeliharaan aset tetap, pada daftar aset tetap masih terdapat aset tetap yang nilai bukunya dibawah nilai minimum kapitalisasi aset tetap. Handayani (2013) melakukan penelitian di Badan Penelitian dan Pengembang Kementerian Dalam Negeri dalam penyajian aktiva tetap yaitu laporan aktiva tetap yang dibuat saat ini adalah laporan yang dihasilkan dari sistem yang dibuat oleh Kementerian Keuangan, sistem tersebut bernama SIMAK, akan tetapi sejauh ini sistem tersebut belum mengakomodir keinginan pemeriksa karena belum mencatumkan mengenai biaya penyusutan selain itu permasalahan yang terjadi adalah kurang maksimalnya gudang penyimpanan aktiva sehingga terdapat kasus aktiva yang rusak maupun hilang. Berdasarkan hasil pra-penelitian yang menyatakan bahwa Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menerapkan berbasis akrual terhadap aset tetap mengalami kesulitan sehingga mempengaruhi dalam penyusunan laporan keuangan yang diterapkan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan perbedaan terhadap hasil penelitian terdahulu maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian untuk mengetahui bagaimana penerapan perlakuan aset tetap dengan

judul “Analisis Penerapan Perlakuan Aset Tetap Pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta”

I.2 Fokus Penelitian

Karakteristik utama dari instansi pemerintah berbeda dengan instansi swasta yang mengutamakan laba yang maksimal perbedaanya terletak pada mutu pelayanan dan efisiensi dari penggunaan dana yang ada. Bagaimana sumber daya dari sisi instansi pemerintah bersifat tidak proposional karena antara pajak yang dibayarkan masyarakat dengan jasa pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah sulit diidentifikasi langsung hubungannya.

Penerapan berbasis akrual menjadikan peran pemerintahan dalam sektor publik untuk mewujudkan pemerintahan yang transparan dan akuntabilitas, semakin nyata. Peraturan Pemerintah tersebut menjadi dasar hukum pemerintah dalam menyusun laporan keuangan baik untuk pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Penelitian dilakukan dengan melakukan wawancara langsung kepada objek pelaku, yaitu bagian keuangan daerah di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk pencarian makna berdasarkan pengalaman pelaku. Kegiatan yang dilakukan oleh bagian keuangan daerah dipengaruhi oleh keadaan pemerintah, kebijakan akuntansi pemerintah dan pengetahuan pelaku, sehingga berdampak pada hasil laporan keuangan yang disusunnya. Topik mengenai penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual pada sektor publik menarik untuk diteliti karena konsep ini masih tergolong baru.

Penetapan fokus atau masalah dalam penelitian kualitatif bagaimana pun akhirnya akan dipastikan sewaktu peneliti sudah berada di arena atau lapangan penelitian. Dengan demikian kepastian tentang fokus dan masalah yang menentukan adalah keberadaan dilapangan (Moleong, 2010 hlm 94). Selain itu Ahmadi (2014 hlm 44) mengatakan pembuatan fokus atau penyaringan terus dilakukan setelah mengumpulkan beberapa data dan mulai melakukan analisis awal. Fokus dalam penelitian ini adalah:

- a. Penyajian laporan keuangan pemerintah dalam menerapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual terhadap perlakuan aset tetap.

- b. Penyebab Pemerintah Provinsi DKI Jakarta belum menerapkan berbasis akrual secara penuh.

I.3 Perumusan Masalah

Pencatatan akuntansi dengan menerapkan akuntansi berbasis akrual masih sangat baru di Indonesia. Oleh karena itu, penerapan akuntansi berbasis akrual perlu dilakukan pembahasan secara komprehensif mengingat masih banyak instansi Pemerintah dalam tahap kesiapan dan mengaplikasikan pendekatan baru ini.

Dari latar belakang masalah yang telah peneliti sampaikan diatas, peneliti dapat membangun rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana penerapan perlakuan aset tetap Pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta?

I.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan di atas, peneliti dapat memberikan tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui penerapan perlakuan aset tetap pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

I.5 Manfaat Penelitian

- a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan ilmu pengetahuan dan wawasan baru dan dapat dijadikan sebagai informasi dan tambahan referensi untuk penelitian selanjutnya dan dapat memperoleh pemahaman dalam penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual terhadap perlakuan aset tetap.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Intansi Pemerintahan Badan Pengelola Keuangan Daerah

Untuk menambah informasi dan dapat dijadikan masukan serta evaluasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menggunakan basis akrual secara penuh terutama terhadap perlakuan aset tetap.

2) Bagi Akuntansi Pemerintahan Daerah

Untuk menambah informasi terkait dengan pemahaman mengenai akuntansi pemerintahan daerah.

