



**PAPER – OPEN ACCESS**

# Tantangan Pemerintah Pusat dalam Merubah Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan dari Half Accrual Accounting ke Full Accrual Accounting

Author : Tohirin Tohirin  
DOI : 10.32734/lwsa.v1i1.138  
Electronic ISSN : 2654-7058  
Print ISSN : 2654-7066

*Volume 1 Issue 1 – 2018 TALENTA Conference Series: Local Wisdom, Social and Arts*



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Published under licence by TALENTA Publisher, Universitas Sumatera Utara



# Tantangan Pemerintah Pusat dalam Merubah Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan dari Half Accrual Accounting ke Full Accrual Accounting

Tohirin<sup>a</sup>

<sup>a</sup>*Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan BPPK Kemenkeu, Bogor-16770, Indonesia*

tohirinak@gmail.com

## Abstrak

Sesuai dengan Undang-Undang nomor 1 tahun 2004 tentang keuangan Negara dan Undang-Undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 2010 tentang Standar akuntansi Pemerintahan, Pemerintah Pusat diharuskan membuat laporan keuangan berdasarkan basis akuntansi akrual mulai tahun 2015. Tulisan ini bertujuan menguraikan tentang tantangan yang harus dihadapi oleh pemerintah pusat untuk berpindah dari sistem yang sekarang digunakan yaitu *Half Accrual Accounting* ke sistem yang baru yaitu *Full Accrual Accounting*. Metode analisa yang digunakan dalam kajian ini adalah analisis statistika deskriptif. Paper ini akan memberikan gambaran singkat tentang apa yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat di dalam menjalankan mandat dari Undang-Undang terkait Pengelolaan Keuangan Negara di era reformasi. Pemerintah pusat menghadapi tantangan saat harus meninggalkan sistem yang saat ini dipergunakan dengan pendekatan *Half accounting Accrual* dengan disupport oleh Aplikasi Saiba menuju sistem baru yang *Full Accrual Accounting* yang disupport oleh Aplikasi Sakti. Pertama, tantangan regulasi; Kedua, tantangan Sistem Informasi dan Teknologi; Ketiga, tantangan Sumber Daya Manusia; Keempat, tantangan resiko implementasi sistem baru dalam konteks pengelolaan keuangan negara; dan terakhir; Kelima, tantangan perubahan bisnis proses. Pemerintah pusat sesungguhnya belum sepenuhnya menjalankan mandat undang-undang dalam menjalankan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan karena belum menerapkan *Full Accrual Accounting System*. Kajian ini memberikan rekomendasi pemerintah untuk bisa bermigrasi dengan aman menuju sistem baru yang akuntabel dan reliabel.

Kata Kunci : *Accrual Accounting*, SDM, IT; resiko implementasi; regulasi

## 1. Pendahuluan

Reformasi pengelolaan keuangan negara ditandainya dengan lahirnya paket Undang-Undang Keuangan Negara, yang terdiri dari 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 Tanggungjawab Keuangan Negara. Paket Undang-Undang ini telah mempengaruhi secara signifikan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan dalam proses pengelolan keuangan negara. Selama ini (sejak tahun 1945 sd 2004) proses penyusunan laporan tidak mendasarkan pada ilmu akuntansi, maka sejak lahirnya paket Undang-Undang Keuangan Negara sistem pelaporan keuangan negara berubah total. Kalau sebelumnya tidak dikenal sistem akuntansi dalam administrasi pengelolaan keuangan negara, maka sejak tahun 2005, Pemerintah baik pusat maupun daerah dituntut untuk menyajikan laporan dalam format akuntansi pemerintah.

Ada 5 Laporan Keuangan Pemerintah Pusat yang harus disiapkan yaitu berupa Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Saldo Anggaran lebih.

Sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, maka sistem akuntansi dan pelaporan pun ikut berubah. Sampai dengan tahun 2014, Pemerintah Pusat dalam menyusun laporan keuangannya berdasarkan pada basis CTA atau *Cash Toward Accrual*. Untuk saat ini, basis CTA sudah tidak diperkenankan digunakan lagi. Hal ini sesuai dengan mandat yang ada di dalam PP 10 tahun 2010 tentang SAP, maka pemerintah harus menyiapkan laporan berbasis akrual. 5 Laporan Keuangan Pemerintah yang disusun di era CTA tetap harus dibuat, ditambah dua laporan baru yaitu Laporan Operasional dan Laporan Perubahan Ekuitas. Penyusunan laporan ini menandai diterapkannya *logic accounting model* dalam sistem akuntansi pemerintah dan pelaporan keuangan di Indonesia.

Pemerintah telah menjalani tahap pertama dalam penyusunan laporan akuntansi pemerintah berbasis akrual (Tahun 2015). Tim auditor dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pun juga sudah melakukan tugasnya menjalankan mandat Undang-Undang nomor 15 tahun 2004, yaitu melakukan pemeriksaan keuangan atas laporan pemerintah untuk memberikan opini atas laporan keuangan. Sejak tahap persiapan, banyak kalangan khawatir akan terjadinya tsunami atau rontoknya kualitas laporan keuangan pemerintah pusat. Alhamdulillah, berkat kerja keras dan sinergi semua pihak terkait, penurunan itu memang terjadi, namun bukan penurunan yang sifatnya drastis, namun turun sedikit. (jumlah Opini WTP turun dari 62 menjadi 56). Kondisi ini patut kita syukuri bersama, apalagi kita tahu belum banyak negara yang sukses dalam menerapkan akuntansi akrual. Tentu pemerintah sudah melakukan berbagai upaya yang optimal serta sistematis dalam rangka mendukung implementasi laporan pemerintah berbasis akrual untuk pertama kalinya pada tahun 2015.

Pemerintah pusat sudah berusaha secara maksimal untuk melakukan penyiapan tenaga SDM yang handal di dalam mengawal penyusunan laporan keuangan pemerintah berbasis akrual. Dari segi waktu, persiapan pemerintah menerapkan akuntansi akrual sangatlah pendek. Berikut ini adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam menyiapkan beberapa hal untuk mendukung implementasi akuntansi berbasis akrual: yaitu:

- Penyiapan peraturan. Pemerintah telah menyiapkan puluhan peraturan yang disusun dalam rangka mendukung implementasi akuntansi pemerintah. Peraturan tersebut antara lain adalah PMK nomor 213/13 (Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan), 214/13 (Bagan Akun Standar), 215/13 (Jurnal Standar) dan 219/13 (Kebijakan Akuntansi Berbasis Akrual) yang diterbitkan tahun 2013, serta 270 tahun 2014. (Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Pusat).
- Melakukan sosialisasi, diklat, bimbingan teknis, seminar agar seluruh faktor pendukung suksesnya penyusunan laporan keuangan bergerak bersama-sama untuk mensukseskan akuntansi akrual yang pertama kali. Kegiatan-kegiatan tersebut dilakukan secara masif pada tahun 2013 dan 2014, dan dilanjutkan pada tahun 2015.
- Menyiapkan aplikasi yang familiar dengan para user utama (operator) penyusunan laporan keuangan. Penyusunan laporan pertama menggunakan aplikasi bernama SAKPA. Aplikasi ini dilakukan adaptasi dan perubahan yang mampu mendukung laporan akrual dengan tetap menjaga aspek kemudahan bagi operator untuk menjalankannya.
- Pemerintah melanjutkan Program Nasional bernama PPAKP (Program Percepatan Akuntabilitas Keuangan Pemerintah). Program yang dirancang untuk mendukung upaya peningkatan akuntabilitas telah diselenggarakan sejak tahun 2007. Program ini telah berkontribusi secara nyata pada peningkatan kualitas pelaporan di era CTA. Terjadi peningkatan kualitas opini yang signifikan dari tahun ke tahun. Saat menjelang implementasi akuntansi akrual, program ini tetap dilanjutkan dengan memperhatikan faktor waktu, teknologi, program serta ketersediaan SDM. Program akuntansi akrual masif dilakukan tahun 2014 sd 2015. Program ini juga sudah diperluas dari semula fokus pada operator, menjadi program untuk berbagai kalangan seperti operator, Auditor (Itjen), Master Trainer di level Kementerian Lembaga, serta Trainer di level Kementerian/Lembaga.
- Pemerintah, dalam hal ini Ditjen Perbendaharaan cq Direktorat Sistem Informasi dan Transformasi Perbendaharaan terus menyempurnakan sistem baru dalam penerapan *Full Accrual Accounting*. Aplikasi SAKTI sebagai pendamping aplikasi SPAN terus disempurnakan. Uji coba Aplikasi SAKTI sudah dilakukan tahun 2016 khusus untuk lingkungan Ditjen Perbendaharaan. Piloting implementasi Aplikasi SAKTI ini didukung oleh PMK 233 tahun 2016 tentang Piloting Aplikasi SAKTI di Ditjen Perbendaharaan.

Masih banyak hal yang harus dipersiapkan agar pemerintah pusat bisa lebih siap menjalankan basis *Full Accrual Accounting* dalam penyusunan laporan keuangan.

## 2. Pembahasan

Undang-Undang saat ini telah memerintahkan pemerintah untuk menyusun laporan keuangan berbasis akrual. Laporan yang saat ini disusun dengan menggunakan aplikasi darurat bernama SAIBA, sesungguhnya belum sepenuhnya mendukung implementasi *Full Accrual Accounting*.

Saat ini yang diterapkan oleh pemerintah adalah pelaporan keuangan pemerintah dengan basis accrual dengan pendekatan *Accrual in the end of period*. Saat diuji di waktu tertentu, maka penerapan akrual sifatnya di akhir periode saja, bukan akrual yang *real time*.

Sebagai ilustrasi. Misalnya, suatu satker sudah melakukan perikatan pembangunan Gedung kantor; Kontrak sudah ditanda tangani; Berita acara serah terima sudah dilakukan; Namun belum dilakukan pembayaran. Secara akuntansi, maka akan muncul aset, kemudian muncul utang. Aset Tetap telah muncul karena Gedung sudah diserahterimakan dari Penyedia ke satker. Utang muncul karena pemerintah secara bisnis sudah menerima assetnya, namun proses pembayaran belum dilaksanakan. Jika kita lihat di laporan keuangan, maka kita belum menemukan aset tetap definitif dan belum menemukan utang kepada pihak ketiga. Hal ini disebabkan karena input yang dilakukan hanya terjadi saat satker sudah memiliki dokumen approval perbendaharaan yang dikeluarkan oleh KPPN dalam dokumen bernama SP2D. Dalam desain aplikasi SAIBA, transaksi ini direkam saat sudah ada dokumen SP2D. Tanpa adanya nomor SP2D, maka transaksi tidak pernah diinput. Inilah fase yang menurut penulis masuk dalam kategori *Half Accrual Accounting*.

Yang diinginkan oleh peraturan perundang-undangan adalah *Full Accrual Accounting*. Saat menerima barang, maka ada di dalam laporan neraca. Saat satker sudah punya utang dengan penyedia maka seharusnya sudah dijurnal. Contoh lain, saat fase dokumen SPP dibuat juga sudah ada jurnal. Hal inilah kondisi ideal yang diinginkan. Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan *accrual by transaction*. Inilah yang disebut fase *Full Accrual Accounting*.

Apakah mudah bagi pemerintah merubah sistem lama yang disebut *Half Accrual Accounting* ke sistem baru yang bernama *Full Accrual Accounting*. Tentu saja tidak mudah berubah sistem pelaporan karena ini akan berpengaruh signifikan terhadap proses pengelolaan keuangan negara. Pemerintah pusat menghadapi tantangan saat harus meninggalkan sistem yang saat ini dipergunakan dengan pendekatan *Half Accrual Accounting* dengan disupport oleh Aplikasi SAIBA menuju sistem baru yang *Full Accounting Accrual* yang disupport oleh Aplikasi SAKTI.

Pertama, tantangan regulasi. Dari regulasi, Kementerian Keuangan telah menyusun banyak PMK terkait akuntansi pemerintah berbasis akrual. Di antaranya adalah PMK no 213, 214, 215 dan 219 tahun 2013 serta PMK 270 tahun 2014, disamping PMK-PMK yang lain. PMK dibuat untuk mendorong percepatan implementasi akuntansi akrual. Namun, sampai saat ini belum ada PMK yang mengatur mengenai Blue Print Implementasi Aplikasi SAKTI bagi seluruh Kementerian/Lembaga.

Kedua, tantangan Sistem Informasi dan Teknologi; Saat ini ada aplikasi lama yang telah dijalankan dalam sistem pengelolaan keuangan negara. Ada Aplikasi SAS (Sistem Aplikasi Satker) yang merupakan aplikasi induk. Aplikasi di bidang perencanaan penganggaran menggunakan aplikasi RKA KL. Kemudian Ada Aplikasi SPM untuk pelaksanaan anggaran. Bendahara pengeluaran juga menggunakan aplikasi yang diberinama SILABI. Sedangkan tim pelaporan keuangan memakai Aplikasi SAIBA dan SIMAK BMN. Rencana semula, aplikasi SAKTI akan digunakan sejak tahun 2015. Namun saat akan didiklatkan, rupanya tim pengembang belum siap sehingga ada penundaan. Masih dibutuhkan waktu tambahan untuk menyempurnakan aplikasi ini. Semua Aplikasi ini akan digantikan dengan sebuah aplikasi baru yang modern dan mengintegrasikan dari tahap perencanaan sampai tahap pelaporan dengan aplikasi yang diberi nama SAKTI atau Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi. Aplikasi SAKTI sudah didukung dengan 4 PMK terkait dengan akuntansi akrual yang telah dikeluarkan oleh kementerian Keuangan sejak tahun 2013. Jika Aplikasi SAKTI sudah digunakan, maka kita sudah berubah ke fase penerapan *Full Accrual Accounting*.

Ketiga, tantangan Sumber Daya Manusia (SDM); Jumlah satker yang mengelola APBN di republik tercinta ini kurang lebih 24ribu. Ini jumlah yang sangat besar untuk sebuah program baru. Tiap satker harus melatih admin, operator perencanaan anggaran, operator SPP/SPM, bendahara pengeluaran, operator akuntansi keuangan, operator Aset Tetap. Belum lagi kalau ada pemisahan untuk operator, verifikator serta approver, tentu jumlah yang dilatih makin banyak. Jumlah totalnya bisa mencapai ratusan ribu. Bayangkan, Jika satu operator butuh satu minggu berapa lama waktu yang akan dibutuhkan. Apalagi jika dua minggu, maka waktunya akan makin panjang.

Keempat, tantangan resiko implementasi sistem baru dalam konteks pengelolaan keuangan negara; Ada perbedaan yang signifikan antara akuntansi dengan aplikasi SAIBA-SIMAK BMN dengan Akuntansi dengan Aplikasi SAKTI. SAIBA dan SIMAK BMN adalah aplikasi khusus yang dibuat dalam rangka mendukung sistem penyusunan laporan keuangan. Sistem Laporan Keuangan dengan SAIBA SIMAK hanya fokus ke aspek pelaporan saja. Adapun aplikasi SAKTI adalah aplikasi terintegrasi sejak tahap perencanaan penganggaran sampai fase pelaporan anggaran. Dampak dari aplikasi terintegrasi ini adalah memudahkan pengelolaan database karena ini menggunakan pendekatan database tunggal. Di sisi lain, muncul resiko yang makin tinggi terkait aplikasi terintegrasi. Jika pada aplikasi SAIBA hampir tidak ada resiko terkait *payment system*, maka dalam aplikasi SAKTI, resiko gagal dalam sistem pembayaran akan sangat besar. Tentu pemerintah harus lebih hati-hati terkait dengan rencana implementasi SAKTI. Tentu kita tidak mengharapkan, databasenya bagus sudah menyatu, namun tiba-tiba pembayaran bermasalah karena faktor SDM, faktor IT atau faktor lainnya. Dalam rangka melakukan analisis akan dampak penerapan SAKTI, maka pemerintah melakukan piloting terbatas implementasi SAKTI di lingkungan Ditjen Perbendaharaan Kementerian Keuangan.

Kelima, tantangan perubahan bisnis proses. Adanya sistem baru dalam pengelolaan keuangan tentunya akan mengakibatkan perubahan bisnis proses. Misalnya, Pejabat Pembuat Komitmen, yang selama ini mempercayakan semua urusan aplikasi kepada anak buahnya, mulai sistem baru, PPK harus berinteraksi dengan Aplikasi SAKTI. Hal ini disebabkan di dalam bisnis prosesnya terdapat approval dari pejabat yang berwenang ke PPK. Tentu hal ini menjadi perhatian serius mengingat tidak semua PPK mampu berinteraksi dengan mudah dengan sistem pengelolaan Keuangan.

### 3. Rekomendasi

Untuk bisa menerapkan akuntansi pemerintah berbasis Full Accrual Accounting, penulis merekomendasikan hal-hal sebagai berikut:

- Segera menyusun Blueprint Sistem Akuntansi Keuangan Tingkat Instansi. Blueprint ini sangat diperlukan untuk memudahkan langkah berbagai pihak dalam mendukung implementasi sistem yang Full Accrual Accounting System. Blueprint hendaknya dituangkan dalam PMK, agar bisa jadi acuan bagi internal maupun eksternal Kemenkeu.
- Penerapan Piloting SAKTI dilakukan secara bertahap agar bisa melakukan mitigasi resiko dengan baik. Tahapan implementasi dibagi 4 yaitu Piloting di Ditjen Perbendaharaan (sudah dilakukan), Piloting di Kementerian Keuangan, Piloting terbatas di beberapa kementerian Lembaga dan tahap terakhir adalah Implementasi SAKTI di semua Kementerian Lembaga.
- Kementerian Lembaga hendaknya menyiapkan sarana dan prasarana yang mampu mendukung suksesnya implementasi SAKTI. Aplikasi SAKTI membutuhkan komputer dengan spesifikasi khusus.
- Kementerian keuangan bersama –sama dengan Kementerian Lembaga bersinergi dalam rangka menyiapkan SDM yang akan mendukung implementasi SAKTI.
- Meningkatkan sinergi antara Ditjen Perbendaharaan dan Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan

### 4. Kesimpulan

Simpulan dan paper ini adalah:

- Pemerintah saat ini menerapkan basis Half Accrual Accounting System (yang didukung Aplikasi SAIBA), dan sedang menyiapkan diri untuk berpindah ke Full Accrual Accounting System (Aplikasi SAKTI)

- Ada 5 tantangan pemerintah untuk menerapkan Full Accrual Accounting System, yaitu tantangan regulasi, tantangan Sistem Informasi dan Teknologi, tantangan Sumber Daya Manusia, tantangan mitigasi resiko dan tantangan perubahan bisnis proses.
- Penulis sudah menyarankan rekomendasi sebagaimana tertuang di bagian rekomendasi

## **Referensi**

- [1] Peraturan Menteri Keuangan nomor 213 tahun 2013 tentang Sistem Akuntansi Pelaporan Keuangan
- [2] Peraturan Menteri Keuangan nomor 214 tahun 2013 tentang Sistem Bagan Akun Standar
- [3] Peraturan Menteri Keuangan nomor 219 tahun 2013 tentang Sistem Kebijakan Akuntansi Berbasis Akrua.
- [4] Peraturan Menteri Keuangan nomor 270 tahun 2014 tentang Penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Berbasis Akrua.
- [5] Peraturan Menteri Keuangan nomor 223 tahun 2015 tentang Pelaksanaan Piloting Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi.
- [6] Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- [7] Undang-Undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- [8] Undang-Undang nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.