

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Reformasi dalam manajemen keuangan negara mengakibatkan banyak perubahan dalam sistem pengelolaan keuangan, baik pada tingkat Pemerintah Pusat maupun pada tingkat Pemerintah Daerah. Pada tingkat Pemerintah Daerah, manajemen keuangan daerah adalah fungsi Pemerintah Daerah untuk mengelola keuangan mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan di daerah yang diwujudkan dalam bentuk APBD.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Keuangan Daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Demikian juga menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, disebutkan bahwa Keuangan Daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Salah satu hal yang paling penting sehubungan dengan pengelolaan keuangan daerah adalah yang berkaitan dengan akuntansi keuangan daerah itu sendiri. Pemberlakuan Akuntansi Keuangan Daerah pada awalnya diatur oleh Peraturan

Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2005 mengenai Standar Akuntansi Pemerintah, PP Nomor 58 Tahun 2005 mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) nomor 13 Tahun 2006 yang selanjutnya terakhir diatur dalam PP Nomor 71 tahun 2010. Adapun hal utama yang diatur dalam Peraturan-Peraturan Pemerintah ini adalah mengenai diberlakukannya Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual.

Sebelum diberlakukannya reformasi pengelolaan keuangan daerah melalui ketetapan Peraturan Pemerintah di atas, penerapan akuntansi pemerintah masih menggunakan sistem pencatatan *single entry*. Sistem pencatatan ini menurut Halim & Kusufi (2012:45) disebut juga dengan sistem buku tunggal atau tata buku, dimana transaksi yang berakibat bertambahnya kas dicatat pada sisi penerimaan dan transaksi yang berakibat berkurangnya kas akan dicatat pada sisi pengeluaran.

Sementara Saragih (2003:5) mengemukakan bahwa yang menjadi dasar adanya reformasi pengelolaan keuangan negara baik pada Pemerintahan Pusat maupun Pemerintahan Daerah adalah setelah ditetapkannya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam UU ini khususnya pada pasal 30, pasal 31 dan pasal 32 disebutkan bahwa Presiden/Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD kepada DPR/DPRD berupa laporan keuangan. Laporan Keuangan yang dimaksud setidaknya meliputi laporan realisasi APBN/APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Laporan keuangan tersebut disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).

Namun dengan adanya Permendagri No.13 Tahun 2006 yang kemudian disempurnakan dengan Permendagri No.21 Tahun 2011 mengakibatkan adanya reformasi lanjutan dalam pengelolaan keuangan daerah. Reformasi tersebut mencakup desentralisasi sistem akuntansi dan keuangan, dimana unit-unit kerja memperoleh wewenang untuk mengelola keuangannya secara mandiri. Pemberian wewenang tersebut dilakukan dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengelolaan sumber daya keuangan di daerah. Sementara kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah yang bertugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah adalah Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD).

Terdapat dua satuan kerja dalam pengelolaan keuangan daerah, yaitu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD). Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merupakan bagian dari Pemerintah Daerah yang melaksanakan tugas pemerintahan. Kepala SKPD sebagai pengguna anggaran sebagaimana diatur dalam Permendagri No.21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan PP No.71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, memiliki kewenangan dalam menentukan belanja-belanja yang akan dilaksanakan oleh SKPD. Belanja-belanja tersebut dilakukan daerah dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan guna meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyediaan layanan bagi masyarakat.

Belanja daerah secara umum disusun untuk mendanai pelaksanaan urusan Pemerintah Daerah yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Urusan pemerintahan itu terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Penyusunan belanja untuk pelaksanaan urusan wajib dilaksanakan dengan berdasarkan Standar

Pelayanan Minimal yang telah ditetapkan. Pada umumnya Pemerintah Daerah menetapkan target capaian kinerja setiap belanja, baik dalam konteks daerah, Satuan Kerja Perangkat Daerah, maupun program dan kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas perencanaan anggaran dan memperjelas efektifitas dan efisiensi penggunaan anggaran. Adapun belanja-belanja yang dilakukan pada tingkat SKPD mencakup belanja langsung yang meliputi; belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal. Namun pada kenyataannya aktivitas belanja pada tingkat SKPD banyak menimbulkan berbagai permasalahan, mulai dari masalah perencanaan, pelaksanaan, pertanggungjawaban hingga permasalahan yang berkaitan dengan ketepatan penerapan SAP.

Wimpi Priamudi (2013) dalam penelitiannya menyatakan bahwa kondisi belanja modal dalam APBD Pemerintah Provinsi di Indonesia masih kurang diperhatikan. Pemerintah Daerah seharusnya mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap dan aset lainnya yang dapat memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Anggaran belanja modal ini harus didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik.

Saat ini banyak daerah yang berlomba untuk meningkatkan pembangunan daerahnya sendiri, karena salah satu faktor pendukung kesejahteraan daerah adalah dengan tersedianya infrastruktur yang memadai. Namun faktanya seperti yang dilansir dalam [wartaekonomi.co.id](http://wartaekonomi.co.id), masih banyak Pemerintah Daerah (Pemda) yang lebih banyak mengalokasikan belanjanya pada sektor-sektor yang kurang diperlukan. Sebaliknya banyak di antaranya yang lebih digunakan untuk belanja rutin. Hal ini dapat terlihat dari adanya proporsi belanja daerah yang rata-rata hanya

mengalokasikan sebesar 20% untuk digunakan sebagai belanja modal dalam rangka pengadaan aset untuk investasi dan peningkatan pelayanan kepada publik.

Syamsinar (2020) dalam penelitiannya pada Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Takalar mendapatkan fakta bahwa SKPD ini telah menerapkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 berbasis akrual sejak tahun 2014 sampai dengan saat ini. Namun, dari hasil observasi dan wawancara dengan para pegawai Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) diperoleh fakta bahwa terdapat kekeliruan pencatatan aset tetap yang tidak sesuai yaitu pada SKPD BP2KP (Badan Pelaksanaan Penyuluh dan Ketahanan Pangan) dimana terjadi mutasi tambahan kedalam aset tetap sebesar Rp 3.135.000,00 yang merupakan buku perpustakaan sebesar Rp 275.000 dan tanaman Rp 2.860.000 dicatat sebagai persediaan padahal itu tidak masuk kedalam aset tetap.

Sedangkan Rumberu.S (2018) dalam penelitiannya di Dinas Pekerjaan Umum Propinsi Sulawesi Utara juga menemukan adanya fakta penerapan akuntansi penyusutan aset tetap, penentuan nilai penyusutan, masa manfaat aset, penggunaan metode penyusutan dan penentuan nilai buku aset telah sesuai dengan PSAP 07, namun dalam pelaksanaan pencatatan ke dalam pelaporan penyusutan aset tetap belum dilaksanakan secara mandiri. Hal ini disebabkan karena pelaksanaan pencatatannya dilakukan oleh Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Provinsi Sulawesi Utara yang tentunya tidak sesuai dengan asumsi independensi entitas sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah.

Sementara Kahar (2019) dalam situs Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan bertajuk Penyusutan Aset Tetap Pemerintah dan Permasalahannya

banyak menjelaskan berbagai permasalahan aset tetap sehubungan dengan penyusutan aset. Adanya pengkategorian aset tetap yang berbeda-beda menurut pengelompokan aset tetap telah menimbulkan permasalahan serta menjadi suatu kendala tersendiri dalam penerapan perlakuan akuntansi penyusutan aset tetap pemerintah. Kendala ini berdampak pada ketidakakuratan laporan keuangan. Kahar (2019) menginventarisir beberapa permasalahan yang sering muncul dalam penerapan akuntansi aset tetap, khususnya terkait dengan penyusutan, yaitu (1) belum semua aset tetap tercatat dan terhitung dalam aset tetap dan belum tentu memiliki harga perolehan yang dianggap wajar; (2) pencatatan aset tetap masih belum sesuai dengan kelompoknya dan belum terinci per unit; (3) keberadaan dan kondisi aset tetap yang masih diragukan; dan (4) masih kesulitan dalam menentukan umur manfaat.

Badan Keuangan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Sub Bagian Akuntansi Laporan merupakan salah satu SKPD pada Pemerintah Provinsi NTT yang menyajikan informasi keuangan mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, saldo anggaran lebih, arus kas, hasil operasi, dan perubahan ekuitas suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Oleh karena itu, BKD Prov. NTT secara pasti memiliki Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk pengadaan belanja modal. Permasalahan belanja modal, baik yang menyangkut perencanaan, pelaksanaan, pengawasan (pertanggungjawaban) serta penerapan SAP juga terjadi pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Tabel berikut sekilas dapat memperlihatkan permasalahan klasik sehubungan dengan belanja modal, yaitu baik yang berkaitan aspek perencanaannya

maupun yang berkaitan dengan pelaksanaannya tahun anggaran 2019:

**Tabel 1.1**  
**Anggaran dan Realisasi Belanja Modal Pemerintah Provinsi NTT**  
**Tahun Anggaran 2019**

No	Belanja Modal	Anggaran	Realisasi	Persentase
1	Belanja Modal Tanah	Rp30.000.000,00	Rp30.000.000,00	100%
2	Belanja Modal Peralatan dan Mesin	Rp134.925.962.502,00	Rp116.636.579.503,00	86,44%
3	Belanja Modal Gedung dan Bangunan	Rp145.135.351.565,00	Rp139.208.422.686,00	95,92%
4	Belanja Modal Jalan, Irigasi Dan Jaringan	Rp566.621.688.159,55	Rp472.361.496.339,00	83,36%
5	Belanja Modal Aset Tetap Lainnya	Rp146.458.438.447,00	Rp69.987.757.317,00	47,79%
	<b>Jumlah</b>	<b>Rp993.171.440.673,55</b>	<b>Rp798.224.255.845,00</b>	<b>80,37%</b>

*Sumber: LHP No.73.c/LHP/XIX.KUP/06/2020 (BKD Prov. NTT 2021)*

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan No.73.c/LHP/XIX.KUP/06/2020 pada tabel 1.1 di atas, menunjukkan bahwa terdapat temuan BPK yakni penganggaran dan pengakuan belanja modal yang belum sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Dimana terdapat koreksi kurang Aset Tetap Tanah sebesar Rp 30.000.000,00 pada Sekretariat DPRD yang direklasifikasi ke Aset Tetap Gedung dan Bangunan karena salah penganggaran pada tahun 2019.

Dalam LHP No.73.c/LHP/XIX.KUP/06/2020 juga menunjukkan bahwa terdapat penganggaran dan pengakuan Belanja Barang dan Jasa tahun anggaran 2019 pada Dinas PUPR yang dianggarkan dan direalisasikan pada Belanja Modal. Dari kesalahan penganggaran tersebut dijelaskan bahwa realisasi Belanja Modal dicatat pada Neraca sebagai Aset Tetap Konstruksi Dalam Pengerjaan (KDP), karena belum selesai dikerjakan sampai dengan 31 Desember 2019. Pekerjaan peningkatan jalan tersebut direalisasikan atas ruas jalan Kabupaten, dan atas ruas

jalan tersebut tidak terdaftar dalam Surat Keputusan Gubernur NTT No.256/KEP/HK/2017 tentang ruas jalan Provinsi di Provinsi NTT, sehingga pembangunan atas jalan tersebut bukan merupakan kewenangan Provinsi NTT. Atas realisasi tersebut seharusnya dianggarkan dan direalisasikan dalam Belanja Barang dan Jasa – Belanja Barang Untuk Diserahkan Kepada Pihak Ketiga.

Terkait permasalahan-permasalahan belanja modal aset tetap diatas, maka kondisi tersebut tidak sesuai dengan Peraturan Gubernur NTT Nomor 58 Tahun 2018 tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Provinsi NTT, Buletin Teknis SAP Nomor 4 tentang Penyajian dan Pengungkapan Belanja Pemerintah BAB 5 poin C yaitu; Belanja Barang dan Belanja Modal, PSAP Nomor 07 PP 71 Tahun 2010 tentang Akuntansi Aset Tetap, serta tidak sesuai dengan Permendagri No.21 Tahun 2011 Pasal 52 ayat (2), Pasal 53 ayat (1) dan (2) tentang Perubahan Kedua atas Permendagri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengeloaan Keuangan Daerah. Namun untuk tujuan penelitian ini, penulis hanya akan menitikberatkan pada permasalahan penerapan SAP untuk belanja modal aset tetap.

Berdasarkan uraian di atas serta berbagai fenomena yang terjadi sehubungan dengan belanja modal di berbagai daerah di Indonesia, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian pada Badan Keuangan Daerah Provinsi NTT sebagai entitas pelaporan dengan judul **“Analisis Implementasi Akuntansi Aset Tetap Pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur (Studi Kasus Pada Badan Keuangan Daerah Provinsi NTT)”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan dalam latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimana implementasi akuntansi aset tetap pada

Pemerintah Provinsi NTT dan kesesuaiannya dengan PSAP Nomor 07 PP 71 Tahun 2010?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi akuntansi aset tetap (pengakuan, pengukuran, dan pelaporan) pada Pemerintah Provinsi NTT sudah sesuai dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam PSAP Nomor 07 PP 71 Tahun 2010 tentang Akuntansi Aset Tetap.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

#### 1. Bagi Penulis

Dengan adanya penelitian ini dapat memberikan wawasan atau pengetahuan mengenai pola hubungan Implementasi Akuntansi terhadap Aset Tetap. Serta memperoleh kesempatan menerapkan pengetahuan teoritis yang didapat selama perkuliahan dalam berbagai bidang dunia kerja dan kehidupan sehari-hari.

#### 2. Bagi Pemerintah Provinsi

Memberikan sumbangan pemikiran sesuai teori yang didapat, yang mungkin dapat dipergunakan sebagaibahan pertimbangan untuk pemecahan masalah, khususnya perlu untuk mengevaluasi penerapan akuntansi aset tetap yang terjadi di Pemerintahan Provinsi NTT.

#### 3. Bagi Universitas

Untuk menambah referensi kepustakaan dan dapat berguna sebagai dasar pemikiran bagi kemungkinan adanya penelitian sejenis di masa mendatang yang berkenaan dengan Aset Tetap.