

MEMBAHAS MASALAH ADOPSI IPSAS PARIPURNA DAN REFORMASI BASIS AKUNTANSI MENJADI BASIS AKUNTANSI HAK-KEWAJIBAN PARIPURNA (FULL ACCRUAL BASIS) TAHUN 2009.

Disajikan : Jan Hoesada.

I. PENDAHULUAN.

Pertanyaan stratejik dalam akuntansi pemerintahan bagi RI adalah ;
Apa konsekuensi perubahan basis akuntansi dari basis menuju basis hak-kewajiban paripurna menjadi basis hak-kewajiban paripurna (*full accrual*) pada 2009, bagi entitas akuntansi dan pelaporan LK, bagi Komite SAP dan bagi auditor LK.

II. MEMAHAMI KONSEKUENSI STRATEGI ADOPSI ATAU ADAPTASI STANDAR AKUNTANSI ASING

II. 1.JENIS STRATEGI HARMONISASI.

Empat strategi utama pembangunan SAP suatu bangsa dalam itikad harmonisasi PSAP dengan IPSAS, yaitu strategi (1)adopsi, (2)adaptasi, (3)menciptakan sendiri atau (4)strategi campuran dari ketiga ancangan itu.

Perihal ancangan keempat, dipahami sebagai konsep dasar bahwa strategi terpilih tak perlu selalu eksklusif secara mutual (*mutually exclusive*) opsi 1 sampai dengan 3(bila dipilih satu opsi, berarti menolak opsi yang lain), sehingga strategi kombinasi (opsi 4) mungkin diterapkan.

Strategi ke 4 adalah strategi luwes, disesuaikan dengan kondisi, tentu dengan urutan prioritas opsi 1 bila mungkin. Bila opsi 1 tak mungkin diterapkan karena benturan huklum atau budaya bangsa, maka dipikirkan opsi ke 2. Apabila opsi ke 2 juga tak feasible atau tidak tersedia, maka barulah RI menggunakan opsi ke 3.

II. 2.STRATEGI MENCIPTAKAN SENDIRI PSAP.

Opsi stratejik ke 3 adalah menciptakan sendiri. Bagaimana kebijakan yang harus dipilih dalam menciptakan sendiri ?. Kebijakan terpilih dalam strategi menciptakan sendiri dapat berupa (1) mencipta murni karena tak ada contoh pada IPSAS atau rujukan kompeten yang lain, (2) membaca contoh-contoh standar banyak negara lain, melakukan riset di negara-negara percontohan, lalu menciptakan sendiri , seringkali dengan mengambil aspek-aspek positif dan cocok secara ekoteksosbudhankamnusrata dari berbagai contoh atau praktik tersebut.

Strategi ini mencipta sendiri makin pudar sinarnya karena :

- a. Berkembangnya konsep ekonomis “ *do not reinvent the wheel*”, tak ada yang baru dibawah matahari.

- b. Adanya *general design paradigm*, yaitu trend globalisasi, harmonisasi dan bahwa IPSAS yang makin berterima global.
- c. Lebih lanjut lagi bahwa gejala globalisasi, WTO dan harmonisasi, rating negara juga dipengaruhi oleh strategi eksklusif namun kesepian atau strategi harmonisasi namun populer. Strategi harmonisasi untuk negara ketiga dapat disebut strategi cari muka, cari rating negara dan cari simpati dari lembaga atau negara donatur, secara umum bagi negara itu tatkala menderita kegusaran atau kepanikan defisit APBN, secara khusus karena proyek-proyek pengembangan akuntansi berbasis IPSAS mendapat donasi dan atau pinjaman lunak Bank Dunia.
- d. Aliran kepercayaan bahwa mengikuti program-program IMF atau semacamnya, berarti melakukan investasi dalam corporate governance. Didalamnya termaktub modernisasi sistem akuntansi pemerintahan, perbendaharaan, keuangan dan auditing .

II. 3. STRATEGI ADOPSI.

Adopsi IPSAS berarti RI mengambil alih apa adanya IPSAS.

Strategi adopsi ini terbagi menjadi :

- a. Adopsi paripurna (*full benchmarking*), artinya seluruh kumpulan IPSAS tersebut diadopsi sepenuhnya, tanpa penolakan sedikitpun dari bagian-bagiannya.
- b. Adopsi sebagian kumpulan IPSAS tersebut (*partial benchmarking*). Suatu pernyataan IPSAS tertentu diabaikan, yang berarti tidak diadopsi. Pengabaian harus dilakukan dengan justifikasi profesional dan masuk akal bagi dunia internasional dan PBB.

Banyak pengamat dan pemikir akuntansi beranggapan bahwa adopsi paripurna adalah jalan pintas yang mudah, cepat, praktis, murah-meriah, dan simpatik dimata internasional. Hal tersebut dapat dikategorikan sebagai naif adoption, mungkin adalah ancangan keliru bagi suatu bangsa. Patut dicatat *full benchmarking* bukan *blind benchmarking*. Full benchmarking memerlukan banyak sekali pekerjaan rinci, melelahkan, makan waktu dan makan biaya APBN. Strategi ini disebut pula adopsi mudah, aplikasi sulit. Sebagian yang mungkin sebagian yang signifikan teks asli IPSAS tersebut tak dapat dipahami dalam konteks Indonesia, baik oleh Komite apalagi oleh para pengguna Standar.

Kerumitan dan kesulitan proses adopsi dibawah ini mungkin memberi gambaran lebih jelas.

Proses *Due Dilligence* adopsi secara teoretikal adalah sbb :

- a. Komite Standar wajib membaca seluruh IPSAS yang telah terbit secara amat teliti dan memahami sepenuhnya (100%) arti IPSAS tersebut kalimat demi kalimat, kata demi kata, memahami latar belakang teori dan atau sejarah suatu frasa, kalimat, paragraf dan contoh.

Jangan sampai terjadi, bila ada pertanyaan publik tentang sesuatu hal dalam IPSAS, Komite menjawab tidak tahu.

Patut dicatat bahwa memahami suatu Pernyataan IPSAS sampai pemahaman teoretikal suatu frasa akuntansi tertentu, makan energi besar dan makan waktu lama.

- b. *Legal audit* : Setelah itu, Komite meneliti dalam posisi untuk membandingkan IPSAS tersebut dengan hukum yang berlaku di RI. Apabila suatu IPSAS berlawanan dengan hukum RI, maka (1) seharusnya Pernyataan IPSAS tersebut batal demi hukum, (2) IPSAS tidak menyuruh entitas pelaku akuntansi melakukan tindak pidana. Masalah lain adalah, bahwa suatu produk hukum yang lahir setelah IPSAS terbit, ternyata bertentangan. Hal ini menyebabkan pembatalan suatu IPSAS yang tadinya berlaku, menjadi tidak berlaku karena terbitnya produk hukum tersebut sebagai bagian dari *the house of GAAP* Pemerintahan.
- c. *Practicability feasibility audit* : Pada saat membangun standar harus dibayangkan, apakah standar tersebut dapat dilaksanakan oleh entitas pelaku akuntansi secara efektif-efisien-ekonomis dengan mempertimbangkan sumber daya yang dimiliki entitas untuk memfasilitasi sistem-metode akuntansi dan jumlah waktu proses akuntansi. Jangan sampai ada entitas-entitas yang tak mampu melaksanakan suatu standar. Contoh : Neraca Awal dan atau Revaluasi aktiva tetap harus menggunakan Perusahaan Appraisal.
- d. *Masalah terjemahan IPSAS* : Patut kita catat bahwa sangat sedikit pelaku akuntansi pemerintahan adalah sarjana akuntansi, lebih sedikit lagi pelaku tersebut yang sarjana akuntansi pemerintahan, makin sedikit lagi pelaku yang sarjana akuntansi ahli akuntansi pemerintahan yang berbahasa Inggris, makin kecil atau mungkin hampir tidak ada pelaku akuntansi pemerintahan yang ahli akuntansi pemerintahan yang sanggup membaca dan langsung memahami IPSAS.

Maka masalah terjemahan menjadi isu utama adopsi paripurna IPSAS 2009. Ada beberapa strategi terjemah :

1. Terjemah kata demi kata, agar tidak dituduh oleh internasional “membelokkan” IPSAS yang diadopsi penuh dengan cara terjemah.
2. Menyerap substansi makna, menjelaskan kembali esensi makna dalam bahasa Indonesia. Strategi kedua ini memudahkan para pengguna IPSAS dilapangan.
3. Tidak menerjemahkan, namun hanya membuat ringkasan intisari dari suatu pernyataan IPSAS, sebagai covering notes suatu pernyataan IPSAS.

Adopsi langsung (namun bukan adopsi membuta) secara ideal dapat dilakukan oleh suatu bangsa yang ikut serta aktif menyusun standar internasional tersebut (karena waktu menyusun, wakil negara itu terus menerus melakukan uji kompatibilitas standar internasional tersebut terhadap negaranya, secara diam-diam).

Kelemahan strategi adopsi :

1. Sebuah standar internasional sering *memberi beberapa opsi perlakuan akuntansi* (sehingga terlampaui banyak pilihan untuk suatu bangsa tertentu, maka perlu disempitkan), dalam suatu kontinum, dari yang paling sederhana (untuk merangkul entitas yang masih terbelakang) sampai yang paling canggih (untuk memfasilitasi entitas paling canggih, maju atau modern).

Bila demikian, maka strategi adopsi menjadi **tidak mungkin apabila** sebagai suatu bangsa, RI harus memilih salah satu perlakuan akuntansi yang paling cocok untuk bangsanya. Opsi perlakuan selebihnya ditolak oleh RI, sehingga muncullah **IPSAS Dipersempit** dengan membuat *covering letter* adopsi yang berisi *memorandum perkecualian*.

Contoh kalimat memorandum adalah sbb :

Pemerintah RI menyatakan mengadopsi Pernyataan IPSAS No. .. Berjudul .. dalam segala hal yang signifikan, kecuali (1) tidak mengadopsi seluruh paragraf Nomor ..., karena ..., (2) tidak mengadopsi bagian paragraf No.... khususnya tentang ..., dengan alasan

Pemilihan suatu opsi perlakuan akuntansi dan menggugurkan perlakuan selebihnya, adalah proses seleksi atau adopsi parsial¹.

2. Strategi mengadopsi IPSAS yang telah terbit, *bukan berarti menggaransi mengadopsi seluruh IPSAS yang akan terbit dari sumber rujukan yang sama*, karena jang-jangan terbitan IPSAS tertentu dimasa yang akan datang itu tidak cocok untuk RI.

Strategi ini disebut “ Strategi adopsi (paripurna) IPSAS yang telah terbit, dan strategi pikir-pikir untuk IPSAS yang akan terbit”, atau “ Strategi adopsi terseleksi atau pilih-pilih” nomor-nomor standar secara individual (baik yang telah ada maupun IPSAS yang akan terbit kemudian).

Pada hemat saya, berani menjamin akan mengadopsi 100% apapun yang akan terbit dimasa yang akan datang, adalah naif. Strategi ini tergolong strategi harmonisasi membuta habis-habisan lantaran percaya penuh (atau apabila kesinambungan bangsa tergantung penuh pada harmonisasi).

Strategi penolakan lemah dapat digunakan dengan strategi penundaan adopsi bagian tertentu IPSAS karena kondisi belum memungkinkan, dan hanya apabila kondisi tersebut diakui dan diketahui dunia internasional, pada hakikatnya sudah termasuk strategi adaptasi. Contoh: RI memilih ancangan”menuju akrual” sebagai masa transisi, menuju “full accrual & full IPSAS” 2009 perlu dijelaskan kepada masyarakat internasional agar memahami bahwa mengikuti akrual paripurna adalah tidak mungkin pada tahun 2005. Alasan dan justifikasi perlu diterangkan.

II 4. STRATEGI ADAPTASI.

¹ Pada posisi ini, para pakar akuntansi di Indonesia terbelah dua. Sebagian menyatakan bahwa strategi adopsi berarti adopsi paripurna, tanpa pengecualian atau penolakan sebagian. Sebagian pakar (ini saya setuju) menganggap bahwa perkecualian (penolakan) sebagian kecil dari standar dan menerima selebihnya, juga tergolong adopsi.

Adaptasi adalah sebuah strategi luwes dalam melakukan harmonisasi, menuju adopsi paripurna tanpa *reserve*. *Harus ada tenggangwaktu, masa transisi dan tahapan peralihan adaptasi, misalnya tahapan adaptasi dari 60 % adopsi (misalnya 4 tahun), menjadi 80 % adopsi (misalnya 2 tahun) atau adopsi penuh (100%) selama 2 tahun*².

Strategi adaptasi dapat dilakukan dengan ancaman :

- a. Metode perkecualian. Caranya adalah memberi surat keputusan untuk mengadopsi suatu standar asing, namun dalam surat keputusan tersebut (1) menyebut paragraf-paragraf yang tidak berlaku di Indonesia, (2) Membuat kalimat pengganti paragraf yang tidak berlaku, bahkan dengan kalimat berlawanan dengan teks asli.
- b. Metode terjemah sekaligus mengubah setiap kalimat standar asing, dalam aspek :
Kaidah tata bahasa dan gaya pengungkapan khas Indonesia.
Menghapus aspek standar yang tak sesuai.
Mencipta kalimat atau paragraf tambahan, apabila kejelasan standar asing tidak memadai. Memasukkan unsur penjelasan tambahan dalam paragraf-paragraf bercetak huruf tegak.
- c. Mengambil hikmah standar asing, mengambil intisari standar asing.
Mencipta standar Indonesia dengan mengarang sendiri standar Indonesia, tanpa menerjemahkan kalimat demi kalimat standar asing tersebut.

Metode terakhir lebih fragmatik, dengan kelemahan teks asli dan SAK Indonesia tak dapat dibandingkan kata-demi kata, kalimat demi kalimat, nomor demi nomor. Suatu bangsa yang yakin memahami medan makna teks asli, berani melakukan membentuk kalimat sendiri yang beresensi sama dengan teks asli.

Apabila bangsa tak percaya diri, maka terjemah kalimat-demi kalimat, kata-demi kata sepanjang mungkin, akan dilakukan dengan derajat kepatuhan tinggi.

Akibatnya adalah (1) kalimat bahasa Indonesia terasa aneh, kata-kata disusun dengan ruh bahasa asing, dan (2) bagi sebagian orang, lebih mudah memahami teks asli dalam bahasa Inggris.

II. 5. HYBRID STRATEGY.

Secara luwes suatu bangsa dapat menggunakan strategi kombinasi, dengan urutan sbb :

- a. Adopsi suatu SAK asing, bila pas benar dengan budaya, hukum dan kebutuhan bangsa.
- b. Adaptasi suatu Sak asing, bila sebagian besar cocok, sebagian kecil dari SAK tersebut perlu dipilih atau dipersempit opsi-opsi perlakuan akuntansi, atau bab-bab atau paragraf yang dikecualikan. Apabila dikecualikan, perkecualian disusun sebagai surat pengantar (*covering letter*), menyebut bab, paragraph dan kalimat yang ditolak saja.
- c. Menciptakan sendiri, karena ternyata rujukan SAK asing tersebut belum menerbitkan suatu SAK yang dibutuhkan oleh RI.

III. ANALISIS RESISTENSI PADA TAHUN 2005 REFORMASI AKUNTANSI PERTAMA.

² Sebagian pakar yang bervisi strategik mungkin menyatakan 80% adaptasi sudah tergolong adopsi.

Pihak oposan terhadap reformasi akuntansi secara resmi tak dapat dideteksi , yaitu kelompok *status quo* akan *single entry* dan akuntansi cara lama. Ancangan *status quo* dilakukan dengan strategi membeli waktu, mengulur-ulur setiap tahapan realisasi reformasi akuntansi dicurigai masih merupakan kekuatan besar pada tahun 2004. Pihak-pihak ini konon mempunyai lobi yang amat baik ke pusat kekuasaan dan pusat pembuatan UU.

IV. RESISTENSI PADA TAHUN 2009 REFORMASI AKUNTANSI GELOMBANG KEDUA (FINAL CHAPTER) : PERUBAHAN PSAP BERBENTURAN DENGAN AZAS KEEKONOMIAN.

Apakah cita-cita adopsi penuh IPSAS pada tahun 2009 dapat dilaksanakan ?.

Ekstrim pertama dalam adopsi atau adaptasi, adalah bahwa sebagian pelaku akuntansi dan pakar ingin *status quo*, mempertahankan standar lama. Resistensi pada umumnya berlatar belakang (1) standar baru tak dapat dipahami, (2)*vested interest*, (3)eksternalitas, (4)ketakutan akan teknologi baru, atau (5)karena terikat pada komitmen mempertahankan sistem pencatatan dan pelaporan yang lama (malu bila ingkar janji berlandas standar lama, takut dinilai tidak konsisten dengan pendapatnya sendiri , maka para trainer standar lama , para pengajar akuntansi perguruan tinggi dan para pelatih sistem akuntansi tertentu menolak standar baru) bukan faktor yang perlu dipertimbangkan Dewan Standar.

Ekstrim kedua adalah sebaliknya dari itu, berprasangka baik namun naif berunsur pemujaan, bahwa suatu kumpulan standar internasional (namanya saja sudah internasional, artinya sudah mempertimbangkan range negara terbelakang dan miskin sampai negara maju) pasti “aman bagi kesehatan” semua bangsa, sehingga adopsi membuta adalah masuk akal, adalah penyederhanaan masalah. Apalagi para penyusun standar internasional tersebut bukan terdiri dari negara-negara adidaya ekonomi, namun juga melibatkan negara-negara miskin dan terbelakang perekonomian.

V. KESIMPULAN.

Metode adaptasi IPSAS mempunyai probabilitas tertinggi dilakukan pada awal reformasi akuntansi pemerintahan. Adaptasi pada IPSAS dilakukan dengan memperhatikan sumber-sumber rujukan dari negara-negara yang mempunyai standar akuntansi pemerintahan relatif mapan.

Metode adopsi IPSAS paripurna pada 2009 dimungkinkan apabila 5 tahun sebelumnya RI telah mempersiapkan diri dengan baik.

Adopsi nomor-demi nomor standar internasional dimungkinkan setelah melalui prosedur yang layak, juga setelah dengar pendapat publik dan uji kepatutan aplikasi standar tersebut. Penerapan uji coba disarankan sebelum suatu nomor baru IPSAS diresmikan sebagai standar baru yang diaopsi oleh RI. Makin banyak nomor-nomor yang dapat diaopsi, makin memudahkan bangsa itu dalam pergaulan akuntansi global, dan menangguk country rating internasional.

Cita-cita pernyataan auditor BPK dengan opini “ LK Wajar Tanpa Pengecualian Sesuai IPSAS” misalnya, adalah hal yang baik, namun harus direalisasi tanpa mengurbankan bangsa tersebut.

Adopsi paripurna adalah hal yang paling berat bagi KSAP.KSAP harus mampu menjelaskan hal-hal yang diadopsi (dalam bahasa Inggris) kepada publik, bahwa standar yang di adopsi tetap saja harus diterjemahkan (100%) ke bahasa Indonesia, karena sebagian (besar?) pengguna standar sulit memahami bahasa khas akuntansi dalam bahasa Inggris.

Menjadi pertanyaan penutup adalah, apa nilai tambah bagi suatu bangsa yang berhasil menerbitkan opini LK auditan BPK “sesuai IPSAS”, apa keuntungan yang diperoleh ?. Keuntungan yang diharapkan tentu saja pendapatan perkapita menjadi lebih baik , karena RI telah mengadopsi IPSAS. Dan mengapa harus bergegas ?.

Pada 2009, Standar versi pertama KSAP “toward Accrual” baru diterapkan tertatih-tatih pada 2005 , 2006 ditutup dengan sebagian besar LK mendapat Opini “ tanpa pendapat” BPK, tahun 2007 mungkin sebagian LK mulai mendapat WDP, pada tahun 2008 mungkin telah 60 % LK mendapat Opini WTP BPK pertama kali, dan tahun 2009 mereka harus menggunakan standar baru.

Saya menduga bahwa perubahan basis akuntansi 2009 tak menjadi gempa bumi kedua dunia akuntansi pemerintahan sejak PP standar Toward Accrual disahkan 2004/2005(2006?), apabila KSAP mengantar transisi secara mulus sejak 2007 dan mengawal ketat memasuki 2009. Saya menilai kewajiban LK akrual paripurna dan adopsi penuh IPSAS 2009 masih masuk akal, asal fokus, sumberdaya nasional umumnya, APBN khususnya untuk program ini memadai.