

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Usaha dalam meningkatkan akuntabilitas, efisiensi, dan efektifitas, organisasi sektor publik di dunia menerapkan perubahan manajerial. Hal ini dilakukan karena sistem akuntansi berbasis kas dianggap tidak berjalan dengan baik (Cohen et al., 2007 dalam Kusuma & Fuad, 2013). Pengaplikasian sistem akuntansi basis kas di ranah publik sedang dibawah kritik sejak basis tersebut tidak mampu menyajikan informasi terkait biaya yang terkait dengan aktivitas institusi. Dengan kehadiran sistem akrual, entitas publik mampu mengelola biaya lebih rasional dan pelayanan publik dapat ditingkatkan dengan maksimal (Kusuma & Fuad, 2013)

Demi mengutamakan transparansi dan akuntabilitas dari sistem manajerisasi keuangan, entitas berupaya untuk mengadopsi prinsip *New Public Management* (NPM). Sesuai dengan Akuntansi berbasis akrual, sistem ini digunakan untuk mengukur komponen posisi keuangan. Menurut Aswar dan Saidin (2018), NPM merupakan bagian dari ilmu manajemen yang menyatakan bahwa manajerisasi yang ada di entitas sektor swasta lebih baik di sisi praktiknya. OECD (*Organization for Economic Co-Operation and Development*) berinisiasi untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dengan membangun prinsip *New Public Management* di tahun 1970. Aswar (2019) prinsip NPM bertujuan agar informasi yang diungkapkan dari laporan keuangan relevan, dapat dipertanggungjawabkan, dan dapat digunakan dalam pengambilan keputusan.

Adanya perubahan sistem pencatatan di sektor pemerintah yakni terkait penggunaan sistem akuntansi basis kas bertransformasi ke penggunaan sistem akuntansi basis akrual. SAP adalah rangkaian prosedur akuntansi di sektor pemerintahan dalam proses melakukan analisis mulai dari transaksi hingga pembentukan laporan keuangan. Standar Akuntansi Pemerintah mengandung

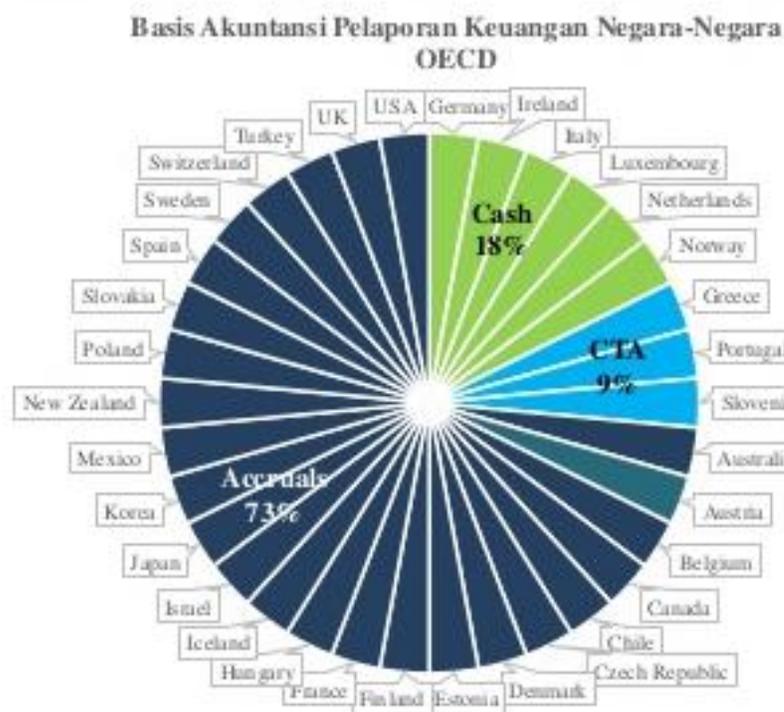
penerapan sistem akuntansi berbasis akrual. Sistem yang mengakui 5 komponen laporan keuangan yang terdiri dari akun riil dan akun nominal dan dilaporkan dengan basis akrual merupakan definisi dari Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis akrual. Pengakuan dari pendapatan, pembiayaan, serta belanja dalam membuat hasil laporan pelaksanaan anggaran berdasarkan basis yang sesuai dengan APBD.

Reformasi penerapan akrual di Indonesia ditandai dengan diberlakukannya undang-undang keuangan negara yang disandingi dengan adanya peraturan yang dikeluarkan pemerintah yang dimaksud untuk meningkatkan kualitas tata kelola pemerintah. Diberi tenggang waktu keterlambatan sampai 5 tahun atas keharusan pemerintah dalam mengimplementasi sistem akuntansi berbasis akrual sejak dibentuknya peraturan tersebut sesuai dengan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Standar Akuntansi Pemerintahan yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 menjadi dasar dalam pelaksanaan adopsi sistem akuntansi akrual. Sampai batas waktu yang telah ditetapkan, pemerintah masih belum secara maksimal mengimplementasikan sistem akuntansi berbasis akrual. Untuk memperbaharui peraturan terkait penerapan standar akuntansi berbasis akrual dan menggantikan PP No. 24 Tahun 2005. Pemerintah membuat PP No. 71 Tahun 2010 yang dimaksud agar pemerintah menerapkan basis akrual secara penuh. Setiap pelaporan dari entitas dari sisi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah diwajibkan menggunakan SAP basis akrual yang diterapkan sejak 2015. Pemendagri No. 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual Pada Pemerintah Daerah telah memperkuat PP No. 71 Tahun 2010, khususnya dalam lampiran II yang menyatakan bahwa instrumen yang harus disiapkan demi menerapkan SAP berbasis akrual adalah Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah (SAPD).

Pengimplementasian SAP berbasis akrual adalah upaya dalam menyediakan informasi yang terkandung di laporan keuangan pemerintah secara lengkap. Dengan disajikan nya laporan keuangan dengan basis akrual memiliki manfaat. Mengevaluasi kegiatan operasional pemerintah, menilai efisien, dan efektivitas entitas publik, dan kesesuaian kinerja pemerintah dengan peraturan yang sudah ditetapkan. PP No. 24 Tahun 2015 Komponen yang berada didalam penyusunan laporan keuangan sektor

pemerintahan terdiri dari, Neraca, *Cash Flow*, LRA (Laporan Realisasi Anggaran), serta CALK (Catatan atas Laporan Keuangan). Dalam mengukur tingkat implementasi standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual, hal itu dapat diukur dengan menggunakan indikator komponen laporan keuangan pemerintah yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 yang terdiri dari LO (Laporan Operasional), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Neraca, LRA, *Cash Flow*, LPE (Laporan Perubahan Ekuitas), dan CALK yang menjadi bagian dari penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah.

Akuntansi akrual sudah diterima oleh negara-negara di dunia. Data menunjukkan data penerapan akuntansi berbasis akrual di negara-negara yang menjadi bagian dari OECD:

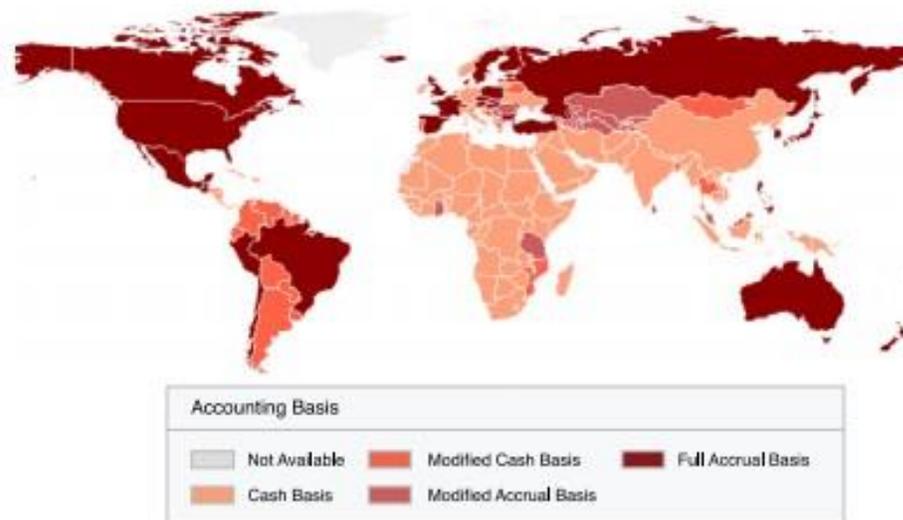


Sumber: Reformasi praktik akuntansi akrual di Negara OECD © OECD 2017

Gambar 1. Grafik penerapan akrual di negara OECD

Berdasarkan gambar 1. diatas, dapat dilihat mengenai Negara OECD yang melakukan penerapan akuntansi akrual pada tahun 2017. Negara OECD yang

menerapkan akuntansi akrual terbagi menjadi 3 kelompok. Sebanyak 72% negara yang terdaftar di OECD telah mengadopsi sistem akuntansi akrual pada penyusunan laporan keuangan dan anggaran negaranya. Negara yang statusnya masih dalam proses transformasi penerapan akuntansi basis kas ke akrual sebanyak 9% (Yunani, Portugal, Slovenia). Kemudian untuk negara-negara OECD yang masih menerapkan basis kas sebesar 18% (Jerman, Irlandia, Italia, Luxemburg, Belanda, Norwegia).



Sumber: *OECD dan IMF staff estimates, based on public information, © Technical Notes and Manuals International Monetary Fund 2016*

Gambar 2. Peta penerapan akrual di dunia

Berdasarkan gambar 2. diatas, penerapan akuntansi akrual yang terjadi selama tahun 2015 terdapat 21% negara didunia atau 41 pemerintahan yang berhasil melewati transisi ke sistem akuntansi berbasis akrual. Kemudian 8% negara di dunia atau 16 pemerintahan sudah merubah sistem akuntansi pemerintahanya ke basis akrual. 17% negara di dunia atau 28 pemerintahan masih dalam usaha mengubah basis kas, dan 114 negara di dunia (57%) tetap menjalani sistem akuntansi pemerintahan berbasis kas.

Indonesia terdiri dari 514 Kabupaten/Kota yang tersebar didalam 34 Provinsi. Menurut IHPS 2020 Semester 1 menyatakan bahwa dalam data Rencana Pembangunan

Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019, sebanyak 24 provinsi dan 300 kabupaten/kota yang telah melakukan penerapan sistem akuntansi basis akrual di Indonesia. Menurut Leksono dan Hartanto, 2017, Laporan keuangan tahun 2015, nilai rata-rata Pemerintah Daerah yang telah mengimplementasikan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual dilihat dari pengungkapan adalah 69,55%. Pemerintah Kota Semarang, Pemerintah Kab. Banyumas 72,02%, 69,64%, Pemerintah Kab. Banyuwangi 71,43%, Pemerintah Kota Pontianak 58,82%, Pemerintah Kota Tangerang 68,90%, Pemerintah Kab. Temanggung 69,94%, Pemerintah Kab. Jepara 68,79%, Pemerintah Kab. Pandeglang 76,83%. Disimpulkan bahwa Kota Pontianak merupakan pemerintah daerah yang memiliki nilai pengungkapan yang paling rendah sebesar 58,82%. Kemudian Pemerintah Kab. Padeglang merupakan pemerintah daerah yang memiliki nilai paling tinggi dengan pengungkapannya sebesar 76,83%.

Untuk di Indonesia, terkait dengan penerapan sistem akuntansi pemerintah berbasis akrual terdapat banyak tantangan. Menurut data dari Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I 2019 pencatatan terkait dengan Sistem Akuntansi Instansi Berbasis Akrual (SAIBA) DIPA Pusat maupun daerah yang menyusun realisasi belanja modal tidak di terapkan di aplikasi SIMAK BMN dalam menginput aset pada tahun anggaran, jumlah dan jenis aset yang sama. Hal ini mengakibatkan pemakaian jurnal manual masih dilakukan. Terindikasi aset belum dinihilkan dan belum di input sebesar Rp6,69 triliun. Selain itu, opini atas LKTBI Tahun 2018 menyatakan BI telah melakukan pencatatan yang tidak akurat. Penghasilan BI terkait sanksi administrasi Devisa Hasil Ekspor (DHE) yang masih menerapkan basis kas belum dicatat karena penghasilan atas sanksi administrasi Devisa Hasil Ekspor (DHE) dan tagihan ini belum bayar sejak tahun 2012, Serta ada laporan yang ditemukan BPK dari OJK Tahun 2018 yang menyatakan tidak dimanfaatkan beban dibayar dimuka atas sewa gedung. Berdasarkan IHPS (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester) I tahun 2018 menunjukkan pendapatan Puskesmas Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Pemerintah Kab. Kutai Kartanegara belum menyajikan laporan keuangannya secara akrual. IHPS 1 Tahun 2018 menyatakan pencatatan pada Bank Indonesia tidak dilakukan secara benar, Kewajiban membayar Laporan Transfer Dana Bukan Bank

(LTDBB) dan tagihan atas sanksi Devisa Hasil Ekspor (DHE) belum dicatat/diakui sebagai piutang melainkan bari dicatat/diakui pada saat kas diterima, dan tidak sesuai pencatatan dari realisasi belanja modal dalam Sistem Akuntansi Instansi Berbasis Akrual (SAIBA).

Menurut Simanjuntak (2010) dan Amriani (2014) dalam Najati, Pituringsih, dan Animah (2016), tantangan besar yang akan dihadapi oleh pemerintah dalam mengadopsi standar akuntansi berbasis akrual, yaitu Teknologi Informasi, Sumber Daya Manusia (SDM) yang baik, dan sistem akuntansi, komitmen pemimpin, tahan banting terhadap perubahan, serta opini yang diberikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Satuan kerja memiliki peran dan merupakan penggerak utama atas maksimalisasi pengadopsian sistem akuntansi berbasis akrual di pemerintah. Hal-hal yang mempengaruhi satuan kerja tersebut, mulai dari faktor kualitas sumber daya manusia, pelatihan yang diberikan, latar belakang pendidikan, dan komitmen organisasi. Menurut Ardiansyah (2013) dalam Ajhar, Akram, dan Pituringsih (2015) kualitas sumber daya manusia (SDM) merupakan satu dari sekian banyak faktor utama yang berpengaruh dalam kapabilitas pemerintah untuk menerapkan standar akuntansi berbasis akrual.

Kualitas SDM memegang peran utama serta penggerak di organisasi. Untuk memaksimalkan kualitas dari sumber daya manusia (SDM) dibutuhkan pelatihan untuk peningkatan SDM, komunikasi yang baik, latar belakang pendidikan yang bermutu, dan budaya organisasi (Ouda, 2008). Sehingga pemerintah daerah di Indonesia perlu mengelola SDM di bidang akuntansi pemerintahan dengan baik.

Hamalik (2007) pelatihan ialah serangkaian proses dalam bentuk bantuan yang ditujukan ke tenaga kerja yang dilaksanakan oleh ahli/profesional dibidangnya. Pelatihan berguna dalam peningkatan kemampuan kerja individu. Hal ini diterapkan demi meningkatkan efektivitas dan produktivitas suatu organisasi. Program pelatihan yang memadai berpengaruh signifikan dengan penerapan sistem akuntansi akrual (Aswar & Saidin, 2018). Beberapa peneliti menemukan bahwa pelatihan bertujuan untuk meningkatkan keterampilan individu sehingga pelatihan dapat mempengaruhi keefektivan penerapan dan implementasi akuntansi akrual. Najati, Pituringsih, dan

Animah (2016) menyatakan pelatihan memiliki signifikan dengan pengimplementasian akuntansi berbasis akrual. Jonathan, Aswar dan Ermawati (2020) meningkatkan penerapan standar akuntansi berbasis akrual akan terdukung jika pelatihan akuntansi akrual semakin memadai.

Sinambela (2018) organisasi dapat berkembang pesat apabila organisasi tersebut memiliki sumber daya manusia yang berkomitmen, profesional, berkualitas dan berintegritas. Nofaliza (2015), Azman (2015), Kristyono (2013) dan Widyastuti (2015) komitmen organisasi memiliki signifikansi terhadap kesiapan pemerintah dalam melakukan penerapan sistem akuntansi berbasis akrual. Dalam Irfani, Pituringsih, dan Hamdani (2020), Komitmen yang kuat dapat mewujudkan penerapan basis akrual dengan maksimal. Karena diperlukanya waktu persiapan dan kolaborasi seluruh unit entitas baik dari entitas akuntansi, unit pembendaharaan, entitas pelaporan, dan unit penyusunan standar akuntansi. Jika komitmen organisasi kuat, maka penerapan *New Public Management* akan optimal dan membawa keberhasilan penerapan sistem akuntansi berbasis akrual. Bentuk motivasi dari dalam diri tenaga kerja untuk melakukan sesuatu dalam menunjang keberhasilan organisasi sesuai dengan tujuannya disebut dengan komitmen organisasi. (Veronica dan Krisnadewi, 2009 dalam Aswar, 2019)

Hasil riset yang dilakukan Chatab (2007) menyebutkan 74% dari total keseluruhan organisasi terkena dampak atas kegagalan dikarenakan tidak menyadari akan pentingnya budaya organisasi. Dalam Hidayah dan Zarkasyi (2017): Hofstede (1984) budaya organisasi memfasilitasi kepentingan atas komitmen terhadap hal yang lebih dianggap penting dibandingkan kepentingan diri sendiri. Budaya dikatakan sebagai perekat untuk menyatukan organisasi dengan menyatakan standar terhadap apa yang pekerja boleh dan tidak boleh lakukan. Robbins (2013) budaya organisasi membentuk mekanisme dalam memberi arti yang dapat membentuk sikap dari masing-masing individu (Jonathan, Aswar & Ermawati 2020).

Kontribusi penelitian ini terletak pada literatur yang memiliki keterkaitan dengan kualitas SDM, pelatihan, komitmen organisasi, penerapan standar akuntansi berbasis akrual, dan budaya organisasi sesuai rekomendasi dari penelitian terdahulu (Nasution,

Erlina & Sari, 2016; Ajhar, Akram & Pituriningsih, 2015; Najati et al. 2016; Seda & Christiaens 2017). Penelitian Najati, Pituriningsih, dan Animah (2016) menggunakan variabel pelatihan, budaya organisasi dan implementasi akuntansi akrual tanpa memperhatikan komitmen organisasi dihubungkan dengan variabel kualitas sumber daya manusia. Kemudian dalam penelitian Basri, Fahlevi, dan Soraya (2016) menggunakan variabel komitmen organisasi, kualitas sumber daya manusia, kegunaan informasi teknologi, kesiapan pemerintah mengimplementasi sistem akuntansi berbasis akrual tanpa mempertimbangkan korelasi terkait pelatihan dan budaya organisasi.

Sesuai dengan latar belakang tersebut, penulis ingin meninjau kembali tingkat penerapan akuntansi akrual di pemerintah daerah Indonesia serta menguji signifikansi hal-hal yang dapat mempengaruhi pemenuhan penerapan standar akuntansi pemerintah daerah di Indonesia. Penelitian ini diharapkan mampu menyediakan bukti dan mengungkapkan fenomena di lapangan terkait penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual di Indonesia.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang peneliti jabarkan, rumusan masalah yang dibangun diantaranya:

1. Apakah kualitas SDM memiliki signifikansi terhadap penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual di pemerintah daerah?
2. Apakah pelatihan memiliki signifikansi terhadap penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual di pemerintah daerah?
3. Apakah komitmen organisasi memiliki signifikansi terhadap penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual di pemerintah daerah?
4. Apakah budaya organisasi memiliki signifikansi terhadap penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual di pemerintah daerah?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dijabarkan peneliti, maka tujuan yang peneliti rangkai untuk:

1. Mengetahui signifikansi kualitas sumber daya manusia terhadap penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual di pemerintah daerah.
2. Mengetahui signifikansi pelatihan terhadap penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual di pemerintah daerah.
3. Mengetahui signifikansi komitmen organisasi terhadap penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual di pemerintah daerah.
4. Mengetahui signifikansi budaya organisasi terhadap penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual di pemerintah daerah.

I.4 Manfaat Penelitian

Besar harapan peneliti untuk memberi manfaat kepada penggunanya. Manfaat yang ingin peneliti capai terbagi menjadi:

1. Manfaat Teoritis

Peneliti berharap penelitian ini dikonsiderasi untuk digunakan referensi penelitian selanjutnya terkait dengan kualitas sumber daya manusia, pelatihan, komitmen organisasi, budaya organisasi, dan penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual di pemerintah daerah di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

- a. Pemerintah Daerah

Peneliti berharap penelitian ini dapat memberi pandangan kepada pemda untuk meningkatkan kinerjanya dalam pelaporan laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) dan menilai kesesuaiannya dengan standar akuntansi sesuai dengan PP No. 71 Tahun 2010 serta memastikan pengadopsian standar akuntansi berbasis akrual telah diterapkan dengan menyeluruh di Pemerintah Daerah.

- b. Peneliti Selanjutnya

Diharapkan penelitian ini menambah perspektif peneliti, meningkatkan pengetahuan, serta dijadikan bahan referensi penelitian selanjutnya terkait pengaruh kualitas sumber daya manusia, pelatihan, komitmen organisasi, budaya organisasi, serta penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual di Indonesia

- c. Bagi Akademisi

Peneliti berharap penelitian ini dikonsiderasi untuk digunakan sebagai bahan rujukan dalam penelitian selanjutnya di bidang terkait.