

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Secara berkelanjutan peraturan terkait pengelolaan keuangan negara di Indonesia selalu melakukan perubahan dalam hal perbaikan peningkatan kinerja pengelolaan keuangan negara. Dalam rangka menciptakan tata kelola yang baik (*good governance*) pemerintah Indonesia terus melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Hal ini dimaksudkan agar amanat yang tertuang dalam pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang mengharuskan keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, efektif, ekonomis, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan ketaatan dapat semakin diwujudkan.

Salah satu perwujudan dari Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 adalah menetapkan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual yang ditetapkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) No. 71 Tahun 2010 sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis kas. Perubahan Standar Akuntansi Pemerintahan menuju berbasis akrual akan membawa dampak kepada pengelolaan keuangan negara.

Dasar hukum penerapan SAP berbasis akrual adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 tahun 2010 tentang SAP, sebagai amanat dari Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. UU No. 17 Tahun 2003 mengamanatkan: “Instansi pemerintah pusat maupun daerah diminta untuk mengimplementasikan SAP berbasis akrual”, sedangkan dalam PP No. 71 Tahun 2010 lampiran I.02 PSAP 01-22 disebutkan: “Bahwa Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) tersebut berlaku efektif untuk laporan keuangan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran mulai tahun anggaran 2010 dan dalam hal entitas pelaporan belum dapat menerapkan PSAP tersebut, entitas pelaporan dapat menerapkan PSAP berbasis kas menuju akrual paling lambat 4 (empat) tahun setelah tahun anggaran 2010”, yang artinya pada tahun 2015 tidak diperbolehkan menerapkan PSAP berbasis kas menuju akrual kembali dan diwajibkan untuk menerapkan SAP berbasis akrual secara penuh.

Pengimplementasian SAP berbasis akrual bukanlah merupakan hal yang mudah untuk dilaksanakan. Penerapan sistem akuntansi berbasis akrual merupakan proses yang berkesinambungan serta terpadu, dan dampak yang dihasilkan dalam penerapan sistem ini pun tidak dapat dilihat dalam waktu singkat, sehingga pemahaman tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan dalam pengenalan sistem akuntansi yang baru, khususnya pada konteks pemerintahan adalah penting (Fuad, 2013). Implementasi harus dilakukan secara hati-

hati dengan perencanaan dan persiapan yang matang dan terstruktur terkait dengan peraturan, sistem, dan sumber daya manusia. Keberhasilan penerapan SAP berbasis akrual sangat diperlukan agar pemerintah mampu menghasilkan laporan keuangan yang lebih transparan dan lebih akuntabel.

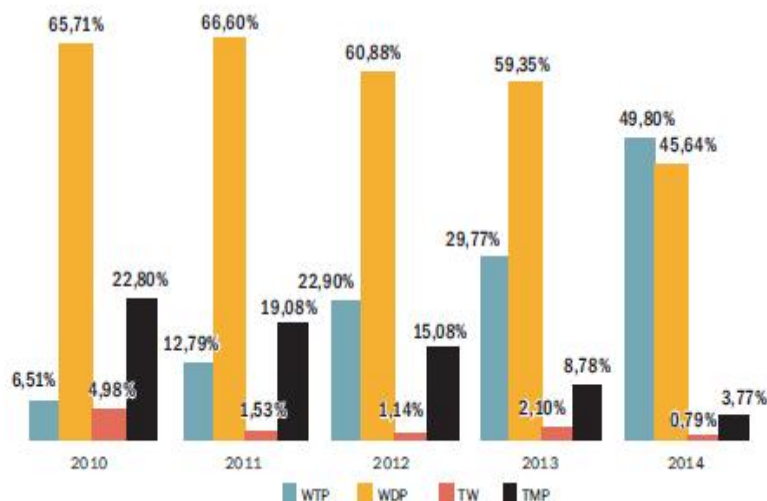
Penerapan SAP berbasis akrual di daerah akan cukup kompleks, bisa dibayangkan saat ini menurut Peraturan Menteri dalam Negeri (Permendagri) Nomor 39 tahun 2015 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan yang terbit pada tanggal 02 Februari 2015 terdapat 548 daerah provinsi dan kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. Keragaman tersebut pasti akan menimbulkan kesulitan yang lebih kompleks ketika menerapkan SAP berbasis akrual di daerah jika dibandingkan di pusat.

Persentase jumlah Pemda yang belum menyerahkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) berbasis akrual tahun 2015 kepada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) masih sangat tinggi hingga akhir Februari 2016, hal ini sesuai dengan pernyataan dari ketua BPK-RI Harry Azhar Azis yang menyatakan “masih banyak terdapat kendala-kendala pada pemerintah daerah dalam mengimplementasikan SAP berbasis akrual hingga saat ini antara lain SDM dan sarana pendukung seperti kurang memadai komputer (*hardware*), sistem (*software*), dan jaringan yang terintegrasi di beberapa daerah” (www.bpk.go.id). Fakta tersebut semakin menguatkan bahwa masih

banyaknya kendala-kendala yang dihadapi dalam pengimplementasian SAP berbasis akrual pada Pemda.

Kompleksnya permasalahan yang dihadapi dalam implementasi SAP berbasis akrual pada tingkat Pemda juga dapat dilihat pada buku IHPS I tahun 2015. Pada buku tersebut dijelaskan perkembangan opini BPK-RI terhadap LKPD pada tahun 2010 sampai dengan 2014 yang dapat dilihat melalui gambar berikut ini:

Gambar 1.1 Perkembangan Opini BPK-RI terhadap LKPD Tahun 2010 – 2014



Sumber: IHPS Tahun 2015

Perkembangan opini BPK-RI terhadap LKPD tahun 2010-2014 pada gambar diatas menerangkan bahwa Pemda sebenarnya memang belum mampu untuk mengimplementasikan SAP berbasis akrual pada tahun 2015, karena sesuai dengan target pemerintah minimal 60% LKPD di tahun 2014 harus mendapatkan WTP sebagai cerminan untuk mensukseskan implementasi SAP berbasis akrual di tahun 2015 yang

secara teknis penerapannya lebih sulit dari SAP basis kas (www.bpk.go.id/ihps).

Kota Gorontalo merupakan salah satu pemerintah daerah di Indonesia yang juga harus menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual seperti yang diamanatkan oleh undang-undang. Penelitian ini penting dilakukan karena konsep akuntansi berbasis akrual di lingkungan pemerintah Kota Gorontalo masih tergolong baru. Walaupun pemerintah Kota Gorontalo telah melakukan berbagai persiapan dalam rangka penerapan akuntansi berbasis akrual ini, namun perlu dilakukan kajian lebih mendalam lagi sampai sejauh mana penerapan yang telah dilakukan tersebut dapat sukses secara baik pada tahun 2016. Berdasarkan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Provinsi Gorontalo atas LKPD tahun 2015 atau LKPD pertama berbasis akrual yang disampaikan pemerintah Kota Gorontalo, BPK berikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), dan pelaporan keuangan tercepat dibandingkan daerah lain kepada pemerintah Kota Gorontalo (www.pinogunews.com). Berikut ini adalah perkembangan opini LKPD Kota Gorontalo sebelum diterapkannya SAP berbasis akrual dan setelah penerapannya.

Tabel 1.1 Hasil Opini LKPD Kota Gorontalo Tahun 2010–2016

Tahun	Opini
2010	WDP
2011	WDP
2012	WDP
2013	WDP
2014	WTP
2015	WTP
2016	WTP

Sumber: Data olahan, 2017

Berdasarkan tabel di atas membuktikan bahwa kinerja pemerintah daerah Kota Gorontalo semakin baik, bahkan Pemda berhasil memperoleh opini WTP dari BPK-RI perwakilan provinsi Gorontalo setelah diterapkannya SAP berbasis akrual penuh pada tahun 2015.

Penerapan basis akrual pada pemerintah Kota Gorontalo telah dimulai sejak tahun anggaran baru di 2015, walaupun dalam pengimplementasiannya pemerintah Kota Gorontalo telah berhasil memperoleh opini WTP dari BPK namun ternyata sampai saat ini masih ditemukan banyak kendala-kendala dalam pengimplementasian SAP itu sendiri.

Berdasarkan studi pendahulu yang dilakukan oleh peneliti terkait faktor-faktor yang memengaruhi implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual, peneliti menemukan bahwa masih banyak kendala yang dihadapi pemerintah Kota Gorontalo mengingat luasnya lingkup pemerintahan sehingga banyak rekening-rekeningnya dan permasalahan yang dihadapi setiap tahun pasti berbeda-beda. kendala-kendala yang dihadapi SKPD terutama pada kualitas sumber daya

manusia, dimana masih kurangnya pemahaman mengenai SAP berbasis akrual dan kurangnya aparatur yang berlatar belakang pendidikan dibidang akuntansi.

Kendala selanjutnya mengenai sistem informasi, sampai saat ini SKPD masih mengandalkan sistem untuk melakukan penjurnalan walaupun tidak semua jurnal yang dimasukkan ke dalam sistem tersebut bisa mengakomodir perlakuan transaksi yang diharapkan sesuai standar. Dalam proses penjurnalan itu sendiri ada jurnal yang belum pernah ditemukan didalam praktek akuntansi baik yang ada di akademisi maupun dunia kerja.

Kendala lainnya yakni mengenai komunikasi organisasi dalam hal pengelolaan keuangan, komunikasi dengan pihak SKPD, entitas-entitas akuntansi, dan dengan pihak lain sudah baik walaupun belum adanya aplikasi yang dapat digunakan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik untuk mengkomunikasikan pengelolaan keuangan, sehingga konsultasi dilakukan secara langsung dengan datang langsung ke SKPD.

Topik mengenai impementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual pada sektor publik ini menarik untuk diteliti karena konsep ini masih tergolong baru. Basis akrual merupakan salah satu isu terhangat yang dihadapi oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintah Indonesia mengingat dengan dikeluarkannya PP No 71 Tahun 2010 yang mengharuskan pada tahun 2015 pada sektor publik terutama di instansi pemerintah sudah harus melakukan adopsi basis akrual secara

keseluruhan. Kebanyakan penelitian tentang implementasi SAP berbasis akrual ini adalah meneliti bagaimana dalam kesiapannya, maka karena saat ini pemerintah sudah menjalani SAP berbasis akrual, maka peneliti tertarik untuk mengetahui bagaimana implementasinya.

Penelitian mengenai pengimplementasian Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual pada sektor publik ini sangat menarik minat bagi peneliti mengingat banyak pro dan kontra dalam menerapkan basis akrual ini. Faktor pertama yang menonjol terkait dengan kesiapan pemerintah dalam menerapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual adalah kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh pemerintah daerah (Kristyono, 2013). Sumber daya manusia yang kurang memadai menjadi masalah klasik dalam pengelolaan keuangan Negara. Hal ini meliputi sumber daya manusia yang tidak kompeten dan cenderung tidak peduli terhadap perubahan. Pengimplementasikan akuntansi berbasis akrual membutuhkan sumber daya manusia yang memahami dan berkompeten dalam akuntansi pemerintahan keuangan daerah Davis (2010).

Arih, dkk (2017), Karyogis dan I Made (2017), Safitri (2017) meneliti mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual. Hasil dari penelitian mereka menyatakan bahwa kualitas sumber daya manusia berpengaruh terhadap penerapan SAP berbasis akrual. Namun berdasarkan hasil penelitian Jaladri dan Rahardjo (2016), Widyastuti, dkk (2015) menyatakan bahwa kesiapan

sumber daya manusia tidak berpengaruh terhadap penerapan SAP berbasis akrual.

Faktor kedua adalah Komitmen Organisasi, dalam hal ini adalah komitmen dari pemerintah daerah. Komitmen dari pemerintah daerah merupakan keinginan dari setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk melakukan perubahan sesuai dengan adanya perubahan peraturan perundang-undangan (Norfaliza, 2015). Berdasarkan penelitian yang dilaksanakan oleh Jaladri dan Ikhsan (2016), Iznillah (2015), Putra dan Dodik (2015), menyatakan bahwa komitmen dalam suatu organisasi berpengaruh terhadap penerapan SAP berbasis akrual. Namun Kusuma (2013) tidak berhasil menemukan pengaruh komitmen organisasi terhadap kesiapan pemerintah dalam menerapkan SAP berbasis akrual.

Faktor ketiga yang tidak kalah penting adalah perangkat pendukung berupa sistem informasi. Penerapan SAP berbasis akrual memerlukan persiapan sistem informasi akuntansi yang memadai agar seluruh kegiatan pengelolaan keuangan daerah yang didasarkan pada SAP berbasis akrual dapat berjalan secara efektif dan efisien (Karyogis dan I Made, 2017). Sistem informasi yang dimaksud adalah kombinasi antara teknologi informasi dan interaksi pengguna teknologi informasi tersebut. Dimana sistem informasi yang memadai dalam pelaksanaan SAP berbasis akrual, seperti Ketersediaan komputer (*hardware*) dan program program akuntansi pemerintahan (*software*) akan sangat

membantu SKPD dalam melaksanakan tugasnya dalam menerapkan SAP berbasis akrual.

Arih, dkk (2017), Safitri (2017), Norfaliza (2015), meneliti mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual. Hasil dari penelitian mereka menyatakan bahwa perangkat pendukung berupa sistem informasi berpengaruh terhadap penerapan SAP berbasis akrual. Widyastuti, dkk (2015) meneliti tentang analisis kesiapan pemerintah daerah dalam menerapkan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual di Kabupaten Gianyar, hasilnya menunjukkan bahwa sistem informasi sudah ada sistem khusus yang bernama Sistem Informasi Manajemen Daerah (SIMDA) yang digunakan dalam pelaporan keuangan pada pemerintah Kabupaten Gianyar. Namun dalam penelitian Sugiarto dan Mohammad (2014) menemukan bahwa perangkat pendukung berupa sistem informasi tidak berpengaruh terhadap penerapan SAP berbasis akrual.

Faktor keempat yang juga mendukung keberhasilan penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual adalah komunikasi yang berkesinambungan dari pemerintah pusat maupun daerah. Bernard; Luthans dikutip oleh Purwaningrum (2017), meyakini bahwa komunikasi merupakan kekuatan pembentuk utama organisasi. Bernard menempatkan komunikasi sebagai tujuan dan keinginan untuk bertindak, sebagai salah satu dari elemen organisasi.

Safitri (2017), Putra dan Dodik (2015), meneliti mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan SAP berbasis akrual menunjukkan bahwa komunikasi berpengaruh positif terhadap penerapan SAP berbasis akrual. Namun penelitian yang dilakukan Purwaningrum (2017), Iznillah (2015) menunjukkan hasil bahwa komunikasi tidak berpengaruh terhadap penerapan SAP berbasis akrual.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Safitri (2017) di SKPD pemerintahan kabupaten Bengkalis. Perbedaan penelitian ini terletak pada lokasi penelitian waktu penelitian, serta populasi penelitian yang lebih menghususkan pada dinas, badan dan sekretariat pada pemerintah Kota Gorontalo.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis ingin melakukan kajian lebih mendalam lagi sampai sejauh mana implementasi SAP berbasis akrual yang telah dilakukan SKPD pemerintah Kota Gorontalo tersebut dapat sukses secara baik dan menguji pengaruh dari faktor-faktor kualitas sumber daya manusia, komitmen organisasi, sistem informasi, dan komunikasi, terhadap implementasi akuntansi akrual pada Pemerintah Kota Gorontalo. Oleh karena itu penelitian ini diberi judul “Analisis Faktor-faktor yang Memengaruhi Implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual (Studi Pada Pemerintah Kota Gorontalo)”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat diidentifikasi masalah dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Implementasi standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual secara teknis dirasa lebih sulit dibandingkan standar akuntansi pemerintahan basis kas.
2. Masih kurangnya pemahaman mengenai SAP berbasis akrual dan kurangnya aparatur yang berlatar belakang pendidikan di bidang akuntansi.
3. Dalam melakukan penjurnalan melalui sistem, ada jurnal yang belum pernah ditemukan di dalam praktek akuntansi baik yang ada di akademisi maupun dunia kerja.
4. Belum efektifnya pengkomunikasian mengenai pengelolaan keuangan antar SKPD, entitas-entitas akuntansi, dan dengan pihak lain.
5. Penelitian terdahulu mengenai pengaruh kualitas sumber daya manusia, komitmen organisasi, sistem informasi, dan komunikasi, terhadap implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual menunjukkan hasil yang tidak konsisten antara satu penelitian dengan penelitian yang lain.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah kualitas sumber daya manusia berpengaruh terhadap implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual?
2. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual?
3. Apakah sistem informasi berpengaruh terhadap implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual?
4. Apakah komunikasi berpengaruh terhadap implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual?
5. Apakah kualitas sumber daya manusia, komitmen organisasi, sistem informasi, dan komunikasi, secara simultan berpengaruh terhadap implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual?

1.4 Tujuan Penelitian

Maksud dan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh faktor-faktor yang memengaruhi implementasi akuntansi pemerintah berbasis akrual, yaitu sebagai berikut:

1. Mengetahui hubungan antara kualitas sumber daya manusia dengan implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual.

2. Mengetahui hubungan antara komitmen organisasi dengan implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual.
3. Mengetahui hubungan antara sistem informasi dengan implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual.
4. Mengetahui hubungan antara komunikasi dengan implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual.
5. Mengetahui hubungan antara kualitas sumber daya manusia, komitmen organisasi, sistem informasi, dan komunikasi, dengan implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual.

1.5 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Memberikan masukan sebagai bahan referensi bagi penelitian selanjutnya dalam pengembangan ilmu pengetahuan dibidang Akuntansi sektor publik khususnya mengenai teori implementasi kebijakan publik dalam hal ini terkait dengan implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual.
2. Memberikan masukan penulis tentang pentingnya pemahaman mengenai pemanfaatan kualitas sumber daya manusia, komitmen organisasi, sistem informasi, serta komunikasi, dan sejauh mana faktor-faktor tersebut berpengaruh terhadap implementasi standar akuntansi berbasis akrual yang diaplikasikan pada dunia kerja.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai kualitas sumber daya manusia, komitmen organisasi, sistem informasi, serta komunikasi, yang diterapkan oleh satuan kerja.
2. Memberikan manfaat bagi organisasi khususnya satuan kerja Dinas/Badan/Sekretariat yang ada di wilayah kerja pemerintah Kota Gorontalo untuk mempertimbangkan dampak penggunaan kualitas sumber daya manusia, komitmen organisasi, sistem informasi, serta komunikasi, terhadap implementasi standar akuntansi berbasis akrual dan mendorong setiap organisasi untuk memanfaatkan faktor-faktor tersebut untuk membantu meningkatkan implementasi standar akuntansi berbasis akrual.