

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam rangka menciptakan tata kelola yang baik (*good governance*), pemerintah Indonesia terus melakukan berbagai usaha untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Sebagai upaya untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara salah satunya adalah dengan melakukan pengembangan kebijakan akuntansi pemerintah berupa standar akuntansi pemerintahan (SAP) yang bertujuan untuk memberikan pedoman pokok dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Faradillah, 2013).

SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya peningkatan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia. Dalam rangka pencapaian tugas tersebut, maka pemerintah mengamanatkan tugas penyusunan standar tersebut kepada suatu komite standar independen yang ditetapkan dengan keputusan presiden tentang Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP). Oleh karena itu Badan Akuntansi Keuangan Negara (BAKUN), departemen keuangan mulai mengembangkan standar akuntansi pemerintahan yang dalam penyusunannya dilakukan oleh

Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) hingga terbit Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2005 tentang SAP (Faradillah, 2013).

Tahun 2005, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menetapkan peraturan pemerintah no. 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang merupakan standar akuntansi pemerintahan pada masa transisi dari basis kas menuju basis akrual penuh. SAP mulai diberlakukan untuk penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD tahun anggaran 2005. Kemudian sejak tanggal 22 oktober tahun 2010 telah dikeluarkan peraturan pemerintah no. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan basis akrual sebagai pengganti peraturan pemerintah no. 24 tahun 2005 dan sudah harus diterapkan selambat-lambatnya tahun 2014. Untuk saat ini SAP berbasis akrual baru diterapkan pada tahun 2015.

Dalam perkembangannya PP No. 24 tahun 2005 disempurnakan lagi dengan terbitnya PP No. 71 tahun 2010. Dalam perbandingannya, ruang lingkup PP No. 24 tahun 2005 meliputi SAP berbasis kas menuju akrual yang terdiri dari 11 pernyataan standar akuntansi pemerintah (PSAP) dan berlaku selama masa transisi bagi entitas yang belum siap menerapkan SAP berbasis akrual. Sedangkan, ruang lingkup PP No.71 tahun 2010 meliputi SAP berbasis akrual dan SAP berbasis kas menuju akrual yang terdiri dari 12 pernyataan standar akuntansi pemerintah (PSAP) yang berlaku sejak tanggal ditetapkannya dan dapat segera diterapkan oleh setiap entitas.

Dirjen perbendaharaan pada acara sosialisasi standar akuntansi pemerintahan (Desember, 2009) menegaskan bahwa tujuan dikembangkannya Standar Akuntansi Pemerintahan adalah untuk: pertama, memelihara komitmen para penyelenggaraan akuntansi dan pelaporan keuangan di semua instansi pemerintah mengenai ketentuan transparansi dan akuntabilitas keuangan untuk menghasilkan laporan keuangan dengan kualitas baik dan dapat memperoleh opini tertinggi yaitu, WTP (wajar tanpa pengecualian); kedua, mendorong terwujudnya profesionalisme dalam pengelolaan keuangan Negara sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*; dan ketiga, sebagai upaya untuk mengamankan persepsi atas fungsi dan peran setiap pihak dalam melakukan langkah-langkah nyata untuk menyajikan laporan keuangan yang berkualitas baik. Melalui sosialisasi ini diharapkan para stakeholder, terutama pada sasaran pengambilan kebijakan mempunyai persepsi dan tetap memelihara komitmen untuk terus melakukan peningkatan kualitas pertanggungjawaban pelaksanaan APBN melalui praktik akuntansi dan pelaporan keuangan yang lebih baik dalam upaya meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara (Suma, 2013).

Perubahan menuju arah yang lebih baik ini bukan berarti hadir tanpa masalah. Pertanyaan pro-kontra mengenai siap dan tidak siapkah pemerintah daerah mengimplementasikan SAP berbasis akrual ini akan terus timbul. Hal yang paling baku muncul adalah terkait kualitas sumber daya manusia

pemerintah daerah. Kualitas sumber daya manusia (SDM) Menurut Simanjuntak (2010: 12) salah satu tantangan yang mempengaruhi keberhasilan penerapan SAP berbasis akrual adalah tersedianya SDM yang kompeten dan andal di bidang akuntansi. Oleh karena itu pemerintah daerah perlu secara serius menyusun perencanaan dan penempatan sumber daya manusia di bidang akuntansi pemerintahan.

Tinggi rendahnya kualitas SDM antara lain dengan adanya unsur kreaktifitas dan produktifitas yang direalisasikan dengan hasil kerja atau kinerja yang baik secara perorangan atau kelompok. Permasalahan ini dapat diatasi apabila SDM mampu menampilkan hasil kerja produktif secara rasional dan memiliki pengetahuan, keterampilan dan kemampuan yang umumnya dapat diperoleh melalui pendidikan. Dengan demikian pendidikan merupakan salah satu solusi untuk meningkatkan kualitas SDM. Peningkatan kualitas SDM melalui pendidikan akan memberikan manfaat pada lembaga berupa produktifitas, moral, efisiensi kerja, stabilitas, serta fleksibilitas lembaga dalam mengantisipasi lingkungan, baik dari dalam maupun dari luar lembaga yang bersangkutan (Rifa'i, 2006: 33). Kualitas SDM yang mendukung tentunya akan sejalan dengan kemampuan kerja dalam mengatasi kendala-kendala yang ada. Sehingga tekanan-tekanan yang dialami terkait dalam pekerjaan akan mampu terselesaikan sesuai dengan pengetahuan, keterampilan dan keahlian yang dimiliki oleh SDM tersebut.

Selain Sumber Daya manusia tidak kalah penting adalah komitmen dari organisasi/instansi. Komitmen organisasi adalah bagian terpenting yang menjadi perhatian khusus, komitmen terhadap organisasinya adalah bentuk kesetiaan terhadap organisasinya, disamping itu juga akan menumbuhkan loyalitas serta mendorong keterlibatan diri pegawai dalam mengambil berbagai keputusan. Oleh karenanya komitmen akan menimbulkan rasa ikut memiliki (*sense of belonging*) bagi pegawai terhadap organisasi. Allen dan Meyer (1990) serta Meyer dan Allen (1997) dalam Yusuf (2013) lebih memilih untuk menggunakan istilah komponen komitmen organisasi dari pada tipe komitmen organisasi karena hubungan pegawai dengan institusinya dapat bervariasi dalam ketiga komponen tersebut. Selain itu, setiap komponen komitmen berkembang sebagai hasil dari pengalaman yang berbeda serta memiliki implikasi yang berbeda pula. Misalnya, seorang pegawai secara bersamaan dapat merasa terikat dengan institusinya dan juga merasa wajib untuk bertahan dalam lembaga itu. Sementara itu, pegawai lain dapat menikmati bekerja dalam organisasi sekaligus menyadari bahwa ia lebih baik bertahan dalam organisasi karena situasi ekonomi yang tidak menentu. Namun, pegawai lain merasa ingin, butuh, dan juga wajib untuk terus bekerja dalam organisasi. Dengan demikian, pengukuran komitmen organisasi juga seharusnya merefleksikan ketiga komponen tersebut, yaitu komitmen efektif, komitmen kontinuans, dan komitmen normatif.

Selain dari ketiga komponen yang telah dijelaskan diatas, tentunya harus dibarengi dengan konsistensi dan kepatuhan ataupun loyalitas kepada pemimpin dalam suatu instansi. Dengan keloalitan terhadap pemimpin tentu akan menggambarkan suatu cerminan organisasi yang baik dalam ruang lingkup pekerjaan.

Terkait komitmen organisasi, maka faktor ini terkait dengan teori kepatuhan. Teori kepatuhan memberikan penjelasan mengenai pengaruh perilaku kepatuhan di dalam proses sosialisasi. Dengan demikian adanya komitmen organisasi akan mempertahankan kepatuhan dalam penyajian laporan keuangan pemerintah yang reliable sesuai dengan SAP (Aryani, 2013: 52).

Hasil wawancara dengan salah satu pegawai DPPKAD Kabupaten Gorontalo, dalam pengelolaan keuangan pemerintah Kabupaten Gorontalo masih menggunakan basis pencatatan transisi yaitu basis kas menuju akrual sampai dengan tahun 2014, sehingga untuk penerapan basis pencatatan akrual penuh baru akan dilaksanakan tahun 2015, oleh karena itu untuk implementasi SAP berbasis akrual pemerintah Kabupaten Gorontalo melakukan berbagai kesiapan-kesiapan seperti kesiapan SDM dengan melaksanakan pelatihan/diklat teknis dan penyusunan peraturan-peraturan berdasarkan petunjuk teknis Bupati, Menteri Dalam Negeri, undang-undang, dan peraturan pemerintah. Akan tetapi waktu pelaksanaan pelatihan hanya

dilakukan kurang lebih 2 minggu, sehingga menurut aparatur yang mengikuti diklat pelaksanaan diklat tersebut masih belum maksimal.

Kualitas sumber daya manusia dilihat dari tingkat pendidikan pegawai khususnya bagian keuangan pada pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo dapat dilihat pada Tabel.1 sebagai berikut:

Tabel. 1 Tingkat Pendidikan Pegawai

No.	Tingkat Pendidikan	Jurusan	Jumlah Pegawai	Persentase (%)
1	SMA	IPA	3	2.7
		IPS	13	11.7
		Bahasa	1	0.9
2	SMK	Tata Niaga	2	1.8
		Manajemen	1	0.9
		Sekretariat	1	0.9
		Akuntansi	3	2.7
		Perkantoran	2	1.8
		Bangunan	1	0.9
		Tata Buku	3	2.7
		Perdagangan	3	2.7
		Tata Usaha	1	0.9
		3	D1/D3	Peny. Pertanian
Ekonomi Umum	1			0.9
Manajemen Perkantoran	2			1.8
Adm. Perkantoran	1			0.9
Akuntansi	2			1.8
Sekretaris Manajemen	1			0.9
Ekonomi Keuangan & Perbankan	1			0.9
Informatika	1			0.9
Arsitek	1			0.9
Pertanian	1			0.9
4	S1	Akuntansi	1	0.9
		Manajemen	17	15.4

		Ilmu Sosial & Politik	2	1.8
		Ekonomi Pembangunan	4	3.6
		Teknik Sipil	1	0.9
		Ekonomi man. Informatika	1	0.9
		Ekonomi Man. Keuangan & Perbankan	1	0.9
		Budidaya Perikanan	1	0.9
		Adm. Perkantoran	1	0.9
		Pertanian	1	0.9
		Teknologi Pertanian	2	1.8
		Informatika	2	1.8
		Adm. Negara	5	4.5
		Ilmu Komunikasi	2	1.8
		Pendidikan Agama Islam	1	0.9
		Teknologi Industri	1	0.9
		Sospol Ilmu Pemerintahan	1	0.9
		Adm. Umum	1	0.9
		Adm. Publik	1	0.9
		Ilmu Manajemen	1	0.9
		Bidang Pendidikan	2	1.8
		Agama Islam	1	0.9
5	S2	Bidang Hukum	2	1.8
		Ilmu Hukum	2	1.8
		Ilmu Tanah	1	0.9
		Ilmu Ekonomi Pembangunan	5	4.5
		Teknik Sipil	1	0.9
		Pemerintahan	2	1.8
6	S3	Pemerintahan	1	0.9
		Ilmu Kesehatan	1	0.9
Jumlah			111	100

Sumber: BKD Kabupaten Gorontalo, 2015

Berdasarkan tabel. 1 tingkat pendidikan pegawai di atas dapat dilihat pegawai berlatar belakang pendidikan akuntansi SMK 2.7%, D3 1.8% dan S1 sebanyak 0.9%, sedangkan pegawai yang berlatar pendidikan manajemen sebanyak 15.4%. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemerintah

Kabupaten Gorontalo sangat kekurangan pegawai yang berlatar belakang Pendidikan Akuntansi dan lebih didominasi pegawai berlatar belakang Pendidikan Manajemen.

Dalam mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang baik, pemerintah daerah Kabupaten Gorontalo telah menempuh berbagai kebijakan, seperti mengikutsertakan seluruh bendahara di berbagai diklat keuangan. Dalam situs resmi DPPKAD Kabupaten Gorontalo, Bupati mengatakan bahwa selain bendahara pengeluaran, bendahara barang serta bendahara desa juga akan mengikuti diklat peningkatan sumber daya manusia. Sehingga seluruh perangkat pengelola keuangan dan aset daerah di Kabupaten Gorontalo akan memiliki kompetensi dan skill yang memadai demi mewujudkan Kabupaten Gorontalo bebas temuan dengan predikat WTP selamanya. Pelatihan ini merupakan langkah dari pemerintah daerah untuk mempersiapkan implementasi PP 71 tahun 2010 dalam hal penerapan SAP berbasis akrual yang harus dilakukan secara hati-hati dengan persiapan yang matang dan terstruktur terkait dengan peraturan, sistem dan sumber daya manusia. Ini juga dalam rangka menegakkan nilai-nilai luhur dalam pengelolaan keuangan seperti *selflessness*, *integrity*, *objectivity*, *accountability*, *openness*, *honesty* dan *leadership*.

Peneliti sebelumnya Kusuma (2013) meneliti di Pemerintah Kabupaten Jember memperoleh hasil bahwa komitmen, SDM, sarana prasarana dan sistem informasi dilihat dari parameter integritas adalah kategori cukup siap.

Adventana dan Kurniawan (2014) dalam penelitiannya berjudul Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pemerintah Provinsi DIY dalam Implementasi SAP Berbasis AkruaI Menurut PP No. 71 Tahun 2010. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa SDM dan komitmen organisasi secara parsial berpengaruh positif signifikan, tetapi teknologi informasi dan komunikasi secara parsial tidak berpengaruh terhadap kesiapan penerapan SAP berbasis akruaI. Hasil penelitian ini juga mengemukakan bahwa variabel independen mampu mempengaruhi kesiapan penerapan SAP berbasis akruaI hanya sebesar 23.20%, sisanya dipengaruhi oleh faktor lain yang tidak dimasukkan dalam penelitian ini.

Widyastuti, Sujana dan Adiputra (2015) dalam penelitiannya berjudul Analisis Kesiapan Pemerintah Daerah Dalam Menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis AkruaI Di Kabupaten Gianyar. Hasil penelitiannya menunjukkan kesiapan pemerintah Kabupaten Gianyar dilihat dari 1) kualitas sumber daya manusia (SDM) belum sepenuhnya menguasai basis akruaI karena dalam menggunakan Sistem Informasi Manajemen Daerah (SIMDA) masih perlu dilakukan pelatihan-pelatihan cara pengaplikasiannya, 2) kesiapan pemerintah Kabupaten Gianyar dilihat dari segi *IT*/sistem informasi akuntansi sudah menyiapkan *software* dan *hardware* yang mendukung penerapan SAP berbasis akruaI, dan 3) komitmen organisasi pemerintah Kabupaten Gianyar mendukung peraturan yang telah ada dan ingin menerapkan basis akruaI.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya adalah selain lokasi dan sampel yang berbeda, pada penelitian ini penulis meneliti kualitas SDM yang menjadi variabel X1, komitmen organisasi yang menjadi variabel X2 dan SAP berbasis akrual yang menjadi variabel Y. Alasan penulis hanya meneliti dua variabel karena dalam implementasi sap berbasis akrual yang berperan penting adalah sumber daya manusia (pegawai) dan impementasi SAP berbasis akrual dapat diterapkan jika ada komitmen dari organisasi/instansi. Jika SKPD memiliki sumber daya manusia yang berkualitas, yang didukung dengan latar pendidkan akuntansi, sering mengikuti pendidikan dan pelatihan, dan mempunyai pengalaman di bidang keuangan dengan demikian dalam penyusunan LKPD dapat disajikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan penelitian-penelitian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “Pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia dan Komitmen Organisasi Terhadap Implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Kabupaten Gorontalo”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian-uraian di atas maka dapat diidentifikasi masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Kurangnya aparatur yang berlatar belakang pendidikan bidang akuntansi dan pelatihan yang dilaksanakan kurang memadai, termasuk dalam hal bimbingan teknis (bimbingan SIMDA dan peningkatan kemampuan penggunaan dan penerapan sistem akuntansi daerah).
2. Pemerintah Kabupaten Gorontalo masih menggunakan basis pencatatan transisi, yaitu pencatatan basis kas menuju basis akrual. Hal ini diakibatkan kurangnya komitmen dari para pegawai (baik pimpinan maupun bawahan).

1.3 Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah kualitas sumber daya manusia berpengaruh terhadap implementasi SAP Berbasis Akrual?
2. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap implementasi SAP Berbasis Akrual?
3. Apakah kualitas sumber daya manusia dan komitmen organisasi berpengaruh terhadap implementasi SAP berbasis akrual?

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh kualitas sumber daya manusia terhadap implemetasi SAP berbasis akrual pada pemerintah Kabupaten Gorontalo.

2. Untuk mengetahui pengaruh komitmen organisasi terhadap implementasi SAP berbasis akrual pada pemerintah Kabupaten Gorontalo.
3. Untuk mengetahui pengaruh kualitas sumber daya manusia dan komitmen organisasi terhadap implementasi SAP berbasis akrual.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam penerapan standar akuntansi pemerintahan yang baru mengenai basis akrual. Selain itu, manfaat penelitian ini adalah bagi peneliti dan orang-orang yang berminat mengkaji standar akuntansi pemerintahan, diharapkan penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi penelitian selanjutnya.

2. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Gorontalo khususnya peningkatan kualitas sumber daya manusia dan komitmen organisasi dalam implementasi peraturan pemerintah nomor 71 tahun 2010 agar dapat menerapkan akuntansi pemerintahan berbasis akrual secara maksimal. Penelitian ini juga diharapkan dapat meminimalkan kesalahan dalam penyusunan pelaporan keuangan dengan adanya identifikasi kemungkinan kendala yang dihadapi pemerintah daerah dalam menerapkan basis akrual.