

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sistem pengelolaan keuangan dari sektor pemerintahan selalu mengalami perkembangan yang berkelanjutan dari tahun ke tahun. Baik dari sektor pemerintahan, maupun swasta tidak dapat terpaku pada suatu sistem konsep pengelolaan keuangan tetapi semuanya selalu melakukan pengembangan untuk tercapainya pengelolaan keuangan yang lebih efisien. Secara garis besar terdapat dua macam sistem pengelolaan keuangan akuntansi yang diterapkan pemerintah yaitu sistem akuntansi berbasis kas dan berbasis akrual. Basis akuntansi adalah sekumpulan prinsip pengelolaan keuangan dalam menentukan kapan pengaruh suatu transaksi harus dilakukan pengakuan guna pelaporan keuangan. Pada penerapan akuntansi berbasis kas dalam laporan keuangan publik, pencatatan transaksi dan pengakuan hanya terjadi ketika kas masuk dan keluar. Akuntansi berbasis kas tidak mencatat secara detail asset beserta kewajiban, sementara akuntansi berbasis akrual mencatat semua transaksi, asset beserta kewajiban pada saat itu juga. Sistem akuntansi berbasis kas mempunyai banyak kekurangan seperti tidak mampu menyajikan penggambaran keuangan manajemen secara akurat untuk pengambilan keputusan manajerial, tidak mampu menyajikan jumlah sumber daya yang telah digunakan mempertimbangkan kewajiban, pinjaman pemerintah, asset dan hanya terfokus pembayaran kas sehingga memberikan kesan tidak optimal untuk

diterapkan dalam pengelolaan keuangan pada kedua sektor tersebut. Maka dari itu sistem ini kemudian digantikan dengan sistem akuntansi berbasis akrual yang dianggap jauh lebih baik. Perubahan sistem ini dikenal dengan nama *New Publik Management* (NPM) (Bruno dan Lapsley, 2018).

NPM didasari pandangan ekonomi yang mempunyai persepsi bahwa pengelolaan keuangan akuntansi dari sektor swasta / komersial lebih baik dibandingkan pengelolaan pada sektor publik/pemerintah, sehingga dalam rangka perbaikan kinerja dan efisiensi pengelolaan keuangan pada sektor publik maka dilakukanlah transisi basis sistem akuntansi dari basis kas menjadi basis akrual. Sistem akuntansi berbasis akrual mampu memberikan pengukuran lebih akurat disertai pengakuan asset yang tepat waktu. Terdapat banyak manfaat dari pengelolaan keuangan menggunakan sistem akuntansi berbasis akrual antara lain : mempercepat kinerja akuntansi khususnya pengelolaan manajemen asset, membenahi pengelolaan terkait biaya program, dan meningkatkan informasi mengenai pengalokasian sumber daya (Riyani, Mustafa dan Suherma, 2017).

Sistem akuntansi berbasis akrual diyakini mampu menghasilkan tatanan pelaporan keuangan yang lebih akurat, komprehensif, terpercaya serta sesuai dalam pengambilan keputusan-keputusan manajerial dalam pelayanan publik meliputi sosial, ekonomi dan politik seperti yang diamanatkan pemerintah pada pasal 3 ayat 1 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara yang menyatakan bahwa sistem pengelolaan keuangan negara harus dikelola secara tertib, sesuai aturan perundangan,

transparan, efektif dan efisien (Sylvia *et al.*, 2018). Untuk mendukung transformasi atau perubahan dari penerapan sistem akuntansi berbasis kas menjadi sistem akuntansi berbasis akrual dalam pengelolaan laporan keuangan Negara, pemerintah kemudian menerbitkan PP No.71 Tahun 2010 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 64 Tahun 2013 mengenai penggantian sistem akuntansi pengelolaan keuangan pemerintah beserta daerah yang awalnya berbasis kas untuk diganti ke sistem akuntansi berbasis akrual. Penggantian ini berarti mewajibkan pengelolaan keuangan negara termasuk rancangan APBD/APBN didasarkan pada sistem akuntansi berbasis akrual dengan batas waktu maksimal 5 tahun. Penerapan sistem ini disusun oleh KSAP (Komite Standar Akuntansi Pemerintahan) dan ditapkan melalui peraturan pemerintah (PP) disertai pertimbangan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).

Menurut Riyani, Mustafa dan Suherma (2017) sistem akuntansi berbasis akrual dalam pengelolaan keuangan pemerintah maupun daerah masih belum terealisasi dengan baik sampai dengan saat ini. Implementasi sistem akuntansi berbasis akrual masih mengalami berbagai macam kendala disamping sistematika penulisan akuntansi berbasis akrual yang memang dianggap lebih rumit dibandingkan basis kas. Kendala yang dihadapi antara lain regulasi yang rumit, kurangnya ketersediaan sarana pendukung berupa perangkat keras maupun perangkat lunak pengolahan data akuntansi, kualitas sumber daya manusia, komunikasi dan gaya kepemimpinan pada organisasi Mardiana dan Fahlevi (2017); Arif (2018) menambahkan bahwa dalam pelaporan keuangan berbasis akrual selain aspek regulasi, sarana pendukung, kualitas SDM,

komunikasi dan gaya kepemimpinan terdapat dua faktor internal organisasi yang menentukan kualitas akhir pelaporan keuangan berbasis akrual yang mampu dihasilkan yaitu sistem pengendalian internal dan tingkat pemahaman akuntansi.

Regulasi yang rumit artinya dalam upaya pemerintah melakukan perubahan basis sistem akuntansi ditemui berbagai macam aturan-aturan awal yang harus diperbaiki dan disesuaikan dengan aturan baru mengenai pengelolaan keuangan berbasis sistem akuntansi akrual. Selain itu sosialisasi terkait perubahan sistem ini juga memerlukan waktu yang relatif panjang. Perangkat pendukung pengolahan data akuntansi perlu ditetapkan serta diajarkan melalui kegiatan pelatihan sumber daya manusia yang juga memerlukan waktu cukup lama.

Sumber daya manusia menjadi kendala terbesar yang harus dihadapi dalam penggantian sistem ini karena keberhasilan dari penerapan sistem akuntansi berbasis akrual tergantung dari bagaimana SDM yang bersangkutan menanggapi hal tersebut. Apabila SDM memiliki komitmen tinggi dan keinginan untuk mempelajari sesuatu yang baru demi tercapainya pengelolaan keuangan yang lebih baik maka dalam waktu yang tidak terlalu panjang perubahan sistem akuntansi ini dapat berjalan relatif cepat, akan tetapi apabila tidak ada komitmen untuk mencapai perubahan tersebut maka implementasi terkait penerapan sistem akuntansi berbasis akrual ini akan jauh lebih lama dari perkiraan sebelumnya. Selain karena kendala-kendala tersebut kurangnya persiapan pemerintah Indonesia atas penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP),

dan kepemimpinan organisasi juga menjadi faktor-faktor yang menghambat terealisasinya sistem akuntansi berbasis akrual secara optimal.

Kristiyono (2013) menyatakan bahwa kualitas sumber daya manusia menjadi faktor yang paling berperan dalam tercapainya implementasi pengelolaan keuangan dengan standar akuntansi berbasis akrual. Masalah SDM menjadi permasalahan klasik yang selalu timbul dalam tata cara pengelolaan keuangan negara meliputi sumber daya manusia yang tidak kompeten dan tidak memiliki kepedulian yang baik terhadap suatu perubahan, sehingga diperlukan SDM yang lebih professional dan kompeten dalam pengelolaan keuangan berbasis akrual. Kemampuan berpikir maju (*vision*) menjadi indikator utama dalam mengukur kualitas sumber daya manusia karena dengan kemampuan berpikir yang maju SDM tersebut akan selalu peka terhadap suatu perubahan. Semakin tinggi tanggung jawab, inovasi kerja dan daya saing SDM, mencerminkan semakin maju kemampuan berpikir yang dimilikinya. Untuk mempersiapkan SDM dengan kemampuan berpikir maju diperlukan adanya persiapan, pelatihan dan seleksi yang ketat oleh pemerintahan untuk memperoleh SDM dengan kualitas terbaik guna implementasi pengelolaan sistem akuntansi berbasis akrual pada sektor pemerintahan. Selain kemampuan pengetahuan yang baik, etika SDM harus ikut diperhitungkan. Dalam praktiknya pengelolaan keuangan menjadi salah satu bagian yang rentan terjadi tindakan kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN), etika SDM yang baik diharapkan mampu menjadi prinsip pertama SDM untuk melakukan penolakan tindakan KKN tersebut. Selain etika diri sendiri pemerintah juga harus berperan dalam

penguatan etika SDM melalui kegiatan-kegiatan keagamaan, pendidikan moral, dan penerapan sanksi yang berat apabila terdapat SDM yang melakukan praktik KKN. SDM dengan kemampuan berpikir maju, berkomitmen disertai etika yang baik mampu menjadi kandidat yang bagus untuk mendukung pengimplementasian pengelolaan keuangan berbasis akrual secara optimal khususnya pada sektor pemerintahan Putra dan Ariyanto (2015). Studi sebelumnya yang dilakukan oleh Putra dan Ariyanto, (2015); Arih, Rahayu dan Nurbaiti (2017); Dewi, Purnamawati dan Herawati, (2017); Sari (2017); Sylvia *et al.*(2018); Nasution, Erlina dan Sari (2019) menyatakan bahwa sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap implementasi sistem akuntansi berbasis akrual. Sementara studi lainnya yang dilakukan oleh Ajhar, Akram dan Pituringsih, (2015); Marsdenia dan Arthaingan (2016); Purwaningrum (2019) justru menyimpulkan bahwa sumber daya manusia tidak berpengaruh terhadap implementasi sistem akuntansi berbasis akrual.

Komunikasi menjadi faktor kedua yang berperan dalam tercapainya implementasi pengelolaan keuangan dengan standar akuntansi berbasis akrual. Komunikasi antara pemerintah pusat dan daerah harus dilakukan dengan terkoordinasi sehingga tidak terjadi kesalahpahaman dalam penerapan sistem tersebut Ardiansyah, (2013). Guna mempermudah penerapannya, pemerintah pusat maupun daerah wajib membuat kebijakan-kebijakan baru terkait perubahan sistem akuntansi ini. Selain kebijakan, sosialisasi-sosialisasi terkait perubahan sistem ini perlu dilakukan secara konsisten sehingga semua pihak mampu memahami suatu perubahan demi tercapainya

pengelolaan keuangan yang lebih optimal. Dalam proses perubahan tersebut, seringkali ditemui pihak-pihak yang bertentangan (resistensi) dan enggan melakukan perubahan dikarenakan telah terbiasa dengan sistem yang lama, maka dari itu komunikasi yang baik antara pihak pusat dengan pihak-pihak yang bertentangan wajib dilakukan secara terus menerus demi tercapainya kesepakatan sehingga semua pihak setuju untuk melakukan perubahan pada sistem pengelolaan keuangan ini. Komunikasi adalah kekuatan utama terbentuknya suatu organisasi. Komunikasi yang terjalin dengan baik menggambarkan bahwa integrasi setiap anggota organisasi dalam melakukan tugasnya masing-masing mampu berjalan dengan baik pula. Oleh karena itu komunikasi yang berkesinambungan perlu dilakukan dalam penerapan perubahan standar akuntansi yang berbasis kas menjadi standar akuntansi yang baru berbasis akrual (Sari, 2017). Studi terdahulu yang dilakukan oleh Putra dan Ariyanto (2015); Marsdenia dan Arthaingan, (2016); Sari (2017); Gigli dan Mariani (2018); Safitri (2019) menyatakan bahwa komunikasi berpengaruh positif terhadap implementasi sistem akuntansi berbasis akrual. Sementara studi lain oleh Iznillah (2015); Susanti dan Agusti (2015); Ismet, (2018) menyatakan bahwa komunikasi tidak berpengaruh terhadap implementasi sistem akuntansi berbasis akrual.

Faktor ketiga yang mempengaruhi pengimplementasian sistem ini adalah gaya kepemimpinan. Peran pemimpin dalam menerapkan gaya kepemimpinan suatu organisasi berpengaruh terhadap suatu perubahan sistem yang terjadi pada organisasi publik. Dukungan pemimpin dalam memberikan wewenang dan memotivasi

anggotanya akan adanya perubahan sistem yang diterapkan demi tercapainya efektifitas mampu mendorong tercapainya implementasi perubahan sistem tersebut. Oleh karena itu dalam pengimplementasian perubahan standar pengelolaan keuangan menjadi berbasis akrual pemerintah pusat maupun daerah selaku pemimpin perubahan harus mampu meyakinkan anggota-anggotanya untuk bekerjasama menerapkan sistem yang baru tersebut melalui pola kepemimpinan yang positif melalui komunikasi dan arahan yang baik dan terus menerus karena implementasi sistem akuntansi berbasis akrual ini adalah suatu proses berkelanjutan serta selalu mengalami perkembangan. Komitmen dari anggota-anggota organisasi juga menentukan keberhasilan pemimpin dalam menerapkan perubahan sistem ini. Apabila komitmen dari anggota rendah, maka implementasi perubahan sistem ini akan semakin lama tercapai demikian sebaliknya (Ismet, 2018). Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Putra dan Ariyanto, (2015); Sari (2017); Arif (2018) menyimpulkan bahwa gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap implementasi sistem akuntansi berbasis akrual. Sementara penelitian lain yang dilakukan oleh Arih, Rahayu dan Nurbaiti (2017) menyimpulkan bahwa gaya kepemimpinan tidak berpengaruh terhadap implementasi sistem akuntansi berbasis akrual.

Faktor keempat adalah sistem pengendalian internal (SIP). SIP adalah faktor internal organisasi pemerintahan yang wajib diterapkan secara terintegrasi dan terus menerus sebagaimana PP No.60 Tahun 2008 yang mengamanatkan bahwa semua organisasi pemerintah harus menerapkan sistem pengendalian internal yang baik dan

terkoordinasi tanpa terkecuali. Sistem pengendalian internal diartikan secara umum sebagai proses yang dirancang untuk memperoleh jaminan layak untuk mencapai tujuan organisasi meliputi realibilitas pelaporan keuangan, efektivitas dan efisiensi kinerja, dan kewajiban mengikuti hukum yang berlaku yang dilakukan oleh seluruh anggota organisasi yang bersangkutan. Sistem pengendalian internal berpengaruh penting pada keberlangsungan aliran informasi akuntansi di dalam pelaporan keuangan. Dalam laporan keuangan berbasis akrual sistem pengendalian internal dimaksudkan untuk pengecekan isi, tingkat ketelitian, dan reliabilitas data akuntansi yang dilaporkan Dewi, Purnamawati dan Herawati (2017).

Sistem pengendalian internal terimplementasi melalui tata cara anggota organisasi dalam melakukan pekerjaan dengan berpedoman pada aturan-aturan serta standar yang ditetapkan organisasi pemerintah khususnya standar pelaporan keuangan berbasis akrual. Dengan adanya sistem pengendalian internal yang terkoordinasi dengan baik diikuti keinginan dan konsistensi seluruh anggota dalam mengikuti aturan-aturan yang diterapkan pada SPI maka implementasi pelaporan keuangan berbasis akrual akan semakin baik khususnya dalam sistematika laporan yang dibuat karena salah satu tujuan utama dari penerapan SPI adalah realibilitas pelaporan keuangan sehingga laporan yang dibuat dapat berkualitas sebaik mungkin sesuai aturan yang berlaku. Penelitian yang dilakukan oleh Herawati (2014); Dewi, Purnamawati dan Herawati (2017); Mardiana dan Fahlevi (2017); Bruno dan Lapsley (2018); Prastiwi dan Mimba (2018) menyatakan bahwa sistem pengendalian internal berpengaruh

positif terhadap implementasi sistem akuntansi berbasis akrual. Sementara penelitian lain yang dilakukann oleh Ajhar, Akram dan Pituringsih (2015); Latifah, (2015) menyatakan bahwa SPI tidak berpengaruh terhadap implementasi sistem akuntansi berbasis akrual.

Faktor kelima adalah tingkat pemahaman akuntansi. Tingkat pemahaman akuntansi adalah faktor akhir dalam keberhasilan implementasi sistem akuntansi berbasis akrual laporan keuangan pemerintah. Disebut sebagai faktor akhir karena untuk mampu menghasilkan laporan keuangan berbasis akrual yang memenuhi standar, berkualitas tinggi dan sejalan dengan tujuan organisasi pemerintah diperlukan karyawan dengan kemampuan pemahaman akuntansi yang tinggi disamping karyawan yang bersangkutan mempunyai kemampuan pengetahuan yang baik pada bidang ilmu-ilmu yang lain. Tata cara penulisan laporan keuangan pemerintah berdasar pada sistem akuntansi berbasis akrual, meliputi prinsip nilai perolehan, realisasi dan basis akuntansi adalah bebrapa ketentuan penting yang harus dipahami oleh karyawan yang bersangkutan Dewi, Purnamawati dan Herawati (2017). Dengan adanya pemahaman yang dalam serta berkelanjutan mengenai ilmu akuntansi, maka pengimplementasian perubahan sistem akuntansi dari basis kas menjadi basis akrual akan semakin cepat dilakukan tentunya dengan konsistensi dari seluruh pihak-pihak yang bersangkutan. Apabila kualitas SDM meliputi kemampuan berpikir yang baik, beretika, dan memahami banyak bidang ilmu lain tetapi tidak memiliki pemahaman mendalam terkait akuntansi maka implementasi perubahan sistem ini akan cenderung berjalan

lebih lama. Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Diani (2014); Parandana (2016); Purwanti dan Wasman (2016); Yenni (2017) menyatakan bahwa tingkat pemahaman akuntansi karyawan berpengaruh positif terhadap implementasi sistem akuntansi berbasis akrual. Sementara penelitian lain yang dilakukan oleh (Nova, 2015) mengungkapkan bahwa tingkat pemahaman akuntansi tidak berpengaruh terhadap implementasi sistem akuntansi berbasis akrual.

Meninjau dari latar belakang serta perbedaan-perbedaan hasil penelitian tersebut, peneliti kemudian akan menguji kembali mengenai seberapa besar pengaruh sumber daya manusia (SDM), komunikasi, gaya kepemimpinan, sistem pengendalian internal dan pemahaman akuntansi terhadap penerapan sistem pengelolaan keuangan pemerintahan berbasis akrual. Oleh karena itu penelitian ini diberi judul “Analisis Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penerapan Standar Akuntansi Berbasis Akrual (Studi Kasus Pada SKPD Kantor Pemerintahan Kabupaten Pekalongan)”.

1.2 Rumusan Masalah

Implementasi sistem akuntansi berbasis akrual merupakan aspek penting yang harus diwujudkan pada setiap instansi khususnya instansi pemerintahan. Implementasi ini merupakan aturan wajib sebagaimana yang diamanatkan pemerintah pada pasal 3 ayat 1 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara. Akan tetapi secara riil implementasi sistem akuntansi berbasis akrual ini masih belum mampu dilakukan dengan optimal karena kendala pada berbagai faktor-faktor antara lain

kualitas SDM, komunikasi yang terjadi dalam organisasi, gaya kepemimpinan dari pemimpin instansi,, implementasi sistem pengendalian internal serta tingkat pemahaman akuntansi dari para karyawan instansi. Oleh karena itu dalam penelitian ini akan dianalisis kembali terkait pengaruh serta peran dari faktor-faktor tersebut terhadap optimalnya implementasi sistem akuntansi berbasis akrual. Berdasarkan pada uraian-uraian tersebut, maka rumusan masalah yang diperoleh pada penelitian ini antara lain:

1. Bagaimana pengaruh sumber daya manusia (SDM) terhadap penerapan standar akuntansi berbasis akrual pada pelaporan keuangan pemerintah ?
2. Bagaimana pengaruh komunikasi terhadap penerapan standar akuntansi berbasis akrual pada pelaporan keuangan pemerintah ?
3. Bagaimana pengaruh gaya kepemimpinan terhadap penerapan standar akuntansi berbasis akrual pada pelaporan keuangan pemerintah ?
4. Bagaimana pengaruh sistem pengendalian internal terhadap penerapan standar akuntansi berbasis akrual pada pelaporan keuangan pemerintah ?
5. Bagaimana pengaruh tingkat pemahaman akuntansi terhadap penerapan standar akuntansi berbasis akrual pada pelaporan keuangan pemerintah ?

1.3 Tujuan Penelitian

Terdapat beberapa tujuan dilakukannya penelitian ini antara lain :

1. Untuk mengetahui pengaruh sumber daya manusia (SDM) terhadap penerapan standar akuntansi berbasis akrual pada pelaporan keuangan pemerintah ?
2. Untuk mengetahui pengaruh komunikasi terhadap penerapan standar akuntansi berbasis akrual pada pelaporan keuangan pemerintah ?
3. Untuk mengetahui pengaruh gaya kepemimpinan terhadap penerapan standar akuntansi berbasis akrual pada pelaporan keuangan pemerintah ?
4. Untuk mengetahui pengaruh sistem pengendalian internal terhadap penerapan standar akuntansi berbasis akrual pada pelaporan keuangan pemerintah ?
5. Untuk mengetahui pengaruh tingkat pemahaman akuntansi terhadap penerapan standar akuntansi berbasis akrual pada pelaporan keuangan pemerintah ?

1.4 Manfaat Penelitian

Aspek Teoritis

1. Hasil dari penelitian ini dapat memberikan bukti empiris yang akurat terkait pengaruh SDM, komunikasi, gaya kepemimpinan, sistem pengendalian internal dan tingkat pemahaman akuntansi terhadap penerapan akuntansi akrual pada pengelolaan keuangan pemerintah.

2. Hasil dari penelitian ini dapat dijadikan bahan referensi lanjutan bagi peneliti-peneliti di masa mendatang yang ingin mengkaji lebih dalam mengenai penerapan SAP berbasis akrual.

Aspek Praktis

1. Hasil analisis hipotesis dalam penelitian ini dapat dijadikan acuan pemerintah mengenai penerapan SAP berbasis akrual secara optimal.
2. Data-data penelitian diharapkan mampu memberikan keterangan yang lebih mendalam mengenai pentingnya penerapan SAP berbasis akrual sehingga realisasi yang dilakukan dapat lebih menyeluruh.