

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengembangan Sistem Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua di Indonesia dilakukan secara bertahap sejak tahun 2010 dan pada tahun anggaran 2015, Pemerintah Indonesia mengimplementasikan sistem akuntansi berbasis akrual secara penuh. Indonesia bukan merupakan negara pertama yang memberlakukan sistem akuntansi berbasis akrual. Berdasarkan data dari Asian Development Bank (ADB) dan *International Federation of Accountants* (IFAC) dalam Modul Gambaran Umum Akuntansi Berbasis Akrua yang diterbitkan oleh Pusat Percepatan dan Akuntabilitas Pemerintah Pusat Tahun 2014, terdapat 12 negara dari 31 negara *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) yang telah sepenuhnya menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual, diantaranya Australia, Amerika Serikat, Selandia Baru, dan Swedia. Selain itu, terdapat beberapa negara yang sedang mengembangkan penerapan akuntansi akrual diantaranya Brazil, Argentina, Belanda, dan Vietnam.

Keberhasilan penerapan akuntansi akrual telah dicapai oleh Pemerintah Swedia yang menerapkan akuntansi di tingkat kementerian pada tahun 1993 dan penerapan pada laporan keuangan konsolidasian pada tahun berikutnya. Pengembangan dan implementasi akuntansi akrual memakan waktu selama beberapa tahun dengan tidak disertai perdebatan besar di pemerintahan dan tidak ada penolakan dari kementerian.

Keberhasilan penerapan akuntansi akrual juga telah dicapai pada tahun 1990-an oleh Selandia Baru. Departemen-departemen di Selandia Baru diberikan kesempatan untuk mengembangkan sendiri sistem akuntansi akrual selama dua tahun. Pada kenyataannya seluruh departemen di Selandia Baru telah siap dalam waktu 18 bulan.

Implementasi akuntansi akrual menuai kesuksesan di beberapa negara, namun, terdapat negara yang pernah mengalami kegagalan dalam menerapkan akuntansi akrual. Contohnya pada negara Nepal. Adhikari dan Mellemvik (2011) menyebutkan bahwa Nepal telah memperkenalkan akuntansi akrual sejak tahun 1980-an. Nepal merupakan negara yang sering mendapatkan bantuan dari lembaga internasional. Lembaga internasional berharap dana tersebut dapat dipertanggungjawabkan dengan baik sehingga “memaksa” Nepal untuk menerapkan akuntansi akrual. Kegagalan penerapan akuntansi akrual di Nepal diakibatkan oleh ketidakmampuan lembaga internasional dalam melihat rendahnya kemampuan sumber daya manusia dan kurangnya motivasi dari pemerintah. Kurangnya motivasi pemerintah dikarenakan adopsi akuntansi akrual bukan berdasarkan keinginan sendiri melainkan pemaksaan dari organisasi internasional. Hal tersebut menyebabkan gagasan akuntansi akrual telah digantikan oleh versi perbaikan dari *cash accounting* yang berdasarkan pada *cash basis International Public Sector Accounting Standard (IPSAS)*.

Pengembangan Sistem Akuntansi Berbasis Akrual di Indonesia ditandai dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Peraturan tersebut mengamanatkan bahwa pada implementasi akuntansi berbasis akrual, entitas pelaporan menyajikan laporan keuangan pokok, yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (SAL), Neraca, Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas (LAK), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), dan Catatan atas Laporan Keuangan. Sementara pada sistem akuntansi berbasis kas menuju akrual, tidak ada komponen laporan keuangan berupa Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (SAL), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), dan Laporan Operasional dalam komponen Laporan pokoknya.

Di dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 177/PMK.05/2015 tentang Pedoman Penyusunan dan Penyampaian Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga, Kementerian Negara/Lembaga menyusun dan menyampaikan Laporan Keuangan secara berjenjang mulai dari tingkat Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Anggaran (UAKPA) sampai dengan tingkat Unit Akuntansi Pengguna Anggaran (UAPA). LKKL yang dihasilkan di tingkat UAPA merupakan konsolidasi atau gabungan dari unit-unit dibawahnya. Unit terkecil yang menyusun laporan keuangan adalah UAKPA atau tingkat satuan kerja.

Kualitas laporan keuangan yang dihasilkan tingkat Kementerian Lembaga dipengaruhi oleh kualitas laporan keuangan yang dihasilkan oleh UAKPA atau tingkat satuan kerja. Oleh karena itu, hambatan-hambatan yang terjadi pada penyusunan laporan keuangan, harus diidentifikasi dari tingkat yang paling bawah yaitu tingkat satuan kerja.

Salah satu kendala dalam penyusunan laporan keuangan berbasis akrual yang tertuang di dalam hasil reviu Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga (LKKL) dalam Catatan Hasil Reviu Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) 2015 oleh Tim Reviu LKPP adalah sistem akuntansi akrual masih belum dipahami dengan baik oleh banyak operator Sistem Akuntansi Instansi Berbasis Akrual (SAIBA) pada satker. Hal ini mengakibatkan pencatatan akuntansi dengan sistem akrual belum dilaksanakan secara penuh. Disamping itu, di dalam pemberian Pendapat BPK mengenai Kesiapan Pemerintah dalam Pelaporan Keuangan Berbasis Akrual Tahun 2015, salah satu yang menjadi pokok masalah adalah ketidaksiapan Sumber Daya Manusia (SDM) dan aplikasi untuk mendukung penerapan pelaporan keuangan berbasis akrual. Pemerintah perlu melakukan optimalisasi SDM melalui pelatihan/sosialisasi SDM untuk meminimalisasi resiko ketidakandalan penyajian laporan keuangan. Selain itu, *International Public Sector Accounting Standard Board* (IPSASB) dalam publikasinya yang berjudul *Spotlight on Indonesia-from cash to accrual accounting 2015* menyatakan bahwa memiliki sumber daya yang cukup untuk menerapkan SAP berbasis akrual dengan baik adalah salah satu tantangan terbesar yang dihadapi sebuah pemerintahan dalam penerapan basis akrual.

Kompleksitas dari SAP berbasis akrual ini perlu mendapat perhatian khusus, dan tantangan yang dihadapi terkait kompleksitas ini adalah merubah *mindset* Sumber Daya Manusia (SDM) di Indonesia.

Melihat dari pengalaman Selandia Baru dalam mengimplementasikan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual, masalah yang pernah dihadapi dalam implementasi SAP berbasis akrual adalah komitmen yang diberikan oleh pegawai pemerintah itu sendiri (Champoux, 2006 dalam Ahmad, 2015). Selain itu, jika pegawai tidak memiliki kompetensi yang cukup, maka pegawai tersebut mungkin akan *resistance* terhadap sistem akuntansi yang baru (IFAC, 2013). Resistensi terhadap perubahan oleh pengguna atau disebut *user resistance* merupakan tantangan yang dihadapi dalam implementasi SAP basis akrual di Indonesia (Simanjuntak, 2010).

Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 270/PMK.05/2014 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual pada Pemerintah Pusat, SAP berbasis akrual di Indonesia dilaksanakan dengan sebuah sistem aplikasi terintegrasi. Selama sistem aplikasi terintegrasi belum dapat dilaksanakan, SAP berbasis akrual akan dilaksanakan dengan Sistem Akuntansi Instansi Berbasis Akrual (SAIBA). Ketika sebuah sistem baru diimplementasikan, para pengguna dapat menolak (*resistance*) maupun menerima (*acceptance*) dan mengadopsi sistem tersebut (Kim dan Kankanhalli, 2009). Perubahan sebuah sistem di dalam suatu organisasi merupakan perubahan yang besar, dan perubahan ini dapat mengubah aspek-aspek lain yang ada dalam sebuah organisasi (Ljungblom, M., & Isaksson, R. 2011). Kompleksitas dari SAP berbasis akrual dapat menimbulkan resistensi terutama bagi pegawai yang bertugas membuat laporan keuangan (Kasim, 2015). Kim dan Kankanhalli (2009) dalam Ahmad (2015) menyatakan bahwa *user resistance* dapat terjadi karena pengguna mengalami kesulitan dalam implementasi sebuah sistem.

Ter Bogt dan Van Helden (2000) dan Nor-Aziah dan Scapens (2007) dalam Harun Harun *et all* (2012) menyatakan bahwa perubahan aturan mengenai standar akuntansi dan pelaporan mungkin akan merubah atau menghasilkan bentuk pelaporan yang baru, akan tetapi perubahan tersebut belum tentu mengubah perilaku dari orang

yang menghasilkan dan menggunakan laporan tersebut. Oleh karena itu, menjadi penting bagi pembuat kebijakan untuk memperhatikan dampak perubahan tersebut kepada organisasi (Bale and Dale, 1998 dalam Harun *et all*, 2012).

Pada tahun 2015, penerapan standar akuntansi berbasis akrual memasuki tahap implementasi awal SAP berbasis akrual penuh. Perubahan atas Implementasi SAP menjadi SAP berbasis akrual pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) di lingkup Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi DKI Jakarta harus mendapat perhatian khusus. KPPN dalam koordinasi Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi DKI Jakarta dalam tahun anggaran 2015 menyalurkan dana APBN sebesar Rp 1.911 Triliun atau sekitar 80% dari total Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Tabel I.1. Data Pagu yang dikelola oleh Kanwil Ditjen PBN Prov. DKI Jakarta (dalam Trilyun Rupiah)

No.	Nama KPPN	Pagu BUN	Pagu K/L
1.	KPPN Jakarta I	-	68
2.	KPPN Jakarta II	1.062	42
3.	KPPN Jakarta III	-	92
4.	KPPN Jakarta IV	-	42
5.	KPPN Jakarta V	-	48
6.	KPPN Khusus Pinjaman dan Hibah	454	-
7.	KPPN Jakarta VI	-	24
8.	KPPN Jakarta VII	-	76
Total		1.911	

Sumber: Diolah dari Monitoring dan Evaluasi Penyerapan Anggaran Direktorat Pelaksanaan Anggaran DJPBN Tahun Anggaran 2015

Berdasarkan data tersebut, KPPN Jakarta III mendapat alokasi anggaran sekitar Rp. 92 Triliun, yaitu anggaran terbesar untuk satuan kerja Kementerian Negara/Lembaga dilingkup Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi DKI Jakarta. Pada tahap implementasi awal SAP Berbasis Akrual secara penuh, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai masalah tersebut dengan melakukan penelitian yang berjudul **“analisis perspektif satuan kerja terhadap faktor-faktor yang**

mempengaruhi implementasi standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual: studi pada satuan kerja dalam wilayah kerja KPPN Jakarta III”.

B. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini dibatasi dengan ruang lingkup sebagai berikut:

1. Penelitian dilakukan terhadap implementasi Standar Akuntansi Berbasis Akrual pada KPPN Jakarta III.
2. Objek pada penelitian ini adalah operator aplikasi Sistem Akuntansi Berbasis Akrual (SAIBA) atau penyusun laporan keuangan satuan kerja dalam wilayah kerja KPPN Jakarta III.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian ini menganalisis perspektif satuan kerja terhadap perubahan standar akuntansi, dengan rumusan masalah:

- a. Bagaimana perspektif satuan kerja terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi SAP berbasis akrual?
- b. Faktor-faktor apa yang perlu mendapat perhatian yang mempengaruhi implementasi SAP berbasis akrual agar implementasi SAP berbasis akrual berjalan dengan sukses?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui perspektif satuan kerja terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi SAP berbasis akrual pada tahap awal implementasi.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang perlu mendapat perhatian yang dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi SAP berbasis akrual.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

a. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan literatur dan bahan kajian teoritis khususnya terkait faktor-faktor yang perlu mendapat perhatian yang dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi SAP berbasis akrual.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak terkait seperti satuan kerja, KPPN, Kanwil Ditjen Perbendaharaan, Direktorat Jenderal Perbendaharaan khususnya Direktorat Akuntansi dan Pelaporan Keuangan dan Direktorat lain yang terkait sebagai bahan masukan untuk kebijakan yang terkait implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual.

F. Sistematika Pembahasan

Pembahasan Skripsi ini terdiri dari lima bab, dimana tiap-tiap bab tersebut berisi pembahasan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada Bab ini, penulis menguraikan latar belakang penelitian, ruang lingkup dan batasan penelitian, rumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika pembahasan penelitian.

BAB II LANDASAN TEORI

Pada Bab ini, penulis menguraikan mengenai teori-teori yang diambil dari literatur-literatur yang dianggap relevan. Selain itu, pada bab ini juga diuraikan mengenai penelitian-penelitian terdahulu dan penentuan hipotesis dari penelitian ini

BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ini, penulis menguraikan tentang gambaran umum objek penelitian, populasi dan sampel penelitian, teknik pengumpulan data penelitian, dan jenis dan sumber data. Selain itu, penulis akan mengidentifikasi variabel penelitian, menjelaskan model penelitian,

serta merumuskan pengujian hipotesis yang akan digunakan dalam penelitian.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan teori dan metodologi penelitian yang tercantum pada Bab II dan Bab III, penulis menjabarkan mengenai deskripsi data hasil penelitian, pengujian persyaratan, dengan melaporkan hasil penelitian, pengujian hipotesis dan interpretasi pembahasan.

BAB V SIMPULAN, SARAN, DAN KETERBATASAN

Dalam Bab ini, penulis mengambil simpulan berdasarkan analisis yang telah dilakukan pada bab sebelumnya, memberikan saran perbaikan serta menjelaskan keterbatasan penelitian