

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Reformasi birokrasi menuntut setiap elemen pemerintahan untuk selalu melakukan perbaikan guna mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat. Salah satu bentuk reformasi tersebut adalah reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara. Reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara diawali dengan diterbitkannya tiga paket undang-undang pengelolaan keuangan negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketiga undang-undang tersebut diharapkan dapat menjadi pondasi dasar tegaknya pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel.

Sebelum terbitnya undang-undang mengenai pengelolaan keuangan negara, kementerian negara/lembaga serta badan-badan layanan hanya menerbitkan Perhitungan Anggaran Negara (PAN) sebagai bentuk pertanggungjawaban atas dana anggaran yang dikelolanya. Hal ini disebabkan pada saat itu belum ada pedoman yang jelas dalam menyusun laporan keuangan pemerintah. Setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pertanggungjawaban atas pelaksanaan pengelolaan keuangan negara berubah dari PAN menjadi laporan keuangan. Informasi yang ada dalam laporan keuangan pemerintah akan digunakan untuk pengambilan keputusan dalam penyusunan kebijakan. Laporan keuangan yang tidak akuntabel akan menyebabkan kesalahan dalam pengambilan keputusan sehingga

kebijakan yang diambil pemerintah akan menjadi tidak ekonomis, efektif, dan efisien. Akibatnya, pemerintah akan kesulitan dalam mengatur alokasi sumber daya-sumber daya yang dimilikinya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Salah satu hal yang diatur dalam undang-undang pengelolaan keuangan negara adalah penyusunan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah pusat dan daerah. SAP diperlukan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas serta meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah. Untuk melaksanakan amanat dalam undang-undang tersebut, pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Standar Akuntansi Pemerintahan tersebut menggunakan basis kas menuju akrual (*cash toward accrual*), yaitu menggunakan basis kas untuk pengakuan transaksi pendapatan, belanja, dan pembiayaan, dan basis akrual untuk pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dana.

Penetapan SAP berbasis kas menuju akrual tersebut merupakan transisi sebelum pemerintah dapat menerapkan akuntansi berbasis akrual. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dapat dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas. Pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual dilaksanakan paling lambat lima tahun sejak Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tersebut diterbitkan. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tersebut perlu diganti. Hal inilah yang menjadi dasar diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang menganut basis akrual secara penuh dan menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005. Perbedaan basis kas menuju akrual dengan basis akrual penuh disajikan dalam Lampiran I.

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, mulai tahun anggaran 2015 pemerintah pusat dan daerah wajib menyelenggarakan Sistem Akuntansi Pemerintah berbasis akrual dalam penyajian laporan keuangannya. Tahun 2014 merupakan tahun terakhir pemerintah diperbolehkan menggunakan basis akuntansi kas menuju akrual.

Penerapan basis akrual dimaksudkan agar laporan keuangan pemerintah dapat memberikan informasi yang lebih baik dibandingkan ketika menggunakan basis kas menuju akrual.

Basis akrual merupakan salah satu ciri dari praktik manajemen keuangan publik modern. Akuntansi basis akrual sebelumnya telah diterapkan pada sektor swasta. Dengan melihat berbagai kelebihan akuntansi basis akrual pada sektor swasta tersebut, masyarakat dan lembaga-lembaga internasional seperti IMF, OECD, dan *World Bank* mendorong negara-negara di dunia untuk mengimplementasikan basis akrual pada pelaporan keuangannya. Efektivitas dan efisiensi kinerja pemerintah diharapkan dapat lebih ditingkatkan dengan menggunakan akuntansi basis akrual tersebut. Namun, akuntansi basis akrual merupakan hal yang baru bagi pemerintah. Entitas akuntansi dan entitas pelaporan pemerintah pusat menghadapi berbagai kendala ketika mengimplementasikan akuntansi basis akrual. Kendala-kendala yang dihadapi antara lain kesiapan satuan kerja yang belum maksimal, bimbingan teknis dan sosialisasi mengenai implementasi akuntansi berbasis akrual yang belum optimal, keterbatasan tenaga pendamping penyusun laporan keuangan, dan sistem aplikasi pendukung implementasi akuntansi berbasis akrual (aplikasi SAIBA) yang masih belum sempurna. Untuk dapat mengatasi kendala-kendala tersebut, perlu dikaji mengenai hal-hal yang mempengaruhi penerapan akuntansi basis akrual. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai hal tersebut guna mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi akuntansi berbasis akrual.

Abdul Khan dan Stephen Mayers (2009) melalui tulisannya yang berjudul *Transition to Accrual Accounting* dalam *Technical Notes and Manuals International Monetary Fund* (IMF) memberikan gambaran mengenai kondisi yang harus dipersiapkan oleh pemerintah sebelum mulai menerapkan akuntansi basis akrual. Kondisi tersebut meliputi diterimanya sistem akuntansi berbasis kas, adanya komitmen politik, kapasitas teknik yang memadai, dan sistem modern yang dapat mendukung pelaporan keuangan dengan baik. Putra (2015) menyatakan bahwa kualitas sumber daya manusia, komunikasi, komitmen organisasi, dan gaya

kepemimpinan berpengaruh positif terhadap kesiapan penerapan SAP berbasis akrual. Sedangkan menurut Adventana (2014) faktor yang mempengaruhi penerapan akuntansi basis akrual pada pemerintahan adalah kualitas sumber daya manusia dan komitmen organisasi, sedangkan teknologi informasi dan komunikasi tidak berpengaruh signifikan. Namun, Usman *et al.* (2014) menyatakan bahwa pelatihan yang diberikan kepada staf keuangan terkait penerapan akuntansi akrual terbukti berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat penerapan akuntansi akrual, sedangkan tingkat pendidikan staf, kualitas teknologi informasi, dukungan konsultan, pengalaman sebelumnya dalam menjalankan basis kas menuju akrual, latar belakang pendidikan pimpinan, dan ukuran satuan kerja tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat penerapan akuntansi akrual.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 9 disebutkan bahwa salah satu tugas menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang adalah menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Pengertian satuan kerja berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 171 Tahun 2007 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat adalah kuasa pengguna anggaran/pengguna barang yang merupakan bagian dari suatu unit organisasi pada kementerian negara/lembaga yang melaksanakan satu atau beberapa kegiatan dari suatu program. Setiap kementerian negara/lembaga mempunyai Unit Akuntansi Instansi (UAI) yaitu unit organisasional yang bersifat fungsional yang melaksanakan fungsi akuntansi dan pelaporan keuangan instansi yang terdiri dari Unit Akuntansi Keuangan dan Unit Akuntansi Barang. UAI yang melakukan kegiatan akuntansi dan pelaporan tingkat satuan kerja disebut Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Anggaran (UAKPA).

Kementerian negara/lembaga dibentuk untuk melaksanakan urusan tertentu dalam pemerintahan. Dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi kantor pusat kementerian negara/lembaga tersebut, dibentuk satuan kerja yang lokasinya dapat berada di pusat dan daerah. Seluruh pusat kementerian negara/lembaga berkedudukan di ibukota negara, yaitu Jakarta. Dengan demikian, satuan kerja yang berada dalam

wilayah pembayaran provinsi DKI Jakarta mencakup seluruh kementerian negara dan lembaga yang ada. Satuan kerja di wilayah Provinsi DKI Jakarta juga memiliki tingkat kinerja yang tinggi serta mempunyai kewenangan dalam mengelola dana APBN yang besar.

Sebagaimana ditunjukkan pada Tabel I.1, total pagu belanja untuk APBN tahun 2015 adalah Rp 1.984,1 triliun. Dari total pagu belanja tersebut, sebanyak Rp 1.549,9 triliun atau sebesar 78,12 persen dikelola oleh satuan kerja pusat di wilayah Provinsi DKI Jakarta. Dengan pagu anggaran dan tingkat kinerja yang tinggi, lebih banyak variasi transaksi yang mungkin terjadi pada satuan kerja wilayah Provinsi DKI Jakarta. Pengakuan, pencatatan, dan penyajian transaksi-transaksi tersebut berdasarkan PP Nomor 71 Tahun 2010 harus menggunakan SAP berbasis akrual. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai implementasi akuntansi berbasis akrual pada satuan kerja lingkup Provinsi DKI Jakarta.

Tabel I.1 Perbandingan Pagu Belanja Satuan Kerja Wilayah Prov. DKI Jakarta dengan Pagu Belanja APBNP 2015

KPPN	Pagu	Persentase Terhadap Belanja dalam APBN
(dalam triliun rupiah)		
Anggaran Belanja pada APBNP 2015 sebesar Rp. 1.984,1		
KPPN Jakarta I	1,4	0.07%
KPPN Jakarta II	1.072,8	54.07%
KPPN Jakarta III	3,4	0.17%
KPPN Jakarta IV	8,1	0.41%
KPPN Jakarta V	15,6	0.79%
KPPN Jakarta VI	8,1	0,41%
KPPN Jakarta VII	24,1	1,21%%
KPPN Khusus Pinjaman dan Hibah	416,3	20,98%
TOTAL	1.549,9	78,12%

Sumber: Diolah dari Dit. PA dan Pokok-pokok APBNP 2015

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi akuntansi berbasis akrual pada pemerintah pusat? Judul yang diambil penulis dalam penelitian ini adalah **“Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Akuntansi Berbasis Akrual (Studi pada Satuan Kerja Wilayah Provinsi DKI Jakarta)”**.

B. Ruang Lingkup Penelitian

Pembahasan penelitian ini difokuskan pada faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi akuntansi berbasis akrual. Objek penelitian ini adalah satuan kerja yang termasuk dalam wilayah pembayaran seluruh KPPN di wilayah DKI Jakarta. KPPN-KPPN tersebut meliputi KPPN Jakarta I, KPPN Jakarta II, KPPN Jakarta III, KPPN Jakarta IV, KPPN Jakarta V, KPPN Jakarta VI, dan KPPN Jakarta VII dengan responden petugas Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Anggaran (UAKPA) pada satuan kerja di wilayah Provinsi DKI Jakarta.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah sumber daya manusia yang dimiliki satuan kerja berpengaruh signifikan terhadap implementasi akuntansi berbasis akrual?
2. Apakah sistem dan teknologi informasi yang dimiliki satuan kerja berpengaruh signifikan terhadap implementasi akuntansi berbasis akrual?
3. Apakah komitmen organisasi yang dimiliki satuan kerja berpengaruh signifikan terhadap implementasi akuntansi berbasis akrual?
4. Apakah gaya kepemimpinan berpengaruh signifikan terhadap implementasi akuntansi berbasis akrual?
5. Apakah ukuran satuan kerja berpengaruh signifikan terhadap implementasi akuntansi berbasis akrual?

D. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah di atas, maka tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah sumber daya manusia yang dimiliki satuan kerja berpengaruh signifikan terhadap implementasi akuntansi berbasis akrual.
2. Untuk mengetahui apakah sistem dan teknologi informasi yang dimiliki satuan kerja berpengaruh signifikan terhadap implementasi akuntansi berbasis akrual.
3. Untuk mengetahui apakah komitmen organisasi yang dimiliki satuan kerja berpengaruh signifikan terhadap implementasi akuntansi berbasis akrual.
4. Untuk mengetahui apakah gaya kepemimpinan berpengaruh signifikan terhadap implementasi akuntansi berbasis akrual.
5. Untuk mengetahui apakah ukuran satuan kerja berpengaruh signifikan terhadap implementasi akuntansi berbasis akrual.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat yang penulis harapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat akademis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti empiris mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi akuntansi berbasis akrual pada satuan kerja kementerian negara/lembaga. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan penelitian selanjutnya yang sejenis.

2. Manfaat teknis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan menjadi bahan pertimbangan bagi pihak-pihak pembuat kebijakan akuntansi terkait faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi akuntansi berbasis akrual. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran bagi pimpinan satuan kerja terkait hal-hal yang harus ditingkatkan untuk mendukung keberhasilan implementasi akuntansi berbasis akrual.

F. Sistematika Pembahasan

Penelitian ini disusun dalam lima bab dan tiap bab terbagi dalam subbab-subbab dengan urutan pembahasan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan tentang gambaran umum penyusunan skripsi. Penjelasan tersebut mencakup uraian mengenai latar belakang masalah, ruang lingkup penelitian,

rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan dan penelitian.

BAB II LANDASAN TEORI

Bab ini memuat kerangka teori yang relevan dengan pokok permasalahan dan menjadi acuan dalam melaksanakan penelitian. Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai dasar penerapan akuntansi berbasis akrual pada pelaporan keuangan pemerintah pusat, tujuan dan manfaat implementasi basis akrual, serta faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan implementasi akuntansi basis akrual tersebut.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini menjelaskan mengenai gambaran umum dari satuan kerja lingkup pembayaran KPPN-KPPN wilayah Provinsi DKI Jakarta yang menjadi objek dalam penelitian ini, alasan pengambilan objek, jenis dan metode pengumpulan data, populasi dan sampel, serta metode analisis data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini akan menguraikan analisis hasil pengumpulan data, hasil pengolahan dan interpretasi data penelitian, dan pembahasan hipotesis terkait faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi akuntansi berbasis akrual pada satuan kerja serta perbaikan yang dapat dilakukan.

BAB V SIMPULAN, SARAN, DAN KETERBATASAN

Bab ini akan menyajikan simpulan yang diperoleh dari penelitian. Dari kesimpulan tersebut, penulis akan mengusulkan saran untuk perbaikan. Selain itu, penulis juga akan menguraikan keterbatasan dari penelitian.