

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perubahan pada paradigma manajemen baru sektor publik atau yang lebih dikenal dengan *New Public Management* (NPM), menyebabkan perubahan pada akuntansi sektor publik, yaitu perubahan sistem akuntansi dari akuntansi berbasis kas menjadi akuntansi berbasis akrual. Perubahan tersebut diperlukan karena sistem akuntansi berbasis kas dianggap saat ini tidak lagi memuaskan, terutama karena kekurangannya dalam menyajikan gambaran keuangan yang akurat dan dalam memberikan informasi manajemen yang berguna dan memadai untuk memfasilitasi perencanaan dan proses kinerja (Cohen *et al.*, 2007).

Tabel 1.1
Daftar negara yang menerapkan akuntansi akrual

No	Negara	Catatan
1.	Selandia Baru	Akuntansi akrual penuh, penyusunan laporan keuangan konsolidasi sejak tahun 1992
2.	Australia	Akuntansi akrual penuh, penyusunan laporan keuangan konsolidasi sejak tahun 1997
3.	Amerika Serikat	Akuntansi akrual penuh, penyusunan laporan keuangan konsolidasi sejak tahun 1998
4.	Kanada	Akuntansi akrual penuh, penyusunan laporan keuangan konsolidasi sejak tahun 2002
5.	Inggris	Akuntansi akrual penuh, penyusunan laporan keuangan konsolidasi sejak tahun 2006
6.	Prancis	Berpindah ke akrual, standar yang berlaku dalam pengembangan mengacu pada IFRS
7.	Yunani	Akuntansi akrual pada penyusunan laporan keuangan konsolidasian
8.	Islandia	Akuntansi akrual pada penyusunan laporan keuangan konsolidasian dengan beberapa elemen dalam basis kas
9.	Italia	Akuntansi akrual pada penyusunan laporan keuangan konsolidasian dengan beberapa elemen dalam basis kas

Sumber : *modernizing the EU accounts-enhanced management information and greater transparency* pada www.ec.europa.eu/budget dalam Riyanto (2015)

Basis kas pada akuntansi, awalnya telah diterapkan di berbagai negara untuk aktivitas sektor publik. Pada Tabel 1.1 dijelaskan pada awal tahun 1990-an

telah digunakan dalam laporan keuangan dan anggaran berbasis akrual yang pertama kalinya di dunia yaitu di Selandia Baru. Kemudian dalam perkembangan satu dekade berikutnya, telah terjadi perubahan besar dalam penggunaan basis akuntansi dari basis kas menuju/menjadi basis akrual di negara-negara anggota *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) meskipun masih terdapat perbedaan derajat akrual-nya diantara negara-negara tersebut. Penggunaan akuntansi basis akrual telah menjadi salah satu ciri dari praktik manajemen keuangan (Riyanto, 2015).

Pengadopsian manajemen baru sektor publik di Indonesia dalam kegiatan pengelolaan keuangan negara dimulai dengan diberlakukannya Undang – Undang No. 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, Undang – Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang – Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara). Salah satu ketentuan dalam Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mensyaratkan bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang disusun dan disajikan dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP) sebagai basis penyusunan laporan keuangan bagi instansi pemerintah.

Salah satu penjelasan di Undang – Undang Perbendaharaan Negara disebutkan bahwa SAP dimaksud ditetapkan dalam suatu peraturan pemerintah yang saat ini diatur dengan PP No. 71 Tahun 2010. Salah satu ciri pokok dari perubahan tersebut adalah penggunaan basis kas menjadi basis akrual. Perbedaan dari basis tersebut, SAP berbasis kas mengakui dan mencatat transaksi pada saat terjadinya penerimaan dan pengeluaran kas dan tidak

mencatat aset dan kewajiban. Sedangkan SAP Berbasis Akrua adalah SAP yang mengakui pendapatan, beban, aset, utang, dan ekuitas dalam pelaporan finansial berbasis akrual, serta mengakui pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam pelaporan pelaksanaan anggaran berdasarkan basis yang ditetapkan dalam APBN/APBD.

Undang – Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mensyaratkan pemerintah untuk menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual paling lambat 5 tahun sejak diterbitkannya Undang – Undang tersebut. Kemudian sebagai pedoman pelaksanaannya terbit pula Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, namun hingga batas waktu yang ditetapkan, pemerintah belum berhasil menerapkan sistem akuntansi yang baru. Hingga terbit Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan untuk mengganti PP No. 24 Tahun 2005. Pada PP No. 71 Tahun 2010 batas waktu penerapan sistem akuntansi akrual secara penuh (*full accrual*) diundur sampai dengan tahun 2014.

Penerapan akuntansi berbasis akrual di daerah juga harus didasari oleh regulasi daerah, yang merupakan turunan dari peraturan diatasnya (pusat) dengan penyesuaian karakteristik dan kondisi di daerah untuk hal-hal tertentu. Tingkat kesuksesan penerapan akuntansi berbasis akrual berbeda-beda untuk masing-masing pemerintah daerah. Hal tersebut terjadi karena dipengaruhi oleh kemampuan organisasi dalam menangani karakteristik daerahnya masing-masing (Liguori and Steccolini, 2011). Sampai dengan tahun 2015 banyak pemerintah daerah yang belum menyiapkan regulasi tentang kebijakan akuntansi dan sistem akuntansi berbasis akrual, sebagaimana terlihat dalam tabel 1.2.

Maka penerapan akuntansi akrual ini sangat perlu menjadi perhatian banyak pihak.

Tabel 1.2
Penyelesaian Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota
tentang Kebijakan Akuntansi Berbasis Akrual dan SAPD

Peraturan Gubernur/ Bupati/ Walikota tentang	Provinsi			Kabupaten/Kota			Total Prov/Kab/Kota		
	Jml	Yang Menyelesaikan Perkada	%	Jml	Yang Menyelesaikan Perkada	%	Jml	Yang Menyelesaikan Perkada	%
Kebijakan Akuntansi	34	34	100	508	232	46	542	266	49
Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah	34	34	100	508	169	33	542	203	37

Sumber : *Direktorat Jenderal Keuangan Daerah 2014*

Regulasi di Pemerintah Kabupaten Blitar tentang basis akuntansi diatur dalam sebuah Peraturan Kepala Daerah, yakni Peraturan Bupati Blitar nomor 42 tahun 2009 dan Peraturan Bupati nomor 28 tahun 2010 tentang kebijakan akuntansi Pemerintah Kabupaten Blitar. Dimana dalam paragraf 74 menerangkan bahwa basis akuntansi yang di terapkan adalah basis kas untuk pengakuan pendapatan, belanja dan pembiayaan dalam LRA dan basis akrual untuk pengakuan aset, kewajiban dan ekuitas dana dalam neraca. Setelah terbitnya PP no. 71 tahun 2010 tentang SAP, Pemerintah kabupaten Blitar menerbitkan Peraturan Bupati Blitar no. 30 tahun 2014 tentang kebijakan akuntansi pemerintah Kabupaten Blitar yang dirubah dengan Peraturan Bupati Blitar nomor 30 tahun 2015 dan perubahan kedua Peraturan Bupati Blitar nomor 7 tahun 2016 yang merubah basis akuntansi yang semula basis kas menjadi basis akrual.

Penerapan akuntansi berbasis akrual di Pemerintah Kabupaten Blitar secara teknis mengacu pada Peraturan Bupati Blitar nomor 46 tahun 2014 tentang Sistem Akuntansi Pemerintah Kabupaten Blitar yang mengatur tentang

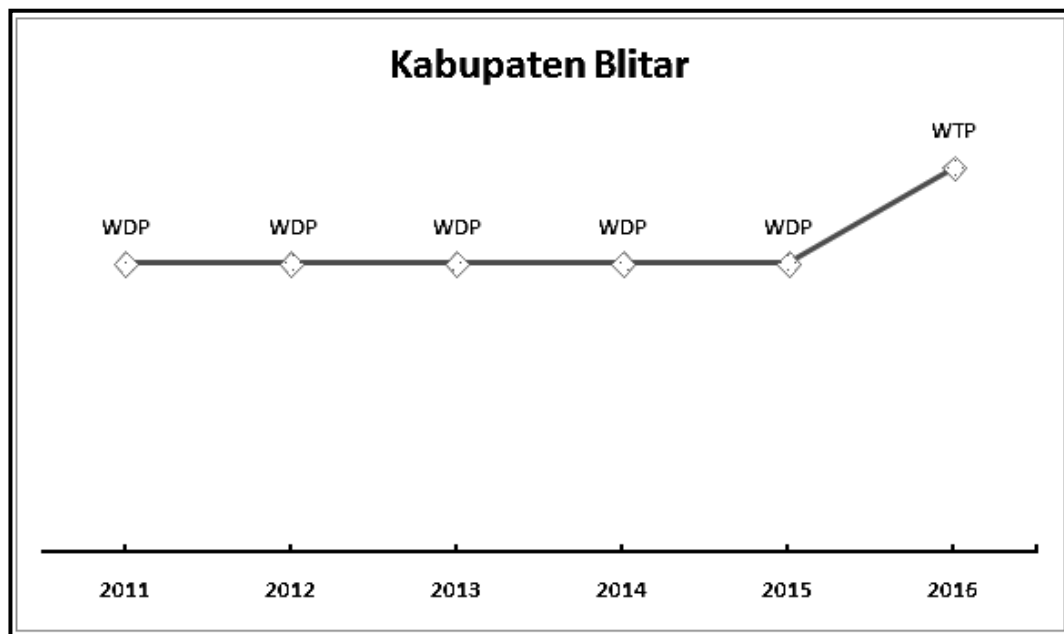
Sistem akuntansi SKPD, sistem akuntansi PPKD dan Bagan Akun Standar, serta pemberlakuan akuntansi berbasis akrual di Pemerintah Kabupaten Blitar mulai 1 Januari 2015. Peraturan Bupati ini merupakan Produk turunan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomer 64 tahun 2013 tentang Penerapan akuntansi pemerintahan berbasis akrual pada pemerintah daerah.

Terdapat alasan mengapa penelitian mengenai penerapan akuntansi akrual pada pemerintah ini perlu dilakukan, terutama karena konsep akuntansi akrual di lingkungan pemerintah masih sangat baru, dan juga besarnya perhatian Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam penilaian laporan keuangan daerah yang harus sudah menerapkan akuntansi akrual pada tahun 2015. Sepengetahuan peneliti di Pemerintah Kabupaten Blitar penelitian mengenai penerapan akuntansi akrual pada pemerintahan sangat kurang. Penerapan sistem akuntansi berbasis akrual merupakan proses yang berkesinambungan dan terpadu. Dampak yang dihasilkan dari penerapan sistem ini tidak dapat dilihat dalam waktu yang singkat. Pemahaman tentang faktor – faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan dalam pengenalan sistem akuntansi yang baru, khususnya pada konteks pemerintahan daerah ini sangat menarik untuk obesrvasi.

Hal yang menarik adalah opini audit dari BPK kepada Pemerintah Kabupaten Blitar, setelah penerapan akuntansi akrual di Pemerintah Kabupaten Blitar pada tahun kedua (tahun 2016), sesuai Gambar 1.1 menunjukkan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah mendapatkan opini BPK Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) setelah sekian lama hanya mendapat Opini BPK Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Hal ini menunjukkan bahwa salah satu kriteria

dalam audit yakni kesesuaian standar akuntansi pemerintah sudah bisa dipenuhi oleh laporan pemerintah daerah Kabupaten Blitar.

Gambar 1.1
Perkembangan Opini BPK atas LKPD Kabupaten Blitar



Sumber : www.surabaya.bpk.go.id

Penerapan akuntansi berbasis akrual di pemerintah daerah memiliki banyak faktor yang mempengaruhi, upaya yang telah dilakukan pemerintah daerah dalam menerapkan akuntansi berbasis akrual belum sepenuhnya efektif karena adanya permasalahan yang terkait dengan kebijakan, sumber daya manusia (SDM) dan teknologi informasi untuk mendukung pelaporan keuangan berbasis akrual (BPK, 2015). Oleh karena itu perlu diteliti tentang kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang dalam hal ini pertama, terkait faktor pendidikan, Penelitian yang menyimpulkan bahwa pendidikan berpengaruh pada penerapan akuntansi akrual adalah Stamatiadis, *et al.*, (2009), hasil berbeda di peroleh dari penelitian Kusuma (2013) dimana pendidikan tidak berpengaruh terhadap penerapan akuntansi akrual.

Kedua, terkait kualitas SDM adalah faktor pelatihan bagi pengelola keuangan, Pelatihan SDM terkait dengan penerapan SAP berbasis akrual di Pemerintah daerah belum memadai. Sebanyak 81 pemda (74,31%) tidak merencanakan kebutuhan pelatihan SDM, sehingga sebagian pelatihan yang dilaksanakan oleh pemda tidak bermanfaat untuk meningkatkan kompetensi SDM (BPK, 2015). Penelitian pengaruh pelatihan terhadap penerapan akuntansi akrual dilakukan Stamatiadis, *et al.*, (2009), Purnomo (2016) dan Kusuma (2013) yang kesemuanya menyimpulkan bahwa pelatihan berpengaruh terhadap penerapan akuntansi akrual.

Faktor lain yang mempengaruhi penerapan akuntansi akrual adalah dukungan teknologi informasi, Sistem aplikasi yang digunakan pemerintah daerah belum sepenuhnya dapat menghasilkan laporan keuangan yang valid, akurat, dan sesuai dengan SAP berbasis akrual (BPK, 2015). Penelitian faktor dukungan teknologi informasi menurut Stamatiadis, *et al.*, (2009), Purwaningrum (2017), dan Purnomo (2016) mempengaruhi penerapan akuntansi akrual sedangkan menurut Kusuma (2013) tidak ada pengaruh dukungan teknologi informasi terhadap penerapan akuntansi akrual.

Selain yang disebutkan dalam permasalahan penerapan akuntansi akrual oleh hasil pemeriksaan kinerja BPK tahun 2015, yang tidak kalah menarik adalah faktor komitmen organisasi, akuntansi berbasis akrual merupakan hal baru bagi pengelola keuangan sehingga diperlukan adanya sebuah komitmen organisasi bagi para pelakunya dalam menjalankan perubahan sistem akuntansi ini. Simanjuntak (2010) dan (Yogantara, 2012) menyatakan bahwa dukungan yang kuat dari pimpinan dan kerjasama dengan pegawai merupakan kunci keberhasilan dari suatu perubahan. Penelitian pengaruh komitmen organisasi

terhadap penerapan akuntansi akrual dilakukan oleh Ariyanto (2015) dan Azman (2015) yang kesemuanya menyatakan adanya hubungan antar keduanya.

Keberhasilan atau kegagalan penerapan akuntansi berbasis akrual dalam menghasilkan laporan keuangan yang lebih transparan dan akuntabel pada Pemerintah Kabupaten Blitar tidak lepas dari peran satuan kerja dan pengaruh dari faktor – faktor yang ada pada satuan kerja tersebut, mulai dari faktor kualitas sumber daya manusia di instansi tersebut yang dipengaruhi oleh bidang pendidikan staf keuangan, pelatihan keuangan, dukungan teknologi informasi, dan komitmen organisasi dalam menjalankan basis kas menuju basis akrual dalam pemerintahan tersebut.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini memilih pelatihan sebagai pemoderasi, penelitian dengan pelatihan sebagai pemoderasi sepengetahuan peneliti belum pernah dilakukan dalam menguji penerapan akuntansi akrual. Pemilihan pelatihan sebagai moderasi ini bermaksud ingin menguji apakah pelatihan bisa memperkuat atau memperlemah pengaruh pendidikan, teknologi informasi dan komitmen organisasi terhadap penerapan akuntansi akrual pada Pemerintah Kabupaten Blitar.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah tingkat pendidikan berpengaruh terhadap penerapan akuntansi akrual?
2. Apakah dukungan teknologi informasi berpengaruh terhadap penerapan akuntansi akrual?

3. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap penerapan akuntansi akrual?
4. Apakah pelatihan memoderasi hubungan tingkat pendidikan terhadap penerapan akuntansi akrual?
5. Apakah pelatihan memoderasi hubungan dukungan teknologi informasi terhadap penerapan akuntansi akrual?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui pengaruh tingkat pendidikan terhadap penerapan akuntansi akrual?
2. Mengetahui pengaruh teknologi informasi terhadap penerapan akuntansi akrual?
3. Mengetahui pengaruh komitmen organisasi terhadap penerapan akuntansi akrual?
4. Mengetahui pelatihan memoderasi hubungan tingkat pendidikan terhadap penerapan akuntansi akrual?
5. Mengetahui pelatihan memoderasi hubungan dukungan teknologi informasi terhadap penerapan akuntansi akrual?

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang bisa dihasilkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teori

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu akuntansi kelangsungan hidup dari organisasi itu sendiri (Teori Kontingensi) dalam keberhasilan penerapan akuntansi akrual di Pemerintah Kabupaten Blitar.

2. Manfaat Empiris

Penelitian ini memberikan ide maupun saran kepada pengguna anggaran dan pejabat penatausahaan keuangan, agar dalam menjalankan tugas dan kewajibannya sebagai pejabat di satuan kerja perangkat daerah Pemerintah Kabupaten Blitar terkait dengan kebijaksanaan pemerintah daerah dalam hal pengelolaan keuangan yang sudah menggunakan akuntansi akrual harus lebih memperhatikan, terutama skill kualitas sumber daya manusia / pegawai pengelolaan keuangan SKPD yang dilihat dari segi tingkat pendidikan, pelatihan keuangan, dukungan teknologi informasi serta komitmen organisasi.

3. Manfaat Kebijakan

Memberikan ide dan masukan bagi Pemerintah Daerah dalam hal pengelolaan keuangan yang berbasis akrual yaitu pentingnya memperhatikan bidang pendidikan staf / pegawai keuangan yang secara langsung berhubungan dengan pelaporan keuangan. Yang kedua mengadakan pelatihan keuangan secara intensitas pelatihan keuangan khususnya tentang pengelolaan keuangan berbasis akrual. Ketiga dukungan teknologi informasi yang harus selalu menjadi pertimbangan dalam mengalokasikan anggaran yang ada, serta komitmen organisasi dari pegawai satuan kerja perangkat daerah itu sendiri yang harus selalu termotivasi dan lebih diperhatikan lagi.