

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Pelaporan keuangan merupakan hasil akhir dari proses akuntansi. Setiap instansi baik pemerintahan maupun swasta membutuhkan laporan keuangan untuk berbagai kepentingan. Tujuan umum laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Secara spesifik, tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah menyajikan informasi yang berguna untuk akuntabilitas, manajemen, transparansi, keseimbangan antar generasi (*intergenerational equity*), dan evaluasi kinerja.

Penyampaian laporan keuangan yang informatif akan mendukung era perubahan pemerintahan dalam bidang keuangan untuk menuju *good governance*. Menurut Simanjuntak, “Tiga prinsip utama yang mendasari penerapan *good governance* dalam sektor publik adalah partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas”. Partisipasi mendorong keterlibatan dari sektor swasta dan masyarakat dalam pengambilan keputusan publik, dan penyerahan jasa dan barang kepada para pemakai. Transparansi merupakan keterbukaan informasi atas penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan akuntabilitas menunjukkan adanya kewajiban untuk melaporkan secara akurat dan tepat waktu informasi yang terkait dengan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan. Akuntansi sangat erat

keterkaitannya dengan ketiga prinsip utama dari *good governance* di atas. Menurut simanjuntak, “Akuntansi pada hakekatnya adalah proses pencatatan secara sistematis atas transaksi keuangan yang bermuara pada pelaporan untuk dapat dimanfaatkan oleh para pemakai untuk berbagai kebutuhan”.

Pemerintah daerah membutuhkan laporan keuangan sebagai pertanggungjawaban kepada masyarakat atas pengelolaan keuangan daerah seperti dituangkan dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Dalam Undang-Undang tersebut diharuskan kepada Pemerintah Pusat, Kementrian/Lembaga, serta Pemerintah Daerah untuk menyusun dan menyampaikan laporan keuangan.

Sebagai tindak lanjut dari UU nomor 17 tahun 2003 tersebut, pemerintah menerbitkan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintah (KSAP) pada tahun 2005 berupa Peraturan Pemerintah (PP) 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut penyajian laporan keuangan menganut basis akuntansi kas menuju akrual (*cash towards accrual basis*), yang dinyatakan dalam lampiran III Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Penyajian Laporan Keuangan, Basis Akuntansi Yang Digunakan Dalam Laporan Keuangan Pemerintah.

UU No. 17 Tahun 2003 mengamanatkan bahwa pendapatan dan belanja baik dalam penganggaran maupun laporan pertanggungjawabannya diakui dan diukur dengan basis akrual. Hal tersebut dapat dilihat dari Pasal 1 UU No.17 Tahun 2003

yang mendefinisikan Pendapatan Negara/Daerah adalah hak Pemerintah Pusat/Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dan Belanja Negara/Daerah adalah kewajiban pemerintah pusat/daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 36 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:

”Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 13, 14, 15, dan 16 undang-undang ini dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas.”

Menindaklanjuti UU No. 17 Tahun 2003 tersebut, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 perlu diganti dengan Peraturan Pemerintah yang baru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 yang berisi tentang SAP Berbasis Akrual. Akuntansi berbasis akrual adalah suatu basis akuntansi di mana transaksi ekonomi dan peristiwa lainnya diakui, dicatat, dan disajikan dalam laporan keuangan pada saat terjadinya transaksi tersebut tanpa memperhatikan waktu kas atau setara kas diterima atau dibayarkan. Dalam akuntansi berbasis akrual, waktu pencatatan (*recording*) sesuai dengan saat terjadinya arus sumber daya sehingga dapat menyediakan informasi yang paling komprehensif karena seluruh arus sumber daya dicatat.

Akuntansi Berbasis Akrual merupakan salah satu sarana pendukung yang diperlukan dalam rangka transparansi dan akuntabilitas Pemerintahan. Seperti yang dijelaskan Van Der Hoek (2005) dalam KSAP (2006) bahwa Akuntansi Berbasis Akrual telah berhasil diterapkan diberbagai negara maju dan membawa manfaat.

Manfaat Akuntansi Berbasis Akrua adalah mendukung manajemen kinerja, memfasilitasi manajemen keuangan yang lebih baik, memperbaiki pengertian akan biaya program, memperluas dan meningkatkan informasi alokasi sumber daya, meningkatkan pelaporan keuangan dan memfasilitasi dan meningkatkan manajemen aset (termasuk kas).

Menurut Simanjuntak (2010), Laporan keuangan yang dihasilkan dari penerapan SAP Berbasis Akrua dimaksudkan untuk memberi manfaat lebih baik bagi para pemangku kepentingan, baik para pengguna maupun pemeriksa laporan keuangan pemerintah, dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan. Kelebihan yang diperoleh dari penerapan akrua adalah tergambarkannya informasi operasi atau kegiatan. Dalam sektor komersial, gambaran perkembangan operasi atau kegiatan ini dituangkan dalam Laporan Laba Rugi. Sedangkan dalam akuntansi pemerintah, laporan sejenis ini diciptakan dalam bentuk Laporan Operasional atau Laporan Surplus/Defisit.

Dalam menerapkan Akuntansi Berbasis Akrua, Pemerintah tidak hanya membuat Peraturan Pemerintah yang terkait, tetapi harus mengantisipasi kendala atau tantangan yang akan dihadapi dalam mengimplementasikan Akuntansi Berbasis Akrua tersebut. Menurut Simanjuntak Deputi Pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Perekonomian, BPKP Ketua Komite Kerja Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) 2010, “Keberhasilan perubahan akuntansi pemerintahan sehingga dapat menghasilkan laporan keuangan yang lebih transparan dan lebih akuntabel memerlukan upaya dan kerja sama dari berbagai pihak”. Beberapa tantangan dalam implementasi akuntansi pemerintahan berbasis akrua adalah:

1. Sistem Akuntansi dan *IT Based system*

Melihat kompleksitas implementasi Akuntansi Berbasis Akrual, dapat dipastikan bahwa Penerapan Akuntansi Berbasis Akrual di lingkungan pemerintah memerlukan Sistem Akuntansi dan *IT Based system* yang lebih rumit dengan disertai Sistem Pengendalian Intern yang memadai untuk memberikan keyakinan atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara. Sistem akuntansi dan *IT Based system* merupakan sarana pendukung Penerapan Akuntansi Basis Akrual dikarenakan Sistem Akuntansi merupakan dasar dalam proses pembuatan laporan keuangan dan sarana pendukungnya adalah *IT Based system* yang merupakan sarana untuk menghasilkan informasi tentang laporan keuangan.

Menurut Azhar (2007), perangkat pendukung seperti komputer, *software* dan lain-lainnya merupakan salah satu faktor pendukung Penerapan Peraturan Pemerintah. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Nugraheni dan Subaweh (2008), menunjukkan bahwa Peningkatan kualitas laporan keuangan dipengaruhi oleh tersedianya sarana prasarana yaitu komputer yang memadai untuk mengaplikasikan SAP.

2. Komitmen Pimpinan

Dukungan yang kuat dari Pimpinan merupakan kunci keberhasilan dari suatu perubahan. Dalam organisasi manapun termasuk birokrasi publik, Pemimpin memegang peranan yang strategis. Berhasil tidaknya birokrasi publik menjalankan tugas-tugasnya sangat ditentukan oleh kualitas pemimpinnya.

Menurut Azhar (2007), Komitmen berpengaruh terhadap Penerapan Permendagri 13 Tahun 2006 hal tersebut dilihat dari terlambatnya penyusunan APBD dan penyampaian laporan keuangan karena tidak adanya komitmen untuk mempelajari peraturan yang baru. Komitmen dari Pimpinan dalam hal Penerapan Basis Aktual sangat diperlukan, hal tersebut berhubungan dengan tugas dan wewenang pimpinan untuk mengawasi dan mencari permasalahan yang terjadi, selanjutnya mencari jalan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

3. SDM yang Kompeten

Keberhasilan Penerapan Akuntansi Berbasis Akrua adalah terletak pada SDM yang menyiapkan dan menyusun laporan keuangan, kebutuhan SDM dalam rangka penyelenggaraan Akuntansi Berbasis Akrua sangat dibutuhkan demi keberhasilan Penerapan Akuntansi Berbasis Akrua. Penyusunan laporan keuangan oleh SDM yang Kompeten akan menghasilkan laporan keuangan yang transparan, dan akuntabilitas serta memperlancar dan mempermudah proses penyusunan laporan keuangan.

Menurut Nazier (2009), penempatan pegawai yang keliru, tingkat pemahaman dasar staf mengenai administrasi keuangan negara yang lemah, penugasan dan *reward system* yang belum tepat, serta pendidikan dan pelatihan SDM yang tidak efektif merupakan faktor yang harus diperhatikan untuk mempersiapkan sumber daya manusia (SDM) aparatur pemerintah menuju tata kelola keuangan yang akuntabel dan transparan.

4. Resistensi

Sebagai layaknya untuk setiap perubahan, bisa jadi ada pihak internal yang sudah terbiasa dengan sistem yang lama dan enggan untuk mengikuti perubahan. Untuk itu, perlu disusun berbagai kebijakan dan dilakukan berbagai sosialisasi sehingga Penerapan Akuntansi Berbasis Akrua dapat berjalan dengan baik.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Azhar (2007), terdapat Resistensi terhadap Penerapan Permendagri 13 Tahun 2006 hal tersebut terlihat dari keengganan atau ketidaktertarikan SDM untuk mempelajari peraturan yang baru karena begitu cepat dan sangat berbeda dari peraturan sebelumnya. Resistensi terjadi antara lain dikarenakan individu merasa terancam dengan adanya perubahan, hal ini terkait dengan jabatan atau keperluan tertentu yang didapat pada posisi saat ini dan keengganan individu untuk mempelajari dan memahami tujuan perubahan tersebut dilaksanakan demi kebaikan organisasi.

Penerapan Akuntansi Berbasis Akrua memberikan manfaat terhadap pelaporan keuangan yang harus transparan dan akuntabel, namun dalam pelaksanaannya memerlukan persiapan dan perubahan yang kompleks terutama dalam hal sarana dan prasarana serta SDM. Sistem Akuntansi dan *IT Based system* merupakan sarana dan prasarana yang dibutuhkan dan SDM yang Kompeten yang menjadi motor penggerak dalam pelaksanaan tersebut. Komitmen Pimpinan juga merupakan faktor penentu Penerapan Akuntansi Berbasis Akrua karena tanpa Pimpinan yang melakukan pengawasan dan memberi motivasi maka pelaksanaan perubahan tersebut terasa sangat sulit, dan perlu diperhatikan juga tentang hambatan

yang akan terjadi misalnya terjadi Resistensi oleh pegawai yang harus diatasi dengan bijak dan tepat.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang Pengaruh Sistem Akuntansi dan *IT Based system*, Komitmen Pimpinan, SDM yang Kompeten, dan Resistensi terhadap Penerapan Standar Akuntansi Berbasis Akrua. Penelitian yang akan dilaksanakan dibatasi pada satu kota saja yaitu Kota Surabaya. Berdasarkan hasil penelitian awal yang dilakukan oleh Simanjuntak yang menyebutkan bahwa tantangan Implementasi Basis Akrua adalah Sistem Akuntansi dan *IT Based system* termasuk Sistem Pengendalian Intern yang andal, Komitmen Pimpinan, SDM yang memadai dan Resistensi, maka peneliti menggunakan variabel Sistem Akuntansi dan *IT Based system*, Komitmen Pimpinan, SDM yang Kompeten, Resistensi sebagai variabel-variabel yang diduga akan mempengaruhi Penerapan Standar Akuntansi Berbasis Akrua.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Sistem Akuntansi dan *IT Based system* berpengaruh terhadap Penerapan Standar Akuntansi Berbasis Akrua di Pemerintah Kota Surabaya?
2. Apakah Komitmen Pimpinan berpengaruh terhadap Penerapan Standar Akuntansi Berbasis Akrua di Pemerintah Kota Surabaya?
3. Apakah SDM yang Kompeten berpengaruh terhadap Penerapan Standar Akuntansi Berbasis Akrua di Pemerintah Kota Surabaya?

4. Apakah Resistensi berpengaruh terhadap Penerapan Standar Akuntansi Berbasis Akrua di Pemerintah Kota Surabaya?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Dengan memperhatikan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menguji dan membuktikan secara empiris Pengaruh Sistem Akuntansi dan *IT Based system* terhadap Penerapan Standar Akuntansi Berbasis Akrua di Pemerintah Kota Surabaya.
2. Menguji dan membuktikan secara empiris Pengaruh Komitmen Pimpinan terhadap Penerapan Standar Akuntansi Berbasis Akrua di Pemerintah Kota Surabaya.
3. Menguji dan membuktikan secara empiris Pengaruh SDM yang Kompeten terhadap Penerapan Standar Akuntansi Berbasis Akrua di Pemerintah Kota Surabaya.
4. Menguji dan membuktikan secara empiris Pengaruh Resistensi terhadap Penerapan Standar Akuntansi Berbasis Akrua Di Pemerintah Kota Surabaya.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagi peneliti, hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan pemahaman tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua yang ada dalam PP Nomor 71 Tahun 2010.
2. Bagi Pemerintah Kota Surabaya, hasil penelitian ini dapat menjadi masukan dan dapat menjadi acuan dalam membuat kebijakan terkait perekrutan, pelatihan dan

evaluasi dari kinerja sumber daya manusia di Pemerintah Kota Surabaya khususnya pegawai keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

3. Bagi akademisi, hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi bahan referensi bagi akademisi untuk mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang akuntansi sektor publik.