

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Pemerintah adalah organisasi publik yang dibentuk untuk mengelola dana dari masyarakat (Siregar, 2105). Untuk memenuhi kebutuhan informasi yang semakin meningkat akan akuntabilitas keuangan, efisiensi dan efektifitas, maka pemerintah terus berupaya melakukan berbagai perubahan. Untuk mewujudkan hal tersebut pemerintah terus memperbaiki kualitas informasi yang dihasilkan.

Perjuangan untuk merevormasi akuntansi pemerintahan dimulai oleh Departemen Keuangan sekitar tahun 1979-1980, dengan melakukan rencana studi modernisasi sistem akuntansi pemerintah, yang saat itu masih secara manual. Pertanggungjawaban keuangan pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menggunakan Perhitungan Anggaran Negara (PAN), yang disusun secara manual dan menggunakan akuntansi tunggal (*single entry accounting*) berdasarkan basis kas (*cash basis*). PAN disampaikan kepada DPR selama 2-3 tahun setelah periode APBN berakhir.

Studi modernisasi akuntansi pemerintahan baru terlaksana setelah disetujui dan dibiayai oleh Bank Dunia, untuk pengembangan sistem pembukuan berpasangan secara manual. Tahun 1986 dikembangkan desain untuk sistem akuntansi pusat dan

sistem akuntansi instansi. Pada tahun 1987/1988 mulai dilakukan simulasi pada Departemen Pekerjaan Umum, Sosial, dan Perdagangan di wilayah Jakarta, Medan, dan Surabaya.

Tahun 1989 dibentuk proyek pengembangan sistem akuntansi pemerintahan (tahap I) yang berbasis komputer, dengan bantuan biaya dari Bank Dunia. Tahun 1992 dibentuk Badan Akuntansi Keuangan Negara (BAKUN) yang mempunyai fungsi sebagai *central accounting office*.

Dan tahun 1995 dibentuk proyek pengembangan sistem akuntansi pemerintahan pada tahap II sebagai kelanjutan proyek tahap I. tahun 1999 baru dilakukan sistem implementasi, namun masih banyak hambatan.

Paket bantuan IMF tahun 1997/1998 berisi persyaratan *good governance*, yang merevormasi manajemen keuangan pemerintah dan sistem akuntansi pemerintahan. khusus revormasi akuntansi pemerintahan, diberlakukan dengan diumumkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dengan keluarnya undang-undang tersebut mendesak standar akuntansi pemerintahan sebagai basis penyusunan dan audit laporan keuangan instansi pemerintah. Tanpa standar akuntansi pemerintah, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tidak dapat menerbitkan opini audit. Perangkat-perangkat aturan dan pedomannya disiapkan oleh pemerintah, untuk keperluan pelaksanaan, pengawasan dan pertanggung jawabannya.

Negara mengubah pola administrasi keuangan (*financial administration*) menjadi pengelolaan keuangan (*financial management*) khusus untuk organisasi pemerintahan, mulai diperkenalkan sistem yang baru dengan keluarnya keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 337/KMK.012/2003 tentang sistem akuntansi dan laporan keuangan pemerintah pusat, setelah dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara.

Salah satu perwujudan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 adalah menetapkan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual yang ditetapkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) No. 71 Tahun 2010 sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 2005 tentang standar akuntansi pemerintahan berbasis kas. Penerapan PP No. 24 Tahun 2005 memang masih bersifat sementara, hal ini sesuai dengan amanat yang tertuang dalam pasal 36 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan maka digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas.

Sementara itu untuk pengakuan, pengukuran, pendapatan dan belanja berbasis akrual menurut pasal 36 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 harus dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Perubahan standar akuntansi pemerintah menuju berbasis akrual akan membawa dampak kepada pengelolaan keuangan negara.

Adanya penetapan PP. No. 71 Tahun 2010 maka penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual telah mempunyai landasan hukum. Hal ini berarti pemerintah mempunyai kewajiban untuk dapat segera menerapkan standar akuntansi pemerintahan yang baru yaitu standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual yang harus dilaksanakan selambat-lambatnya tahun 2015. Hal ini sesuai dengan pasal 32 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 yang mengamanatkan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan dan hal ini ditegaskan dalam pasal 4 ayat (1) PP No. 71 Tahun 2010 menyebutkan bahwa pemerintah menetapkan standar akuntansi berbasis akrual. Standar akuntansi pemerintahan tersebut disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) yang independen dan ditetapkan dengan peraturan pemerintah (PP) setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Beberapa negara yang menerapkan standar akuntansi berbasis akrual memiliki kendala-kendala yang dihadapi pada awal penerapan standar akuntansi berbasis akrual (Christensen, 2002). Di negara Malaysia, terdapat kendala berupa kurangnya tenaga akuntan yang profesional dan berkualitas. Pemerintah Malaysia belum memberikan insentif bagi staf akuntansinya. Insentif ini meliputi biaya tahunan dan beasiswa bagi akuntan pemerintah untuk kursus yang mengarah pada keahlian akuntansi profesional (Saleh and Pendlebury, 2006). Berbeda dengan Negara Malaysia, di Negara Estonia telah ada kualifikasi pelatihan untuk para akuntan. Selain

itu staf dari kementrian, auditor, pemerintah, dan anggota parlemen membutuhkan pelatihan di bidang akuntansi keuangan (Tikk, 2010). Namun, pada pulau Fiji ada ketergantungan pada konsultan internasional sehingga menyebabkan membengkaknya biaya. Rendahnya keterampilan dasar akuntan publik juga menjadi salah satu hambatan dalam penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual di Fiji (Tickell, 2010).

Persiapan penerapan akuntansi akrual di Hong Kong telah dimulai sejak tahun 2003 dan tahun 2004. Dengan diberlakukannya sistem yang baru ini, masalah yang dihadapi kemudian adalah sistem akuntansi akrual akan memberikan dampak yang sangat besar terhadap sistem, pelaksana, dan budaya yang telah berjalan sejak lama. Penerapan sistem yang baru tersebut tentunya akan membutuhkan biaya yang secara signifikan cukup besar, baik untuk menyiapkan *hardware* maupun *software* yang akan digunakan. Untuk pelaksana, tentunya akan tidak mudah dan cepat dalam menyiapkan para akuntan pemerintah agar dapat memahami sistem akrual dengan baik. Sedangkan dampak terhadap budaya, tentunya akan berpengaruh signifikan terhadap budaya di hampir seluruh departemen pemerintah karena selama ini departemen-departemen tersebut bekerja layaknya pusat biaya. Selandia Baru merupakan salah satu negara yang paling sukses dalam menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual disektor publiknya. Tingkat perubahan (*the degree of change*) dalam manajemen sektor publik di Selandia Baru dilalui dengan cepat dan sangat inovatif. Pemerintah mereformasi hampir di semua lini pemerintahan, mulai dari pelaksana

(para pejabat pengelola keuangan dan akuntan negara), sistem yang digunakan, hingga ke budaya yang dianut di setiap lembaga negara, yang digunakan dalam *Public Finance Act 1989* (Ghulam, 2003).

Beberapa akademisi dan peneliti telah melakukan penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual diantaranya yaitu :

Putra (2015) meneliti mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual. Kesimpulan dari penelitian tersebut adalah bahwa kualitas sumber daya manusia, komunikasi, komitmen organisasi, dan gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap kesiapan penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual.

Herlina (2013) meneliti mengenai analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kesiapan pemerintah daerah dalam implementasi PP No. 71 Tahun 2010 studi empiris kabupaten Nias Selatan. Kesimpulan yang didapat didalam penelitian ini adalah bahwa dari keseluruhan item yang dianalisis dihasilkan tiga faktor yang mempengaruhi kesiapan pemerintah daerah dalam implementasi sistem akuntansi berbasis akrual yaitu informasi, perilaku, dan keterampilan. Dari tiga faktor yang mempengaruhi tersebut merupakan ekstraksi dari enam belas item pernyataan yang merupakan bagian dari lima variabel yang mempengaruhi kesiapan Pemerintah Daerah dalam implementasi sistem akuntansi pemerintahan berbasis akrual yaitu

komunikasi, kompetensi sumber daya manusia, struktur birokrasi, komitmen pemimpin, dan resistensi terhadap perubahan.

Kristiawati (2015) meneliti mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan penerapan akuntansi berbasis akrual pada pemerintahan daerah Kalimantan barat. Kesimpulan dari penelitian ini adalah ada beberapa faktor yang sangat berperan dalam keberhasilan penerapan standar akuntansi berbasis akrual yaitu komitmen, kualitas SDM yang dibutuhkan, dan perangkat pendukung.

Adventana (2014) meneliti mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pemerintah provinsi DIY dalam implementasi SAP berbasis akrual menurut PP No. 71 tahun 2010. Kesimpulan dari penelitian ini adalah ada beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi standar akuntansi berbasis akrual yaitu sumber daya manusia, komitmen organisasi, sedangkan teknologi informasi, dan komunikasi tidak mempengaruhi kesiapan penerapan SAP berbasis akrual.

Widianti dkk (2016), meneliti mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi akuntansi akrual pada sektor pemerintah. Kesimpulan dari penelitian tersebut adalah terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi penerapan standar akuntansi berbasis akrual yaitu tingkat Pendidikan, dukungan konsultan, pengalaman menjalankan basis kas, sedangkan pelatihan staf keuangan, dan kualitas teknologi informasi tidak berpengaruh kepada penerapan standar akuntansi berbasis akrual.

Kusuma (2013) meneliti mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat penerapan akuntansi akrual pada pemerintah.

Menurut Siregar (2015), walaupun memiliki kelebihan, akuntansi pemerintahan berbasis akrual memiliki kelemahan. Kelemahan tersebut terletak pada berbagai tantangan untuk dapat menerapkannya. Ada beberapa faktor yang merupakan tantangan penerapan yang perlu diatasi, yaitu sumber daya manusia, teknologi informasi, pendanaan, resistensi, dan komitmen pimpinan.

Dari beberapa penelitian diatas, terdapat inkonsisten dari hasil penelitian yang dilakukan. Hasil dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Adventana (2014), menunjukkan bahwa sumber daya manusia dan komitmen organisasi memiliki pengaruh positif signifikan terhadap kesiapan penerapan SAP berbasis akrual, variabel teknologi informasi, dan variabel komunikasi tidak berpengaruh terhadap kesiapan penerapan SAP berbasis akrual. Sedangkan dalam penelitian Putra (2015), variabel kualitas sumber daya manusia, komunikasi, komitmen organisasi, dan gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap kesiapan penerapan SAP berbasis akrual.

Karena terdapat perbedaan hasil dalam penelitian yang telah dilakukan sebelumnya dan melihat pentingnya penerapan standar akuntansi berbasis akrual. Maka peneliti ingin melakukan penelitian untuk menguji kembali apakah terdapat pengaruh dari variabel sumber daya manusia, komitmen organisasi, komunikasi, dan teknologi informasi terhadap implementasi SAP berbasis akrual menurut PP. No. 71 Tahun 2010 pada Kabupaten Sleman.

## **B. Rumusan Masalah.**

Berdasarkan latar belakang diatas dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Apakah sumber daya manusia yang dimiliki pemerintah Kabupaten Sleman berpengaruh terhadap kesiapan penerapan standar akuntansi pemerintah (SAP) berbasis akrual menurut PP No. 71 Tahun 2010?
2. Apakah komitmen organisasi yang dimiliki pemerintah Kabupaten Sleman berpengaruh terhadap kesiapan penerapan standar akuntansi pemerintah (SAP) berbasis akrual menurut PP No. 71 Tahun 2010?
3. Apakah teknologi informasi yang diterapkan pemerintah Kabupaten Sleman berpengaruh terhadap kesiapan penerapan standar akuntansi pemerintah (SAP) berbasis akrual menurut PP No. 71 Tahun 2010?
4. Apakah tata cara komunikasi yang dilakukan pemerintah Kabupaten Sleman berpengaruh terhadap kesiapan penerapan standar akuntansi pemerintah (SAP) berbasis akrual menurut PP No. 71 tahun 2010?
5. Apakah sumber daya manusia, komitmen organisasi, teknologi informasi dan tata cara komunikasi pemerintah Kabupaten Sleman berpengaruh terhadap kesiapan penerapan standar akuntansi pemerintah (SAP) berbasis akrual menurut PP. No 71 Tahun 2010?
- 6.

### **C. Batasan Masalah**

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan tidak menggunakan seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada pada pemerintah kabupaten Sleman. Penelitian ini dilakukan tahun 2018 pada Badan Keuangan Dan Aset Daerah, dan Dinas yang ada pada pemerintah kabupaten Sleman yaitu: Dinas Kebudayaan, Dinas Pariwisata dinas prindustrian dan perdagangan, dinas PUPKP, Dinas Perhubungan, Dinas Komunikasi Dan Informatika, Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil, Dinas Sosial, Dinas Tenaga Kerja, Dinas Pertanian, Pangan, Dan Perikanan, Dinas Pendidikan, Dinas Pemuda Dan Olahraga.

### **D. Tujuan Penelitian.**

Berdasarkan latar belakan dan rumusan masalah yang diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui pengaruh sumber daya manusia yang dimiliki pemerintah kabupaten Sleman terhadap penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual menurut PP No. 71 Tahun 2010.
2. Mengetahui pengaruh komitmen organisasi yang dimiliki pemerintah kabupaten Sleman terhadap kesiapan penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual menurut PP No. 71 Tahun 2010.

3. Mengetahui pengaruh teknologi informasi yang diterapkan pemerintah kabupaten Sleman terhadap kesiapan penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual menurut PP No. 71 Tahun 2010.
4. Mengetahui pengaruh tata acara komunikasi yang dilakukan pemerintah kabupaten Sleman terhadap kesiapan penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual menurut PP No. 71 Tahun 2010.
5. Mengetahui pengaruh sumber daya manusia, komitmen organisasi, teknologi informasi, dan tata cara komunikasi pemerintah kabupaten Sleman terhadap kesiapan penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual menurut PP No. 71 Tahun 2010.

#### **E. Manfaat Penelitian**

##### **1. Kontribusi Praktek**

Hasil dari riset akan mempunyai kontribusi untuk memberikan bahan pertimbangan terhadap penerapan PP No. 71 Tahun 2010 agar dapat menerapkan basis akrual secara maksimal. Penelitian ini diharapkan dapat meminimalkan kesalahan dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah Kabupaten Sleman berbasis akrual dengan meninjau kendala yang dihadapi pemerintah daerah dalam penerapannya. Perbaikan praktek diharapkan dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah Kabupaten Sleman.

##### **2. Kontribusi Kebijakan**

Hasil penelitian ini akan memiliki kontribusi kebijakan mendukung Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) No. 71 Tahun 2010 dan kebijakan-kebijakan lain di lingkungan pemerintah yang akan dipertimbangkan setelah melihat riset yang dilakukan.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terbagi menjadi 3 bab. Adapun sistematika penulisan proposal ini adalah sebagai berikut :

**BAB I : PENDAHULUAN**

Berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

**BAB II : LANDASAN TEORI**

Berisi landasan teori yang mendasari penelitian, membahas hasil-hasil penelitian terdahulu yang sejenis, dan hipotesis penelitian.

**BAB III : METODE PENELITIAN**

Menguraikan deskripsi dari variabel-variabel penelitian, definisi operasional, penentuan sampel penelitian, jenis dan sumber data penelitian, metode pengumpulan data penelitian, serta metode pengumpulan data penelitian serta metode analisis data dan alat yang digunakan dalam penelitian.

**BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Merupakan hasil dari penelitian yang menguraikan gambaran umum objek penelitian dan analisis data.

## BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Berisi tentang kesimpulan hasil penelitian, saran yang diperlukan untuk pihak yang berkepentingan dan keterbatasan penelitian.

