

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Organisasi sektor publik di seluruh dunia telah terlibat dalam strategi perubahan kelembagaan, organisasi dan manajerial dalam rangka memenuhi kebutuhan yang semakin meningkat akan akuntabilitas keuangan, efisiensi dan efektifitas. Perubahan tersebut menjadikan sistem manajemen tradisional sektor publik yang awalnya terkesan birokratis, kaku dan hierarkis menjadi manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Perubahan manajemen sektor publik tersebut kemudian dikenal dengan istilah *New Public Management* (NPM).

NPM berakar dari teori manajemen yang beranggapan bahwa praktik bisnis komersial dan manajemen sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan praktik dan manajemen pada sektor publik. Oleh karena itu, untuk memperbaiki kinerja sektor publik, perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan disektor swasta ke dalam sektor publik, seperti pengadopsian mekanisme pasar, kompetisi tender, dan privatisasi perusahaan – perusahaan publik (Mardiasmo, 2002).

Dengan adanya perubahan pada sektor publik tersebut, terjadi pula 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).

Menurut Christiaens, et al. (2001 ; 2003) reformasi akuntansi pemerintahan sering menjadi langkah pertama reformasi pemerintah dan itulah sebabnya dapat dianggap sebagai kondisi yang penting dan prasyarat bagi keberhasilan reformasi pemerintah lainnya di bawah gelombang transformasi NPM, seperti reformasi organisasi dan manajerial. Oleh karena itu, penerapan yang efektif dan sukses dari reformasi akuntansi berperan penting dan dominan dalam penerapan dan keberhasilan praktik dan teknik NPM lain dalam organisasi sektor publik. Tanpa implementasi yang memadai dan sukses, semua manfaat, tujuan dan harapan reformasi akan hilang karena fakta bahwa sistem akuntansi yang baru tidak akan dapat memberikan informasi manajerial dan keuangan yang relevan dan akurat untuk mendukungnya (Christiaens dan Van Peteghem, 2003).

Pengadopsian NPM di Indonesia dalam bidang reformasi keuangan negara dimulai dengan diberlakukannya paket undang – undangbidang keuangan negara (UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU 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 yaitu mewajibkan adanya Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sebagai basis penyusunan laporan keuangan bagi instansi pemerintah.

Dalam 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 akuntansi dari basis kas menjadi basis akrual. Secara sederhana, akuntansi berbasis kas mengakui dan mencatat transaksi pada saat terjadinya penerimaan dan pengeluaran kas dan tidak mencatat aset dan kewajiban. Sedangkan basis akrual mengakui dan mencatat transaksi pada saat terjadinya transaksi (baik kas maupun non kas) dan mencatat aset dan kewajiban.

Undang – undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara masyarakat 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 Pemerintah, namun hingga batas waktu yang ditetapkan, pemerintah belum berhasil menerapkan sistem akuntansi yang baru. Hingga terbit Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2010 tentang Standar Auntansi 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.

Penelitian mengenai Akuntansi akrual di Indonesia diantaranya dilakukan oleh Solikhin (2007) yang menunjukkan kesiapan pemerintah yang masih kurang atas penerapan Standar Akuntansi Pemerintah. Sementara penelitian sebelumnya di beberapa negara mengenai adopsi

sistem akuntansi berbasis akrual pada organisasi sektor publik, menyatakan bahwa implementasi dari sistem akuntansi berbasis akrual sering disertai dengan sejumlah besar kelemahan dan masalah (masalah akuntansi, sumber daya manusia, organisasi dan keuangan) yang menghambat atau menunda tingkat adopsi, sehingga transisi dari sistem akuntansi basis kas menuju basis akrual tidak akan terjadi secara cepat dan lengkap (Christiaens, 2001 : Guthrie, 1998: Carlin and Guthrie, 2003: Hodges and Mellet, 2003; Brusca, 1997).

Penelitian ini mengacu pada penelitian Stamatiadis, et al. (2009) di Yunani yang mengukur sampai sejauh mana tingkat adopsi reformasi akuntansi akrual pada sektor publik dan menghubungkan tingkat kepatuhan (*compliance*) akuntansi akrual dengan faktor – faktor kontigensi yang ada pada organisasi sektor publik tersebut. Hasil penelitian tersebut menunjukkan tingkat adopsi akuntansi akrual pada sektor publik di Yunani yang cukup rendah setelah enam tahun peraturan tentang hal tersebut ditetapkan, selain itu penelitian tersebut juga menunjukkan faktor – faktor kontigensi yang terbukti memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat adopsi akuntansi akrual tersebut, diantaranya faktor tingkat pendidikan staf, pelatihan, kualitas teknologi informasi dan dukungan konsultan. Juga terdapat faktor yang terbukti tidak memiliki pengaruh yang signifikan yaitu faktor pengalaman, pendidikan pimpinan dan ukuran organisasi.

Berbeda dengan Stamatiadis, et al (2009) penelitian ini menggunakan instansi pemerintah vertikal (tingkat satuan kerja) di

Indonesia, karena satuan kerja merupakan ujung tombak pemerintah pusat di daerah dan berkaitan langsung dengan setiap penerapan peraturan – peraturan baru dalam hal ini yaitu penerpaan sistem akuntansi berbasis akrual.

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 amanat undang – undang agar pemerintah segera menggunakan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual, dan sepengetahuan peneliti di Indonesia penelitian mengenai penerapan akuntansi akrual pada pemerintah masih sangat kurang. Di sisi lain hasil penelitian sebelum mengenai akuntansi di negara – negara lain belum menyediakan bukti yang cukup meyakinkan keberhasilan para pengadopsi akuntansi akrual dalam meningkatkan akuntabilitas sektor publik (Cohen et al, 2007; Christiaens, 2001; Guthrie, 1998; Carlin and Guthrie, 2003; Hodges and Mellet, 2003; Brusca, 1997).

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 adalah penting. Keberhasilan atau kegagalan penerapan akuntansi berbasis akrual pada pemerintah tidak lepas dari peran satuan kerja dan pengaruh dari faktor – faktor yang ada pada satuan kerja tersebut, mulai dari faktor sumber daya manusia seperti tingkat pendidikan

staf, pelatihan yang diberikan, dan latar belakang pendidikan pimpinan, faktor organisasional seperti kualitas teknologi informasi dan dukungan konsultan, maupun faktor situasional lainnya seperti pengalaman satuan kerja dalam menjalankan basis kas menuju akrual dan ukuran satuan kerja tersebut.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulisan ingin menguji kembali sampai sejauh mana tingkat penerapan akuntansi akrual dan menguji pengaruh dari faktor – faktor sumber daya manusia, organisasional dan situasional terhadap tingkat penerapan akuntansi akrual pada tingkat satuan kerja dan pengaruh dari faktor – faktor tersebut diatas, diharapkan dapat memberikan bukti dan gambaran yang lebih nyata mengenai tingkat adopsi dan implementasi sistem akuntansi akrual pada pemerintah di Indonesia. Oleh karena itu, penelitian ini diberi judul “Analisis Faktor – faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Penerapan Akuntansi Akrual Pada Pemerintah”.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Apakah sumber daya manusia mempunyai pengaruh dan signifikan terhadap penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual?
2. Apakah komitmen organisasi mempunyai pengaruh yang positif dan signifikan terhadap penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual?

3. Apakah infrastruktur mempunyai pengaruh yang positif dan signifikan terhadap penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual?
4. Apakah dukungan konsultan berpengaruh pada tingkat penerapan akuntansi akrual?
5. Apakah latar belakang pendidikan pimpinan yang berorientasi bisnis berpengaruh pada tingkat penerapan akuntansi akrual?

3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

3.1. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui apakah sumber daya manusia mempunyai pengaruh yang positif dan signifikan terhadap penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual.
2. Untuk mengetahui apakah komitmen organisasi mempunyai pengaruh yang positif dan signifikan terhadap penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual.
3. Untuk mengetahui apakah infrastruktur mempunyai pengaruh yang positif dan signifikan terhadap penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual.
4. Untuk mengetahui apakah dukungan konsultan mempunyai pengaruh yang positif dan signifikan terhadap penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual.

5. Untuk mengetahui apakah latar belakang pendidikan pimpinan mempunyai pengaruh yang positif dan signifikan terhadap penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual.

3.2. Manfaat Penelitian

Kontribusi utama dari studi adalah memberikan bukti empiris dari tingkat keberhasilan dalam menerapkan sistem akuntansi akrual dan faktor – faktor yang berperan dalam implementasi tersebut.

Dan juga untuk meningkatkan pemahaman kepada para peneliti dan para pimpinan mengenai proses implementasi dan tantangan reformasi. Serta membantu mereka memperbaiki model dan meningkatkan sistem yang efektif dalam proses implementasi dan proses proyek – proyek yang sama di masa depan.

4. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terbagi menjadi lima bab. Adapun sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan

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

BAB II : Telaah Pustaka

Berisi landasan teori yang mendasari penelitian , membahas hasil – hasil penelitian terdahulu yang sejenis, dan hipotesis penelitian, serta

kerangka pemikiran yang menggambarkan hubungan antar variabel penelitian.

BAB III : Metode Penelitian

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

BAB IV : Hasil dan Pembahasan

Bab ini menjelaskan mengenai deskripsi objek penelitian, analisis data, dan pembahasannya.

BAB V : Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian, keterbatasan penelitian, dan saran untuk penelitian selanjutnya.

