

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Implementasi *new public management* khususnya dalam pengelolaan keuangan negara di Indonesia dimulai dengan lahirnya paket undang-undang keuangan negara, yakni 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 sebagai tonggak dasar reformasi keuangan negara. Reformasi keuangan negara tersebut mencakup reformasi bidang akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 pasal 36 ayat (1) mengisyaratkan pemerintah untuk menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual dalam pengakuan pendapatan dan belanja paling lama 5 (lima) tahun, dengan bunyi 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-selambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas”

Pada awalnya pemerintah menjalankan standar akuntansi menggunakan basis kas yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Lima tahun kemudian PP No. 24 Tahun 2005 ini digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 SAP berbasis akrual. Pemberlakuan PP No. 71 Tahun 2010 ini membawa perubahan besar dalam sistem pengelolaan keuangan di Indonesia, dan pemerintah mempunyai kewajiban untuk menerapkan SAP berbasis akrual selambat-lambatnya tahun 2015.

Hasil pemeriksaan BPK RI terhadap 86 LKKL dan Laporan Keuangan Bendahara Umum Negara (LKBUN) pada laporan keuangan tahun 2015 menunjukkan adanya penurunan opini, dimana terdapat 56 Laporan Keuangan Kementerian Lembaga (LKKL) yang mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian

(WTP), 26 LKKL dan LKBUN mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), serta 4 LKKL mendapatkan opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP), sedangkan pada tahun 2014 hasil pemeriksaan atas 86 LKKL dan LKBUN, menunjukkan terdapat 62 LKKL yang mendapat opini WTP, 17 LKKL dan LKBUN mendapatkan opini WDP, serta 7 LKKL mendapatkan opini TMP (LHP BPK RI, 2016).

Kejaksaann R.I sebagai salah satu kementerian lembaga juga mengalami penurunan opini dari WTP pada tahun 2014 menjadi WDP pada tahun 2015. Penyebab turunnya opini tersebut antara lain: (1) pengendalian intern terhadap pengelolaan dan upaya penagihan piutang uang pengganti belum optimal, sehingga mengakibatkan tidak tercapainya tujuan pemulihan kerugian negara dari uang pengganti; (2) penatausahaan dan pelaporan aset tetap belum dilaksanakan secara memadai, sehingga mengakibatkan informasi yang disajikan pada laporan Barang Milik Negara (BMN) tidak akurat dan tidak menggambarkan kondisi dan nilai aset sebenarnya; (3) penggunaan keuangan negara untuk kepentingan pribadi bendahara penerima yang mengakibatkan kekurangan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP); (4) penatausahaan dan pengelolaan uang rampasan yang tidak sesuai dengan ketentuan, sehingga negara belum menerima PNBP yang berasal dari uang rampasan; (5) pertanggungjawaban belanja penanganan perkara yang tidak sesuai dengan ketentuan, sehingga realisasi biaya penanganan perkara tersebut tidak dapat diyakini kebenarannya (LHP BPK RI, 2016).

Hasil analisa laporan keuangan triwulan III tahun 2016 Kejaksaann R.I dari aplikasi e-rekon LK di tingkat pusat untuk posisi data e-rekon per 17 Oktober 2016 masih terdapat permasalahan-permasalahan antara lain: (1) masih terdapat saldo tidak normal; (2) masih terdapat aset belum diregister; (3) masih terdapat realisasi anggaran belanja tanpa pagu anggaran; (4) masih terdapat pengembalian belanja yang melebihi realisasi belanja; (5) masih terdapat akun pendapatan yang bukan milik Kejaksaann; (6) masih terdapat neraca tidak *balance* (Biro Keuangan Kejaksaann Agung RI, 2016). Permasalahan tersebut muncul karena kurangnya pemahaman aparaturnya SAI terhadap SAP berbasis akrual. Pemahaman pada hakekatnya di dapat dari proses belajar, baik belajar dari pendidikan, pelatihan maupun dari pengalaman kerja.

Dalam pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan negara dengan *new public management* dibutuhkan pemahaman terhadap SAP berbasis akrual sehingga laporan keuangan yang dihasilkan dapat diyakini kebenarannya dan sudah sesuai dengan kaidah-kaidah akuntansi yang berlaku umum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemahaman terhadap SAP berbasis akrual tidak akan terlepas dari proses belajar, dimana dalam proses belajar memahami SAP berbasis akrual tersebut akan dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan, pelatihan dan pengalamat kerja yang telah diperoleh sebelumnya.

Menurut Hamalik (2014) belajar bertitik tolak dari konsep belajar yang merupakan perubahan tingkah laku melalui aktivitas, praktik, dan pengalaman. Menurut Sedarmayanti (2011), belajar adalah proses fundamental yang mendasari perilaku, sedangkan menurut Syah (2012) belajar adalah tahapan perubahan seluruh tingkah laku individu yang relatif menetap sebagai pengalaman dan interaksi dengan lingkungan yang melibatkan proses kognitif.

Dalam perpektif teori kognitif belajar berfokus pada proses perubahan mental internal yang digunakan dalam upaya memahami dunia eksternal, implementasi teori ini adalah proses bagaimana setiap aparatur SAI Kejaksaan RI aktif mengembangkan pemahamannya dalam memecahkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan Kejaksaan RI sesuai dengan SAP berbasis akrual yang berlaku, sehingga proses tersebut dapat merubah prilaku aparatur SAI Kejaksaan RI dalam bekerja. Aparatur yang memiliki latar belakang pendidikan, pelatihan dan pengalaman kerja yang sesuai akan lebih mudah meningkatkan pemahamannya atas SAP berbasis akrual sehingga meningkatkan kompetensinya dalam bekerja

Penelitian yang dilakukan Cahyadi (2009) menemukan bahwa tingkat pendidikan, masa kerja, pelatihan, dan posisi di pemerintahan berpengaruh positif dan signifikan terhadap pemahaman atas laporan keuangan daerah. Muzahid (2015) menemukan bawa tingkat pendidikan, kualitas pelatihan dan lama pengalaman kerja pegawai berpengaruh secara parsial dan simultan terhadap kualitas pemerintah kabupaten Aceh Utara.

Penelitian Octesa (2016) juga menemukan latar belakang pendidikan, pelatihan dan pengalaman kerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat

pemahaman SAP berbasis akrual aparatur pengelola keuangan pada pemerintah kota solok. Mahmud dan Pristiani (2016) menemukan bahwa terdapat perbedaan pemahaman SAP berbasis akrual berdasarkan tingkat pendidikan, pengalaman kerja antara pegawai yang mengikuti pelatihan dengan yang tidak serta pegawai yang memiliki jabatan penyusun laporan keuangan dengan yang selain penyusun laporan keuangan. Slamet (2016) menemukan bahwa pendidikan, pelatihan, komitmen pimpinan, kompetensi SDM dan penggunaan aplikasi akuntansi berpengaruh positif dan signifikan terhadap penerapan laporan keuangan pemda berbasis akrual.

Penelitian Supra (2016) juga menemukan bahwa tingkat pendidikan, pelatihan dan kualitas teknologi informasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap penerapan SAP berbasis akrual pada pemda kabupaten Musi Banyuasin. Zulkifli (2017) menemukan bahwa pemahaman SAP berbasis akrual, pendidikan dan pelatihan berpengaruh signifikan terhadap kinerja penyusunan laporan keuangan daerah kota Tanjung Pinang, sedangkan latar belakang pendidikan tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja penyusunan laporan keuangan daerah kota Tanjung Pinang

Rata-rata penelitian di atas dilakukan pada pemerintah daerah yang secara geografis memiliki karakteristik yang hampir sama dan pada umumnya masih menggunakan aplikasi yang masih bersifat *off line* dengan *data base* yang masih belum sempurna serta belum terkoneksi satu sama lain. Hal ini menjadi menarik untuk diteliti terkait bagaimana jika penelitian di atas dilakukan pada instansi pemerintah pusat, yang sejak SAP berbasis akrual ini diterapkan pada tahun 2015 yang lalu ada perubahan besar dalam Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat (SAPP) yang sebelumnya dengan menggunakan aplikasi yang bersifat *off line* dengan *multi database* bertingkat mulai dari tingkat satuan kerja, tingkat wilayah, tingkat eselon I hingga tingkat kementerian lembaga, dengan basis akrual ini BPK mengisyaratkan *data base* yang digunakan untuk penyusunan LKKL dan LKPP harus menggunakan data base tunggal atau *single data base*, sehingga lahir aplikasi e-rekon & LK untuk pelaporan dan penyusunan laporan keuangan yang berbasis *on line* dengan *single data base* untuk instansi pemerintah pusat dan

daerah yang menggunakan dana APBN melalui Kementerian Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN)

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan sebelumnya yaitu, pertama penelitian ini dilakukan pada instansi pemerintah pusat dengan sampel 96 satuan kerja yang tersebar mulai dari tingkat kantor pusat, kantor wilayah hingga tingkat satuan kerja di kabupaten kota pada 6 provinsi di Indonesia, sedangkan penelitian sebelumnya dilakukan di pemerintah daerah dengan lokasi sampel hanya pada satu kabupaten/kota saja. Kedua penelitian ini mengacu pada PP Nomor 71 Tahun 2010 lampiran I tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua dengan petunjuk teknis PMK Nomor 219/PMK.05/2013 tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Pusat, sedangkan penelitian sebelumnya pada PP Nomor 71 Tahun 2010 lampiran II tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Kas Menuju Akrua dengan petunjuk teknis Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua pada Pemerintah Daerah. Ketiga, penelitian ini ingin mendeskriptifkan permasalahan-permasalahan dalam praktek penyusunan laporan keuangan dengan SAP berbasis akrua yang menggunakan aplikasi e-rekon & LK berdasarkan penyebab dan daerah, sedangkan penelitian sebelumnya belum ada yang membahas bagaimana permasalahan-permasalahan praktek penyusunan laporan keuangan dengan SAP berbasis akrua dengan aplikasi e-rekon & LK yang baru digunakan 2 tahun terakhir oleh pemerintah pusat.

Berdasarkan uraian diatas maka peneliti tertarik untuk meneliti “**Analisis Pengaruh Latar Belakang Pendidikan, Pelatihan Setelah Menjabat dan Pengalaman Kerja Terhadap Tingkat Pemahaman Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) Berbasis Akrua (Studi Kasus Pada Kejaksaann RI)**”.

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana permasalahan-permasalahan dalam praktek penyusunan laporan keuangan dengan SAP berbasis akrua berdasarkan penyebab dan daerah?

2. Apakah latar belakang pendidikan berpengaruh terhadap tingkat pemahaman SAP berbasis akrual?
3. Apakah pelatihan setelah menjabat berpengaruh terhadap tingkat pemahaman SAP berbasis akrual?
4. Apakah pengalaman kerja berpengaruh terhadap tingkat pemahaman SAP berbasis akrual?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis :

1. Permasalahan-permasalahan dalam praktek penyusunan laporan keuangan dengan SAP berbasis akrual berdasarkan penyebab dan daerah
2. Pengaruh latar belakang pendidikan terhadap tingkat pemahaman SAP berbasis akrual.
3. Pengaruh pelatihan setelah menjabat terhadap tingkat pemahaman SAP berbasis akrual.
4. Pengaruh pengalaman kerja terhadap tingkat pemahaman SAP berbasis akrual.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi peneliti, untuk menambah pengetahuan dan mengembangkan wawasan peneliti tentang tingkat pemahaman SAP berbasis akrual dalam penyusunan LKPP dan LKKL.
2. Bagi instansi pemerintah khususnya Kejaksaan RI, sebagai bahan informasi dan evaluasi dalam mengukur tingkat pemahaman aparaturnya terhadap SAI Kejaksaan RI terhadap SAP berbasis akrual.
3. Bagi peneliti selanjutnya, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu referensi dalam penelitian lebih lanjut.