

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Reformasi keuangan Negara menghasilkan tiga undang-undang penting yang pada dasarnya diterbitkan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Ketiga undang-undang tersebut adalah 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. Upaya pemerintah untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik dilakukan dengan cara meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, salah satunya dengan melakukan pengembangan kebijakan akuntansi pemerintah berupa standar akuntansi pemerintah (Ardiansyah, 2013).

Akuntansi berbasis akrual seperti yang dimaksud adalah suatu sistem akuntansi dimana transaksi ekonomi dan peristiwa-peristiwa lainnya yang diakui dicatat dan disajikan berdasarkan waktu terjadinya transaksi tanpa memerhatikan waktu kas atau setara kasnya dibayarkan atau dilunasi. Perubahan sistem akuntansi dari akuntansi berbasis kas menuju akrual menjadi akuntansi berbasis akrual secara penuh pastinya akan menimbulkan dampak terhadap satuan kerja pemerintahan walau sekecil apapun. Perubahan menuju ke arah yang lebih baik ini bukan berarti berjalan mulus tanpa hambatan, masalah akan selalu ada dalam sebuah perubahan khususnya dalam lingkungan satuan kerja pemerintahan (Faradillah, 2013).

Basis kas dan akrual merupakan dua titik ujung dari sebuah spektrum basis akuntansi dan anggaran yang mungkin untuk diterapkan. Basis kas pada awalnya telah diterapkan secara tradisional di berbagai negara untuk aktivitas sektor publik. Namun, pada awal tahun 1990-an telah muncul laporan keuangan dan anggaran berbasis akrual yang pertama kalinya di dunia yaitu di *New Zealand*. 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 OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)

meskipun masih terdapat perbedaan derajat akrualnya diantara negara-negara tersebut. Penggunaan basis akrual telah menjadi salah satu ciri dari praktik manajemen keuangan modern (OECD-PUMA/SBO, 2002/9).

Penggunaan basis akrual tidak hanya untuk penyusunan laporan keuangan, di beberapa negara telah menggunakan basis akrual baik untuk penyusunan laporan keuangan maupun untuk penganggaran (misalnya, Selandia Baru, Australia, Inggris). Di negara-negara anggota OECD, basis akrual sejauh ini lebih banyak diterima untuk pelaporan keuangan dari pada untuk tujuan penganggaran. Dua alasan yang sering dikemukakan atas hal ini adalah pertama, penganggaran secara akrual dipercaya akan menimbulkan risiko disiplin anggaran. Keputusan politik untuk mengeluarkan uang harus dikaitkan dengan kapan pengeluaran itu dilaporkan dalam anggaran. Hanya basis kas yang dapat memenuhi hal tersebut. Alasan kedua, yaitu bahwa legislator cenderung resisten untuk mengadopsi anggaran akrual karena kompleksitas dari konsep akrual itu sendiri (OECD-PUMA/SBO, 2002/10).

Undang-undang nomor 17 tahun 2003 pasal 36 ayat (1) tentang Keuangan Negara, mengatakan bahwa dalam pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja menerapkan basis akrual, selama basis akrual belum dilaksanakan maka digunakan basis kas menuju akrual. Untuk memenuhi amanat dari undang-undang tersebut maka Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) telah menyusun SAP berbasis akrual yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005. Dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 pencatatan keuangan dengan menggunakan basis akrual telah sah untuk segera dilaksanakan.

Adanya penetapan PP No. 71 Tahun 2010 maka penerapan standar akuntansi pemerintahan 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

Kuntyarti Mara Pratiwi, 2020

**PENGARUH KOMPETENSI SUMBER DAYA MANUSIA (SDM) TERHADAP PEMAHAMAN PENERAPAN STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN (SAP) BERBASIS AKRUAL BERDASARKAN PERMENDAGRI NO. 64 TAHUN 2013 (STUDI PADA SKPD KOTA BANDUNG)**

Universitas Pendidikan Indonesia | Repository.upi.edu | Perpustakaan.upi.edu

dengan standar akuntansi pemerintahan dan hal ini ditegaskan dalam pasal 4 ayat (1) PP No. 71 Tahun 2010 menyebutkan bahwa pemerintah menerapkan standar akuntansi pemerintahan 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).

Pada tanggal 3 Desember 2013, Menteri Dalam Negeri telah menetapkan Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Daerah. Terbitnya peraturan menteri dalam negeri tersebut merupakan tindak lanjut dari pasal 7 ayat 3 PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang SAP. Peraturan menteri dalam negeri tersebut akan menjadi panduan bagi pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan akuntansi pemerintah daerah dan sistem akuntansi pemerintah daerah (SAPD), termasuk Bagan Akun Standar (BAS), yang selanjutnya ditetapkan dalam suatu peraturan kepala daerah.

Kendala dalam pembuatan laporan akuntansi akrual di pemerintah daerah masih dialami karena dalam masa transisi dari laporan berbasis kas. Menurut Ketua BPK Harry Azhar Azis, kendala-kendala tersebut berada di kualitas sumber daya manusia dan belum semua daerah memiliki sarana penunjang pengauditan, seperti audit elektronik. Ia mengatakan ada yang belum mengetahui sudah dimulainya penerapan basis akrual untuk laporan keuangan daerah. Bahkan belum mengerti apa itu akrual juga ada. Kendala-kendala ini yang membuat belum semua daerah bisa membuat laporan keuangan dengan basis akrual. Kemudian BPK memberikan perhatian terhadap permasalahan tersebut. Akan tetapi Harry menegaskan badan yang dipimpinnya tidak memiliki kewenangan untuk memberikan bantuan teknis, bimbingan dan konsultasi. Oleh karena itu, BPK berniat memberikan bantuan dengan memersilakan pegawai daerah menggunakan sarana-sarana BPK untuk melakukan pendidikan dan pelatihan (aktual.com, 2016).

Ni Made Ari Widyastuti *et al.* (2015) melakukan penelitian yang berjudul “Analisis Kesiapan Pemerintah Daerah dalam Menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual di Kabupaten Gianyar”. Dalam penelitiannya

Kuntyarti Mara Pratiwi, 2020

**PENGARUH KOMPETENSI SUMBER DAYA MANUSIA (SDM) TERHADAP PEMAHAMAN PENERAPAN STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN (SAP) BERBASIS AKRUAL BERDASARKAN PERMENDAGRI NO. 64 TAHUN 2013 (STUDI PADA SKPD KOTA BANDUNG)**

Universitas Pendidikan Indonesia | Repository.upi.edu | Perpustakaan.upi.edu

menyatakan bahwa; 1) kesiapan dari SDM pemerintah Kabupaten Gianyar belum siap karena masih dalam tahap pembelajaran untuk memahami penerapan SAP berbasis akrual, 2) kesiapan dari SIA menunjukkan bahwa sudah ada sistem khusus yang bernama Sistem Informasi Manajemen Daerah (SIMDA) yang digunakan dalam pelaporan keuangan pada pemerintah Kabupaten Gianyar, dan 3) komitmen organisasi sangat mendukung penerapan basis akrual.

Lalu Moh. Mashudi Arif *et al.* (2013) juga melakukan penelitian yang sama namun penelitiannya bertempat di Kabupaten Bondowoso. Di dalam penelitiannya terdapat Indikator yang digunakan untuk menilai kesiapan mencakup komitmen/integritas, sumber daya manusia, fasilitas, dan sistem informasi. Selain itu penelitian ini juga akan menggambarkan kondisi dan kendala yang terjadi selama periode persiapan dan akan memberikan gambaran strategi SAP mempercepat pelaksanaan akrual melalui internal dan analisis eksternal. Hasil penelitiannya menjelaskan bahwa pemerintah kabupaten memiliki beberapa kelemahan dan kendala dalam melaksanakan SAP akrual. Kelemahan termasuk kurangnya sumber daya manusia yang berkualitas dan infrastruktur serta kurang dukungan maksimal dari kepemimpinan pendidikan.

Penelitian yang dilakukan oleh Ida Bagus Gede Bayu Permana dan I Dewa Nyoman Wiratmaja pada tahun 2016, lebih menekankan kepada variabel-variabel lain yang mempengaruhi kesiapan penerapan SAP berbasis akrual di pemerintahan daerah. Variabel-variabel tersebut diantaranya adalah sumber daya manusia, komitmen organisasi dan sistem informasi. Hasil penelitiannya menyatakan bahwa pengaruh Sumber Daya Manusia, Komitmen Organisasi, dan Sistem Informasi berpengaruh positif dan signifikan pada Kesiapan Penerapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Berbasis Akrual.

Dari beberapa penelitian sebelumnya tersebut yang menjadi masalah utama dalam penerapan SAP berbasis akrual ini adalah Sumber Daya Manusia (SDM). Karena SDM merupakan faktor kunci dari keberhasilan penerapan SAP akrual di pemerintah daerah. Kurangnya kemampuan dan pengetahuan SDM membuat

penerapan SAP akrual di Pemda menjadi terhambat dan belum sepenuhnya terlaksana sampai sekarang.

Ardiansyah (2013) mengemukakan bahwa kualitas sumber daya manusia (SDM) adalah salah satu faktor penting yang mempengaruhi kesiapan penerapan SAP berbasis akrual. Kualitas SDM memegang peranan penting dalam sebuah organisasi oleh karena itu pemerintah pusat dan daerah perlu secara serius menyusun perencanaan dan penempatan SDM dibidang akuntansi pemerintahan.

Hal ini didukung pula oleh penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Permana dan Wiratmaja (2016) yang menunjukkan bahwa semakin tinggi kualitas sumber daya manusia akan berpengaruh pada semakin tingginya kesiapan penerapan PP No. 71 Tahun 2010 yaitu tentang penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual. Hal ini memberikan bukti bahwa pemahaman terhadap peraturan, penempatan sesuai latar belakang pendidikan, pemahaman uraian pekerjaan, dan kemampuan beradaptasi dengan perubahan sangat diperlukan agar penerapan SAP berbasis akrual dapat dilaksanakan secara optimal.

Sukadana dan Mimba (2015) dalam penelitiannya juga membuktikan bahwa sumber daya manusia merupakan kunci terpenting dalam melaksanakan suatu sistem. Baik buruknya suatu sistem ditentukan oleh kualitas kerja yang ditunjukkan oleh SDM tersebut.

Penerapan laporan keuangan pemerintah berbasis akrual di Jawa Barat masih terkendala aspek sumber daya manusia dan aplikasi teknologi. Kota Bandung menjadi satu dari empat pemerintah daerah yang masih meraih opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), terkait laporan keuangannya. Adapun sebelas pemerintah daerah lainnya, termasuk Pemprov Jabar, sudah mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memeriksa laporan keuangan daerah tersebut sebagai contoh penerapan laporan keuangan berbasis akrual (Merdeka.com, 2016). Namun, pada tahun 2019 Pemerintah Kota (Pemkot) Bandung akhirnya mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan. Prestasi ini menjadi catatan sejarah mengingat untuk pertama kalinya Pemkot Bandung meraih WTP (Bisnis.com, 2019).

Kuntyarti Mara Pratiwi, 2020

**PENGARUH KOMPETENSI SUMBER DAYA MANUSIA (SDM) TERHADAP PEMAHAMAN PENERAPAN STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN (SAP) BERBASIS AKRUAL BERDASARKAN PERMENDAGRI NO. 64 TAHUN 2013 (STUDI PADA SKPD KOTA BANDUNG)**

Universitas Pendidikan Indonesia | Repository.upi.edu | Perpustakaan.upi.edu

Maka dengan alasan tersebut peneliti ingin mencari tahu sejauh mana pengaruh kompetensi sumber daya manusia terhadap pemahaman penerapan pelaksanaan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual dalam satuan kerja dalam lingkup Pemerintah Kota Bandung. Mengingat pentingnya keberhasilan penerapan SAP berbasis akrual, maka diperlukan pengidentifikasian terhadap faktor-faktor yang mendukung keberhasilan penerapan SAP berbasis akrual tersebut. Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan sebelumnya peneliti ingin membuktikan pengaruh kompetensi sumber daya manusia dalam pemahaman penerapan SAP berbasis akrual pada satuan kerja dalam lingkup Pemerintah Kota Bandung.

Berdasarkan uraian sebelumnya, alasan penulis mengambil topik tersebut adalah karena ingin mengetahui sejauh mana pemahaman penerapan SAP berbasis akrual di Pemerintah Kota Bandung dan kompetensi sumber daya manusianya sehingga Kota Bandung dapat menyajikan Laporan Keuangan yang baik dan akhirnya baru meraih Opini WTP di tahun 2019 dari BPK, dengan menggunakan Permendagri No. 64 Tahun 2013 sebagai acuannya. Peneliti berusaha meneliti lebih dalam mengenai variabel yang mempengaruhi penerapan SAP berbasis akrual sehingga judul yang diambil pada penelitian ini adalah “**Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Pemahaman Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Berdasarkan Permendagri No 64 Tahun 2013**” dan melakukan penelitian pada SKPD yang ada di Kota Bandung.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah berdasarkan fenomena yang ada maka pada penelitian penulis ini dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana gambaran kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) di Kota Bandung?.
2. Bagaimana gambaran penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual di Kota Bandung?.

3. Bagaimana pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) terhadap Pemahaman Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual di Kota Bandung?.

### **1.3 Maksud dan Tujuan Masalah**

Maksud dari penelitian ini dilakukan adalah untuk memperoleh gambaran mengenai kompetensi sumber daya manusia (SDM) dan pengaruhnya terhadap pelaksanaan standar akuntansi pemerintahan (SAP) berbasis akrual, dan dengan tujuan untuk:

1. Mengetahui gambaran kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM).
2. Mengetahui gambaran penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual
3. Mengetahui pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) terhadap Pemahaman Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual di Kota Bandung.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Secara Praktis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang terdapat di Bandung terhadap kompetensi sumber daya manusia dalam kaitanya dengan penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual dan hal-hal lain yang terkait didalamnya. Bagi penulis sendiri, penelitian ini merupakan pelatihan intelektual yang diharapkan mampu meningkatkan pemahaman terutama terkait kompetensi sumber daya manusia, aspek penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual dan yang terkait di dalamnya.

2. Secara Akademis

Diharapkan melalui hasil penelitian ini dapat memperkaya keilmuan akuntansi terutama dalam bidang kompetensi sumber daya manusia dalam penerapan standar akuntansi berbasis akrual. Diharapkan juga dari hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan untuk penelitian selanjutnya.