

BAB I

PENDAHULUAN

I.I Latar Belakang Penelitian

Pergantian pemerintahan dari orde baru kepada orde reformasi yang dimulai pertengahan tahun 1998 menuntut pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang lebih luas dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional. Pelaksanaan otonomi daerah telah mulai diberlakukan sejak tahun 2001. Melalui otonomi daerah, kewenangan pemerintah pusat dalam beberapa bidang didelegasikan menjadi kewenangan daerah termasuk kewenangan dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Pemerintah daerah mempunyai hak dan kewenangan yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah.

Otonomi daerah yang sedang bergulir sebagai bagian dari adanya reformasi atas kehidupan bangsa yang oleh pemerintah pusat telah ditampung dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (Pembaharuan UU No. 22/1999). Salah satu konsekuensi lebih lanjut dari adanya undang-undang tersebut adalah perlu diatur pula tentang hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sebagai perwujudan dalam mengakomodasi hal tersebut, diterbitkan pula UU No. 33/2004 tentang Perimbangan antara Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Pembaharuan UU No. 25/1999). Kedua peraturan perundangan tersebut merupakan bagian utama dalam reformasi di bidang keuangan daerah. Dengan demikian,

terbitnya kedua undang-undang tersebut merupakan momentum penting dalam reformasi keuangan daerah.

Pembaharuan manajemen keuangan daerah di era otonomi daerah ini, ditandai dengan perubahan yang sangat mendasar, mulai dari sistem penganggarannya, perbendaharaan sampai kepada pertanggungjawaban laporan keuangannya. Sebelum bergulirnya otonomi daerah, pertanggungjawaban laporan keuangan daerah yang harus disiapkan oleh Pemerintah Daerah hanya berupa Laporan Realisasi Anggaran dan Nota Perhitungan dan sistem yang digunakan untuk menghasilkan laporan tersebut adalah MAKUDA (Manual Administrasi Keuangan Daerah) yang diberlakukan sejak tahun 1981 (Mahmudi, 2005:33).

Dengan bergulirnya otonomi daerah, laporan pertanggungjawaban keuangan yang harus dibuat oleh Kepala Daerah adalah berupa Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Arus Kas, Neraca Daerah dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Kewajiban untuk menyampaikan laporan keuangan daerah ini diberlakukan sejak 1 Januari 2001.

Dengan adanya reformasi atau pembaharuan di dalam sistem pertanggungjawaban keuangan daerah, sistem lama yang selama ini digunakan oleh Pemda baik pemerintah propinsi maupun pemerintah kabupaten/kota yaitu Manual Administrasi Keuangan Daerah (MAKUDA) yang diterapkan sejak 1981 sudah tidak dapat lagi mendukung kebutuhan Pemda untuk menghasilkan laporan keuangan dalam bentuk neraca dan laporan arus kas sesuai PP 105/2000 pasal 38. Untuk dapat menghasilkan laporan keuangan tersebut diperlukan suatu Sistem Akuntansi Keuangan Daerah.

Agar transparansi dan akuntabilitas publik terjamin, diperlukan sistem akuntansi yang baik karena sistem akuntansi merupakan pendukung terciptanya pengelolaan keuangan daerah yang transparansi, adil, efektif dan efisien. Pengembangan sebuah sistem yang dianggap tepat untuk dapat diimplementasikan di daerah, sehingga dapat menghasilkan sistem akuntansi keuangan daerah (SAKD) yang diharapkan dapat mengganti sistem akuntansi yang selama ini diterapkan di pemerintah daerah.

Dengan sistem akuntansi keuangan daerah (SAKD) diharapkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah dapat tercapai dan setiap pemerintah kota/kabupaten/provinsi memiliki kemampuan menyusun laporan keuangan daerah yang mencakup antara lain: Laporan Perhitungan Anggaran, Nota Perhitungan, Laporan Arus Kas dan Neraca Daerah.

BPKP dalam hal ini Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan Pemerintah Daerah, telah banyak menghasilkan produk yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam membenahi manajemen pemerintahan terutama manajemen keuangan daerah, tetapi BPKP tidak lantas cepat berpuas diri, tetapi tertantang untuk terus mengembangkan teknologi informasi yang berhubungan erat dengan pengelolaan keuangan pemerintah daerah, karena disadari sepenuhnya bahwa perubahan dari metode pencatatan *single entry* yang dilakukan selama ini (*manual*) ke metode pencatatan *double entry* memerlukan sistem pencatatan dan pembukuan yang lebih kompleks, sehingga tidak dapat dihindarkan lagi adanya penggunaan program aplikasi komputer untuk mempermudah kegiatan di bidang pembukuan yang

akhirnya dapat menyajikan laporan-laporan keuangan yang diperlukan tepat waktu dan lebih akurat (www.bpkp.go.id tentang program palikasi komputer sistem informasi manajemen daerah, 2008).

Laporan Pertanggungjawaban merupakan sarana utama akuntabilitas publik yang diharapkan dapat mengungkapkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan visi dan misi suatu organisasi secara transparan, akuntabel dan melibatkan partisipasi masyarakat (*good governance*). Untuk menyusun laporan pertanggungjawaban yang baik, diperlukan strategi yang baik sejak dari perumusan kegiatan, ukuran keberhasilan atau kegagalan setiap kinerja sampai dengan proses penatausahaan atau sistem akuntansi atas realisasi keuangan masing-masing kinerja. Akhir dari laporan pertanggungjawaban ini adalah pertanggungjawaban keuangan, karena direalisasikan atau tidaknya keuangan pada setiap pelaksanaan kinerja tersebut, atau dengan kata lain akan tergambar dalam laporan keuangan.

Sesuai dengan visi BPKP sebagai katalisator pembaharuan manajemen pemerintah melalui pengawasan yang profesional. BPKP sebagai aparat pengawasan intern pemerintah, melaksanakan sistem akuntansi keuangan daerah ini sebagai bagian dari fungsi pengawasan yang bersifat *preventif* adalah bertujuan membantu pemerintah daerah dalam membangun sistem pengelolaan keuangan daerah yang lebih transparan dan akuntabel kepada publik, sehingga akan terwujud tata pemerintahan yang baik di daerah (*good governance*) ([www.bpkp.go.i d](http://www.bpkp.go.id)).

Beberapa peraturan berupa penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, tentang pengelolaan keuangan daerah dan Keputusan Menteri Dalam

Negeri No. 29 Tahun 2002, tentang pengurusan pertanggungjawaban keuangan daerah serta tata cara pengawasan, penyusunan dan perhitungan APBD. Ketentuan tersebut pada intinya mengetengahkan agar pemerintah daerah segera menerapkan sistem akuntansi dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah.

Penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD) merupakan keharusan bagi pemerintah daerah, apalagi setelah pemerintah pusat (Depdagri) sudah mengeluarkan Kepmendagri No 29 Tahun 2002, tentang Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD). Pemerintah mengharapkan dengan diterapkannya sistem tersebut dapat mewujudkan transparansi dan Akuntabilitas Keuangan Daerah.

Transparansi dan akuntabilitas publik harus menjadi unsur pertimbangan utama penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah. Sebagaimana Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2001 tentang informasi keuangan daerah bukan bertujuan menahan hak pemerintah daerah, akan tetapi sebagai cambuk bagi pemerintah daerah agar pertanggungjawaban keuangan daerah kepada masyarakat lebih transparan.

Menurut Badan Pemeriksa Keuangan (www.google.com) masalah yang menyebabkan lambatnya kemajuan pemerintah daerah dalam mewujudkan laporan keuangan yang akuntabel terdapat dari aspek ketersediaan sumber daya manusia. Perubahan praktik akuntansi sederhana *single entry* berbasis kas yang selama ini hanya menyajikan Laporan Realisasi Anggaran dan Nota Perhitungan dan sistem yang digunakan untuk menghasilkan laporan tersebut adalah Makuda (manual administrasi keuangan daerah) menjadi praktik akuntansi *double entry* berbasis akrual

yang menyajikan Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Arus Kas, Neraca Daerah dan Catatan atas Laporan Keuangan dan menggunakan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD) dinilainya relatif lebih rumit. Kendati relatif lebih rumit, praktik akuntansi *double entry* berbasis akrual dipandang memiliki kelebihan berupa kandungan informasi yang lebih baik kepada publik (Ilhyaul, 2004:14).

Permasalahannya adalah, untuk menerapkan akuntansi *double entry* berbasis akrual diperlukan sumber daya manusia (SDM) yang memahami logika akuntansi secara baik. Aparatur pemda yang menangani masalah keuangan tidak cukup hanya menguasai penatausahaan anggaran melainkan juga harus memahami karakteristik transaksi yang terjadi dan pengaruhnya terhadap rekening-rekening dalam laporan keuangan pemda. Kegagalan SDM pemda dalam memahami dan menerapkan logika akuntansi akan berdampak pada kekeliruan laporan keuangan yang dibuat dan ketidaksesuaian laporan dengan standar yang ditetapkan pemerintah. Dalam hal ini, umumnya pemda memiliki keterbatasan jumlah SDM yang menguasai logika akuntansi secara baik.

Banyaknya SDM keuangan pemda yang berlatar belakang non-akuntansi merupakan satu kendala utama saat ini. Akibatnya berbagai pelatihan yang diadakan oleh pemda maupun pemerintah pusat tidak memberikan hasil maksimal. Dengan demikian, upaya melakukan rekrutmen pegawai berlatar belakang akuntansi dengan spesifikasi teknis akuntansi yang baik merupakan suatu pilihan yang tepat untuk dikembangkan. Permasalahannya, rekrutmen pegawai untuk mengatasi keterbatasan SDM selama ini belumlah optimal dalam mendapatkan pegawai dengan kompetensi

terbaik. Hal ini disebabkan oleh model seleksi pegawai yang diterapkan masih bersifat umum dan belum menggali aspek kompetensi akuntansi peserta ujian (Lhyna, 2007).

Pada Laporan Keuangan Kabupaten Boalemo tiga tahun berturut-turut (2009-2011) selalu ditemukan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang berlaku, kecurangan, dan ketidakpatuhan yang material oleh BPK. Sedangkan dalam Standar Akuntansi Pemerintahan, laporan keuangan yang berkualitas salah satunya adalah harus disajikan secara andal. Andal disini berarti bebas dari pengertian menyesatkan dan kesalahan yang material, menyajikan secara jujur dan dapat diverifikasi. Adapun ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang berlaku, kecurangan, dan ketidakpatuhan yang material oleh BPK dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 1 Kasus Kelemahan sistem Pengendalian Intern Pemerintah daerah Kabupaten Boalemo

No	PEMERINTAH DAERAH	Kelemahan sistem pengendalian intern				
		Total	Sistem Akuntansi dan Pelaporan	Pelaksanaan anggaran dan belanja	Stuktur pengendalian intern	Lain-lain
		Jmlh kasus	Jmlh kasus	Jmlh kasus	Jmlh kasus	Jmlh kasus
1	Kab.Boalemo	14	4	8	2	-

Sumber : *Ihtisar Hasil Pemeriksaan BPK smester 2 Tahun 2010*

Tabel 2 Kasus Ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan Pemerintah Daerah Kabupaten Boalemo (Dalam Jutaan Rupiah)

No	PEMDA	Ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang berlaku yang mengakibatkan :									
		Kerugian Daerah		Potensi kerugian daerah	Kekurangan Penerimaan	Adm ini-strasi	Ketidakhematan	Ketidakefektifan			
		Jmlh kasus/nilai	Jmlh kasus/nilai	Jmlh kasus/nilai	Jmlh kass	Jmlh kasus/nilai	Jmlh kasus/nilai				
2	Kab.Boalemo	3	147,81	-	-	6	200,67	5	-	-	-

Sumber : *Ihtisar Hasil Pemeriksaan BPK smester 2 Tahun 2010*

Masalah lain dalam akuntabilitas Laporan keuangan daerah adalah publikasi laporan keuangan oleh pemerintah daerah (melalui surat kabar, internet, atau dengan cara lain) nampaknya belum menjadi hal yang umum, ketidakmampuan laporan keuangan dalam melaksanakan akuntabilitas, tidak saja disebabkan karena laporan tahunan yang tidak memuat semua informasi relevan yang dibutuhkan para pengguna, tetapi juga karena laporan tersebut tidak dapat secara langsung tersedia dan aksesibel pada para pengguna potensial. Sebagai konsekuensinya, penyajian laporan keuangan yang tidak lengkap dan tidak aksesibel dapat menurunkan kualitas dari transparansi dan akuntabilitas keuangan daerah Erwin Danismaya (2009).

Penelitian ini merujuk kepada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Erwin Danismaya (2009) dengan judul “Pengaruh Sistem Akuntansi Keuangan Daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Bandung”. Penelitian tersebut mengatakan terdapat pengaruh positif antara Sistem Akuntansi Keuangan dengan Kualitas Laporan Keuangan sebesar 52,8%.

Sedangkan perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang disebutkan di atas selain berbeda pada subjek penelitiannya juga terletak pada objek yang diteliti, penelitian sebelumnya memilih kualitas laporan keuangan sebagai objek, sementara penelitian ini memilih Akuntabilitas keuangan sebagai objek yang akan diteliti.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang dituangkan dalam skripsi dengan judul **”Pengaruh Sistem Akuntansi Keuangan Daerah Terhadap Akuntabilitas Keuangan Daerah”**

1.2 Identifikasi Masalah

Agar masalah yang dihadapi tidak terlalu luas, maka perlu dilakukan identifikasi masalah yaitu sebagai berikut :

1. Banyaknya SDM yang berlatar belakang non akuntansi merupakan suatu kendala dalam penyusunan laporan keuangan.
2. Publikasi laporan keuangan oleh pemerintah daerah (melalui surat kabar, internet, atau dengan cara lain) nampaknya belum menjadi hal yang umum. Hal ini berarti pemerintah belum akuntabel dalam hal penyampain laporan keuangan.
3. Masih adanya ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang berlaku, kecurangan, dan ketidakpatuhan yang material yang di temukan oleh BPK pada laporan keuangan pemerintah Kabupaten Boalemo.

1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah apakah sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh terhadap akuntabilitas keuangan daerah di BPKAD Kabupaten Boalemo?

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian yang dilakukan adalah Untuk mengetahui pengaruh sistem akuntansi keuangan daerah terhadap Akuntabilitas Keuangan Daerah di Pemerintah Kabupaten Boalemo.

1.5 Manfaat Penelitian

Setelah tujuan penelitian ini dapat dilaksanakan, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat bagi berbagai pihak, baik pihak secara teoritis maupun praktis diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Bagi Penulis

Untuk menambah pengetahuan penulis dalam penerapan ilmu pengetahuan, khususnya untuk mengetahui dan memahami bagaimana pelaksanaan administrasi keuangan yang baik yang menjamin adanya akuntabilitas laporan keuangan suatu daerah.

2. Bagi Pemerintah Kabupaten Boalemo

Penelitian ini diharapkan dapat menjadikan masukan bagi kegiatan Pemerintah Kabupaten Boalemo terutama pada pihak-pihak yang terkait langsung dalam pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah yang akuntabel.

3. Bagi Pihak Lain

Dari penelitian ini diharapkan dapat membantu pemahaman mengenai pengaruh sistem akuntansi keuangan daerah terhadap akuntabilitas laporan keuangan.