

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Suatu keuangan Negara yang dikelola langsung melibatkan pemerintah pusat dan instansi-instansi di bawahnya, yaitu lembaga tertinggi Negara, departemen, lembaga non-departemen, serta bagian anggaran pembiayaan dan perhitungan. Ruang lingkup keuangan Negara merupakan salah satu unsur pokok keuangan Negara. Unsur pokok keuangan Negara meliputi hak, kewajiban, ruang lingkup dan tujuan keuangan Negara.

Hal ini sesuai dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengatur mengenai semua hak dan kewajiban negara mengenai keuangan dan pengelolaan kekayaan Negara serta tentang penyusunan APBN dan penyusunan anggaran kementerian/lembaga Negara. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang mengatur tentang Pengelolaan Keuangan Negara yang meliputi pengelolaan uang, utang, piutang, pengelolaan investasi pemerintah, dan pengelolaan badan layanan hukum. Serta Undang-undang nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik dalam rangka mengelola dana dengan sistem desentralisasi secara transparan, efisien, efektif, dan dapat

dipertanggungjawabkan kepada masyarakat luas. Untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan suatu pemikiran yang cerdas melalui inovasi sistem akuntansi.

Agar akuntansi dapat dijadikan salah satu alat dalam mengendalikan roda pemerintahan, akuntansi harus dipahami secara memadai oleh penyedia informasi keuangan. Sebagai alat kontrol dan alat untuk mencapai tujuan pemerintah, sistem akuntansi keuangan harus dapat berperan dalam mengendalikan roda pemerintahan dalam bentuk pengelolaan keuangan daerah berdasarkan aturan yang berlaku.

Adapun manfaat penerapan sistem akuntansi keuangan daerah berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan adalah bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas dan keandalan pengelola keuangan pemerintah melalui penyusunan dan pengembangan standar akuntansi pemerintahan.

Semenjak era reformasi yang dimulai pada tahun 1998, bangsa Indonesia telah maju selangkah lagi menuju era keterbukaan. Dalam era keterbukaan ini, masyarakat semakin menyadari hak dan kewajibannya sebagai warga negara dan lebih dapat menyampaikan aspirasi yang berkembang yang salah satunya perbaikan terhadap sistem pengelolaan pada badan-badan pemerintah.

Dalam rangka melanjutkan reformasi dibidang pengelolaan keuangan daerah, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan

Daerah. PP ini menginstruksikan pemerintah daerah agar segera menyusun dan menerapkan sistem akuntansi untuk mencatat dan melaporkan transaksi keuangannya. PP ini selanjutnya terus diperbaharui dengan dikeluarkannya PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Menteri Dalam Negeri (Mendagri) juga telah menerbitkan Peraturan Nomor 13 Tahun 2006 yang memuat pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sistem akuntansi pemerintahan pada pemerintah daerah diatur dengan peraturan gubernur/bupati/walikota yang mengacu pada pedoman umum Sistem Akuntansi Pemerintah. Pedoman umum Sistem Akuntansi Pemerintah diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan setelah berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri. Salah satunya adalah Permendagri Nomor 13 Tahun 2006.

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 ini merupakan penyempurnaan dari Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 yang memuat pedoman dalam penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD). Disamping itu penerapan SAKD juga ditempatkan dalam upaya mencapai komputerisasi dalam organisasi pemerintah. Penerapan SAKD diharapkan akan menghasilkan catatan dan laporan atas transaksi keuangan yang terjadi dalam organisasi (entitas) pemerintah daerah menjadi lebih akurat, tepat dan komprehensif, sehingga dapat memperbaiki kualitas keputusan yang diambil pemakai laporan keuangan tersebut.

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, pemerintah daerah sudah harus menerapkan SAKD mulai tahun 2003. Keputusan ini diperkuat dengan keluarnya Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 yang kemudian disempurnakan dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 yang memuat perubahan atas Permendagri Nomor 13 tahun 2006, dan dasar akuntansi yang digunakan adalah basis akrual yang telah ditetapkan dalam SAP dan dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 untuk pemda. Sehingga seluruh pemda di Indonesia sudah harus menerapkannya mulai tahun 2007. Untuk menerapkan sistem ini, diperlukan tenaga staf keuangan yang mampu melaksanakan proses pencatatan akuntansi dan mampu menyusun format laporan keuangan yang baru seperti sesuai yang diharapkan dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tersebut.

Berdasarkan uraian dari sistem akuntansi diatas, terdapat beberapa masalah yang berhubungan dengan sistem akuntansi keuangan. Dimana, terdapat beberapa temuan dari BPK yang berhubungan dengan sistem akuntansi keuangan tersebut. Yaitu, Laporan Keuangan Pemerintah Kota Gorontalo Tahun Anggaran 2009 BPK memberikan opini "Wajar Dengan Pengecualian (*Qualified Opinion*)". BPK berpendapat bahwa Laporan keuangan Pemerintah Kota Gorontalo menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan, namun terdapat keadaan tertentu yang berkaitan dengan yang dikecualikan yaitu:

- a. Sebagaimana dijelaskan dalam Temuan Pemeriksaan nomor tiga pada Laporan Hasil Pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Intern, penyajian investasi non permanen dana bergulir sebesar Rp1.788.384.902,00 pada neraca tidak disajikan berdasarkan nilai bersih yang dapat direalisasikan dan berpotensi tidak tertagih;
- b. Sebagaimana dijelaskan dalam Temuan Pemeriksaan nomor enam pada Laporan Hasil Pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Intern, penatausahaan barang milik daerah di SKPD dan Bagian Aset DPPKAD tidak tertib sebesar Rp580.581.466.375,20 sehingga penyajian aset tetap pada Neraca per 31 Desember 2009 tidak dapat diyakini kewajarannya;
- c. Sebagaimana dijelaskan dalam Temuan Pemeriksaan nomor delapan pada Laporan Hasil Pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Intern, realisasi Belanja Bantuan Sosial dan Hibah digunakan tidak sesuai ketentuan sehingga pada Laporan Realisasi Anggaran TA 2009 disajikan lebih sebesar Rp1.786.525.000,00;
- d. Sebagaimana dijelaskan dalam Temuan Pemeriksaan nomor sebelas pada Laporan Hasil Pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Intern, penyajian perbedaan saldo akhir SILPA TA 2007 dan saldo awal SILPA TA 2008 sebesar Rp2.806.293.816,52 belum sepenuhnya ditindaklanjuti sehingga terdapat potensi adanya ketidakabsahan belanja Tahun 2007 yang dapat mempengaruhi kewajaran penyajian

Kas, Utang PFK dan Ekuitas Dana Lancar SILPA per 31 Desember 2009.

Berdasarkan masalah yang terjadi dari hasil temuan BPK Pemerintah Kota Gorontalo, menggambarkan bahwa sistem akuntansi keuangan daerah yang ada pada DPPKAD belum optimal sesuai dengan yang diharapkan. Sedangkan sistem akuntansi harus sesuai dengan SAP, dimana pemerintah daerah tersebut harus bisa bertanggungjawab, efisien, efektif dan partisipatif.

Seiring dengan belum optimalnya sistem akuntansi keuangan daerah yang ada di DPPKAD, berarti hal ini berkaitan dengan kinerja pemerintah daerah tersebut. Menurut Chabib Soleh & Suropto (2011: 3) Kinerja pemerintah daerah tersebut dapat didefinisikan sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian hasil pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan Pemerintah Daerah dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi daerah yang tertuang dalam dokumen perencanaan daerah.

Pelaksanaan *good governance* menuntut pemerintah melakukan perbaikan sistem birokrasinya agar terbentuk pemerintahan yang lebih transparan dan *accountable* sehingga pemerintahan menjadi lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab. Pengukuran kinerja pemerintah daerah diperlukan agar sistem akuntansi keuangan daerah terbentuk. Selama ini pengukuran kinerja pemerintah daerah tidak cukup representatif menunjukkan ketransparanan dan keakuntabilan kinerja

karena hanya mengukur kemampuan pemerintah dalam menyerap sumber daya input terutama anggaran sebanyak-banyaknya sehingga paradigma sistem pengukuran kinerja ini perlu diubah. Perubahan sistem pengukuran kinerja tersebut ditandai dengan adanya kewajiban setiap pemerintah daerah untuk membuat keuangan kinerja pemerintah daerah untuk mengetahui kemampuan setiap kinerja pemerintah dalam pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi yang tertuang dalam rencana strategis. Di samping itu, selama ini pengukuran keberhasilan maupun kegagalan dari kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sulit untuk dilakukan secara objektif. Kesulitan ini disebabkan belum pernah disusunnya suatu sistem pengukuran kinerja yang dapat menginformasikan tingkat keberhasilan suatu organisasi.

Dengan adanya pengukuran kinerja, dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas dan produktifitas dalam suatu instansi. Pengukuran kinerja itu sendiri juga sebagai alat pengawasan, memberikan umpan balik sehingga terjadi perbaikan yang berkelanjutan untuk mencapai tujuan dimasa mendatang yaitu dalam hal pengambilan keputusan.

Namun, hal yang terjadi di lapangan, kinerja pemerintah daerah belum berjalan dengan maksimal. Hal ini dikarenakan dimana informasi kinerja yang sudah ada belum bisa diandalkan dengan adanya sistem yang berlaku. Seperti dalam laporan keuangan yang harusnya dijadikan untuk pengambilan keputusan periode yang akan datang tidak digunakan sebagai acuan untuk

pengambilan keputusan serta dalam pembuatan laporan keuangan pun masih mengalami kesulitan, hal ini disebabkan oleh sumber daya manusia (tenaga akuntan) yang kurang memahami tentang akuntansi. Dimana sebagian dari mereka bukan berlatarbelakang dari akuntansi. Jadi, pada saat pembuatan laporan seringkali terdapat kesulitan sehingga kepala bagian akuntansi yang harus turun langsung dalam mengerjakan laporan keuangan tersebut. Sehingga kinerja pemerintah daerah yang ada pada Kantor DPPKAD belum maksimal.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut. Penelitian ini peneliti wujudkan dalam sebuah skripsi yang berjudul "Pengaruh Sistem Akuntansi Keuangan Daerah terhadap Kinerja Pemerintah Daerah" pada Kantor Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Gorontalo.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Penerapan sistem akuntansi keuangan daerah yang terjadi pada Kantor DPPKAD belum optimal, dimana masih terdapat beberapa temuan dari BPK yang berhubungan dengan sistem akuntansi keuangan daerah tersebut. Misalnya dalam penyajian laporan keuangan. Dengan adanya beberapa temuan dari BPK tersebut,

menggambarkan bahwa sistem akuntansi keuangan daerah yang ada pada kantor DPPKAD belum optimal sesuai dengan yang diharapkan.

2. Dalam kinerja pemerintah daerah pada Kantor DPPKAD, belum maksimal. Dimana, informasi kinerja yang sudah ada belum bisa diandalkan dengan adanya sistem yang telah berlaku. Seperti yang terjadi pada Kantor DPPKAD, dalam pengelolaan keuangan dan laporan keuangan yang harusnya dijadikan untuk pengambilan keputusan periode yang akan datang tidak digunakan sebagai acuan untuk pengambilan keputusan serta dalam pembuatan laporan keuangan masih mengalami kesulitan, hal ini disebabkan oleh sumber daya manusia (tenaga akuntan) yang kurang memahami tentang akuntansi. Dimana sebagian dari mereka bukan berlatarbelakang dari akuntansi.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Sebagaimana yang diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana pengaruh sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah pada Kantor Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) Kota Gorontalo.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis informasi beserta data yang relevan mengenai pengaruh sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah pada Kantor DPPKAD Kota Gorontalo.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

##### **1.5.1 Manfaat Praktis**

1. Sebagai tambahan informasi untuk dapat mencari solusi dari permasalahan yang ada di Kantor DPPKAD Kota Gorontalo.
2. Dalam hal pengembangan ilmu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi pengayaan atas teori-teori yang telah ada.
3. Bagi dunia pendidikan, diharapkan dapat menjadi acuan dan sumbangan pemikiran pengembangan pendidikan akuntansi dimasa yang akan datang.

##### **1.5.2 Manfaat Teoritis**

1. Bagi pengembangan ilmu akuntansi, penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi mengenai sistem akuntansi keuangan daerah dan kinerja pemerintah daerah.
2. Bagi peneliti lain penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi penelitian lain yang ingin mengkaji dibidang yang sama.