

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 LATAR BELAKANG**

Lahirnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah (Pemda) dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, menjadi titik awal dimulainya otonomi daerah. Berdasarkan undang-undang No. 33 Tahun 2004 Otonomi daerah (otoda) adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan. Sedangkan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangan.

Prinsip otonomi adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh hidup dan berkembang sesuai potensi dan kekhasan daerah (Darise, 2009: 3). Oleh karena itu dalam

sistem Otonomi daerah ini, pemerintah diharapkan dapat membangun daerahnya sendiri berdasarkan kemampuan daerahnya sendiri.

Menghadapi implementasi undang-undang tersebut, salah satu hal yang perlu dipersiapkan adalah penentuan kekhasan daerah yang merupakan unggulan dengan potensi sumber daya manusia, kelembagaan dan sumber daya fisik lokal sebagai modal untuk peningkatan kegiatan ekonomi. Pemerintah daerah dituntut untuk siap menerima beban dan tanggung jawab yang berkaitan dengan potensi yang dimilikinya dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pemerintah diharapkan dapat mengelola daerahnya sebaik mungkin, artinya bahwa daerah provinsi maupun kabupaten perlu didorong dan harus mampu meningkatkan kemampuan dalam memanfaatkan peluang yang ada, serta menggali sumber-sumber baru yang potensial untuk meningkatkan penerimaan daerah.

Dalam era otonomi daerah ini, masyarakat semakin menyadari hak dan kewajibannya sebagai warga Negara dan lebih dapat menyampaikan aspirasi yang berkembang yang salah satunya perbaikan terhadap pengelolaan keuangan pada instansi-instansi pemerintah. Pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu bagian yang mengalami perubahan mendasar dengan ditetapkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kedua Undang-undang ini telah memberikan

kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah dalam mengatur sumber dana, menentukan arah, tujuan, dan target penggunaan anggaran.

Disisi lain tuntutan transparansi dan akuntabilitas dalam sistem pemerintah semakin meningkat pada era reformasi saat ini, tidak terkecuali transparansi dalam pengelolaan keuangan Pemerintah daerah. Transparansi dapat diartikan sebagai situasi dimana masyarakat dapat mengetahui dengan jelas semua kebijaksanaan dan tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam menjalankan fungsinya beserta sumber daya yang digunakan. Sedangkan akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Pemerintah Daerah diwajibkan menyusun laporan pertanggungjawaban yang menggunakan sistem akuntansi yang diatur oleh pemerintah pusat dalam bentuk Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang bersifat mengikat seluruh Pemerintah Daerah yang merupakan wujud dari Pengelolaan Keuangan Daerah. Tidak hanya pengelolaan keuangan daerah, sistem akuntansi keuangan juga terus berubah, hal ini dengan diterbitkannya SAP tahun 2010 yang merubah sistem akuntansi dari basis kas menjadi berbasis akrual. Menurut Halim (2004: 5) karakteristik yang menunjukkan perubahan mendasar dalam manajemen keuangan daerah pasca reformasi keuangan daerah adalah perubahan sistem akuntansi pemerintah pusat dan daerah. Inti dari perubahan tersebut adalah dilaksanakannya akuntansi dalam

pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah, baik pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten dan kota, bukan pembukuan seperti yang dilaksanakan selama ini.

Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan pemerintah meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Dengan melakukan pengelolaan keuangan daerah yang baik, pemerintah diharapkan dapat mengelola pendapatan daerah dengan sebaik-baiknya sesuai dengan aturan pemerintah. Tuntutan dilaksanakannya akuntansi dalam pengelolaan keuangan daerah sangat beralasan karena akuntansi dapat menjadi salah satu alat kontrol yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan pemerintah, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pemberdayaan masyarakat.

Menurut Suwardjono (2005: 159) dalam Syahrída (2009) menegaskan bahwa akuntansi akan mempunyai peran yang nyata dalam kehidupan sosial ekonomi kalau informasi yang dihasilkan oleh akuntansi dapat mengendalikan perilaku pengambil kebijakan ekonomi untuk bertindak menuju ke suatu pencapaian tujuan sosial dan ekonomi negara. Salah satu tujuan ekonomi negara adalah alokasi sumber daya ekonomi secara efisien sehingga sumber daya ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak dapat dinikmati masyarakat secara optimal.

Uraian di atas menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah dalam alokasi sumber daya ekonomi harus diperuntukkan untuk kepentingan publik dan

proses alokasi sumber daya perlu dikontrol atau diawasi. Salah satu alat yang dapat digunakan untuk mengontrol kebijakan pemerintah adalah teknik akuntansi. Sebagai alat kontrol dan alat untuk mencapai tujuan pemerintah. Akuntansi harus dapat berperan dalam mengendalikan roda pemerintahan dalam bentuk pengelolaan keuangan daerah berdasarkan aturan yang berlaku, Suwardjono (2005: 159) dalam Syahrída (2009). Agar akuntansi dapat dijadikan salah satu alat dalam mengendalikan roda pemerintahan, akuntansi harus dipahami secara memadai oleh pengelola dan penyaji informasi keuangan.

Salah satu media yang berperan penting dalam mewujudkan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara, termasuk keuangan daerah adalah pelaporan keuangan pemerintah daerah, yang tercermin dalam APBD. APBD merupakan dokumen formal hasil kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang belanja yang telah ditetapkan untuk melaksanakan kegiatan pemerintah dan pendapatan yang diharapkan untuk menutup keperluan belanja tersebut, atau pembiayaan yang diperlukan bila diperkirakan akan terjadi surplus atau defisit. Pemerintah daerah berkewajiban untuk memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Dalam hal ini pemerintah daerah dituntut agar memiliki pemahaman yang memadai dalam pengelolaan

keuangan daerah, termasuk penguasaan tentang teknik-teknik akuntansi keuangan daerah.

Dalam situasi tertentu akuntansi menjadi salah satu kendala teknis bagi eksekutif dalam pengelolaan keuangan daerah. Newkirk (1986: 23) dalam Syahrida (2009) menegaskan bahwa dari sekian banyak problem yang ada pada pemerintah daerah salah satunya adalah tentang akuntansi. Pernyataan ini menandakan bahwa pengelola keuangan daerah pada masing-masing satuan kerja perlu dilakukan secara cermat guna dapat menyelesaikan problem akuntansi dan dapat melakukan penyajian informasi keuangan secara memadai. Mardiasmo (2004: 35) menegaskan bahwa sistem pertanggungjawaban keuangan suatu institusi dapat berjalan dengan baik, bila terdapat mekanisme pengelolaan keuangan yang baik pula. Ini berarti pengelolaan keuangan daerah yang tercermin dalam APBD memiliki posisi strategis dalam mewujudkan manajemen pemerintahan yang akuntabel. Pemahaman sistem akuntansi merupakan faktor lain yang perlu dicermati, karena untuk dapat menyajikan informasi keuangan yang memadai dalam bentuk pelaporan keuangan yang dapat dipahami oleh pengguna, maka harus dilakukan oleh personel yang memiliki kompetensi di bidang pengelolaan keuangan daerah, serta harus memahami sistem akuntansi, khususnya akuntansi keuangan daerah.

Pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango telah menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006. Namun dalam hal penyusunan laporan keuangan tersebut pemerintah daerah belum sepenuhnya memahami system akuntansi yang sekarang berlaku yaitu basis kas menuju basis akrual. Hal ini dipertegas oleh kepala bagian akuntansi pada DPPKAD kabupaten Bone Bolango Andi Idham. Beliau menyatakan bahwa “Basis kas menuju akrual yang saat ini diterapkan belum semua dipahami oleh masing-masing entitas akuntansi maupun entitas pelaporan, sudah harus diberlakukan basis yang baru dalam tahun 2015 yaitu basis akrual menjadi alasan perlunya dilakukan pelatihan tenaga akuntansi. Pelatihan sebaiknya langsung terhadap praktik-praktik real di lapangan disertai dengan contoh-contoh soal akan tetapi dengan tidak meninggalkan pemahaman teori akuntansi pemerintahan. Peningkatan SDM akuntansi ini menjadi modal penting dalam penerapan akuntansi berbasis akrual”. Berdasarkan pernyataan di atas menunjukkan bahwa masih perlunya pemahaman tentang system akuntansi keuangan daerah dalam suatu instansi pemerintahan di Kabupaten Bone Bolango.

Dalam sistem pemerintah daerah terdapat 2 subsistem, yaitu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD). Laporan keuangan SKPD merupakan sumber untuk menyusun laporan keuangan SKPKD, oleh karena itu setiap SKPD harus

menyusun Laporan Keuangan sebaik mungkin. Dalam menyusun laporan keuangan inilah dibutuhkan yang namanya transparansi dan akuntabilitas. Oleh sebab itu akuntansi keuangan daerah memegang peranan penting dalam perbaikan manajemen keuangan daerah sehingga pengelolaan keuangan daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya. Sebagaimana kita ketahui akuntansi keuangan daerah berfungsi menghasilkan *output* berupa laporan keuangan yang akan menjadi dasar bagi penilaian kinerja pemerintah itu sendiri maupun oleh pihak-pihak yang berkepentingan dengan pemerintah daerah (*stakeholders* pemerintah daerah). Selama ini pelaporan keuangan pemerintah, baik di pusat maupun daerah terkesan belum memenuhi kebutuhan informasi pemakainya. Kurangnya informasi yang dihasilkan mengakibatkan pemerintah tidak mempunyai manajerial yang baik dan tidak bisa mewujudkan transparansi dan akuntabilitas sesuai dengan harapan masyarakat dan *stakeholders* lainnya. Hal ini berdasarkan hasil audit BPK terhadap laporan keuangan pemerintah pusat pada tahun 2012 memperoleh predikat Wajar Dengan Pengecualian (WDP).

Kebijakan yang memberikan keleluasaan bagi Pemda untuk mengelola keuangan daerahnya seharusnya bisa meningkatkan kinerja keuangan daerah yang bersangkutan. Banyaknya pembahasan mengenai keuangan daerah, terutama hubungannya dengan otonomi daerah yang sementara berlangsung menjadikan hal ini menarik untuk dibahas, peneliti memilih salah satu kabupaten di Provinsi Gorontalo, yaitu Kabupaten Bone Bolango,



Kabupaten ini menjadi menarik sebagai salah satu tempat penelitian karena kabupaten ini masih tergolong kabupaten muda yang terbentuk pada tahun 2003, oleh karena itu ketidakpahaman tentang pengelolaan keuangan daerah dan kurangnya sumber daya yang memadai dalam melaksanakan system akuntansi keuangan daerah, seperti yang diutarakan oleh kepala bagian Akuntansi DPPKAD Kabupaten Bone Bolango mengatakan bahwa sistem akuntansi keuangan daerah belum sepenuhnya dipahami oleh masing-masing entitas akuntansi maupun entitas pelaporan, serta masih rendahnya Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bone Bolango yakni sebagian besar APBD Kabupaten Bone Bolango berasal dari Pemerintah Pusat menjadi alasan utama peneliti memilih Kabupaten Bone Bolango menjadi tempat penelitian. Selain itu dalam kinerja instansi pemerintah daerah Bone Bolango berdasarkan hasil audit BPK masih di bawah harapan dari masyarakat maupun *stakeholder*. Hal ini dapat dilihat pada tabel 1 di bawah ini.

**Tabel 1: Penilaian BPK terhadap Kinerja Pemerintah Daerah  
Kabupaten Bone Bolango selama 3 Tahun Terakhir**

TAHUN	PENILAIAN BPK	PERMASALAHAN DALAM LAPORAN KEUANGAN
2010	WDP	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Laporan Hasil Pemeriksaan atas Kepatuhan, pengeluaran kas pada rekening penampungan yang dikuasai oleh Kuasa BUD tidak dapat dijelaskan dengan dokumen/bukti-bukti pengeluaran sebesar Rp23.923.678.534,00 sehingga transaksi pengeluaran tersebut tidak dapat diyakini kebenarannya, berpotensi merugikan keuangan negara/daerah;</li> <li>2. Laporan Hasil Pemeriksaan atas Kepatuhan, saldo <i>cash on hand</i> Kas Daerah sebesar Rp472.242.822,00 yang tersaji dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango tidak dapat diyakini kewajarannya karena adanya penggunaan untuk kepentingan pribadi (Kuasa BUD) yang merugikan keuangan daerah minimal sebesar Rp209.097.931,00;</li> <li>3. Laporan Hasil Pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Intern, pengelolaan dan penatausahaan Aset Tetap belum dilakukan sesuai ketentuan sehingga nilai Aset Tetap pada Neraca sebesar Rp27.530.998.132,00 tidak diyakini kewajarannya.</li> </ol>
2011	WDP	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. mutasi persediaan 31 Desember 2011 tidak dicatat secara memadai</li> <li>2. aset tetap pada 31 Desember tidak dapat dirinci perjenis dan objek aset.</li> <li>3. Antara bidang akuntansi, bidang aset dan SKPD tidak melakukan rekonsiliasi pencatatan sehingga terjadi perbedaan nilai aset tetap yang disajikan dalam neraca dan daftar aset pada BPKAD dan KIB di SKPD tidak didukung dengan pencatatan yang memadai, sehingga penyajian pada neraca per 31 desember 2011 tidak dapat diyakini kewajarannya.</li> </ol> <p>penyajian aset tetap per 31 Desember 2012, yaitu terdapat Aset Tetap yang belum dapat diyakini kewajarannya sebesar Rp96.677.501.720,30 yang terdiri dari:</p>
2012	WDP	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aset Tetap Peralatan dan Mesin yang tidak dapat diketahui keberadaannya sebesar Rp16.002.569.966,30;</li> <li>2. biaya perencanaan, pengawasan dan rehabilitasi yang belum dikapitalisasi ke aset terkait pada Aset Tetap Gedung dan Bangunan sebesar Rp11.252.037.626,00 dan pada Aset Tetap Jalan, Irigasi dan Jaringan sebesar Rp64.151.950.964,00;</li> <li>3. biaya ganti rugi tanaman dan bangunan sebesar Rp1.952.893.699,00 belum dikapitalisasi ke Aset Tanah terkait; dan</li> <li>4. Aset tetap lainnya berupa hewan ternak dan buku-buku sebesar Rp3.318.049.465,00 tidak dapat diketahui keberadaannya serta tidak dapat dirinci item jenis asetnya.</li> </ol>

(sumber: BPK.GO.ID)

Berdasarkan tabel di atas membuktikan bahwa kinerja dari pemerintah daerah kabupaten Bone Bolango masih jauh dari harapan masyarakat terutama dalam hal pengelolaan aset yang selama 3 tahun terakhir menjadi masalah utama. Kedua dalam hal pencatatan, dan perincian aset berdasarkan jenisnya juga menjadi permasalahan, hal ini menjadi tolak ukur tentang kurangnya pemahaman system akuntansi keuangan pada pemerintah daerah yang mengakibatkan pula Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah Kabupten Bone bolango hanya mendapat nilai C pada tahun 2013. Selain itu dalam hal realisasi anggaran selama 3 tahun terakhir belum sepenuhnya optimal seperti yang dapat digambarkan dalam tabel 2 di bawah ini:

**Tabel 2: Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten  
Bone Bolango tahun 2011 s/d 2013**

<b>Tahun</b>	<b>Anggaran</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Capaian</b>
<b>2011</b>	Rp. 890.857.361.031,61	Rp. 856.898.929.967,33	96%
<b>2012</b>	Rp. 920.341.456.748,83	Rp. 890.521.182.588,28	97%
<b>2013</b>	Rp. 1.118.115.295.318,99	Rp. 1.070.223.499.245,20	96%

*(Sumber: DPPKAD Bone Bolango, 2014)*

Berdasarkan tabel di atas, menggambarkan bahwa pengelolaan keuangan daerah belum optimal sehingga mengakibatkan program yang dijalankan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango tidak dapat diselesaikan secara tepat waktu.

Berdasarkan fenomena di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dan melihat kemampuan Pemda Kabupaten Bone Bolango dalam mengelola keuangan daerahnya serta bagaimana Sistem Akuntansi Keuangan Daerah dapat mempengaruhi kinerja instansi Pemda Kabupaten Bone Bolango dengan mengangkat judul **“Pengaruh Pengelolaan Keuangan Daerah Dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Bone Bolango”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan penjelasan di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

- a. Kurangnya pengetahuan tentang pengelolaan keuangan daerah yang baik dalam rangka mengelola dana dengan sistem desentralisasi secara transparan, efisien dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat luas .
- b. Kurangnya pemahaman tentang sistem akuntansi keuangan daerah dalam menyusun laporan pertanggungjawaban pemerintah daerah.

- c. Kurang efektif dan efisiennya kinerja pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango dalam mengelola keuangan daerah sehingga mengakibatkan hasil penilaian kinerja Pemda Bone Bolango berdasarkan hasil audit BPK mendapat predikat wajar dengan pengecualian selama 3 Tahun terakhir.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan indentifikasi masalah yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini antara lain:

1. Apakah pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja instansi pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango?
2. Apakah sistem Akuntansi Keuangan Daerah berpengaruh terhadap kinerja instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango?
3. Apakah pengelolaan keuangan daerah dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah berpengaruh terhadap kinerja instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai sehubungan dengan penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja instansi pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango.
2. Untuk Mengetahui pengaruh sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kinerja instansi pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango.
3. Untuk mengetahui pengaruh pengelolaan keuangan daerah dan sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kinerja instansi pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini mempunyai 2 manfaat, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis yang akan dijelaskan sebagai berikut:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengetahuan terutama dalam bidang akuntansi, khususnya dalam menambah wawasan untuk menyikapi isu-isu masa kini dalam mengembangkan akuntansi khususnya akuntansi sektor publik itu sendiri yang sering terjadi di lingkungan pemerintah daerah.

## 2. Manfaat Praktis

Bagi pembaca pada umumnya diharapkan dapat dijadikan sebagai sumber pengetahuan dan pemikiran yang bermanfaat dalam membangun bangsa ini lebih baik kedepannya dan juga sebagai literatur untuk digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian-penelitian selanjutnya. Untuk pemerintah daerah itu sendiri, diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam mengelola keuangan daerah, pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah menjadi lebih baik lagi dan juga sebagai bahan masukan dalam meningkatkan kinerja pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango menjadi lebih baik lagi.