

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi keuangan daerah yang diawali dengan bergulirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 diubah menjadi UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, dan aturan pelaksanaannya, khususnya PP Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah maka terhitung tahun anggaran 2001, telah terjadi pembaharuan di dalam manajemen keuangan daerah. Dengan adanya otonomi ini, daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sesedikit mungkin campur tangan pemerintah pusat.

Dalam perkembangannya, era reformasi dan otonomi daerah telah ikut mempengaruhi perubahan paradigma pengelolaan maupun pelaporan keuangan daerah secara signifikan. Pemerintah daerah sekarang mendapat amanat untuk mengelola dana publik dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dalam berbagai bidang atau urusan. Amanat tersebut tercantum dalam Undang-undang Keuangan Negara Nomor 17 tahun 2003 pasal 3, Undang-undang Perbendaharaan Negara Nomor 1 Tahun 2004, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan

Daerah. Sebelum masa otonomi, aturan pemerintah daerah membuat laporan keuangan tidak seketat sekarang. Pengelolaan keuangan daerah saat ini tidak saja harus mengalokasikan dana publik bagi kepentingan kesejahteraan masyarakat daerah, tetapi juga harus mengelola dana publik tersebut sesuai dengan Undang-Undang dan aturan yang dikeluarkan pemerintah pusat. Kepatuhan terhadap Undang-Undang dan aturan dalam pengelolaan keuangan daerah diperiksa institusi pemeriksa internal daerah (Inspektorat) maupun pemeriksa eksternal (BPK).

Sebelum bergulirnya otonomi daerah, pertanggungjawaban laporan keuangan daerah yang harus disiapkan oleh Pemerintah Daerah hanya berupa Laporan Perhitungan Anggaran dan Nota Perhitungan dan sistem yang digunakan untuk menghasilkan laporan tersebut adalah MAKUDA (Manual Administrasi Keuangan Daerah) yang diberlakukan sejak tahun 1981.

Pada tanggal 10 Juni 2002 ditetapkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran dan Belanja Daerah. Keberadaan Kepmendagri ini adalah sebagai aturan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000. Dengan adanya Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 daerah-daerah diwajibkan untuk menyusun APBD dan membuat Sistem Akuntansi Keuangan Daerahnya dengan mengacu kepada Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002. Dalam pelaksanaannya, Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 ini setengah dipaksakan

bagi Pemerintah Daerah untuk menjadi acuan utama dalam pengelolaan keuangan. Bahkan daerah-daerah diwajibkan untuk menyusun APBD dan membuat Sistem Akuntansi Keuangan Daerahnya dengan mengacu kepada Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 ini. Suatu pemaksaan yang justru menggambarkan kelemahannya. Selain membingungkan, Kepmendagri No. 29/2002 tidak memiliki landasan konseptual yang kuat sehingga tidak memiliki konsistensi karena sering berubah-ubah dalam sosialisasi melalui training dan pelatihan-pelatihannya. Hal ini wajar karena Kepmendagri No. 29/2002 ini lahir berkat adanya ayat sisipan (*colongan*) dalam PP 105/2000. Dengan ayat ini, maka dibuatlah proyek-proyek besar berskala nasional yang banyak menyerap dan menghasilkan dana, baik dari dana pusat maupun dari daerah-daerah. (www.keuangan-daerah.blogspot.com dikutip tanggal 03 Maret 2011)

Fakta yang termuat dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I BPK tahun 2010 ditemukan sebanyak 1.256 kasus kelemahan sistem akuntansi dan pelaporan. Dari 1.256 kasus tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Sebanyak 579 kasus pencatatan tidak/belum dilakukan atau tidak akurat;
2. Sebanyak 439 kasus proses penyusunan laporan tidak sesuai dengan ketentuan;
3. Sebanyak 25 kasus entitas terlambat menyampaikan laporan;
4. Sebanyak 186 kasus sistem informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai; dan
5. Sebanyak 27 kasus sistem informasi akuntansi dan pelaporan belum didukung SDM yang memadai.

Keberadaan sebuah sistem akuntansi menjadi sangat penting karena fungsinya dalam menentukan kualitas informasi pada laporan keuangan. Indra Bastian (2007: 4) mengungkapkan bahwa jika belum memahami sistem akuntansi, maka belum memahami penyusunan laporan keuangan, karena akuntansi pada dasarnya merupakan sistem pengolahan informasi yang menghasilkan keluaran berupa informasi akuntansi atau laporan keuangan. Sistem akuntansi memberikan pengetahuan tentang pengolahan informasi akuntansi sejak data direkam dalam dokumen sampai dengan laporan yang dihasilkan.

Sementara itu, Mardiasmo (2004: 34) mengungkapkan bahwa untuk dapat menghasilkan laporan keuangan yang relevan, handal, dan dapat dipercaya, pemerintah daerah harus memiliki sistem akuntansi yang handal. Sistem akuntansi yang lemah menyebabkan pengendalian intern lemah dan pada akhirnya laporan keuangan yang dihasilkan juga kurang handal dan kurang relevan untuk pembuatan keputusan. Saat ini sistem akuntansi yang dimiliki pemerintah daerah rata-rata masih lemah.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mendefinisikan akuntabilitas sebagai perwujudan kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban berupa laporan akuntabilitas kinerja secara periodik.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Akuntansi Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan (DPPK) Kabupaten Bandung diketahui

bahwa Pemerintah Kabupaten Bandung belum melaksanakan prosedur akuntansi aset tetap sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, dalam hal ini dalam proses penyusutan dan mutasi barang daerah. Pemerintah Kabupaten Bandung tidak melakukan penyusutan atas aset-aset tetap yang dimilikinya, sehingga tidak dapat diketahui secara pasti beban penyusutan, akumulasi penyusutan dan nilai buku dari suatu aset tetap. Selain itu, dalam proses mutasi aset daerah terutama untuk jenis kendaraan bermotor terdapat ketidakjelasan prosedur pemutasian barang. Barang inventaris yang dipakai oleh seorang pegawai yang telah pensiun dapat dibawa oleh pegawai tersebut tanpa prosedur yang seharusnya. Hal ini sangat jelas bertentangan dengan peraturan yang berlaku.

Hasil pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Bandung tahun 2009 menunjukkan temuan duplikasi kegiatan antara perjalanan dinas dengan kegiatan lainnya (rapat) pada Sekretariat DPRD Kota Bandung Tahun Anggaran 2008 sebesar Rp 75.140.000,00. Temuan ini diindikasikan dikarenakan pegawai tidak memahami tujuan yang hendak dicapai dari prinsip pengeluaran belanja daerah yang termuat dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 122 ayat 10 yaitu, prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai dengan peraturan perundangan. Selain itu, pimpinan dalam hal ini Sekretaris DPRD Kota Bandung sebagai Pengguna Anggaran dinilai telah lalai dalam melaksanakan pengawasan dan pengendalian.

Badan Pemeriksa Keuangan menemukan 166 temuan pemeriksaan senilai Rp 2,62 triliun dalam laporan keuangan tahun 2008 di sembilan kabupaten dan

kota di Jawa Barat. Kesembilan daerah itu adalah Kota Bandung, Kota Tasikmalaya, Kota Bekasi, Kota Cirebon, Kota Cimahi, Kabupaten Cirebon, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Subang, dan Kabupaten Bandung Barat. Temuan masalah itu terdiri dari kerugian daerah, potensi kerugian daerah, kekurangan penerimaan, masalah administrasi, sistem pengendalian intern, dan kinerja. Pendapat *disclaimer* diberikan kepada Kabupaten Bandung Barat karena Kabupaten Bandung Barat bisa dikatakan baru terbentuk, sistem keuangannya belum berjalan baik, dan sedang terus dibenahi. Dibanding delapan daerah lainnya, nilai nominal temuan laporan keuangan Kota Bandung adalah yang terbesar, yakni sekitar Rp 1,11 triliun atau hampir 50 persen dari total nilai temuan, Rp 2,62 triliun. (Tempo Interaktif, 29 Oktober 2009)

Hasil temuan BPK RI dalam pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Ciamis Tahun 2009 di antaranya menyangkut kepatuhan terhadap peraturan perundangan dan lima terkait dengan Sistem Pengendalian Intern. Salah satu temuannya adalah aset tetap untuk peralatan dan mesin kelompok alat lainnya sebesar Rp 99.045.309.151,00 pada Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan dan RSUD tidak dapat ditelusuri keberadaannya. Selain itu, penyajian akun investasi non permanen - Dana bergulir pada neraca per 31 Desember 2009 senilai Rp 4.683.141.000,00 tidak menunjukkan keadaan yang sebenarnya. (Pikiran Rakyat, 24 Agustus 2010)

Sedangkan opini BPK yang diberikan atas laporan keuangan pemerintah daerah di Wilayah IV Provinsi Jawa Barat adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1
Opini BPK atas Laporan Keuangan Pemda se-Priangan

No.	Entitas Pemerintah Daerah	Opini Tahun 2007	Opini Tahun 2008	Opini Tahun 2009
1	Kab. Bandung	Wajar Dengan Pengecualian	Wajar Dengan Pengecualian	Wajar Dengan Pengecualian
2	Kab. Bandung Barat	-	Tidak Memberikan Pendapat	Tidak Memberikan Pendapat
3	Kab. Ciamis	Wajar Dengan Pengecualian	Wajar Dengan Pengecualian	Wajar Dengan Pengecualian
4	Kab. Garut	Tidak Memberikan Pendapat	Wajar Dengan Pengecualian	Wajar Dengan Pengecualian
5	Kab. Sumedang	Wajar Dengan Pengecualian	Wajar Dengan Pengecualian	Wajar Dengan Pengecualian
6	Kab. Tasikmalaya	Wajar Dengan Pengecualian	Wajar Dengan Pengecualian	Wajar Dengan Pengecualian
7	Kota Bandung	Wajar Dengan Pengecualian	Wajar Dengan Pengecualian	Tidak Memberikan Pendapat
8	Kota Banjar	Wajar Tanpa Pengecualian	Wajar Dengan Pengecualian	Wajar Dengan Pengecualian
9	Kota Cimahi	Wajar Dengan Pengecualian	Wajar Dengan Pengecualian	Wajar Dengan Pengecualian
10	Kota Tasikmalaya	Tidak Memberikan Pendapat	Wajar Dengan Pengecualian	Wajar Dengan Pengecualian

Sumber: IHPS Semester I BPK 2010. Data diolah.

Fakta tersebut di atas merupakan suatu indikasi bahwa terdapat masalah pada pengelolaan dan kewajaran penyajian laporan keuangannya sehingga mengakibatkan tidak tercapainya opini terbaik yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Keadaan ini sangat ironis mengingat laporan keuangan pemerintah daerah merupakan bentuk pertanggungjawaban dana publik yang dikelola oleh pemerintah daerah.

Kasubag Hukum dan Humas BPK Jawa Barat Nurina Hijiani mengungkapkan bahwa, penyajian aset Kota Bandung tidak didukung rincian daftar aset maupun dokumen berupa daftar inventarisasi dan penilaian aset tersebut. Jika pun data inventaris dimiliki, data tersebut sudah tidak mutakhir dan tidak valid. Karena mutasi barang antar SKPD tidak diikuti dengan mutasi pencatatan. Selain itu, penyajian piutang dan utang tidak didukung dengan rincian daftar debitor/kreditur maupun dokumen sumber bukti keterjadian piutang/utang tersebut. Penyajian persediaan tidak didukung dengan rincian daftar persediaan dan tidak dilengkapi dengan berita acara *stock opname* pada tanggal neraca. Selain itu, penyertaan modal pemerintah kepada perusahaan daerah di atas 20% tidak disajikan dengan metoda equitas sebagaimana dinyatakan dalam standar akuntansi pemerintahan. Penyajian dan pengungkapan dana bergulir pada masyarakat tidak disajikan sesuai nilai bersih yang dapat direalisasikan sebagaimana dinyatakan dalam standar akuntansi pemerintahan. Selain itu, hal lainnya adalah penyajian aset tidak didukung rincian daftar aset maupun dokumen berupa daftar inventarisasi dan penilaian aset tersebut. (BPK, 03 Maret 2011)

Berdasarkan uraian tersebut di atas, kiranya masih relevan untuk melakukan penelitian dengan topik tersebut. Sehingga penulis tertarik untuk mengambil judul **“Pengaruh Sistem Akuntansi Keuangan Daerah terhadap Akuntabilitas Keuangan Daerah: Kualitas Laporan Keuangan sebagai Variabel Intervening (Penelitian di Kabupaten/Kota Wilayah IV Provinsi Jawa Barat)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah diuraikan, maka penulis membatasi masalah yang akan dibahas dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Sistem Akuntansi Keuangan Daerah berpengaruh terhadap Akuntabilitas Keuangan Daerah.
2. Apakah Sistem Akuntansi Keuangan Daerah berpengaruh terhadap Akuntabilitas Keuangan Daerah dengan Kualitas Laporan Keuangan sebagai Variabel Intervening.

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1. Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengkaji dan meneliti bagaimana pengaruh langsung Sistem Akuntansi Keuangan Daerah terhadap Akuntabilitas Keuangan Daerah. Serta pengaruh tidak langsung Sistem Akuntansi Keuangan terhadap Akuntabilitas Keuangan Daerah dengan Kualitas Laporan Keuangan sebagai Variabel Intervening.

1.3.2. Tujuan Penelitian

Dalam kaitannya dengan masalah ini, tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah untuk mengetahui pengaruh langsung Sistem Akuntansi Keuangan Daerah terhadap Akuntabilitas Keuangan Daerah serta pengaruh tidak langsung Sistem Akuntansi Keuangan terhadap Akuntabilitas Keuangan Daerah dengan Kualitas Laporan Keuangan sebagai Variabel Intervening.

1.4 Kegunaan Penelitian

Dari penulisan penelitian ini, diharapkan berguna dan bermanfaat bagi semua pihak. Adapun kegunaan dari penelitian dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu:

1. Aspek Teoritis

Bagi penulis dapat bertambah pengetahuan mengenai sejauh mana Sistem Akuntansi Keuangan Daerah dalam pengaruhnya menentukan Kualitas Laporan Keuangan sehingga Akuntabilitas Keuangan Daerah dapat terwujud.

Sedangkan bagi dunia akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur Akuntansi Sektor Publik (ASP) terutama pengembangan sistem akuntansi keuangan di sektor publik dan dapat dijadikan dasar bagi penelitian-penelitian selanjutnya.

2. Aspek Praktis

Secara praktis penelitian ini bermanfaat bagi Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten. Bagi Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten sebagai *user* utama dari Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, diharapkan hasil penelitian ini berguna dalam penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah yang mana pelaksanaannya dapat menentukan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Kualitas laporan keuangan menjadi hal yang sangat penting karena laporan keuangan merupakan salah satu bentuk Akuntabilitas Keuangan Daerah.