

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

Tuntutan reformasi di segala bidang yang didukung oleh sebagian masyarakat Indonesia dalam menyikapi berbagai permasalahan di daerah akhir-akhir ini, membawa dampak terhadap peningkatan mutu pelayanan publik. Hal ini dipicu oleh pengalaman sistem pemerintahan yang lalu, yang kurang memperhatikan kepentingan masyarakat, tetapi cenderung menguntungkan pihak yang berkuasa. Akibatnya timbul berbagai masalah sosial seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme yang sulit diberantas, belum berjalannya proses penegakan hukum, kualitas pelayanan kepada masyarakat yang memburuk serta masalah perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dinilai tidak adil. Oleh karena itu, sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik diperlukan untuk mengelola dana desentralisasi secara transparan, ekonomis, efisien, efektif dan akuntabel.

Beberapa prioritas perbaikan dalam pengelolaan keuangan daerah penting dilakukan, terutama dalam aspek anggaran, akuntansi, dan pemeriksaan. Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik difokuskan untuk mengelola dana secara desentralisasi dengan transparan, efisien, efektif, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat luas. Pada hakekatnya jika belum memahami sistem akuntansi, maka belum memahami

penyusunan laporan keuangan, karena akuntansi pada dasarnya merupakan sistem pengolahan informasi akuntansi yang menghasilkan keluaran berupa informasi akuntansi atau laporan keuangan. Indra Bastian (2006: 4) Sistem akuntansi memberikan pengetahuan tentang pengolahan informasi akuntansi sejak data direkam dalam dokumen sampai dengan laporan yang dihasilkan.

Pada dasarnya Pemerintah Daerah telah berupaya untuk menyusun laporan keuangan dengan menggunakan sistem akuntansi keuangan daerah yang diharapkan mampu mewujudkan tercapainya transparansi dan akuntabilitas. Namun yang menjadi masalah adalah tidak semua masyarakat mengetahui akuntansi keuangan daerah. Dengan berjalannya waktu serta perkembangan demokrasi yang lebih baik, maka pemerintah pusat yang sebelumnya memegang kuat kendali pemerintahan, mengalami pergeseran peran dari posisi yang cenderung otoriter ke posisi sebagai fasilitator. Dengan diterapkannya kebijakan-kebijakan mengenai otonomi daerah yang terkandung dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pemerintah mulai memberlakukan otonomi daerah, dimana setiap daerah memiliki hak wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban Negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan Negara, dalam rangka pengelolaan dan

pertanggungjawaban keuangan Negara diperlukan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan Negara yang mengatur Perbendaharaan Negara. Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab keuangan Negara. Bahwa untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan Negara, keuangan Negara wajib dikelola secara tertib, taat pada peraturan Perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Undang-undang tersebut membawa harapan baru dalam reformasi pengelolaan sistem administrasi pemerintahan untuk mewujudkan suatu tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

“Kepemerintahan yang baik (*good governance*) setidaknya ditandai dengan dua elemen dasar yaitu transparansi dan akuntabilitas. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan yang terjadi, informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang telah dicapai. Sedangkan akuntabilitas adalah pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang telah dilakukan”. (Mardiasmo, 2002:18)..

Salah satu konsekuensinya adalah pemerintah harus dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara (pusat dan daerah). Salah satu prasyarat untuk mewujudkan hal tersebut adalah dengan melakukan reformasi dalam bidang keuangan Negara baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Salah satu perubahan yang signifikan adalah perubahan di bidang Akuntansi Pemerintahan Daerah (Keuangan Daerah), karena melalui proses akuntansi akan dihasilkan informasi keuangan yang tersedia bagi berbagai pihak untuk digunakan sesuai dengan tujuan masing-masing. Penyusunan laporan keuangan yang berpedoman pada standar akuntansi pemerintahan sesungguhnya

adalah dalam rangka peningkatan kualitas laporan keuangan, sehingga laporan keuangan yang dimaksud dapat meningkatkan kredibilitasnya dan pada gilirannya akan dapat mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Sehingga tujuan dari *good governance* dapat tercapai.

Dalam usaha peningkatan transparansi dan akuntabilitas sebagaimana diberitakan dalam Koran Indonesia tertanggal 21 November 2008, Menteri Dalam Negeri Mardiyanto meminta kepada kepala daerah untuk transparan dalam mengelola keuangan daerah masing-masing.

Entitas pemerintah daerah Sebelum tahun 2001, menggunakan sistem tata buku dan asumsi dasar kas basis dalam tata usaha keuangannya. Akuntansi keuangan daerah tidaklah sama dengan tata buku, perbedaan pokok antara tata buku dan akuntansi terletak pada sistem pencatatan dan asumsi dasar yang digunakan. Akuntansi pada dasarnya menggunakan sistem pencatatan berpasangan (*double entry*) dan asumsi dasar *Accrual Basis*. Tata buku di lain pihak, pada umumnya menggunakan sistem pencatatan tunggal (*single entry*) dan asumsi dasar kas, namun secara singkat tata buku merupakan bagian dari akuntansi. Untuk pengembangan akuntansi pemerintahan, maka sekarang ini sistem akuntansi keuangan daerah menggunakan sistem pencatatan berpasangan (*double entry*), Dengan sistem *double entry* ini antara lain akan lebih mudah dalam menyusun Laporan Keuangan.

Upaya perbaikan di bidang pengelolaan keuangan daerah ini nampaknya belum dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah daerah, pada kenyataannya banyak pemerintah daerah yang tidak serta merta dapat menyusun

semua Laporan Keuangan tersebut, terutama hal ini disebabkan oleh berbagai hal yaitu selain berupa peraturan yang saling bertentangan yang dikeluarkan oleh Departemen di tingkat nasional, kesulitan muncul dalam keseluruhan siklus keuangan pemerintah daerah. Mulai dari pengesahan anggaran sampai ke penyusunan laporan keuangan, yang disebabkan oleh kompleksitas peraturan, kurangnya SDM, buruknya koordinasi dan tidak memadainya teknologi yang digunakan. Selain itu masalah publikasi Laporan Keuangan oleh Pemerintah Daerah (melalui surat kabar, internet, atau dengan cara lainnya) yang nampaknya belum menjadi hal yang umum.

Keputusan Menteri dalam Negeri No. 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 pendapatan dan belanja daerah. Bahwa dalam rangka terselenggaranya penyusunan Laporan Keuangan yang memenuhi asas tertib, transparansi, akuntabilitas, konsistensi, komparabilitas, akurat, dapat dipercaya dan mudah dimengerti, perlu disusun sistem dan prosedur penyusunan APBD, perubahan APBD, penatausahaan keuangan daerah dan perhitungan APBD yang terstandardisasi.

Dalam hal penyajian Laporan Keuangan, Pemerintah Provinsi Jawa Barat sebenarnya sudah dianggap mampu melaksanakannya, hal ini terbukti dengan terbitnya Laporan Keuangan Pemerintah Daerah pada tahun anggaran 2006 dan 2007. Pembukuan dan penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Jawa Barat TA 2007 sudah mulai menerapkan sistem pembukuan *double entry*

disajikan sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, lalu bentuk dan susunan dikonversi sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Dalam Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang diterbitkan oleh BPK RI Perwakilan Jawa Barat, pihak BPK masih menemukan berbagai kendala dalam melakukan pemeriksaan terhadap Laporan Keuangan tersebut, diantaranya adalah Pemerintah Provinsi Jawa Barat dianggap masih belum memahami sepenuhnya mengenai sistem pencatatan tata buku berpasangan *double entry* dan dasar pencatatan akrual *accrual basis*.

Menurut Mardiasmo (2006: 5) "kerangka transparansi dan akuntabilitas sektor publik paling tidak dibangun atas tiga komponen yaitu sistem akuntansi yang baik, saluran akuntabilitas publik dan audit sektor publik". Dengan adanya tuntutan tata kelola pemerintahan yang menjunjung tinggi prinsip transparansi dan akuntabilitas, terutama dalam pengelolaan keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat, sebagaimana umumnya pemerintah provinsi di Indonesia lainnya masih dianggap belum melaksanakannya dengan baik meskipun perbaikan-perbaikan menuju arah tersebut sudah dilakukan tetapi masih jauh dari apa yang menjadi harapan masyarakat.

Hal tersebut di atas sebagai bukti sudah adanya usaha dalam penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas akan lebih terjamin dengan adanya penyajian Laporan Keuangan yang baik, sedangkan Laporan Keuangan yang baik hanya dapat tercipta jika menggunakan prinsip-prinsip akuntansi yang baik diantaranya adalah dengan penerapan sistem *double entry* dan *accrual basis*.

Pada tahun 2006 Departemen Dalam Negeri telah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang kemudian diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007. Dalam peraturan itu terdapat perubahan yang cukup mendasar di bidang pengelolaan keuangan daerah, apabila sebelumnya Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dibuat oleh badan pengelola keuangan atau biro keuangan, sekretariat daerah maka dengan ketentuan tersebut Laporan Keuangan Pemerintah Daerah merupakan gabungan dari Laporan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Pembuatan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah menjadi tergantung dari penyelesaian Laporan Keuangan SKPD. Menurut Nurlan Darise (2007: 16)

”Peran dan tanggung jawab Sekretaris Daerah, Kepala Badan ataupun Kepala Dinas sebagai pengguna anggaran menjadi semakin besar, karena pengelolaan keuangan pada SKPD harus dilakukan dengan baik. Transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah akan tercermin dari pengelolaan keuangan pada masing-masing SKPD”.

Akuntansi keuangan daerah mempunyai kaitan sangat erat dengan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas di atas, karena akuntansi pada hakikatnya adalah proses pencatatan secara sistematis atas transaksi keuangan yang bermuara kepada pelaporan keuangan daerah. Menurut Fajar Ariwibowo (2007):

“Partisipasi, transparansi dan akuntabilitas akan semakin membaik jika didukung oleh suatu sistem akuntansi yang menghasilkan informasi yang tepat waktu, akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Sebaliknya sistem informasi akuntansi yang usang akan menghancurkan sendi-sendi partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas”.

Maka dari paparan latar belakang di atas, maka timbul pertanyaan dalam diri penulis yang pada hakikatnya terpusat pada satu masalah, yaitu seberapa jauh

penerapan akuntansi keuangan daerah dalam rangka meningkatkan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas laporan keuangan pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Permasalahan tersebut terangkum dalam sebuah judul penulisan skripsi yaitu:

**“ANALISIS PENERAPAN AKUNTANSI KEUANGAN DAERAH DALAM RANGKA MENINGKATKAN TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH PROVINSI JAWA BARAT”.**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Perumusan masalah diperlukan untuk memperjelas arah yang akan dicapai dalam suatu penelitian. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Suharsimi Arikunto (2002: 19), yaitu :

“Apabila telah diperoleh informasi yang cukup dari studi pendahuluan, maka masalah yang akan diteliti menjadi jelas. Agar penelitian dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya maka peneliti harus merumuskan masalahnya sehingga jelas dari mana mulai, kemana harus pergi dan dengan apa penelitian harus dimunculkan”.

Dengan ditetapkannya Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai sebuah entitas akuntansi, maka Pemerintah Daerah diwajibkan menyelenggarakan kegiatan akuntansi sehingga dapat menerbitkan Laporan Keuangan, yang pada akhirnya diharapkan akan lebih meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Sistem akuntansi yang selama ini diterapkan di Satuan Kerja Perangkat Daerah merupakan sistem akuntansi anggaran dimana cenderung hanya mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang telah



ditetapkan. Sehingga transparansi dan akuntabilitas pengelolaan anggarannya kurang terjamin.

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalah sejalan dengan penelitian yang akan dilakukan, diantaranya adalah :

1. Bagaimana penerapan Akuntansi Keuangan Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Barat.
2. Bagaimana Transparansi dan Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Jawa Barat.
3. Bagaimana penerapan Akuntansi Keuangan Daerah dalam rangka meningkatkan Transparansi dan Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

### **1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian**

Adapun maksud dan tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

#### **1.3.1. Maksud Penelitian**

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mempelajari dan menyimpulkan tentang sejauh mana penerapan Akuntansi Keuangan Daerah dalam rangka meningkatkan Transparansi dan Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

#### **1.3.2. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji atau menganalisis:

1. Penerapan Akuntansi Keuangan Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

2. Transparansi dan Akuntabilitas Laporan keuangan Pemerintah Provinsi Jawa Barat.
3. Penerapan Akuntansi Keuangan Daerah dalam rangka meningkatkan Transparansi dan Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

#### **1.4. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara teoritis hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam disiplin ilmu Akuntansi Sektor Publik khususnya dapat mengetahui dan memahami bagaimana pelaksanaan administrasi keuangan yang baik, yang menjamin adanya transparansi dan akuntabilitas laporan keuangan suatu pemerintah daerah.
2. Secara praktis, bagi pemerintah daerah sebagai salah satu cara untuk memberikan suatu wacana bagaimana penerapan suatu administrasi pengelolaan keuangan yang baik sehingga dapat menghasilkan laporan keuangan yang transparan dan akuntabel.