

EAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di dalam negara berkembang dan negara berdaulat, adalah suatu keharusan untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur serta terjaminnya suatu kesejahteraan masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut negara membentuk suatu organisasi yaitu pemerintah yang terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan diberi tugas untuk mewujudkan, mengatur, dan melayani segala sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan rakyat menuju masyarakat bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme. Pemerintah mempunyai hak dan kewajiban yang dituangkan dalam perundang-undangan atau kebijaksanaan lainnya.

Bentuk kebijaksanaan pemerintah yang timbul dari tuntutan masyarakat adalah lahirnya otonomi daerah sebagai akibat dari pelaksanaan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah, kabupaten/ kota yang membawa konsekuensi perubahan pada pola dan sistem pengawasan serta pemeriksaan. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah : Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dalam rangka otonomi daerah, pemerintah pusat telah menerbitkan berbagai peraturan perundang-undangan baik yang berupa Undang-undang (UU) maupun Peraturan Pemerintah (PP). Pelaksanaan otonomi daerah tersebut diperkuat dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, merupakan satu kesatuan yang tak dapat dipisahkan dengan pemerintah pusat dalam upaya meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat.

 : Dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah pada prinsipnya, mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. UU No. 22 tahun 1999 menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten atau daerah kota.

 Undang-Undang No. 25 tahun 1999 mengatur kewenangan daerah untuk membentuk dana cadangan yang bersumber dari penerimaan daerah, serta sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan dalam pelaksanaan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. UU tersebut juga menyebutkan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah yang diwujudkan dengan peraturan pembagian

dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat dan pembangunan, maka pemerintah negara pada hakekatnya mengemban tiga fungsi utama, sebagai berikut (A.Achmad, 2002):

1. Fungsi alokasi meliputi antara lain :

- Sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat

2. Fungsi distribusi pembangunan

3. Fungsi stabilisasi yang meliputi :

- Pertahanan dan keamanan
- Ekonomi dan moneter

Dengan ditetapkannya Undang-undang No. 22 dan No. 25 tahun 1999, pelayanan masyarakat dan pembangunan dapat terwujud. Terutama dalam hal meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah, sehingga peningkatan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat dapat dipenuhi, khususnya di daerah.

Otonomi daerah yang telah digulirkan oleh pemerintah pusat dengan program desentralisasi, akan menuntut pengendalian yang lebih kuat dalam artian perumusan perangkat peraturan yang dapat mengendalikan dan mengarahkan arah pembangunan masyarakat secara umum. Proses penyusunan anggaran, saat ini juga tidak lagi disetir oleh pusat, melainkan menggantungkan pada keharmonisan hubungan eksekutif (Pemda) dan legislatif (DPRD). Penyusunan anggaran

melibatkan peran serta masyarakat. Munandar (1999: 10) menyatakan bahwa anggaran mempunyai 3 kegunaan pokok yaitu sebagai pedoman kerja, sebagai alat pengkoordinasian kerja serta sebagai alat pengawasan kerja. Bentuk pengaturan pemerintah lain yang berkaitan dengan pemerintah daerah, yaitu berupa Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dan Kepmendagri No. 29 tahun 2002, yang memberikan arahan dan petunjuk tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 tahun 2002 yang ditetapkan pada tanggal 10 Juni 2002 kini menjadi fenomena baru bagi aparatur pemerintah khususnya pemerintah daerah. Ketentuan tersebut salah satunya mengetengahkan agar pemerintah daerah segera menerapkan Sistem Akuntansi dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah secara transparansi dan bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan tersebut. Pengelolaan daerah tersebut harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatuhan. Pengelolaan keuangan daerah, yaitu APBD. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakekatnya adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah dalam satuan rupiah, yang merupakan pedoman bagi pemerintah

Definisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut " Draft Publikasi Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah No. 02 : Laporan Realisasi Anggaran, Komite Standar Akuntansi Pemerintah Pusat dan Daerah (2002:3) sebagai berikut :

"Rencana penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah yang meliputi rencana pendapatan, belanja, bagi hasil, cadangan, dan pembiayaan yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) dan telah ditetapkan dalam suatu peraturan daerah".

Sosialisasi mengenai Kepmendagri No. 29 tahun 2002 sudah dilakukan oleh pemerintah pusat, tetapi aparat daerah belum memiliki pemahaman atas penerapan Kepmendagri No. 29 tahun 2002. Aturan ini dinilai aparat daerah membingungkan, karena merasa enggan menerapkan peraturan yang berbelit-belit dan sangat merepotkan itu serta akurasi yang sangat rendah. Meski begitu isi Kepmendagri harus tetap dilaksanakan, yaitu dengan menerapkan sistem akuntansi keuangan daerah (SAKD).

Diharapkan dengan penerapan sistem akuntansi keuangan daerah (SAKD) ini, dapat menjadi salah satu alat untuk mencapai pengelolaan keuangan daerah yang transparansi, dimana pola APBD lama sudah sewajarnya diubah dengan pola APBD yang lebih mengedepankan peran serta masyarakat.

Secara garis besar APBD terdiri dari dua komponen pokok yaitu Pendapatan dan Belanja Daerah. Sumber-sumber pokok penerimaan daerah menurut Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut :

- Bagian laba usaha daerah
 - Lain-lain usaha daerah yang sah
2. Pendapatan yang berasal dari pusat, meliputi :
- Sumbangan dari pemerintah
 - Sumbangan-sumbangan lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri yaitu berupa pendapatan yang berasal dari swadaya masyarakat atau swasta maupun pemerintah daerah, dengan kata lain pendapatan asli daerah (PAD) adalah semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah (I.Handayani, 2004).

Meski pemerintah daerah belum semuanya memulai penerapan sistem akuntansi keuangan daerah (SAKD), diharapkan dengan petunjuk dan arahan yang lebih jelas tentang penerapan SAKD, pemerintah daerah lebih memahami bahwa SAKD merupakan wewenang pemerintah itu sendiri dan tuntutan masyarakat akan transparansi pertanggungjawaban publik pengelolaan keuangan daerah.

Menurut Kepmendagri No. 29 tahun 2002, definisi Sistem Akuntansi Keuangan Daerah adalah sebagai berikut :

“Proses pencatatan, penggolongan, penafsiran, peringkasan transaksi atau kejadian keuangan serta pelaporan anggarannya dalam rangka pelaksanaan APBD, dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi yang diterima umum yang mana ditetapkan berdasarkan keputusan kepala daerah”

SAKD dapat dijadikan acuan atau pedoman agar tidak terlalu jauh menyimpang dari kemauan dan kebutuhan pemerintah secara keseluruhan. Transparansi akuntabilitas publik harus menjadi unsur pertimbangan utama percepatan penerapan SAKD.

Dengan dikeluarkannya Kepmendagri No. 29 tahun 2002, berarti terjadi perubahan sistem pengelolaan keuangan daerah. Pemerintah daerah yang selama ini menggunakan sistem basis kas (*cash basis*), dengan aturan dan sistem baru sudah mulai menerapkan sistem basis akrual (*accrual basis*) yang lebih kompleks dan informatif mengenai tingkat akuntabilitas pemerintah daerah, untuk menghadapi tantangan dan peluang daerah yang semestinya harus dilaksanakan oleh daerah untuk mendukung suksesnya reformasi keuangan daerah. Meski mendapat pro dan kontra mengenai Kepmendagri No. 29 tahun 2002, terlihat manfaat yang cukup besar dalam penggunaan aturan baru tersebut, dapat diketahui apakah pemerintah daerah benar-benar mempunyai kemampuan manajerial untuk memimpin. Setiap daerah didorong untuk lebih tanggap, kreatif dan mampu mengambil inisiatif dan perbaikan didalam mengelola keuangan daerah. Diharapkan juga dengan aturan ini (Kepmendagri No. 29 tahun 2002) memberikan dampak yang baik bagi pemerintah daerah menuju pemerintahan yang berkinerja baik.

Penyusunan SAKD lebih dini menunjukkan pemerintah daerah tersebut sangat peduli dengan kebutuhan masyarakat akan transparansi pertanggungjawaban publik atas pengelolaan keuangan daerah, karena beberapa

mudah, efisien, akurat, cepat dan mengurangi kesalahan karena faktor manusia (*human error*). Untuk menghemat waktu pengembangan sistem, sebaiknya pemerintah daerah merekrut konsultan pengembang yang sudah mulai mengembangkan SAKD kearah lain.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka menjadi suatu pertimbangan bagi penulis untuk membahas masalah bagaimana efisiensi dan efektivitas anggaran sebelum dan sesudah adanya Kepmendagri No. 29 tahun 2002 pada Propinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berjudul **“PENERAPAN SISTEM AKUNTANSI KEUANGAN DAERAH MENURUT KEPMENDAGRI NO. 29 TAHUN 2002 DALAM MENUNJANG EFISIENSI DAN EFEKTIVITAS ANGGARAN PADA PROPINSI JAWA TENGAH DAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA”**.

B. Rumusan Masalah

Dengan melakukan peninjauan mengenai permasalahan yang telah penulis uraikan di atas, penelitian ini akan membahas tentang apakah penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah menurut Kepmendagri No. 29 tahun 2002 berpengaruh terhadap efisiensi dan efektivitas anggaran ?

C. Batasan Masalah

Penulis membatasi sampel dalam penelitian ini hanya pada Kabupaten/ kota di Propinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang sudah menerapkan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah menurut Kepmendagri No. 29

tahun 2002 semenjak ditetapkan pada bulan Juni 2002. Efisiensi anggaran dalam penelitian ini menggunakan efisiensi belanja dan efektivitas anggaran menggunakan efektivitas pendapatan asli daerah. Karena keterbatasan data, maka periode penelitian ini dibatasi dengan tahun anggaran 2002-2003.

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas dapat diketahui tujuan penelitian ini adalah untuk mendapatkan bukti empiris mengenai pengaruh penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah menurut Kepmendagri No. 29 tahun 2002 dalam menunjang efisiensi dan efektivitas anggaran pada Propinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi penulis

Penelitian ini diharapkan akan berguna sebagai sarana untuk mengimplementasikan teori-teori yang penulis dapatkan untuk mengembangkan pengetahuan tentang Penerapan SAKD terhadap Anggaran.

2. Bagi instansi terkait

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan untuk kemudian diterapkan dalam menelaah keadaan penerapan Kepmendagri No. 29 tahun 2002 serta hasilnya dapat dimanfaatkan untuk perbaikan dan penyempurnaan yang sekiranya masih diperlukan serta dapat dikembangkan untuk meningkatkan anggaran.

3. Bagi lingkungan akademis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai informasi dasar penelitian lebih lanjut yang lebih luas dan mendalam untuk penulisan skripsi

11