

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Organisasi pemerintah saat ini tengah menghadapi tekanan untuk lebih efisien memperhitungkan biaya ekonomi dan biaya sosial, serta tekanan untuk dapat mengantisipasi dampak negatif atas aktivitas yang dilakukan. Oleh karena itu, akuntansi dapat diakui sebagai ilmu yang dibutuhkan untuk mengelola urusan-urusan publik.

Era reformasi ditandai dengan pergantian pemerintahan dari Orde Baru menjadi Orde Reformasi pada tahun 1998. Reformasi adalah sebuah titik klimaks dari sebuah rezim yang bermula otoriter dan sentralistik, yang kemudian berubah ke era yang lebih demokratis dan desentralistik. Akuntansi keuangan daerah merupakan salah satu bidang dalam akuntansi pemerintah yang mendapat perhatian besar dari berbagai pihak semenjak reformasi. Hal tersebut disebabkan oleh adanya tuntutan masyarakat di daerah yang ingin agar ada transparansi keuangan dari pusat ke daerah yang khususnya pada pemerintahan kabupaten/kota serta adanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, selain itu juga karena adanya kebijakan baru dari pemerintah Republik Indonesia yang mereformasi pengelolaan keuangan daerah semenjak saat itu.

Bentuk kebijaksanaan pemerintah yang timbul dari reformasi tuntutan masyarakat adalah lahirnya otonomi daerah. Pelaksanaan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah, kabupaten/kota merupakan wujud dari adanya otonomi daerah yang membawa konsekuensi perubahan pada pola

dan sistem pengawasan serta pemeriksaan. Perubahan-perubahan tersebut juga memberikan dampak pada unit kerja pemerintah daerah, seperti tuntutan kepada pegawai/aparatur pemerintah daerah untuk lebih terbuka, transparan dan bertanggung jawab atas keputusan yang dibuat.

Dalam banyak hal, desentralisasi dan otonomi adalah kata yang saling dipertukarkan. Menurut Sarundajang (1998) dalam Dedi S. (2003), otonomi (*autonomy*) yang berasal dari bahasa Yunani memiliki definisi dimana *auto* berarti “sendiri” dan *nomous* berarti “hukum atau peraturan”, jadi otonomi daerah sendiri dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Desentralisasi sendiri adalah pelimpahan wewenang, sehingga konsep keduanya memiliki pemahaman yang sama.

Daerah-daerah otonom adalah daerah yang mandiri. Tingkat kemandirian diturunkan dari tingkat desentralisasi yang diselenggarakan, yaitu semakin tinggi derajat desentralisasi maka semakin tinggi tingkat otonomi daerah. Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi yaitu terletak pada kemampuan keuangan daerah, artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerahnya. Pemerintah daerah haruslah dilengkapi dengan sumber keuangan yang cukup, agar dapat menjalankan tugas-tugas rutin dan pembangunannya. Pemberian sumber keuangan tersebut perlu didasarkan

seberapa besar biaya yang dibutuhkan untuk menjalankan baik urusan rutin maupun pembangunan berkaitan dengan pelaksanaan fungsi/urusan tersebut, maka untuk merealisasikannya pemerintah pusat mengeluarkan dua peraturan yakni: UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam bidang sistem keuangan pemerintah pusat dan daerah, implikasi dari undang-undang tersebut adalah perlu adanya reformasi anggaran (*budgeting reform*), sistem pembiayaan (*financing reform*), sistem akuntansi (*accounting reform*), sistem pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah (*audit reform*), serta sistem manajemen keuangan daerah.

UU No. 22 & UU No. 25 Tahun 1999 yang dilahirkan di masa reformasi sebagai wujud adanya pelaksanaan kebijakan desentralisasi yang saat ini telah direvisi menjadi UU No. 32 dan UU No. 33 tahun 2004, pada dasarnya mengatur pelaksanaan otonomi daerah yang menitikberatkan pada kabupaten/kota, selain itu juga telah merubah pola pendekatan dari "*atas ke bawah*" menjadi "*bawah ke atas*". Substansi UU tersebut adalah memberi wewenang penuh kepada daerah untuk mengelola semua urusan rumah tangganya sendiri, kecuali lima hal yang menyangkut pertahanan keamanan, politik luar negeri, agama, kehakiman, moneter dan fiskal.

Implikasi otonomi daerah terhadap akuntansi pemerintah daerah adalah pemerintah daerah dituntut untuk mampu memberikan informasi keuangan dengan membuat Laporan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

untuk mempertanggungjawabkan sumber daya yang dimiliki kepada publik, DPRD dan pihak-pihak yang menjadi *stakeholder* pemerintah daerah yang digunakan dalam rangka pengambilan keputusan yang bersifat ekonomi. Pemerintah daerah untuk itu perlu memiliki sistem akuntansi dan standar akuntansi keuangan pemerintah daerah yang memadai.

Pengembangan sistem akuntansi pemerintah daerah merupakan suatu tantangan karena lingkungan pemerintah yang sangat kompleks membutuhkan kompetensi tersendiri untuk mendesain sistem akuntansi yang akan diterapkan, maka pemerintah pusat mengeluarkan perangkat peraturan yang lebih spesifik, yaitu: PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Pada pernyataan Peraturan Pemerintah di atas disebutkan bahwa Kepala Pemerintahan Daerah harus menyusun pertanggungjawaban keuangan daerah yang terdiri atas

1. Laporan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang menunjukkan ketaatan pemerintah daerah terhadap anggaran yang telah ditetapkan dalam perundang-undangan antara anggaran dan realisasinya.
2. Nota perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang menunjukkan ringkasan realisasi pendapatan daerah dan pembiayaan serta kinerja keuangan daerah.
3. Laporan aliran kas yang menunjukkan perputaran baik kas masuk maupun kas keluar.
4. Neraca daerah menunjukkan posisi keuangan daerah, potensi kekuatan sumber daya keuangan daerah tersebut.

Desentralisasi memberi arti signifikan bagi pertumbuhan demokrasi, ekonomi, maupun lainnya yang ada di daerah dan dengan adanya desentralisasi telah memunculkan harapan besar bagi daerah-daerah untuk tumbuh dan berkembang dengan lebih cepat dan sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat lokal. Undang-undang tersebut menempatkan pemerintah daerah menjadi sangat penting peranannya dalam mengelola kepentingan rakyat, sehingga pemerintah daerah harus lebih responsif dan aspiratif terhadap berbagai kebutuhan masyarakat.

Otonomi daerah yang telah digulirkan oleh pemerintah pusat dengan program desentralisasi, akan menuntut adanya perumusan perangkat peraturan yang dapat mengendalikan dan mengarahkan arah pembangunan masyarakat secara umum, sehingga penyelenggaraan pemerintah yang bersih (*clean government*) dan pemerintah yang baik (*good government*) dapat terwujud.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan tersebut diatas, peneliti termotivasi untuk membahas dan melakukan penelitian kembali atas diberlakukannya otonomi daerah yang berarti terjadinya perubahan sistem pemerintahan yang bermula bersifat sentralistik menjadi desentralistik, yaitu pada pemerintah daerah kabupaten/kota yang berada di Jawa Tengah dengan judul **“ANALISIS PERBEDAAN KINERJA KEUANGAN SEBELUM DAN SESUDAH DESENTRALISASI PADA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI JAWA TENGAH”**

Penelitian mengenai Desentralisasi terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah ini merupakan replikasi dari penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Dedi Siswoyo pada tahun 2003 dengan judul Pengaruh Desentralisasi terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dalam mewujudkan *Good Governance*, dimana terdapat perbedaan dengan penelitian ini yaitu pada alat analisis yang digunakan untuk mengukur variabel. Penelitian ini hanya lebih berfokus dan menganalisis perbedaan kinerja keuangan daerah yang dilihat dari informasi yang digunakan dalam pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah yaitu varians pendapatan dan belanjanya sebelum dan sesudah desentralisasi di kabupaten/kota yang berada di Propinsi Jawa Tengah, sedangkan penelitian Dedi (2003) melihat seberapa besar pengaruh dari pelaksanaan desentralisasi terhadap kinerja keuangan dan lebih mengacu pada perwujudan pemerintahan yang baik (*good governance*) pada pemerintah daerah kabupaten/kota yang berada di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan adanya permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka dalam hal ini penulis dapat merumuskan masalah yang akan dijadikan sebagai objek penelitian sebagai berikut

“Apakah terdapat perbedaan kinerja keuangan sebelum dan sesudah desentralisasi pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Propinsi Jawa Tengah?”

### **C. Batasan Masalah**

Masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini terbatas pada

1. Informasi yang digunakan dalam penelitian kinerja keuangan berdasarkan pada anggaran yang dibuat, yaitu menganalisis varians (selisih atau perbedaan) antara kinerja aktual dengan kinerja yang dianggarkan. Informasi yang digunakan dalam pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah yaitu : a).Varians pendapatan, b).Varians pengeluaran yang terdiri dari varians belanja rutin dan belanja pembangunan/investasi (Mardiasmo, 2002).
2. Anggaran yang dijadikan obyek penelitian adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten/kota di Propinsi Jawa Tengah tahun 2000-2001.

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan yang telah dikemukakan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut

Untuk mengetahui perbedaan kinerja keuangan sebelum dan sesudah desentralisasi pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Propinsi Jawa Tengah

## **E. Manfaat Penelitian**

### **1. Bidang Teoritis**

Sebagai bahan referensi bagi ilmu pengetahuan khususnya di bidang akuntansi sektor publik serta untuk mengembangkan kreativitas dan wacana dalam menghadapi perubahan lingkungan yang terjadi di sekitarnya, juga dapat dijadikan sebagai acuan penelitian selanjutnya.

### **2. Bidang Praktik**

Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu masukan yang bermanfaat mengenai wawasan dan pemahaman tentang kebijakan pemerintah pusat khususnya mengenai keuangan daerah dengan dilaksanakannya desentralisasi yang merupakan perwujudan otonomi daerah pada kabupaten/kota yang berada di Provinsi Jawa Tengah