BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Menurut Achmad Djunaedi Kandasasmita (2009) di negara-negara *"Anglo Saxon",* keuangan negara sebagai ilmu dipandang sebagai cabang ilmu ekonomi, sedangkan di daratan Eropa, keuangan negara, dipandang sebagai suatu cabang ilmu politik.

Menurut Nurdjaman Arsjad dkk. (1992) dalam Achmad Djunaedi (2009) dalam kepustakaan di negara-negara *"anglo saxis",* keuangan negara sering disebut *"public finance"***,** istilah "publik" sering membingungkan dan bukanlah merupakan istilah yang pas *(precise term),* dalam kepustakaan keuangan negara *(public finance)*, istilah "publik" biasa diartikan "pemerintah" *(government).* Masih dalam Achmad Djunaedi Kandasasmita (2009) dalam arti luas sebenarnya istilah "publik" tidak hanya menggambarkan kegiatan pemerintah saja, namun menggambarkan pula *"utility"* (yang menangani kebutuhan atau hajat hidup orang banyak), dan juga kegiatan perhimpunan amal *(charitable associations), "Public Finance"* (Keuangan Negara) seperti yang telah dijelaskan di muka diinterprestasikan dalam arti sempit yakni *"government finance"* (keuangan pemerintah), sedang makna *"finance"* (keuangan), yakni menggambarkan segala kegiatan (pemerintah) di dalam mencari sumber-sumber dana *(sources of fund)* dan kemudian bagaimana dana-dana tersebut digunakan *(uses of fund)* untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintah.

Menurut Abdul Hafiz Tanjung (2011) pemerintah Indonesia telah melakukan reformasi manajemen keuangan Negara baik pada pemerintah pusat maupun pada Pemerintah Daerah dengan ditetapkannya paket undang-undang bidang keuangan negara, yaitu UU 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Menurut Mardiasmo (2002:171) Laporan Keuangan merupakan hak publik yang harus diberikan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah, hak publik atas informasi keuangan muncul sebagai konsekuensi konsep pertanggungjawaban publik. Pertanggungjawaban publik mensyaratkan organisasi publik untuk memberikan laporan keuangan sebagai bukti pertanggungjawaban dan pengelolaan *(accountability & stewardship).*

Mengacu pada Pasal 36 ayat 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual dilaksanakan selambat-lambatnya tahun 2008, selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas. Dipertegas dalam PP No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang menyatakan bahwa laporan keuangan untuk tujuan umum disusun dan disajikan dengan basis kas untuk pengakuan pos-pos pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan, serta basis akrual untuk pengakuan pos-pos aset, kewajiban, dan ekuitas dana.

Menurut Hari Kusumawandhito (2012) tetapi hal ini belum bisa sepenuhnya di terapkan di Indonesia karena dibutuhkan proses adaptasi untuk menyesuaikan laporan keuangan dari metode pencatatan kas menuju metode

pencatatan akrual, oleh karena itu maka dilakukan sistem pencatatan akuntansi modifikasi kas menuju akrual. Hal ini di dukung oleh Surat Edaran Mendagri No. 900/734/BAKD yang berisi tentang sistem akuntansi modifikasi kas menuju akrual *(cash toward accrual).*

Menurut UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 31, Gubernur/Bupati/Walikota harus membuat pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam bentuk Laporan Keuangan yang telah diaudit oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), laporan Keuangan ini terdiri dari Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan Atas Laporan Keuangan.

Merurut Nasution (2008) dalam Sukhemi (2010:86-87) menegaskan bahwa hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tiga tahun terakhir (2004-2006) menunjukan transparansi dan akuntabilitas keuangan daerah semakin memburuk, oleh karena itu diperlukan percepatan perbaikan Sistem Keuangan Daerah secara konkrit, terjadwal dan melibatkan seluruh komunitas akuntabilitas di daerah. Masih menurut Nasution (2008) dalam Sukhemi (2010:86-87) persentase LKPD yang mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dan Wajar Dengan Pengecualian (WDP) selama periode 2004-2006 semakin menurun setiap tahunnya, sebaliknya LKPD dengan Tidak Memberikan Pendapat (TMP) dan Tidak Wajar (TW) justru semakin meningkat, hasil Pemeriksaan atas 459 LKPD Provinsi/Kota/Kabupaten Tahun 2006 hanya 3 LKPD yang memperoleh opini WTP dan masih ada 6 LKPD yang belum disampaikan kepada BPK RI sampai akhir 2007.

Menurut Hakim dan Halim (2008) dalam Sukhemi (2010:91-92) bahwa penyajian laporan keuangan adalah salah satu bentuk pelaksanaan akuntabilitas pegelolaan keuangan publik, dengan tidak adanya laporan keuangan memperlihatkan lemahnya akuntabilitas, tuntutan akuntabilitas di sektor publik terkait dengan perlunya dilakukan transparansi dan pemberi informasi kepada publik dalam rangka pemenuhan hak-hak publik.

Menurut Diamond (2002) dalam Budi Mulyana (2006:69) menyatakan bahwa penyajiaan laporan keuangan berupa necara adalah penting, sebab pemerintah umumnya mempunyai jumlah asset yang signifikan dan utang, pengungkapan atas informasi ini merupakan suatu elemen dasar dari transparansi fiskal dan akuntabilitas. Menurut Halim (2002) dalam Budi Mulyana (2006 : 69) seiring dengan tuntutan yang dikendaki dalam PP No. 11 Tahun 2001 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah, neraca pembukaan (neraca yang pertama kali dibuat) menjadi seseuatu yang harus dimiliki oleh Pemerintah Daerah, sebab bila Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) ingin menghasilkan laporan keuangan yang lengkap pada akhir tahun, maka terlebih dahulu disusun neraca pembukaan *(opening balance),* apabila hal ini tidak diantisipasi oleh Pemerintah Daerah maka bukan tidak mungkin reformasi dalam keuangan daerah terkesan lamban dan mandul. Fenomena yang muncul saat ini berkaitan dengan penyajian necara adalah dalam Budi Mulyana (2006:69) :

1. Belum dimilikinya neraca oleh Pemerintah Daerah karena sistem dan pelaporan yang selama ini ada belum kondusif ke arah tersebut
2. Menurut Halim (2002) bagaimana pengertian awal dan akhir pada neraca pemerinah daerah, mengigat organisasi Pemerintah Daerah sudah eksis jauh sebelum masa reformasi

Menurut Drebin et al. (1981) dalam Mardiasmo (2002:168) terdapat sepuluh pemakai laporan keuangan pemerintah : 1. Pembayar pajak (*taxes payer*), 2. Pemberi dana bantuan (*grantors*), 3. Investor, 4. Pengguna jasa (*fee – paying recepients*), 5. Karyawan/pegawai, 6. Pemasok (*vendor*), 7. Dewan Legislatif, 8. Manager, 9. Pemilih (*voters*), 10. Badan Pengawas (*oversight bodies*).

Menurut Mardiasmo (2002:20) fenomena yang dapat diamati dalam pengelolaan APBD saat ini adalah menguatnya tuntutan pelaksanaan akuntabilitas publik dan transparansi publik oleh organiasi sektor publik seperti unit-unit kerja pemerintah baik pusat maupun daerah, tuntutan akuntabilitas sektor publik terkait dengan perlunya dilakukan transparansi dan pemberian informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik.

Menurut Muhammad Ishak (2008) fenomena yang bersumber dari faktor eksternal pemda terkait dengan LKPD tersebut diantaranya terletak pada berubah-ubahanya aturan yang diberlakukan terhadap pengelolaan keuangan daerah, sejak reformasi tahun 1998, peraturan terkait pengelolaan keuangan daerah telah mengalami 2 kali perubahan. Peraturan tentang pengelolaan keuangan daerah berawal dari diterbitkannya Kepmendagri 29/2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD, melalui peraturan ini, setiap Pemerintah Daerah diminta untuk menyajikan laporan pertanggungjawaban keuangannya dengan mengikut sertakan Neraca dan Laporan Arus Kas yang mana kedua bentuk laporan ini tidak ada sebelumnya di lingkungan Pemerintah Daerah.

Masih dalam Muhammad Ishak (2008) belum lagi para aparatur di daerah belum dapat memahami bentuk-bentuk akuntansi serta pola-pola perhitungan anggaran berbasis kinerja, oleh pemerintah pusat dikeluarkan lagi aturan terkait pengelolaan keuangan daerah ini berupa Permendagri nomor 13/2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, aturan ini sebagai aturan pengganti Kepmendagri 29/2002, perubahan ini membawa konsekuensi serius di kalangan aparatur terutama dalam hal pengelompokan jenis dan manfaat belanja yang tertera di APBD, dari belanja aparatur dan belanja publik (Kepmendagri 29/2002) menjadi belanja tidak langsung dan belanja langsung (Permendagri 13/2006), perubahan kelompok belanja ini berdampak pada kesukaran pihak Pemerintah Daerah untuk mengklasifikasikan belanja di APBD, sementara mengalami kesukaran di dalam mengelompokan belanja tersebut, pekerjaan lainnya yaitu menyusun sistem akuntansi guna melahirkan Neraca dan Laporan Arus Kas, juga belum berjalan sebagaimana yang diharapkan, lantas dalam kondisi yang seperti ini Permedagri 13/2006 itu pun diubah lagi oleh pemerintah pusat menjadi Permendagri 59/2007 tentang Perubahan atas Permedagri 13/2006, walaupun tidak sesignifikan perubahan dari Kepmendagri 29/2002 ke Permendagri 13/2006, tetapi tetap saja membawa beban tersendiri bagi aparatur di daerah, setidaknya aparatur mengalami pecah konsentrasi terutama dalam menyiapkan laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan.

Menurut Mardiasmo (2002:171) pada dasarnya, akuntabilitas mempunyai fungsi untuk memberikan informasi dan mengungkapkan *(disclosure)* atas aktivitas dan kinerja finansial kepada pihak-pihak yang berkepentingan,

pemerintah, baik pusat maupun Pemerintah Daerah, harus dapat menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik yaitu hak untuk mengetahui, hak untuk diberi informasi, dan hak untuk didengar aspirasinya.

Menurut Ellwood (1993) dalam Mardiasmo (2002:21) dimensi akuntabilitas publik meliputi akuntabilitas hukum dan kejujuran, akuntabilitas manajerial, akuntabilitas program, akuntabilitas kebijakan, dan akuntabilitas financial, akuntabilitas manajerial merupakan bagian terpenting untuk menciptakan kredibilitas manajemen pemerintah, tidak dipenuhinya prinsip pertanggungjawaban dapat menimbulkan implikasi yang luas. Masih dalam Mardiasmo (2002:171) jika masyarakat menilai pemerintah tidak *accountable*, masyarakat dapat menuntut pergantian pemerintahan, penggantian pejabat, dan sebagainya, rendahnya tingkat akuntabilitas juga meningkatkan risiko berinvestasi dan mengurangi kemampuan untuk berkompetisi serta melakukan efisiensi.

Menurut Turner dan Hulme dalam Mardiasmo (2002:21) akuntabilitas merupakan konsep yang kompleks yang lebih sulit daripada memberantas korupsi, terwujudnya akuntabilitas merupakan tujuan utama dari reformasi sektor publik, tuntutan akuntabilitas publik mengaharuskan lembaga-lembaga sektor publik unutk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal bukan hanya pertanggungjawaban vertikal.

Menurut Ponny Harsanti, Dwi Sudaryati dan Nora Hilmia (2008) pengukuran kinerja instansi pemerintah dimaksudkan untuk meningkatkan akuntabilitas, transparansi, pengelolaan organisasi dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat, informasi kinerja yang dihasilkan oleh suatu sistem

pengukuran kinerja ditujukan untuk keperluan pihak-pihak yang berkepentingan terhadap organisasi, yaitu stakeholder internal maupun eksternal. Namun, tujuan utama pengukuran kinerja instansi adalah untuk memperbaiki pengambilan keputusan internal serta alokasi sumber daya. Masih dalam Ponny Harsanti, Dwi Sudaryati dan Nora Hilmia (2008) sistem pengukuran kinerja menjadi tidak berguna sama sekali apabila informasi kinerja yang dihasilkan tidak dimanfaatkan dalam memperbaiki pengambilan keputusan.

Dalam Inpres Nomor 7 Tahun 1999 dinyatakan bahwa akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik.

Untuk mewujudkan hal tersebut maka diperlukan juga SDM yang berkualitas yang memadai serta menguasai pekerjaan agar tujuan organisasi dapat terwujud, hal ini menggambarkan bahwa kinerja organisasi sangat ditentukan oleh kualitas sumberdaya manusia yang menjadi anggota organisasi tersebut, kinerja sebuah organisasi merupakan tingkat efisiensi, efektivitas, produktivitas, prestasi kerja dan perilaku anggota organisasi dalam mencapai tujuannya (Narmodo Hernowo dan M. Farid Wadji, 2004). Masih dalam Narmodo Hernowo dan M. Farid Wadji (2004) kualitasnya ditentukan oleh kinerja individual dan kinerja tim. Oleh karena itu perhatian terhadap kinerja individual dan kinerja tim merupakan suatu keharusan di dalam suatu organisasi.

Dalam penelitian Narmodo Hernowo dan M. Farid Wadji (2004) fenomena yang terjadi adalah belum adanya pedoman untuk mengevaluasi dan mengontrol kinerja pegawai mengakibatkan terjadinya beberapa hal, sebagai berikut :

1. Rendahnya kepuasan masyarakat terhadap pelayanan birokrasi
2. Kurang berdayanya regulasi kepegawaian sebagai mekanisme pengaturan, peraturan perundang-undangan kepegawaian (termasuk norma, standar dan prosedur teknis pelaksanaannya
3. Belum tertatanya birokrasi baik sumber daya aparaturnya maupun kelembagaannya

Menurut Dedi Mulyana (2012) Fenomena yang terjadi pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Jawa Barat, diantaranya :

1. Pernah terjadi salah saji pada laporan keuangan di awal penyesuaian perubahan kas basis ke kas basis modifikasi, terutama pada akun persediaan
2. Kurangnya SDM yang berlatar belakang akuntansi
3. Software yang digunakan untuk membuat laporan keuangan masih belum optimal
4. Pelaporan keuangan masih harus dikoreksi
5. Laporan keuangan belum dipublikasikan untuk umum

Berdasarkan uraian tersebut, maka Penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **"Penyajian Neraca Daerah Terhadap Akuntabilitas Publik Dan Implikasinya Terhadap Kinerja Pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Jawa Barat".**

1.2 Identifikasi dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka peneliti mengidentifikasikan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Masih kurang optimalnya penerapan sistem akuntansi keuangan publik dalam proses pencatatan neraca khususnya pada akun persediaan.
2. Laporan keuangan masih belum dapat dipublikasikan untuk umum, sehingga kurang akuntabel.
3. Kinerja pegawai belum optimal karena masih kurangnya pegawai yang berlatar belakang pendidikan akuntansi sehingga terkadang terjadi kesalahan dalam penerapan aturan yang berlaku.

1.2.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka peneliti merumuskan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penyajian neraca keuangan pada Dinas Perindustrian dan Perdagannggan Provinsi Jawa Barat.
2. Bagaimana akuntabilitas publik pada Dinas Perindustrian dan Perdagannggan Provinsi Jawa Barat.
3. Bagaimana kinerja pada Dinas Perindustrian dan Perdagannggan Provinsi Jawa Barat.
4. Seberapa besar pengaruh penyajian neraca daerah terhadap akuntabilitas publik pada Dinas Perindustrian dan Perdagannggan Provinsi Jawa Barat.
5. Seberapa besar pengaruh akuntabilitas publik terhadap kinerja pada Dinas Perindustrian dan Perdagannggan Provinsi Jawa Barat.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengetahui, mempelajari, menganalisis dan membuat kesimpulan mengenai penyajian neraca daerah terhadap akuntabilitas publik yang berimplikasi terhadap kinerja.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian yang dilakukan adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana penyajian neraca daerah pada Dinas Perindustrian dan Perdaganngan Provinsi Jawa Barat.
2. Untuk mengetahui bagaimana akuntabilitas publik pada Dinas Perindustrian dan Perdaganngan Provinsi Jawa Barat.
3. Untuk mengetahui bagaimana kinerja pada Dinas Perindustrian dan Perdaganngan Provinsi Jawa Barat.
4. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh penyajian neraca daerah terhadap akuntabilitas publik pada Dinas Perindustrian dan Perdaganngan Provinsi Jawa Barat.
5. Untuk mengetahui seberapa besar implikasi kinerja terhadap akuntabilitas publik pada Dinas Perindustrian dan Perdaganngan Provinsi Jawa Barat.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Praktis

Penulis mengharapkan dari penelitian ini dapat diperoleh manfaat – manfaat sebagai berikut :

1. **Bagi Penulis**

   Hasil penelitian ini sangat bermanfaat untuk mendapatkan gambaran yang sebenarnya antara teori dan praktek mengenai masalah yang diteliti yaitu penyajian neraca daerah terhadap akuntabilitas publik yang berimplikasi terhadap kinerja.

2. **Bagi Instansi**

   Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan kajian lebih lanjut sebagai peningkatan penyajian neraca daerah terhadap akuntabilitas publik yang berimplikasi terhadap kinerja.

1.4.2 Kegunaan Akademis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan bahan perbandingan yang dapat dipergunakan peneliti lain yang berminat untuk mengkaji akuntabilitas publik dalam penyajian neraca daerah yang berimplikasi terhadap kinerja pemerintah.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian di lakukan di Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Jawa Barat. Penelitian mulai dilakukan pada bulan April 20012 sampai dengan selesai.

Tabel 1.1

Jadwal Penelitian

NO	KEGIATAN	BULAN													
		Maret 2012		April 2012		Mei 2012		Juni 2012		Juli 2012		Agust 2012		Sept 2012	
1	Pra Survei :														
	1. Persiapan Judul	■													
	2. Persiapan Teori	■													
	3. Pengajuan Judul		■												
2	Usulan Penelitian														
	1. Penulisan UP		■	■											
	2. Bimbingan UP		■	■											
	3. Seminar UP				■										
	4. Revisi UP				■	■	■								
3	Pengumpulan Data														
	1. Penyebaran Kuesioner						■	■							
	2. Pengambilan Kuesioner						■	■	■						
4	Pengolahan Data								■	■	■				
5	Penyusunan Skripsi														
	1. Bimbingan Skripsi						■	■	■	■	■				
	2. Sidang Skripsi											■			
	3. Revisi Skripsi												■	■	■
	4. Pengumpulan Draft Skripsi													■	■