

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997 menimbulkan berbagai permasalahan yang timbul dikalangan masyarakat terkait sistem ketatanegaraan dan tuntutan dari daerah-daerah atas kesenjangan sosial yang dialaminya. Berbagai tuntutan tersebut mengakibatkan masa pemerintahan orde baru runtuh pada tahun 1998. Wacana diberlakukannya otonomi daerah kemudian bergulir sebagai jawaban atas masalah ketatanegaraan dan tuntutan dari berbagai daerah.

Konsep otonomi daerah dewasa ini, diikuti dengan adanya perubahan-perubahan, baik peraturan perundang-undangan maupun sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan kita pada masa lalu lebih bersifat sentralistik, tetapi sekarang daerah harus mampu mengembangkan rumah tangganya sendiri. Bertambahnya kewenangan yang diserahkan kepada daerah saat ini, maka secara otomatis merubah sistem pemerintahan, kebijakan dan program serta cara pandang dan sikap para pelaksana pemerintahan di daerah. Perpindahan sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi berarti adanya suatu pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, sejalan dengan itu maka

daerah dengan sendirinya menentukan semua kewenangan pengaturan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dari hasil yang diperoleh daerahnya sendiri (Putra, 2014).

Sistem sentralisasi yang digunakan menyebabkan aparatur pemerintah pusat kurang dapat mengelola sumber daya yang dimiliki dengan baik, sehingga banyak merugikan sebagian besar masyarakat Indonesia. Selain itu, sistem pemerintahan yang dahulu bersifat sentralistis ternyata banyak membuat kesenjangan pembangunan dan terlalu terpusatnya kekayaan Negara di pemerintahan pusat sehingga mengalami masalah yang sangat pelik. Seiring dengan itu maka otonomi daerah menjadi jawaban yang paling tepat saat ini pada masa perubahan kepemimpinan dan sistem di Indonesia (Putra, 2014).

Satu tahun setelah terdengarnya wacana tersebut, lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang juga sebagai awal mula lahirnya otonomi daerah di Indonesia. Dalam butir pertama dalam Undang-Undang tersebut menyebutkan bahwa “sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah”. Yang kemudian disusul dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

UU No.22/1999 dan UU No.25/1999 dianggap telah memenuhi kebutuhan demokrasi dan pembangunan daerah di Indonesia. Namun seiring dengan berkembangnya zaman ternyata kedua UU tersebut memiliki kelemahan dan

mengalami revisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004. Berlakunya UU No.32/2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No.33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan daerah mulai tahun 2005 karena terjadi perubahan mendasar yang menjadikan pemerintahan daerah sebagai titik sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengedepankan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab tidak hanya dibidang ekonomi tetapi juga politik. Dengan demikian, perubahan tersebut bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas publik dan layanan publik tingkat lokal, serta sesuai dengan asas demokrasi (Manalu, 2014, [www.kompasiana.com](http://www.kompasiana.com))

Dengan diberikannya kewenangan kepada aparatur pemerintahan daerah untuk mengelola daerahnya masing-masing, diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di seluruh daerah di Indonesia secara merata dan menyeluruh. Bukan hanya mengelola dari segi politik, tetapi juga dari segi sosial dan ekonomi. Sehingga setiap daerah di Indonesia dapat mengembangkan dan memajukan potensi yang ada di daerahnya masing-masing dengan dana yang dihasilkan dari daerah itu sendiri, dana yang diberikan oleh pemerintah pusat, dan sumber dana lainnya.

Otonomi daerah tidak hanya dirasakan sampai ditingkat provinsi ataupun kabupaten, tetapi juga pada tingkat pemerintahan terendah yaitu desa. Setiap desa memiliki hak yang sama untuk mengatur rumah tangganya sendiri dan mengembangkan potensi daerahnya demi kesejahteraan masyarakat. UU No.32/2004 dan UU No.33/2004 rupanya belum mampu memenuhi setiap

kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa. Peraturan tersebut dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman terutama menyangkut keberlangsungan hidup masyarakat desa. Sehingga lahir Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dengan tujuan agar setiap masalah yang timbul di desa dapat teratasi dan tercipta keadaan yang aman dan harmonis di setiap penjuru Indonesia. UU No.6/2014 mengatur mulai dari wilayah, aparatur pemerintahan desa sampai dengan keuangan desa.

Sistem pengelolaan dana desa yang dikelola oleh pemerintah desa termasuk didalamnya mekanisme penghimpunan dan pertanggungjawaban merujuk pada UU No.33/2004. Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang pemerintahan daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Alokasi Dana Desa merupakan salah satu sumber pendanaan yang urusannya diserahkan kepada pemerintahan desa. Tiap-tiap desa memiliki besaran yang berbeda-beda sesuai dengan jumlah penduduk, luas wilayah, dan potensi dari masing-masing desa. Dikutip dari artikel yang ditulis oleh Adang Jukardi ([www.pikiran-rakyat.com](http://www.pikiran-rakyat.com), 2015), Alokasi Dana Desa Kabupaten Sumedang tahun 2016 mengalami kenaikan. Alokasi Dana Desa yang bersumber dari APBD Kabupaten Sumedang yang awalnya hanya 3 persen dari dana perimbangan

setelah dikurang Dana Alokasi Khusus (DAK) pada tahun 2015, naik menjadi 10 persen dari dana perimbangan setelah dikurangi DAK. Dengan kenaikan tersebut, secara otomatis akan menambah penghasilan tetap (siltap) kepala desa. Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai mekanisme dalam PP Nomor 60 Tahun 2014, akan menerima dana desa yang selanjutnya akan diteruskan ke desa. Pemerintah Kabupaten/Kota mengalokasikan Alokasi Dana Desa dalam APBD setiap tahun anggaran. Penyaluran Alokasi Dana Desa dari Kabupaten/Kota ke desa dilakukan secara bertahap, dan diatur dalam peraturan Bupati/Walikota dengan berpedoman pada peraturan menteri (Deputi Bidang Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah, 2015, [www.bpkp.go.id](http://www.bpkp.go.id)).

Jurniadi, et al. (2015) meneliti mengenai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas penyaluran Alokasi Dana Desa di Kecamatan Teluk Pandan Kabupaten Kutai Timur. Faktor-faktor yang diteliti meliputi partisipatif, transparansi, akuntabel, dan berkelanjutan. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa dapat diketahui variabel partisipatif (X1), transparansi (X2), akuntabel (X3), dan berkelanjutan (X4) memiliki pengaruh positif yang signifikan terhadap variabel efektivitas Penyaluran Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Teluk Pandan Kabupaten Kutai Timur.

Maraknya kasus korupsi yang menimpa aparatur pemerintahan mencerminkan betapa buruknya pengawasan dan sistem pengendalian internal didalam tubuh lembaga pemerintahan. Dari data yang dilansir oleh *Indonesian Corruption Watch* (ICW), pada periode 2010-2015 tercatat 133 kasus korupsi terjadi di desa; 186 orang ditetapkan sebagai tersangka dengan kerugian yang

dialami negara diperkirakan sebesar 205 miliar rupiah. Menurut Tama S Langkun, peneliti ICW, dari jumlah tersangka itu, kepala desa paling banyak, mencapai 122 kepala desa disusul 26 orang aparat desa dan sejumlah tersangka lainnya, dengan 16 kasus korupsi terjadi di Jawa Barat. Hasil analisis menyatakan bahwa bentuk terbanyak dalam kasus korupsi di desa tersebut merupakan kasus penggelapan dana (MR, 2016, [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com)).

Sumber daya manusia yang berkualitas baik sebagai aparatur desa dapat membantu untuk memajukan desa yang dikelolanya. Sumber daya manusia memegang peranan penting dalam pencapaian pembangunan bangsa dan negara, karena menjadi objek dan subjek pelaksanaan pembangunan itu sendiri (Radar Tarakan, [www.humas-malinau.go.id](http://www.humas-malinau.go.id), 2016). Sudah menjadi fenomena umum di negeri ini, bahwa hampir seluruh unsur pimpinan pemerintahan senantiasa meletakkan pengembangan sumber daya manusia pada urutan teratas dari program kerjanya. Namun, didalam implementasinya, pengembangan sumber daya manusia ini tidak berjalan sebagaimana mestinya atau hanya slogan saja (Tuasikal, [www.tribun-maluku.com](http://www.tribun-maluku.com), 2014). Padahal, sumber daya manusia sebagai aparatur desa yang berkualitas dapat membantu desa melaksanakan kebijakan di desanya secara lebih efektif.

Rahayu et al. (2014) melakukan penelitian mengenai pengaruh partisipasi penyusunan anggaran, kualitas sumber daya manusia, dan penerapan sistem informasi akuntansi terhadap kinerja pemerintah daerah. Adapun hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel partisipasi penyusunan anggaran, kualitas sumber daya manusia dan penerapan sistem informasi akuntansi berpengaruh positif dan

signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Pada dasarnya kinerja instansi adalah tingkat pencapaian hasil dari suatu kegiatan dalam sebuah instansi pemerintah berkaitan dengan penggunaan dana secara efisien dan efektif baik dilihat dari kualitas maupun kuantitasnya (Arsyati et al., 2008 dalam Rahayu et al., 2014). Kinerja organisasi sektor publik dapat dilihat dari penggunaan anggaran. Alokasi Dana Desa merupakan bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sehingga dalam penelitian ini digunakan variabel kualitas sumber daya manusia untuk melihat efektivitas penyaluran Alokasi Dana Desa.

Birokrasi di Indonesia menghadapi banyak masalah. Keluhan atas birokrasi sudah jamak kita dengar. Bukan hanya publik yang mengeluh dengan kualitas birokrasi pemerintah. Birokrasi memiliki masalah sendiri dengan birokrat. Salah satunya, seorang birokrat muda mengeluhkan lamanya birokrasi beradaptasi dengan teknologi. Mereka harus berkomunikasi dengan berbasis kertas di lingkungan kerjanya, bukan surat elektronik atau medium berbasis internet lainnya. Hasilnya, proses surat menyurat jadi lama. Urusan pendelegasian tugas tidak akan selesai dalam waktu sehari. Repotnya, jika bertemu masalah mendesak. Mereka tidak bisa berkelit agar bisa mengimbangi masalah yang makin cepat. Banyak birokrat lebih mementingkan urusan administrasi dibanding urusan pelayanan kepada publik (Rochmi, [www.beritagar.id](http://www.beritagar.id), 2016). Struktur birokrasi pemerintahan yang masih berbelit-belit membuat keterlambatan dan kecurangan terjadi pada jalannya kegiatan pemerintah. Keterlambatan ini akan menurunkan tingkat efektivitas pemerintah dalam menjalankan kebijakannya dan membuat pembangunan daerah menjadi tertunda.

Prasetyo (2015) melakukan penelitian mengenai implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa di 10 desa wilayah Kecamatan Rembang Kabupaten Rembang. Adapun faktor-faktor yang diteliti meliputi komunikasi, kemampuan sumberdaya, sikap pelaksana, struktur birokrasi, lingkungan serta ukuran dan tujuan kebijakan. Implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Rembang Kabupaten Rembang telah berjalan dengan cukup lancar. Namun demikian apabila dikaitkan dengan pencapaian tujuan pelaksanaan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Rembang Kabupaten Rembang masih belum optimal. Diantara faktor-faktor tersebut, hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa faktor kemampuan sumberdaya serta faktor ukuran dan tujuan kebijakan yang sangat kuat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Rembang Kabupaten Rembang.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, menyatakan bahwa pelaporan keuangan pemerintahan harus sudah berbasis akrual. Akan tetapi karena pemahaman yang belum cukup, akhirnya pemerintahan Indonesia menggabungkan basis kas dan basis akrual yaitu menjadi sistem akuntansi berbasis kas menuju akrual. Basis ini pada dasarnya adalah basis kas dengan penerapan akrual pada akhir periode pelaporan. Dengan basis kas menuju akrual, pendapatan diakui pada saat kas diterima ke Kas Negara dan belanja diakui pada saat kas dikeluarkan dari Kas Negara. Sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, maka Pemerintah

Pusat akan menerapkan akuntansi berbasis akrual. Pasal 12 dan 13 UU No.1/2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa pendapatan dan belanja dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dicatat menggunakan basis akrual. Hal ini didasarkan atas pertimbangan bahwa basis akrual dapat memberikan informasi keuangan yang lebih lengkap daripada basis lainnya, terutama untuk informasi piutang dan utang pemerintah. Selain itu, laporan keuangan berbasis akrual juga menyediakan informasi mengenai kegiatan operasional pemerintah, evaluasi efisiensi dan efektivitas serta ketaatan terhadap peraturan.

Penerapan sistem akuntansi berbasis akrual yang diberlakukan mulai tahun 2015 ini belum berjalan optimal. Menteri Dalam Negeri, Tjahjo Kumolo mengatakan, ada beberapa kendala yang dihadapi daerah dalam menerapkan sistem akuntansi yang baru tersebut. Kendala yang dihadapi diantaranya kuantitas sumber daya manusia pengelola keuangan, kompetensi, dan komitmen kepala daerah dalam mendorong optimalisasi penerapan laporan keuangan berbasis akrual di daerah (Berita Kemendagri, [www.kemendagri.go.id](http://www.kemendagri.go.id), 2015). Dari situ dapat dilihat bahwa pemahaman aparatur pemerintahan daerah akan sistem akuntansi keuangan daerah sangatlah penting. Karena mereka lah yang bertugas sebagai pelaksana sistem akuntansi keuangan daerah. Apabila aparatur pemerintahan daerahnya paham akan sistem yang digunakan, pelaksanaannya akan dilakukan tepat waktu dan dapat meningkatkan efektivitas.

Sugeng (2014) melakukan penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pengelolaan keuangan daerah dan implikasinya terhadap kinerja

pemerintah daerah di Kabupaten Kediri. Faktor-faktor yang diteliti meliputi kompetensi aparatur, pemahaman sistem akuntansi keuangan daerah, pengawasan internal, dan pengelolaan keuangan daerah sebagai variabel interverning. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kabupaten Kediri di dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah, pengembangan sistem yang menunjang memerlukan suatu perencanaan dan pengimplementasian yang lebih hati-hati, guna menghindari penolakan terhadap sistem yang dikembangkan. Hasil penelitian untuk variabel kompetensi aparatur dan pemahaman sistem akuntansi keuangan daerah secara parsial tidak berpengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah, sedangkan variabel pengawasan internal secara parsial berpengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah. Untuk variabel interverning yaitu pengelolaan keuangan daerah menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

Menurut Paton dalam Tandiontong (2016), mengemukakan bahwa teori pemangku kepentingan (*stakeholder theory*) adalah organisasi dipandang merupakan suatu unit ekonomi terpisah yang beroperasi terutama untuk kepentingan pemegang saham. Pemegang saham yang dalam hal ini adalah aparatur pemerintahan merupakan orang yang bertanggungjawab membuat kebijakan di daerahnya. Sumber daya manusia yang kompeten yang bertanggungjawab menjadi aparatur pemerintahan akan menghasilkan kebijakan yang baik yang dapat memajukan daerahnya. Salah satu contoh kebijakan itu seperti peraturan yang mengatur tentang penyaluran Alokasi Dana Desa. Pembuat kebijakan akan mencari sumber daya manusia yang kompeten yang ditunjuk

sebagai aparatur desa untuk melaksanakan kebijakan yang telah dibuatnya. Selain sumber daya manusia, struktur birokrasi yang mudah dilaksanakan dan pemahaman aparatur pemerintahan akan sistem akuntansi keuangan daerah yang baik akan membantu terciptanya penyaluran Alokasi Dana Desa yang efektif.

Menurut penuturan Ibu Ine Inayah selaku Kepala Bagian Keuangan pada Perbendaharaan Negara Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang, hasil audit laporan keuangan Kabupaten Sumedang tahun 2016 mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Artinya, laporan keuangan yang dibuat oleh pemerintah daerah Kabupaten Sumedang sudah baik dan tidak ditemukan kesalahan yang material atau potensi kecurangan. Opini tersebut merupakan hasil audit laporan keuangan daerah lingkup Kabupaten. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melihat dari sudut pandang pemerintahan terkecil yaitu desa, dengan melihat efektivitas dari penyaluran Alokasi Dana Desa. Berdasarkan kondisi yang sudah diuraikan diatas, peneliti hendak melakukan penelitian mengenai **Pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia, Struktur Birokrasi, dan Pemahaman Sistem Akuntansi Keuangan Daerah Terhadap Efektivitas Penyaluran Alokasi Dana Desa di Kabupaten Sumedang.**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka berikut ini akan diuraikan masalah dari penelitian ini yang mempengaruhi efektivitas penyaluran Alokasi Dana Desa:

1. Maraknya kasus korupsi yang menimpa aparat desa.

2. Pengembangan sumber daya manusia tidak berjalan sebagaimana mestinya.
3. Alur birokrasi membutuhkan waktu yang tidak sebentar dalam penyelesaiannya.
4. Lamanya birokrasi beradaptasi dengan teknologi.
5. Penerapan sistem akuntansi berbasis akrual belum optimal.

### **C. Pembatasan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah di atas, maka pembatasan masalah dari penelitian ini adalah:

1. Efektivitas penyaluran Alokasi Dana Desa diukur dengan indikator ketepatan sasaran, ketepatan waktu, dan tercapainya tujuan.
2. Kualitas sumber daya manusia diukur dengan indikator keterampilan, latar belakang pendidikan, mengikuti pendidikan atau pelatihan, dan pengalaman.
3. Struktur birokrasi diukur dengan indikator hirarki, tugas-tugas, wewenang, dan tanggungjawab.
4. Pemahaman sistem akuntansi keuangan daerah diukur dengan indikator prosedur akuntansi penerimaan kas, pengeluaran kas, selain kas, aset, dan penyajian laporan keuangan.

#### **D. Perumusan Masalah**

Perumusan masalah dari penelitian ini antara lain:

1. Apakah kualitas sumber daya manusia berpengaruh terhadap efektivitas penyaluran Alokasi Dana Desa di Kabupaten Sumedang?
2. Apakah struktur birokrasi berpengaruh terhadap efektivitas penyaluran Alokasi Dana Desa di Kabupaten Sumedang?
3. Apakah pemahaman sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh terhadap efektivitas penyaluran Alokasi Dana Desa di Kabupaten Sumedang?

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat yang luas bagi pembaca baik dari segi edukasi maupun praktik. Berikut manfaat dari penelitian ini, yaitu:

1. Kegunaan Teoritis:

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menunjukkan adanya pengaruh antara kualitas sumber daya manusia, struktur birokrasi dan pemahaman sistem akuntansi keuangan daerah terhadap efektivitas penyaluran Alokasi Dana Desa. Sehingga dapat mendukung teori pemangku kepentingan dimana para pemangku kepentingan sebagai orang yang membuat kebijakan-kebijakan yang baik dan dapat berpengaruh terhadap efektivitas penyaluran Alokasi Dana Desa.

## 2. Kegunaan Praktis:

### a. Pemerintah Kabupaten Sumedang

Penelitian ini diharapkan dapat membantu pemerintah Kabupaten Sumedang menemukan kendala atas kebijakan yang telah dibuat berkaitan dengan aparatur desa, birokrasi pencairan dana, dan sistem akuntansi yang digunakan yang dapat menghambat tingkat efektivitas penyaluran Alokasi Dana Desa.