

## BAB II

### LANDASAN TEORI

Mengacu pada tujuan bernegara yang tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu dibentuk pemerintahan Negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan Negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan Negara.

#### II.1 Definisi Keuangan Negara

Definisi keuangan Negara yang tercantum dalam Pasal 3 UU Nomor 17 tahun 1965 adalah *“segala kekayaan Negara dalam bentuk apa pun, baik terpisah maupun tidak”*. Penjelasan dari pasal ini tertuang dalam Tambahan Lembaran Negara (TLN) nomor 2276 yang menyatakan sebagai berikut: *“Keuangan Negara tidak hanya dimaksud uang Negara, tapi seluruh kekayaan Negara termasuk di dalamnya segala hak serta kewajiban yang timbul karenanya, baik kekayaan itu berada dalam penguasaan dan pengurusan pejabat-pejabat dan/atau lembaga-lembaga yang termasuk pemerintahan umum maupun dalam penguasaan dan status hukum publik ataupun privat perusahaan-perusahaan Negara dan usaha-usaha di mana pemerintah mempunyai kepentingan khusus serta dalam penguasaan dan pengurusan pihak lain mana pun berdasarkan perjanjian dengan penyertaan (partisipasi) pemerintah ataupun penunjukkan dari pemerintah”*.

Definisi keuangan Negara yang tercantum dalam pasal 1 UU Nomor 17 tahun 2003 adalah *“semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala*

*sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.*

## **II.2 Landasan Hukum Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah**

### **II.2.1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara**

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menjelaskan hal-hal berikut:

#### **II.2.1.1 Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara**

Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang tentang keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan Negara, seperti asas tahunan , universalitas, kesatuan, dan spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan Negara, yaitu: akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas umum ini diperlukan guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam bab VI Undang-Undang Dasar 1945. dengan diadopsinya asas-asas umum tersebut di dalam Undang-undang keuangan negara, pelaksanaan Undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

*sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.*

## **II.2 Landasan Hukum Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah**

### **II.2.1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara**

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menjelaskan hal-hal berikut:

#### **II.2.1.1 Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara**

Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang tentang keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan Negara, seperti asas tahunan , universalitas, kesatuan, dan spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan Negara, yaitu: akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas umum ini diperlukan guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam bab VI Undang-Undang Dasar 1945. dengan diadopsinya asas-asas umum tersebut di dalam Undang-undang keuangan negara, pelaksanaan Undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### II.2.1.2 Penyusunan dan Penetapan APBN dan APBD

Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam Undang-undang ini salah satu komponen dalam anggaran yakni belanja negara/daerah harus dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Hal ini berarti jika terjadi pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja haruslah mendapat persetujuan DPR/DPRD.

Masalah lain yang tidak kalah penting dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik adalah penerapan anggaran berbasis prestasi kerja. Mengingat bahwa sistem anggaran berbasis prestasi kerja/hasil memerlukan kriteria pengendalian kinerja dan evaluasi serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah, perlu dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran dengan memperkenalkan sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga/perangkat. Dengan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga/perangkat daerah tersebut dapat terpenuhi sekaligus kebutuhan akan anggaran berbasis prestasi kerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja kementerian/lembaga/perangkat daerah yang bersangkutan.

Sejalan dengan upaya untuk menerapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik, perlu pula dilakukan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Perubahan dalam pengelompokan transaksi pemerintah tersebut dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, memberikan gambaran yang objektif dan

proporsional mengenai kegiatan pemerintah, menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sektor publik, serta memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah.

Selama ini anggaran belanja pemerintah dikelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokkan dalam anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang semula bertujuan untuk memberikan penekanan pada arti pentingnya pembangunan dalam pelaksanaannya telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan, dan penyimpangan anggaran. Sementara itu, penguangan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dalam undang-undang dirasakan tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam era globalisasi. Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) sebagaimana dilaksanakan di kebanyakan negara maju.

### **II.2.1.3 Pelaksanaan APBN dan APBD**

Setelah APBN/APBD ditetapkan secara rinci dengan undang-undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan keputusan Presiden/Gubernur sebagai pedoman bagi kementerian negara/lembaga/perangkat daerah dalam pelaksanaan anggaran.

Untuk memberikan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan APBN/APBD, pemerintah pusat/daerah perlu menyampaikan laporan realisasi semester pertama kepada DPR/DPRD pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan. Informasi yang disampaikan dalam laporan tersebut menjadi bahan

proporsional mengenai kegiatan pemerintah, menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sektor publik, serta memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah.

Selama ini anggaran belanja pemerintah dikelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokan dalam anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang semula bertujuan untuk memberikan penekanan pada arti pentingnya pembangunan dalam pelaksanaannya telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan, dan penyimpangan anggaran. Sementara itu, penguangan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dalam undang-undang dirasakan tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam era globalisasi. Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) sebagaimana dilaksanakan di kebanyakan negara maju.

### **II.2.1.3 Pelaksanaan APBN dan APBD**

Setelah APBN/APBD ditetapkan secara rinci dengan undang-undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan keputusan Presiden/Gubernur sebagai pedoman bagi kementerian negara/lembaga/perangkat daerah dalam pelaksanaan anggaran.

Untuk memberikan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan APBN/APBD, pemerintah pusat/daerah perlu menyampaikan laporan realisasi semester pertama kepada DPR/DPRD pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan. Informasi yang disampaikan dalam laporan tersebut menjadi bahan

evaluasi pelaksanaan APBN/APBD semester pertama dan penyesuaian APBN/APBD pada semester berikutnya.

#### **II.2.1.4 Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara**

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.

Undang-undang nomor 17 tahun 2003 menetapkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan dalam bentuk:

- i. Laporan realisasi anggaran
- ii. Neraca
- iii. Laporan arus kas
- iv. Catatan atas laporan keuangan

Laporan keuangan pemerintah pusat yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan, demikian juga laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diperiksa Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota selaku pengguna anggaran atau pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam UU tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD dari segi manfaat/keluaran (*outcome*). Sedangkan pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang

APBN, demikian pula kepala satuan kerja perangkat daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam peraturan daerah tentang APBD dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan.

Selain itu perlu juga ditegaskan prinsip yang berlaku universal bahwa barangsiapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan, dan membayar atau menyerahkan uang, surat berharga, atau barang milik negara bertanggung jawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya. Kewajiban untuk mengganti kerugian keuangan negara oleh para pengelola keuangan negara dimaksud merupakan unsur pengendalian internal yang andal.

## **II.2.2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara**

Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Berikut disajikan penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004:

### **II.2.2.1 Penerapan kaidah pengelolaan keuangan yang sehat di lingkungan pemerintahan**

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan Negara, dirasakan pula semakin pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien. Fungsi perbendaharaan meliputi perencanaan kas yang baik, pencegahan agar jangan sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan, pencarian sumber pembiayaan yang paling murah dan pemanfaatan dana menganggur (*idle cash*) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan.

Upaya untuk menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang selama ini lebih banyak dilaksanakan di dunia usaha dalam pengelolaan keuangan pemerintah tidak dimaksudkan untuk menyamakan pengelolaan keuangan sektor pemerintah dengan pengelolaan keuangan sektor swasta. Pada hakikatnya, Negara adalah suatu lembaga politik. Dengan kedudukan yang demikian, Negara tunduk pada tatanan hukum publik. Melalui kegiatan berbagai lembaga pemerintah, Negara berusaha memberikan jaminan kesejahteraan kepada rakyat.

Namun, pengelolaan keuangan sektor publik yang dilakukan selama ini dengan menggunakan pendekatan superioritas Negara telah membuat aparatur pemerintah yang ergerak dalam kegiatan pengelolaan keuangan sektor publik tidak lagi dianggap berada dalam kelompok profesi manajemen oleh para professional. Oleh karena itu, perlu dilakukan pelurusan kembali pengelolaan keuangan pemerintahan yang baik (*good government governance*) yang sesuai dengan lingkungan pemerintahan.

#### **II.2.2.2 Penatausahaan dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran**

Untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan Negara, laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah perlu disampaikan secara tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan. Maka, ditetapkan ketentuan yang mengatur hal-hal tersebut agar:

- i. Laporan keuangan pemerintah dihasilkan melalui proses akuntansi
- ii. Laporan keuangan pemerintah disajikan sesuai dengan standar akuntansi keuangan pemerintahan yang terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas disertai dengan catatan atas laporan keuangan.

- iii. Laporan keuangan disajikan sebagai wujud pertanggungjawaban setiap entitas pelaporan yang meliputi laporan keuangan pemerintah pusat, laporan keuangan kementerian negara/lembaga, dan laporan keuangan pemerintah daerah.
- iv. Laporan keuangan pemerintah pusat/daerah disampaikan kepada DPR/DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.
- v. Laporan keuangan pemerintah diaudit oleh lembaga pemeriksa ekstern yang independen dan profesional sebelum disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- vi. Laporan keuangan pemerintah dapat menghasilkan statistik keuangan yang mengacu kepada manual statistik keuangan pemerintah sehingga dapat memenuhi kebutuhan analisis kebijakan dan kondisi fiskal, pengelolaan dan analisis perbandingan antarnegara, kegiatan pemerintahan, dan penyajian statistik keuangan pemerintah.

### **II.2.3 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara**

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 menjelaskan beberapa hal berikut:

#### **II.2.3.1 Pengertian pemeriksaan dan pemeriksa**

Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Pemeriksa adalah orang yang melaksanakan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara untuk dan atas nama Badan Pemeriksa Keuangan.

### **II.2.3.2 Lingkup Pemeriksaan**

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diberi kewenangan untuk melakukan tiga jenis pemeriksaan, yakni:

- i. Pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.
- ii. Pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sarannya secara efektif.
- iii. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

### **II.2.3.3 Pelaksanaan Pemeriksaan**

BPK memiliki kebebasan dan kemandirian dalam ketiga tahap pemeriksaan, yakni perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan. Kebebasan dalam tahap perencanaan mencakup kebebasan dalam menentukan obyek yang akan diperiksa, kecuali pemeriksaan yang obyeknya telah diatur tersendiri dalam undang-undang atau pemeriksaan berdasarkan permintaan khusus dari lembaga perwakilan.

Untuk mewujudkan perencanaan yang komprehensif, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, memperhatikan masukan dari pihak lembaga perwakilan, serta informasi dari berbagai pihak. Sementara itu kebebasan dalam penyelenggaraan kegiatan pemeriksaan antara lain meliputi kebebasan dalam penentuan waktu pelaksanaan dan metode pemeriksaan termasuk metode pemeriksaan yang bersifat investigatif.

BPK diberi kewenangan untuk mendapatkan data, dokumen, dan keterangan dari pihak yang diperiksa, kesempatan untuk memeriksa secara fisik setiap aset yang berada dalam pengurusan pejabat instansi yang diperiksa, termasuk melakukan penyegelan untuk mengamankan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara pada saat pemeriksaan berlangsung.

### **II.2.3.4 Hasil Pemeriksaan dan tindak lanjut**

Hasil setiap pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK disusun dan disajikan dalam laporan hasil pemeriksaan (LHP) segera setelah kegiatan pemeriksaan selesai. Pemeriksaan keuangan akan menghasilkan opini. Pemeriksaan kinerja akan menghasilkan temuan, kesimpulan, dan rekomendasi. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu akan menghasilkan kesimpulan.

Laporan hasil pemeriksaan disampaikan kepada lembaga perwakilan dan pemerintah. BPK sendiri diharuskan menyusun ikhtisar hasil pemeriksaan yang

dilakukan selama 1 (satu) semester. Ikhtisar disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya, dan kepada Presiden serta Gubernur/Bupati/Walikota yang bersangkutan agar memperoleh informasi secara menyeluruh tentang hasil pemeriksaan.

#### **II.2.4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

Pasal 155 dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah. Namun, penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah didanai dari dan atas eban anggaran pendapatan dan belanja negara.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa : kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta

sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip “uang mengikuti fungsi”.

Di dalam Undang-Undang mengenai Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan; dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa gubernur/bupati/walikota bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan peranggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah.

## **II.2.5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan**

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 berisi penjelasan berikut:

### **II.2.5.1 Peranan dan Tujuan Laporan Keuangan**

#### **i. Peranan Laporan Keuangan**

Setiap entitas pelaporan mempunyai kewajiban untuk melaporkan upaya-upaya yang telah dilakukan serta hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kegiatan secara sistematis dan terstruktur pada suatu periode pelaporan untuk kepentingan:

- Akuntabilitas

Mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.

- Manajemen

Membantu para pengguna untuk mengevaluasi pelaksanaan kegiatan suatu entitas pelaporan dalam periode pelaporan sehingga memudahkan fungsi perencanaan, pengelolaan, dan pengendalian atas seluruh aset, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah untuk kepentingan masyarakat.

- Transparansi

Memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.

- Keseimbangan antargenerasi (*intergenerational equity*)

Membantu para pengguna dalam mengetahui kecukupan penerimaan pemerintah pada periode pelaporan untuk membiayai seluruh pengeluaran yang dialokasikan dan apakah generasi yang akan datang diasumsikan akan ikut menanggung beban pengeluaran tersebut.

ii. Tujuan Laporan Keuangan

Pelaporan keuangan pemerintah seharusnya menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan, baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik dengan:

- Menyediakan informasi mengenai kecukupan penerimaan periode berjalan untuk membiayai seluruh pengeluaran.

- Menyediakan informasi mengenai kesesuaian cara memperoleh sumber daya ekonomi dan alokasinya dengan anggaran yang ditetapkan dan peraturan perundang-undangan.
- Menyediakan informasi mengenai jumlah sumber daya ekonomi yang digunakan dalam kegiatan entitas pelaporan serta hasil-hasil yang telah dicapai.
- Menyediakan informasi mengenai bagaimana entitas pelaporan mendanai seluruh kegiatannya dan mencukupi kebutuhan kasnya.
- Menyediakan informasi mengenai posisi keuangan dan kondisi entitas pelaporan berkaitan dengan sumber-sumber penerimaannya, baik jangka pendek maupun jangka panjang, termasuk yang berasal dari pungutan pajak dan pinjaman.
- Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi keuangan entitas pelaporan, apakah mengalami kenaikan atau penurunan, sebagai akibat kegiatan yang dilakukan selama periode pelaporan.

Untuk memenuhi tujuan-tujuan tersebut, laporan keuangan menyediakan informasi mengenai pendapatan, belanja, transfer, dana cadangan, pembiayaan, aset, kewajiban, ekuitas dana, dan arus kas suatu entitas pelaporan.

#### **II.2.5.2 Komponen Laporan Keuangan**

Laporan keuangan pokok terdiri atas:

- Laporan Realisasi Anggaran
- Neraca
- Laporan Arus Kas
- Catatan atas Laporan Keuangan

Selain laporan keuangan pokok tersebut, entitas pelaporan diperkenankan menyajikan Laporan Kinerja Keuangan dan Laporan Perubahan Ekuitas.

### II.2.5.3 Asumsi Dasar

Asumsi dasar dalam pelaporan keuangan di lingkungan pemerintah adalah anggapan yang diterima sebagai suatu kebenaran tanpa perlu dibuktikan agar standar akuntansi dapat diterapkan, yang terdiri atas:

i. Asumsi kemandirian entitas

Asumsi kemandirian entitas, baik entitas pelaporan maupun akuntansi, berarti bahwa setiap unit organisasi dianggap sebagai unit yang mandiri dan mempunyai kewajiban untuk menyajikan laporan keuangan sehingga tidak terjadi kekacauan antarunit instansi pemerintah dalam pelaporan keuangan. Salah satu indikasi terpenuhinya asumsi ini adalah adanya kewenangan entitas untuk menyusun anggaran dan melaksanakannya dengan tanggung jawab penuh. Entitas bertanggung jawab atas pengelolaan aset dan sumber daya di luar neraca untuk kepentingan yurisdiksi tugas pokoknya, termasuk atas kehilangan atau kerusakan aset dan sumber daya dimaksud, utang-piutang yang terjadi akibat putusan entitas, serta terlaksana atau tidaknya program yang telah ditetapkan.

ii. Asumsi kesinambungan entitas

Laporan keuangan disusun dengan asumsi bahwa entitas pelaporan akan berlanjut keberadaannya. Dengan demikian, pemerintah diasumsikan tidak bermaksud melakukan likuidasi atas entitas pelaporan jangka pendek.

iii. Asumsi keterukuran dalam satuan uang

Laporan keuangan entitas pelaporan harus menyajikan setiap kegiatan yang diasumsikan dapat dinilai dengan satuan uang. Hal ini diperlukan agar memungkinkan dilakukannya analisis dan pengukuran dalam akuntansi.

#### II.2.5.4 Karakteristik Kualitatif Informasi Keuangan

Karakteristik kualitatif laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya. Agar dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki, laporan keuangan pemerintah harus memenuhi empat karakteristik berikut:

i. Relevan

Laporan keuangan dikatakan relevan apabila informasi yang termuat di dalamnya dapat memengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini, memprediksi masa depan, dan menegaskan atau mengoreksi hasil evaluasi mereka. Selain itu, suatu informasi dapat dikatakan relevan jika disajikan tepat waktu dan lengkap.

ii. Andal

Informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur, serta dapat diverifikasi. Informasi mungkin relevan, tetapi jika hakikat atau penyajiannya tidak dapat diandalkan maka penggunaan informasi tersebut secara potensial dapat menyesatkan.

iii. Dapat dibandingkan

Informasi yang termuat dalam laporan keuangan akan lebih berguna jika dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya atau laporan keuangan entitas pelaporan lain pada umumnya.

iv. Dapat dipahami

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna. Terkait hal ini, pengguna diasumsikan

memiliki pengetahuan yang memadai atas kegiatan dan lingkungan operasi entitas pelaporan serta adanya kemauan pengguna untuk mempelajari informasi yang dimaksud.

#### **II.2.5.5 Prinsip Akuntansi**

Delapan prinsip yang digunakan dalam akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah:

i. Basis akuntansi

Basis akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan pemerintah adalah basis kas untuk pengakuan pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam Laporan Realisasi Anggaran, dan basis akrual untuk pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dana dalam neraca. Entitas pelaporan yang menyajikan Laporan Kinerja Keuangan menyelenggarakan akuntansi dan penyajian laporan keuangan dengan menggunakan sepenuhnya basis akrual, baik dalam pengakuan pendapatan, belanja, dan pembiayaan, maupun dalam pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dana. Namun, penyajian laporan realisasi anggaran tetap berdasarkan basis kas.

ii. Prinsip nilai historis

Aset dicatat sebesar pengeluaran kas atau setara kas yang dibayar atau sebesar nilai wajar dari imbalan untuk memperoleh aset tersebut pada saat perolehan. Kewajiban dicatat sebesar jumlah kas dan setara kas yang diharapkan akan dibayarkan untuk memenuhi kewajiban di masa yang akan datang dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah. Nilai historis lebih dapat diandalkan daripada penilaian yang lain karena lebih obyektif dan dapat diverifikasi. Jika tidak diketahui nilai historisnya, maka aset dan kewajiban dapat dicatat sebesar nilai wajarnya.

iii. Prinsip realisasi

Pendapatan yang tersedia yang telah diotorisasikan melalui anggaran pemerintah selama satu tahun fiskal akan digunakan untuk membayar utang dan belanja dalam periode tersebut.

iv. Prinsip substansi mengungguli bentuk formal

Informasi dimaksudkan untuk menyajikan dengan wajar transaksi atau peristiwa lain yang seharusnya disajikan. Maka, transaksi atau peristiwa lain tersebut perlu dicatat dan disajikan sesuai dengan substansi dan realitas ekonomi, dan bukan hanya aspek formalitasnya. Apabila substansi transaksi atau peristiwa lain tidak konsisten atau berbeda dengan aspek formalitasnya, maka hal tersebut harus diungkapkan dengan jelas dalam Catatan atas Laporan Keuangan.

v. Prinsip periodisitas

Kegiatan akuntansi dan pelaporan keuangan entitas pelaporan perlu dibagi menjadi periode-periode pelaporan, sehingga kinerja entitas dapat diukur dan posisi sumber daya yang dimilikinya dapat ditentukan.

vi. Prinsip konsistensi

Perlakuan akuntansi yang sama diterapkan pada kejadian yang serupa dari periode ke periode oleh suatu entitas pelaporan. Hal ini bukan berarti bahwa tidak boleh terjadi perubahan dari satu metode akuntansi ke metode akuntansi yang lain. Metode akuntansi yang dipakai dapat diubah dengan syarat bahwa metode yang baru diterapkan mampu memberikan informasi yang lebih baik. Pengaruh atas perubahan penerapan metode ini diungkapkan dalam Catatan atas Laporan Keuangan.

vii. Prinsip pengungkapan lengkap

Laporan keuangan menyajikan secara lengkap informasi yang dibutuhkan oleh pengguna. Informasi-informasi tersebut dapat ditempatkan pada lembar muka laporan keuangan atau dalam catatan atas laporan keuangan.

viii. Prinsip penyajian wajar

Faktor pertimbangan sehat bagi penyusun laporan keuangan diperlukan ketika menghadapi ketidakpastian peristiwa dan keadaan tertentu. Ketidakpastian tersebut diakui dengan mengungkapkan hakikat serta tingkatnya dengan menggunakan pertimbangan sehat dalam penyusunan laporan keuangan. Pertimbangan sehat mengandung unsur kehati-hatian sehingga aset atau pendapatan tidak dinyatakan terlalu tinggi dan kewajiban tidak dinyatakan terlalu rendah.

#### **II.2.5.6 Kendali Informasi yang Relevan dan Andal**

Kendala informasi akuntansi dan laporan keuangan adalah setiap keadaan yang tidak memungkinkan terwujudnya kondisi yang ideal dalam mewujudkan informasi akuntansi dan laporan keuangan yang relevan dan andal akibat keterbatasan atau karena alasan-alasan kepraktisan. Hal-hal tersebut adalah:

i. Materialitas

Informasi dipandang material apabila kelalaian untuk mencantumkan atau kesalahan dalam mencatat informasi tersebut dapat memengaruhi keputusan ekonomi pengguna yang diambil atas dasar laporan keuangan. Meskipun idealnya memuat segala informasi, laporan keuangan pemerintah hanya diharuskan memuat informasi yang memenuhi kriteria materialitas.

ii. Pertimbangan biaya dan manfaat

Manfaat yang dihasilkan informasi seharusnya melebihi biaya penyusunannya. Oleh karena itu, laporan keuangan pemerintah tidak semestinya menyajikan

segala informasi yang manfaatnya lebih kecil dibandingkan dengan biaya penyusunannya.

iii. Keseimbangan antarkarakteristik kualitatif

Keseimbangan antarkarakteristik kualitatif diperlukan untuk mencapai suatu keseimbangan yang tepat di antara berbagai tujuan normatif yang diharapkan dipenuhi oleh laporan keuangan pemerintah. Kepentingan relatif antarkarakteristik dalam berbagai kasus berbeda, terutama antar relevansi dan keandalan. Penentuan tingkat kepentingan antara dua karakteristik kualitatif tersebut merupakan masalah pertimbangan profesional.

## **II.2.6 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah**

### **II.2.6.1 Asas Umum dan Struktur APBD**

Menurut pasal 16 yang terdapat dalam PP Nomor 58 Tahun 2005, APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan dan kemampuan pendapatan daerah. APBD ini mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusai, dan stabilisasi. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Struktur APBD terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah yang merupakan satu kesatuan. Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Belanja daerah meliputi pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh

pembayarannya kembali oleh daerah. Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

#### **II.2.6.2 Kebijakan umum APBD**

Pasal 34 menjelaskan kebijakan umum APBD, yang menyusun rancangan kebijakan umum APBD adalah Kepala Daerah. Penyusunan rancangan kebijakan umum APBD berpedoman pada pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setiap tahun. Kepala Daerah menyampaikan rancangan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan.

#### **II.2.6.3 Akuntansi Keuangan Daerah**

Sistem akuntansi pemerintah daerah (pasal 98) paling sedikit meliputi:

- Prosedur akuntansi penerimaan kas
- Prosedur akuntansi pengeluaran kas
- Prosedur akuntansi aset
- Prosedur akuntansi selain kas

Sistem akuntansi ini disusun berdasarkan prinsip pengendalian intern sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **II.2.7 Penelitian-penelitian sebelumnya**

Penerbitan paket Undang-Undang bidang keuangan negara dan Standar Akuntansi Pemerintah menarik perhatian praktisi akuntansi untuk melihat bagaimana penerapan standar akuntansi pemerintahan tersebut di badan dan lembaga yang termasuk lingkup pemerintahan. Salah satu penelitian yang dilakukan terkait dengan

akuntansi pemerintahan adalah penelitian yang dilakukan oleh Hesti Widiastuti dari Program Studi MAKSI UI. Hesti mengangkat topik "Evaluasi atas Kesiapan Pemerintah Kota Bekasi Menerapkan Laporan Keuangan sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan dalam Mewujudkan *Good Government Governance*".

Penelitian ini berbentuk studi kasus (*single case study*) pada perangkat-perangkat organisasi di pemerintahan kota Bekasi seperti bagian keuangan pemerintahan, DPRD tingkat II Bekasi, dan Badan Pengawasan Daerah (Bawasda). Kesimpulan yang didapat dari penelitian ini adalah pemerintah kota Bekasi cukup siap untuk mewujudkan *Good Government Governance* dengan membenahi struktur organisasi dan sistem pengendalian intern. Tetapi penelitian ini tidak menilai tingkat kepatuhan pemerintahan terhadap Undang-Undang dan Standar yang berlaku karena masih dalam proses transisi menuju penerapan PP nomor 24 Tahun 2005 mengenai Standar Akuntansi Pemerintahan.

Secara umum, penelitian empiris mengenai tingkat kepatuhan pemerintah Kabupaten/Kota belum dilakukan karena sosialisasi dan proses penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan sendiri baru berjalan dalam dua tahun anggaran yakni tahun 2006 dan 2007. Sehingga agak sulit mencari rujukan yang sesuai.