

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara saat ini, Indonesia memasuki era baru sehubungan bentuk negara. Awalnya, para pendiri Negara ini percaya bentuk terbaik untuk masyarakat Indonesia adalah republik kesatuan. Kini, pemerintah dihadapkan pada masalah disintegrasi karena keberagaman masyarakat. Akibatnya, pemerintah menerapkan sistem desentralisasi sebagai upaya meminimalisir isu perpecahan. Sistem ini dikenal dengan otonomi.

Kemudian, kita juga memasuki era reformasi yang memberi peluang perubahan paradigma pembangunan nasional, yakni dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pembangunan secara lebih adil dan berimbang. Perubahan paradigma ini tercermin melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam UU no. 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan UU no. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah (Mardiasmo, 2002). Salah satu aspek penting dalam pengaturan otonomi daerah yakni pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Pemerintah daerah sebagai salah satu organisasi sektor publik dituntut untuk mengelola keuangan dan anggaran daerah secara hati-hati. Prinsip-prinsip yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan pengelolaan keuangan daerah antara lain: akuntabilitas, nilai uang, kejujuran dalam mengelola keuangan publik, transparansi, dan pengendalian (Mardiasmo, 2002).

Terkait dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi, alat yang cocok untuk mewujudkan prinsip ini adalah penyajian laporan keuangan daerah yang komprehensif. Sesuai dengan UU No. 17 Tahun 2003 pasal 10 ayat 2(e), Pejabat Pengelola Keuangan Daerah

mempunyai tugas untuk menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Laporan keuangan dimaksud terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah.

Penyusunan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) ini memerlukan waktu yang lama. Awalnya, dengan berlakunya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, daerah diberi kewenangan yang luas untuk menyelenggarakan pengelolaan keuangannya sendiri. Hal ini tentu saja menjadikan daerah provinsi, kabupaten, dan kota menjadi entitas-entitas otonom yang harus melakukan pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangannya sendiri mendorong perlunya standar pelaporan keuangan. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 yang merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam pasal 35 mengamanatkan bahwa “penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah berpedoman pada standar akuntansi keuangan pemerintah”, meskipun belum ada standar akuntansi pemerintahan yang baku.

Belum adanya standar akuntansi pemerintahan yang baku memicu perdebatan siapa yang berwenang menyusun standar akuntansi keuangan pemerintahan. Sementara itu, pelaporan dan penyajian keuangan harus tetap berjalan sesuai dengan peraturan perundangan meskipun standar belum ada. Untuk mengisi kekosongan sambil menunggu penetapan yang berwenang menyusun dan menetapkan standar akuntansi pemerintahan dan terutama upaya untuk mengembangkan sistem pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel maka pemerintah dalam hal ini Departemen Dalam Negeri dan Departemen Keuangan mengambil inisiatif untuk membuat pedoman penyajian laporan keuangan. Maka lahirlah sistem akuntansi keuangan daerah dari Departemen Keuangan yang diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 355/KMK.07/2001 tanggal 5 Juni 2001. Dari Departemen Dalam Negeri keluar Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tanggal 18 Juni 2002

tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Kedua keputusan ini bukanlah standar akuntansi sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 maupun standar akuntansi pada umumnya.

Menteri Keuangan mengeluarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 308/KMK.012/2002 tanggal 13 Juni 2002 yang menetapkan adanya Komite Standar Akuntansi Pemerintah Pusat dan Daerah (KSAPD). Keanggotaan Komite ini terdiri dari unsur Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Organisasi Profesi Akuntan IAI, dan juga kalangan perguruan tinggi. Dalam keputusan tersebut juga diatur bahwa standar akan disusun oleh KSAPD tetapi pemberlakuannya ditetapkan dengan keputusan Menteri Keuangan. KASPD bekerja dan menghasilkan Draft Publikasian Standar Akuntansi berupa Kerangka Konseptual dan tiga Pernyataan Standar. KSAPD melakukan *due process* atas keempat draft ini sampai dengan meminta pertimbangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK berpendapat belum dapat memberikan persetujuan atas Draft SAP tersebut karena belum mengakomodasi seluruh unsur yang semestinya terlibat dan penyusun tidak independen karena diangkat hanya dengan Surat Keputusan Menteri Keuangan.

Perkembangan berikutnya, KSAPD tetap bekerja dengan menambah pembahasan atas delapan draft baru yang dianggap diperlukan dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah. Draft ini juga mengalami *due process* yang sama seperti sebelumnya. Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara yang mengamanatkan perlunya standar akuntansi, KSAPD terus berjalan. Pasal 32 ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menyebutkan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan standar

akuntansi pemerintahan. Selanjutnya pasal 32 ayat 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menyebutkan bahwa standar akuntansi pemerintahan disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari BPK.

Kemudian pada tahun 2004 terbit Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara yang kembali mengamanatkan penyusunan laporan pertanggungjawaban pemerintah pusat dan daerah sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Pasal 56 ayat 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBD telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Pasal 57 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyebutkan bahwa dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan akuntansi pemerintahan dibentuk Komite Standar Akuntansi Pemerintahan. Pasal 57 ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Komite Standar Akuntansi Pemerintahan bertugas menyusun standar akuntansi pemerintahan yang berlaku baik untuk Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah sesuai dengan kaidah-kaidah akuntansi yang berlaku umum. Pasal 57 ayat 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyebutkan bahwa pembentukan, susunan, kedudukan, keanggotaan, dan masa kerja Komite Standar Akuntansi Pemerintahan ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Komite standar yang dibentuk oleh Menteri Keuangan sampai dengan pertengahan tahun 2004 telah menghasilkan draf SAP yang terdiri dari Kerangka konseptual dan 11 pernyataan standar, kesemuanya telah disusun melalui *due procees*. Proses penyusunan (*Due Process*) yang digunakan ini adalah proses yang berlaku umum secara internasional dengan penyesuaian terhadap kondisi yang ada di Indonesia. Penyesuaian dilakukan antara lain

karena pertimbangan kebutuhan yang mendesak dan kemampuan pengguna untuk memahami dan melaksanakan standar yang ditetapkan.

Tahap-tahap penyusunan SAP yaitu (Draft SAP KSAP, 2005):

1. Identifikasi topik
2. Konsultasi topik kepada Komite Pengarah
3. Pembentukan Kelompok Kerja
4. Riset terbatas oleh Kelompok Kerja
5. Draft awal dari Kelompok Kerja
6. Pembahasan draft awal oleh Komite Kerja
7. Pengambilan keputusan oleh Komite Kerja
8. Pelaporan kepada Komite Pengarah dan persetujuan atas draft publikasian
9. Peluncuran draft publikasian
10. Dengar pendapat publik dan dengar pendapat terbatas
11. Pembahasan tanggapan dan masukan atas draft publikasian dari dengar pendapat
12. Permintaan pertimbangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
13. Pembahasan tanggapan BPK
14. Finalisasi standar
15. Pemberlakuan standar
16. Sosialisasi awal standar

Draft Standar Akuntansi Pemerintahan kemudian diundangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah pada tanggal 13 Juni 2005. Peraturan Pemerintah ini akan menjadi dasar bagi semua entitas pelaporan dalam menyajikan laporan keuangan sebagai pertanggungjawaban kepada berbagai pihak khususnya pihak-pihak di luar eksekutif. Standar akuntansi berguna bagi penyusun laporan keuangan dalam menentukan informasi yang harus disajikan kepada pihak-pihak di luar organisasi. Para pengguna laporan keuangan di luar

organisasi akan dapat memahami informasi yang disajikan jika disajikan dengan kriteria/persepsi yang dipahami secara sama dengan penyusun laporan keuangan. Bagi auditor, khususnya eksternal auditor, standar akuntansi digunakan sebagai kriteria dalam menilai informasi yang disajikan apakah sesuai dengan prinsip akuntansi yang dapat diterima secara umum. Dengan demikian SAP menjadi pedoman untuk menyatukan persepsi antara penyusun, pengguna, dan auditor.

Dari uraian diatas dapat dikemukakan bahwa dengan terbitnya Standar Akuntansi Pemerintah selain untuk mewujudkan *good governance* juga merupakan jawaban atas penantian adanya pedoman pelaporan keuangan yang dapat diterima secara umum yang telah diamanatkan oleh beberapa peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Undang-Undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Penyusunan laporan keuangan yang berpedoman pada standar akuntansi pemerintah sesungguhnya dapat digunakan sebagai salah satu cara untuk mewujudkan *good governance*. Alasannya adalah terpenuhinya tiga elemen *good governance* yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi. Pertama, akuntabilitas karena dengan adanya standar, pengungkapan efektivitas dan efisiensi APBN/APBD menjadi bersifat kredibel dan dapat dipertanggungjawabkan. Kedua, transparansi karena dengan adanya standar, BPK menjadi mudah menyingkap tempat-tempat sembunyi korupsi karena mempunyai basis/standar baku, mantap dan komprehensif dalam tugas pemeriksaan keuangan dan audit atas laporan keuangan. Ketiga, partisipasi karena dengan adanya standar, rakyat pada tiap daerah melalui DPRD makin mampu mengendalikan keuangan daerahnya karena pemerintah tidak bisa mencatat pemakaian sumber daya sesuai keinginannya.

Lampiran IV Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 903/2429/SJ tahun 2005 menyebutkan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah mulai berlaku untuk pelaporan tahun anggaran 2005. Akibatnya, penyusunan dan penyajian laporan keuangan tahun anggaran 2005 menurut SAP akan mengalami kesulitan karena pada tahun 2005 dasar hukum yang dipakai pemerintah daerah dalam penyusunan dan penyajian laporan pertanggungjawaban keuangan daerah adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002. Untuk itu, pemerintah daerah perlu menyusun strategi implementasi penyajian laporan keuangan Tahun anggaran 2005 menurut SAP. Penyajian laporan keuangan tahun anggaran 2005 sesuai SAP dapat dilakukan dengan teknik memetakan atau konversi ketentuan-ketentuan di Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 tahun 2002 ke dalam ketentuan-ketentuan SAP. Konversi mencakup (KSAP: 2006):

a. Jenis laporan

Laporan keuangan menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 tahun 2002 terdiri atas Laporan Perhitungan APBD, Nota perhitungan APBD, Laporan Aliran Kas, dan Neraca Daerah. Laporan keuangan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus kas, dan Catatan atas laporan keuangan.

b. Basis akuntansi

Basis akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan daerah menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 adalah basis kas modifikasi. Maksudnya transaksi penerimaan dan pengeluaran kas dibukukan pada saat uang diterima atau dibayar (dasar kas) dan pada akhir periode dilakukan penyesuaian untuk mengakui transaksi dan kejadian dalam periode berjalan meskipun penerimaan atau pengeluaran kas dari transaksi dan kejadian yang dimaksud belum terealisasi. Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 adalah basis kas menuju

akrual (cash toward accrual). Maksudnya basis kas untuk pendapatan dan beban, sedangkan basis akrual untuk aktiva, kewajiban, dan ekuitas dalam neraca.

c. Penilaian pos-pos laporan keuangan, khususnya aktiva.

d. Struktur APBD, terutama struktur belanja

e. Klasifikasi anggaran pendapatan dan belanja, serta klasifikasi aset, kewajiban, ekuitas, arus kas

f. Catatan atas laporan keuangan

Catatan atas laporan keuangan merupakan komponen laporan keuangan yang baru di mana kedudukannya menggantikan Nota Perhitungan APBD. Catatan atas laporan keuangan sebagaimana diatur dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) Nomor 4 belum memperoleh porsi pengaturan secara cukup dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002. Oleh karena itu penyusunan Catatan atas laporan keuangan dapat langsung mengacu kepada PSAP Nomor 4 sedangkan materi dari Nota Perhitungan Anggaran digunakan sebagai salah satu bahan. Dengan teknik konversi ini diharapkan pemerintah daerah tidak lagi menunda membuat laporan keuangan sesuai standar akuntansi pemerintah seperti diatur dalam PP nomor 24 tahun 2005.

Dengan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk meneliti penyajian laporan keuangan daerah di pemerintah daerah yakni pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia terkait dengan kepatuhan pemerintah Kabupaten/Kota tersebut terhadap Undang-Undang dan standar yang berlaku..

## **I.2 Permasalahan Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang, permasalahan yang akan diteliti adalah:

1. Berapa banyak Pemerintah Daerah yang telah membuat laporan keuangan selama tahun 2006?

2. Bagaimanakah tingkat kepatuhan Pemerintah Daerah terhadap Standar Akuntansi Pemerintahan yang telah ditetapkan? Tingkat kepatuhan ini akan menjadi salah satu indikator kualitas laporan keuangan yang telah dibuat oleh Pemerintah Daerah.
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah dan Total Aktiva ada hubungannya dengan tingkat kepatuhan Pemerintah Daerah dalam hal mengikuti standar akuntansi pemerintah?

### **I.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan memberikan informasi penerapan akuntansi di organisasi sektor publik, dalam hal ini adalah pemerintah daerah tingkat II yakni Kabupaten/Kota. Tujuan khususnya adalah mempelajari kualitas penyusunan laporan keuangan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang ditunjukkan oleh tingkat kepatuhan pemerintah. Penelitian ini juga dimaksudkan untuk menunjukkan kontribusi pengetahuan di bidang akuntansi pemerintahan yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah daerah, staf pengajar, mahasiswa, dan pihak-pihak lain yang tertarik memperdalam bidang akuntansi pemerintahan.

### **I.4 Manfaat Penelitian**

Memberi gambaran tentang penerapan akuntansi di sektor publik bagi masyarakat sebagai salah satu *stakeholder* organisasi sektor publik. Penelitian ini juga diharapkan berguna bagi pihak-pihak berikut:

1. Pemerintah Daerah

Menjadi dasar evaluasi kinerja Pemerintah Daerah dalam usaha menyajikan laporan keuangan yang relevan, andal, dapat diandalkan, dan dapat dipahami. Juga mendorong Pemerintah Daerah untuk meningkatkan kinerja supaya dapat menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas.

2. Pemerintah sebagai Pembuat Peraturan

Menjadi dasar evaluasi atas penerapan standar akuntansi pemerintahan terkait dengan penyusunan dan penyajian laporan keuangan.

3. Masyarakat

Memberi informasi dan gambaran umum atas penerapan standar akuntansi pemerintah di tingkat Kabupaten/Kota.

4. Peneliti lainnya

Memberi kontribusi bagi penelitian-penelitian berikutnya dan pengembangan akuntansi pemerintahan di Indonesia.

### **I.5 Ruang Lingkup Penelitian**

Obyek penelitian adalah pemerintah daerah dengan mengkhhususkan pada Pemerintah Daerah Tingkat II yakni Kabupaten/Kota yang berada di 33 propinsi di Indonesia. Secara spesifik akan diteliti bagaimanakah kualitas dari laporan keuangan yang disusun oleh tiap-tiap Kabupaten/Kota tersebut mengacu pada standar akuntansi pemerintahan. Standar Akuntansi Pemerintahan sendiri baru ditetapkan pada tahun 2005, maka periode pengamatan dipilih tahun anggaran 2006 di mana pemerintah daerah sedang berada pada masa transisi menuju penerapan standar akuntansi pemerintah sepenuhnya.

Data penelitian yang dipilih adalah data sekunder berupa laporan keuangan yang telah diaudit dan dipublikasikan oleh Badan Pemeriksa keuangan (BPK).

### **I.6 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan yang akan dibuat dalam penulisan karya akhir ini adalah sebagai berikut:

Bab I merupakan Pendahuluan, yang berisi latar belakang dilakukannya penelitian, permasalahan penelitian yang akan dibahas, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang

lingkup penelitian, serta sistematika penulisan. Bab ini memberikan gambaran umum arah penelitian yang akan memudahkan pembaca memahami permasalahan sesungguhnya yang dibahas dalam penelitian.

Bab II merupakan dasar-dasar teori yang digunakan sebagai panduan untuk menganalisa seluruh permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian.

Bab III merupakan Metodologi Penelitian di mana menguraikan bagaimana pembentukan populasi dan sampel penelitian, pendefinisian variabel yang diteliti, metode pengumpulan data, model penelitian, hipotesis yang berdasar pada kajian teoritis, dan prosedur pengolahan data.

Bab IV merupakan analisa data dan pembahasan yang menguraikan proses pengolahan data, pengujian statistik data beserta hasil dan analisisnya. Analisa yang dilakukan bersifat deskriptif komprehensif mengenai kualitas penyusunan laporan keuangan.

Bab V berisi kesimpulan dan saran. Bab ini memaparkan keterbatasan-keterbatasan dalam penelitian.

## 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.

### 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

## 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.

### 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