

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pemerintah yang baik (*good governance*) adalah pemerintah yang memiliki partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam melaksanakan tugas dan fungsinya kepada masyarakat (Saka, 2012). Dengan adanya akuntabilitas, setiap kegiatan pemerintahan harus bisa dipertanggungjawabkan dan memberikan hal yang positif kepada masyarakat. Salah satu untuk mewujudkan pemerintahan yang baik adalah dengan menyajikan laporan keuangan yang relevan, andal, dan dapat dibandingkan serta dapat dipahami.

Upaya pemerintah daerah untuk menerapkan sistem akuntansi pemerintah daerah untuk mendukung terciptanya *good governance* tidaklah mudah. Hal ini dikarenakan masih banyak kendala. Kendala pertama adalah pemerintah daerah sangat familiar dengan sistem anggaran tradisional (*line-item budgeting*). Kendala kedua adalah sistem anggaran yang belum berdasarkan kinerja. Kendala ketiga adalah masih kurangnya kepedulian para manajer di lingkungan pemerintah daerah untuk mendasarkan keputusannya pada informasi keuangan. Kendala keempat berkaitan dengan masih terdapat banyak daerah yang tidak memiliki dana untuk memberikan pelayanan minimum bagi masyarakatnya.

*Governance* adalah penggunaan ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan Negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka

menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka. (Safira, 2016)

Laporan keuangan pemerintah terdiri dari laporan pelaksanaan anggaran (*budgetary reports*), laporan finansial, dan Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan pelaksanaan anggaran terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran dan Laporan perubahan Saldo Anggaran Lebih. Laporan finansial terdiri dari Neraca, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas dan Laporan Arus Kas. Catatan atas Laporan Keuangan merupakan laporan yang merinci atau menjelaskan lebih lanjut atas pos-pos laporan pelaksanaan anggaran maupun laporan finansial dan merupakan laporan yang tidak terpisahkan dari laporan pelaksanaan anggaran maupun laporan finansial. (SAP, Kerangka Konseptual, Paragraf 60)

Laporan keuangan Pemerintah diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 32 ayat (2) yang menyatakan bahwa standar akuntansi pemerintahan disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan Badan Pemeriksa Keuangan. Standar akuntansi pemerintahan yang dimaksud dibutuhkan dalam rangka penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD berupa laporan keuangan yang setidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Standar Akuntansi Pemerintah sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang berfungsi menyusun dan

mengembangkan SAP adalah Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) yaitu suatu komite standar yang independen yang ditetapkan dengan suatu keputusan presiden. Pada tahun 2010, Pemerintah menerbitkan PP No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), untuk meningkatkan kualitas pertanggungjawaban kinerja pemerintah.

Perubahan yang sangat nyata dari SAP sebelumnya yang diatur oleh PP No. 24 Tahun 2005 adalah diwajibkannya penggunaan akuntansi berbasis akrual (*accrual*) oleh Pemerintah, termasuk pemerintah daerah, dari yang sebelumnya menggunakan akuntansi berbasis kas menuju akrual (*cash toward accrual*). Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas. Pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual menurut Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dilaksanakan paling lambat 5 (lima) tahun.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 terdapat dua entitas dalam pelaksanaan akuntansi pada pemerintahan yaitu entitas akuntansi dan entitas pelaporan. Entitas akuntansi merupakan unit pada pemerintahan yang mengelola anggaran, kekayaan, dan kewajiban yang menyelenggarakan akuntansi dan menyajikan laporan keuangan atas dasar akuntansi yang diselenggarakannya (SAP, Kerangka Konseptual, paragraf 21). Entitas pelaporan merupakan unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut

ketentuan peraturan perundang-undangan wajib menyajikan laporan pertanggungjawaban, berupa laporan keuangan yang bertujuan umum (SAP, Kerangka Konseptual, paragraf 22). Tahun 2014 merupakan tahun terakhir diterapkan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis *cash towards accrual*. Mulai tahun 2015, baik pemerintah pusat maupun daerah sudah harus menerapkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua, yang didalamnya terdapat Pernyataan Standar Akuntansi (PSAP) yang tidak terpisahkan dari Peraturan Pemerintah ini. Salah satu laporan yang disusun adalah laporan realisasi anggaran.

Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan atas Penyelenggaraan pemerintah Daerah disebutkan pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang memerintahkan untuk memeriksa apakah laporan keuangan SKPD serta Pemerintah Daerah yang terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Ekuitas, dan Catatan atas Laporan Keuangan yang telah disusun berdasarkan proses akuntansi dan disajikan sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan. Adanya peraturan tersebut, pada kenyataannya BPK masih banyak menemukan penyimpangan dalam Realisasi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Salah satu contoh penemuan BPK Banten yang menemukan penyimpangan dalam laporan realisasi anggaran pendapatan belanja daerah Kota Tangerang Selatan Tahun 2009 sebesar Rp.18,56 milyar. Atas temuan itu BPK memberikan penilaian wajar dengan pengecualian untuk laporan keuangan

Pemerintah Kota Tangerang Selatan tahun 2009. Fenomena tersebut menimbulkan dugaan adanya kekurangsesuaian penyusunan Laporan Realisasi Anggaran di Pemerintah Kota Tangerang Selatan dengan standar yang berlaku yaitu Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) Nomor 2 (Djuitaningsih dan Oktafani, 2011).

Laporan Realisasi Anggaran diatur dalam PSAP No. 02 sesuai Lampiran 1 Peraturan Pemerintah 71 Nomor Tahun 2010 yang disajikan sedemikian rupa sehingga menonjolkan berbagai unsur pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit, dan pembiayaan yang diperlukan untuk penyajian wajar. Laporan Realisasi Anggaran menyandingkan realisasi pendapatan-LRA, belanja, transfer, surplus/defisit-LRA, dan pembiayaan dengan anggarannya. Laporan Realisasi Anggaran dijelaskan lebih lanjut dalam Catatan atas Laporan Keuangan yang memuat hal-hal yang mempengaruhi pelaksanaan anggaran seperti kebijakan fiskal dan moneter, sebab-sebab terjadinya perbedaan yang material antara anggaran dan realisasinya, serta daftar-daftar yang merinci lebih lanjut angka-angka yang dianggap perlu.

Tujuan PSAP 02 tentang Laporan Realisasi Anggaran adalah menetapkan dasar-dasar penyajian Laporan Realisasi Anggaran untuk pemerintah dalam rangka memenuhi tujuan akuntabilitas sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, serta memberikan informasi realisasi dan anggaran entitas pelaporan. Perbandingan antara anggaran dan realisasinya menunjukkan tingkat ketercapaian target-target yang telah disepakati antara legislatif dan eksekutif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka mengetahui kesesuaian penyusunan laporan realisasi anggaran dengan PSAP Nomor 02 tentang Laporan Realisasi Anggaran di BAKEUDA Kota Pangkalpinang, diperlukan evaluasi atas hasil dan proses kegiatan penganggaran. Yang dimaksud dengan hasil dan proses kegiatan penganggaran antara lain laporan realisasi anggaran, proses penyusunan anggaran, dan bukti-bukti pendukungnya peneliti menganalisis tentang **“Analisis Penerapan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 02 tentang Laporan Realisasi Anggaran Pada Badan Keuangan Daerah (BAKEUDA) Kota Pangkalpinang”**.

### **1.1 Rumusan Masalah**

Rumusan masalah memiliki posisi yang sangat penting di dalam sebuah penelitian. Sesuai dengan latar belakang tersebut, maka permasalahan dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah penerapan Laporan Realisasi Anggaran yang meliputi Pendapatan-LRA, Belanja, Transfer, Surplus/Defisit-LRA, Pembiayaan dan Sisa Lebih/Kurang Pembiayaan Anggaran (SiLPA/SiKPA) pada Badan Keuangan Daerah (BAKEUDA) Kota Pangkalpinang telah sesuai dengan PSAP Nomor 02 tentang Laporan Realisasi Anggaran?

### **1.2 Batasan Masalah**

Batasan masalah ini perlu diberikan mengingat luasnya ruang lingkup penelitian. Adapun batasan-batasan masalah dari penelitian ini adalah:

- 1 Masalah yang akan diteliti hanya pada perlakuan Laporan Realisasi Anggaran, antara lain Pendapatan-LRA, Belanja, Transfer, Surplus/defisit-LRA, Pembiayaan dan Sisa Lebih/Kurang Pembiayaan (SiLPA/SiKPA) pada Badan Keuangan Daerah (BAKEUDA) Kota Pangkalpinang.
- 2 Data yang diambil dalam penelitian ini adalah data tentang BAKEUDA Kota Pangkalpinang dan data Laporan Realisasi Anggaran per 31 Desember 2016 serta yang terdapat di Catatan atas Laporan Keuangan.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah, maka uraian tujuan penelitian akan dijabarkan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis Laporan Realisasi Anggaran yang meliputi Pendapatan-LRA, Belanja, Transfer, Surplus/Defisit-LRA, Pembiayaan dan Sisa lebih/kurang Pembiayaan Anggaran (SiLPA/SiKPA) pada Badan Keuangan Daerah (BAKEUDA) Kota Pangkalpinang apakah telah sesuai dengan PSAP Nomor 02 tentang Laporan Realisasi Anggaran.

### **1.4 Kontribusi Penelitian**

Penelitian ini memiliki tiga kontribusi, yaitu secara praktis, teoritis, dan kebijakan yang akan dijelaskan sebagai berikut:

#### **1. Kontribusi Teoritis**

Diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan untuk melakukan penelitian lebih lanjut atau sejenis serta dapat bermanfaat untuk

memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka mengembangkan ilmu Ekonomi Khususnya Akuntansi.

## **2. Kontribusi Praktis**

Diharapkan penelitian ini mampu memberikan sumbangan pemikiran dalam upaya mewujudkan akuntabilitas pada Laporan Realisasi Anggaran melalui Penerapan PSAP dan juga dapat menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya.

## **3. Kontribusi Kebijakan**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kebijakan apa yang harus dilakukan oleh Badan Keuangan Daerah (BAKEUDA) untuk melakukan penyempurnaan dan perbaikan dalam penerapan Perlakuan Akuntansi Laporan Realisasi Anggaran.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Susunan karya ilmiah sangat memerlukan sistematika dalam penulisan. Adapun sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini berisi tentang latarbelakang masalah, Rumusan masalah, batasan masalah, tujuan penulisan, manfaat serta sistematika penulisan.

#### **BAB II LANDASAN TEORI**

Dalam bab ini terdapat teori-teori yang akan digunakan sebagai acuan dasar teori dan analisis, penelitian terdahulu dan rerangka pemikiran.

### **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Bab ini menguraikan cara-cara yang dipakai untuk melakukan penelitian mulai dari rancangan penelitian, fokus penelitian, tempat dan waktu penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrument penelitian dan teknik analisis data.

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini akan menjelaskan tentang analisis serta pembahasan data yang diperoleh melalui teknik pengumpulan data yang telah diolah dan menjelaskan bagaimana data yang telah diolah dan dianalisis serta diinterpretasikan.

### **BAB V KESIMPULAN**

Dalam bab ini menguraikan tentang kesimpulan hasil penelitian yang dilakukan, saran dan keterbatasan dalam penelitian.