

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Sistem

2.1.1 Pengertian Sistem

Menurut W.J.S.Poerwodarminto (1999;32), Sistem adalah :

“Sekelompok bagian yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud. Sistem juga adalah sesuatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks dan terorganisir. Atau sistem adalah Suatu himpunan atau perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan atau suatu keseluruhan yang kompleks atau utuh”.

Kesimpulan dari pengertian diatas ialah, sistem adalah sekumpulan unsur atau elemen yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi dalam melakukan kegiatan bersama untuk mencapai suatu tujuan.

Contoh :

- 1) Sistem Komputer terdiri dari Software, Hardware, dan Brainware
- 2) Sistem Akuntansi

Suatu sistem pada dasarnya adalah sekelompok unsur yang erat hubungannya satu dengan yang lain, yang berfungsi bersama-sama untuk mencapai tujuan tertentu. Secara sederhana, suatu sistem dapat diartikan sebagai suatu kumpulan atau himpunan dari unsur, komponen, atau variabel yang terorganisir, saling berinteraksi, saling tergantung satu sama lain, dan terpadu. Dari defenisi ini dapat dirinci lebih lanjut pengertian sistem secara umum, yaitu :

- 1) Setiap sistem terdiri dari unsur-unsur
- 2) Unsur-unsur tersebut merupakan bagian terpadu sistem yang bersangkutan.
- 3) Unsur sistem tersebut bekerja sama untuk mencapai tujuan sistem.
- 4) Suatu sistem merupakan bagian dari sistem lain yang lebih besar.

2.1.2 Sistem Pemerintahan

Istilah sistem pemerintahan berasal dari gabungan dua kata sistem dan pemerintahan. Kata sistem merupakan terjemahan dari kata *system* (bahasa Inggris) yang berarti susunan, tatanan, jaringan, atau cara. Sedangkan Pemerintahan berasal dari kata pemerintah, dan yang berasal dari kata perintah. Dan dalam Kamus Bahasa Indonesia, kata-kata itu berarti :

- a. Perintah adalah perkataan yang bermakna menyuruh melakukan sesuatu.
- b. Pemerintah adalah kekuasaan yang memerintah suatu wilayah, daerah, atau, negara.
- c. Pemerintahan adalah perbuatan, cara, hal, urusan dalam memerintah.

Maka dalam arti yang luas, pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif di suatu negara dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara. Dalam arti yang sempit, pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan eksekutif beserta jajarannya dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara. Sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan mempengaruhi dalam pencapaian tujuan dan fungsi pemerintahan.

2.2 Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah

2.2.1 Pemerintah Daerah

2.2.1.1 Pengertian Pemerintah Daerah

Menurut Peraturan Pemerintah No 58 tahun 2005, Pemerintah Daerah adalah :

“Penyelenggara urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Berdasarkan pengertian diatas, Pemerintah Daerah berdasarkan asas otonomi yang mana asas otonomi adalah hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Unsur-unsur penyelenggara pemerintah daerah yaitu gubernur, bupati, walikota dan perangkat daerah.

2.2.1.2 Dasar Hukum Pemerintah Daerah

Sistem Akuntansi pemerintah daerah didasarkan pada peraturan perundangan sebagai berikut :

1) Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti dari Undang-Undang No 22 Tahun 1999.

Dalam Undang-Undang ini menjelaskan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, dimana pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di dalam undang-undang ini terdapat 159 pasal, yang terbagi kedalam 16 bab yaitu :

1. Ketentuan Umum.
2. Pembentukan daerah dan kawasan khusus.
3. Pembagian urusan pemerintahan.

4. Penyelenggaraan pemerintahan.
5. Kepegawaian daerah.
6. Peraturan daerah dan Peraturan kepala daerah.
7. Perencanaan pembangunan daerah.
8. Keuangan daerah.
9. Kerjasama dan penyelesaian perselisihan
10. Kawasan perkotaan.
11. Desa
12. Pembinaan dan pengawasan.
13. Pertimbangan dalam kebijakan otonomi daerah.
14. Ketentuan lain-lain
15. Ketentuan peralihan.
16. Ketentuan penutup.

2) Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sebagai pengganti dari Undang-Undang No 25 Tahun 1999 .

Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Adanya undang-undang ini dimaksud untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintah daerah yang diatur dalam undang-undang tentang pemerintah daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggungjawab masing-masing tingkat pemerintahan. Di dalam undang-undang ini terdapat 110 pasal, yang terbagi kedalam 14 bab yaitu :

1. Ketentuan Umum
2. Prinsip kebijakan perimbangan keuangan

3. Dasar pendanaan pemerintah daerah
4. Sumber penerimaan daerah
5. Pendapatan asli daerah
6. Dana perimbangan
7. Lain-lain pendapatan
8. Pinjaman daerah
9. Pengelolaan keuangan dalam rangka desentralisasi
10. Dana dekonsentrasi
11. Dana tugas pembantu
12. Sistem informasi keuangan
13. Ketentuan Peralihan
14. Ketentuan penutup

3) **Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah No 105 Tahun 2000**

Dalam kerangka sistem penyelenggaraan pemerintahan terlihat bahwa sistem pengelolaan keuangan, pada dasarnya merupakan sub sistem dari sistem pemerintahan itu sendiri. Sebagaimana sistem keuangan negara yang diamanatkan dalam Pasal 23 ayat (5) Undang-undang Dasar Tahun 1945, aspek pengelolaan Keuangan Daerah juga merupakan sub sistem yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 78 sampai dengan Pasal 86. Dalam Pasal 80 ditetapkan bahwa perimbangan keuangan Pusat dan Daerah diatur dengan undang-undang. Dengan pengaturan tersebut diharapkan terdapat keseimbangan yang lebih transparan dan akuntabel dalam pendistribusian kewenangan, pembiayaan, dan penataan sistem pengelolaan keuangan yang lebih baik dalam mewujudkan pelaksanaan otonomi Daerah secara optimal sesuai dinamika dan tuntutan masyarakat yang berkembang. Di dalam undang-undang ini terdapat 158 pasal, yang terbagi kedalam 17 bab yaitu :

1. Ketentuan umum
2. Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah
3. Asas umum dan struktur APBD
4. Penyusunan rancangan APBD
5. Penetapan APBD
6. Pelaksanaan APBD
7. Laporan Realisasi Semesteran Pertama APBD dan Perubahan APBD
8. Penatausahaan keuangan daerah
9. Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD
10. Pengendalian defisit dan penggunaan surplus APBD
11. Kekayaan dan kewajiban
12. Pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah
13. Penyelesaian kerugian daerah
14. Pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah
15. Peraturan pengelolaan keuangan daerah
16. Ketentuan peralihan
17. Ketentuan penutup

4) Keputusan Mendagri No 29 Tahun 2002. Tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Sesuai dengan Pasal 14 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, Menteri Dalam Negeri menetapkan pedoman tentang pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tatacara penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hal tersebut dalam rangka terselenggaranya penyusunan laporan keuangan yang memenuhi asas

tertib, transparansi, akuntabilitas, konsistensi, komparabilitas, akurat, dapat dipercaya dan mudah dimengerti, perlu disusun system dan prosedur penyusunan APBD, perubahan APBD, penatausahaan keuangan daerah dan perhitungan APBD yang terstandarisasi. Di dalam undang-undang ini terdapat 107 pasal, yang terbagi kedalam 11 bab yaitu :

1. Ketentuan umum
2. Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBN)
3. Penyusunan APBN
4. Penyusunan perubahan APBN
5. Penatausahaan keuangan daerah
6. Laporan Pertanggungjawaban keuangan daerah
7. Penyusunan perhitungan APBN
8. Pembinaan dan pengawasan
9. Ketentuan lain-lain
10. Ketentuan Peralihan
11. Ketentuan Penutup

2.2.1.3 Siklus Akuntansi Pemerintah Daerah

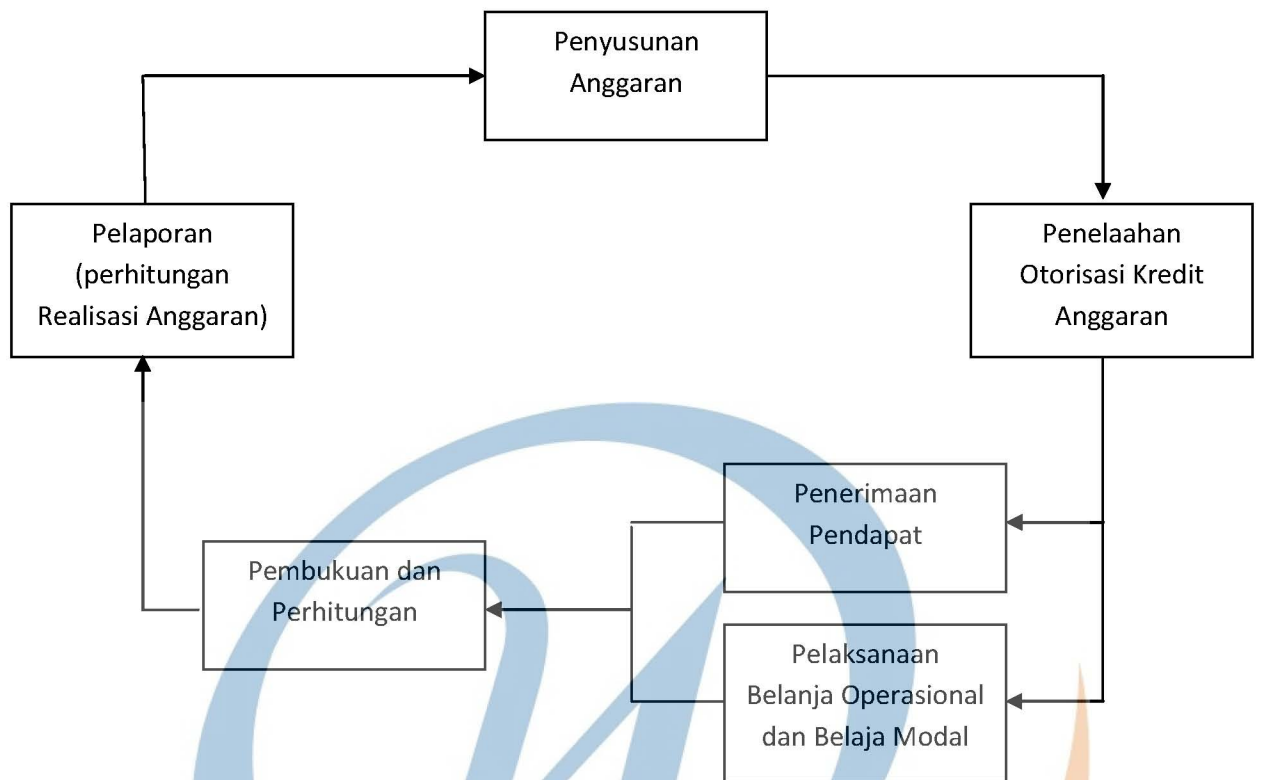
Siklus akuntansi pemerintah daerah sebagai berikut :

- 1) Siklus keuangan daerah dimulai dengan penyusunan anggaran. Penyusunan anggaran dimulai dengan menganalisis Laporan Pertanggungjawaban tahun lalu yang menghasilkan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah akan dibahas dengan DPRD dan menjadi Perda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN).
- 2) Untuk merealisasi pelaksanaan APBD, maka dibuat Otorisasi Kredit Anggaran (OKA), Lembaran Kerja (LK) dan Petunjuk Operasional (PO). Penyusunan Otorisasi Kredit Anggaran ini dilakukan oleh Unit Anggaran dengan saruan kerja berdasarkan usulan Otorisasi Kredit Anggaran, Lembaran Kerja dan Petunjuk Operasional yang disampaikan oleh Satuan

Kerja. Otorisasi Kredit Anggaran, Lembar Kerja, dan Petunjuk Operasional selanjutnya disahkan oleh Kepala Unit Anggaran.

- 3) Satuan Kerja melakukan pemungutan pendapatan dan melakukan penyetorandana ke kas daerah dengan STS dan melakukan realisasi pengeluaran dengan SPM. STS dan SPM tersebut akan menjadi dokumen sumber pembukuan pendapatan dan belanja.
- 4) Unit Pembukuan akan menerima dokumen sumber pendapatan dan pengeluaran (APBD, OKA, STS, SPM) dan membukukannya secara periodik. Pada akhir tahun, Unit Pembukuan membuat Laporan Pertanggungjawaban berupa Laporan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Neraca dan Laporan Arus Kas yang selanjutnya diserahkan ke Unit Perhitungan Anggaran untuk dianalisis.
- 5) Unit Perhitungan Anggaran menganalisis Laporan Pertanggungjawaban dan melengkapi Laporan Pertanggungjawaban tersebut dengan Nota Perhitunga Anggaran. selanjutnya Laporan Pertanggungjawaban (Laporan Perhitungan Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Nota Perhitungan Anggaran) disampaikan kepada Kepala Daerah.
- 6) Kepala Daerah menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban ke DPRD sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran Laporan Pertanggungjawaban

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan dalam sebuah gambar bagan siklus, untuk mempermudah pemahaman diatas, yaitu :



Gambar 2-1
Siklus Akuntansi Pemerintah Daerah

2.2.2 Pengelolaan Keuangan Daerah

2.2.2.1 Pengertian Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Mamesa (1995), keuangan daerah adalah :

“Semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki atau dikuasai negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan atau peraturan perundangan yang berlaku”.

Menurut Permendagri No 13 tahun 2006, Keuangan daerah adalah :

“Semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Berdasarkan pengertian tersebut pada prinsipnya keuangan daerah mengandung dua unsur pokok yaitu:

- 1) Hak Daerah
- 2) Kewajiban Daerah
- 3) Kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut.

Hak daerah dalam rangka keuangan daerah adalah segala hak yang melekat pada daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam usaha pemerintah daerah mengisi kas daerah. Hak Daerah tersebut meliputi antara lain :

- 1) Hak menarik pajak daerah.
- 2) Hak untuk menarik retribusi/iuran daerah.
- 3) Hak mengadakan pinjaman.
- 4) Hak untuk memperoleh dana perimbangan dari pusat.

Kewajiban daerah juga merupakan bagian pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pusat sesuai pembukaan UUD 1945 yaitu:

- 1) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,
- 2) Memajukan kesejahteraan umum,
- 3) Mencerdaskan kehidupan bangsa,
- 4) Ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Menurut Peraturan Pemerintah No 58 tahun 2005, Pengelolaan Keuangan Daerah adalah :

“keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah”.

Menurut Abdul Halim (2004;21) Pengelolaan Keuangan Daerah adalah :

“Pengorganisasian kekayaan yang ada pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai oleh daerah tersebut”.

Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan pengelolaan keuangan daerah adalah pengorganisasian kekayaan yang ada pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai daerah tersebut dengan meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan.

2.2.2.2 Ruang Lingkup Keuangan Daerah

Ruang Lingkup Keuangan daerah meliputi :

- 1) Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan restribusi daerah serta melakukan pinjaman.
- 2) Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintah daerah dan membayar tangguhan pihak ketiga.
- 3) Penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah.
- 4) Pengeluaran daerah adalah uang yang keluar dari kas daerah.
- 5) Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain, berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah.
- 6) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan atau kepentingan umum.

2.2.2.3 Hal-Hal yang Diatur Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah meliputi :

- 1) Asas umum pengelolaan keuangan daerah.
 - a. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomi, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan azaz keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

- b. Keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
- c. Pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
- d. Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.
- e. Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan pemasukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
- f. Ekonomis merupakan perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.
- g. Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.
- h. Bertanggungjawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
- i. Keadilan merupakan keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaan atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan uang yang obyektif.
- j. Kepatuhan merupakan tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
- k. Manfaat untuk masyarakat bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

2) Pejabat-pejabat yang mengelola keuangan daerah.

Pemegang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah adalah Kepala Daerah

3) Struktur APBD

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan satu kesatuan yang terdiri dari :

- a. Pendapatan daerah adalah 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.
- b. Belanja daerah adalah semua 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.
- c. Pembiayaan daerah adalah 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.

4) Penyusunan RKPD, KUA, PPAS, dan RKA-SKPD

- a. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), untuk jangka waktu lima tahun merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah dengan memperhatikan standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah.
- b. Kebijakan Umum APBN (KUA), dalam pembuatan kebijakan ini berpedoman pada penyusunan APBN yang telah ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setiap tahunnya.
- c. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), merupakan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD.
- d. Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD), merupakan dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan

kegiatan SKPD serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya.

5) Penyusunan dan penetapan APBD.

Penyusunan APBD disampaikan kepada DPRD yang disertai penjelasan dan dokumen pendukungnya untuk dibahas dalam rangka memperoleh persetujuan bersama.

6) Pelaksanaan dan perubahan APBD.

Pelaksanaan belanja daerah harus berdasarkan pada prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

7) Penatausahaan keuangan daerah.

Penatausahaan keuangan daerah wajib diselenggarakan oleh pengguna anggaran atau kuasa pengguna anggaran, bendahara penerimaan atau pengeluaran dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang / barang / kekayaan daerah.

8) Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Kepala Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) sebagai orang yang bertanggungjawab atas penggunaan anggaran, penyelenggaraan akuntansi atas transaksi keuangan, seperti aset, hutang, dan ekuitas dana.

9) Pengendalian defisit dan penggunaan surplus APBD.

Surplus Anggaran Daerah adalah selisih lebih antara pendapatan daerah dan belanja daerah.

Defisit Anggaran Daerah adalah selisih kurang antara pendapatan daerah dan belanja daerah.

10) Pengelolaan kas umum daerah.

Kas Umum Daerah adalah tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh kepala daerah untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan digunakan untuk membayar seluruh pengeluaran daerah.

11) Pengelolaan piutang daerah.

Piutang Daerah adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada pemerintah daerah dan/atau hak pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang

sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan atau akibat lainnya yang sah.

12) Pengelolaan investasi daerah.

Investasi adalah penggunaan aset untuk memperoleh manfaat ekonomis seperti bunga, deviden, royalti, manfaat sosial dan/atau manfaat lainnya sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.

13) Pengelolaan barang milik daerah.

Barang milik daerah adalah beban APBN, dan perolehan yang sah, diantaranya :

- a. Barang yang diperoleh dari hibah / sumbangan.
- b. Barang yang diperoleh dari kontrak kerja sama, kontrak bagi hasil, dan kerjasama pemanfaatan barang milik daerah.
- c. Barang yang diperoleh berdasarkan penetapan karena peraturan perundang-undangan.
- d. Barang yang diperoleh dari putusan pengadilan.

14) Pengelolaan dana cadangan.

Dana cadangan adalah dana yang disisihkan guna mendanai kegiatan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran.

15) Pengelolaan hutang daerah.

Hutang daerah adalah jumlah uang yang wajib dibayar pemerintah daerah dan kewajiban pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan peraturan perundang-undangan, perjanjian, atau berdasarkan sebab lainnya yang sah.

16) Pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah.

Pembinaan dan pengawasan pemerintah daerah dikoordinasi oleh Menteri Dalam Negeri, yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, supervisi, konsultasi, pendidikan, pelatihan, serta penelitian dan pengembangan.

17) Penyelesaian kerugian daerah.

Kerugian daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun kelalaian. Jika ada kerugian daerah yang di sebabkan kelalaian ataupun tindakan pelanggaran maka diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

18) Pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah.

Badan Layanan Umum Daerah adalah unit kerja pada SKPD di lingkungan pemerintah daerah yang dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan jasa yang dijual tanpa mengutamakan pencarian keuntungan, dan dalam pelaksanaannya didasarkan pada prinsip efisien dan produktif, hal ini dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

19) Pengaturan pengelolaan keuangan daerah.

Peraturan tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah ditetapkan oleh kepala daerah.

2.2.3 Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah

Secara khusus pengertian atau definisi Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah belum ada dalam literature. Namun tetap dapat diketahui pemahamannya melalui pengertian sistem pengelolaan keuangan yang ada selama ini, konteks pengertian itu digunakan dalam lingkup sektor publik.

Sistem adalah sekumpulan unsur / elemen yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi dalam melakukan kegiatan bersama untuk mencapai suatu tujuan.

Menurut PP No 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah, pengelolaan keuangan daerah adalah :

“Seluruh kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah”.

Menurut Abdul Halim (2004;21), pengelolaan keuangan daerah adalah :

“Pengorganisasian kekayaan yang ada pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai oleh daerah tersebut”.

Menurut PP No 58 tahun 2005 Pemerintah daerah adalah :

“Penyelenggara urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.s

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah (SPKPD) adalah sekumpulan elemen yang saling mempengaruhi untuk mencapai tujuan yang meliputi seluruh kegiatan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Sistem Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah (SPKPD), merupakan rangkaian pengelolaan keuangan daerah, dimana rangkaian tersebut adalah :

6) Sistem Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dalam hal ini pengambil keputusan dan menjadi pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah adalah kepala daerah, yang mana kepala daerah juga sebagai wakil pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

7) Sistem Perencanaan dan Penganggaran.

Perencanaa dalam hal ini merencanakan anggaran atau Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN) yang disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggara pemerintah dan kemampuan pendapatan daerah

8) Sistem Pelaksanaan dan Penatausahaan.

Pelaksanaan dalam hal ini menyangkut hal pelaksanaan pendapatan, belanja, dsb. Penatausahaan dilakukan oleh bendahara.

9) Sistem Pertanggungjawaban atau Pelaporan.

Peranggungjawaban yang harus dilakukan kepala daerah mencakup : Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, akhir masa jabatan, dan pertanggungjawaban untuk hal tertentu.

10) Sistem Pengawasan dan Pemeriksaan.

Pengawasan terbagi menjadi tiga hal yaitu : Pengawasan Fungsional, Legislatif, dan pengawasan masyarakat.

2.3 Pelaporan Keuangan Pemerintah

2.3.1 Pengertian Pelaporan Keuangan

Pengertian Laporan Keuangan (*financial reports*) menurut Ristandi, dkk (2008) adalah :

“Hasil dari proses akuntansi yang berisi informasi keuangan. Informasi keuangan yang terdapat dalam laporan keuangan tersebut digunakan oleh pihak-pihak yang berkepentingan, baik eksternal maupun internal. Laporan keuangan adalah bagian dari proses pelaporan keuangan”.

Pelaporan Keuangan (*financial reporting*) meliputi segala aspek yang berkaitan dengan penyediaan dan penyampaian informasi keuangan. Aspek-aspek tersebut antara lain lembaga yang terlibat (misalnya penyusunan standar, badan pengawas dari pemerintah atau pasar modal, organisasi profesi, dan entitas pelapor), peraturan yang berlaku termasuk PABU (prinsip akuntansi berterima umum atau *generally accepted accounting principles/GAAP*).

2.3.2 Peranan Pelaporan Keuangan

Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk membandingkan sebagai peranan :

- 1) Realisasi (realisasi pendapatan, belanja, beban, transfer, pembiayaan).
- 2) Menilai kondisi keuangan.
- 3) Mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan.
- 4) Membantu menentukan ketaatan (*compliance*) terhadap peraturan perundang-undangan.

Setiap entitas pelaporan kegiatan wajib melaporkan upaya yang telah dilakukan dan hasil yang telah dicapai dalam pelaksanaan kegiatan untuk kepentingan :

- 1) Akuntabilitas
Yaitu untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan.
- 2) Manajemen
Yaitu untuk membantu dalam mengevaluasi pelaksanaan kegiatan.
- 3) Transparansi
Yaitu untuk memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat tentang pengelolaan sumber daya ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.
- 4) Keseimbangan antar generasi
Yaitu untuk memberikan informasi apakah penerimaan pemerintah pada suatu periode cukup untuk membiayai semua pengeluarannya dan apakah generasi yang akan datang akan ikut menanggung beban pengeluaran pada saat ini.

2.3.3 Tujuan Pelaporan Keuangan

Pelaporan keuangan pemerintahan seharusnya menyajikan informasi untuk menilai akuntabilitas dan membuat keputusan ekonomi, sosial, dan politik dengan menyediakan informasi tentang :

- 1) Kecukupan penerimaan periode berjalan untuk membiayai seluruh pengeluaran.
- 2) Kesesuaian cara memperoleh sumber daya ekonomi dan alokasinya dibandingkan dengan anggaran dan peraturan yang berlaku.
- 3) Jumlah sumber daya ekonomi yang digunakan dan hasil-hasil yang dicapai.
- 4) Bagaimana entitas tersebut mendanai seluruh kegiatannya dan mencukupi kebutuhan kasnya.
- 5) Posisi keuangan dan kondisi entitas tersebut berkaitan dengan sumber-sumber penerimaannya, baik jangka pendek maupun jangka panjang, termasuk yang berasal dari pajak dan pinjaman.
- 6) Perubahan posisi keuangan entitas apakah mengalami kenaikan atau penurunan, sebagai akibat dari kegiatan yang dilakukan dalam periode tersebut.

2.3.4 Prinsip Akuntansi dan Pelaporan Keuangan

Prinsip akuntansi dan pelaporan keuangan adalah ketentuan yang dipahami dalam menyusun standar serta oleh pengguna laporan keuangan untuk memahami laporan keuangan yang disajikan.

- 1) Basis Akuntansi
Basis akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan pemerintah adalah basis kas dan akrual yang biasanya disebut *cash toward accrual*. Dimana Basis kas digunakan untuk pengakuan pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam laporan realisasi anggaran. Basis akrual digunakan untuk pengakuan asset, kewajiban, dan ekuitas dalam neraca.
- 2) Prinsip nilai historis (*historical cost*)
Aset dicatat sebesar pengeluaran kas dan setara kas yang dibayarkan, atau sebesar nilai wajar dari imbalan untuk memperoleh asset tersebut pada saat perolehan. Sedangkan kewajiban dicatat sebesar jumlah kas atau setara kas yang akan dibayarkan untuk memenuhi kewajiban di masa mendatang.

3) Prinsip Realisasi

Bagi pemerintah, pendapatan yang tersedia yang telah diotorisasi melalui anggaran pemerintah selama satu anggaran akan digunakan untuk membayar belanja dan hutang dalam periode tersebut.

4) Prinsip Substansi Mengungguli Bentuk Formal

Agar dapat disajikan secara wajar, transaksi atau peristiwa lain yang berkaitan perlu dicatat dan disajikan sesuai dengan substansi dan realisasi ekonomi.

5) Prinsip Periodisitas

Kegiatan akuntansi dan pelaporan keuangan perlu dibagi menjadi periode-periode pelaporan sehingga dapat dilakukan pengukuran kinerja dan penentuan posisi keuangan entitas tersebut.

6) Prinsip Konsistensi

Perlakuan atau penerapan metode akuntansi yang sama diterapkan pada kejadian yang serupa dari periode ke periode. Perubahan metode akuntansi diperbolehkan dengan syarat perubahan metode tersebut dapat menghasilkan informasi yang lebih baik daripada metode sebelumnya. Pengaruh atas perubahan metode akuntansi tersebut diungkapkan dalam Catatan atas Laporan Keuangan.

7) Prinsip Penggunaan Lengkap

Laporan keuangan diungkapkan secara lengkap semua informasi yang dibutuhkan oleh para pengguna laporan keuangan. Pengungkapan informasi dapat ditempatkan pada lembar muka laporan keuangan atau diungkapkan dalam Catatan atas Laporan Keuangan.

8) Prinsip Penyajian Wajar

Laporan keuangan menyajikan dengan wajar Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan.

2.3.5 Basis Akuntansi Pemerintahan

2.3.5.1 Akuntansi Berbasis Kas

Dalam akuntansi berbasis kas, transaksi ekonomi dan kejadian lain diakui ketika kas diterima atau dibayarkan. Basis kas ini dapat mengukur kinerja keuangan pemerintah yaitu untuk mengetahui perbedaan antara penerimaan kas dan pengeluaran kas dalam suatu periode. Basis kas menyediakan informasi mengenai sumber dana yang dihasilkan selama satu periode, penggunaan dana dan saldo kas pada tanggal pelaporan. Model pelaporan keuangan dalam basis kas biasanya berbentuk Laporan Penerimaan dan Pembayaran (*Statement of Receipts and Payment*) atau Laporan Arus Kas (*Cash Flow Statement*). Selain itu perlu dibuat suatu catatan atas laporan keuangan atau notes to financial statement yang menyajikan secara detail tentang item-item yang ada dalam laporan keuangan dan informasi tambahan seperti :

- 1) Item-item yang diakui dalam akuntansi berbasis akrual, seperti aktiva tetap dan utang / pinjaman.
- 2) Item-item yang biasa diungkapkan dalam akuntansi berbasis akrual, seperti komitmen, kontinjensi, dan jaminan.
- 3) Item-item lain, seperti informasi yang bersifat prakiraan (*forecast*).

Pada praktek akuntansi pemerintahan di Indonesia basis kas untuk Laporan Realisasi Anggaran berarti bahwa pendapatan diakui pada saat kas diterima oleh Rekening Kas Umum Negara / Daerah, dan belanja diakui pada saat kas dikeluarkan dari Rekening Kas Umum Negara / Daerah. Secara rinci pengakuan item-item dalam laporan realisasi anggaran, sesuai dengan Exposure Draft PSAP Pernyataan No. 2 tentang Laporan Realisasi Anggaran adalah sebagai berikut:

- 1) Pendapatan diakui pada saat diterima pada Rekening Kas Umum Negara / Daerah atau entitas pelaporan.

- 2) Belanja diakui pada saat terjadinya pengeluaran dari Rekening Kas Umum Negara / Daerah atau entitas pelaporan. Khusus pengeluaran melalui pemegang kas pengakuannya terjadi pada saat pertanggungjawaban atas pengeluaran tersebut disahkan oleh unit yang mempunyai fungsi perbendaharaan
- 3) Dana Cadangan diakui pada saat pembentukan yaitu pada saat dilakukan penyisihan uang untuk tujuan pencadangan dimaksud. Dana Cadangan berkurang pada saat terjadi pencairan Dana Cadangan.
- 4) Penerimaan pembiayaan diakui pada saat diterima pada Rekening Kas Umum Negara / Daerah.
- 5) Pengeluaran pembiayaan diakui pada saat dikeluarkan dari Rekening Kas Umum Negara / Daerah.

Akuntansi berbasis kas ini tentu mempunyai kelebihan dan keterbatasan. Kelebihan-kelebihan akuntansi berbasis kas adalah laporan keuangan berbasis kas memperlihatkan sumber dana, alokasi dan penggunaan sumber-sumber kas, mudah untuk dimengerti dan dijelaskan, pembuat laporan keuangan tidak membutuhkan pengetahuan yang mendetail tentang akuntansi, dan tidak memerlukan pertimbangan ketika menentukan jumlah arus kas dalam suatu periode.

Sementara itu keterbatasan akuntansi berbasis kas adalah hanya memfokuskan pada arus kas dalam periode pelaporan berjalan, dan mengabaikan arus sumber daya lain yang mungkin berpengaruh pada kemampuan pemerintah untuk menyediakan barang-barang dan jasa-jasa saat sekarang dan saat mendatang; laporan posisi keuangan (neraca) tidak dapat disajikan, karena tidak terdapat pencatatan secara *double entry*; tidak dapat menyediakan informasi mengenai biaya pelayanan (*cost of service*) sebagai alat untuk penetapan harga (*pricing*), kebijakan kontrak publik, untuk kontrol dan evaluasi kinerja.

2.3.5.2 Modifikasi Dari Akuntansi Berbasis Kas

Basis akuntansi ini pada dasarnya sama dengan akuntansi berbasis kas, namun dalam basis ini pembukuan untuk periode tahun berjalan masih ditambah dengan waktu atau periode tertentu (*specific period*) misalnya 1 atau 2 bulan setelah periode berjalan. Penerimaan dan pengeluaran kas yang terjadi selama periode tertentu tetapi diakibatkan oleh periode pelaporan sebelumnya akan diakui sebagai penerimaan dan pengeluaran atas periode pelaporan yang lalu (periode sebelumnya). Arus kas pada awal periode pelaporan yang diperhitungkan dalam periode pelaporan tahun lalu dikurangkan dari periode pelaporan berjalan.

Laporan keuangan dalam basis ini juga memerlukan pengungkapan tambahan atas item-item tertentu yang biasanya diakui dalam basis akuntansi akrual. Pengungkapan tersebut sangat beragam sesuai dengan kebijakan pemerintah. Sebagai tambahan atas item-item yang diungkapkan dalam basis kas, ada beberapa pengungkapan yang terpisah atas saldo *near-cash* yang diperlihatkan dengan piutang-piutang yang akan diterima dan utang-utang yang akan dibayar selama periode tertentu dan *financial assets and liabilities*. Sebagai contoh Pemerintah Malaysia menggunakan *specified period* dalam laporan keuangan tahunan, yang mengungkapkan beberapa catatan (memo) mengenai : aktiva, investasi, kewajiban, utang pemerintah (*public debt*), jaminan (*guarantees*), dan *notes payable*.

Dalam basis ini ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu :

- 1) Fokus pengukuran di bawah basis ini adalah pada sumber keuangan sekarang (*current financial resources*) dan perubahan-perubahan atas sumber-sumber keuangan tersebut. Basis akuntansi ini mempunyai fokus pengukuran yang lebih luas dari basis kas, pengakuan penerimaan dan pembayaran kas tertentu selama periode spesifik berarti bahwa terdapat informasi mengenai piutang dan hutang, meskipun tidak diakui sebagai

aktiva dan kewajiban. Penetapan panjangnya periode tertentu bervariasi antara beberapa pemerintah, namun ada beberapa ketentuan, yaitu :

- a. Periode tertentu harus sama untuk penerimaan dan pembayaran kas.
 - b. Periode tertentu diterapkan secara konsisten dari tahun ke tahun.
 - c. Kriteria yang sama atas pengakuan penerimaan dan pembayaran kas selama periode tertentu harus diterapkan untuk seluruh penerimaan dan pembayaran.
 - d. Satu bulan adalah waktu yang tepat, karena pembelian barang secara kredit umumnya diselesaikan dalam periode tersebut, periode tertentu yang terlalu lama mungkin mengakibatkan kesulitan dalam menghasilkan laporan keuangan
 - e. Kebijakan akuntansi yang dipakai harus diungkapkan secara penuh (*fully disclosed*)
- 2) Kriteria pengakuan atas penerimaan selama periode tertentu adalah bahwa penerimaan harus berasal dari periode yang lalu, namun penerapan ini tidak seragam untuk semua negara. Beberapa pemerintah menganggap bahwa seluruh penerimaan yang diterima selama periode tertentu adalah berasal dari periode sebelumnya, sedangkan pemerintah yang lain mengakui hanya beberapa dari penerimaan tersebut.

2.3.5.3 Akuntansi Berbasis Akrual

Akuntansi berbasis akrual berarti suatu basis akuntansi di mana transaksi ekonomi dan peristiwa-peristiwa lain diakui dan dicatat dalam catatan akuntansi dan dilaporkan dalam periode laporan keuangan pada saat terjadinya transaksi tersebut, bukan pada saat kas atau ekuivalen kas diterima atau dibayarkan. Akuntansi berbasis akrual ini banyak dipakai oleh institusi sektor non publik dan lembaga lain yang bertujuan mencari keuntungan. *International Monetary Fund* (IMF) sebagai lembaga kreditur menyusun *Government Finance Statistics* (GFS)

yang di dalamnya menyarankan kepada negara-negara debiturnya untuk menerapkan akuntansi berbasis akrual dalam pembuatan laporan keuangan.

Alasan penerapan basis akrual ini karena saat pencatatan (*recording*) sesuai dengan saat terjadinya arus sumber daya. Jadi basis akrual ini menyediakan estimasi yang tepat atas pengaruh kebijakan pemerintah terhadap perekonomian secara makro. Selain itu basis akrual menyediakan informasi yang paling komprehensif karena seluruh arus sumber daya dicatat, termasuk transaksi internal, in-kind transaction, dan arus ekonomi lainnya.

Ada beberapa manfaat yang dapat diperoleh atas penerapan basis akrual, baik bagi pengguna laporan (*user*) maupun bagi pemerintah sebagai penyedia laporan keuangan. Manfaat tersebut antara lain :

- 1) Dapat menyajikan laporan posisi keuangan pemerintah dan perubahannya
- 2) Memperlihatkan akuntabilitas pemerintah atas penggunaan seluruh sumber daya
- 3) Menunjukkan akuntabilitas pemerintah atas pengelolaan seluruh aktiva dan kewajibannya yang diakui dalam laporan keuangan
- 4) Memperlihatkan bagaimana pemerintah mendanai aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan kasnya
- 5) Memungkinkan user untuk mengevaluasi kemampuan pemerintah dalam mendanai aktivitasnya dan dalam memenuhi kewajiban dan komitmennya
- 6) Membantu user dalam pembuatan keputusan tentang penyediaan sumber daya ke atau melakukan bisnis dengan entitas
- 7) User dapat mengevaluasi kinerja pemerintah dalam hal biaya pelayanan, efisiensi dan penyampaian pelayanan tersebut.

Sesuai dengan Exposure Draft Standar Akuntansi Pemerintahan, basis akrual untuk neraca berarti bahwa aktiva, kewajiban, dan ekuitas dana diakui dan dicatat pada saat terjadinya transaksi, atau pada saat kejadian atau kondisi lingkungan berpengaruh pada keuangan pemerintah, tanpa memperhatikan saat

kas atau setara kas diterima atau dibayar. Secara rinci pengakuan atas item-item yang ada dalam neraca dengan penerapan basis akrual adalah :

- 1) Persediaan diakui pada saat potensi manfaat ekonomi masa depan diperoleh pemerintah dan mempunyai nilai atau biaya yang dapat diukur dengan andal. Persediaan diakui pada saat diterima atau hak kepemilikannya dan atau penguasaannya berpindah.
- 2) Investasi, suatu pengeluaran kas atau aset dapat diakui sebagai investasi apabila memenuhi salah satu kriteria :
 - a. Kemungkinan manfaat ekonomik dan manfaat sosial atau jasa potensial di masa yang akan datang atas suatu investasi tersebut dapat diperoleh pemerintah;
 - b. Nilai perolehan atau nilai wajar investasi dapat diukur secara memadai (*reliable*). Pengeluaran untuk perolehan investasi jangka pendek diakui sebagai pengeluaran kas pemerintah dan tidak dilaporkan sebagai belanja dalam laporan realisasi anggaran, sedangkan pengeluaran untuk memperoleh investasi jangka panjang diakui sebagai pengeluaran pembiayaan.
- 3) Aktiva tetap, untuk dapat diakui sebagai aset tetap, suatu aset harus berwujud dan memenuhi kriteria:
 - a. Mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan.
 - b. Biaya perolehan aset dapat diukur secara andal.
 - c. Tidak dimaksudkan untuk dijual dalam operasi normal entitas. dan
 - d. Diperoleh atau dibangun dengan maksud untuk digunakan
- 4) Konstruksi Dalam Pengerjaan (KDP), suatu benda berwujud harus diakui sebagai KDP jika :
 - a. Besar kemungkinan bahwa manfaat ekonomi masa yang akan datang berkaitan dengan aset tersebut akan diperoleh.
 - b. Biaya perolehan tersebut dapat diukur secara andal. Aset tersebut masih dalam proses pengerjaan.

KDP dipindahkan ke pos aset tetap yang bersangkutan jika kriteria berikut ini terpenuhi :

- a. Konstruksi secara substansi telah selesai dikerjakan.
 - b. Dapat memberikan manfaat/jasa sesuai dengan tujuan perolehan.
- 5) Kewajiban, suatu kewajiban yang diakui jika besar kemungkinan bahwa pengeluaran sumber daya ekonomi akan dilakukan atau telah dilakukan untuk menyelesaikan kewajiban yang ada sampai saat ini, dan perubahan atas kewajiban tersebut mempunyai nilai penyelesaian yang dapat diukur dengan andal.

2.3.5.4 Modifikasi dari Akuntansi Berbasis Akrua

Basis akuntansi ini meliputi pengakuan beberapa aktiva, namun tidak seluruhnya, seperti aktiva fisik, dan pengakuan beberapa kewajiban, namun tidak seluruhnya, seperti utang pensiun. Contoh bervariasi (modifikasi) dari akuntansi akrual, dapat ditemukan dalam praktek sebagai berikut ini :

- 1) Pengakuan seluruh aktiva, kecuali aktiva infrastruktur, aktiva pertahanan dan aktiva bersejarah/warisan, yang diakui sebagai beban (expense) pada waktu pengakuisisian atau pembangunan. Perlakuan ini diadopsi karena praktek yang sulit dan biaya yang besar untuk mengidentifikasi atau menilai aktiva-aktiva tersebut.
- 2) Pengakuan hampir seluruh aktiva dan kewajiban menurut basis akrual, namun pengakuan pendapatan berdasar pada basis kas atau modifikasi dari basis kas.
- 3) Pengakuan hanya untuk aktiva dan kewajiban finansial jangka pendek.
- 4) Pengakuan seluruh kewajiban dengan pengecualian kewajiban tertentu seperti utang pensiun.

Beberapa penyusun standar telah mengidentifikasi kriteria atas waktu pengakuan pendapatan dengan akuntansi berbasis akrual, sebagai contoh

Pemerintah Kanada mengakui pendapatan dalam periode di mana transaksi atau peristiwa telah terjadi ketika pendapatan tersebut dapat diukur (*measurable*). Pemerintah Federal Amerika Serikat (*State*) mengakui pendapatan pajak dalam periode akuntansi di mana pendapatan tersebut menjadi *susceptible to accrual* (yaitu ketika pendapatan menjadi *measurable* dan *available* untuk mendanai pengeluaran). *Available* berarti dapat ditagih dalam periode sekarang atau segera setelah terjadi transaksi.

Basis akuntansi mana yang dipakai oleh suatu pemerintah tertentu, tergantung pada kebijakan dan kondisi yang ada. Masing-masing basis akuntansi tersebut mempunyai kelebihan dan kekurangan, basis akuntansi akrual memberikan manfaat yang lebih banyak dibandingkan dengan basis akuntansi yang lain, baik bagi pemerintah sendiri sebagai penyusun laporan keuangan maupun bagi pengguna laporan keuangan (user). Pemerintah Indonesia, sesuai dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, sudah harus menerapkan basis akuntansi akrual secara penuh paling lambat tahun 2008.

2.3.6 Komponen Laporan Keuangan Pemerintah

Komponen yang terdapat dalam laporan keuangan pokok terdiri dari :

1) Laporan Realisasi Anggaran

Laporan yang mengungkapkan kegiatan keuangan pemerintah pusat / daerah yang menunjukkan ketaatan terhadap APBN / APBD. Laporan Realisasi Anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat / daerah dalam periode pelaporan. Laporan Realisasi Anggaran juga menggambarkan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode. Unsur Laporan Realisasi Anggaran, yaitu :

- a. Pendapatan
- b. Belanja

- c. Transfer
- d. Surplus / deficit
- e. Pembiayaan
- f. Sisa kurang / lebih pembiayaan anggaran

2) Neraca

Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai asset, kewajiban, dan ekuitas dana pada tanggal tertentu. Pos-pos neraca meliputi :

- a. Kas dan Setara kas
- b. Investasi jangka pendek
- c. Piutang pajak dan Bukan pajak
- d. Persediaan
- e. Investasi jangka panjang
- f. Aset tetap
- g. Kewajiban jangka pendek dan panjang
- h. Ekuitas dana

3) Laporan Arus Kas

Laporan yang menyajikan informasi mengenai sumber, penggunaan, perubahan kas dan setara kas selama satu periode akuntansi, dan saldo kas dan setara kas pada tanggal pelaporan. Laporan arus kas berguna terutama sebagai :

- a. Indikator terhadap jumlah arus kas di masa yang akan datang dan menilai kecermatan atas taksiran arus kas yang telah dibuat sebelumnya.
- b. Alat pertanggungjawaban dalam pengelolaan kas.
- c. Media evaluasi bagi pembaca laporan dalam mengevaluasi perubahan kekayaan bersih atau ekuitas dana suatu entitas pemerintahan dan struktur keuangan yang bersangkutan.

4) Catatan atas Laporan Keuangan Pemerintah

Catatan atas Laporan Keuangan merupakan penjelasan atau daftar terinci atau analisa atas nilai suatu pos yang terdapat dalam laporan keuangan

termasuk pengungkapan-pengungkapan lain yang diperlukan sebagai syarat bahwa laporan keuangan telah disajikan secara wajar. Tujuan Catatan atas Laporan Keuangan adalah untuk menghindari kesalahpahaman diantara pembaca laporan karena mungkin saja diantara pembaca yang mempunyai latar belakang yang berbeda dapat menafsirkan pos-pos yang terdapat dalam laporan keuangan dengan persepsi masing-masing.

2.3.7 Pemakai Laporan Keuangan Pemerintah

Pemakai kebutuhan informasi laporan keuangan pemerintahan, ialah :

- 1) Masyarakat, sebagai pengguna pelayanan publik membutuhkan informasi atas biaya, harga, dan kualitas yang diberikan.
- 2) Masyarakat pembayar pajak dan pemberi bantuan ingin mengetahui keberadaan dan pengguna dana yang telah diberikan. Publik ingin mengetahui apakah pemerintah telah melakukan ketaatan fiskal dan ketaatan pada peraturan perundangan atas pengeluaran yang dilakukan.
- 3) Kreditor dan Investor membutuhkan informasi keuangan untuk menghitung tingkat risiko, likuiditas, dan solvabilitas.
- 4) Parlemen dan kelompok politik memerlukan informasi keuangan untuk melakukan pengawasan, mencegah terjadinya laporan yang bias atas kondisi keuangan pemerintahan, dan penyelewengan keuangan negara.
- 5) Pemerintahan daerah yang bersangkutan membutuhkan informasi akuntansi sebagai komponen sistem informasi manajemen untuk membantu perencanaan, dan pengendalian organisasi, pengukuran kinerja, dan membandingkan kinerja organisasi antar kurun waktu dan dengan organisasi lain yang sejenis.
- 6) Pegawai membutuhkan informasi atas gaji dan kompensasi.

2.4 Kualitas Laporan Keuangan

2.4.1 Karakteristik Kualitatif Laporan Keuangan

1) Relevan

Laporan keuangan dianggap relevan jika informasi yang disajikan di dalamnya dapat mempengaruhi keputusan pengguna. Informasi yang relevan :

- a. Memiliki manfaat umpan balik (*feedback value*), yaitu untuk menegaskan atau mengoreksi ekspektasi pengguna di masa lalu.
- b. Memiliki manfaat prediktif, yaitu informasi dapat membantu pengguna memprediksi masa yang akan datang berdasarkan hasil masa lalu dan kejadian masa kini.
- c. Tepat waktu, sehingga dapat berpengaruh dan berguna dalam pengambilan keputusan.
- d. Lengkap, yaitu disajikan selengkap mungkin mencakup semua informasi akuntansi, informasi tersebut melatarbelakangi setiap butir informasi utama yang termuat dalam laporan keuangan diungkapkan dengan jelas agar kekeliruan informasi dapat dicegah seminimal mungkin.

2) Andal

Informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material. Informasi yang andal mempunyai karakteristik sebagai berikut :

- a. Penyajian jujur, yaitu informasi yang disajikan menggambarkan dengan jujur transaksi serta peristiwa lainnya.
- b. Dapat diverifikasi (*verifiability*), yaitu informasi yang disajikan dapat diuji dan jika diuji lebih dari sekali oleh pihak yang berbeda tetap memberikan simpulan yang sama.
- c. Netralitas, yaitu informasi disajikan memenuhi kebutuhan umum dan tidak berpihak pada kepentingan tertentu.

3) Dapat dibandingkan

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan akan lebih berguna jika dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya (perbandingan internal) atau dibandingkan dengan laporan keuangan entitas pelaporan lain (perbandingan eksternal).

4) Dapat Dipahami

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami peserta, dan bentuk serta istilahnya disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna.

2.4.2 Kendala 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 (*limitation*) atau karena alasan kepraktisan. Tiga hal yang menimbulkan kendala informasi akuntansi dan laporan keuangan pemerintah, yaitu :

1) Matrealitas

Laporan keuangan pemerintah hanya diharuskan memuat informasi yang memenuhi kriteria matrealitas. Informasi dipandang material apabila kelalaian untuk mencantumkan atau kesalahan dalam mencatat informasi tersebut dapat mempengaruhi keputusan ekonomi pengguna yang diambil atas dasar laporan keuangan.

2) Perimbangan 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 dari biaya penyusunannya. Namun demikian, evaluasi biaya dan manfaat merupakan proses pertimbangan yang substantial. Biaya itu juga tidak