BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

Agar sebuah penelitian dapat dikatakan sebagai penelitian ilmiah, maka laporan dari hasil penelitian itu harus didukung dengan teori yang sudah baku dan sudah ada sebelumnya, dengan menuliskan tinjauan pustaka atau kajian teorinya. Penelitian ini berangkat dari konteks akuntansi sektor publik, yang kita ketahui bahwa akuntansi sektor publik membahas akuntansi pemerintahan dan privatisasi (swasta). Penelitian yang penulis lakukan adalah penelitian terhadap akuntansi pemerintahan berkaitan dengan standar akuntansi pemerintahan yang diterapkan dalam pengelolaan keuangan daerah.

2.1.1 Akuntansi

Tanpa disadari oleh kita, sebetulnya setiap orang pernah mengaplikasikan ilmu akuntansi didalam kehidupan sehari-hari khususnya dalam dunia usaha. Oleh karena itu, akuntansi sering disebut sebagai "bahasanya dunia usaha" karena akuntansi akan menghasilkan informasi yang berguna bagi pihak-pihak yang menyelenggarakannya dan pihak luar yang mengambil keputusan.

Menurut ***American Accounting Association*** yang dikutip oleh **Ely Suhayati** dan **Sri Dewi Anggadini** dalam modul akuntansi karangannya yang

berjudul **Pengantar Akuntansi** dijelaskan pengertian akuntansi seperti yang tertulis pada paragraf sebagai berikut :

> **"……Proses mengidentifikasikan, mengukur dan melaporkan informasi ekonomi, untuk memungkinkan adanya penilaian dan keputusan yang jelas dan tegas bagi mereka yang menggunakan informasi tersebut."**
>
> **(2007 : 1)**

Dari uraian diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa akuntansi mempunyai tujuan yaitu menyajikan informasi ekonomi dari suatu kesatuan ekonomi atau perusahaan kepada pihak-pihak yang berkepentingan, baik pihak di dalam perusahaan maupun pihak di luar perusahaan.

2.1.2 Akuntansi Sektor Publik

Akuntansi merupakan suatu disiplin ilmu yang terus menerus berkembang. Sejalan dengan makin meningkatnya kebutuhan informasi dari satuan-satuan ekonomi, informasi yang dihasilkan akuntansi sangat berguna bagi pengambilan keputusan diantara berbagai alternatif. Perkembangan tersebut telah menempatkan akuntansi menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari suatu kegiatan ekonomi, baik yang bersifat *profit* maupun bersifat *non profit.*

Pemerintah sebagai bentuk organisasi *non-profit*, memerlukan informasi akuntansi untuk menyerahkan persoalan-persoalan akuntansi yang terjadi dalam lingkungan pemerintahannya, namun data yang diperlukan berbeda dengan data yang diperlukan organisasi yang *profit.* Oleh karena adanya perbedaan keperluan itulah, maka akuntansi pemerintahan dibedakan sesuai bidang yang dilayani. Penyelenggaraan akuntansi pemerintah bertujuan untuk menyediakan informasi

keuangan (*financial information)* mengenai pemerintahan disemua tingkatan dan unit kerja yang ada.

2.1.2.1 Pengertian Akuntansi Sektor Publik

Akuntansi sektor publik menurut **Indra Bastian** dalam bukunya yang berjudul **"Akuntansi Sektor Publik di Indonesia"** didefinisikan sebagai akuntansi dana masyarakat yang dapat diartikan sebagai berikut :

> **"Mekanisme teknis dan analisis akuntansi yang diterapkan pada pengelolaan dana masyarakat".**
>
> **(2005:5)**

Pengertian Akuntansi sektor publik (Pemerintahan) menurut **Mardiasmo** dalam bukunya yang berjudul **"Akuntansi Sektor Publik"** adalah sebagai berikut:

> **"Akuntansi sektor publik tujuan utama organisasi bukan untuk memaksimumkan laba tetapi memberikan layanan publik (*public service*)".**
>
> **(2002:20)**

Sedangkan dalam buku yang sama **Mardismo** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik** mengemukakan bahwa :

> **"Akuntansi sektor publik terkait dengan tiga hal pokok, yaitu penyedia informasi, pengendalian manajemen, dan akuntabilitas. Akuntansi sektor publik merupakan alat informasi baik bagi pemerintah sebagai manajemen maupun alat informasi bagi publik".**
>
> **(2002:14)**

Dari beberapa pengertian akuntansi pemerintahan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa akuntansi pemerintah dipakai untuk mencatat, menyimpulkan dan melaporkan serta menginterpretasikan transaksi unit dan agensi pemerintah yang tidak bertujuan mencari laba.

2.1.2.2 Perbedaan Akuntansi Sektor Publik dengan Akuntansi Sektor Swasta

Berbagai prinsip akuntansi, terminology dan bentuk pelaporan antara akuntansi sektor swasta untuk badan yang bermotifkan laba, digunakan pula dalam akuntansi sektor publik. Namun demikian secara fundamental akuntansi sector publik sebenarnya berbeda dengan pencatatan dan pelaporannya, disebabkan adanya kondisi, operasi dan tujuan kegiatan yang bersifat khusus.

Menurut **Indra Bastian** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik Suatu Pengantar**, dijelaskan perbedaan antara akuntansi sektor publik dan akuntansi sektor swasta yaitu sebagai berikut :

Tabel 2.1
Perbedaan Akuntansi Sektor Publik dengan Akuntansi Sektor Swasta

Perbedaan	Sektor Publik	Sektor Swasta
Tujuan	**Kesejahteraan masyarakat**	**Keuntungan**
Organisasi	**Sektor Publik**	**Swasta**
Keuangan	**Negara, Daerah, dan Masyarakat**	**Individual**

(Indra Bastian, 2005:75)

Sedangkan menurut **Mardiasmo** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik,** perbedaan sifat dan karakteristik sektor publik dan sektor swasta adalah sebagai berikut :

Tabel 2.2
Perbedaan Akuntansi Sektor Publik dengan Akuntansi Sektor Swasta

Perbedaan	Sektor Publik	Sektor Swasta
Tujuan Organisasi	***Non profit motive***	***Profit motive***
Sumber Pendanaan	**Pajak, Retribusi, Utang, Obligasi Pemerintah, laba BUMN/BUMD, Penjualan *asset* negara, dan lain-lain**	**Pembiayaan internal : modal sendiri, laba ditahan, penjualan aktiva. Pembiayaan eksternal : utang bank, obligasi, penerbitan saham.**
Pertanggungjawaban	**Pertanggungjawaban pada masyarakat (publik) dan parlemen (DPR/DPRD)**	**Pertanggungjawaban pada pemegang saham dan kreditor**
Struktur Organisasi	**Birokrasi, kaku,dan hierarkis**	**Fleksibel : datar, piramid, lintas fungsional, dan lin-lain.**
Karakteristik Anggaran	**Terbuka untuk publik**	**Tertutup untuk publik**
Sistem Akuntansi	***Cash Accounting***	***Accrual Accounting***

(Mardiasmo, 2002:8)

Dari kedua penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa organisasi sektor publik/akuntansi pemerintahan bergerak dibidang jasa dan layanan umum. Tujuan utama organisasi adalah untuk meningkatkan jasa dan layanan kepada masyarakat umum.

Akuntansi pemerintahan sering dianggap sebagai laporan akuntan yang berdiri sendiri karena dalam pembukuan ada bagian pengawasan anggaran. Dalam pencatatan tidak diperlukan pencatatan pemilikan pribadi karena akuntansi pemerintahan atau akuntansi sektor publik dalam pencatatan dan pelaporannya disesuaikan dengan kondisi, operasi dan tujuan kegiatan yang bersifat khusus. Akuntansi pemerintahan diselenggarakan bukan hanya untuk mengajukan posisi keuangan dan hasil operasinya tetapi juga harus memenuhi ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku.

2.1.2.3 Fungsi Akuntansi Sektor Publik

Konsep dasar dari akuntansi pemerintahan atau akuntansi sektor publik adalah akuntabilitas pertanggungjawaban pengurusan keuangan publik *(public accountability)* dimana akuntansi pemerintahan secara umum bertujuan untuk menyajikan informasi keuangan yang dibutuhkan.

Secara umum tujuan dan fungsi laporan akuntansi pemerintahan menurut **Mardiasmo** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik** yaitu sebagai berikut :

1. **Kepatuhan dan pengelolaan (*Compliance and Stewaedship*)**
2. **Akuntabilitas dan pelaporan retrospektif (*Accountability and retrospektive reporting*)**
3. **Perencanaan dan informasi otorisasi (*Planning and authorization information*)**
4. **Kelangsungan organisasi (*viability*)**
5. **Hubungan masyarakat (*public relation*)**
6. **Sumber fakta dan gambaran (*source of fact and figures*)**

(2002 : 161)

Berikut ini adalah penjelasan dari uraian diatas mengenai tujuan dan fungsi laporan akuntansi pemerintahan :

a. Kepatuhan dan pengelolaan (*Compliance and Stewaedhip*)

   Laporan keuangan digunakan untuk memberikan jaminan kepada pengguna laporan keuangan dan pihak otoritas penguasa bahwa penggunaan sumber daya yang telah dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum dan peraturan lain yang telah ditetapkan.

b. Akuntabilitas dan pelaporan Retrospektif (*Accountability and retrospective reporting*)

Laporan keuangan digunakan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik. Laporan keuangan digunakan untuk memonitor kinerja dan mengevaluasi manajemen, memberikan dasar untuk mengamati Trend antar kurun waktu, pencapaian atas tujuan yang telah ditetapkan, dan membandingkannya dengan kinerja organisasi lain yang sejenis jika ada. Laporan keuangan juga memungkinkan pihak luar untuk memperoleh informasi biaya atas barang dan jasa yang diterima, serta memungkinkan bagi mereka untuk menilai efisiensi dan efektivitas pengguna sumber daya informasi.

c. Perencanaan dan informasi otorisasi (*Planning and authorization information*)

   Laporan keuangan berfungsi untuk memberikan dasar perencanaan kebijakan dan aktivitas di masa yang akan datang. Laporan keuangan berfungsi untuk memberikan informasi pendukung mengenai otorisasi penggunaan dana.

d. Kelangsungan organisasi (*viability*)

   Laporan keuangan berfungsi untuk membantu pembaca dalam menentukan apakah suatu organisasi atau unit kerja dapat meneruskan penyediaan barang dan jasa (pelayanan) dimasa yang akan datang.

e. Hubungan Masyarakat (*public relation*)

   Laporan keuangan berfungsi untuk memberikan kesempatan kepada organisasi untuk mengemukakan pernyataan atas prestasi yang telah dicapai kepada pemakai yang dipengaruhi, karyawan, dan masyarakat. Laporan

keuangan berfungsi sebagai alat komunikasi dengan publik dan pihak-pihak yang berkepentingan.

f. Sumber fakta dan gambaran (*source of fact and figures*)

Laporan keuangan bertujuan untuk memberikan informasi kepada berbagai kelompok kepentingan yang ingin mengetahui organisasi secara lebih dalam.

Dari uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa laporan keuangan pemerintah merupakan wujud dari akuntabilitas pertanggungjawaban kinerja pemerintah yang tujuan utamanya adalah menyejahterakan masyarakat dan tujuan yang diuraikan diatas sesuai dengan pernyatan Standar Akuntansi Pemerintahan yang berlaku.

2.1.2 Standar Akuntansi Pemerintahan

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

2.1.2.1 Pengertian Standar Akuntansi Pemerintahan

Pengertian standar akuntansi pemerintahan (SAP) terdapat didalam **Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2004 paragraf lima** tentang **Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP)** yang berbunyi seperti pada halaman selanjutnya.

"SAP adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah".

(2005:10)

Dengan demikian, SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia. Selain itu SAP bertujuan meningkatkan akuntabilitas dan keandalan pengelolaan keuangan pemerintah melalui penyusunan dan pengembangan standar akuntansi pemerintahan, termasuk mendukung pelaksanaan penerapan standar tersebut.

2.1.2.2 Ruang Lingkup Standar Akuntansi Pemerintahan

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) diterapkan di lingkup pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat, pemerintahan daerah, dan satuan organisasi di lingkungan pemerintah pusat/daerah, jika menurut peraturan perundang-undangan satuan organisasi dimaksud wajib menyajikan laporan keuangan.

Pada halaman selanjutnya, akan diuraikan poin-poin yang merupakan ruang lingkup Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) mengacu pada kerangka konseptual akuntansi pemerintahan menurut **Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2005** tentang **Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP)**.

a. **Lingkungan akuntansi pemerintahan**
b. **Pengguna dan kebutuhan informasi para pengguna**
c. **Entitas pelaporan**
d. **Peranan dan tujuan pelaporan keuangan serta dasar hukum**
e. **Asumsi dasar, karakteristik kualitatif yang menentukan manfaat informasi dalam laporan keuangan, prinsip-prinsip, serta kendala informasi keuangan**

f. Definisi, pengakuan, dan pengukuran unsur-unsur yang membentuk laporan keuangan

(2005 : 17- 40)

Penjelasan lebih lanjut tentang poin-poin diatas tersebut, akan dijelaskan pada uraian dibawah ini :

a. Lingkungan akuntansi pemerintahan

Lingkungan operasional organisasi pemerintah berpengaruh terhadap karakteristik tujuan akuntansi dan pelaporan keuangannya. Ciri-ciri penting lingkungan pemerintahan yang perlu dipertimbangkan dalam menetapkan tujuan akuntansi dan pelaporan keuangan adalah sebagai berikut :

1) Ciri utama struktur pemerintahan dan pelayanan yang diberikan :
   a) Bentuk umum pemerintahan dan pemisahan kekuasaan
   b) Sistem pemerintahan otonomi dan transfer pendapatan antar pemerintah
   c) Adanya pengaruh proses politik
   d) Hubungan antara pembayaran pajak dengan pelayanan pemerintah
2) Ciri keuangan pemerintah yang penting bagi pengendalian
   a) Anggaran sebagai pernyataan kebijakan politik, target fiskal, dan sebagai alat pengendalian
   b) Investasi dalam *asset* yang tidak langsung menghasilkan pendapatan
   c) Kemungkinan penggunaan akuntansi dana untuk tujuan pengendalian

b. Pengguna dan kebutuhan informasi para pengguna

Terdapat beberapa kelompok utama pengguna laporan keuangan pemerintah, namun tidak terbatas pada :

a) Masyarakat
b) Para wakil rakyat, lembaga pengawas, dan lembaga pemeriksa
c) Pihak yang memberi atau berperan dalam proses donasi, investasi, dan pinjaman
d) Pemerintah

Kebutuhan informasi berkaitan dengan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan bertujuan umum untuk memenuhi kebutuhan informasi dari semua kelompok pengguna. Pemerintah wajib memperhatikan informasi yang tercantum dalam laporan keuangan pemerintah untuk keperluan perencanaan, pengendalian, dan pengambilan keputusan.

c. Entitas Pelaporan

Entitas pelaporan adalah unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan.

Dalam penetapan entitas pelaporan, perlu dipertimbangkan syarat pengelolaan, pengendalian, dan penguasaan suatu entitas pelaporan terhadap *asset*, yurisdiksi, tugas dan misi tertentu, dengan bentuk pertanggungjawaban dan wewenang yang terpisah dari entitas pelaporan lainnya.

d. Peranan dan tujuan pelaporan keuangan serta dasar hukum

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 realisasi pendapatan, belanja, transfer, dan

pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan. Adapun tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik.

e. Asumsi dasar, karakteristik kualitatif yang menentukan manfaat informasi dalam laporan keuangan, prinsip-prinsip, serta kendala informasi akuntansi.

1) 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 dari :

a) Asumsi kemandirian entitas

Asumsi ini menyatakan bahwa setiap unit organisasi dianggap sebagai unit yang mandiri dan mempunyai kewajiban untuk menyajikan laporan keuangan sehingga tidak terjadi kekacauan antar unit instansi pemerintah dalam pelaporan keuangan.salah satu indikasi terpenuhinya asumsi ini adalah adanya kewenangan entitas untuk menyusun anggaran dan melaksanakannya dengan tanggung jawab penuh.

b) Asumsi kesinambungan entitas

Asumsi ini diartikan bahwa laporan keuangan disusun dengan asumsi bahwa entitas pelaporan akan berlanjut keberadaannya. Dengan

demikian pemerintah diasumsikan tidak bermaksud melakukan likuidasi atas entitas pelaporan dalam jangka pendek.

c) Asumsi keterukuran dalam satuan uang

Keterukuran dalam satuan uang berarti bahwa laporan keuangan entitas pelaporan harus menyajikan setiap kegiatan yang diasumsikan dapat dinilai dengan satuan uang.

2) Karakteristik kualitatif

Karakteristik kualitatif laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya. Keempat karakteristik berikut ini merupakan prasyarat normatif yang diperlukan agar laporan keuangan pemerintah dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki :

a) Relevan

Laporan keuangan dapat dikatakan relevan apabila informasi yang termuat didalamnya memiliki umpan balik *(feedback value)* yang memungkinkan pengguna untuk menegaskan atau mengoreksi ekspektasi mereka di masa lalu dan memiliki manfaat prediktif *(predictive value)* yang dapat membantu pengguna untuk memprediksi masa yang akan datang berdasarkan hasil masa lalu dan kejadian masa kini. Selain itu juga informasi yang disajikan harus tepat waktu dan lengkap.

b) Andal

Informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur artinya informasi menggambarkan dengan jujur transaksi serta peristiwa lainnya yang seharusnya disajikan, dapat diverifikasi atau dengan kata lain informasi dalam laporan keuangan dapat diuji dan apabila pengujian dilakukan lebih dari sekali oleh pihak yang berbeda, hasilnya tetap menunjukan simpulan yang tidak berbeda jauh, serta diarahkan pada kebutuhan umum dan tidak berpihak pada kebutuhan pihak tertentu (netralitas).

c) 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.

d) 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.

3) Prinsip akuntansi dan pelaporan keuangan

Prinsip akuntansi dan pelaporan keuangan dimaksudkan sebagai ketentuan yang dipahami dan ditaati oleh pembuat standar dalam penyusunan standar akuntansi, oleh penyelenggara akuntansi dan pelaporan keuangan dalam melakukan kegiatannya, serta oleh pengguna laporan keuangan dalam

memahami laporan keuangan yang disajikan. Adapun prinsip akuntansi yang digunakan dalam akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah adalah sebagai berikut :

a) Basis akuntansi

   Basis akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan pemerintah adalah basis kas untuk pengakuan pendapatan, belanja,dan pembiayaan dalam laporan realisasi anggaran yang berarti bahwa pendapatan diakui pada saat kas diterima di rekening kas umum negara/daerah atau entitas pelaporan dan basis akrual untuk pengakuan *asset*, kewajiban,dan ekuitas dalam neraca yang berarti bahwa *asset*, kewajiban dan ekuitas dana diakui dan dicatat pada saat terjadinya transaksi, atau pada saat kejadian atau kondisi lingkungan berpengaruh pada keuangan pemerintah, tanpa memperhatikan pada saat kas atau setara kas diterima atau dibayar.

b) Prinsip nilai historis

   Asset dicatat sebesar pengeluaran kas dan setara kas yang dibayar atau sebesar nilai wajar dari imbalan *(consideration)* untuk memperoleh asset tersebut pada saat perolehan. Kewajiban dicatat sebesar jumlah kas.

c) Prinsip realisasi

   Bagi pemerintah, pendapatan yang tersedia yang telah diotorisasikan melalui anggaran pemerintah selama suatu tahun fiskal akan digunakan untuk membayar hutang dan belanja dalam periode tersebut.

d) Prinsip substansi mengungguli bentuk formal

Informasi dimaksudkan untuk menyajikan dengan wajar transaksi serta 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/berbeda dengan aspek formalitasnya, maka hal tersebut harus diungkapkan dengan jelas dalam catatan atas laporan keuangan.

e) 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.

f) Prinsip konsistensi

Perlakuan akuntansi yang sama diterapkan pada kejadian yang serupa dari periode ke periode oleh suatu entitas pelaporan (prinsip konsistensi internal). Metode akuntansi yang dipakai dapat diubah dengan syarat bahwa metode yang baru diterapkan mampu memberikan informasi yang lebih baik dibanding metode lama.

g) Prinsip pengungkapan lengkap

Laporan keuangan menyajikan secara lengkap informasi yang dibutuhkan oleh pengguna.

h) Prinsip penyajian wajar

Laporan keuangan menyajikan dengan wajar laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan.

4) Kendala informasi yang relevan dan andal

Tiga hal yang menimbulkan kendala dalam informasi akuntansi dan laporan keuangan pemerintah, yaitu:

1) Materialitas

Adalah suatu kondisi jika tidak tersajikannya atau salah saji suatu informasi akan mempengaruhi keputusan atau penilaian pengguna yang dibuat atas dasar laporan keuangan. Materialitas tergantung pada hakikat atau besarnya pos atau kesalahan yang dipertimbangkan dari keadaan khusus dimana kekurangan atau salah saji terjadi.

2) 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 dari biaya penyusunannya.

3) Keseimbangan antar karakteristik kualitatif

Keseimbangan antar karakteristik kualitatif diperlukan untuk mencapai suatu keseimbangan yang tepat di antara berbagai tujuan normatif yang diharapkan dipenuhi oleh laporan keuangan pemerintah.

f. Definisi, pengakuan, dan pengukuran unsur-unsur yang membentuk laporan keuangan

Unsur-unsur yang terdapat dalam laporan keuangan yang kemudian akan diakui sebagai unsur laporan keuangan adalah :

1. Laporan Realisasi Anggaran

   Laporan realisasi anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Unsur yang dicakup secara langsung oleh laporan realisasi anggaran terdiri dari pendapatan, belanja, transfer dan pembiayaan.

2. Neraca

   Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai asset, kewajiban,dan ekuitas dana pada tanggal tertentu.

3. Laporan Arus Kas

   Laporan arus kas menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasional, investasi *asset* non keuangan, pembiayaan, dan transaksi non anggaran yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas pemerintah daerah selama periode tertentu. Unsur yang dicakup dalam laporan arus kas terdiri dari penerimaan dan pengeluaran kas, yang masing-masing didefinisikan sebagai berikut :

   a. Penerimaan kas adalah semua aliran kas yang masuk ke Bendahara Umum Daerah.

b. Pengeluaran kas adalah semua aliran kas yang keluar dari Bendahara Umum Daerah.

4. Catatan Atas Laporan Keuangan

   Catatan atas laporan keuangan meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam laporan realisasi anggaran, neraca dan laporan arus kas. catatan atas laporan keuangan juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang dianjurkan untuk diungkapkan di dalam Standar Akuntansi Pemerintahan serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar.

2.1.2.3 Tujuan dan Peranan Standar Akuntansi Pemerintahan

Tujuan diterapkannya standar akuntansi pemerintahan adalah untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah baik pusat maupun daerah.

Berdasarkan **Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP)** yang terlihat pada halaman berikutnya, kerangka dasar penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah digunakan sebagai acuan bagi :

1) **Penyusunan standar akuntansi keuangan pemerintah atau sekarang disebut dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dalam pelaksanaan tugasnya.**
2) **Penyusunan laporan keuangan pemerintah untuk menanggulangi masalah akuntansi yang belum diatur dalam standar akuntansi keuangan pemerintah.**

3) **Aparat pengawasan fungsional yang mempunyai tugas untuk memeriksa laporan keuangan pemerintah dalam memberikan pendapat atas laporan keuangan pemerintah.**
4) **Para pemakai untuk menafsirkan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah yang telah disusun sesuai dengan standar keuangan pemerintah**

(2005 : 16)

Dari uraian diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa empat acuan dari kerangka dasar penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah merupakan bagian dari tujuan dan peranan standar akuntansi pemerintahan.

2.1.3 Pengelolaan Keuangan Daerah

Salah satu azas umum pengelolaan keuangan daerah menyebutkan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab.

2.1.3.1 Pengertian Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengertian pengelolaan keuangan daerah terdapat dalam peraturan Mendagri yang tertuang dalam Kepmendagri No.13 Tahun 2006 bab 1 Pasal 1 ayat 8 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah adalah :

> **"Pengelolaan keuangan daerah pada hakekatnya adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah".**
>
> **(2006:2)**

Sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah No.105 Tahun 2000 yang dikutip oleh **HAW.Widjaja** dalam bukunya **Otonomi Daerah dan Daerah Otonom** dijelaskan bahwa :

> **"Pengelolaan keuangan daerah adalah pengelolaan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan lain yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD".**
>
> **(2002:146)**

Dari pernyataan-pernyataan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kemampuan pemda dalam mengelola keuangan dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemda dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan sosial masyarakat.

2.1.3.2 Azas umum Pengelolaan Keuangan Daerah

Azas umum pengelolaan keuangan daerah terdapat dalam **Permendagri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah,** yang tertuang didalam **Bab I pasal 4** yang berbunyi bahwa keuangan daerah perlu dikelola dengan menggunakan azas sebagai berikut :

1. **Secara tertib**
2. **Taat pada peraturan perundang-undangan**
3. **Efektif**
4. **Efisien**
5. **Ekonomis**
6. **Transparan**
7. **Bertanggung jawab**
8. **Keadilan**
9. **Kepatuhan**
10. **Manfaat untuk masyarakat**

(2006 : 9-10)

Azas umum pengelolaan keuangan daerah yang telah disebutkan di halaman sebelumnya, akan dijelaskan lebih lanjut pada uraian dibawah ini.

1. Secara tertib

   Yang dimaksud secara tertib adalah bahwa keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.

2. Taat pada peraturan perundang-undangan

   Bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

3. Efektif

   Pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.

4. Efisien

   Pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.

5. Ekonomis

   Merupakan perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.

6. Transparan

   Merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.

7. Bertanggung jawab

   Merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

8. Keadilan

   Keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang objektif.

9. Kepatuhan

   Tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.

10. Manfaat untuk masyarakat

    Bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Azas umum pengelolaan keuangan daerah yang duraikan diatas harus diimplementasikan dalam prakteknya mengelola keuangan daerah, agar laporan keuangan pemerintah yang disajikan dapat mencerminkan kinerja keuangan pemerintah selama periode tersebut.

2.1.3.3 Karakteristik Pengelolaan dan Ruang Lingkup Keuangan Daerah

Manajemen atau pengelolaan keuangan daerah di era reformasi ditandai dengan pelaksanaan otonomi daerah. Salah satu akibat dari adanya otonomi daerah adalah lahirnya Permendagri No.13 tahun 2006 tentang pengelolaan

keuangan daerah. Berdasarkan peraturan tersebut, menurut **Abdul Halim** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Keuangan Daerah** pengelolaan keuangan daerah di era reformasi memiliki karakteristik, antara lain :

1) **Pengertian daerah adalah Provinsi dan Kota atau Kabupaten. Istilah Pemerintah Daerah tingkat I dan II, juga tidak lagi digunakan.**
2) **Pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat lainnya. Pemerintah Daerah ini adalah ini adalah Badan Eksekutif, sedangkan Badan Legislatif di daerah adalah DPRD. Jadi, terdapat pemisahan yang nyata antara Legislatif dan Eksekutif.**
3) **Perhitungan APBD menjadi satu dengan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (Pasal 5 PP Nomor 108 Tahun 2000).**
4) **Bentuk laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran terdiri atas:**
   a. **Laporan Perhitungan APBD**
   b. **Nota Perhitungan APBD**
   c. **Laporan Aliran Kas**
   d. **Neraca Daerah**

   Dilengkapi dengan penilaian kinerja.
5) **Pinjaman APBD tidak lagi masuk dalam pos Pendapatan (yang menunjukkan hak Pemerintah Daerah), tetapi masuk dalam pos penerimaan (yang belum tentu menjadi hak Pemerintah Daerah)**
6) **Masyarakat termasuk dalam unsur-unsur penyusun APBD di samping Pemerintah Daerah yang terdiri atas Kepala Daerah dan DPRD.**
7) **Indikator kinerja Pemerintah Daerah tidak hanya mencakup :**
   a. **Perbandingan antara anggaran dan realisasinya**
   b. **Perbandingan antara standar biaya dengan realisasinya**
   c. **Target dan persentase fisik proyek**

   Tetapi juga meliputi standar pelayanan yang diharapkan.
8) **Laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah pada akhir tahun anggaran yang bentuknya adalah Laporan Perhitungan APBD dibahas oleh DPRD dan mengandung konsekuensi terhadap masa jabatan Kepala Daerah apabila 2 kali ditolak oleh DPRD.**
9) **Digunakannya akuntansi dalam pengelolaan keuangan daerah.**

(2004: 3-4)

Keuangan daerah mempunyai ruang lingkup tersendiri. Ruang lingkup keuangan daerah sebagaimana dimaksud dalam **Pasal 2 Permendagri No.13 Tahun 2006** tentang **Pengelolaan Keuangan Daerah** poin-poinnya terlihat pada halaman selanjunya.

1) **Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman.**
2) **Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga.**
3) **Penerimaan daerah atau disebut juga pendapatan daerah yaitu peningkatan aktiva dan suatu penurunan utang yang berasal dari berbagai kegiatan periode berjalan akuntansi tertentu.**
4) **Pengeluaran daerah atau disebut juga belanja daerah yaitu penurunan aktiva atau kenaikan utang yang digunakan untuk berbagai kegiatan dalam satu periode akuntansi.**
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 pemerintahan daerah atau kepentingan umum.**

(2006 : 9)

Dari uraian di atas, disimpulkan bahwa keuangan daerah mempunyai karakteristik dan ruang lingkup sendiri yang diatur oleh undang-undang.

2.1.3.4 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Seperti halnya pada pemerintah pusat, pengurusan keuangan pada pemda juga diatur dengan membaginya menjadi pengurusan khusus. Dengan demikian, pemda memiliki APBD dalam pengurusan umum dan kekayaan milik daerah yang dipisahkan pada pengurusan khusus.

Berdasarkan pasal 1 ayat 9 Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, APBD dapat didefinisikan sebagai :

"Rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah."

(2006 : 4)

Menurut **Mardiasmo** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik**, pengertian anggaran adalah :

> **"Anggaran publik berisi rencana kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana perolehan dan belanja dalam satuan moneter. Dalam bentuk yang paling sederhana, anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja dan aktivitas. Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang akan dilakukan organisasi di masa yang akan datang. Setiap anggaran memberikan informasi mengenai apa yang hendak dilakukan dalam beberapa periode yang akan datang."**
>
> **(2002 : 62)**

Dari beberapa definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa APBD merupakan rencana kegiatan pemerintah daerah yang dipresentasikan dalam bentuk rencana pendapatan dan pengeluaran dan dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

2.1.3.5 Penyusunan dan Bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Proses penyusunan APBD menurut **Indra Bastian** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik di Indonesia** digambarkan sebagai berikut :

1) **Proses penentuan rencana plafon APBD**
2) **Proses Penentuan Proyek-Proyek Pembangunan**
3) **Proses Penentuan Belanja Rutin**

(2001 : 110)

Berikut ini adalah penjelasan lebih lanjut mengenai proses penyusunan dan bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

1) Proses Penentuan Rencana Plafon APBD

   a) Bagian Keuangan, Dinas Pendapatan Propinsi dan Dinas-Dinas yang mengurus sumber penerimaan daerah, secara bersama-sama memperkirakan target anggaran pendapatan rutin dan pembangunan.

   b) Bahan penentuan rencana plafon anggaran belanja rutin diperoleh Dinas/Instansi/Unit Satuan Kerja/Lembaga Daerah didasarkan kepada surat edaran Kepala Daerah.

   c) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Propinsi, Bagian Keuangan, Bagian Penyusunan Program secara bersama menentukan rencana Anggaran Pembangunan berdasarkan skala prioritas program dan proyek di dalam Rencana Pembangunan Lima Tahunan Daerah (REPELITADA). Secara teknis, dapat dijelaskan bahwa dalam penentuan plafon didasarkan pada realisasi anggaran tahun sebelumnya, dan melihat anggaran tahun berjalan dengan ditambah peningkatan sebesar lebih kurang 30%.

2) Proses Penentuan Proyek-Proyek Pembangunan

   a) Dinas/Lembaga Propinsi menyusun dan mengajukan perencanaan fisik dan perician pembiayaan proyek yang akan dilaksanakan

   b) Bappeda Propinsi mengadakan penelitian tentang proyek berdasarkan skala prioritas Repelitada.

   c) Bagian Keuangan dan Bagian Penyusunan Program mengadakan penelitian jumlah biaya.

3) Proses Penentuan Belanja Rutin

a) Penentuan Belanja untuk gaji dan pensiun.

Anggaran belanja untuk gaji, biaya pensiun dan tunjangan lainnya direncanakan oleh Bagian Keuangan, Bagian Kepegawaian, dan Dinas/Lembaga Propinsi didasarkan oleh Surat Keputusan Kepegawaian.

b) Penentuan Belanja Non Pegawai dalam anggaran rutin dilakukan sebagai berikut :

1) Dinas/Lembaga Daerah menyusun dan merencanakan usulan kegiatan beserta pembiayaannya.

2) Bagian Keuangan mengadakan penelitian dan penentuan prioritas.

Hasil rencana anggaran yang telah disusun secara terpadu oleh bagian keuangan, Bagian Penyusunan Program dan Bappeda Kabupaten/Kota, selanjutnya diajukan ke Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan dan kemudian disampaikan kepada DPRD sebagai Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), guna pembahasan dan persetujuan DPRD dan penetapannya dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda).

2.1.4 Hubungan Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan dengan Pengelolaan Keuangan Daerah

Seperti dijelaskan dalam peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2005 paragraf lima tentang Standar Akuntansi Pemerintahan bahwa Standar Akuntansi

Pemerintahan merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah dan merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia. Pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab yang kesemuanya ini merupakan azas umum pengelolaan keuangan daerah menurut Peraturan Mendagri No.13 Tahun 2006 yang juga tertuang dalam Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 184 ayat 1 dan 3 tentang **Pemerintahan Daerah** menyatakan:

> **"Laporan keuangan pemerintahan daerah disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah". (2004:132-133)**

Undang-undang No.17 tahun 2003 pasal 32 tentang **Keuangan Negara** berbunyi :

> **(1) Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan dengan Standar Akuntansi Pemerintahan**
> **(2) Standar Akuntansi Pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dalam peraturan pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan.**
> **(2003:12)**

Governmental Accounting Standards Board (GASB) dalam *Concepts Statement No.1 tentang Objectives of Financial Reporting* menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan dasar dari pelaporan keuangan di pemerintahan.

Akuntabilitas merupakan tujuan tertinggi pelaporan keuangan pemerintah. Seperti telah dijelaskan diawal, bahwa wujud dari pengelolaan keuangan daerah adalah dengan adanya laporan keuangan.

Menurut **GASB** yang dikutip oleh **Mardiasmo** dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik** menjelaskan keterkaitan akuntabilitas yang merupakan salah satu tujuan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) dengan pelaporan keuangan yang merupakan komponen dari pengelolaan keuangan sebagai berikut :

> ***"….Accountability requires governments to answer to the citizenry to justify the raising of public resources andthe purposes for which they are used. Governmental Accountability is based in the belief that the citizenry has a "right to know," a right to receive openly declared facts that may lead to public debate by the citizens and their elected representatives. Financial reporting plays a major role in fulfilling government's duty to the publicly accountable in a democratic society (par.56)."***
>
> **(2002:162)**

Dari beberapa definisi diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat hubungan yang saling mempengaruhi antara Standar Akuntansi Pemerintahan dengan pengelolaan keuangan daerah yang secara tidak langsung dihubungkan oleh adanya laporan keuangan pemerintah, hal tersebut dapat terlihat dari pernyataan diatas bahwa Standar Akuntansi Pemerintahan dibutuhkan dalam rangka pengelolaan keuangan daerah, dalam hal ini adalah penyusunan laporan pertanggungjawaban APBD berupa laporan keuangan yang setidak-tidaknya meliputi laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan.

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban

keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Besar kecilnya dana (nilai uang) yang tercantum pada APBD akan mencerminkan peranan pemerintah dalam perekonomian dan pelayanan masyarakat suatu negara atau daerah. Dengan demikian, besar kecilnya peranan akuntansi pemerintahan pada pengelolaan keuangan daerah yang pada akhirnya akan bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat dikaitkan dengan besar kecilnya nilai APBD.

Angka-angka APBD tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan oleh pihak pemerintah atau eksekutif kepada rakyat melalui badan perwakilan rakyat atau legislatif. Setiap penerimaan atas APBD harus tercatat dengan baik. Alat bantu untuk itu adalah akuntansi pemerintahan, tentu saja dalam hal ini dijabarkan dalam Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Dengan demikian,jelas sekali arti penting akuntansi pemerintahan dalam hal ini Standar Akuntansi Pemerintahan dalam hal pengelolaan keuangan daerah.

2.2 Kerangka Pemikiran

Secara umum keuangan daerah di era pra reformasi meskipun telah menyinggung otonomi daerah, masih memberikan wewenang yang terbatas kepada Pemda sebagai kekuatan eksekutif. Hal ini tercermin dari definisi Pemda yang terdiri atas kepala daerah dan DPRD. Tidak demikian halnya dengan keuangan daerah pasca reformasi, pada era ini wewenang kepada Pemda telah

terlihat secara nyata melalui definisi Pemda yang hanya meliputi kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya.

Secara khusus, pergeseran terjadi dalam pengelolaan keuangan daerah/APBD. Perubahan paling akhir adalah diterbitkannya Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 sebagai implementasi PP Nomor 58 Tahun 2005 yang merupakan pelaksanaan amanat UU yang terbaru. Selain itu, PP Nomor 24 Tahun 2005 sudah resmi dikeluarkan, merupakan standar bagi pemerintah termasuk Pemda dalam menjalankan fungsi akuntansi di pemerintahan.

Menurut **Mardismo** dalam bukunya yang berjudul **Akuntansi Sektor Publik**, menyatakan akuntansi sektor publik/pemerintahan adalah :

1. **Memberikan informasi yang diperlukan untuk mengelola secara tepat, efisien dan ekonomis atas suatu operasi dan alokasi sumberdaya yang dipercaya kepada organisasi. Tujuan ini terkait dengan pengendalian manajemen.**
2. **Memberi informasi yang memungkinkan bagi manajer untuk melaporkan pelaksanaan tanggung jawab pengelolaan secara tepat dan efektif program dan penggunaan sumber daya yang menjadi wewenangnya dan memungkinkan bagi pegawai pemerintah untuk melaporkan kepada publik atas hasil pemerintah dan penggunaan dana publik. Dan tujuan ini terkait dengan akuntabilitas (*accountability*).**

(2002:14)

Pengertian Pemerintah Daerah terdapat dalam **Peraturan Mendagri No.13 Tahun 2006 Bab 1 pasal 1 ayat 2** tentang **Pengelolaan Keuangan Daerah** yang menyatakan bahwa :

> **"Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan 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".**
>
> **(2006:2)**

Sedangkan pengertian Standar Akuntansi Pemerintahan diatur dalam **Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2005** tentang **Standar Akuntansi Pemerintahan** yang menyatakan bahwa :

> **"Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah".**
>
> **(2005:10)**

Dengan demikian, SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia.

Pengertian keuangan daerah diatur dalam Peraturan Mendagri yang tertuang dalam **Kepmendagri No.13 Tahun 2006 Bab 1 Pasal 1 ayat 6** tentang **Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah** adalah :

> **"Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut".**
>
> **(2006:2)**

Sedangkan pengertian pengelolaan keuangan daerah terdapat dalam Peraturan Mendagri yang tertuang dalam Kepmendagri No.13 Tahun 2006 Bab 1 Pasal 1 ayat 8 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah adalah :

> **"Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah".**
>
> **(2006:2)**

Dari pernyataan-pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwa keuangan daerah perlu dikelola secara tertib dan sistematis sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, disertai adanya penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), sehinggga keefektifan, keefisienan,dan keekonomisan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dapat tercapai. Intinya bahwa keuangan daerah merupakan objek di Akuntansi Sektor Publik (pemerintah) dimana dalam akuntansi sektor publik (Pemerintah) data yang digunakan untuk memberikan informasi mengenai pertanggungjawaban, transparansi transaksi ekonomi dan keuangan yang menyangkut organisasi pemerintah dan organisasi lain yang tidak bertujuan mencari laba *(Non Profit Orgaization).*

Suatu pengelolaan keuangan daerah tidak dapat terlepas dari bidang akuntansi, hal ini dimaksudkan untuk menyediakan suatu laporan pertanggungjawaban keuangan daerah yang akurat, dapat dipercaya dan tepat waktu, serta menciptakan adanya pemerintahan bersih, berwibawa dan bertanggung jawab.

Beberapa indikator penelitian yang penulis tentukan adalah sebagai berikut:

1) Indikator Standar Akuntansi Pemerintahan (X) berdasarkan Peraturan Pemerintah No.24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan

   a) Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintah

      Kerangka konseptual akuntansi pemerintah terdiri dari :

      1. Lingkungan akuntansi pemerintahan
      2. Pengguna dan Kebutuhan informasi para pengguna
      3. Entitas pelaporan

4. Peranan dan tujuan pelaporan keuangan,
5. Dasar hukum pelaporan keuangan
6. Asumsi dasar laporan keuangan
7. Karakteristik kualitatif laporan keuangan
8. Pengakuan dan pengukuran unsur-unsur yang membentuk laporan keuangan

b) Laporan Keuangan Berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah

1. Laporan Realisasi Anggaran
2. Laporan Arus Kas
3. Neraca
4. Catatan atas Laporan keuangan

2) Indikator Pengelolaan Keuangan Daerah (Y) berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 tahun 2006.

Indikator pengelolaan keuangan daerah adalah azas umum pengelolaan keuangan daerah, diantaranya terlihat pada halaman berikutnya :

a) Keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna (efektif dan efisien) yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan
b) Taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku
c) Transparan/akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah
d) Bertanggung jawab
e) Kepatuhan atau dilakukan dengan wajar dan proporsional
f) Berdasarkan pertimbangan objektif

g) Diutamakan untuk kebutuhan masyarakat

Pemisahan wewenang antara pusat dan daerah dalam pengelolaan keuangan daerah merupakan wujud dari adanya otonomi daerah. Menurut **Mardiasmo** dalam penelitiannya yang berjudul **Pengawasan, Pengendalian, dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah** yang penulis kutip dari buku jurnal karangan **Bambang Supomo** yang berjudul **Jurnal Bisnis dan Akuntansi** sehingga dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

> **"Otonomi daerah membawa perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah yang menuntut transparansi dan akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah".**
>
> **(2001:441-456)**

Selain itu juga penulis mengambil kesimpulan dari penelitian yang berjudul **Tinjauan Kebermanfaatan Laporan Keuangan Auditan BPK (Refleksi Eksistensi dan peranan BPK)** yang ditulis oleh **Andhisa Setya Hapsari** bahwa :

> **"Kualitas pelaporan keuangan pemerintah daerah terbentur oleh idealita dan realita yang bertentangan. Salah satu contoh masih adanya pemerintah yang belum benar-benar paham tentang standar akuntansi pemerintah yang seharusnya diterapkan dalam pengelolaan keuangan daerah".**

Terdapat persamaan dan perbedaan antara kedua jurnal penelitian diatas dengan penelitian yang penulis lakukan. Persamaannya adalah penelitian ini membahas tentang laporan keuangan daerah yang berangkat dari adanya otonomi daerah yang menyebabkan pemisahan wewenang dan tugas antara pusat dan daerah. Adapun perbedaan antara kedua jurnal penelitian tersebut dengan

penelitian yang penulis lakukan adalah penulis lebih menitikberatkan pada pengelolaan keuangan daerah yang sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Penelitian **Mardiasmo** lebih menitikberatkan pada pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan kinerja pemerintah daerah setelah adanya otonomi daerah. Sedangkan penelitian **Andhisa Setya Hapsari** lebih menilai laporan keuangan daerah hasil audit BPK.

Tabel 2.3

Jurnal Penelitian

Judul dan Penulis	Hasil Penelitian
Pengawasan, Pengendalian, dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah oleh **Mardiasmo** dari kumpulan **Jurnal Bisnis dan Akuntansi** karangan **Bambang Supomo, 2001:441-456**	Otonomi daerah secara serentak telah dilaksanakan mulai Januari 2001. Hal ini tentunya membawa perubahan besar dalam tatanan pemerintahan baik perubahan struktur maupun proses birokrasi dan kultur birokrasi. Salah satunya pengelolaan keuangan daerah berkaitan dengan kinerja pemerintah daerah. Indikasi keberhasilan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat *(social welfare)*, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadaan tersebut akan dapat tercapai salah satunya apabila manajemen keuangan daerah(anggaran) dilaksanakan dengan baik.Elemen manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut meliputi Akuntabilitas dan Transparansi(merupakan tujuan Standar Akuntansi Pemerintahan).
Tinjauan Kebermanfaatan Laporan Keuangan Auditan BPK (Refleksi Eksistensi dan Peranan BPK) oleh **Andhisa Setya Hapsari** dari www.google.com Search Jurnal Peranan Standar Akuntansi Pemerintahan Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Tanggal 13 Maret	Dari hasil penelitian atas 362 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) diketahui ada 3 daerah yang dikategorikan baik laporan keuangannya yaitu Kota Surabaya, Kabupaten Pontianak dan Kabupaten Sambas, selebihnya belum dapat dikatakan baik. Hal ini karena adanya benturan antara idealita dan realita. Idealnya

2008.	laporan keuangan pemerintah harus memenuhi prinsip-prinsip atau standar akuntansi pemerintah yang berlaku. Akan tetapi realita di lapangan tidak begitu. Hal ini disebabkan dalam tataran konsep, sebagai konsekuensi dari tidak matangnya teori akuntansi pemerintahan, Standar Akuntansi Pemerintahan terkandung bias. SAP sendiri pada dasarnya juga belum matang dan pemerintah mengakui hal tersebut. Dalam tataran manusia, kualitas SDM yang rendah terkait pemahaman dan penerapan akuntansi pemerintahan menyebabkan penyusunan laporan keuangan akuntansi jauh dari terpenuhinya karateristik kualitas informasi akuntansi. Selain itu, dalam tataran praktik, rendahnya dan sedikitnya aparat pemerintah yang mengerti mengenai akuntansi menyebabkan tidak dipenuhinya kualitas informasi akuntansi dalam hal *understandibility* atau keterpahamian.

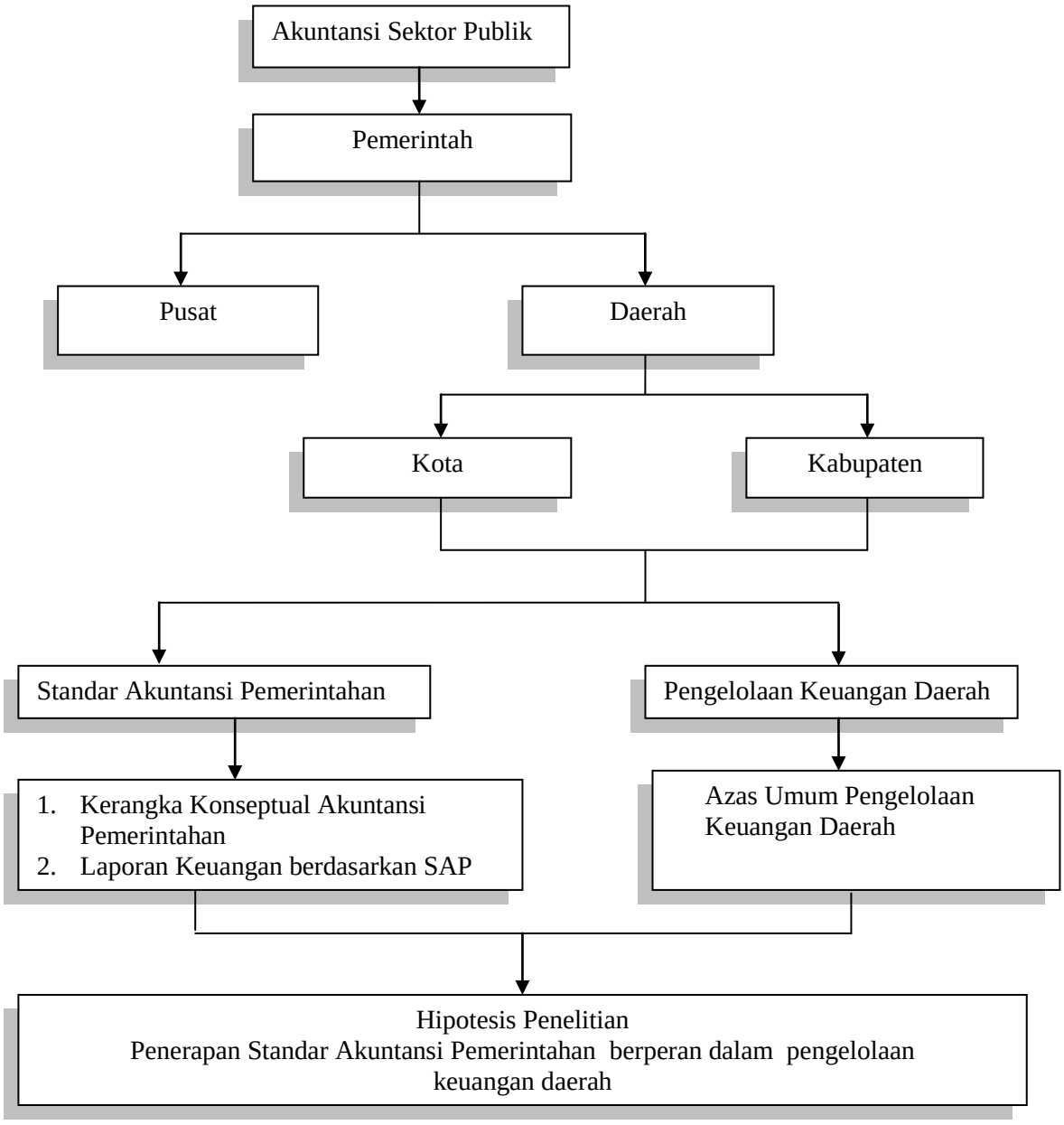
Pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab yang kesemuanya ini merupakan azas umum pengelolaan keuangan daerah menurut Peraturan Mendagri No.13 Tahun 2006 yang juga tertuang dalam Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang dikutip oleh **HAW.Widjaja** dalam bukunya **Otonomi Daerah dan Daerah Otonom** dijelaskan bahwa :

> **"Penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah berpedoman pada Standar Akuntansi Keuangan Pemerintah daerah yang berlaku. Standar akuntansi keuangan pemerintah daerah adalah pedoman, atau prinsip-prinsip yang mengatur perlakuan akuntansi yang menjamin konsistensi dalam pelaporan keuangan."**
>
> **(2002:161)**

Standar Akuntansi Keuangan Pemerintah yang dimaksud adalah Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang merupakan Peraturan Pemerintah No.24 tahun 2005, yang diresmikan tepatnya tanggal 13 Juni 2005 oleh Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono.

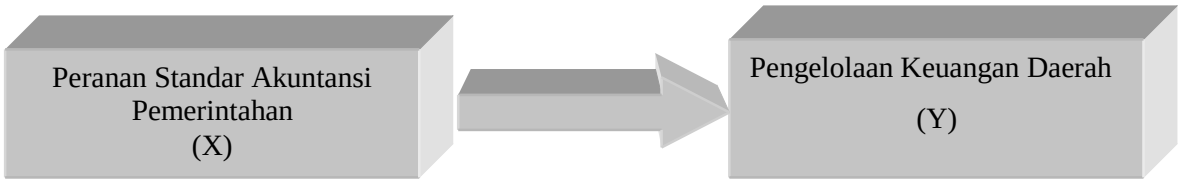
Disini SAP mempunyai peran yang sangat vital dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah terutama pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah yang baik maka tujuan pembangunan daerah tidak akan tercapai. Laporan keuangan pemerintah merupakan wujud dari pengelolaan keuangan daerah dan laporan keuangan itu harus disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Penyelenggaraan standar akuntansi pemerintahan dalam pengelolaan keuangan daerah diperlukan untuk meningkatkan dan mencapai sasaran-sasaran yang telah direncanakan, sehingga dapat tercapai pembangunan yang adil dan merata dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

Dari kerangka pemikiran diatas, muncul gambaran pola hubungan antara variabel yang akan diteliti atau disebut juga dengan paradigma penelitian. Menurut **Sugiyono** dalam bukunya **Metode Penelitian Bisnis** dijelaskan bahwa :

> **"Paradigma penelitian merupakan pola pikir yang menunjukan hubungan antara variabel yang akan diteliti yang sekaligus mencerminkan jenis dan jumlah rumusan masalah yang perlu dijawab melalui penelitian, teori yang digunakan untuk merumuskan hipotesis, jenis dan jumlah hipotesis, dan teknik analisis statistik yang akan digunakan".**
>
> **(2007:36)**



Gambar 2.2
Paradigma Penelitian

2.3 Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran dan paradigma penelitian diatas, dan didukung oleh teori yang ada maka penulis membuat hipotesis sebagai berikut :

> **"Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berperan dalam pengelolaan keuangan daerah".**