

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Desentralisasi adalah salah satu sistem administrasi pemerintahan, dalam banyak hal tidak dapat dilepaskan dari proses pertumbuhan suatu negara. Sejarah mencatat desentralisasi di Indonesia mengalami pasang naik dan surut seiring dengan perubahan politik yang melekat dan terjadi pada perjalanan kehidupan bangsa. Bird dan Vaillancourt (2000:160) mengatakan, secara konstitusi Indonesia adalah negara kesatuan yang desentralistis, namun pada prakteknya menunjukkan sistem pemerintahan yang sangat sentralistik. Ketika berhadapan dengan berbagai masalah dan krisis multidimensional, maka pemerintah melakukan reformasi total dan mengambil langkah kebijakan strategis dengan pemberian status otonomi pada kabupaten/kota dengan azas desentralisasi.

Menurut Mardiasmo (2004: 96), kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. Pertama, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya

kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan Kedua, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan otonomi daerah selain berlandaskan pada acuan hukum, juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerahnya masing-masing.

Penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kekuasaan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat dua elemen penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian bagian tertentu urusan pemerintahan.

Penerapan sistem *Good Governance* dalam era reformasi, atau tata pemerintahan yang baik dengan berusaha antara lain membuat peraturan-peraturan yang mendukung terlaksananya transparansi dan akuntabilitas pendelegasian wewenang dan tanggung jawab dari Pemerintah Pusat ke daerah-daerah. Tindakan pemerintah tersebut tercermin dalam sistem penyusunan anggaran belanja, dimana pemerintah pusat memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk menyusun dan mengelola keuangan daerahnya sendiri. Jumlah komponen atau pun prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi *good governance*, yaitu (1) Akuntabilitas, (2) Transparansi, dan (3) Partisipasi Masyarakat.

Pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu bagian yang mengalami perubahan mendasar dengan ditetapkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kedua undang-undang tersebut telah memberikan kewenangan lebih luas kepada pemerintah daerah. Kewenangan dimaksud diantaranya adalah keleluasaan dalam mobilisasi sumber dana, menentukan arah tujuan dan target penggunaan anggaran.

Tuntutan masyarakat era reformasi terhadap pelayanan publik yang ekonomis, efisien, efektif, transparan, akuntabel dan responsif semakin besar, tidak terkecuali dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Pemerintah Daerah

diwajibkan menyusun laporan pertanggungjawaban yang menggunakan sistem akuntansi yang diatur oleh pemerintahan pusat dalam bentuk Undang undang dan Peraturan Pemerintah yang bersifat mengikat seluruh Pemerintah Daerah. Dalam sistem Pemerintah Daerah terdapat 2 subsistem, yaitu Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Laporan keuangan tiap SKPD merupakan sumber untuk menyusun Laporan Keuangan SKPD, oleh karena itu setiap SKPD harus menyusun Laporan Keuangan sebaik mungkin.

Semakin meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih (*good governanance* dan *clean government*). Sebagai upaya konkrit untuk mewujudkan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara/daerah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan daerah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan dapat diandalkan (*reliable*) serta disusun dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang telah diterima secara umum. Hal tersebut tertuang dalam Undang Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara pada pasal 32 angka (1) yang menyebutkan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban keuangan pelaksanaan APBN/APBD sebagaimana dimaksud disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merupakan bagian dari pemerintah daerah yang melaksanakan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik, baik secara langsung atau tidak. Untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tersebut

maka SKPD diberikan alokasi dana atau anggaran agar operasional dapat berjalan. Pada akhir masa Anggaran, Kepala Daerah yang mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada SKPD meminta masing masing Kepala SKPD untuk membuat pertanggungjawaban atas kewenangan yang sudah dilaksanakan.

Bentuk pertanggungjawaban tersebut berupa laporan keuangan, yang berupa laporan realisasi anggaran SKPD, neraca SKPD, dan catatan atas laporan Keuangan SKPD yang tertuang dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pada Pasal 256 angka (1), serta Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintah.

Pemerintah Indonesia telah mencanangkan reformasi di bidang akuntansi. Salah satu reformasi yang dilakukan adalah keharusan penerapan akuntansi berbasis akrual pada setiap instansi pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintahan daerah, yang dimulai tahun anggaran 2008. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 36 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut: "Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 13, 14, 15, dan 16 undang-undang ini dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas.

Pada awalnya, Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Standar Akuntansi Pemerintahan tersebut menggunakan basis kas untuk pengakuan transaksi pendapatan, belanja dan pembiayaan, dan basis akrual untuk pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dana. Keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tersebut hanya bersifat sementara dan sejak tanggal 22 Oktober 2010 telah digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Perubahan mendasar dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 adalah adanya perubahan basis akuntansi yaitu dari basis kas menjadi basis akrual dalam akuntansi pemerintahan. Perubahan ini selain dilakukan untuk memenuhi amanat undang undang di bidang keuangan negara juga untuk mengikuti penerapan akuntansi pemerintahan di dunia internasional yang telah mengacu pada *International Public Sector Accounting Standard (IPSAS)*.

Akuntansi basis akrual adalah suatu basis akuntansi yang membukukan transaksi ekonomi atau peristiwa akuntansi yang diakui, dicatat dan disajikan dalam laporan keuangan pada saat terjadinya transaksi tersebut, tanpa memperhatikan waktu kas diterima atau dibayarkan. Pendapatan diakui pada saat (hak) penghasilan telah diperoleh (earned) sedangkan beban atau biaya diakui pada saat kewajiban timbul atau sumber daya dikonsumsi,

Penyajian informasi keuangan pemerintah dengan menggunakan basis akrual akan menjadi informatif, terutama dalam hubungannya dengan pengukuran kinerja pemerintah terkait biaya jasa layanan, efisiensi, dan pencapaian tujuan dalam periode akuntansi tertentu, serta dapat memberikan gambaran yang utuh atas posisi keuangan pemerintah untuk tujuan pengambilan keputusan. Selain itu, laporan keuangan pemerintah yang dihasilkan dari penerapan SAP berbasis akrual dimaksudkan untuk memberikan manfaat yang lebih baik bagi para pemangku kepentingan, baik para pengguna maupun pemeriksa laporan keuangan pemerintah dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan. Hal ini sejalan dengan salah satu prinsip akuntansi yaitu bahwa biaya yang dikeluarkan sebanding dengan manfaat yang diperoleh.

Lingkup pengaturan Peraturan Pemerintah nomor 71 Tahun 2010 meliputi SAP berbasis akrual dan SAP berbasis kas menuju akrual. Sejak ditetapkannya peraturan pemerintah ini pada bulan oktober 2010 seluruh entitas pelaporan, baik pada pemerintah pusat maupun pada pemerintah daerah telah diwajibkan untuk melaksanakan SAP berbasis akrual namun bagi entitas pelaporan yang belum siap menerapkan SAP berbasis akrual secara penuh, pada masa ini masih diperkenankan menggunakan SAP berbasis kas menuju akrual sampai dengan tahun 2015.

Perubahan dari basis kas menjadi basis akrual dalam akuntansi pemerintahan merupakan bagian dari pola yang ingin dibentuk dalam reformasi di bidang keuangan negara, sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang undang nomor

17 Tahun 2003. Oleh karena itu, perubahan basis akuntansi pemerintahan di Indonesia dari basis kas menuju basis akrual dilakukan secara bertahap.

Laporan keuangan pemerintah daerah disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh pemerintah daerah selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan pemerintah daerah digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan dan belanja dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, menilai efektivitas dan efisiensi pemerintah daerah, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

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

- a. Akuntabilitas, mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada pemerintah daerah dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik
- b. Manajemen, membantu para pengguna laporan keuangan untuk mengevaluasi pelaksanaan kegiatan suatu pemerintah daerah dalam periode pelaporan sehingga memudahkan fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian atas seluruh aset, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah daerah untuk kepentingan masyarakat
- c. Transparansi, memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki

hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.

- d. Keseimbangan Antargenerasi (*Intergenerational equity*), membantu para pengguna laporan untuk mengetahui apakah penerimaan pemerintah daerah pada periode laporan cukup untuk membiayai seluruh pengeluaran yang dialokasikan dan apakah generasi yang akan datang diasumsikan akan ikut menanggung beban pengeluaran tersebut. (Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri Nomor 13 Tahun 2006; 2006)

Menurut hasil Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang dikutip pada majalah Akuntan Indonesia Edisi No.18/Tahun III/Juli 2009 “Kualitas laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) terus mengalami penurunan, cenderung semakin buruk”. Selain itu Menteri Dalam Negeri yang di kutip Kompas (9/11/2011) menilai bahwa sistem pelaporan penyelenggaraan keuangan pemerintah daerah (Pemda) tidak efisien dalam hal waktu dan anggaran. Ini karena Pemda harus membuat laporan keuangan minimal lima buah yang ditunjukkan ke pemerintah pusat dan DPRD dalam kurun waktu satu tahun anggaran.

Kemudian pernyataan BPK yang dikutip oleh Hapsari, dalam jurnal Peranan Standar Akuntansi Pemerintahan Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, Tahun 2008 “*Pimpinan BPK resmi mengumumkan bahwa atas hasil pemeriksaan yang telah dilakukan atas 362 Laporan Keuangan Daerah (LKPD)*

*propinsi/kabupaten/kota terdapat 3 daerah yang baik laporan keuangannya yang berarti mendapat predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yakni Kota Surabaya, Kabupaten Pontianak, Kabupaten Sambas. Ada 284 daerah dengan predikat Wajar Dengan Pengecualian (WDP), dan 19 daerah berpredikat Tak Wajar, serta 56 daerah laporan keuangannya memperoleh predikat Disclimer”.*

Terkait dengan hasil laporan keuangan di Kabupaten Tulang Bawang dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mendapatkan opini laporan keuangan Wajar Dengan Pengecualian (WDP) pada tahun 2010, yang menandakan bahwa Kabupaten Tulang Bawang, masih memiliki kekurangan dalam hal pembuatan laporan keuangan baik laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten maupun laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah (SKPD).

Penghujung tahun 2009, Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang mensosialisasikan program SIAKD (Sistem Informasi Akuntansi Keuangan Daerah) yang menggunakan sistem *Lokal Area Network* antara SKPD dengan Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten. Keinginan Pemerintah Daerah Kabupaten Tulang Bawang dalam mendapatkan opini laporan keuangan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) pada tahun mendatang sangat kuat, sehingga pemerintah daerah harus secara bertahap memenuhi perubahan menuju basis akrual dengan menerapkan pelaporan akuntansi keuangan daerah berbasis kas menuju akrual (*Cash Toward Accrual*).

Komitmen Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang tercermin dengan dikeluarkannya Peraturan Bupati Tulang Bawang Nomor 11 Tahun 2011, Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Kabupaten Tulang Bawang. Di dalam Peraturan Bupati ini diatur mengenai prinsip prinsip dasar akuntansi yang dibangun atas dasar kerangka konseptual yang mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintahan.

Kabupaten Tulang Bawang sebagai salah satu daerah otonom di Provinsi Lampung telah mempunyai susunan organisasi lembaga teknis daerah yang terstruktur dalam mengendalikan pembangunan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing. Hal ini sesuai dengan yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tulang Bawang Nomor 19 Tahun 2008 yang mengatur tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Tulang Bawang.

Tiap Dinas, Badan, Kantor dan Bagian di lingkungan kabupaten Tulang Bawang turut berperan aktif dalam pembangunan, salah satunya adalah kegiatan yang menyangkut pembangunan sarana dan prasarana fisik. Dinas Pekerjaan Umum yang berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2008 Pasal 10 ayat (1) mempunyai tugas pokok melaksanakan pemerintahan dibidang Pekerjaan Umum. Berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, sehingga setiap perencanaan dan pelaksanaan pembangunan sarana fisik yang menunjang jalannya pemerintahan daerah Kabupaten Tulang Bawang terkonsentrasi pada Dinas Pekerjaan Umum, termasuk bangunan fisik yang meliputi gedung, sarana jalan, dan bangunan pendukung lainnya.

Dinas Pekerjaan Umum kabupaten merupakan salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang melaksanakan kegiatan dengan anggaran yang berasal dari APBD, sehingga Dinas Pekerjaan Umum juga melaksanakan pertanggungjawaban laporan keuangan. Dinas Pekerjaan Umum sendiri mempunyai fungsi mengimplementasikan efektivitas sistem penggunaan keuangan daerah setiap tahun anggaran dengan cara melakukan pengawasan pekerjaan dan pelaporan penggunaan keuangan daerah dengan tujuan agar pembangunan dapat terarah, terpola dan terkendali. Jika di tinjau dari pengelolaan anggaran keuangan belanja daerah Kabupaten Tulang Bawang, Dinas Pekerjaan Umum menyerap dana sekitar 66 % dana APBD Murni Tahun Anggaran 2012, serta 48 % dana yang diusulkan APBD Perubahan pada Tahun Anggaran 2012 (Sumber : Data diolah dari Rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara APBD TA 2012 Kabupaten Tulang Bawang). Kegiatan tersebut ditambah dengan kucuran Dana Alokasi Khusus (DAK) Tahun Anggaran 2012 untuk sektor Pekerjaan Umum sebesar Rp. 13.031.705.900,- (sumber : Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 209/PMK.07/2011 Tentang Pedoman Umum dan Alokasi DAK TA. 2012). Dana dana ini terbagi dalam Infrastruktur jalan, Irigasi, Air Minum, Praspem Daerah dan sarana perdesaan.

Dinas Pekerjaan Umum dengan kucuran dana yang menyerap 68% dari SKPD lainnya yang ada di Kabupaten Tulang Bawang secara moral memiliki tanggung jawab yang cukup berat dalam memberikan laporan keuangan. Penulis tertarik ingin mengevaluasi laporan keuangan daerah berdasarkan standar akuntansi pemerintah daerah yang dibuat oleh Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Tulang

Bawang, serta apa kelebihan dan kekurangannya dalam pelaporan keuangan. Dengan demikian hasil evaluasi diharapkan bisa menjadikan Dinas Pekerjaan Umum menjadi SKPD yang memiliki tata pemerintah yang baik dan bersih (*good and clean governance*).

## **B. Perumusan dan Batasan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah dimaksud, permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah laporan keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Tulang Bawang sudah berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah ?
2. Apakah kelebihan dan kekurangan laporan keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Tulang Bawang berdasarkan standar akuntansi pemerintah yang ada ?

Sebagai batasan masalah penulis membatasi ruang lingkup penelitian yang hanya mencakup evaluasi laporan keuangan berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah yang ada di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Tulang Bawang, yang dimulai dari proses sampai dengan evaluasi. Penulis tidak membahas mengenai rincian perhitungan akuntansi dan analisa laporan keuangan Dinas PU, juga tidak membahas secara detail mengenai sistem akuntansi yang dipakai. Penulis hanya meneliti mengenai Evaluasi Laporan Keuangan Apakah sesuai Standar Akuntansi Pemerintah yang merupakan pedoman dalam penyajian Laporan keuangan SKPD.

Pada akhirnya, dari evaluasi penyajian laporan keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Tulang Bawang, penulis dapat menarik kesimpulan tentang kebijakan penggunaan Standar Akuntansi Pemerintah pada laporan keuangan, dengan mengkaji aspek komponen laporan keuangan dan komponen karakter kualitatif dari sebuah laporan keuangan daerah berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah.

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui laporan keuangan daerah pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Tulang Bawang berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah.
2. Untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan laporan keuangan daerah yang ada di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Tulang Bawang berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Penelitian dapat menambah wawasan tentang Laporan Keuangan Daerah yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah di Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD), khususnya Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Tulang Bawang.

2. Penulis dapat mengevaluasi tentang kebijakan penerapan Standar Akuntansi Pemerintah di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Tulang Bawang berdasarkan komponen laporan keuangan dan komponen karakter kualitatif dari sebuah laporan keuangan.
3. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan, khususnya Dinas Pekerjaan Umum dan SKPD pada umumnya dalam pelaporan keuangan yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah dengan kekurangan dan kelebihan yang ada.