

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penatausahaan Keuangan Daerah

Penatausahaan keuangan daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari proses Pengelolaan Keuangan Daerah, baik menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 maupun berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Uraian tentang penatausahaan keuangan daerah mencakup hal-hal sebagai berikut: (a) asas umum penatausahaan keuangan daerah; (b) pelaksanaan penatausahaan keuangan daerah; (c) penatausahaan penerimaan; dan (d) penatausahaan pengeluaran.

Menurut Mahmud dalam Forum Dosen Akuntansi Sektor Publik (2003 :

24) menyatakan bahwa :

Selama masa pra otonomi daerah dan desentralisasi fiskal belum ada system akuntansi keuangan daerah yang baik, yang ada baru sebatas tata buku. Pengelolaan keuangan daerah mendasarkan pada buku manual administrasi keuangan daerah (MAKUDA) tahun 1981 yang pada esensinya tidak berisi akuntansi tetapi sekedar penatausahaan keuangan atau tata buku.

Sebagai upaya konkrit reformasi keuangan daerah, pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000 tentang

Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dan PP Nomor 108 Tahun 2000 tentang Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. Sementara itu, petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan PP Nomor 105 Tahun 2000 serta untuk secara bertahap mengganti model tata buku sebagaimana dalam Manual Administrasi Keuangan Daerah menjadi system akuntansi, maka dikeluarkan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002.

Sejak masa reformasi masalah keuangan daerah merupakan masalah yang banyak dibicarakan dalam konteks sektor publik. Halim (2004:19) mengartikan “keuangan daerah sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang itu belum dimiliki/dikuasai oleh Negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan undangundang yang berlaku”.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam ketentuan umumnya menyatakan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan daerah tersebut.

Kebijakan keuangan daerah senantiasa diarahkan pada tercapainya sasaran pembangunan, terciptanya perekonomian daerah yang mandiri sebagai

usaha bersama atas asas kekeluargaan berdasarkan demokrasi ekonomi yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan peningkatan kemakmuran rakyat yang merata.

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan Pemerintah, yang terdiri atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan akuntansi pemerintahan, serta peningkatan kualitas LKPP dan LKPD.

B. Latar Belakang Munculnya SAP

Gagasan perlunya standar akuntansi pemerintahan sebenarnya sudah lama ada, namun baru pada sebatas wacana. Seiring dengan berkembangnya akuntansi di sector komersil yang dipelopori dengan dikeluarkannya Standar Akuntansi Keuangan oleh Ikatan Akuntan Indonesia (1994), kebutuhan standar akuntansi pemerintahan kembali menguat. Oleh karena itu Badan Akuntansi Keuangan Negara (BAKUN), Departemen Keuangan mulai mengembangkan standar akuntansi.

Bergulirnya era reformasi memberikan sinyal yang kuat akan adanya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Salah satunya adalah PP 105/2000 yang secara eksplisit menyebutkan perlunya standar akuntansi pemerintahan dalam pertanggungjawaban keuangan daerah.

Pada tahun 2002 Menteri Keuangan membentuk Komite Standar Akuntansi Pemerintah Pusat dan Daerah yang bertugas menyusun konsep standar akuntansi pemerintah pusat dan daerah yang tertuang dalam KMK 308/KMK.012/2002.

UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamanatkan bahwa laporan pertanggungjawaban APBN/APBD harus disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi Pemerintahan, dan standar tersebut disusun oleh suatu komite standar yang indenden dan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharan Negara kembali mengamanatkan penyusunan laporan pertanggungjawaban pemerintah pusat dan daerah sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan, bahkan mengamanatkan pembentukan komite yang bertugas menyusun standar akuntansi pemerintahan dengan keputusan presiden. Dalam penyusunan standar harus melalui langkah-langkah tertentu termasuk dengar pendapat (hearing), dan meminta pertimbangan mengenai substansi kepada BPK sebelum ditetapkan dalam peraturan pemerintah.

C. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 Tentang Standar Akuntansi Pemerintah

Dalam rangka mewujudkan tata kelola yang baik (good governance), pemerintah terus melakukan usaha-usaha untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara. Usaha reformasi

keuangan Negara mencakup bidang peraturan perundang-undangan, kelembagaan, system, dan peningkatan kualitas sumber daya manusia. Untuk dapat mencapai good governance diharapkan penyusunan dan penyajian laporan keuangan dapat berpedoman pada sebuah standar akuntansi dalam rangka peningkatan kualitas laporan keuangan.

Dibidang peraturan perundangan-undangan, pemerintah dengan persetujuan DPR-RI telah menetapkan suatu paket undang-undang dibidang keuangan Negara, yaitu Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan Negara, undang-undang Nomor 1 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang Nomor tahun 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketiga Undang-undang tersebut menjadi dasar bagi institusi Negara mengubah pola administrasi keuangan menjadi pengelolaan keuangan.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 mewajibkan Presiden dan Gubernur, Bupati, Walikota untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN atau APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan Laporan keuangan perusahaan Negara atau daerah dan badan lainnya. Disebutkan pula bahwa bentuk dan isi laporan keuangan tersebut disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan.

Kedudukan SAP adalah sesuai dengan Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, SAP ditetapkan dengan Peraturan

Pemerintah. Setiap entitas pelaporan pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menerapkan SAP. Selain itu, diharapkan adanya upaya pengharmonisan berbagai peraturan baik di pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Ruang lingkup SAP diterapkan di lingkungan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan satuan organisasi di lingkungan pemerintah pusat atau daerah, jika menurut peraturan perundang-undangan satuan organisasi dimaksud wajib menyajikan laporan keuangan.

Dengan ditetapkannya PP SAP maka pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah memiliki suatu pedoman dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan sesuai dengan prinsip-prinsip yang berlaku secara internasional. Hal ini menandai dimulainya suatu era baru dalam pertanggungjawaban pelaksanaan APBN atau APBD dalam rangka memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Diharapkan seluruh instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat mengimplementasikan SAP dengan baik sehingga laporan keuangan pemerintah dapat memberikan informasi yang lengkap dan andal kepada pihak lain.

D. Perbandingan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 dengan Standar Akuntansi Pemerintahan

Kepmendagri Nomor 29 tahun 2002 dan SAP memiliki pola perubahan yang dapat dilihat tabel di bawah ini :

Tabel 1. Perbandingan Kepmendagri No.29 tahun 2002 dengan SAP

| Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 | SAP |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Basis Kas Modifikasi | Basis Kas untuk pengakuan pendapatan, belanja dan pembiayaan (LRA) |
| Aktiva tetap diakui pada akhir periode dengan menyesuaikan Belanja Modal yang terjadi Aktiva tetap selain tanah di depresiasi dengan metode garis lurus berdasarkan umur ekonomisnya | Aktiva/asset tetap diakui pada saat hak kepemilikannya berpindah dan atau saat diterima Asset tetap selain tanah dapat didepresiasi dengan metode garis lurus, metode saldo menurun, dan metode unit produksi |
| Kewajiban diakui pada akhir periode akuntansi melalui penyesuaian | Kewajiban diakui pada saat dana pinjaman diterima dan atau kewajiban timbul |
| Jenis Laporan Keuangan : <ul style="list-style-type: none"> • Laporan Perhitungan APBD • Neraca • Laporan Aliran Kas • Nota Perhitungan APBD | Jenis Laporan Keuangan : <ul style="list-style-type: none"> • Laporan Realisasi Anggaran (LRA) • Neraca • Laporan Arus Kas • Catatan atas Laporan Keuangan |
| Belanja dikategorikan : <ul style="list-style-type: none"> • Belanja Administrasi Umum • Belanja Operasi dan Pemeliharaan • Belanja Modal • Belanja Tidak Tersangka Masing-masing belanja dikelompokkan menjadi : <ul style="list-style-type: none"> • Belanja Pegawai dan Personalia • Belanja Barang dan Jasa • Belanja Perjalanan Dinas • Belanja Pemeliharaan | Belanja dikelompokkan menurut klasifikasi yaitu : Belanja Operasi <ul style="list-style-type: none"> • Belanja Pegawai • Belanja Barang • Bunga • Subsidi • Hibah • Bantuan Sosial Belanja Modal Belanja Tak Terduga |
| Laporan Aliran Kas dikelompokkan dalam 3 aktivitas yaitu : <ul style="list-style-type: none"> • Aktivitas Operasi • Aktivitas Investasi • Aktivitas Pembiayaan | Laporan Arus Kas dikelompokkan dalam 4 aktivitas yaitu : <ul style="list-style-type: none"> • Aktivitas Operasi • Aktivitas Investasi • Aktivitas Pembiayaan • Aktivitas non-anggaran |
| Jadwal tahapan penyiapan dokumen APBD tidak teratur secara rinci | Jadwal tahapan penyiapan dokumen penyusunan APBD diatur secara rinci dan ketat untuk mencapai target persetujuan DPRD paling lambat 1 tahun sebelum Tahun Anggaran dilakukan |

Sumber : Diolah dari Forum Dosen Akuntansi Sektor Publik

Dengan terjadinya perubahan peraturan dari Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 kepada Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang SAP, terjadi perubahan yang signifikan baik bersifat pragmatik maupun teknik operasionalnya terkait dengan penatausahaan keuangan daerah sampai pada teknik atau sistem akuntansinya.

E. Manfaat Penyusunan Laporan Keuangan berdasarkan SAP

Untuk menerapkan suatu peraturan ataupun system yang baru memang membutuhkan pemahaman, waktu dan penyesuaian juga materi yang mendukung. Tetapi dibalik kendala-kendala tersebut tentunya terdapat manfaat yang baik dalam penyajian laporan keuangan agar sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah. Adapun beberapa manfaat yang dapat dirasakan jika kita telah menerapkan sistem yang ada adalah :

- 1) Dapat menyajikan laporan keuangan daerah tepat pada waktunya sesuai dengan kalender anggaran tahunan yang telah ditetapkan dalam peraturan yang berlaku dan tidak terjadi lagi keterlambatan.
- 2) Lebih akurat dan transparansi dalam penyusunan laporan keuangan sehingga mengurangi atau bahkan mencegah terjadinya penyimpangan dan lain sebagainya.

F. Faktor Penghambat dalam Penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

1. Sumber Daya Manusia

Menurut Nawawi (2001 : 37)

“Sumber daya manusia adalah orang yang bekerja atau menjadi anggota suatu organisasi yang disebut personil, pegawai, pekerja, tenaga kerja, dan lain-lain.”

Menurut Susilo (2002 : 3)

“Sumber daya manusia adalah pilar penyangga utama sekaligus penggerak organisasi dalam usaha mewujudkan visi, misi, dan tujuannya”.

Dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan dibutuhkan tenaga sumber daya manusia atau pegawai untuk menjalankan perangkat pendukung yang dipergunakan dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan sehubungan dengan aplikasi Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah yang merupakan program tersendiri, sangat dibutuhkan pegawai yang mengerti dengan baik dan dapat menjalankan secara benar program aplikasi tersebut.

Karena sistem aplikasi tersebut merupakan sistem yang baru, maka pemerintahan daerah mempersiapkan pegawai melalui program pelatihan. Modul pelatihan disusun oleh Badan Akuntansi Keuangan Negara Departemen Keuangan RI dan setiap provinsi telah ada aplikasi Sistem Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah. Pelatihan dilakukan kepada pegawai yang bekerja khusus dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan tersebut.

Jumlah pegawai yang disyaratkan mengikuti pelatihan paling sedikit sesuai dengan jumlah computer dengan aplikasi Sistem Pemerintah Daerah di daerah yang bersangkutan. Kemampuan pegawai untuk dapat memahami program aplikasi tersebut dan dapat menjalankannya dengan benar tergantung kepada kualitas pegawai yang bersangkutan. Seorang pegawai akan lebih mudah dan cepat mengerti program aplikasi tersebut jika telah mengerti dasar-dasar pengoperasian komputer atau lebih mahir menggunakan aplikasi dalam komputer khususnya program *Office*.

2. Perangkat Pendukung

Perangkat pendukung utama yang dibutuhkan dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan adalah perangkat pendukung teknis. Perangkat pendukung teknis adalah *hardware* dan *software*. Pengertian dari *hardware* atau dalam bahasa indonesia-nya disebut juga dengan nama “perangkat keras” adalah salah satu komponen dari sebuah komputer yang sifat alat nya bisa dilihat dan diraba secara langsung atau yang berbentuk nyata, yang berfungsi untuk mendukung proses komputerisasi.

Sedangkan yang dimaksud dengan *software* secara umum dapat diartikan sebagai sekumpulan data-data elektronik yang tersimpan dan diatur oleh komputer yang berupa program atau instruksi untuk menjalankan dan mengeksekusi suatu perintah. *Software* merupakan perangkat yang ada di dalam computer yang tidak dapat kita sentuh dan tidak pula dapat kita lihat bentuk fisiknya.

Software berfungsi sebagai sarana interaksi antara pengguna dan perangkat keras. Perangkat lunak (*software*) yang digunakan adalah aplikasi khusus yang dinamakan program Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah dan selanjutnya secara otomatis mempersiapkan laporan keuangan daerah ketika laporan tersebut dibutuhkan. Pemerintah daerah akan menyusun laporan keuangan daerah mengacu pada standar akuntansi pemerintah.

G. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

1. Definisi dan Pengguna Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Laporan keuangan pemerintah daerah berdasarkan PP No. 24 tahun 2005 tentang SAP adalah “merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan”

Menurut Erlina (2008 : 18)

Laporan keuangan adalah produk akhir dari proses akuntansi yang telah dilakukan. Laporan keuangan yang disusun harus memenuhi prinsip-prinsip yang dinyatakan dalam PP No. 24 Tahun 2005. Laporan keuangan daerah hasil dari proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan dari transaksi ekonomi (keuangan) dari entitas pemerintah daerah yang dijadikan sebagai informasi dalam rangka pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah dan pengambilan keputusan ekonomi oleh pihak-pihak eksternal entitas pemerintah daerah yang memerlukannya. Laporan keuangan pemerintah daerah tersebut harus sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).

Penggunaan laporan keuangan pemerintah daerah adalah :

- a. Masyarakat
- b. Para wali rakyat, lembaga pengawas, dan lembaga pemeriksa
- c. Pihak yang member atau berperan dalam proses donasi, investasi, dan pinjaman
- d. Pemerintah

2. Peranan dan tujuan pelaporan keuangan Pemerintah Daerah

a. Peranan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (2005 : 7) :

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.

Menurut Erlina (2008 : 21)

Setiap entitas pelaporan 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 :

- 1) Akuntabilitas
Mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.
- 2) Manajemen
Membantu para pengguna untuk mengevaluasi pelaksanaan kegiatan suatu entitas pelaporan dalam periode pelaporan sehingga memudahkan fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian

aras seluruh aset, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah untuk kepentingan masyarakat.

3) **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 dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.

4) **Keseimbangan antargenerasi (intergenerational equity)**

Membantu para pengguna dalam mengetahui kecukupan penerimaan pemerintah pada periode pelaporan untuk membiayai seluruh pengeluaran yang dialokasikan dan apakah generasi yang akan datang diasumsikan akan ikut menanggung beban pengeluaran tersebut.

b. Tujuan Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Erlina (2008:20) :

Tujuan umum laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya.

Erlina (2008 : 20) menyatakan bahwa untuk memenuhi tujuan umum ini, laporan keuangan menyediakan informasi mengenai entitas pelaporan dalam hal :

1. Asset
2. Kewajiban
3. Ekuitas dana
4. Pendapatan
5. Belanja
6. Transfer
7. Pembiayaan
8. Arus kas

3. Karakteristik Kualitatif Laporan keuangan Pemerintah Daerah

Karakteristik kualitatif laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normative yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya.

Menurut Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (2005 : 10) :

Keempat karakteristik berikut ini merupakan prasyarat normatif yang diperlukan agar laporan keuangan pemerintah dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki :

a. Relevan

Laporan keuangan bisa dikatakan relevan apabila informasi yang termuat di dalamnya dapat mempengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini, dan memprediksi masa depan, serta menegaskan atau mengoreksi hasil evaluasi mereka di masa lalu. Dengan demikian, informasi laporan keuangan yang relevan dapat dihubungkan dengan maksud penggunaannya.

Informasi dapat dikatakan relevan jika memiliki kriteria :

- 1) Memiliki manfaat umpan balik (*feedback value*). Informasi memungkinkan pengguna untuk menegaskan atau mengoreksi ekspektasi mereka dimasa lalu.
- 2) Memiliki manfaat prediktif (*predictive value*). Informasi dapat membantu pengguna untuk memprediksi masa yang akan datang berdasarkan hasil masa lalu dan kejadian masa kini.

- 3) Tepat waktu. Informasi disajikan tepat waktu sehingga dapat berpengaruh dan berguna dalam pengambilan keputusan
- 4) Lengkap. Informasi akuntansi keuangan pemerintah disajikan selengkap mungkin, yaitu mencakup semua informasi akuntansi yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan.

b. Andal

Informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur, serta dapat diverifikasi. Informasi yang andal memenuhi karakteristik :

- 1) Penyajian jujur. Informasi menggambarkan dengan jujur transaksi transaksi serta peristiwa lainnya yang harus disajikan atau secara wajar dapat diharapkan untuk disajikan.
- 2) Dapat diverifikasi (*verifiability*). Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat diuji, dan apabila pengujian dilakukan lebih dari sekali oleh pihak yang berbeda, hasilnya tetap menunjukkan simpulan yang tidak berbeda jauh.
- 3) Netralitas. Informasi diarahkan pada kebutuhan umum dan tidak berpihak pada kebutuhan pihak tertentu.

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. Perbandingan dapat dilakukan secara internal dan eksternal.

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. Untuk itu, pengguna diasumsikan memiliki pengetahuan yang memadai atas kegiatan dan lingkungan operasi entitas pelaporan, serta adanya kemauan pengguna untuk mempelajari informasi yang dimaksud.

Menurut Erlina (2008 : 35) :

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 atau karena alasan-alasan kepraktisan. Tiga hal yang menimbulkan kendala dalam informasi akuntansi dan laporan keuangan pemerintah daerah yaitu :

- 1) Materialistis. Walaupun idealnya memuat segala informasi, laporan keuangan pemerintah hanya diharuskan memuat informasi yang memenuhi kriteria materialitas.
- 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. Keseimbangan antar karakteristik kualitatif

diperlukan untuk mencapai suatu keseimbangan yang tepat diantara berbagai tujuan normatif yang diharapkan dipenuhi oleh laporan keuangan pemerintah.

4. 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.

Menurut Erlina (2008:31)

Berikut ini adalah delapan prinsip yang digunakan dalam akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah :

a. Basis akuntansi

Basis akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan pemerintah adalah basis kas untuk pengakuan pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam Laporan Realisasi Anggaran dan basis akrual untuk pengakuan asset, kewajiban, dan ekuitas dalam neraca.

Basis kas untuk laporan realisasi anggaran berarti bahwa pendapatan diakui pada saat kas diterima direkening kas umum daerah atau oleh entitas pelaporan dan belanja diakui pada saat kas dikeluarkan dari rekening kas umum daerah atau entitas pelaporan. Entitas pelaporan tidak menggunakan istilah laba. Penentuan sisa lebih pembiayaan

anggaran untuk setiap anggaran periode tergantung pada selisih realisasi pendapatan dan belanja serta pembiayaan. Basis akrual untuk neraca berarti bahwa aset, kewajiban, dan ekuitas dana diakui dan dicatat pada saat terjadinya transaksi atau pada saat kejadian atau kondisi lingkungan atau kondisi lingkungan berpengaruh pada keuangan pemerintah, tanpa memperhatikan 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 aset tersebut pada saat perolehan. Kewajiban dicatat sebesar jumlah kas dan setara kas yang diharapkan akan dibayarkan untuk memenuhi kewajiban di masa yang akan datang dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah. Nilai historis lebih dapat diandalkan daripada penilaian yang lain karena lebih obyektif dan dapat diverifikasi. Dalam hal tidak terdapat nilai historis, dapat digunakan nilai wajar aset atau kewajiban terkait.

c. Prinsip realisasi

Bagi pemerintah, pendapatan yang telah diotorisasikan melalui anggaran pemerintah selama satu tahun fiscal akan digunakan untuk membayar hutang dan belanja dalam dalam periode tersebut. Prinsip layak temu biaya-pendapatan (*matching-cost against revenue*

principle) dalam akuntansi pemerintah tidak mendapat penekanan sebagaimana dipraktekan dalam akuntansi komersial.

d. Prinsip substansi mengungguli bentuk

Informasi dimaksudkan untuk menyajikan dengan lancar 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 atau berbeda dengan aspek formalitasnya, maka hal tersebut harus diungkapkan dengan jelas dalam Catatan atas Laporan Keuangan.

e. Prinsip Periodesitas

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 Periode utama yang digunakan adalah tahunan. Namun, Peremendagri Nomor 13 tahun 2006 menentukan pemerintah daerah atau SKPD diharapkan membuat laporan semester pertama dan laporan prognosis untuk satu semester kedepan.

f. Prinsip konsistensi

Perlakuan akuntansi yang sama diterapkan pada kejadian yang serupa dari periode ke periode oleh suatu entitas pelaporan maupun entitas

akuntansi (prinsip konsistensi internal). Hal ini tidak berarti bahwa tidak boleh terjadi perubahan dari suatu metode akuntansi ke metode akuntansi yang lain. Metode akuntansi yang dipakai dapat diubah dengan syarat bahwa metode yang baru diterapkan mampu memberikan informasi yang lebih baik dibanding metode lama. Pengaruh atas perubahan penerapan metode ini diungkapkan dalam Catatan atas Laporan Keuangan.

g. Prinsip pengungkapan lengkap

Laporan keuangan menyajikan secara lengkap informasi yang dibutuhkan oleh pengguna, informasi yang dibutuhkan oleh pengguna laporan keuangan dapat ditempatkan pada lembar muka (*on the face*) laporan keuangan atau Catatan atas Laporan Keuangan

h. Prinsip penyajian wajar

Laporan keuangan menyajikan dengan wajar laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan. Faktor pertimbangan sehat bagi penyusun laporan keuangan diperlukan ketika menghadapi ketidakpastian peristiwa dan keadaan tertentu. Ketidakpastian seperti itu diakui dengan mengungkapkan hakikat sertatingkatnya dengan Menggunakan pertimbangan sehat dalam penyusunan laporan keuangan. Pertimbangan sehat mengandung unsur kehati-hatian pada saat melakukan perkiraan dalam kondisi ketidakpastian sehingga aset atau pendapatan tidak

dinyatakan terlalu tinggi dan kewajiban tidak dinyatakan terlalu rendah. Namun demikian, pengguna pertimbangan sehat tidak memperkenankan, misalnya, pembentukan cadangan tersembunyi, sengaja menetapkan aset atau pendapatan yang terlampaui rendah, atau sengaja mencatat kewajiban atau belanja yang terlampaui tinggi, sehingga laporan keuangan menjadi tidak netral dan tidak andal.

5. Unsur-Unsur dan Bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

a. Laporan Realisasi Anggaran

Laporan realisasi anggaran menyediakan informasi mengenai informasi mengenai realisasi pendapatan, belanja, dan pembiayaan dari suatu entitas yang masing-masing dapat diperbandingkan dengan anggarannya. Laporan realisasi anggaran dapat menyediakan informasi kepada para pengguna laporan tentang indikasi apakah sumber daya ekonomi yang diperoleh dan digunakan :

- 1) Telah dilaksanakan secara efisien, efektif dan hemat
- 2) Telah sesuai dengan anggarannya
- 3) Telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Menurut Ulum (2004 : 192)

Bahwa komponen yang dicakup secara langsung oleh laporan realisasi anggaran meliputi unsur pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Masing-masing komponen didefinisikan sebagai berikut :

- 1) Pendapatan adalah semua penerimaan kas umum Negara/kas daerah yang menambah ekuitas dana dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang menjadi hak pemerintah pusat/daerah, yang tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah pusat/daerah.
- 2) Belanja adalah semua pengeluaran kas umum Negara/kas daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh kembali pembayarannya oleh pemerintah.
- 3) Pembiayaan (*financing*) adalah seluruh transaksi keuangan pemerintah, baik penerimaan maupun pengeluaran yang perlu dibayar, atau akan diterima kembali, yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit dan atau memanfaatkan surplus anggaran.

Bentuk laporan realisasi anggaran pemerintah Kota Bandar Lampung disajikan pada tabel 10 lampiran halaman 75.

b. Neraca

Neraca menggambarkan posisi keuangan pemerintah mengenai aset, kewajiban dan ekuitas dana pada tanggal tertentu. Unsur yang dicakup oleh neraca terdiri dari aset, kewajiban, dan ekuitas dana.

Menurut Ulum (2004:213) bahwa masing-masing unsur didefinisikan sebagai berikut :

- 1) Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan / atau oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi/sosial dimasa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan untuk pemeliharaan sumber-sumber daya karena alasan sejarah dan budaya.
- 2) Kewajiban adalah utang yang timbul dari peristiwa masalalu yang penyelesaiannya diharapkan mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah. Kewajiban dikelompokkan ke dalam kewajiban jangka pendek dan kewajiban jangka paanjang. Kewajiban jangka pendek merupakan kelompok kewajiban yang harus diselesaikan dalam waktu kurang dari dua belas bulan sejak tanggal pelaporan. Kewajiban jangka panjang adalah kelompok kewajiban yang penyelesaiannya baru wajib dilakukan setelah dua belas bulan sejak tanggal pelaporan
- 3) Ekuitas dana adalah kekayaan bersih pemerintah yang merupakan selisih antara aset dan kewajiban pemerintah. Ekuitas dana dapat diklasifikasikan sebagai berikut :
 - Ekuitas dana lancar, yaitu selisih antara aset lancar dan kewajiban jangka pendek

- Ekuitas dana investasi, yaitu selisih antara aset nonlancar dan dana cadangan atas kewajiban jangka panjang
- Ekuitas dana cadangan, yaitu dana yang dicadangkan untuk tujuan yang telah ditentukan sebelumnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Bentuk neraca pemerintahan kota / kabupaten berdasarkan PP No.24 tahun 2005 disajikan pada tabel 11 lampiran halaman 77 sedangkan bentuk Neraca pada DISPENDA kota Bandar Lampung disajikan pada tabel 12 lampiran halaman 79.

c. Laporan Arus Kas

Laporan arus kas menyajikan informasi kas sehubungan dengan kegiatan operasional, investasi, pembiayaan, dan transaksi non-anggaran yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas pemerintah pada periode tertentu.

Menurut Ulum (2004:228) unsur yang dicakup secara langsung dalam laporan arus kas terdiri dari penerimaan dan pengeluaran kas, yang masing-masing didefinisikan sebagai berikut.

- Penerimaan adalah semua penerimaan kas umum negara/kas daerah yang dibukukan dalam tahun anggaran yang bersangkutan
- Pengeluaran adalah semua pengeluaran kas umum negara/kas daerah yang dibukukan dalam tahun anggaran yang bersangkutan

Laporan arus kas menyajikan informasi penerimaan dan pengeluaran kas selama periode tertentu yang diklasifikasi berdasarkan aktivitas operasi, investasi, pembiayaan dan non anggaran. Satu transaksi tertentu dapat mempengaruhi arus kas dari beberapa aktivitas.

Bentuk laporan arus kas pemerintahan kabupaten disajikan pada tabel 13 di lampiran halaman 81.

d. Catatan atas Laporan Keuangan

Setiap entitas pelaporan diharuskan untuk menyajikan catatan atas laporan keuangan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari laporan keuangan untuk tujuan umum. Catatan atas laporan keuangan dimaksudkan agar laporan keuangan dapat dipahami oleh pembaca secara luas, tidak terbatas hanya untuk tertentu ataupun manajemen entitas pelaporan. Oleh karena itu, laporan keuangan mungkin mengandung informasi yang dapat mempunyai potensi kesalahpahaman diantara pembacanya. Untuk menghindari kesalahpahaman, laporan keuangan harus dibuat catatan atas laporan keuangan yang berisi informasi untuk memudahkan pengguna dalam memahami 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 pelapor dan informasi

lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan didalam Standar Akuntansi Pemerintahan serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar.

Menurut Ulum (2004:235) catatan atas laporan keuangan mengungkapkan hal-hal sebagai berikut :

1. Menyajikan informasi tentang kebijakan fiskal/keuangan, ekonomi, makro, pencapaian target Undang-undang APBD/Perda APBD, berikut kendala dan hambatan yang dihadapi dalam pencapaian target
2. Menyajikan ikhtisar pencapaian kinerja selama tahun pelaporan
3. Menyajikan informasi tentang dasar penyusunan laporan keuangan dan kebijakan-kebijakan akuntansi yang dipilih untuk diterapkan atas transaksi-transaksi dan kejadian-kejadian penting lainnya.
4. Mengungkapkan informasi yang diharuskan standar akuntansi pemerintah yang belum disajikan dalam lembar muka laporan keuangan.
5. Informasi yang menjelaskan pos-pos laporan keuangan sesuai dengan urutan sebagaimana pos-pos tersebut disajikan dalam lembar muka laporan keuangan, dan
6. Menyediakan informasi tambahan yang diperlukan untuk penyajian yang wajar, yang tidak disajikan dalam lembar muka laporan keuangan.