

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan akuntansi sektor publik, khususnya di Indonesia saat ini berkembang semakin pesat. Akuntansi sektor publik ini merupakan sistem akuntansi yang digunakan oleh lembaga-lembaga pemerintah sebagai bentuk pertanggung jawaban terhadap masyarakat. Di Era globalisasi saat ini persaingan menjadi sangat ketat dalam setiap aspek, dalam kondisi seperti ini mendorong untuk meningkatkan daya saing tidak terkecuali dalam instansi Pemerintah Daerah. Daya saing Pemerintah Daerah ini diharapkan akan tercapai dengan peningkatan kemandirian Pemerintah Daerah yang dapat diraih melalui adanya otonomi daerah. Otonomi daerah mewajibkan pemerintah daerah untuk selalu meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, merata, adil dan berkesinambungan. Dimana otonomi daerah ini diharapkan akan memperkecil rentan kendali pemerintah, maka sumber daya manusia serta potensi yang dimiliki daerah akan lebih optimal dalam pelaksanaannya. Dengan adanya pengelolaan secara mandiri kepada pemerintah daerah ini diharapkan mampu mempermudah pencapaian tujuan dalam perencanaan di pemerintah. Penyerahan kekuasaan penuh yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan, merencanakan dan mengelola semua aspek yang ada di daerah. Dalam usaha meningkatkan performa pemerintah dalam melaksanakan tugas

tanggungjawab sebagai penyelenggara otonomi daerah pemerintah selalu berupaya untuk memperbaiki sistem pengelolaan yang ada di internal pemerintah.

Unsur terpenting dalam implementasi prosestersebut adalah dengan pembentukan peraturan daerah sebagai instrumen yang strategis dalam mencapai tujuan untuk meningkatkan performa pengelolaan penyelenggaraan otonomi daerah. Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang ditujukan untuk mendorong terciptanya daya guna penyelenggaraan , dalam kewenangannya berhak menentukan tujuan dan target serta mengalokasikan sumber dana yang tersedia, selain itu berhak untuk membuat kebijakan sebagai rangka meningkatkan pelayanan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam membangun daerah. Melalui Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini, dilakukan pengaturan dimulai dari pemetaan Urusan Pemerintah yang akan menjadi prioritas hingga pelaksana otonomi seluas-luasnya. Dalam peraturan pemerintah daerah telah diatur secara rinci tentang Pemerintah Daerah, organisasi Perangkat Daerah, bentuk organisasi Perangkat Daerah, penataan organisasi Perangkat Daerah, tugas wewenang kewajiban dan hak Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, pembagian urusan Pemerintah Daerah serta Rancangan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi.

Sesuai Undang-Undang No.23 Tahun 2014, dalam penyelenggaraan administrasi pemerintah serta program dan kegiatan pemerintah, Kepala Daerah dibantu oleh perangkat daerah. Perangkat Daerah atau Organisasi Perangkat Daerah merupakan organisasi yang bertanggungjawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah untuk melaksanakan

wewenang daerah dengan efisien dan efektif. Pembentukan struktur organisasi dilaksanakan bertolak pada kerangka regulasi dengan kebutuhan obyektif dan kondisi lingkungan strategis daerah selalu dipertimbangkan. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merupakan bagian dari pemerintah daerah yang diberi kewenangan oleh Kepala Daerah untuk melaksanakan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik, serta mempertanggungjawabkan atas kewenangan yang dilimpahkan dengan membuat laporan keuangan.

Dalam era reformasi, pemerintah dituntut harus menjunjung prinsip akuntabilitas, transparansi dan partisipasi masyarakat. "Pemerintah daerah diwajibkan untuk menyusun laporan pertanggungjawaban yang menggunakan sistem akuntansi yang telah diatur oleh pemerintah pusat dalam bentuk undang-undang dan peraturan pemerintah yang bersifat mengikat seluruh pemerintah daerah. Salah satu bentuk konkrit untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara adalah dengan melakukan pengembangan kebijakan akuntansi pemerintah berupa Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang bertujuan untuk memberikan pedoman pokok dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah" (Ningtyas, 2015). Akuntansi keuangan daerah ini berperan penting dalam memperbaiki manajemen pengelolaan keuangan.

Mardiasmo (2004:35) dalam Usman dan Pakaya (2014) menegaskan bahwa sistem pertanggungjawaban keuangan suatu institusi dapat berjalan dengan baik, bila terdapat mekanisme pengelolaan keuangan yang baik pula. Pada tahun 2010 Pemerintah menerbitkan peraturan (PP) Nomor 71 tahun 2010 tentang

Standar Akuntansi Pemerintahan sebagai pengganti PP Nomor 24 tahun 2005. Pada tahun 2013 terbitlah Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 64 tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Berbasis Akrual di Pemerintah Daerah. Berlakunya PP Nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual membawa perubahan besar dalam sistem pelaporan keuangan di Indonesia, yaitu perubahan dari basis kas menuju akrual menjadi basis akrual penuh dalam pengakuan transaksi keuangan pemerintah. Diharapkan dengan adanya perubahan basis tersebut mampu memberikan gambaran yang lengkap atas posisi keuangan pemerintah dan menyajikan informasi yang sebenarnya mengenai hak dan kewajiban pemerintah serta mewujudkan manajemen pemerintah yang akuntabel.

Sebagai penunjang pengelolaan keuangan daerah secara efisien dan efektif, pemerintah perlu penataan anggaran keuangan daerah secara memadai. Upaya yang dilakukan pemerintah untuk mencapai tujuan tersebut salah satunya yaitu dengan menerbitkan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah No.02. Dalam PSAP No.02 ini mengatur tentang Laporan Realisasi Anggaran. Laporan Realisasi Anggaran ini disusun guna menyediakan informasi tentang anggaran dan realisasi entitas pelaporan secara tersanding untuk satu periode. Pencapaian target dan tujuan yang telah disepakati berdasarkan undang-undang ini dapat dilihat dari penyandingan antara anggaran dan realisasinya. Untuk mengetahui kesesuaian Laporan Realisasi Anggaran yang telah disusun dengan PSAP No.02, maka perlu dilakukannya evaluasi atas hasil dari penyusunan anggaran tersebut. Yang dimaksud adalah apakah laporan realisasi

anggaran sudah tersusun dengan baik, efektif serta efisien dengan didukung bukti yang ada.

Adanya peraturan tersebut, pada kenyataannya BPK masih banyak menemukan penyimpangan dalam Realisasi Anggaran. Pada tahun 2013 dinyatakan bahwa terdapat penyimpangan anggaran dalam laporan keuangan yang terjadi di Kabupaten Kendal. Ditemukan beberapa pengadaan di Kabupaten Kendal tidak dilaksanakan sesuai dengan bastek. Salah satu kasusnya Mastur menyebut “dugaan penyelewengan terlihat dari kucuran dana Persatuan Sepak Bola Indonesia Kendal dimana alokasi dana Persik Kendal diduga banyak yang fiktif. Dimana dalam pembelian kursi penonton tidak sesuai dengan harga wajar dipasaran, harga yang dicantumkan Rp. 2 juta untuk setiap setnya. Selain itu untuk menunjukkan surat pertanggungjawaban dana saja pihak dinas terkait kewalahan. Hal ini tidak sesuai dengan penerapan PSAP No. 02 Tentang Realisasi Anggaran dimana semua informasi harus relevan mengenai bentuk belanja, dan pengakuan pengeluarannya terjadi bisa dipertanggungjawabkan. Dari Temuan tersebut mendukung hasil audit BPK yang memberikan Opini Wajar Dengan Pengecualian pada Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Kendal (Kurniawan, A. 2014). Fenomena tersebut menimbulkan dugaan bahwa masih adanya ketidaksesuaian penyusunan Realisasi Anggaran di Kabupaten Kendal dengan standar yang berlaku yaitu Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) Nomor 02. Laporan Realisasi Anggaran merupakan salah satu laporan keuangan pemerintah yang dijadikan *output* untuk menjadi dasar penilaian kinerja pemerintah. Dari masalah

tersebut membuktikan bahwa kinerja pemerintah daerah masih kurang optimal dan efektif.

Evaluasi Laporan Realisasi Anggaran ini sangat penting dilakukan untuk mengetahui kesesuaian penyusunan Laporan Realisasi Anggaran dengan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah No.02. Evaluasi Laporan Realisasi Anggaran juga diperlukan untuk mengukur pencapaian kinerja pemerintah daerah sebagai pertanggungjawaban atas penyusunan anggaran-anggaran yang tercantum. Penyusunan anggaran yang dilakukan harus sesuai dengan peraturan yang ada agar lebih optimal dalam mewujudkan manajemen pemerintahan yang akuntabel. Untuk itu keberhasilan terletak dikemahiran para pejabat yang duduk dikursi birokrasi pemerintah, dimana mereka dituntut tidak hanya menyelenggarakan sekedarnya saja, tetapi harus mengadakan penyelenggaraan yang mengedepankan kualitas dan profesionalitas. Pengelolaan keuangan dilakukan secara profesional mengarah ke tercapainya penyelenggaraan pemerintah yang efektif dan efisien dengan menunjukkan kinerja instansi pemerintah yang baik. Kinerja instansi pemerintah menjadi lebih baik dan optimal menjadikan pencapaian tujuan dan sasaran dalam penyelenggaraan otonomi daerah menjadi lebih mudah untuk dicapai. Kinerja instansi pemerintah yang profesional ini mengakibatkan pengelolaan anggaran yang disusun menjadi lebih efektif dan efisien. Kinerja instansi pemerintah yang profesional berarti bahwa kinerja pemerintah dalam penyusunan laporan realisasi anggaran harus sesuai dengan peraturan serta dalam pelaksanaannya dapat menghasilkan kebijakan yang mampu membawa kemakmuran pada daerahnya. Oleh karenanya pemerintah selalu

berupaya untuk memperbaiki kinerjanya agar dapat mencapai tujuan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Mahsun (2006:31) memaparkan bahwa organisasi publik memiliki sifat dan karakteristik yang unik. Sehingga organisasi sektor publik memerlukan ukuran penilaian kinerja yang lebih luas, tidak hanya mengukur tingkat finansial dan tingkat efisiensi, oleh karena itu tidaklah mudah untuk melakukan penilaian kinerja dalam organisasi sektor publik terutama yang *pure nonprofit* seperti pemerintah. Selama ini pengukuran kinerja instansi pemerintah hanya berfokus pada kinerja keuangan yaitu target pendapatan atau penerimaan serta kemampuan dalam menyerap anggaran. Oleh karenanya suatu instansi dikatakan berhasil jika dapat menyerap 100% anggaran pemerintah, meskipun hasil serta dampak yang dicapai dari pelaksanaan program tersebut masih berada jauh di bawah standard (Mahsun, dkk., 2006: 152-153).

Dari fokus masalah tersebut menimbulkan dugaan adanya Pengaruh Penerapan PSAP Nomor 02 terhadap kinerja instansi pemerintah daerah, yaitu bahwa ketidaksesuaian penyusunan Laporan Realisasi Anggaran dengan PSAP No.02 menyebabkan penilaian kinerja instansi pemerintah tersebut kurang profesional menjadikan kinerja kurang efektif dan efisien dalam melaksanakan kewenangannya sebagai penyelenggaraan otonomi daerah. Kurang optimal dalam mewujudkan manajemen pemerintah yang akuntabel menjadikan kinerja pemerintah tersebut masih rendah. Pemerintah Kabupaten Kendal berupaya pengelolaan keuangan daerah secara efisien dan efektif serta terus meningkatkan akuntabilitas keuangan. Untuk itu Pemerintah Kabupaten Kendal selalu berupaya mengoptimalkan dalam menyusun Laporan Realisasi Anggaran yang merupakan salah satu komponen dari Laporan Keuangan Pemerintah sebagai bentuk

pertanggungjawaban. Mengingat pentingnya kesesuaian dalam penyusunan Laporan Realisasi Anggaran agar tidak terjadi kesalahan dalam mengambil keputusan bagi pihak pengguna dan manipulasi ataupun penyimpangan dalam penyusunannya, untuk itu saya ingin menilai dan meneliti Laporan Realisasi Anggaran yang disajikan oleh Pemerintah Kabupaten Kendal. Dalam hal untuk mengetahui bahwa PSAP Nomor 02 telah diterapkan dalam penyusunan laporan realisasi anggaran, maka diperlukan evaluasi atas hasil dan proses menyusun kegiatan yang dianggarkan seperti laporan realisasi, proses penganggaran, dan bukti pendukung serta melihat hubungan kesesuaian laporan dengan standar yang berlaku serta pengaruhnya terhadap kinerja instansi pemerintah yang baik.

Beberapa penelitian tentang penerapan Standar Akuntansi Pemerintah, serta Evaluasi PSAP No.02 Tentang Laporan Realisasi Anggaran ini sebelumnya sudah pernah dilakukan oleh beberapa orang dengan tingkat pemfokusan yang berbeda-beda. Stefani (2014) meneliti “Penerapan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah Nomor 02 Tentang Laporan Realisasi Anggaran”, studi kasus dilakukan pada pemerintah daerah Kabupaten Grobogan dan menyimpulkan dilihat secara keseluruhan bahwa penyajian laporan realisasi anggaran yang disusun Pemerintah Kabupaten Grobogan telah sesuai dengan PSAP 02 dalam PP No.71 Tahun 2010 dengan hasil rata-rata sebesar 3,79. Selanjutnya Asmianti dan Walandouw (2015) “Evaluasi Penerapan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah Tentang Penyajian Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara”. Dalam penelitian tersebut menyatakan bahwa laporan realisasi anggaran yang disajikan Pemda Minahasa Utara telah sesuai dengan PSAP No.02, yaitu sudah mengidentifikasi secara jelas, tentang

informasi mengenai nama entitas pelaporan atau sarana identifikasi lainnya, ruang lingkup pelaporan, periode pelaporan, unit moneter pelaporan, dan satuan angka yang digunakan. Periodisasi yang disajikan telah sesuai dimana laporan realisasi anggaran disajikan sekali dalam setahun. Sedangkan Untari (2015) “Analisis Efisiensi Dan Efektivitas Pelaksanaan Realisasi Anggaran Belanja Langsung Dinas Pendidikan Kota Semarang” dengan hasil menyatakan bahwa pencapaian belanja langsung Dinas Pendidikan Kota Semarang dalam tingkat efektivitas pada tahun 2011-2014 sudah dikategorikan efektif dalam melaksanakan program dan kegiatan pada belanja tersebut. Dalam penelitian Wibawa, dkk (2016) yang berjudul Pengaruh Implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis AkruaL Dan Efektivitas Fungsi Pengawasan Terhadap Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Daerah Kota Tegal menyatakan bahwa implementasi standar akuntansi pemerintahan berbasis akruaL berpengaruh tidak signifikan terhadap kinerja dan efektivitas fungsi pengawasan berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Serta penelitian Pamungkas, B (2012) yang berjudul Pengaruh Penerapan Akuntansi Sektor Publik dan Pengawasan Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Dan Implikasinya Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah menyimpulkan bahwa penerapan akuntansi sektor publik berpengaruh signifikan terhadap kinerja instansi, dimana penerapan tersebut memberikan sumbangsi dalam meningkatkan kinerja instansi dalam mempertanggung jawabkan mengenai sajian informasi berkenaan dengan tujuan. Putri, A.S (2014) meneliti Penerapan PSAP Nomor 02 (Tentang Laporan Realisasi Anggaran) Terhadap Capaian Indikator Kinerja Utama Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat dengan hasil penelitian menunjukkan PSAP

Nomor 02 telah diterapkan dengan Indikator Penyusunan Laporan Realisasi Anggaran, 13item (72,22%) sudah diterapkan dan 5 item (27,77%) belum diterapkan dengan Pencapaian Indikator Kinerja Utama (IKU) dari 12 sasaran utama meningkat dari tahun sebelumnya.

Penelitian ini merupakan replikasi dan pengembangan dari penelitian-penelitian sebelumnya, dengan fokus permasalahan yang berbeda. Berdasarkan uraian masalah diatas, maka akan mengadakan penelitian dengan Judul **“Pengaruh Penerapan PSAP NO.02 Tentang Laporan Realisasi Anggaran terhadap Kinerja Instansi (Studi Kasus pada Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal)”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka perumusan masalah yang menjadi dasar penelitian adalah :

Apakah terdapat pengaruh penerapan PSAP Nomor 02 Tentang Laporan Realisasi Anggaran terhadap kinerja instansi pemerintah di Kabupaten Kendal?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah diatas, tujuan dari penelitian ini adalah:

Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh penerapan PSAP Nomor 02 Tentang Laporan Realisasi Anggaran terhadap kinerja instansi pemerintah di Kabupaten Kendal.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagi Pemerintah.

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal mengenai Laporan Realisasi Anggaran agar lebih baik untuk tahun selanjutnya. Selain itu diharapkan mampu mendorong untuk meningkatkan pengelolaan anggaran yang profesional dan akuntabel.

2. Bagi Peneliti sendiri.

Penelitian ini merupakan bahan intelektual yang diharapkan mampu meningkatkan pemahaman yang berkaitan dengan akuntansi sektor publik dan untuk meningkatkan ketrampilan dalam pembuatan karya tulis ilmiah.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya.

Diharapkan penelitian ini menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya dibidang Ilmu Akuntansi yang berfokus pada Akuntansi Sektor Publik yang berkaitan dengan Laporan Realisasi Anggaran.