

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Mewujudkan *Good Governance* diperlukan perubahan paradigma pemerintahan yang mendasar dari sistem lama yang serba sentralistis, dimana pemerintah pusat sangat kuat dalam menentukan kebijakan. Paradigma baru tersebut menuntut suatu sistem yang mampu mengurangi ketergantungan dan bahkan menghilangkan ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, serta bisa memberdayakan daerah agar mampu berkompetisi baik secara regional, nasional maupun internasional. Menanggapi paradigma baru tersebut maka pemerintah memberikan otonomi kepada daerah seluas-luasnya yang bertujuan untuk memungkinkan daerah mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri.

Laporan realisasi anggaran juga merupakan wujud kinerja suatu instansi lembaga pemerintah dalam menjalankan kegiatan yang telah direncanakan. Laporan Realisasi Anggaran menyediakan informasi yang berguna dalam memprediksi sumber daya ekonomi yang akan diterima untuk mendanai kegiatan pemerintah pusat dan daerah dalam periode mendatang dengan cara menyajikan laporan secara komparatif.

Laporan Realisasi Anggaran yang disusun oleh suatu entitas akan menyajikan Laporan Realisasi Anggaran berdasarkan basis yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam peraturan tersebut telah ditetapkan standar

yang mengatur tentang bagaimana penyajian realisasi anggaran yang semestinya. Melalui penyusunan laporan realisasi anggaran dapat dihasilkan informasi realisasi dan anggaran entitas pelaporan. Perbandingan tersebut ditujukan untuk mengetahui sejauhmana tingkat pencapaian target-target yang telah disepakati antara eksekutif dan legislatif serta bagaimana proses penyerapan anggaran yang terjadi. Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) adalah suatu standar, pedoman-pedoman, prinsip-prinsip yang digunakan dalam penyusunan laporan keuangan Pemerintahan baik pusat maupun daerah. Laporan keuangan yang dimaksud adalah gambaran pencapaian kinerja satu unit kerja lembaga Pemerintah selama satu periode waktu tertentu. Laporan Realisasi Anggaran adalah Laporan Keuangan Pemerintah yang menggambarkan semua aktifitas yang telah dianggarkan sebelumnya dengan realisasi yang terjadi atas pengelolaan keuangan Pemerintah pada waktu tertentu sehingga dapat dilakukan evaluasi kinerja yang dicapai dalam Satu Unit Kerja Satuan Kerja tersebut.

Upaya kongkrit dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi dilingkungan pemerintah mengharuskan setiap pengelolaan keuangan Negara menyampaikan laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan Negara dengan cakupan yang lebih luas dan tepat waktu. Undang-undang Nomor 71 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang No. 1 tentang perbendaharaan menegaskan atas pelaksanaan APBD, kepala daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan berdasarkan PP No.71 Tahun 2010 yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan

Arus Kas, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Analisis laporan realisasi anggaran dilakukan dengan cara membandingkan hasil yang dicapai oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dari satu periode terhadap periode-periode sebelumnya, sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Analisis LRA ini diharapkan menjadi suatu alat ukur untuk menilai keuangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah serta dapat melihat pertumbuhan dan perkembangan pendanaan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu yaitu berdasarkan analisis varians anggaran pendapatan dan belanja daerah, analisis rasio efektivitas pendapatan asli daerah, analisis rasio efisiensi pendapatan asli daerah, analisis belanja operasi terhadap total belanja, analisis belanja modal terhadap total belanja, dan analisis rasio efisiensi belanja.

Diberlakukannya UU No.32 Tahun 2004 yang dikenal dengan sebutan otonomi daerah, kemudian untuk perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dikeluarkan juga UU No. 33 Tahun 2004 dan tentunya kedua UU ini erat kaitannya karena secara otomatis dengan adanya peralihan wewenang pemerintah dari pusat ke daerah maka harus diikuti dengan penyerahan keuangan yang dipercayakan pemerintah pusat untuk bisa mengolah keuangan dari masing-masing daerah. Permendagri No.56 Tahun 2007 mendefinisikan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya

segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Organisasi sektor publik saat ini tengah menghadapi tekanan untuk efisien dalam memperhitungkan biaya ekonomi dan biaya sosial, serta dampak negative atas aktivitas yang dilakukan. Setiap organisasi pemerintahan pasti menginginkan tujuannya tercapai secara efektif dan efisien dalam merealisasikan anggaran pendapatan dan belanja daerahnya (APBD), terlebih lagi dalam situasi globalisasi seperti masa sekarang ini, untuk itu pemerintah harus menyusun laporan realisasi anggaran sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Menurut Adanan Silaban dan Meilinda Stefani Harefa dinyatakan dalam bukunya bahwa, **“Anggaran adalah suatu rencana kegiatan perusahaan yang disusun secara sistematis yang dinyatakan dalam satuan moneter untuk satu periode maupun periode yang akan datang”**.¹

Anggaran merupakan suatu pedoman yang berisi rincian mengenai pembiayaan yang akan dilaksanakan oleh suatu instansi pemerintah dan dapat dinyatakan dalam satuan mata uang atau dinyatakan dalam nilai Rupiah, selain itu anggaran dapat dibandingkan antara anggaran yang ditargetkan dengan yang direalisasikan (aktual). Anggaran digunakan untuk mengukur kemampuan pemerintah dalam melakukan pembiayaan dengan pendapatan yang diperoleh.

Adapun penelitian terdahulu yang menjadi referensi penulis yaitu :

1. Menurut Yovivianus Simon Marpaung(2016) dengan judul Analisis Laporan Realisasi Anggaran pada Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Medan, hasil

¹Adanan Silaban dan Meilinda Stefani Harefa, **Sistem Pengendalian Manajemen**, Fakultas Ekonomi Universitas HKBP Nommensen, Medan, 2017, hal. 227

analisis dapat disimpulkan bahwa Laporan Realisasi Anggaran pada Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Medan sudah dilaksanakan dengan baik. Dilihat dari Anggaran yang ditetapkan dan realisasi yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Medan. Pada Pelaporan Realisasi Anggaran terjadi defisit sebesar Rp.212.770.197.126 atau sebesar 19,98% dikarenakan pada Belanja Modal defisit sebesar 40,36%. Metode analisis data yang digunakan ialah metode analisis deskriptif dan metode analisis komperatif.

2. Silvia Monica Sitompul (2018) dengan judul Analisis Laporan Realisasi Anggaran pada Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara. Berdasarkan penelitian yang dilakukan pada Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara terkait dengan anggaran dan realisasi antara pendapatan dan biaya menggunakan analisis varians maka dapat disimpulkan bahwa Realisasi Anggaran Pendapatan pada tahun 2015 dan 2016 adalah menguntungkan (*Favorable*) namun sudah baik jika dilihat dari jumlah persentase pencapaian. Sedangkan realisasi anggaran biaya pada tahun 2015 dan 2016 adalah menguntungkan (*Favorable*) sehingga dapat dikatakan bahwa Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara telah mampu melakukan efisiensi biaya. Metode analisis data yang digunakan adalah metode analisis *comperative*, metode analisis *common-size*, metode analisis deskriptif dengan menggunakan analisis varians dan metode analisis rasio.

Laporan Realisasi Anggaran (LRA) yang dipublikasikan pemerintah daerah memberikan informasi yang sangat bermanfaat untuk menilai kinerja keuangan daerah. Jika dibandingkan dengan neraca, Laporan Realisasi Anggaran

menduduki prioritas yang lebih penting, dan LRA ini merupakan jenis laporan keuangan daerah yang paling dahulu dihasilkan sebelum kemudian diisyaratkan untuk membuat laporan neraca dan laporan arus kas. Oleh karena itu, LRA menjadi salah satu laporan pertanggungjawaban keuangan daerah yang utama.

Berikut ini terdapat Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai periode 2007-2011.

**Tabel 1.1 Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai
Laporan Realisasi Anggaran Periode 2007**

Keterangan	Tahun 2007		%
	Anggaran	Realisasi	
Pendapatan	485.125.797.484,00	476.435.804.661,78	98,20871352
Pendapatan Asli Daerah	21.716.000.000,00	10.275.009.987,00	47,31538951
Pendapatan Transfer	445.435.318.984,00	448.186.316.174,78	100,6175975
Lain-lain Pendapatan yang sah	17.974.478.500,00	17.974.478.500,00	100
Belanja	505.570.572.434,00	461.110.328.353,00	91,20592722
Belanja Operasi	378.883.307.034,00	354.325.170.278,00	93,51828484
Belanja Modal	124.487.265.400,00	106.680.141.275,00	85,69562592
Belanja Tak Terduga	500.000.000,00	105.016.800,00	21,00336
Transfer	1.700.000.000,00	0,00	0
Surplus/Defisit	(20.444.774.950,00)	15.325.476.308,78	(74,96035709)
Pembiayaan			0
Penerimaan Daerah	26.577.192.400,00	26.577.192.400,00	100
Pengeluaran Daerah	6.132.417.450,00	5.730.181.800,00	93,44083058
Pembiayaan Netto	20.444.774.950,00	20.847.010.600,00	101,9674252
Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran	0,00	36.172.486.908,78	0

Sumber: BPKA-Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai.

**Tabel 1.2 Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai
Laporan Realisasi Anggaran Periode 2008**

Keterangan	Tahun 2008		%
	Anggaran	Realisasi	
Pendapatan	530.106.820.914,00	533.475.546.540,95	100,635481
Pendapatan Asli Daerah	22.499.000.000,00	21.604.182.816,95	96,022858
Pendapatan Transfer	499.959.684.118,00	504.507.059.154,00	100,909548
Lain-lain Pendapatan yang sah	7.648.136.796,00	7.364.304.570,00	96,288871
Belanja	551.675.235.022,78	502.289.416.651,14	91,0480269
Belanja Operasi	425.009.123.522,78	413.065.368.180,14	97,189765
Belanja Modal	124.466.111.500,00	87.524.048.471,00	70,3195813
Belanja Tak Terduga	500.000.000,00	0,00	0
Transfer	1.700.000.000,00	1.700.000.000,00	100
Surplus/Defisit	(21.568.414.108,78)	31.186.129.889,81	(144,59167)
Pembiayaan			0
Penerimaan Daerah	36.169.486.908,78	35.169.486.908,76	97,2352386
Pengeluaran Daerah	14.601.072.800,00	10.671.866.139,00	73,089603
Pembiayaan Netto	21.568.414.108,78	24.497.620.769,76	113,581002
Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran	0,00	55.683.750.659,57	0

Sumber: BPKA-Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai.

**Tabel 1.3 Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai
Laporan Realisasi Anggaran Periode 2009**

Keterangan	Tahun 2009		%
	Anggaran	Realisasi	
Pendapatan	608.363.079.689,36	597.974.896.347,42	98,2924369
Pendapatan Asli Daerah	30.968.396.617,36	19.018.703.040,80	61,4132636
Pendapatan Transfer	555.967.298.072,00	562.528.808.306,62	101,180197
Lain-lain Pendapatan yang sah	21.427.385.000,00	16.427.385.000,00	76,6653747
Belanja	633.851.526.723,93	593.190.649.097,10	93,5851101
Belanja Operasi	486.532.559.819,19	481.957.394.302,10	99,0596384
Belanja Modal	145.118.966.904,74	109.515.448.030,00	75,4659783
Belanja Tak Terduga	500.000.000,00	17.806.765,00	3,561353
Transfer	1.700.000.000,00	1.700.000.000,00	100
Surplus/Defisit	(25.488.447.034,57)	4.784.247.250,32	(18,770258)
Pembiayaan			0
Penerimaan Daerah	55.683.750.659,57	55.618.967.097,57	99,883658
Pengeluaran Daerah	30.195.303.625,00	28.631.076.675,00	94,819635
Pembiayaan Netto	25.488.447.034,57	26.987.890.422,57	105,882835
Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran	0,00	31.772.137.672,89	0

Sumber: BPKA-Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai.

**Tabel 1.4 Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai
Laporan Realisasi Anggaran Periode 2010**

Keterangan	Tahun 2010		%
	Anggaran	Realisasi	
Pendapatan	676.306.826.183,00	649.616.644.193,93	96,0535395
Pendapatan Asli Daerah	27.949.040.000,00	22.093.187.209,93	79,0481076
Pendapatan Transfer	627.703.036.086,00	611.580.296.984,00	97,4314703
Lain-lain Pendapatan yang sah	20.654.750.097,00	15.943.160.000,00	77,1888303
Belanja	732.383.745.694,00	666.468.396.241,00	90,9998891
Belanja Operasi	582.483.979.877,00	548.329.936.756,00	94,1364837
Belanja Modal	147.699.765.817,00	116.508.459.485,00	78,8819528
Belanja Tak Terduga	200.000.000,00	130.000.000,00	65
Transfer	2.000.000.000,00	1.500.000.000,00	75
Surplus/Defisit	(56.076.919.511,00)	(16.851.752.047,07)	30,0511372
Pembiayaan			0
Penerimaan Daerah	71.772.137.673,00	31.772.137.672,89	44,2680666
Pengeluaran Daerah	15.695.218.162,00	14.598.724.852,00	93,0138384
Pembiayaan Netto	56.076.919.511,00	17.173.412.820,89	30,6247436
Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran	0,00	321.660.773,82	0

Sumber: BPKA-Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai.

**Tabel 1.5 Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai
Laporan Realisasi Anggaran Periode 2011**

Keterangan	Tahun 2011		%
	Anggaran	Realisasi	
Pendapatan	782.310.363.400,00	779.632.146.579,16	99,66
Pendapatan Asli Daerah	43.001.975.848,00	35.894.399.483,16	83,47
Pendapatan Transfer	712.952.707.552,00	717.589.377.195,00	100,65
Lain-lain Pendapatan yang sah	26.355.680.000,00	26.148.369.901,00	99,21
Belanja	791.395.787.267,00	731.773.294.426,00	92,47
Belanja Operasi	632.129.586.167,00	607.641.609.430,00	96,13
Belanja Modal	156.966.201.100,00	124.131.684.996,00	79,08
Belanja Tak Terduga	300.000.000,00	0,00	0,00
Transfer	2.000.000.000,00	0,00	0,00
Surplus/Defisit	(9.085.423.867,00)	47.858.852.153,16	(526,77)
Pembiayaan			0
Penerimaan Daerah	321.660.773,82	321.660.773,82	100,00
Pengeluaran Daerah	36.783.822.744,87	36.198.484.813,00	98,41
Pembiayaan Netto	(36.462.161.971,05)	(35.876.824.039,18)	98,39
Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran	(45.547.585.838,05)	11.982.028.113,98	(26,31)

Sumber: BPKA-Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai.

Berdasarkan tabel 1.1 sampai tabel 1.5 diperoleh bahwa pendapatan pada tahun 2007 sebesar 98,02% yang terdiri dari pendapatan asli daerah, pendapatan transfer, dan lain-lain pendapatan yang sah masing-masing sebesar 47,31%, 100,61%, dan 100%. Belanja pada tahun 2007 sebesar 91,20% yang terdiri dari belanja operasi, belanja modal, belanja tak terduga, dan transfer dengan masing-masing sebesar 93,51%, 85,69%, 21,00%, dan 0%. Pembiayaan pada tahun 2007 terdiri dari penerimaan daerah, dan pengeluaran daerah masing-masing sebesar 100%, dan 93,44%.

Pendapatan pada tahun 2008 sebesar 100,63% yang terdiri dari pendapatan asli daerah, pendapatan transfer, dan lain-lain pendapatan yang sah masing-masing sebesar 96,02%, 100,90%, dan 96,28%. Belanja pada tahun 2008 sebesar 91,04% yang terdiri dari belanja operasi, belanja modal, belanja tak terduga, dan transfer dengan masing-masing sebesar 97,18%, 70,31%, 0%, dan 100%. Pembiayaan pada tahun 2008 terdiri dari penerimaan daerah, dan pengeluaran daerah masing-masing sebesar 97,23%, dan 73,08%.

Pendapatan pada tahun 2009 sebesar 98,29% yang terdiri dari pendapatan asli daerah, pendapatan transfer, dan lain-lain pendapatan yang sah masing-masing sebesar 61,41%, 101,18%, dan 76,66%. Belanja pada tahun 2009 sebesar 93,58% yang terdiri dari belanja operasi, belanja modal, belanja tak terduga, dan transfer dengan masing-masing sebesar 99,05%, 75,46%, 3,56%, dan 100%. Pembiayaan pada tahun 2009 terdiri dari penerimaan daerah, dan pengeluaran daerah masing-masing sebesar 99,88 dan 94,81%.

Pendapatan pada tahun 2010 sebesar 96,05% yang terdiri dari pendapatan asli daerah, pendapatan transfer, dan lain-lain pendapatan yang sah masing-masing sebesar 79,04%, 97,43%, dan 77,18%. Belanja pada tahun 2010 sebesar 90,99% yang terdiri dari belanja operasi, belanja modal, belanja tak terduga, dan transfer dengan masing-masing sebesar 94,13%, 78,88%, 65%, dan 75%. Pembiayaan pada tahun 2010 terdiri dari penerimaan daerah, dan pengeluaran daerah masing-masing sebesar 44,26%, dan 93,01%.

Pendapatan pada tahun 2011 sebesar 99,66% yang terdiri dari pendapatan asli daerah, pendapatan transfer, dan lain-lain pendapatan yang sah masing-

masing sebesar 83,47%, 100,65%, dan 99,21%. Belanja pada tahun 2011 sebesar 92,47% yang terdiri dari belanja operasi, belanja modal, belanja tak terduga, dan transfer dengan masing-masing sebesar 96,13%, 79,08%, 0%, dan 0%. Pembiayaan pada tahun 2011 terdiri dari penerimaan daerah, dan pengeluaran daerah masing-masing sebesar 100%, dan 98,41%.

Dengan latar belakang penelitian tersebut penulis ingin mengetahui dan mendalami pengetahuan mengenai kinerja Laporan Realisasi Anggaran, maka dari itu penulis memilih judul **ANALISIS LAPORAN REALISASI ANGGARAN PADA PEMERINTAH KABUPATEN SERDANG BEDAGAI PERIODE 2007-2011.**

1.2 Perumusan Masalah

Nanang Martono mengatakan dalam bukunya bahwa :

Masalah merupakan fenomena atau gejala (sosial) yang tidak dikehendaki keberadaannya, atau sebuah gejala yang tidak seharusnya terjadi; fenomena atau gejala yang mengandung pertanyaan dan perlu jawaban.²

Dalam menjalankan suatu aktivitas banyak hal-hal yang dihadapi yang tidak sesuai antara harapan dengan kenyataan yang terjadi. Hal inilah yang menyebabkan munculnya suatu permasalahan yang sering terjadi dalam suatu perusahaan ataupun pemerintahan. Kesenjangan antara harapan dan kenyataan ini biasanya dipengaruhi oleh berbagai faktor, sehingga perlu dilakukan upaya untuk

² Nanang Martono, **Metode Penelitian Kuantitatif Analisis Isi dan Analisis Data Sekunder**, Edisi 2: Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hal. 27

pemecahan masalah tersebut. Masalah ini akan memiliki sifat yang berbeda-beda sesuai dengan sifat atau aktivitas yang dilakukan.

Sesuai dengan uraian yang telah dikemukakan dalam alasan pemilihan judul tersebut, maka dirumuskan masalah yang akan dibahas yaitu :

Bagaimana kinerja laporan realisasi anggaran pada Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai dilihat dari segi analisis varians anggaran pendapatan dan belanja daerah, analisis rasio efektivitas pendapatan asli daerah, analisis rasio efisiensi pendapatan asli daerah, analisis belanja operasi terhadap total belanja, analisis belanja modal terhadap total belanja, dan analisis rasio efisiensi belanja ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah: **Untuk mengetahui Bagaimana Laporan Realisasi Anggaran pada Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai jika dilihat dari segi : analisis varians anggaran pendapatan dan belanja daerah, analisis rasio efektivitas pendapatan asli daerah, analisis rasio efisiensi pendapatan asli daerah, analisis belanja operasi terhadap total belanja, analisis belanja modal terhadap total belanja, dan analisis rasio efisiensi belanja.**

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi penulis, dapat menambah pengetahuan dan pemahaman mengenai kinerja Laporan Realisasi Anggaran pada Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai.
2. Bagi pemerintahan, sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan ekonomi bagi Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai, pada masa yang akan datang.
3. Bagi peneliti lainnya, yaitu dapat menjadi referensi dalam melakukan penelitian yang serupa pada masa mendatang.

BAB II

URAIAN TEORITIS

2.1. Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah

2.1.1 Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah merupakan sebuah instansi pemerintah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintah yang mengatur, melayani, membangun, dan memberdayakan sumber daya yang ada disuatu daerah untuk dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk mencapai tingkat pelayanan publik yang optimal, dan dapat mensejahterakan masyarakat yang ada disuatu daerah.

Defenisi pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 1 ayat 2, adalah sebagai berikut :

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan 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 1945.³

Melihat definisi pemerintah daerah seperti yang telah dikemukakan di atas maka yang dimaksud pemerintahan daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas desentralisasi dan unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Gubernur, Bupati, Walikota, dan perangkat daerah lainnya (Kepala Dinas, Kepala Badan, dan Unit-unit kerja lainnya yang dikendalikan oleh Sekretariat Daerah).

³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 **tentang Pemerintahan Daerah**, hal. 4

Pemerintahan Daerah di Indonesia terdiri dari Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu Perangkat Daerah. Berkaitan dengan hal itu peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah daerah mempunyai hak-hak sebagai berikut:

1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
2. Memilih pimpinan daerah.
3. Mengelola aparatur daerah.
4. Mengelola kekayaan daerah.
5. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah.

Dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah, maka Daerah mempunyai kewajiban seperti yang tercantum di bawah ini:

1. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, dan kesatuan dan kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi.
4. Mewujudkan keadilan dan pemerataan.
5. Meningkatkan pelayanan dasar.

Hak dan kewajiban dapat diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam pengelolaan keuangan daerah.

2.1.2 Fungsi Pemerintah Daerah

Fungsi pemerintah merupakan sebagai perangkat daerah dalam menjalankan, mengatur, dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah adalah :

- a. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah
- c. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

2.1.3 Tugas Pemerintah Daerah

Menurut Pasal 25 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 kepada daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
2. Mengajukan rancangan Peraturan Daerah.
3. Menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan, dan Belanja Daerah (APBD) kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.
5. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah.
6. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengendalian, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
7. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan wewenang untuk menangani urusan pemerintahan di daerah tetap dalam pembinaan dan pengawasan pemerintah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut, pemerintah melalui azas dekosentrasi melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah, yakni gubernur atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan azas tugas pembantuan. Dimasa lalu tugas seorang wakil kepala daerah hanya digariskan secara umum, yaitu membantu tugas kepala daerah atau menggantikan tugas kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

2.1.4 Otonomi Daerah

Secara etimologi, otonomi daerah berasal dari dua kata yaitu “otonom” dan “daerah”. Kata otonom sendiri berasal dari bahasa Yunani, yaitu oto (auto) yang artinya sendiri dan nomi (noui= nomos= undang-undang atau aturan) yang artinya hukum/peraturan, sehingga otonom dapat diartikan sebagai aturan untuk mengatur daerahnya sendiri. Menurut UU No. 32 tahun 2004 (sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999) tentang Pemerintah Daerah, menyebutkan “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Otonomi daerah merupakan kekuasaan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri, dan berpemerintahan sendiri. Sedangkan Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan adanya aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI. Secara umum otonomi daerah mencakup tiga pengertian: 1. Hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, 2. Wewenang untuk mengatur daerah sendiri, 3. Kewajiban untuk mengatur rumah tangga sendiri. Dengan adanya otonomi daerah maka setiap pemerintah daerah diberikan kewenangan yang luas untuk melaksanakan, mengatur, dan mengelola urusan pemerintahan di daerah masing-masing sesuai dengan diberlakukan peraturan perundang-undangan. Adapun yang menjadi dasar hukum otonomi daerah, antara lain :

1. Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 22 tentang Pemerintah Daerah.
3. Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Peraturan, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan, serta Keuangan Pusat Daerah.
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 pasal 1
5. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
6. Undang-Undang Republik Indonesia No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 Ayat 5.
7. Undang-Undang Republik Indonesia No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
8. Perpu Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Perubahan atas Undang- Undang No. 32 Tahun 2004.
9. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

2.2 Konsep Anggaran Pada Akuntansi Sektor Publik

Anggaran merupakan sebuah dokumen keuangan sektor pemerintah yang sangat penting. Dengan demikian di dalam penyusunan anggaran hampir setiap perusahaan swasta memiliki adanya dimensi politik (misalnya, unit-unit usaha

dalam suatu grup bisnis saling berkompetisi memperoleh dana masyarakat yang terbatas untuk diinvestasikan ke dalam barang-barang modal).

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk menyiapkan anggaran. Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Dalam organisasi sektor publik penganggaran merupakan suatu proses politik. Hal tersebut berbeda dengan sektor swasta yang relatif lebih kecil nuansa politiknya. Pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup bagi publik, namun pada sektor publik anggaran merupakan hal yang harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan dan diberi masukan. Anggaran pada sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas dan pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik.

Penganggaran pada sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategik selesai dilakukan. Anggaran merupakan artikulasi dari perumusan dan perencanaan strategi yang dibuat.

Mardiasmo menyatakan dalam bukunya bahwa:

Aspek-aspek yang harus tercakup dalam anggaran sektor publik meliputi:

- 1. aspek perencanaan;**
- 2. aspek pengendalian; dan**
- 3. aspek akuntabilitas publik.⁴**

⁴Mardiasmo, **Akuntansi Sektor Publik**, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2009, hal. 61

2.2.1 Tujuan dan Fungsi Laporan Keuangan Sektor Publik

Secara umum, tujuan dan fungsi laporan keuangan sektor publik adalah :

1. Kepatuhan dan Pengelolaan

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

2. Akuntabilitas dan Pelaporan Retrospektif

Laporan keuangan digunakan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik, 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, serta memungkinkan pihak luar untuk memperoleh informasi biaya atas barang dan jasa yang diterima dan untuk menilai efisiensi dan efektivitas penggunaan sumber daya organisasi.

3. Perencanaan dan Informasi Otoritas

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

Bagi organisasi pemerintahan, tujuan umum akuntansi dan laporan keuangan adalah :

1. Untuk memberikan informasi yang digunakan dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial, dan politik serta sebagai bukti pertanggungjawaban dan pengelolaan.
2. Untuk memberikan informasi yang digunakan untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional.

Laporan keuangan untuk mendukung pembuatan keputusan ekonomi, sosial dan politik tersebut tersebut meliputi informasi yang digunakan untuk :

- a. Membandingkan kinerja keuangan aktual dengan yang dianggarkan
- b. Menilai kondisi keuangan dan hasil-hasil operasi
- c. Membantu menentukan tingkat kepatuhan terhadap peraturan perundangan yang terkait dengan masalah keuangan lainnya
- d. Membantu dalam mengevaluasi efisiensi dan efektivitas

2.2.2 Perbedaan Laporan Keuangan Sektor Publik dengan Dunia Usaha

Harun mengemukakan dalam bukunya bahwa ada tiga aspek pokok yang membedakan sifat dasar maupun fungsi laporan keuangan sektor publik dengan dunia usaha, yaitu :

- **Tujuan, ruang lingkup, pengukuran kinerja, maupun pengauditan laporan keuangan sektor publik. Dibandingkan dengan laporan keuangan pihak swasta yang lebih memfokuskan pada kinerja pencapaian laba, laporan keuangan badan-badan pemerintah lebih diarahkan pada informasi yang berkaitan dengan kinerja sebagai pelayan masyarakat. Dengan demikian, informasi kinerja maupun prosedur pengauditannya bisa berbeda dengan pihak swasta.**

- Dibandingkan dengan laporan keuangan pihak dunia usaha, laporan keuangan sektor publik dibutuhkan oleh lebih banyak pihak yang berkepentingan, misalnya parlemen, menteri-menteri, auditor negara, dan masyarakat umum. Laporan keuangan perusahaan swasta biasanya hanya dibaca oleh pihak-pihak yang lebih terbatas jumlahnya.
- Laporan keuangan pihak swasta lebih menitikberatkan pada pengungkapan kecenderungan pencapaian laba dibandingkan dunia usaha lain sejenis, sedangkan laporan keuangan pemerintah lebih berfokus pada penyajian informasi kinerja suatu badan publik dalam memberikan pelayanan berdasarkan tujuan-tujuan strategis yang telah ditetapkan.⁵

Tabel 2.1

Perbedaan-perbedaan antara Laporan Keuangan Pemerintah dan Dunia Usaha Swasta

	Organisasi pemerintah	Organisasi swasta
Fokus organisasi	Keuangan dan politik	Keuangan (laba)
Pengukuran kinerja	Kinerja diukur berdasarkan keuangan dan nonkeuangan	Pengukuran kinerja keuangan sebagai prioritas
Pengguna laporan akuntabilitas	Dibutuhkan oleh lebih banyak pihak	Biasanya hanya dibaca oleh kalangan terbatas (investor, pemilik saham, bank, manajemen)
Standar penyusunan laporan keuangan	Aturan penyusunan laporan keuangan berdasarkan hukum, standar akuntansi dan aturan terkait	Penyusunan dan penyajian laporan keuangan hanya berdasarkan standar akuntansi yang berlaku
Auditor laporan keuangan	Laporan keuangan diaudit oleh auditor negara (misalnya BPK)	Laporan keuangan diaudit oleh akuntan publik
Karakter akuntansi yang digunakan	Laporan keuangan pemerintah kebanyakan negara masih berbasis kas negara-negara yang lebih maju telah beralih ke sistem akrual Indonesia masih dalam proses penerapan akuntansi akrual	Akrual sebagai basis pembuatan laporan keuangan

Sumber: Henley et al., 1999; Harun, 2004, diolah kembali.

⁵ Harun, *Reformasi Akuntansi dan Manajemen Sektor Publik di Indonesia*, Salemba Empat, Jakarta, 2009, hal. 59

2.2.3 Pengertian Anggaran Sektor Publik

Menurut Darsono dan Ari Purwanti dalam bukunya bahwa:

Anggaran ialah rencana tentang kegiatan perusahaan yang mencakup berbagai kegiatan operasional yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi satu sama lain sebagai pedoman untuk mencapai tujuan dan sasaran suatu organisasi. Pada umumnya disusun secara tertulis.⁶

Sedangkan menurut Mardiasmo dikemukakan dalam bukunya bahwa :

Anggaran publik berisi rencana kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan 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.⁷

Dalam bentuk 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 dimasa mendatang.

Kompleksitas sektor publik tersebut menyebabkan kebutuhan informasi untuk perencanaan dan pengendalian manajemen lebih bervariasi. Demikian juga bagi stakeholder sektor publik, mereka membutuhkan informasi yang lebih bervariasi, handal, dan relevan untuk pengambilan keputusan. Tugas dan tanggung jawab akuntan sektor publik adalah menyediakan informasi baik untuk memunuhi kebutuhan internal organisasi maupun kebutuhan pihak eksternal.

⁶ Darsono dan Ari Purwanti, **Penganggaran Perusahaan Teknik Mengetahui dan Memahami Penyajian Anggaran Perusahaan sebagai Pedoman Pelaksanaan dan Pengendalian Aktivitas Bisnis**, Edisi Kedua: Mitra Wacana Media, Jakarta, 2010, hal. 2

⁷Mardiasmo, **Op. Cit.**,hal. 62

Menurut Indra Bastian dinyatakan dalam bukunya bahwa, **“Sektor publik adalah sektor-sektor yang ada dalam kehidupan bermasyarakat, dimana organisasi pelaksanaannya merupakan organisasi yang tujuan utamanya tidak mencari keuntungan keuangan”**.⁸

Akuntansi sektor publik memiliki peran penting untuk menyimpan laporan keuangan sebagai salah satu bentuk pelaksanaan akuntabilitas publik. Akuntansi dan laporan keuangan mengandung pengertian sebagai suatu proses pengumpulan, pengolahan, dan pengkomunikasian informasi yang bermanfaat untuk pembuatan keputusan dan untuk menilai kinerja organisasi.

Informasi keuangan bukan merupakan tujuan akhir akuntansi sektor publik. Informasi keuangan berfungsi memberikan dasar pertimbangan untuk pengambilan keputusan. Informasi akuntansi merupakan alat untuk melaksanakan akuntansi sektor publik secara efektif, bukan tujuan akhir sektor publik itu sendiri. Karena kebutuhan informasi di sektor publik telah bervariasi, maka informasi tidak terbatas pada informasi keuangan yang dihasilkan dari sistem akuntansi organisasi. Informasi non-moneter seperti ukuran output pelayanan harus juga dipertimbangkan dalam pembuatan keputusan.

Akuntansi merupakan suatu sistem pengukuran dan sistem komunikasi untuk memberikan informasi ekonomi dan sosial atas suatu entitas yang dapat diidentifikasi sehingga memungkinkan pemakaian untuk membuat pertimbangan dan keputusan mengenai alokasi sumber daya yang optimal dan tingkat pencapaian tujuan organisasi.

⁸ Indra Bastian, **Akuntansi Sektor Publik, Suatu Pengantar**, Edisi Ketiga: Penerbit Erlangga, Jakarta, 2010, hal. 5

Organisasi sektor publik dituntut untuk dapat membantu laporan keuangan eksternal yang meliputi laporan keuangan formal, seperti Laporan Surplus/Defisit, Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Laba Rugi, Laporan Arus Kas, Neraca, serta Laporan Kinerja yang dinyatakan dalam ukuran finansial dan non-finansial. Terdapat beberapa alasan mengapa perlu dibuat laporan keuangan. Dilihat dari sisi manajemen perusahaan, laporan keuangan merupakan alat pengendalian dan evaluasi kinerja manajerial dan organisasi. Sedangkan dari sisi pemakai eksternal, laporan keuangan merupakan salah satu untuk mekanisme pertanggungjawaban dan sebagai dasar untuk pengambilan keputusan. Organisasi sektor publik diwajibkan untuk membuat laporan keuangan dan laporan tersebut perlu diaudit untuk menjamin telah true and fair presentation.

2.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

2.3.1 Anggaran Pendapatan Daerah

Jadongan Sijabat mengemukakan bahwa:

Pendapatan adalah arus masuk aktiva dan atau penyelesaian kewajiban dari penyerahan atau produksi barang, pemberian jasa, dan aktivitas pencarian laba lainnya yang merupakan operasi yang utama atau besar yang berkesinambungan selama suatu periode.⁹

Sedangkan menurut Ahmad Yani dikemukakan dalam bukunya bahwa :

Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan lain asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan

⁹ Jadongan Sijabat, **Akuntansi Intermediate : Konsep dan Aplikasi**, Jilid 2, Edisi Revisi: Bina Media Perintis, Medan, 2013, hal. 117

kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.¹⁰

Ekuitas dana adalah kekayaan bersih pemerintah daerah yang merupakan selisih antara asset dan kewajiban pemerintah daerah. Ekuitas dana lancar terdiri dari : Selisih Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA), Cadangan Piutang, Cadangan Persediaan, dan Dana yang harus disediakan untuk pembayaran hutang jangka pendek.

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah yang menambah ekuitas dana, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.

Pendapatan daerah meliputi : Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Pendapatan daerah yang sah. Pada umumnya, Pendapatan Asli Daerah diterima dan wewenang pengelolaannya ada di satuan kerja. Sedangkan perimbangan dan pendapatan yang sah diterima dan wewenang pengelolaan ada di Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD).

Transaksi pendapatan akan melibatkan pencatatan ditingkat satuan kerja dan tingkat Satuan Kerja Pengelolaan Keuangan Daerah (SKPKD). Satuan Kerja adalah perangkat daerah pemerintah selaku pengguna anggaran. Satuan kerja terdiri dari : Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), dan Satuan Kerja Pengelolaan Keuangan Daerah (SKPKD). SKPKD merupakan perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran yang juga melaksanakan pengelolaan keuangan daerah.

¹⁰ Ahmad Yani, **Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia**, Edisi Revisi: Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hal. 51

2.3.2 Anggaran Belanja Daerah

Belanja merupakan semua pengeluaran daerah pada suatu periode anggaran yang mengurangi ekuitas dan lancar. Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dan rekening kas umum daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayaran kembali oleh daerah.

Mahmudi mengemukakan dalam bukunya bahwa :**“Belanja disektor publik terkait dengan penganggaran, yaitu menunjukkan jumlah uang yang telah dikeluarkan selama satu tahun anggaran”**.¹¹Sedangkan menurut Erlina dkk mengemukakan bahwa :**“Belanja adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum negara/daerah yang mengurangi saldo anggaran lebih dalam periode tahun anggaranbersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah”**.¹²

Belanja menurut *cash basis* adalah semua pengeluaran oleh bendahara umum yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam satu periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah. Basis kas diakui pada saat terjadinya pengeluaran dari rekening kas umum daerah atau entitas pelaporan, khusus pengeluaran melalui bendahara pengeluaran tersebut disahkan oleh unit yang mempunyai fungsi pembendaharaan. Menurut akrual basis, belanja merupakan kewajiban pemerintah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Akrual basis diakui pada saat timbulnya kewajiban atau pada saat diperoleh manfaat.

¹¹ Mahmudi, **Manajemen Keuangan Daerah**, Penerbit Erlangga, Yogyakarta, 2016, hal. 87

¹² Erlina, Omar Sakti Rambe, dan Rasdianto, **Akuntansi Keuangan Daerah Berbasis Akrual Berdasarkan PP No. 71 Tahun 2010 dan Permendagri No. 64 Tahun 2013**, Salemba Empat, Jakarta, 2015, hal.153

2.4. Laporan Realisasi Anggaran

Dalam kerangka konseptual paragraf 57 Standar Akuntansi Pemerintahan dijelaskan bahwa LRA menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan.

Struktur LRA dijelaskan dalam PSAP Nomor 02 paragraf 9 dan 10, yaitu laporan realisasi anggaran menyajikan informasi realisasi pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit, dan pembiayaan, yang masing-masing diperbandingkan dengan anggaran dalam satu periode, dan laporan realisasi anggaran harus diidentifikasi secara jelas, dan diulang pada setiap halaman laporan.

2.4.1 Pengertian Laporan Realisasi Anggaran

Erlina, Omar, dan Rasdianto mengemukakan dalam bukunya bahwa :

Berdasarkan Kerangka Konseptual PP No. 71 Tahun 2010 Paragraf 61-62, laporan realisasi anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya keuangan yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan.¹³

Laporan Realisasi Anggaran menyediakan informasi berguna dalam memprediksi sumber daya ekonomi yang akan diterima untuk mendanai kegiatan pemerintah pusat dan daerah dalam periode mendatang dengan cara menyajikan laporan secara komparatif. Selain itu LRA juga dapat menyediakan informasi

¹³Ibid.,hal. 23

kepada para pengguna laporan keuangan pemerintah tentang indikasi perolehan dan penggunaan sumber daya ekonomi dalam penyelenggaraan fungsi pemerintah.

Penyusunan dan penyajian LRA didasarkan pada akuntansi anggaran, akuntansi pendapatan LRA, akuntansi belanja, akuntansi surplus/defisit, akuntansi pembiayaan dan akuntansi sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran (SiLPA/SiKPA), yang mana berdasar pada basis kas. Namun dari segi struktur, LRA Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki struktur yang berbeda. Perbedaan ini lebih diakibatkan karena adanya perbedaan sumber pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Isi Laporan Realisasi Anggaran disajikan sedemikian rupa sehingga menonjolkan berbagai unsur pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit dan pembiayaan yang diperlukan untuk penyajian yang wajar. Laporan realisasi anggaran menyandingkan realisasi pendapatan LRA, belanja, transfer, surplus/defisit LRA, dan pembiayaan dengan anggarannya. Laporan Realisasi Anggaran dijelaskan lebih lanjut dalam catatan atas laporan keuangan yang memuat hal-hal yang mempengaruhi pelaksanaan anggaran seperti kebijakan fiskal dan moneter, sebab-sebab terjadinya perbedaan yang material antara anggaran dan realisasinya, serta daftar-daftar yang merinci lebih lanjut angka-angka yang dianggap perlu dijelaskan.

Laporan Realisasi Anggaran yang meliputi sebagai berikut :

- a. Pendapatan;

- b. Belanja;
- c. Transfer;
- d. Surplus/defisit;
- e. Penerimaan pembiayaan;
- f. Pengeluaran pembiayaan;
- g. Pembiayaan netto; dan
- h. Sisa Lebih/Kurang Pembiayaan Anggaran (SiLPA/SiKPA).

Pengertian Akuntansi pada umumnya sama antara Akuntansi Pemerintahan dan Akuntansi pihak swasta. Namun yang membedakan adalah harus diperhatikannya penekanan dalam hal siapa yang mengelola sumber dananya dan dari mana sumber dana tersebut apakah dari perseorangan atau entitas pelaporan lain atau organisasi lain. Laporan keuangan merupakan laporan yang menunjukkan semua aktivitas-aktivitas operasi atau transaksi-transaksi yang dilakukan suatu Entitas Pelaporan Keuangan Pusat dalam suatu periode tertentu.

Lili M. Sadeli mengemukakan dalam bukunya bahwa, **“Laporan keuangan adalah laporan tertulis yang memberikan informasi kuantitatif tentang posisi keuangan dan perubahan-perubahannya, serta hasil yang dicapai selama periode tertentu”**.¹⁴

Dari definisi di atas kita dapat menyimpulkan bahwa laporan keuangan Pemerintah Pusat merupakan suatu proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan, dan pelaporan, transaksi ekonomi dari suatu pusat yang digunakan

¹⁴ Lili M Sadeli, **Dasar-Dasar Akuntansi**, Edisi Pertama: Bumi Aksara, Jakarta, 2016, hal. 18

sebagai informasi dalam rangka mengambil keputusan ekonomi yang diperlukan oleh pihak-pihak internal maupun eksternal pemerintah pusat.

Laporan keuangan yang disajikan harus menyangkut semua informasi yang terjadi dalam pemerintah pusat tersebut sehingga tidak menimbulkan prasangka negatif dari pihak luar dan laporan keuangan yang disajikan tersebut relevan, andal dan dapat dimengerti untuk tujuan pengambilan keputusan.

2.4.2 Tujuan Laporan Realisasi Anggaran

Laporan Realisasi Anggaran adalah menetapkan dasar-dasar penyajian Laporan Realisasi Anggaran untuk pemerintah dalam rangka memenuhi tujuan akuntabilitas sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.

Tujuan Laporan Realisasi Anggaran memberikan informasi realisasi dan anggaran entitas pelaporan. Perbandingan antara anggaran dan realisasinya menunjukkan tingkat ketercapaian target-target yang telah disepakati antara legislatif dan eksekutif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2.4.3 Ruang Lingkup Laporan Realisasi Anggaran

1. Pernyataan standar ini diterapkan dalam penyajian Laporan Realisasi Anggaran yang disusun dan disajikan dengan menggunakan akuntansi berbasis kas.
2. Pernyataan standar ini berlaku untuk setiap pelaporan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, yang memperoleh anggaran berdasarkan APBN/APBD tidak termasuk perusahaan Negara/Daerah.

3. Entitas pelaporan yang menyelenggarakan akuntansi dan menyajikan laporan keuangan berbasis akrual, tetap menyusun Laporan Realisasi Anggaran yang berbasis kas.

Laporan Realisasi Anggaran menyediakan informasi mengenai realisasi pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit, dan pembiayaan dari suatu entitas pelaporan yang masing-masing diperbandingkan dengan anggarannya. Informasi tersebut berguna bagi para pengguna laporan dalam mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber-sumber daya ekonomi, akuntabilitas dan ketaatan entitas pelaporan terhadap anggaran dengan :

- a. Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi.
- b. Menyediakan informasi mengenai realisasi anggaran secara menyeluruh yang berguna dalam mengevaluasi kinerja pemerintah dalam hal efisiensi dan efektivitas pengguna anggaran.
- c. Laporan Realisasi Anggaran menyediakan informasi yang berguna dalam memprediksi sumber daya ekonomi yang akan diterima untuk mendanai kegiatan pemerintah pusat dan daerah dalam periode mendatang dengan cara menyajikan laporan secara komparatif.

Laporan Realisasi Anggaran dapat menyediakan informasi kepada para pengguna laporan tentang indikasi perolehan dan penggunaan sumber daya ekonomi :

- a) Telah dilaksanakan secara efisien, efektif, dan hemat
- b) Telah dilaksanakan sesuai dengan anggarannya (APBN/APBD)

c) Telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan

2.5. Analisis Laporan Realisasi Anggaran

2.5.1 Analisis Varians Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Analisis varians anggaran pendapatan dilakukan dengan cara menghitung selisih antara realisasi pendapatan dengan yang dianggarkan. Informasi selisih anggaran tersebut sangat membantu pengguna laporan dalam memahami dan menganalisis kinerja keuangan pendapatan. Selisih lebih pendapatan merupakan selisih menguntungkan (*Favourable Variance*), sedangkan selisih kurang merupakan selisih yang tidak menguntungkan (*Unfavourable Variance*). Dapat dihitung dengan rumus berikut :

Varians pendapatan daerah = realisasi pendapatan – anggaran pendapatan

Dalam hal analisis varians belanjadaerah merupakan analisis terhadap perbedaan atau selisih antara realisasi dengan anggaran. Selisih dalam analisis ini dapat dikategorikan dalam dua jenis yaitu selisih disukai dan selisih tidak disukai. Selisih disukai terjadi saat realisasi belanja lebih kecil dari anggaran, sedangkan selisih yang tidak disukai terjadi karena realisasi belanja lebih besar dari yang dianggarkan. Dapat dihitung dengan menggunakan rumus berikut :

Varians belanja daerah = realisasi belanja – anggaran belanja

Adapun kriteria penilaian varians belanja, perbandingan diukur dengan kriteria pengukuran kinerja keuangan dapat dilihat dalam tabel 2.2.

Tabel 2.2 Kriteria Varians Belanja

Kriteria Varians Belanja	Ukuran
Baik	Realisasi Belanja < Anggaran Belanja
Kurang Baik	Realisasi Belanja > Anggaran Belanja

Sumber : Skripsi Ignatia Avianti Matutina, 2017.

2.5.2 Analisis Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah

Menurut Abdul Halim dinyatakan dalam bukunya bahwa:

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemda dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

$$\text{Rasio efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target Penerimaan PAD yg Ditetapkan Berdasar Potensi Riil Daerah}}^{15}$$

Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai sebesar satu atau seratus persen. Namun demikian, semakin tinggi rasio efektivitas, maka kemampuan daerah pun semakin baik. Guna memperoleh ukuran yang lebih baik, rasio efektivitas tersebut perlu dilengkapi dengan rasio efisiensi yang dicapai pemerintah daerah. Rasio efektivitas PAD menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai dengan yang ditargetkan. Secara umum, nilai efektivitas PAD dapat dikategorikan sebagai berikut:

¹⁵ Abdul Halim, **Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah**, Edisi 3: Salemba Empat, Jakarta, 2008, hal. 234

Tabel 2.3 Tolok Ukur Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Kriteria	Persentase efektivitas
Sangat Efektif	>100%
Efektif	100%
Cukup Efektif	90-99%
Kurang Efektif	75-89%
Tidak Efektif	< 75%

Sumber: Amran Manurung dan Halomoan Sihombing, (2017)

2.5.3 Analisis Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah

Di dalam mengukur kinerja pemerintah daerah dalam melakukan penerimaan PAD. Rasio ini dihitung dengan cara membandingkan biaya yang dikeluarkan pemerintah daerah untuk memperoleh PAD dengan realisasi penerimaan PAD. Untuk dapat menghitung rasio efisiensi PAD ini diperlukan data tambahan yang tidak tersedia di laporan realisasi anggaran, yaitu data tentang biaya pemungutan PAD.

Abdul Halim dinyatakan dalam bukunya bahwa : **“Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima.”**

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang Dikeluarkan untuk Memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}^{16}$$

¹⁶Ibid., hal. 234

Tabel 2.4 Tolok Ukur Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Kriteria	Persentase Efisiensi
Sangat Efisien	<10%
Efisien	10% - 20 %
Cukup Efisien	21% - 30%
Kurang Efisien	31% - 40%
Tidak Efisien	>40%

Sumber: Amran Manurung dan Halomoan Sihombing, (2017)

2.5.4 Analisis Belanja Operasi Terhadap Total Belanja

Analisis Belanja Operasi terhadap Total Belanja merupakan perbandingan antara total belanja operasi dengan total belanja daerah. Rasio ini menginformasikan kepada pembaca laporan mengenai porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk belanja operasi. Belanja operasi merupakan belanja yang manfaatnya habis dikonsumsi dalam satu tahun anggaran, sehingga belanja operasi ini sifatnya jangka pendek dan dalam hal tertentu sifatnya rutin atau berulang (*recurrent*).

Mahmudi menyatakan dalam bukunya :

Pada umumnya proporsi belanja operasi mendominasi total belanja daerah, yaitu antara 60-90 persen. Pemerintah daerah dengan tingkat pendapatan tinggi cenderung memiliki porsi belanja operasi yang lebih tinggi dibandingkan pemerintah daerah yang tingkat pendapatannya rendah.

$$\text{Rasio Belanja Operasi thd Total Belanja} = \frac{\text{Realisasi Belanja Operasi}}{\text{Total Belanja Daerah}}^{17}$$

¹⁷ Mahmudi, **Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**, Edisi Ketiga: Cetakan Pertama: UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2016, hal. 162

2.5.5 Analisis Belanja Modal Terhadap Total Belanja

Analisis belanja modal terhadap total belanja merupakan perbandingan antara total realisasi belanja modal dengan total belanja daerah. Berdasarkan rasio ini, pembaca laporan dapat mengetahui porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk investasi dalam bentuk belanja modal pada tahun anggaran bersangkutan. Mahmudi menyatakan dalam bukunya bahwa **“Pada umumnya proporsi belanja modal terhadap total belanja daerah adalah antara 5-20 persen.”**

$$\text{Rasio Belanja Modal thd Total Belanja} = \frac{\text{Realisasi Belanja Modal}}{\text{Total Belanja Daerah}}^{18}$$

2.5.6 Analisis Rasio Efisiensi Belanja

Rasio efisiensi belanja merupakan perbandingan antara realisasi belanja dengan anggaran belanja. Rasio efisiensi belanja ini digunakan untuk mengukur tingkat penghematan anggaran yang dilakukan pemerintah. Angka yang dihasilkan dari rasio efisiensi ini tidak bersifat absolut, tetapi relatif. Artinya tidak ada standar baku yang dianggap baik untuk rasio ini. Pemerintah daerah dinilai telah melakukan efisiensi anggaran jika rasio efisiensinya kurang dari 100%, sebaliknya jika lebih maka mengindikasikan telah terjadi pemborosan anggaran. Rasio efisiensi belanja dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efisiensi Belanja} = \frac{\text{Realisasi Belanja}}{\text{Anggaran Belanja}} \times 100\%^{19}$$

¹⁸Ibid., hal. 163

¹⁹Amran Manurung dan Halomoan Sihombing, **Analisis Laporan Keuangan (Sektor Swasta dan Pemerintahan Daerah)**, Fakultas Ekonomi Universitas HKBP Nommensen, Medan, 2018, hal. 248

Kriteria penilaian efisiensi belanja dapat dilihat dalam tabel 2.5.

Tabel 2.5 Kriteria Penilaian Efisiensi Belanja

Kriteria Penilaian Efisiensi Belanja	Keterangan
Kurang dari 100%	Efisien
Lebih dari 100%	Tidak efisien

Sumber: Skripsi Ignatia Avianti Matutina, 2017.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Desain Penelitian

Desain penelitian merupakan perencanaan penelitian yang menyeluruh menyangkut semua komponen dan langkah dengan mempertimbangkan etika penelitian, dan kendala penelitian. Dengan demikian penelitian ini akan menganalisis Laporan Realisasi Anggaran pada Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai.

3.2 Objek Penelitian

Objek penelitian merupakan suatu permasalahan yang diteliti dengan menjelaskan dimana dan kapan dilakukan. Objek penelitian juga merupakan suatu sasaran ilmiah dengan tujuan dan kegunaan tertentu untuk mendapatkan data tertentu yang mempunyai nilai, skor atau ukuran yang berbeda. Objek penelitian ini adalah laporan realisasi anggaran Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Asset beralamat di Jln. Negara Firdaus Sei Rampah.

3.3 Jenis dan Metode Pengumpulan Data

3.3.1 Jenis Data

Ada 2 (dua) jenis data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Data Kualitatif, yaitu data-data non-angka seperti hasil wawancara dan bacaan dari buku-buku yang terkait dengan penelitian, seperti sejarah berdirinya Pemerintah Kabupaten

Serdang Bedagai, logo serta simbol Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai, serta Struktur Organisasi dan pembagiantugas.

- b. Data Kuantitatif, yaitu data yang dapat dihitung atau data yang berupa angka-angka. Data kuantitatif berfungsi untuk mengetahui jumlah atau besaran objek yang akan diteliti. Data ini bersifat nyata atau dapat diterima oleh panca indra sehingga peneliti harus benar-benar jeli dan teliti untuk mendapatkan keakuratan data dari objek yang akan diteliti. Data kuantitatif yaitu berupa Laporan Realisasi Anggaran.

Data sekunder, data yang diperoleh dalam bentuk yang sudah jadi, sudah dikumpulkan dan diolah oleh pihak lain, biasanya sudah dalam bentuk publikasi. Data sekunder tersebut yaitu berupa Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

3.3.2 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Metode Kepustakaan

Metode ini digunakan dengan cara mempelajari dan menelaah pustaka yang berhubungan dengan masalah yang dihadapi. Penelitian ini digunakan berdasarkan kepustakaan dengan cara membaca dan mempelajari buku-buku yang berhubungan dengan masalah yang dianalisis serta bahan-bahan lain seperti materi perkuliahan, jurnal akuntansi dan skripsi.

2. Metode Dokumentasi

Dokumentasi yang dilakukann dengan cara mengambil dan mengumpulkan data dari laporan-laporan yang sudah diolah sebelumnya berupa data sekunder yaitu Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

3.4 Metode Analisis Data

Metode analisis data dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode analisis deskriptif. Metode analisis deskriptif adalah suatu metode penelitian yang menguraikan hasil analisis dari pendapatan dan belanja serta bagaimana kinerjanya terhadap Laporan Realisasi Anggaran. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Analisis Varians Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
2. Analisis Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah.
3. Analisis Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah.
4. Analisis Belanja Operasi Terhadap Total Belanja.
5. Analisis Belanja Modal Terhadap Total Belanja.
6. Analisis Rasio Efisiensi Belanja.