

BAB II

KAJIAN TEORI DAN PUSTAKA

2.1 Kajian tentang Keuangan Daerah

2.1.1 Pengertian Keuangan Daerah

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pengertian keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berkaitan dengan hak dan kewajiban daerah. Hak daerah adalah hak untuk memungut sumber pendapatan daerah seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dll, dan/atau hak untuk menerima sumber pendapatan lain seperti dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK).

Hak tersebut diatas akan diterima oleh daerah sehingga akan menambah kekayaan daerah, sedangkan kewajiban daerah adalah kewajiban untuk mengeluarkan uang untuk membayar tagihan kepada daerah dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan, infrastruktur, pelayanan publik, dan pembangunan ekonomi. Kewajiban ini perlu dibayar oleh daerah sehingga akan menurunkan kekayaan daerah.

2.1.2 Pengelola Keuangan Daerah

Menurut Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan berdasarkan otonomi daerah. Konsekuensi logis dari penerapan otonomi daerah adalah Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga (manajemen). Pemerintah daerah juga memiliki wewenang untuk mengelola sumber pendanaan dan pembiayaan (keuangan) yang diperlukan dan terjadi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersangkutan.

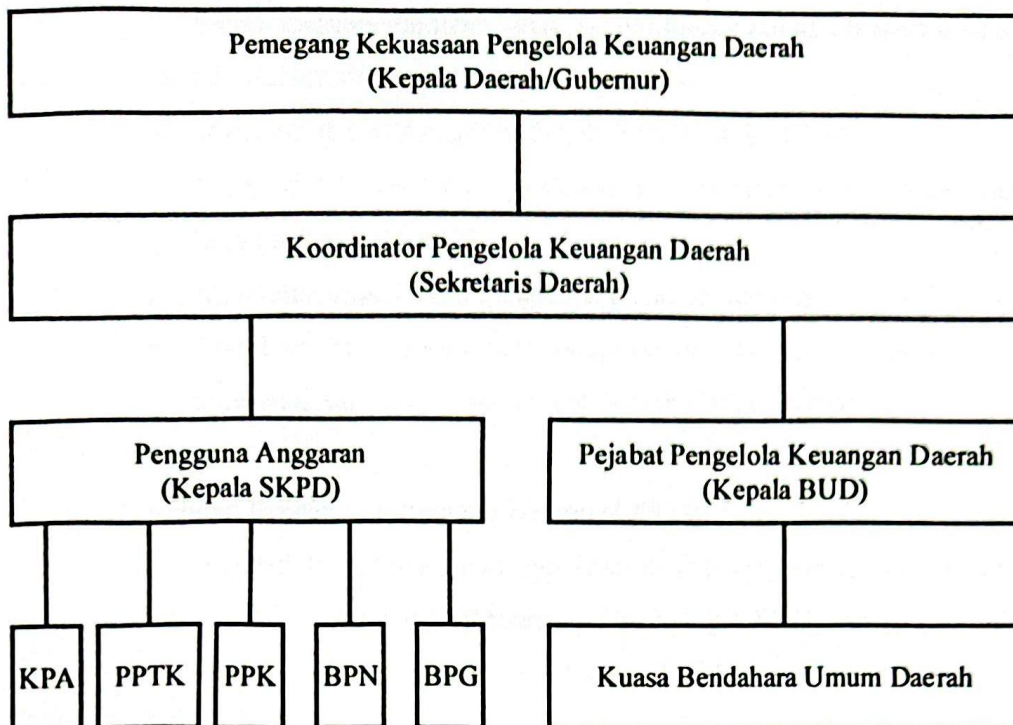
Sesuai dengan kedudukannya selaku Kepala Pemerintah Daerah, yang berwenang melaksanakan pengelolaan keuangan daerah secara keseluruhan adalah Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Wali Kota). Namun demikian sesuai dengan struktur pemerintahan daerah, dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah Kepala Daerah dapat memberikan sebagian atau seluruh kewenangannya kepada Sekretaris Daerah dan/atau Kepala Dinas/Badan/Kantor yang ada di bawahnya.

2.1.3 Struktur Kekuasaan Pengelola Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah diatur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Berdasarkan peraturan tersebut, pemegang kewenangan pengelolaan keuangan daerah adalah Kepala Daerah yang jabatannya berwenang melaksanakan pengelolaan keuangan daerah secara menyeluruh. Kepala Daerah sebagai kepala pemerintahan daerah juga mewakili Pemerintah Daerah (Pemda) dalam kepemilikan aset daerah yang dipisahkan. Kepala Daerah sebagai pemegang kewenangan pengelolaan keuangan daerah memberikan sebagian atau seluruh kewenangannya kepada:

1. Sekretaris daerah sebagai koordinator pengelola keuangan daerah.
2. Kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah (SKPKD) sebagai pejabat pengelola keuangan daerah (PPKD) dan sekaligus bertindak sebagai Bendahara Umum Daerah (BUD).
3. Kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD) sebagai pejabat pengguna anggaran/ pengguna barang.

Pemberian kewenangan tersebut di atas didasarkan pada asas pemisahan kekuasaan antara yang memerintahkan, memeriksa, dan yang menerima atau mengeluarkan uang. Struktur kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dapat digambarkan pada gambar di bawah ini:



Gambar 2.1 Struktur Kekuasaan Pengelolaan Keuangan daerah

1. Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah

Koordinator pengelolaan keuangan daerah adalah Sekretaris Daerah, mempunyai tugas untuk melakukan koordinasi di bidang:

- Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD);
- Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang daerah;
- Penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (RAPBD) dan rancangan perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah (RPAPBD);
- Penyusunan rancangan peraturan daerah anggaran pendapatan dan belanja daerah (Raperda APBD), RAPBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- Tugas-tugas pejabat perencana daerah, PPKD, dan pejabat pengawas keuangan daerah;
- Penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Selain mempunyai tugas sebagai koordinator pengelolaan keuangan daerah, Sekretaris Daerah mempunyai tugas:

- a. Memimpin Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD);
- b. Menyiapkan pedoman pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD);
- c. Menyiapkan pedoman pengelolaan barang daerah;
- d. Memberikan persetujuan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah (DPA-SKPD).

2. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD)

Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) merupakan Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) yang memiliki tugas untuk melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai BUD yang melaksanakan penerimaan kas dan pengeluaran kas dalam pelaksanaan APBD.

3. Bendahara Umum Daerah (BUD)

Bendahara Umum Daerah (BUD) merupakan PPKD yang mempunyai tugas untuk melaksanakan fungsi bendaharawan umum di daerah.

4. Kuasa Bendahara Umum Daerah (Kuasa BUD)

Kuasa Bendahara Umum Daerah (Kuasa BUD) merupakan pejabat di lingkungan SKPKD yang diberikan kuasa dari BUD untuk melaksanakan Sebagian tugas BUD.

5. Pengguna Anggaran/Barang (PA)

Pengguna Anggaran (PA) merupakan pejabat pemegang kewenangan untuk menggunakan anggaran SKPD, sedangkan Pengguna Barang (PB) merupakan pejabat pemegang kewenangan untuk menggunakan barang milik daerah.

6. Kuasa Pengguna Anggaran/Barang (KPA)

Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) atau Kuasa Pengguna Barang (KPB) merupakan pejabat yang diberikan kuasa untuk melaksanakan Sebagian kewenangan PA/PB.

7. Pejabat Pengelola Teknis Kegiatan (PPTK)

Pejabat Pengelola Teknis Kegiatan (PPTK) merupakan pejabat pada unit kerja SKPD yang melaksanakan satu atau beberapa kegiatan dari program yang sesuai dengan bidang tugasnya.

8. Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK)

Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK) merupakan pejabat yang menjalankan fungsi akuntansi pada SKPD.

9. Bendahara Penerimaan (BPN)

Bendahara Penerimaan (BPN) merupakan pejabat fungsional pada SKPD yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas kebendaharaan di bidang penerimaan dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD.

10. Bendahara Pengeluaran (BPG)

Bendahara Pengeluaran (BPG) merupakan pejabat fungsional pada SKPD yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas kebendaharaan di bidang pengeluaran dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD.

2.2 Kajian tentang Sistem Akuntansi Keuangan Daerah

2.2.1 Pengertian Sistem Akuntansi Keuangan Daerah

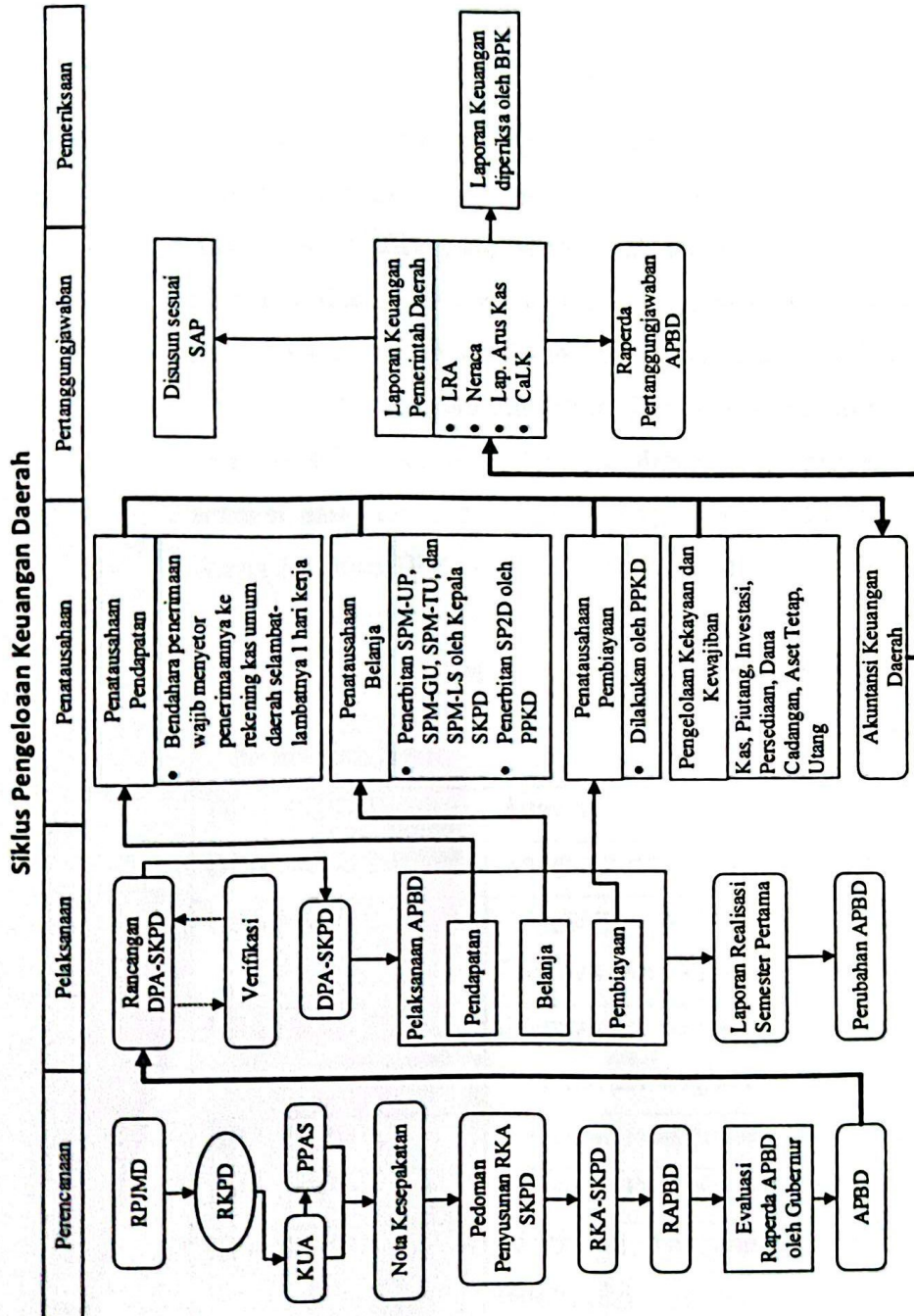
Menurut Halim (2008:42) pengertian akuntansi keuangan daerah adalah proses mengidentifikasi, mengukur, mencatat, dan melaporkan transaksi keuangan pemerintah daerah yang digunakan sebagai informasi sehubungan dengan keputusan yang diambil dan diperlukan lembaga di luar pemerintah daerah.

Menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Deddi Nordiawan (2010:201) mengatakan bahwa sistem akuntansi keuangan daerah merupakan kumpulan prosedur mulai dari pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran serta pelaporan keuangan untuk pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) yang dilaksanakan secara manual maupun menggunakan sistem.

Menurut Rasdianto (2013:6) sistem akuntansi keuangan daerah merupakan sistem akuntansi mulai dari pencatatan, penggolongan, penafsiran, peringkasan transaksi atau peristiwa pendanaan dan pelaporan keuangan yang terkait dengan pelaksanaan pendapatan belanja daerah (APBD).

2.2.2 Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan Keuangan Daerah merupakan seluruh kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Proses pengelolaan keuangan daerah selama 1 (satu) tahun anggaran di mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Secara rinci siklus pengelolaan keuangan daerah dapat digambarkan pada gambar dibawah ini.



Gambar 2.2 Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah

1. Perencanaan

Perencanaan merupakan aktivitas penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) dan pengesahan RAPBD menjadi APBD.

2. Pelaksanaan

Pelaksanaan merupakan aktivitas realisasi APBD yang dilaksanakan melalui rekening Kas Daerah. Sebelum proses pelaksanaan APBD dilakukan, APBD yang telah disahkan dan telah ditetapkan dalam peraturan daerah terlebih dahulu harus dijabarkan ke dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) dan Anggaran Kas Bulanan SKPD. Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) SKPD merupakan dokumen yang berisi pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang digunakan sebagai dasar untuk pelaksanaan anggaran oleh Pengguna Anggaran. Nama dan jenis DPA SKPD disajikan pada tabel berikut.

Tabel 2.1 Nama dan Jenis DPA

Nama dan Kode	Keterangan
DPA SKPD 1	Anggaran Pendapatan
DPA SKPD 2.1	Anggaran Belanja Tidak Langsung
DPA SKPD 2.2	Anggaran Belanja Langsung Menurut Program dan Kegiatan
DPA SKPD 2.2.1	Anggaran Belanja Langsung Menurut Program per Kegiatan
DPA SKPD 3.1	Anggaran Penerimaan Pembiayaan
DPA SKPD 3.2	Anggaran Pengeluaran Pembiayaan
DPA SKPD	Ringkasan Anggaran Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan

3. Penatausahaan dan Akuntansi

Pencatatan pada Pemerintah Daerah dibedakan menjadi dua, yaitu penatausahaan dan akuntansi. Penatausahaan adalah aktivitas pencatatan realisasi anggaran pendapatan dan belanja ke dalam Buku Kas Bendahara dengan tujuan untuk menyusun Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) realisasi anggaran setiap bulan. Sedangkan akuntansi adalah aktivitas pencatatan transaksi keuangan ke dalam catatan akuntansi (buku jurnal dan buku besar) dengan tujuan untuk menyusun Laporan Keuangan setiap akhir periode (tahun). Aktivitas penatausahaan dilaksanakan oleh Bendahara (Penerimaan/Pengeluaran), sedang aktivitas akuntansi dilaksanakan oleh Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK).

Penatausahaan dilaksanakan berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri Nomor 59 Tahun 2007, Permendagri Nomor 21 Tahun 2011. Akuntansi dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual dan Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Daerah.

4. Pertanggungjawaban

Pertanggungjawaban merupakan aktivitas penyampaian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) kepada DPRD sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD. Perlakuan akuntansi dan penyusunan LKPD diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 tahun 2013 tentang Penerapan SAP Berbasis Akrual Pada Pemerintah Daerah. Dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 01 tentang Penyajian Laporan Keuangan disebutkan bahwa laporan keuangan (*financial statement*) pemerintah (pusat dan daerah) diklasifikasi menjadi dua, yaitu laporan pelaksanaan

anggaran (*budgetary reports*) dan laporan keuangan (*financial reports*). Rincian jenis laporan keuangan pemerintah daerah masing-masing klasifikasi disajikan pada tabel berikut.

Tabel 2. 2 Jenis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

No	Klasifikasi Laporan Keuangan	Jenis Laporan Keuangan
1.	Laporan Pelaksanaan Anggaran	Laporan Realisasi Anggaran (LRA)
		Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LPSAL)
2.	Laporan Keuangan	Laporan Operasional (LO)
		Laporan Perubahan Ekuitas (LPE)
		Laporan Arus Kas (LAK)
		Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK)

Dalam Permendagri No. 64 Tahun 2013 tentang penerapan SAP AkruaI pada Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa LRA, LPSAL, LO, Neraca, LPE, dan CaLK harus disusun dan disajikan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk SKPD-nya masing-masing. Sedangkan untuk Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) selain menyusun LRA, LPSAL, LO, Neraca, LPE, dan CaLK juga harus menyusun Laporan Arus Kas (LAK). Selanjutnya, SKPKD akan melaksanakan penggabungan laporan keuangan-laporan keuangan SKPKD tersebut menjadi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

5. Pemeriksaan

Pemeriksaan merupakan aktivitas pemeriksaan (audit) terhadap LKPD yang dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Tujuan pemeriksaan adalah untuk memberikan opini terhadap kewajaran LKPD apakah WTP, WDP, TW, TMP.