

**Analisis Penyajian Laporan Keuangan Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akutansi Pemerintah (Studi Kasus pada Pemerintah Kabupaten Kutai Timur)**

*Rusdiansyah*

**Abstrak**

*Penyusunan laporan keuangan yang berpedoman pada standar akuntansi pemerintahan sesungguhnya dapat digunakan sebagai salah satu cara untuk mewujudkan good governance. Untuk mewujudkan good governance diperlukan perubahan paradigma pemerintahan yang mendasar dari sistem lama yang serba sentralistis, dimana pemerintah pusat sangat kuat dalam menentukan kebijakan. Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan selain untuk mewujudkan good governance juga merupakan jawaban atas adanya pedoman pelaporan keuangan yang dapat diterima umum sesuai amanat undang-undangan*

**Kata Kunci:** *Penyajian, Laporan Keuangan, Standar Akutansi*

**Pendahuluan**

Era globalisasi saat ini merupakan sesuatu yang tidak dapat kita hindari oleh seluruh masyarakat dunia. Bangsa Indonesia sebagai bagian dari masyarakat dunia memiliki kewajiban untuk secara terus-menerus berpartisipasi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). *World Bank* dalam *Mardiasmo* (2004:18) mendefinisikan *Good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang sejalan dengan prinsip demokrasi, penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politik dan administratif. Pemerintahan yang baik setidaknya ditandai dengan tiga elemen yaitu transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Partisipasi maksudnya mengikutsertakan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Sedangkan akuntabilitas adalah pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.

Untuk 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 agar berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan otonomi seluas-luasnya dan secara proporsional kepada daerah yang diwujudkan dengan adanya pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta adanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Untuk mewujudkan *good governance* tersebut dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka diperlukan reformasi pengelolaan keuangan daerah dan reformasi keuangan negara. Peraturan perundangan yang berkenaan dengan pengelolaan keuangan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004. Sedangkan tiga paket perundang-undangan dibidang keuangan negara yang menjadi landasan hukum bagi reformasi di bidang keuangan negara sebagai upaya untuk mewujudkan *good governance* yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pengawasan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara yang memayungi pengelolaan keuangan negara maupun keuangan daerah.

Seiring dengan reformasi di bidang keuangan negara, maka perlu dilakukan perubahan-perubahan di berbagai bidang untuk mendukung agar reformasi di bidang keuangan negara dapat berjalan dengan baik. Salah satu perubahan yang signifikan adalah perubahan di bidang akuntansi pemerintahan karena melalui proses akuntansi dihasilkan informasi keuangan yang tersedia bagi berbagai pihak untuk digunakan sesuai dengan tujuan masing-masing. Perubahan dibidang akuntansi pemerintahan yang paling diinginkan adalah adanya standar akuntansi pemerintahan. Penyusunan laporan keuangan yang berpedoman pada standar akuntansi pemerintahan sesungguhnya adalah dalam rangka peningkatan kualitas laporan keuangan, sehingga laporan keuangan yang dimaksud dapat meningkatkan kredibilitasnya dan pada gilirannya akan dapat mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah daerah.

Penyusunan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) memerlukan waktu yang lama. Awalnya, dengan berlakunya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, daerah diberi kewenangan yang luas untuk menyelenggarakan pengelolaan keuangannya sendiri. Hal ini tentu saja menjadikan daerah provinsi, kabupaten, dan kota menjadi entitas-entitas otonom yang harus melakukan pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangannya sendiri mendorong perlunya standar pelaporan keuangan. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 yang merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam pasal 35 mengamanatkan bahwa "penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah berpedoman pada standar akuntansi keuangan pemerintahan", meskipun belum ada standar akuntansi pemerintahan yang baku.

Belum adanya standar akuntansi pemerintahan yang baku memicu perdebatan siapa yang berwenang menyusun standar akuntansi keuangan pemerintahan. Sementara itu, pelaporan dan penyajian keuangan harus tetap berjalan sesuai dengan peraturan perundangan meskipun standar belum ada. Untuk mengisi kekosongan sambil menunggu penetapan yang berwenang menyusun dan menetapkan standar akuntansi pemerintahan dan terutama upaya untuk mengembangkan sistem pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan *akuntable* maka pemerintah dalam hal ini Departemen Dalam Negeri dan Departemen Keuangan mengambil inisiatif untuk membuat pedoman penyajian laporan keuangan. Maka lahirlah sistem akuntansi keuangan daerah dari Departemen Keuangan yang diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 355/KMK.07/2001 tanggal 5 Juni 2001. Dari Departemen Dalam Negeri keluar Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tanggal 18 Juni 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Kedua keputusan ini bukanlah standar akuntansi sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 maupun standar akuntansi pada umumnya.

Menteri Keuangan sebenarnya mengeluarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 308/KMK.012/2002 tanggal 13 Juni 2002 yang menetapkan adanya Komite Standar Akuntansi Pemerintah Pusat dan Daerah (KSAPD). Keanggotaan Komite ini terdiri dari unsur Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Organisasi Profesi Akuntan IAI, dan juga kalangan perguruan tinggi. Dalam keputusan tersebut juga diatur bahwa standar akan disusun oleh KSAPD tetapi pemberlakuannya ditetapkan dengan keputusan Menteri Keuangan. KASPD bekerja dan menghasilkan Draft Publikasian Standar Akuntansi berupa Kerangka Konseptual dan tiga Pernyataan Standar. KSAPD melakukan *due process* atas keempat draft ini sampai dengan meminta pertimbangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK berpendapat belum dapat memberikan persetujuan atas Draft SAP tersebut karena belum mengakomodasi seluruh unsur yang semestinya terlibat dan penyusun tidak independen karena diangkat hanya dengan Surat Keputusan Menteri Keuangan.

Perkembangan berikutnya, KSAPD tetap bekerja dengan menambah pembahasan atas delapan draft baru yang dianggap diperlukan dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah. Draft ini juga mengalami *due process* yang sama seperti sebelumnya. Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara yang mengamanatkan perlunya standar akuntansi, KSAPD terus berjalan. Pasal 32 ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menyebutkan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Selanjutnya pasal 32 ayat 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menyebutkan bahwa standar akuntansi pemerintahan disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari BPK.

Kemudian pada tahun 2004 terbit Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004

tentang Perbendaharaan negara kembali mengamanatkan penyusunan laporan pertanggungjawaban pemerintah pusat dan daerah sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Pasal 56 ayat 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBD telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Pasal 57 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyebutkan bahwa dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan akuntansi pemerintahan dibentuk Komite Standar Akuntansi Pemerintahan. Pasal 57 ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Komite Standar Akuntansi Pemerintahan bertugas menyusun standar akuntansi pemerintahan yang berlaku baik untuk Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah sesuai dengan kaidah-kaidah akuntansi yang berlaku umum. Pasal 57 ayat 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyebutkan bahwa pembentukan, susunan, kedudukan, keanggotaan, dan masa kerja Komite Standar Akuntansi Pemerintahan ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Komite standar yang dibentuk oleh Menteri Keuangan sampai dengan pertengahan tahun 2004 telah menghasilkan draf SAP yang terdiri dari Kerangka konseptual dan 11 pernyataan standar, kesemuanya telah disusun melalui *due procees*. Proses penyusunan (*Due Process*) yang digunakan ini adalah proses yang berlaku umum secara internasional dengan penyesuaian terhadap kondisi yang ada di Indonesia. Penyesuaian dilakukan antara lain karena pertimbangan kebutuhan yang mendesak dan kemampuan pengguna untuk memahami dan melaksanakan standar yang ditetapkan.

Tahap-tahap penyiapan SAP yaitu (Supriyanto:2005):

- a. Identifikasi Topik untuk Dikembangkan Menjadi Standar
- b. Pembentukan Kelompok Kerja (Pokja) di dalam Komite
- c. Riset Terbatas oleh Kelompok Kerja
- d. Penulisan draf SAP oleh Kelompok Kerja
- e. Pembahasan Draft oleh Komite Kerja
- f. Pengambilan Keputusan Draft untuk Dipublikasikan
- g. Peluncuran Draft Publikasian SAP (*Exposure Draft*)
- h. Dengar Pendapat Terbatas (*Limited Hearing*) dan Dengar Pendapat Publik (*Publik Hearings*)
- i. Pembahasan Tanggapan dan Masukan Terhadap Draft Publikasian
- j. Finalisasi Standar

Sebelum dan setelah dilakukan *public hearing*, Standar dibahas bersama dengan Tim Penelaah Standar Akuntansi Pemerintahan BPK. Setelah dilakukan pembahasan berdasarkan masukan-masukan komite melakukan finalisasi standar kemudian komite meminta pertimbangan kepada BPK melalui Menteri Keuangan. Namun draf SAP ini belum diterima oleh BPK karena komite belum ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Suhubungan dengan hal tersebut dan atas amanat dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, keluarlah Keputusan Presiden Nomor 84 Tahun 2004 yang menetapkan keanggotaan komite dan namanya pun berubah menjadi Komite Standar Akuntansi Pemerintah (KSAP). Keanggotaan KSAP

terdiri dari sembilan orang yang seluruhnya adalah orang-orang yang bekerja dalam KSAPD sesuai keputusan Menteri Keuangan Nomor 308/KMK.012/2002. Komite tersebut segera bekerja untuk menyempurnakan kembali draf SAP yang pernah diajukan kepada BPK agar pada awal tahun 2005 dapat segera ditetapkan.

Pada tahun 2004 juga telah terbit Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 184 menyebutkan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Draft SAP diajukan kembali kepada BPK pada bulan Nopember 2004 dan mendapatkan pertimbangan dari BPK pada bulan Januari 2005. BPK meminta langsung kepada Presiden RI untuk segera Menetapkan Standar Akuntansi Pemerintahan dengan Peraturan Pemerintah (PP). Proses penetapan PP SAP pun berjalan dengan Koordinasi antara Sekretariat Negara, Departemen Keuangan, dan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, serta pihak terkait lainnya hingga penandatanganan Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan oleh Presiden pada tanggal 22 Oktober 2010. Dari uraian diatas dapat dikemukakan bahwa dengan terbitnya Standar Akuntansi Pemerintahan selain untuk mewujudkan *good governance* juga merupakan jawaban atas penantian adanya pedoman pelaporan keuangan yang dapat berterima umum yang telah diamanatkan oleh beberapa peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Undang-Undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah ini menjadi dasar bagi semua entitas pelaporan dalam menyajikan laporan keuangan sebagai pertanggungjawaban kepada berbagai pihak khususnya pihak-pihak di luar eksekutif. Standar akuntansi berguna bagi penyusun laporan keuangan dalam menentukan informasi yang harus disajikan kepada pihak-pihak di luar organisasi. Para pengguna laporan keuangan di luar organisasi akan dapat memahami informasi yang disajikan jika disajikan dengan kriteria/persepsi yang dipahami secara sama dengan penyusun laporan keuangan. Bagi auditor, khususnya eksternal auditor, standar akuntansi digunakan sebagai kriteria dalam menilai informasi yang disajikan apakah sesuai dengan prinsip akuntansi berterima umum. Dengan demikian SAP menjadi pedoman untuk menyatukan persepsi antara penyusun, pengguna, dan auditor. Penyusunan laporan keuangan yang berpedoman pada standar akuntansi pemerintahan sesungguhnya dapat digunakan sebagai salah satu cara untuk mewujudkan *good governance*. Alasannya adalah terpenuhinya tiga elemen *good governance* yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan akan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Kutai Timur selambat-lambatnya hingga tahun 2014. Penyusunan dan penyajian laporan keuangan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur masih dalam transisi antara basis kas menuju akrual. Untuk itu, pemerintah daerah perlu menyusun strategi implementasi penyajian laporan keuangan Tahun anggaran 2011 menurut SAP. Strategi tersebut dituangkan dalam bentuk peraturan kepala daerah. Penyajian laporan keuangan tahun anggaran 2011 sesuai SAP dapat dilakukan dengan teknik

memetakan atau konversi ketentuan-ketentuan di Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah ke dalam ketentuan-ketentuan SAP.

a. Jenis laporan

Laporan keuangan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan keuangan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, Laporan Arus kas, dan Catatan atas laporan keuangan.

b. Basis akuntansi

Basis akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 adalah basis kas. Maksudnya transaksi penerimaan dan pengeluaran kas dibukukan pada saat uang diterima atau dibayar (dasar kas) dan pada akhir periode dilakukan penyesuaian untuk mengakui transaksi dan kejadian dalam periode berjalan meskipun penerimaan atau pengeluaran kas dari transaksi dan kejadian yang dimaksud belum terealisasi. Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 pencatatan transaksi berdasarkan basis akrual untuk aktiva, kewajiban, dan ekuitas dalam neraca.

c. Penilaian pos-pos laporan keuangan, khususnya aktiva.

d. Struktur APBD, terutama struktur belanja

e. Klasifikasi anggaran pendapatan dan belanja, serta klasifikasi aset, kewajiban, ekuitas, arus kas

f. Catatan atas laporan keuangan

Catatan atas laporan keuangan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari laporan keuangan. Catatan atas laporan keuangan sebagaimana diatur dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 4 belum memperoleh porsi pengaturan secara cukup dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006. Oleh karena itu penyusunan Catatan atas laporan keuangan dapat langsung mengacu kepada PSAP Nomor 4.

Untuk Pemerintah Kabupaten Kutai Timur, konversi tidak mencakup 3 hal. Pertama, basis akuntansi untuk aktiva, kewajiban, dan ekuitas masih menggunakan basis kas modifikasi, sedangkan untuk pendapatan dan belanja menggunakan basis kas. Saldo aktiva, kewajiban, dan ekuitas tetap sama jika menggunakan basis kas modifikasi atau basis akrual sehingga keadaan ini tidak menyebabkan perbedaan saldo. Kedua, penilaian aktiva karena Pemerintah Kabupaten Kutai Timur belum melakukan depresiasi atas aset tetapnya, penilaian aset berdasarkan harga perolehan. Ketiga, catatan atas laporan keuangan.

### **Pengelolaan Keuangan Daerah**

Dalam rangka meningkatkan kinerja anggaran daerah, salah satu aspek penting adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Untuk itu diperlukan pengelolaan keuangan daerah yang mampu mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel.

World Bank (1998:46), menyebutkan bahwa dalam pencapaian visi dan misi daerah, penganggaran dan pengelolaan keuangan dilaksanakan dengan prinsip-prinsip pokok meliputi komprehensif dan disiplin, akuntabilitas, kejujuran, transparansi, fleksibilitas, terprediksi, dan informatif.

Kemudian menurut Jaya (1999 : 11), keuangan daerah adalah seluruh tatanan, perangkat kelembagaan dan kebijaksanaan anggaran daerah yang meliputi pendapatan dan belanja daerah. Kemudian menurut Mamesah (1995 : 16) keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki atau dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi, serta pihak lain sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Mengenai pengaturan pengelolaan keuangan daerah menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 pasal 330 dijelaskan bahwa :

1. Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Berdasarkan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah.
3. Sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mencakup tata cara penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan dan akuntansi, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah.
4. Peraturan kepala daerah tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), juga memuat tata cara penunjukan pejabat yang diberi wewenang BUD, kuasa BUD, pengguna anggaran/ kuasa pengguna anggaran, bendahara penerimaan, dan bendahara pengeluaran berhalangan.

Mardiasmo (2000:3), mengatakan bahwa dalam pemberdayaan pemerintah daerah, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah :

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*).
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran pada daerah khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran partisipasi yang terkait dalam pengelolaan anggaran, DPRD, Sekda, dan perangkat daerah lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD dan PNS Daerah, baik ratio maupun dasar perimbangannya.
6. Ketentuan bentuk dan struktur anggaran, anggaran kerja dan anggaran multi tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran

akuntan publik dan pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.

9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebarluasan informasi.

Prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah seharusnya senantiasa dipegang teguh dan dilaksanakan oleh penyelenggara pemerintah, karena pada dasarnya masyarakat memiliki hak dasar terhadap pemerintah. Hak masyarakat tersebut menurut Waluyo (2007:223) antara lain adalah sebagai berikut :

1. Hak untuk mengetahui (*right to know*), yaitu mengetahui kebijakan pemerintah, apa keputusan yang diambil pemerintah dan alasan dilakukannya kebijakan dan keputusan tersebut.
2. Hak untuk diberi informasi (*right to be informed*) yang meliputi hak untuk diberi penjelasan secara terbuka atas permasalahan-permasalahan tertentu yang menjadi perdebatan publik.
3. Hak untuk didengar pendapat dan aspirasinya (*right to be heard and to be listened to*).

Selanjutnya, Waluyo (2007 : 224) menjelaskan bahwa dalam pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh masing-masing kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku pejabat pengguna anggaran atau barang daerah. Adapun tugas pejabat pengelola keuangan daerah adalah sebagai berikut :

- a. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD.
- b. Menyusun rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD.
- c. Melaksanakan pemugutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah.
- d. Melakukan fungsi bendaharawan daerah.
- e. Menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Sedangkan kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menurut Waluyo (2007 : 226) selaku pejabat pengguna anggaran atau barang daerah mempunyai tugas sebagai berikut :

- a. Menyusun anggaran SKPD yang dipimpinnya.
- b. Menyusun dokumen pelaksana anggaran SKPD yang dipimpinnya.
- c. Melaksanakan anggaran SKPD yang dipimpinnya.
- d. Melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak.
- e. Mengelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya.
- f. Mengelola barang milik atau kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya.
- g. Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan daerah yang dipimpinnya.

Menurut Waluyo (2007 : 218), jika berbicara tentang pengelolaan keuangan daerah tidak lepas dari sistem pengelolaan keuangan daerah yang

meliputi tiga siklus pokok yaitu antara lain:

1. Perencanaan
2. Pelaksanaan
3. Pelaporan dan pertanggungjawaban

Pada tahap perencanaan, input yang digunakan adalah aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, yang hasilnya kemudian dijabarkan dalam usulan kegiatan masing-masing satu unit kerja yang dengan memperhatikan Standar Analisis Biaya (SAB) sehingga setiap aktivitas kegiatan yang diusulkan mencerminkan dukungan terhadap pencapaian visi, misi tujuan dan sasaran serta hasil yang telah ditetapkan.

Selanjutnya anggaran yang diusulkan juga akan mencerminkan anggaran yang berbasis kinerja. Pada tahap pelaksanaan, input yang digunakan adalah APBD yang telah ditetapkan yang kemudian dilaksanakan dan dicatat melalui sistem akuntansi untuk menghasilkan laporan pelaksanaan APBD, baik berupa laporan yang sifatnya triwulan maupun tahunan bahkan bulanan kalau mungkin sebagai laporan pertanggungjawaban kepala daerah.

Selanjutnya laporan pertanggungjawaban adalah penyampaian kepada DPRD, proses evaluasi laporan pertanggungjawaban serta keputusan evaluasi yang telah dilakukan bersama-sama dengan DPRD, yang kemudian akan disampaikan dalam Rapat Paripurna DPRD.

Pengelolaan keuangan daerah yang diatur dengan tata caranya dalam berbagai macam peraturan tentunya tidak lepas dari pola atau azas umum pengelolaan keuangan daerah, yaitu :

1. Tertib, yaitu bahwa keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
2. Taat pada peraturan perundang-undangan, yaitu bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
3. Efektif, yaitu pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan dengan membandingkan dengan keluaran dengan hasil.
4. Efisien, yaitu pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
5. Ekonomis, yaitu pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.
6. Transparan, yaitu prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkn akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.
7. Bertanggungjawab, yaitu perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
8. Keadilan, yaitu keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif.
9. Kepatutan, yaitu tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan Proporsional.

10. Manfaat untuk masyarakat, yaitu bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

### **Tujuan Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pengelolaan keuangan daerah berarti mengurus dan mengatur keuangan daerah itu sendiri dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah menurut (Devas,dkk., 1987; 279-280) adalah sebagai berikut :

- a. Tanggung jawab (*accountability*)  
Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah, lembaga atau orang itu termasuk pemerintah pusat, DPRD, Kepala Daerah dan masyarakat umum. Adapun unsur-unsur penting dalam tanggung jawab adalah mencakup keabsahan yaitu setiap transaksi keuangan harus berpangkal pada wewenang hukum tertentu dan pengawasan yaitu tata cara yang efektif untuk menjaga kekayaan uang dan barang serta mencegah terjadinya penghamburan dan penyelewengan dan memastikan semua pendapatan yang sah benar-benar terpungut jelas sumbernya dan tepat penggunaannya.
- b. Mampu memenuhi kewajiban keuangan  
Keuangan daerah harus ditata dan dikelola sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua kewajiban atau ikatan keuangan baik jangka pendek, jangka panjang maupun pinjaman jangka panjang pada waktu yang telah ditentukan.
- c. Kejujuran  
Hal-hal yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya harus diserahkan kepada pegawai yang betul-betul jujur dan dapat dipercaya.
- d. Hasil guna (*effectiveness*) dan daya guna (*efficiency*)  
Merupakan tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya yang serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya.
- e. Pengendalian  
Para aparat pengelola keuangan daerah, DPRD dan petugas pengawasan harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut dapat tercapai.

### **Prinsip-prinsip Penyusunan Anggaran Daerah**

Menurut Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia Prinsip-prinsip Penyusunan Anggaran Daerah terdiri dari :

- a. Keadilan Anggaran  
Keadilan merupakan salah satu misi utama yang diemban pemerintah daerah dalam melakukan berbagai kebijakan, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan anggaran daerah. Pelayanan umum akan meningkat dan kesempatan kerja juga akan makin bertambah apabila fungsi alokasi dan distribusi dalam pengelolaan anggaran telah dilakukan dengan benar, baik melalui alokasi belanja maupun mekanisme perpajakan serta retribusi yang lebih adil dan transparan. Hal tersebut mengharuskan pemerintah daerah untuk merasionalkan pengeluaran atau belanja secara adil untuk dapat dinikmati hasilnya secara proporsional oleh para wajib pajak, retribusi maupun masyarakat luas. Penetapan besaran pajak daerah

dan retribusi daerah harus mampu menggambarkan nilai-nilai rasional yang transparan dalam menentukan tingkat pelayanan bagi masyarakat daerah.

b. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

Hal yang perlu diperhatikan dalam prinsip ini adalah bagaimana memanfaatkan uang sebaik mungkin agar dapat menghasilkan perbaikan pelayanan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Secara umum, kelemahan yang sangat menonjol dari anggaran selama ini adalah keterbatasan Daerah untuk mengembangkan instrumen teknis perencanaan anggaran yang berorientasi pada kinerja, bukan pendekatan incremental yang sangat lemah landasan pertimbangannya. Oleh karenanya, dalam penyusunan anggaran harus memperhatikan tingkat efisiensi alokasi dan efektivitas kegiatan dalam pencapaian tujuan dan sasaran yang jelas. Berkenan dengan itu, maka penetapan standar kinerja proyek dan kegiatan serta harga satuannya akan merupakan faktor penentu dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas anggaran.

c. Anggaran Berimbang dan Defisit

Pada hakekatnya penerapan prinsip anggaran berimbang adalah untuk menghindari terjadinya hutang pengeluaran akibat rencana pengeluaran yang melampaui kapasitas penerimaannya. Apabila penerimaan yang telah ditetapkan dalam APBD tidak mampu membiayai keseluruhan pengeluaran, maka dapat dipenuhi melalui pinjaman daerah yang dilaksanakan secara taktis dan strategis sesuai dengan prinsip defisit anggaran. Penerapan prinsip ini agar alokasi belanja yang dianggarkan sesuai dengan kemampuan penerimaan daerah yang realistis, baik berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan keuangan, maupun pinjaman daerah. Di sisi lain, kelebihan target penerimaan tidak harus selalu dibelanjakan, tetapi dicantumkan dalam perubahan anggaran dalam pasal cadangan atas pengeluaran tidak terduga, sepanjang tidak ada rencana kegiatan mendesak yang harus segera dilaksanakan.

d. Disiplin Anggaran

Struktur anggaran harus disusun dan dilaksanakan secara konsisten. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana pendapatan dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk 1 (satu) tahun anggaran tertentu yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah, sedangkan pencatatan atas penggunaan anggaran daerah sesuai dengan prinsip akuntansi keuangan daerah Indonesia. Tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek yang belum/tidak tersedia kredit anggarannya dalam APBD/perubahan APBD. Bila terdapat kegiatan baru yang harus dilaksanakan dan belum tersedia kredit anggarannya, maka perubahan APBD dapat disegerakan atau dipercepat dengan memanfaatkan pasal pengeluaran tak terduga, bila masih memungkinkan. Anggaran yang tersedia pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran, oleh karenanya tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek melampaui batas kredit anggaran yang telah ditetapkan. Di samping itu pula, harus dihindari kemungkinan terjadinya duplikasi anggaran baik antar Unit Kerja antara Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan serta harus diupayakan terjadinya integrasi kedua jenis belanja tersebut dalam satu indikator kinerja. Pengalokasian anggaran harus didasarkan atas skala prioritas yang telah ditetapkan, terutama untuk program yang ditujukan pada upaya peningkatan

pelayanan masyarakat. Dengan demikian, akan dapat dihindari pengalokasian anggaran pada proyek- proyek yang tidak efisien.

e. **Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran**

Transparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan anggaran, penetapan anggaran, perubahan anggaran dan perhitungan anggaran merupakan wujud pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada masyarakat, maka dalam proses pengembangan wacana publik di daerah sebagai salah satu instrumen kontrol pengelolaan anggaran daerah, perlu diberikan keleluasaan masyarakat untuk mengakses informasi tentang kinerja dan akuntabilitas anggaran. Oleh karena itu, anggaran daerah harus mampu memberikan informasi yang lengkap, akurat dan tepat waktu untuk kepentingan masyarakat, pemerintah daerah dan pemerintah pusat, dalam format yang akomodatif dalam kaitannya dengan pengawasan dan pengendalian anggaran daerah. Sejalan dengan hal tersebut, maka perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan proyek dan kegiatan harus dilaksanakan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan secara teknis maupun ekonomis kepada pihak legislatif, masyarakat maupun pihak-pihak yang bersifat independen yang memerlukan.

**Pembahasan**

Analisis dalam penelitian ini digunakan untuk mengetahui proses pengelolaan keuangan daerah Pemerintah Kabupaten Kutai Timur dimulai dari penyusunan anggaran dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan keadaan yang nyata terjadi, di amati dengan bertitik tolak pada pemahaman konsepsi serta pandangan atas teori yang terkait.

Untuk mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tersebut, khususnya yang terkait penyusunan Laporan Keuangan dan Penatausahaan Keuangan SKPD, yang mencakup beberapa aspek penting dalam Standar Akuntansi Pemerintahan:

- I. a. Penyusunan RKA meliputi:
  1. Penyusunan rancangan APBD dan kebijakan umum APBD secara prioritas dan plafon anggaran.
  2. Rencana kerja Pemerintah Daerah.
  3. Kebijakan Umum APBD serta prioritas dan plafon anggaran sementara.
  4. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD.
  5. Rencana Kerja dan Anggaran SKPD.
- b. Pelaksanaan APBD dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA)
  1. Azas Umum Pelaksanaan APBD.
  2. Dokumen pelaksanaan Anggaran (DPA) SKPD.
  3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belana Daerah.
  4. Kebijakan Umum Prioritas dan Platfon Anggaran Perubahan APBD.
- II. a. Penatausahaan Keuangan Daerah
  1. Azas Umum penata Usahaan Keuangan Daerah.
  2. Pelaksanaan Penata Usahaan Keuangan Daerah.
  3. Penata Usahaan Penerimaan.
  4. Penata Usahaan Pembayaran.
  5. Permintaan dan prosedur pembayaran.

6. Permintaan membayar dan pencarian dana.
7. Pertanggung jawaban penggunaan dana.
- b. Laporan Keuangan pada SKPD
  1. Laporan Realisasi Anggaran SKPD.
  2. Neraca SKPD.
  3. Catatan Atas Laporan Keuangan SKPD.
- III. Sistem Akuntansi Keuangan SKPD
  1. Proses Akuntansi Penerimaan Kas pada SKPD.
  2. Prosedur Akuntansi Pengeluaran Kas pada SKPD.
  3. Prosedur Akuntansi Selain Kas pada SKPD.

Kebijakan tersebut merupakan landasan bagi penyelenggaraan kegiatan akuntansi mulai dari satuan kerja pengguna anggaran, penyusunan laporan keuangan oleh Entitas Pelaporan dan penyajiannya kepada BPK untuk diaudit, hingga penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.

### **Proses Penyusunan APBD Kabupaten Kutai Timur**

Proses penyusunan Anggaran Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur disusun berdasarkan tahap-tahap sebagai berikut:

1. Tahap Persiapan
  - a. Penyusunan anggaran daerah dimulai dengan pembentukan panitia anggaran eksekutif yang beranggotakan dari unsur pimpinan dan staf yang berkaitan dengan perencanaan anggaran seperti Bupati, Sekda, Para Asisten, Bappeda, Dinas Pendapatan Daerah, bagian Keuangan, bagian Hukum, bagian Umum dan bagian Penyusunan Program SKPD.
  - b. Panitia anggaran eksekutif melalui bagian Keuangan dalam hal ini sub bagian anggaran mengeluarkan surat edaran guna meminta usulan anggaran belanja tidak langsung dari masing-masing Dinas/Instansi dalam bentuk Rencana Kerja Anggaran (RKA) yang penganggarannya tidak mempengaruhi secara langsung oleh adanya usulan program dan kegiatan, seperti belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga. Anggaran belanja langsung surat edarannya dikeluarkan oleh pihak Bappeda yang meminta usulan belanja langsung dalam bentuk Rencana Kerja Anggaran (RKA).
  - c. Usulan dan rencana kebutuhan tersebut direkapitulasi dengan berpedoman pada arah, sasaran dan tujuan sesuai pola dasar, Rencana Umum Pembangunan Tahunan Daerah (RUPTD), Rencana Umum Pembangunan Lima Tahunan Daerah (REPELITADA), dan pedoman penyusunan APBD, kebijakan Walikota/Bupati sebagai kepala daerah dan arahan dari pemerintah atasan/ pusat serta fungsi Dinas/Instansi yang bersangkutan.
  - d. RKA yang diajukan oleh Dinas/Instansi akan diteliti dan dibahas oleh bagian Keuangan bersama-sama Dinas/Instansi yang bersangkutan, sehingga dapat diketahui apa yang sebenarnya dibutuhkan dan apa yang dapat dikerjakan oleh setiap Dinas/Instansi berdasarkan skala prioritas dan kemampuan pembiayaan daerah. RKA akan dibahas oleh Bappeda, bagian Keuangan, bagian

Penyusunan Program bersama dengan Dinas/Instansi yang bersangkutan mengenai rencana yang tertera dalam RKA berdasarkan skala prioritas dalam Repelitada.

- e. RKA, belanja tidak langsung dan belanja langsung yang telah selesai diteliti dan dibahas akan disatukan menjadi draf untuk dibahas oleh tim gabungan, kemudian diajukan kepada Kepala Daerah untuk memperoleh persetujuan dan dijadikan Pra APBD yang selanjutnya dikirim ke DPRD untuk dibahas bersama panitia anggaran DPRD, setelah sepakat dengan panitia anggaran dewan selanjutnya dijadikan rancangan Peraturan Daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

## 2. Tahap Penyusunan

Penyampaian Nota Keuangan dan rancangan Peraturan Daerah tentang penetapan APBD beserta lampirannya kepada DPRD oleh Bupati Kutai Timur selanjutnya dibahas oleh DPRD dalam sidang paripurna DPRD dengan memberikan pertanyaan-pertanyaan, pandangan umum dan tanggapan terhadap Nota Keuangan. Pembahasan ini dilakukan juga melalui konsultasi (shearing) dengan masing-masing Dinas/Instansi terkait dan panitia anggaran eksekutif.

Dalam kesempatan ini panitia anggaran dewan berpeluang untuk menambah/ mengurangi rencana penerimaan dan belanja daerah yang telah diusulkan oleh pihak eksekutif, biasanya cenderung menaikkan rencana penerimaan. Setelah pertanyaan, pandangan umum dan tanggapan dijawab oleh Bupati Kutai Timur (pihak eksekutif), selanjutnya fraksi-fraksi di DPRD memberikan tanggapan akhir untuk menerima atau menolak rancangan APBD. Bila masing-masing fraksi telah menyetujui rancangan APBD tersebut, maka rancangan APBD dapat ditetapkan menjadi APBD dalam bentuk Peraturan Daerah.

## **Pelaksanaan Program SKPD Kabupaten Kutai Timur**

Semua SKPD melaksanakan program SKPD yang dijalankan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan dasar bagi masyarakat.

SKPD melaksanakan tiga program ditujukan untuk penyelenggaraan pemerintahan. Dalam mencapai tujuan program ditunjang dengan beberapa kegiatan pokok. Rumusan kegiatan pemerintahan tersebut dilaksanakan melalui program-program :

- A. Penerapan Kepemerintahan yang Baik dan Bersih (*Good and Clean Governance*) melalui pelaksanaan kegiatan-kegiatan pokok:
  1. Membangun pemahaman, penghayatan dan pelaksanaan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih.
  2. Menerapkan nilai-nilai etika dan budaya kerja aparatur.
- B. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik melalui pelaksanaan kegiatan-kegiatan pokok :
  1. Menyempurnakan sistem kelembagaan yang efektif, ramping, fleksibel berdasarkan prinsip good governance.
  2. Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat berdasarkan prinsip cepat, pasti, mudah, patut dan adil.

3. Meningkatkan upaya untuk menghilangkan hambatan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik melalui deregulasi dan debirokratisasi.
  4. Meningkatkan optimalisasi pemanfaatan teknologi informasi dalam pelayanan publik.
  5. Mengintensifkan penanganan pengaduan masyarakat.
  6. Mengembangkan partisipasi masyarakat dalam perumusan program dan kebijakan layanan publik melalui mekanisme dialog dan musyawarah (Musrenbang).
- C. Pengembangan Perencanaan Daerah melalui pelaksanaan kegiatan-kegiatan pokok:
1. Penyusunan Renstra Satuan Kerja Perangkat Daerah
  2. Penyusunan Renja Satuan Kerja Perangkat Daerah
  3. Program SKPD juga dilaksanakan bukan hanya untuk penyelenggaraan pemerintahan, namun juga dilaksanakan untuk memenuhi Tugas, Pokok dan Fungsi yang dibebankan pada SKPD. SKPD merupakan pelaksana dan pengguna anggaran yang juga mengacu pada 10 Azas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah yang harus dilakukan dengan sebaik-baiknya. Disamping itu ketegasan hukum merupakan alat kontrol untuk menciptakan tujuan pemerintahan yang baik (good governance) dalam penyelenggaraan program pemerintahan.

### **Uraian Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kabupaten Kutai Timur**

1. Kepala Daerah menyampaikan Laporan Keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran selesai di audit.
2. Kepala Daerah menyampaikan Raperda tentang pelaksanaan pertanggungjawaban APBD berupa Laporan Keuangan kepada DPRD paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
3. Laporan Keuangan yang disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD adalah Laporan Keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

### **Mekanisme Penyusunan APBD Pemerintah Kabupaten Kutai Timur**

Anggaran daerah disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Anggaran Belanja Daerah yang disusun dengan pendekatan kinerja juga harus memuat keterangan sebagai berikut:

- a. Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja.
- b. Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan.
- c. Persentase dari jumlah pendapatan yang membiayai Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi dan Pemeliharaan, dan Belanja Modal/Pembangunan.

Mekanisme penyusunan anggaran daerah terdiri dari serangkaian tahapan aktivitas, yaitu sebagai berikut :

1. Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum APBD
2. Penyusunan Strategi dan Prioritas APBD
3. Penyusunan Rencana Program dan Kegiatan
4. Penerbitan Surat Edaran
5. Penyusunan Pernyataan Anggran
6. Penyusunan Rancangan Anggaran Daerah

Proses Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur adalah sebagai berikut:

- a. DPRD melakukan penjaringan aspirasi masyarakat. Penjaringan aspirasi dimaksudkan agar didapatkan informasi tentang kebutuhan riil masyarakat sebagai input dalam penyusunan pokok-pokok pikiran DPRD. Tujuan penjaringan aspirasi masyarakat antara lain, yaitu:
  1. Mengeksplorasi data/ informasi dari masyarakat,
  2. Mendeskripsikan aspirasi masyarakat,
  3. Memaparkan aspirasi masyarakat
- b. Berdasarkan hasil penjaringan aspirasi masyarakat dan Rencana Strategik Daerah (Renstrada), DPRD menyusun pokok-pokok pikiran yang digunakan sebagai masukan dalam Perumusan Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Daerah.
- c. Pemerintah Kabupaten Kutai Timur merumuskan Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Daerah berdasarkan : (1) Pokok - pokok pikiran DPRD; (2) Arah, mandat dan pembinaan dari Pemerintah Atasan; (3) Data historis; (4) Renstrada; dan (5) Dapat juga dari hasil penjaringan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
- d. DPRD bersama pemerintah daerah menentukan mengenai Rumusan Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Daerah.

Berdasarkan Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Daerah yang telah disepakati tersebut, Pemerintah Daerah (dapat dibantu Tim Ahli) menyusun Strategi dan Prioritas Anggaran Daerah. Rumusan tersebut selanjutnya dikonfirmasi kepada DPRD untuk memastikan apakah Strategi dan Prioritas Anggaran Daerah sudah sesuai dengan Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Daerah yang telah disepakati.

Berdasarkan Strategi dan Prioritas Anggaran Daerah, pemerintah daerah melalui forum warga yang terdiri dari : Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan warga masyarakat menyusun rencana program dan kegiatan untuk menjadi masukan bagi Tim Anggaran Eksekutif dan Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam penyusunan Rancangan Anggaran Daerah.

Berdasarkan masukan dari forum warga, Tim Anggaran Eksekutif menerbitkan surat edaran yang dikirim kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai pedoman penyusunan Rancangan Anggaran Daerah. Surat edaran tersebut antara lain memuat : Petunjuk Pelaksanaan dan Teknis Penyusunan Anggaran, Plafon Anggaran, Tolak Ukur Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah, Formulir Memoranda Anggaran, dan Standar Analisa Belanja.

Pernyataan anggaran atau memoranda anggaran merupakan dokumen perencanaan anggaran yang dibuat oleh setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah berdasarkan surat edaran dari Tim Anggaran Eksekutif. Dokumen memoranda anggaran berisi usulan program, kegiatan dan rancangan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan Tugas Pokok dan Fungsi Unit Kerja yang bersangkutan. Rencana Startegik Satuan Kerja Perangkat Daerah digunakan sebagai pertimbangan dalam penyusunan memoranda anggaran.

Tim Anggaran Eksekutif melakukan evaluasi terhadap memoranda anggaran yang dibuat oleh masing - masing Satuan Kerja Perangkat Daerah. Evaluasi dilakukan untuk menganalisis kesesuaian antara Rancangan Program, Kegiatan dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah dengan Arah dan Kebijakan Umum, serta Strategi dan Prioritas Anggaran Daerah. Jika diperlukan, Tim Anggaran Eksekutif dapat meminta Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk menyempurnakan memoranda anggaran. Selanjutnya berdasarkan memoranda anggaran yang telah dievaluasi, Tim Anggaran Eksekutif menyusun Rancangan Anggaran Daerah. Sebelumnya diajukan dalam sidang Paripurna DPRD, dilakukan pembahasan Rancangan Anggaran Daerah antara Tim Anggaran Eksekutif dengan Panitia Anggaran Legislatif.

### **Analisis Terhadap Pengelolaan Keuangan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur**

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan ketika melakukan wawancara kepada informan bahwa proses perencanaan anggaran yang dilakukan di Pemerintah Kabupaten Kutai Timur tidak terlepas dari hambatan dan permasalahan di lapangan, dimana berbagai kepentingan yang terkadang saling bertolak belakang antara pihak eksekutif dan legislatif, sehingga dapat berdampak pada lambannya proses penetapan kebijakan keuangan daerah yang selanjutnya akan mempengaruhi kegiatan pembangunan dan pelayanan di daerah ini.

Berkaitan dengan proses penyusunan anggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban kebijakan pengelolaan keuangan daerah ditanggapi oleh Bendahara Umum Daerah sebagai berikut :

Dari awal kami melihat bahwa penetapan APBD sebagai bagian dari kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang merupakan hal yang sangat urgen, sebab dari sini kita akan bergerak membangun Kabupaten Kutai Timur berdasarkan anggaran yang sehat, efektif dan efisien. Tetapi, hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah tentang bagaimana penatausahaan keuangan, bagaimana menyusun laporan dan bagaimana mekanisme pengawasan dan evaluasi karena hal ini diharapkan supaya tidak terjadi kebocoran anggaran dan praktek-praktek korupsi dapat dihindarkan atau diminimalisir.

Dalam implementasi dan penerapan kebijakan pengelolaan keuangan daerah telah diatur tentang petunjuk teknis mengenai penatausahaan dan pelaporan keuangan. Namun, dari proses penyusunan anggaran belanja daerah pemerintah Kabupaten Kutai Timur terdapat beberapa kelemahan antara lain:

1. Lemahnya pemahaman Dinas/Instansi akan prioritas kebutuhannya dan ketidaktahuan pedoman harga barang dan keputusan Bupati lainnya.

2. Lemahnya kualitas proses penyusunan anggaran dan lemahnya keterkaitan antara kebijakan, perencanaan dan penganggaran seperti banyaknya proyek-proyek yang muncul menjelang tutup tahun anggaran.
3. Masih panjangnya jalur birokrasi dalam proses penyusunan anggaran. Hal ini terlihat dari apa yang telah menjadi kesepakatan di tingkat daerah belum merupakan hasil final karena anggaran yang diajukan tersebut masih harus disetujui oleh tingkat pemerintah di atasnya. Panjangnya proses ini seringkali memunculkan jenis anggaran yang tidak sesuai dengan skala prioritas daerah.
4. Proses penyusunan APBD belum didasarkan pada potensi yang ada sehingga penetapannya hanya didasarkan realisasi, tawar menawar (negosiasi) dan perkiraan-perkiraan. Target penerimaan ditetapkan hanya berdasarkan realisasi anggaran tahun sebelumnya (budget incremental).
5. Proses penyusunan anggaran belanja pembangunan sebagian besar didasarkan pada hasil musrenbang, namun ada beberapa kegiatan yang muncul pada saat penyusunan anggaran sehingga unit organisasi yang diserahi tugas mengelola kegiatan tersebut belum dapat memahami secara jelas pola dan tujuan pelaksanaan kegiatan tersebut. Belanja pembangunan yang dipakai kadangkala tidak berdasarkan pada karakteristik masing-masing daerah namun hanya menggunakan pola dan bentuk pihak eksekutif sebagai pelaksana pemerintah.
6. Peranan anggota DPRD dalam proses penyusunan anggaran belum dimulai dari awal, tetapi dimulai dari hasil draf (pra APBD) yang disusun oleh pihak eksekutif sehingga permasalahan anggaran yang dihadapi tidak dikuasai dengan baik.
7. Penetapan target oleh para anggota DPRD masih berdasarkan persepsi dan perkiraan-perkiraan karena belum mengetahui potensi dari masing-masing sumber penerimaan. Terhadap anggaran belanja rutin para anggota DPRD belum dapat memahami permasalahan yang dihadapi oleh masing-masing unit kerja, sehingga pengurangan dan penambahan anggaran belum didasarkan pada data-data yang sebenarnya. Kemungkinan terjadinya *overfinancing* dan *underfinancing* dalam anggaran belanja belum diketahui.

Seperti telah dijelaskan di atas bahwa melihat bagaimana Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Kutai Timur dari setiap SKPD yang ada dengan pendekatan Azas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah yang terdiri dari sepuluh indikator, yaitu tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, bertanggungjawab, keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat.

Dari setiap masing-masing indikator tidak sepenuhnya berjalan dengan baik, kesemuanya tidak terlepas dari hambatan dan permasalahan, dimana kepentingan adakalanya berlawanan antara pihak eksekutif dan legislatif sehingga berdampak pada lambannya proses penetapan kebijakan keuangan daerah yang selanjutnya juga akan mempengaruhi lancarnya kegiatan pembangunan di daerah ini.

Lebih lanjut, dapat disimpulkan bahwa perumusan APBD yang dimulai dari proses perencanaan, pelaksanaan sampai pada pertanggungjawaban merupakan kebijakan keuangan daerah yang memang harus melalui proses yang panjang karena Pemerintah Daerah dituntut untuk melakukan Penatausahaan

Keuangan, Penyusunan Laporan dan Mekanisme Pengawasan dan Evaluasi karena hal ini diharapkan kebocoran anggaran dan praktek-praktek korupsi dapat diminimalisir.

Dalam Standar Akuntansi Pemerintahan telah diatur petunjuk teknis mengenai Penatausahaan Keuangan dan Penyusunan Laporan Keuangan, namun hal yang menjadi permasalahan klasik dimana peraturan pengelolaan keuangan daerah terus mengalami perubahan, terakhir dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 sehingga dibutuhkan pemahaman mendasar dan teknis dari seluruh pejabat Kabupaten Kutai Timur (para SKPD) dengan sistem Standar Akuntansi Pemerintahan yang baru.

### **Penutup**

Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Kutai Timur belum sepenuhnya mencerminkan aspirasi masyarakat daerah, di mana arah dan kebijakan umum anggaran lebih didominasi dan mencerminkan aspirasi pemerintah atasan. Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wakil rakyat di daerah belum optimal, sehingga permasalahan anggaran yang dihadapi tidak tersaji secara lebih mendalam.

Penyajian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah daerah setelah dikonversi belum sesuai dengan skema konversi LKPD berdasar Bultek SAP. Secara umum LKPD Kabupaten Kutai Timur Tahun Anggaran 2011 yang dianalisis dengan telaahan jurnal korolari belum disajikan secara akurat kecuali untuk kelompok pasangan korolari belanja modal, belanja tidak terduga, aset tetap, pembiayaan dengan investasi permanen, pembiayaan dengan dana cadangan, dan penyajian ekuitas dana dengan pos-pos aktiva dan kewajiban. Kinerja keuangan pemerintah daerah atas Laporan Realisasi Anggaran secara umum cenderung mengalami peningkatan selama dua tahun penelitian.

Pemerintah Kabupaten Kutai Timur diharapkan dapat lebih memperhatikan skema pelaksanaan konversi LKPD dan mentaati seluruh ketentuan yang tertera dalam Buletin Teknis SAP ketika melaksanakan konversi LKPDnya sehingga penyajian LKPDnya akan lebih sesuai dengan SAP.

Pemerintah Kabupaten Kutai Timur diharapkan lebih memperhatikan keakuratan penyajian akun-akun yang tergolong kelompok pasangan korolari dalam penyajian LKPDnya sehingga pelaksanaan pemerintahan semakin transparan dan akuntabel.

Pemerintah Kabupaten Kutai Timur diharapkan tetap memperhatikan perkembangan kondisi keuangan daerahnya dan tetap meningkatkan kinerja keuangannya pada tahun-tahun anggaran berikutnya, antara lain dengan cara meningkatkan total pendapatan yang diperoleh terutama yang bersumber dari PAD dan meningkatkan kualitas pelayanan yang dapat langsung dinikmati oleh masyarakat salah satunya dengan cara memelihara dan memperbaiki sarana infrastruktur yang dimiliki serta menambah besarnya alokasi pendapatan yang disediakan untuk membiayai penyediaan layanan untuk masyarakat.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Devas, Nick, Brian Binder, Anne Booth, Kenneth Davey and Roy Kelly, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, (terjemahan oleh Masri Maris), UI-Press, Jakarta.
- Dunn, William N, 1999, *Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Halim, Abdul, 2001, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, Edisi Pertama, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Jaya Kirana, Wihana, 1999, *Analisis Potensi Keuangan Daerah, Pendekatan Makro*, PPPEB UGM Yogyakarta.
- Jones, Charles O, 1994, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Rajawali Press, Jakarta.
- Kaho, Josef Riwu, 2002, *Prospek Otonomi Daerah : Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Rajawali Press, Jakarta.
- Kunarjo., 1996, *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*, Edisi ketiga, UI- Press, Jakarta.
- Mamesah, D.J, 1995, *Sistem Keuangan Daerah*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mardiasmo dan Kirana-Jaya,W., 1999, “ *Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Berorientasi Pada Kepentingan Publik*,” KOMPAK No 21, 385-402.
- Mardiasmo, 2004, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI, Yogyakarta.
- Moleong, Lexy, 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Munir, Dasril, Dkk. 2005, *Kebijakan dan Manajemen Keuangan Daerah*, YPAPI, Yogyakarta
- Nugroho D, Riant, 2007, *Analisis Kebijakan*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta
- Pujipurnomo, 1994, *Metodologi Penelitian*, Bina Aksara, Jakarta.
- Putra, Fadillah, 2001, *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Soenarko, 2003, *Kebijaksanaan Pemerintah*, Airlangga Universty Press, Surabaya.
- Subarsono, 2005, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Surrachmad, 1980, *Metode Penelitian*, Ganesha, Bandung.

**Peraturan Perundangan :**

- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang ” *Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*”.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005 tentang ”*Standar Akuntansi Pemerintahan*”.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang ”*Standar akuntansi Pemerintahan*”.