

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Sejalan dengan reformasi yang turut berkembang di Indonesia, hal tersebut ikut memperluas kewenangan pemerintah dalam mengelola keuangannya, baik di tingkat pusat maupun daerah. Sistem pengelolaan keuangan yang terpisah membuat sistematis dalam pengelolaan pemerintahan juga berubah, tidak terkecuali pada hal pengelolaan keuangan yang menuntut untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas.

Pada dasarnya, laporan keuangan adalah gambaran atas transaksi yang terjadi dari penggunaan sumber daya ekonomi pada satu periode. Oleh karena itu, laporan keuangan dijadikan sumber informasi yang berguna baik bagi pemerintah dalam mengambil kebijakan, ataupun bagi pihak di luar pemerintah.

Dalam upaya peningkatan tranparansi dan akuntabilitas dalam hal pengelolaan keuangan negara, maka dibentuklah sebuah standar akuntansi yakni Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). SAP memuat prinsip-prinsip akuntansi yang dijadikan acuan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah.

Standar akuntansi yang digunakan sebagai acuan setiap negara berbeda-beda. Dalam undang-undang pasal 5 ayat 2 UUD 1945, UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) telah ditetapkan oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintah (KSAP) dengan Peraturan Pemerintahan Nomor 24 Tahun 2005 tanggal 13 Juni 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (PP SAP) dan PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan sebagai pengganti PP No. 24 Tahun 2005, lanjutan dari UU Nomor 17 Tahun 2010 yang menjelaskan bahwa basis akuntansi yang digunakan adalah basis akrual. (Halim dan Kusufi, 2012).

Standar Akuntansi Pemerintahan digunakan untuk memudahkan pemerintah dalam menyusun laporan keuangan. Penyusunan laporan keuangan pemerintah harus mengacu pada Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP). Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) diterapkan untuk ada kesamaan di semua laporan keuangan, baik pemerintahan pusat maupun daerah.

Dibentuknya BLUD adalah dengan tujuan sebagaimana dalam Permendagri Nomor 79 Tahun 2018, bahwa Badan Layanan Umum dibentuk untuk memberikan layanan umum secara lebih efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat sejalan dengan Praktek Bisnis Yang Sehat, untuk membantu pencapaian tujuan pemerintah daerah yang pengelolaannya dilakukan berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh kepala daerah. (Mendagri RI, 2018)

Badan Layanan Umum (BLU) juga bertanggungjawab untuk menyusun laporan keuangan mengenai aktivitas yang menggunakan sumber daya ekonomi setiap periodenya. Dalam penyusunan laporan keuangannya, dijelaskan dalam PP Nomor 74 Tahun 2012 bahwa laporan keuangan Badan Layanan Umum (BLU) dapat menjalankan akuntansi berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dan dapat pula berdasarkan Standar Akuntansi Keuangan (SAK), sehingga Badan Layanan Umum (BLU) dipersamakan dengan entitas pelaporan, di mana laporan keuangan paling tidak paling tidak mencakup laporan realisasi anggaran/laporan operasional, laporan neraca, laporan arus kas, dan catatan laporan atas laporan keuangan. Jumlah dan bentuk laporan keuangan sama dengan entitas pelaporan keuangan induknya. Tetapi dijelaskan kembali dalam Peraturan menteri keuangan Nomor 217 Tahun 2015 bahwa BLU dalam menyajikan laporan keuangannya menggunakan satu standar saja yaitu Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) (Menkeu RI, 2012).

Badan Layanan Umum yang ada di daerah disebut Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). BLUD menggunakan peraturan-peraturan yang digunakan oleh BLU. Hal ini terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 79 Tahun 2018. Sehingga sama dengan BLU, BLUD dalam menyusun laporan keuangannya juga menggunakan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).

Badan Layanan Umum Daerah dalam Permendagri No. 79 Tahun 2018 adalah sistem yang diterapkan oleh unit pelaksana teknis dinas/badan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mempunyai fleksibilitas dalam

pola pengelolaan daerah pada umumnya. Adapun tujuan dari adanya BLUD untuk memberikan layana umum secara lebih efektif, efisien, transparan dan bertanggungjawab (Mendagri RI, 2018).

Dalam Permendagri Nomor 79 Tahun 2018 tepatnya pasal 105 ayat 2 dijelaskan bahwa BLUD wajib menyesuaikan dan menerapkan peraturan ini paling lambat dua tahun setelah peraturan ditetapkan. Menteri Keuangan mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 217/PMK.05/2015 tentang Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Berbasis Akrual Nomor 13 tentang Penyajian Laporan Keuangan Badan Layanan Umum untuk melakukan penyederhanaan dalam pelaporan keuangan BLU (Menkeu RI, 2015).

Penerapan PSAP ini tidak boleh dipisahkan dengan PSAP yang telah diterbitkan sebelumnya karena dalam pasal 5 ayat (2) PMK No. 217 tahun 2015 menyebutkan bahwa PSAP No. 13 merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Lampiran I PP 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah berbasis Akrual. PSAP ini mulai digunakan dalam penyusunan laporan keuangan BLU untuk tahun anggaran 2016 dan disusun dengan pendekatan terhadap PSAP 01 tentang Penyajian Laporan Keuangan (Menkeu RI, 2015).

Puskesmas merupakan unit pelaksana teknis dinas kesehatan kabupaten/kota yang bertanggung jawab menyelenggarakan pembangunan kesehatan di wilayah kerja (Effendi, 2009). Jenis pelayanan yang termasuk tanggung jawab dari Puskesmas berupa pelayanan kuratif (pengobatan), preventif

(pencegahan), promotif (peningkatan kesehatan), dan rehabilitatif (pemulihan kesehatan).

Puskesmas Cibugel Kabupaten Sumedang merupakan salah satu yang statusnya sudah menjadi BLUD. Sebagai BLUD, Puskesmas Cibugel juga menyajikan laporan keuangannya berdasarkan SAP sesuai dengan Peraturan Bupati Sumedang Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran dijelaskan bahwa penyusunan dan penyajian laporan keuangan BLUD disajikan berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 13 tentang Penyajian Laporan Keuangan Badan Layanan Umum yang secara efektif diberlakukan mulai dari tahun 2016, yang kemudian akan dilakukan pengauditan oleh BPK RI (Bupati Sumedang, 2018).

Dalam pasal 6 PSAP Nomor 13 tentang penyajian Laporan Keuangan Badan Layanan Umum sebagaimana diatur dalam Peraturan yang dikeluarkan oleh Peraturan Menteri bahwa PSAP Nomor 13 digunakan untuk menyusun laporan keuangan Badan Layanan Umum selaku entitas pelaporan mulai Tahun 2016 (Menkeu RI, 2015).

Menurut Easton dalam (Engkus, 2019) sistem politik merupakan sistem alokasi nilai-nilai baik materi maupun non-materi, dimana terjadi pengalokasian nilai-nilai yang bersifat paksaan dan kewenangannya bersifat menyeluruh.

Dalam hal ini, seperti yang tertera dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 yang menghimbau BLUD untuk menerapkan SAP dalam penyajian laporan keuangannya paling lambat dua tahun setelah peraturan

ditetapkan, dan kemudian ditegaskan untuk BLUD yang berdomisili di Kabupaten Sumedang dihimbau untuk menerapkan PSAP Nomor 13 dalam penyajian laporan keuangannya sebagaimana yang dijelaskan dalam Peraturan Bupati Sumedang Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran yang mulai diberlakukan dari tahun 2016 (Mendagri RI, 2016).

Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) Nomor 13 bertujuan untuk mengatur penyajian laporan keuangan BLU dalam rangka meningkatkan keterbandingan laporan keuangan baik terhadap anggaran, antara periode, maupun antar BLU. Untuk mencapai tujuan tersebut, standar ini menetapkan seluruh pertimbangan dalam rangka penyajian laporan keuangan, pedoman struktur laporan keuangan dan persyaratan minimum isi laporan keuangan.

Untuk menganalisis sejauh mana penerapan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 13 pada penyajian laporan keuangan Puskesmas Cibugel, dapat ditinjau dari teori analisis sistem menurut Easton dalam (Engkus, 2019) ada lima instrumen penting yang dapat dijadikan tolak ukur yaitu: *input*, *process*, *output*, *feedback*, dan *environment*.

Dalam proses Penerapan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 13 dalam penyusunan laporan keuangan pada Badan Layanan Umum, dapat diukur berdasarkan persentase kesesuaian antara laporan keuangan yang disajikan oleh entitas pelaporan dengan PSAP Nomor 13 baik mengenai ketentuan ataupun format penyusunannya.

Dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahn (PSAP) Nomor 13 yang dikeluarkan oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan dijelaskan bahwa Laporan Keuangan BLU adalah bentuk pertanggungjawaban BLU yang disajikan dalam bentuk Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Ekuitas, dan Catatan atas Laporan Keuangan. Tujuan dari adanya Pernyataan Standar ini adalah untuk mengatur penyajian laporan keuangan.

Dalam penyajian laporan keuangan BLUD Puskesmas Cibugel kesesuaian antaran laporan yang disajikan dengan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 13 belum 100% sesuai karena pada Laporan Keuangan Tahung 2018 dalam Laporan Realisasi Anggaran terdapat pos SiLPA/SiKPA, tidak disajikannya Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, dalam Laporan Operasional tidak terdapat Pos Luar Biasa, dan dalam Laporan Arus Kas tidak terdapat pos Arus Kas dari Aktivitas Transitoris,

Untuk memaksimalkan penerapan PSAP Nomor 13 pada periode selanjutnya, maka Puskesmas Cibugel mempersiapkan hal tersebut. Sehingga diharapkan setelah diterapkannya PSAP No. 13 dapat meningkatkan kualitas laporan keuangan Puskesmas Cibugel, dan informasi dalam laporan keuangan tersebut dapat menjadi dasar dari pembuatan keputusan dalam rangka mewujudkan tranparansi dan akuntabilitas.

Dari penjelasan mengenai latar belakang di atas, maka penelitian ini akan membahas tentang **“ANALISIS PENERAPAN STANDAR AKUNTANSI**

**PEMERINTAHAN (PSAP) NOMOR 13 TENTANG PENYAJIAN  
LAPORAN KEUANGAN BADAN LAYANAN UMUM PADA LAPORAN  
KEUANGAN PUSKESMAS CIBUGEL KABUPATEN SUMEDANG  
TAHUN 2018-2020”**

**B. Fokus Masalah**

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka penulis menentukan fokus masalah sebagai berikut:

1. Penyajian laporan keuangan Puskesmas Cibugel pada tahun 2018 kurang maksimal karena persentasenya hanya 78% dari target yang diukur berdasarkan kesesuaian antara laporan keuangan yang disusun oleh Puskesmas Cibugel dengan PSAP Nomor 13.
2. Diketahui bahwa dalam kurang maksimalnya penerapan PSAP pada tahun 2018 tersebut karena pada Laporan Operasional tidak terdapat pos luar biasa, pada Laporan Realisasi Anggaran tidak terdapat pos SiLPA/SiKPA, pada Laporan Arus Kas tidak menyajikan Arus Kas dari Aktivitas Transitoris, dan tidak disajikannya Laporan Perubahan saldo Anggaran Lebih.

**C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:



1. Bagaimana Analisis dari Penerapan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 13 pada Laporan Keuangan Puskesmas Cibugel?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis penerapan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 13 pada Laporan Keuangan Puskesmas Cibugel.

#### **E. Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumber pengetahuan ataupun masukan maupun referensi dalam hal pengembangan ilmu Administrasi Publik, khususnya yang berkaitan dengan penyajian laporan keuangan pemerintah ataupun badan layanan umum yang sesuai dengan PSAP.

2. Kegunaan Praktis

- a. Untuk Peneliti

Penelitian ini bagi peneliti sendiri berguna untuk membandingkan sejauh mana pengetahuan yang dimiliki oleh peneliti antara teori dan kenyataan di lapangan. Serta untuk menambah wawasan

dan pengetahuan peneliti dalam bidang Administrasi Publik yang berfokus dalam bidang keuangan baik secara teoretis maupun praktis.

b. Untuk Badan Pengelola Keuangan Puskesmas Cibugel

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan saran yang baik bagi pihak Pengelola Keuangan Puskesmas Cibugel dalam menyajikan laporan keuangan yang baik sesuai dengan PSAP Nomor 13.

c. Untuk Umum

Penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memberikan pengetahuan dan informasi bagi pihak yang berkepentingan dengan masalah yang diteliti.

d. Untuk Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan acuan ataupun referensi untuk peneliti selanjutnya di bidang yang sama.

## **F. Kerangka Pemikiran**

Menurut Easton dalam Engkus (2019) menjelaskan bahwa dalam menganalisis sistem dalam sebuah penerapan terdapat lima instrumen yaitu:

### *1. Input*

Pembentukan kebijakan sebagai interaksi yang terjadi antara lingkungan dan pembuat kebijakan dalam proses yang dinamis. Input yang diterima adalah dalam bentuk permintaan dan tuntutan.

### *2. Process*

Tahap ini merupakan tahap transisi dari awal dalam bentuk input/ input dalam bentuk tuntutan dan dukungan menjadi keputusan kebijakan.

### 3. *Output*

Hasil dari suatu proses yang mengubah tuntutan menjadi hasil kebijakan/keluaran kebijakan, suatu sistem harus mampu membuat konflik atau resolusi konflik karena sistem dibangun atas elemen-elemen yang mendukung sistem dan ini tergantung pada interaksi antara berbagai subsistem.

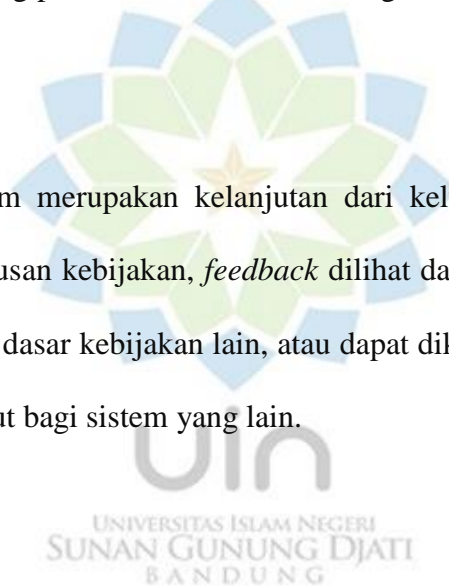
### 4. *Feedback*

Dalam suatu sistem merupakan kelanjutan dari keluaran yang dihasilkan. Dalam konteks perumusan kebijakan, *feedback* dilihat dari bagaimana kebijakan itu ditetapkan menjadi dasar kebijakan lain, atau dapat dikatakan bahwa keluaran sistem ini menjadi input bagi sistem yang lain.

### 5. *Environment*

Di sini, kebijakan terdapat dua bagian yang diketahui, yaitu lingkungan internal dan lingkungan eksternal. Di mana kedua lingkungan ini memengaruhi kebijakan publik.

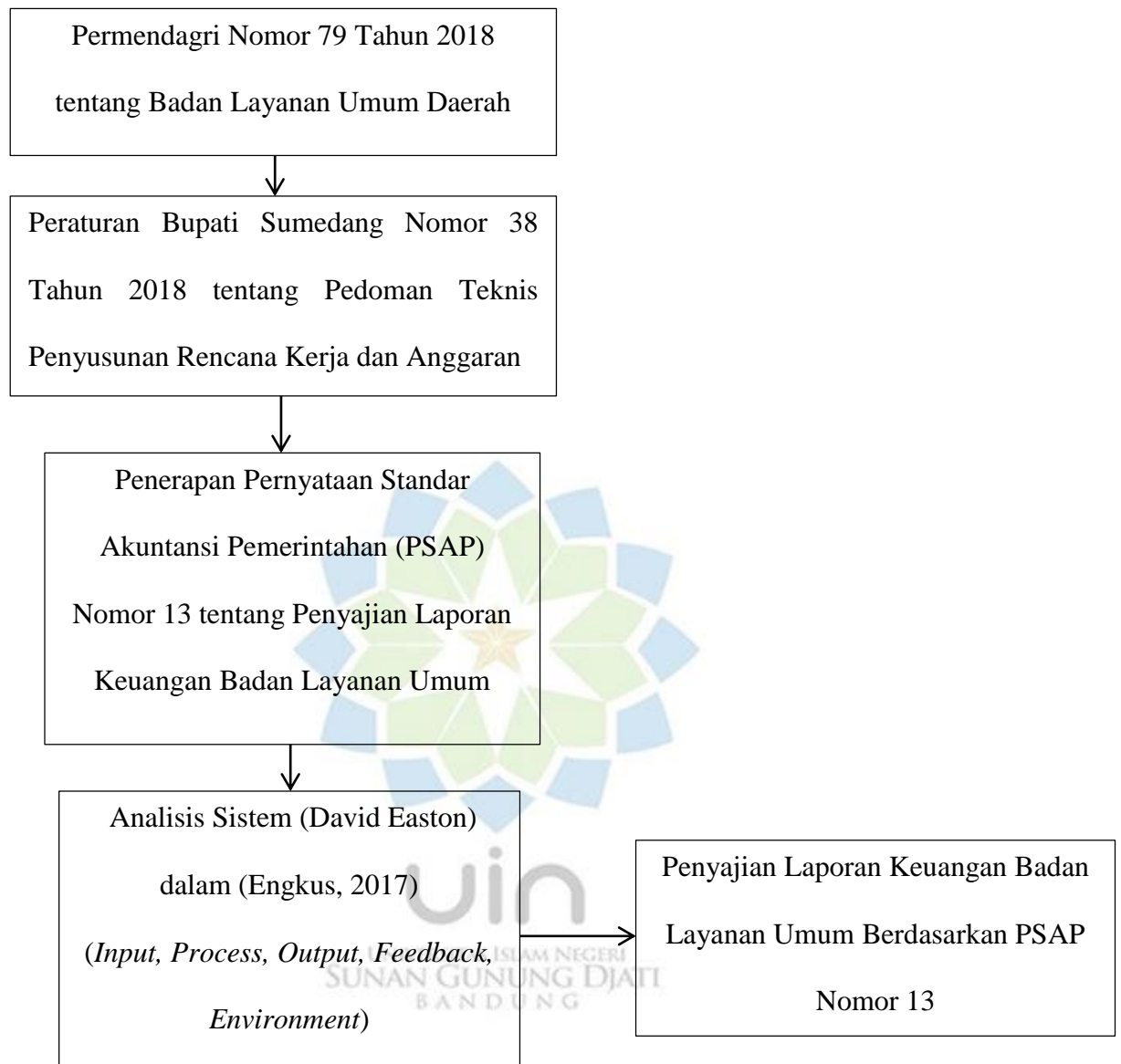
Puskesmas Cibugel Kabupaten Sumedang merupakan salah satu yang statusnya sudah menjadi BLUD. Sebagai BLUD, Puskesmas mempunyai tanggung jawab untuk menyusun laporan keuangannya berdasarkan ketentuan atau standar yang berlaku.



Berdasarkan Permendagri Nomor 79 Tahun 2018 dijelaskan bahwa BLUD menggunakan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dalam penyajian laporan keuangannya. Lalu ditegaskan kembali dalam pasal 105 instansi terkait dihimbau untuk menerapkan peraturan ini paling lambat dua tahun setelah peraturan ditetapkan (Mendagri RI, 2018).

Sesuai dengan Peraturan Bupati Sumedang Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran dijelaskan bahwa penyusunan dan penyajian laporan keuangan BLUD disajikan berdasarkan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 13 tentang Penyajian Laporan Keuangan Badan Layanan Umum yang secara efektif diberlakukan mulai dari tahun 2016 (Bupati Sumedang, 2018).





**Gambar 1. 1**  
**Kerangka Pemikiran**

## G. Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka proposisi dari penelitian ini adalah penerapan PSAP No 13 berhasil apabila penyajian laporan keuangan Puskesmas Cibugel disusun sesuai dengan penyajian laporan keuangan dalam PSAP Nomor 13.

