

## **BAB 2**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Akuntansi Pemerintahan**

Akuntansi Pemerintahan merupakan bidang ilmu akuntansi yang saat ini sedang berkembang sangat pesat. Tuntutan transparansi dan akutabilitas publik atas dana - dana masyarakat yang dikelola pemerintah memunculkan kebutuhan atas penggunaan akuntansi dalam mencatat dan melaporkan kinerja pemerintahan. Sebagai salah satu bidang dalam ilmu akuntansi, definisi akuntansi pemerintahan tidak akan terlepas dari pemahaman tentang akuntansi itu sendiri, termasuk perkembangannya di Indonesia. Sedangkan pengertian Pemerintahan, meskipun tampaknya konotasi lembaga politik lebih menonjol, aspek ekonominya tidak dapat dikesampingkan. (Fauziah, 2011)

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, Akuntansi merupakan proses mengenali, mengukur dan mengomunikasikan informasi ekonomi untuk memperoleh pertimbangan dan keputusan yang tepat oleh pemakai informasi yang bersangkutan. Akuntansi bisa didefinisikan secara tepat dengan menjelaskan tiga karakteristik penting dari akuntansi, yaitu (1) pengidentifikasian, pengukuran, dan pengomunikasi informasi keuangan tentang (2) entitas ekonomi kepada (3) pemakai yang berkepentingan.

Akuntansi pemerintahan mengkhususkan dalam pencatatan dan pelaporan transaksi-transaksi yang terjadi di badan pemerintah. Akuntanpemerintah menyediakan laporan akuntansi tentang aspek kepengurusan dari administrasi

keuangan negara. Di samping itu, bidang ini meliputi pengendalian atas pengeluaran melalui anggaran negara, termasuk kesesuaiannya dengan Undang - undang yang berlaku.

Menurut (Nordiawan, 2007), dengan beragam karakteristik organisasi pemerintahan, akuntansi pemerintahan berkembang dengan ciri-ciri khas sebagai berikut yaitu :

1. Investasi pada aset yang tidak menghasilkan pendapatan
2. Tidak ada pengungkapan laba
3. Tidak ada pengungkapan kepemilikan
4. Penggunaan akuntansi dana, yaitu Pertanggungjawaban, Manajerial dan Pengawasan.

### **2.1.2 Standart Akuntansi Pemerintahan**

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan Pemerintah, yang terdiri atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan akuntansi pemerintahan, serta peningkatan kualitas LKPP dan LKPD. SAP dinyatakan dalam bentuk Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP), yaitu SAP yang diberi judul, nomor, dan tanggal efektif. Selain itu, SAP juga dilengkapi dengan Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan.(Jayanti 2011.)

Peraturan Pemerintah Nomor Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual dalam Kerangka Konseptualnya

menjelaskan ada dua entitas dalam pelaksanaan akuntansi pada pemerintahan yaitu : entitas akuntansi dan entitas pelaporan.

Entitas akuntansi merupakan unit pada pemerintahan yang mengelola anggaran, kekayaan, dan kewajiban yang menyelenggarakan akuntansi dan menyajikan laporan keuangan atas dasar akuntansi yang diselenggarakannya (SAP, Kerangka Konseptual, paragraf 21).

Sedangkan entitas pelaporan merupakan unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut ketentuan peraturan perundang – undangan wajib menyajikan laporan pertanggungjawaban, berupa laporan keuangan bertujuan umum (SAP, Kerangka Konseptual, paragraf 22).

Standart Akuntansi Pemerintah adalah prinsip - prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Dengan demikian SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan di Indonesia (Peraturan Pemerintah RI no 24 tahun 2005).

Untuk memecahkan berbagai kebutuhan yang muncul dalam pelaporan keuangan, akuntansi dan audit di pemerintahan, baik pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah di Republik Indonesia, diperlukan sebuah Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang kredibel yang dibentuk oleh sebuah Komite SAP.

Komite Standart Akuntansi Pemerintah bertugas menyiapkan penyusunan konsep Rancangan Peraturan Pemerintah tentang SAP sebagai prinsip-prinsip akuntansi yang wajib diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. KSAP bertujuan

mengembangkan program - program pengembangan akuntabilitas dan manajemen keuangan pemerintahan, termasuk mengembangkan SAP. Komite SAP terdiri atas komite konsultatif dan komite kerja. Komite konsultatif bertugas memberi konsultasi dan atau pendapat dalam rangka perumusan konsep Rancangan Peraturan Pemerintah tentang SAP. Komite kerja bertugas mempersiapkan, merumuskan, dan menyusun konsep Rancangan Peraturan Pemerintah tentang SAP, dan dalam melaksanakan tugasnya, dapat membentuk kelompok kerja. Dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, Komite SAP melaporkan kegiatannya secara berkala kepada Menteri Keuangan. Komite SAP bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Keuangan.

Dengan demikian, Komite SAP bertujuan mengembangkan program-program pengembangan akuntabilitas dan manajemen keuangan pemerintahan, termasuk mengembangkan SAP dan mempromosikan penerapan standart tersebut. Dalam mencapai tujuan tersebut, SAP telah disusun dengan berorientasi pada IPSAS. Selain itu dalam penyusunannya, SAP juga telah diharmoniskan dengan Standar Akuntansi Keuangan (SAK) yang diterbitkan oleh Dewan Standar Akuntansi Keuangan IAI.

Dalam menyusun Standart Akuntansi Pemerintah, Komite SAP menggunakan materi yang diterbitkan oleh:

1. *International Federation of Accountant*
2. *International Accounting Standards Committee*
3. *International Monetary Fund*

4. IAI
5. *Financial Accounting Standards Board*
6. *Governmental Accounting Standards Board*
7. Perundang - Undangan dan Peraturan Pemerintah lainnya yang berlaku di Republik Indonesia
8. Organisasi profesional lainnya di berbagai Negara yang membidangi pelaporan keuangan, akuntansi, dan audit pemerintahan.

Pengembangan SAP mengacu pada praktik - praktik terbaik di tingkat internasional, dengan tetap mempertimbangkan kondisi di Indonesia, baik peraturan perundangan dan praktik - praktik akuntansi yang berlaku, maupun kondisi sumber daya manusia. Selain itu, strategi peningkatan kualitas pelaporan keuangan pemerintahan dilakukan dengan proses transisi menuju basis akrual. Saat ini, pendapatan, belanja, dan pembiayaan dicatat berbasis kas, sementara aset, utang, dan ekuitas dana dicatat berbasis akrual.

SAP diterapkan di lingkup pemerintahan, baik di pemerintahan pusat dan departemen-departemennya maupun di pemerintahan daerah dan dinas-dinasnya. Penerapan SAP diyakini akan berdampak pada peningkatan kualitas pelaporan keuangan di pemerintahan pusat dan daerah. Ini berarti informasi keuangan pemerintahan akan dapat menjadi dasar pengambilan keputusan di pemerintahan dan juga terwujudnya transparansi serta akuntabilitas.

Berikut adalah proses penyusunan SAP:

1. Identifikasi topik.

2. Konsultasi topik kepada komite pengarah.
3. Pembentukan kelompok kerja.
4. Riset terbatas oleh kelompok kerja
5. Draf awal dari kelompok kerja.
6. Pembahasan draf awal oleh komite kerja.
7. Pengambilan keputusan oleh komite kerja.
8. Pelaporan kepada komite pengarah dan persiapan atas draf publikasian
9. Peluncuran draf publikasian.
10. Dengar pendapat publik dan dengar pendapat terbatas.
11. Pembahasan tanggapan dan masukan atas draf publikasian dari dengar pendapat.
12. Permintaan pertimbangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
13. Pembahasan tanggapan BPK.
14. Finalisasi standar.
15. Pemberlakuan standar.
16. Sosialisasi awal standar.

SAP terdiri atas sebuah kerangka konseptual dan 11 pernyataan,yaitu:

1. PSAP 01 : Penyajian Laporan Keuangan
2. PSAP 02 : Laporan Realisasi Anggaran

3. PSAP 03 : Laporan Aliran Kas
4. PSAP 04 : Catatan atas Laporan Keuangan
5. PSAP 05 : Akuntansi persediaan
6. PSAP 06 : Akuntansi Investasi
7. PSAP 07 : Akuntansi Aset Tetap
8. PSAP 08 : Akuntansi Konstruksi dalam Pengerjaan
9. PSAP 09 : Akuntansi Kewajiban
10. PSAP 10 : Koreksi Kesalahan
11. PSAP 11 : Laporan Keuangan Konsolidasian (Noerdiawan,2007).

### **2.1.3 Pengelolaan Keuangan Daerah**

Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah merupakan bagian dari pengelolaan keuangan daerah secara keseluruhan. Berdasarkan Undang - undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang - undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dengan ini memberikan kewenangan yang cukup besar bagi pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya yang dimilikinya.(Massie, 2016)

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Tujuan utama dari kedua Undang-undang tersebut bukan hanya keinginan untuk melimpahkan kewenangan pembiayaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi yang lebih penting adalah peningkatan efisiensi dan

efektikitas pengelolaan sumber daya keuangan dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dan proses pengelolaan keuangan daerah pada khususnya.(Fauziah, 2011)

Dalam Peraturan Perundang - undangan Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, disebutkan bahwa Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dengan ruang lingkup sebagai berikut:

( a ) Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman ( b ) Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga ( c ) Penerimaan daerah ( d ) Pengeluaran daerah ( e ) Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah ( f ) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan kepentingan umum.

Dalam PP Nomor 58 tahun 2005 juga dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Keuangan Daerah dikelola secara tertib, taat pada



peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat. Terwujudnya pelaksanaandesentralisasi fiskal secara efektif dan efisien, salah satunya tergantung pada pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pengelolaan keuangan daerah tak lagi bertumpu atau mengandalkan Bagian Keuangan Sekretariat Daerah (Setda) Kabupaten/Kota saja. Tapi, dalam Permendagri itu juga disebutkan, setiap Satuan Perangkat Kerja Daerah (SKPD) kini wajib menyusun dan melaporkan posisi keuangannya, yang kemudian dikoordinasikan dengan Bagian Keuangan.

Untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan suatu laporan keuangan yang handal dan dipercaya agar dapat menggambarkan sumber daya keuangan daerah berikut dengan analisis prestasi pengelolaan sumber daya keuangan daerah itu sendiri. Sistem Akuntansi Keuangan Daerah adalah serangkaian prosedur yang dimulai dari proses pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran, sampai dengan pelaporan keuangan dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dapat dilakukan secara manual maupun dengan menggunakan aplikasi komputer. Oleh karena itulah sistem akuntansi menjadi suatu tuntutan sekaligus kebutuhan bagi tiap Pemerintah Daerah.

## 2.1.4 Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

### a. Anggaran Pemerintah

Governmental Accounting Standards Board (GASB) dalam Suhanda (2007;53) mendefinisikan anggaran adalah rencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu.

Menurut (Freeman, 2003) dalam (Nordiawan, 2007), anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya pada kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas (*the process of allocating resources the unlimited demands*). Pengertian tersebut mengungkap peran strategis anggaran dalam pengelolaan kekayaan sebuah organisasi publik. Organisasi sektor publik tentunya berkeinginan memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat, tetapi sering kali keinginan tersebut terhambat oleh terbatasnya sumber daya yang dimiliki. Disinilah fungsi dan peran penting anggaran.

Dalam Permendagri Nomor 13 tahun 2006 (pasal 15 dan 16) dijelaskan bahwa APBD mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi otorisasi, mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan
2. Fungsi perencanaan, mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan

3. Fungsi pengawasan, mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan
4. Fungsi alokasi, mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian
5. Fungsi distribusi, mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan
6. Fungsi stabilisasi, mengandung arti bahwa anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Dalam ruang lingkup akuntansi, anggaran berada dalam lingkup akuntansi manajemen, Beberapa fungsi anggaran dalam manajemen organisasi sektor publik adalah (Nordiawan, 2007) :

1. Anggaran sebagai alat perencanaan, Organisasi tahu apa yang harus dilakukan dan ke arah mana kebijakan akan dibuat.
2. Anggaran sebagai alat pengendalian, Organisasi sektor publik dapat menghindari adanya pengeluaran yang terlalu besar dan penggunaan dana yang tidak semestinya.
3. Anggaran sebagai alat kebijakan, Organisasi sektor publik dapat menentukan arah atas kebijakan tertentu

4. Anggaran sebagai alat politik, Komitmen pengelola dalam melaksanakan program-program yang telah dijanjikan dapat dilihat melalui anggaran.
5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi, Melalui dokumen anggaran yang komprehensif, sebuah bagian, unit kerja, atau departemen yang merupakan sub organisasi dapat mengetahui apa yang harus dilakukan dan juga apa yang akan dilakukan oleh bagian/unit kerja lainnya.
6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja, Anggaran adalah suatu ukuran yang bisa menjadi patokan apakah suatu bagian/unit kerja telah memenuhi target.
7. Anggaran sebagai alat motivasi, Anggaran dapat digunakan sebagai alat komunikasi dengan menjadikan nilai-nilai nominal yang tercantum sebagai target pencapaian.

**b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Struktur APBD menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 terdiri atas Pendapatan Daerah, Belanja Daerah dan Pembiayaan Daerah. Pendapatan Daerah adalah semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Sebaliknya, semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali merupakan definisi dari belanja daerah.

Pendapatan Daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

1. PAD mencakup pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
2. Dana Perimbangan mencakup Dana Bagi Hasil (Pajak dan Sumber Daya Alam), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah mencakup hibah (barang atau uang dan/atau jasa), dana darurat, dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/kota, dana penyesuaian dan dana otonomi khusus, serta bantuan keuangan dari provinsi atau pemda lainnya.

#### **2.1.5 Sistem Pencatatan**

Sistem pencatatan merupakan proses akuntansi untuk melakukan penyusunan atau pembuatan bukti-bukti pembukuan atau bukti transaksi baik transaksi internal maupun transaksi eksternal ke dalam jurnal, baik jurnal umum maupun jurnal khusus dan mempostingnya ke buku besar, baik buku besar utama maupun buku besar pembantu. “ Pencatatan adalah pembuatan suatu catatan pembukuan, kronologis kejadian yang terjadi, terukur melalui suatu cara yang sistematis dan teratur ” ( Henry Simamora, 2004)

Sebelum era reformasi keuangan daerah, pengertian pencatatan dalam akuntansi keuangan daerah selama ini adalah pembukuan. Padahal menurut akuntansi, pengertian demikian tidaklah tepat. Hal ini disebabkan karena akuntansi menggunakan sistem pencatatan.

Menurut Halim (2012: 44-50) terdapat tiga macam sistem pencatatan yang digunakan, yaitu:

1. *Single Entry*

Sistem pencatatan *single entry* sering juga disebut dengan sistem tata buku tunggal atau tata buku saja. Dalam sistem ini, pencatatan transaksi ekonomi dilakukan dengan mencatatnya satu kali. Transaksi yang berakibat bertambahnya kas akan dicatat pada sisi penerimaan dan transaksi yang berakibat berkurangnya kas akan dicatat pada sisi pengeluaran.

2. *Double Entry*

Pencatatan dengan sistem ini disebut dengan istilah menjurnal. Dalam pencatatan tersebut ada sisi debit dan kredit. Sisi debit ada di sebelah kiri sedangkan sisi kredit ada di sebelah kanan. Dalam melakukan pencatatan tersebut, setiap pencatatan harus menjaga keseimbangan persamaan dasar akuntansi.

3. *Triple Entry*

Sistem pencatatan *single entry* adalah pelaksanaan pencatatan dengan menggunakan sistem pencatatan *double entry*, ditambah dengan pencatatan pada buku anggaran. Sistem pencatatan *double entry* diterapkan untuk mencatat transaksi yang ditujukan untuk menyusun neraca, laporan operasional, laporan perubahan ekuitas, dan laporan arus kas (pelaporan finansial), sedangkan transaksi yang bertujuan

untuk menyusun LRA dan laporan perubahan SAL (pelaporan pelaksana anggaran) dicatat di dalam buku anggaran.

Menurut sistem pencatatan *double entry* pada dasarnya suatu transaksi ekonomi akan dicatat dua kali, sehingga pencatatan dengan sistem ini disebut dengan istilah menjurnal, dalam pencatatan tersebut ada sisi debit dan sisi kredit dan dalam melakukan pencatatan tersebut setiap pencatatan harus menjaga keseimbangan persamaan dasar akuntansi. ( Abdul Halim, 2004).

Dengan digunakannya *double entry accounting* maka setiap transaksi yang terjadi akan dicatat pada akun yang tepat, karena masing-masing akun penyeimbang berfungsi sebagai media *cross check*. Selain ketepatan dalam pencatatan transaksi, *double entry accounting* juga memiliki kemampuan untuk mencatat transaksi dalam jumlah nominal yang akurat, karena jumlah sisi debit harus sama dengan sisi kredit.

Sistem pencatatan *triple entry* adalah pelaksanaan pencatatan dengan menggunakan sistem pencatatan *double entry*, ditambah dengan pencatatan pada buku anggaran. Jadi, sementara sistem pencatatan *double entry* dijalankan, Pejabat Pengelola Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (PPK-SKPD) maupun bagian keuangan atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) juga mencatat transaksi tersebut pada buku anggaran, sehingga pencatatan tersebut akan berefek pada sisa anggaran.

#### **2.1.6 Sistem Pelaporan**

Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas

pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektifitas dan efisiensi suatu pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan

Peranan pelaporan keuangan pemerintah menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti tentang Standar Akuntansi Pemerintahan meliputi:

1. Akuntabilitas

Mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayai kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.

2. Manajemen

Membantu para pengguna untuk mengevaluasi pelaksanaan kegiatan suatu entitas pelaporan dalam periode pelaporan sehingga memudahkan fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian atas seluruh asset, kewajiban, ekuitas pemerintah untuk kepentingan masyarakat.

3. Transparansi

Memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya



yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.

4. *Antargenerasi (intergeneration equity)*

Membantu para pengguna dalam mengetahui kecukupan penerimaan pemerintah pada periode pelaporan untuk membiayai seluruh pengeluaran yang dialokasikan dan apakah generasi yang akan datang di asumsikan akan ikut menanggung beban pengeluaran tersebut.

### **2.1.7 Kebijakan Akuntansi Pencatatan dan Pelaporan Keuangan Daerah**

#### **Berdasarkan Permendagri No 64 Tahun 2013 Pada SKPD**

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merupakan entitas akuntansi yang mempunyai kewajiban melakukan pencatatan atas transaksi-transaksi yang terjadi di lingkungan satuan kerja tersebut.

Dalam Permendagri No 64 Tahun 2013 (Lampiran 1) menyebutkan bahwa kebijakan akuntansi pelaporan keuangan mengatur tentang penyajian laporan keuangan untuk tujuan umum dalam rangka meningkatkan keterbandingan laporan keuangan baik terhadap anggaran, antar periode, maupun antar entitas, serta untuk memenuhi kebutuhan bersama sebagian besar pengguna laporan termasuk lembaga legislatif sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang - undangan. Untuk mencapai tujuan tersebut, kebijakan akuntansi ini menetapkan seluruh pertimbangan dalam rangka penyajian laporan keuangan, pedoman struktur laporan keuangan, dan persyaratan minimal isi laporan keuangan. Laporan keuangan disusun dengan menerapkan basis akrual.

Pengakuan, pengukuran, dan pengungkapan transaksi-transaksi spesifik dan peristiwa - peristiwa yang lain, mempedomani standar akuntansi pemerintahan.

Tujuan pelaporan keuangan yang disebutkan Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010 tentang Standart Akuntansi Pemerintahan yang didukung dengan disahkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 64 tahun 2013 tentang Penerapan Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual pada Pemerintah Daerah Pelaporan Keuangan seharusnya menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan ekonomi, social maupun politik.

1. Menyediakan informasi mengenai kesesuaian cara memperoleh sumber daya ekonomi dan alokasinya dengan anggaran yang ditetapkan dan peraturan perundang- undangan.
2. Menyediakan informasi mengenai jumlah sumber daya ekonomi yang digunakan dalam kegiatan entitas pelaporan serta hasil- hasil yang telah dicapai.
3. Menyediakan informasi mengenai bagaimana entitas pelaporan mendanai seluruh kegiatannya dan mencukupi kebutuhan kasnya.
4. Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi keuangan entitas pelaporan, apakah mengalami kenaikan atau penurunan, sebagai akibat yang dilakukan selama periode pelaporan

### 2.1.8 Laporan Realisasi Anggaran (LRA)

Standar Akuntansi Pemerintahan (2010: 70) menyebutkan bahwa Laporan Realisasi Anggaran (LRA) menggambarkan perbandingan antara anggaran dengan realisasinya dalam satu periode pelaporan.

Laporan Realisasi Anggaran 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. Unsur yang dicakup secara langsung oleh pelaporan realisasi anggaran terdiri dari pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan (Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005, Pernyataan No. 1 Paragraf 33).

Tujuan pelaporan realisasi anggaran adalah memberikan informasi tentang realisasi dan anggaran entitas pelaporan secara tersanding. Penyandingan antara anggaran dan realisasinya menunjukkan tingkat ketercapaian target-target yang telah disepakati antara *legislative* dan *eksekutif* sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Manfaat Laporan Realisasi Anggaran yaitu untuk menyediakan informasi mengenai realisasi pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit, dan pembiayaan dari suatu entitas pelaporan yang masing-masing diperbandingkan dengan anggarannya dan 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.

Unsur yang di cakup dalam laporan realisasi anggaran terdiri dari Pendapatan, Belanja, Transfer, dan Pembiayaan. Definisi tiap unsur diuraikan sebagai berikut:

1. Pendapatan adalah semua penerimaan oleh Bendahara Umum Negara/ Bendahara Umum Daerah atau oleh entitas pemerintah lainnya yang menambah Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah pusat maupun daerah, dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah pusat maupun daerah.

a) Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP)

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2007 Penerimaan negara bukan pajak adalah semua penerimaan yang diterima negara dalam bentuk penerimaan dari sumber daya alam, bagian pemerintah atas laba badan usaha milik negara, serta penerimaan negara bukan pajak lainnya.

2. Belanja adalah semua pengeluaran oleh Bendahara Umum Negara/ Bendahara Umum daerah yang mengurangi Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah. (PP No 71 th 2010).

### **2.1.9 Akuntansi Belanja**

Belanja Daerah adalah semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah (PP No 71 th 2010). Belanja adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui

sebagai pengurang nilai kekayaan bersih (Permendagri 13/2006) dalam (Massie, 2016)

#### a. Belanja Langsung

Gahung (2013:27) dalam (Massie, 2016) menjelaskan belanja langsung adalah belanja yang penyelenggaraannya dipengaruhi secara langsung oleh adanya program atau kegiatan. Selanjutnya Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

Mahmudi (2010:165) menjelaskan bahwa Belanja langsung adalah belanja yang terkait secara langsung dengan kegiatan (Aktifitas). Patricia and Daniel (2013), menyatakan bahwa realisasi belanja langsung diasumsikan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Belanja langsung dibagi menurut jenis belanja sebagai berikut ini :

##### 1). Belanja pegawai

Menurut Undang-Undang RI Nomor 45 Tahun 2007 Belanja pegawai adalah belanja pemerintah pusat yang digunakan untuk membiayai kompensasi dalam bentuk uang atau barang yang diberikan kepada pegawai pemerintah pusat, pensiunan, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pejabat negara, baik yang bertugas di dalam negeri maupun di luar negeri, sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.

##### 2). Belanja Barang dan Jasa

Menurut Undang-Undang RI Nomor 45 Tahun 2007 Belanja barang dan jasa adalah belanja pemerintah pusat yang digunakan untuk membiayai pembelian

barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa, baik yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan.

### 3). Belanja Modal

Menurut Undang-Undang RI Nomor 45 Tahun 2007 Belanja barang dan jasa adalah belanja pemerintah pusat yang digunakan untuk membiayai pembelian / pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai manfaat lebih dari 12 ( dua belas ) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peratan dan mesin, gedung dan bangunan, irigasi, jalan dan aset tetap lainnya.

## 2.2 Penelitian Terdahulu

Terdapat beberapa peneliti terdahulu yang pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya dan menjadi sumber referensi dalam penelitian ini, antara lain :

1. Massie ( 2016), meneliti tentang Analisis Pencatatan dan Pelaporan Belanja Langsung dan Beban pada Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Kota Bitung. Tujuan Penelitian untuk mengetahui dan menganalisis tentang Pencatatan Dan Pelaporan Belanja Langsung dan Beban pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Bitung. Hasil penelitian melakukan pencatatan akuntansi keuangan baik untuk akuntansi pendapatan, akuntansi belanja dan akuntansi asset serta beban sesuai dengan Peraturan perundang - undangan yang ada.
2. Mewengkang, J; Sabijono, H; Pengerapan ( 2016), meneliti tentang Analisis Pencatatan dan Pelaporan Belanja Langsung pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bolaang Mongondow. Tujuan penelitian untuk

mengetahui dan menganalisis tentang Pencatatan dan Pelaporan Belanja Langsung pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bolaang Mongondow. Hasil penelitian melakukan pencatatan akuntansi belanja sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

3. Mansoara (2013), meneliti tentang Pencatatan dan Pelaporan Belanja Daerah Pada Kecamatan Bunaken Kota Manado. Tujuan penelitian untuk mengetahui dan menganalisis tentang Pencatatan dan Pelaporan Belanja Daerah Pada Kecamatan Bunaken Kota Manado. Hasil penelitian melakukan pencatatan akuntansi belanja daerah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
4. Sitepu( 2015), meneliti tentang Analisis Pencatatan Dan Pelaporan Belanja Modal Pada Direktorat Jendral Cipta Karya Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Sulawesi Utara. Tujuan penelitian mengetahui dan menganalisis tentang Pencatatan Dan Pelaporan Belanja Modal Pada Direktorat Jendral Cipta Karya Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Sulawesi Utara. Hasil penelitian Pencatatan dan Pelaporan atas Belanja Modal telah sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standart Akuntansi Pemerintahan dan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 64 Tahun 2013 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
5. Pandoh, G.F; Tinangon, J.j; Lambey, ( 2016), Meneliti tentang Evaluasi Sistem Pencatatan Belanja Langsung Pada Dinas Pekerjaan Umum

Kabupaten Minahasa Tenggara. Tujuan penelitian untuk Mengevaluasi Sistem Pencatatan Belanja Langsung Pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Minahasa Tenggara. Hasil penelitian Sistem pencatatan belanja langsung menggunakan dokumen surat penyediaan dana (SPD), surat permintaan pembayaran (SPP), surat perintah membayar (SPM) dan suratperintah pencairan dana (SP2D) sudah memadai.

6. Walangitan, C; Morasa, J; Kalalo, (2016), Meneliti tentang Analisis Pencatatan dan Pelaporan Belanja Langsung Pada Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan Kota Manado. Tujuan Penelitian untuk mengetahui dan menganalisis tentang Pencatatan dan Pelaporan Belanja Langsung Pada Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan Kota Manado sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Hasil penelitian pencatatan akuntansi belanja sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
7. Untari (2015), Meneliti tentang Analisis Efisiensi Dan Efektifitas Pelaksanaan Realisasi Anggaran Belanja Langsung Dinas Pendidikan Kota Semarang. Tujuan penelitian Untuk menganalisis tingkat Efektifitas dan Efisiensi pada pelaksanaan realisasi anggaran belanja langsung periode 2011- 2014 di SKPD Dinas Pendidikan Kota Semarang. Hasil penelitian Pencapaian Belanja Langsung Dinas Pendidikan Kota Semarang dalam tingkat efektifitas pada tahun 2011 – 2014 sudah dikategorikan efektif dalam melaksanakan program dan kegiatan pada belanja tersebut.



8. Fauziah( 2011), Meneliti tentang Analisis Pencatatan Dan Pelaporan Keuangan Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (Skpd) Di Kabupaten Lima Puluh Kota (Studi Kasus Pada Badan Kepegawaian Daerah). Tujuan penelitian untuk mengetahui apakah Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota telah melakukan pencatatan akuntansi dengan baik (dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan ). Hasil penelitian Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota telah melakukan pencatatan akuntansi keuangan untuk akuntansi belanja dan akuntansi aset sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, serta Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor S.900/316/BAKD tentang Pedoman Sistem dan Prosedur Penatausahaan dan Akuntansi, Pelaporan, dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
9. Yudea (2018) Meneliti tentang Evaluasi Penerapan Realisasi Anggaran Dan Laporan Keuangan Terhadap Permendagri No.64 Tahun 2013 Studi pada Kantor Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Balikpapan. Tujuan Penelitian untuk mengetahui hasil penerapan realisasi anggaran dan laporan keuangan terhadap Dinas Pendidikan Kota Balikpapan Tahun 2016 sudah sesuai dengan Permendagri No.64 Tahun 2013 tentang penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akual. Hasil Penelitian Kantor Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Balikpapan dalam penyajian laporan

keuangan sudah menerapkan Permendagri No.64 Tahun 2013 sesuai dengan berbasis akrual yang di dukung dengan Kebijakan Daerah Perwali No.11 Tahun 2004 tentang Kebijakan Akuntansi.

### **2.3 Kerangka Penelitian**

Adapun kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lumajang sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menerima alokasi dana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dari Pemerintah Kabupaten Lumajang. Dana Alokasi Umum dari pemerintah dengan maksud dan tujuan untuk membantu operasional Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil untuk meningkatkan kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan kepada masyarakat.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lumajang Dalam upaya mewujudkan entitas pelaporannya mendanai seluruh kegiatan dan mencukupi kegiatan kasnya dan perubahan posisi keuangan entitas pelaporan baik mengalami penurunan maupun kenaikan disajikan dalam catatan atas laporan keuangan yang transparan, relevan, akuntabel dan dapat dipertanggungjawabkan dengan baik dan jelas juga dibutuhkan adanya satu jaminan bahwa segala aktivitas dan transaksi dalam hal pencatatan dan pelaporan keuangan pemerintah tercatat dengan baik dengan ketentuan yang Berdasarkan Peraturan Pemerintah Dalam Negeri Nomor 64 tahun 2013 Penerapan Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual pada Pemerintah Daerah

Tujuan Penelitian ini adalah Menganalisis Pencatatan dan Pelaporan Belanja Langsung pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten

Lumajang Berdasarkan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Dalam Negeri Nomor 64 tahun 2013 Penerapan Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual pada Pemerintah Daerah

Adapun kerangka pemikiran sebagai berikut :

### Gambar 2.1. Kerangka Penelitian

Sumber : Berdasarkan Teori dan Penelitian Terdahulu

