

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Akuntansi Pemerintah

2.1.1 Penjelasan Akuntansi Pemerintah

Pengertian akuntansi dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2013 yakni suatu ilmu yang berperan dalam menghubungkan antara pemilik sumber daya dan pengatur sumber daya, prosedur mengenali, memperkirakan, serta melaporkan terkait informasi keuangan, menyajikannya dalam bentuk laporan, yang pada akhirnya akan menjadi dasar dalam pengambilan keputusan.

Sementara itu, Akuntansi memiliki ruang lingkup yang luas, contohnya pemerintah. Menurut (Nordiawan et al., 2008), akuntansi pemerintah memiliki makna berupa aktivitas menyajikan informasi keuangan berdasar pencatatan, pengelompokkan, pengidentifikasian transaksi keuangan di pemerintah, serta berhubungan juga dengan penginterpretasian. Dapat di *point* kan bahwa akuntansi pemerintah sendiri merupakan salah satu bagian akuntansi yang bergerak pada pencatatan transaksi, pengklasifikasian, dan lainnya, memberikan informasi mengenai keuangan di area organisasi pemerintahan. Hal ini sangat berhubungan erat dengan anggaran yang direalisasi maupun dianggarkan dalam APBN/APBD.

Dari segi cabang ilmu, akuntansi pemerintah terbagi menjadi dua, yaitu akuntansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

2.1.2 Tujuan, Ruang Lingkup dan Ciri-ciri Akuntansi Pemerintah

Pada dasarnya, suatu ilmu dikembangkan dengan memiliki sebuah tujuan, seperti Akuntansi Pemerintah mempunyai tujuan, yaitu menghasilkan keluaran berupa laporan keuangan yang baik dan benar, transparan, dapat mengefektifkan evaluasi kegiatan entitas, serta mampu dipertanggungjawabkan. Akuntansi pemerintah mencakup dua entitas, akuntansi dan pelaporan. Untuk entitas akuntansi diselenggarakan oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (SA-PPKD) dan juga Satuan Kerja Perangkat Daerah (SA-SKPD). Pengeluaran yang dihasilkan dari keduanya adalah Laporan Operasional (LO), Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, dengan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Pejabat Pengelola Keuangan Daerah selaku wakil dari pemerintah daerah juga akan menjadi konsolidator seluruh laporan keuangan SKPD dan PPKD, disebut sebagai entitas pelaporan dengan pengeluaran berupa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang berisi Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Operasional (LO), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LPSAL), Laporan Arus Kas (LAK), Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK), dan Neraca.

Akuntansi pemerintah berbeda dengan akuntansi komersial dikarenakan lingkungannya. Karakteristik yang paling signifikan yakni akuntansi pemerintah tidak mengutamakan mencari keuntungan, karena pada dasarnya pihak pemerintah memperoleh pendapatan dari sesuatu yang bersifat paksaan, seperti dasar regulasi

undang-undang dan tujuan utama pemerintah ialah memberikan pelayanan kepada masyarakat agar meningkatnya kesejahteraan. Hal ini juga yang menjadi alasan mengapa pada akuntansi pemerintah tidak menyusul laporan keuangan laba-rugi. Yang membedakan lainnya, sifat pemerintah yang kolektif (dimiliki oleh seluruh masyarakat Indonesia atau independen), bukan dimiliki oleh satu entitas saja. Apabila terdapat hal-hal yang tidak sesuai atau tidak puas dengan kinerja pemerintah, masyarakat dapat memberikan masukan, alhasil akuntansi komersial tidak dapat berlaku pada lingkungan pemerintahan karena suatu negara tidak dapat dibubarkan begitu saja jika ada yang tidak tepat. Kemudian, standar akuntansi yang digunakan berbeda, di akuntansi pemerintah memakai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), sedangkan akuntansi komersial menerapkan Standar Akuntansi Komersial (SAK).

2.1.3 Basis dan Landasan dari Akuntansi Pemerintah

Pada awalnya, ditahun 1975-1992 Indonesia belum memiliki basis akuntansi yang jelas, salah satu hambatannya ialah pembukuan dalam buku besar yang masih bersifat manual dan tidak ada system akuntansi yang mengaturnya. Namun, Ketika ditahun 2001-2002, pemerintah mulau menekankan pentingnya akuntansi pemerintah dengan diterbitkan Kepmendagri Nomor 29 tahun 2020 tentang penerapan basis kas modifikasian. Perkembangan makin nyata ketika reformasi keuangan terjadi yang ditandai dengan terciptanya tiga undang-undang, yaitu Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan undang-undang No. 15 Tahun 2004 mengenai Pemeriksaan Pengeloan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Kemudian, pada tahun 2005 menjadi batu loncatan bagi akuntansi pemerintah di Indonesia yang mana telah menggunakan basis *Cash Towards Accrual* (CTA). Hingga ditahun 2010, Pemerintah resmi menggunakan basis Akrual dengan digantikannya PP No. 24 Tahun 2005 dengan PP No. 71 Tahun 2010. Meskipun begitu, tidak semua laporan keuangan yang disusun menggunakan basis akrual, ada laporan yang harus dibuat berdasarkan realisasi anggaran yang dipakai. Berikut laporan-laporan yang dihasilkan:

1) Laporan Realisasi Anggaran (LRA)

Laporan yang berisi realisasi dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang dibandingkan dengan anggaran yang diperkirakan sebelumnya dalam satu tahun. Basis kas diterapkan pada laporan ini.

2) Laporan Arus Kas (LAK)

Laporan menggambarkan situasi kas keluar-masuk naik yang berhubungan dengan aktivitas operasi maupun tidak, bersifat kas.

3) Laporan Operasional (LO)

Laporan menjabarkan pendapatan yang berkaitan dengan operasional, beban, dan surplus/defisit, yang membedakan dengan LRA adalah sisi pengakuannya yang berbasis akrual.

4) Laporan Perubahan Ekuitas (LPE)

Laporan berisi tentang posisi akhir dari ekuitas, dari awal tahun, penambahan selama tahun berjalan, hingga rekapan ekuitas diakhir tahun. Memiliki basis akrual.

5) Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LPSAL)

Terkait dengan saldo anggaran lebih tahun sebelum yang menjadi dasar ditahun selanjutnya.

6) Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK)

Laporan membahas tentang pos-pos akun secara terperinci, baik yang terungkap langsung secara wajar di laporan atau pun yang tidak.

7) Neraca

Laporan berisi pos-pos akun diakhir tahun beserta dengan saldonya, dimulai dari asset, kewajiban, dan ekuitas.

Menurut (Mulyana, 2014), Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) adalah landasan utama yang digunakan ketika menyusun serta menyajikan laporan diranah pemerintah. Yang mendasari Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dibentuk karena adanya usaha untuk menghasilkan output berupa laporan keuangan yang berkualitas dan atas dasar kebutuhan bersama. Keinginan tersebut tertuang pada UU No. 17/2003 dan diwujudkan pada PP No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Selanjutnya, SAP diperinci menjadi pernyataan-pernyataan yang terdiri dari 13 PSAP, yaitu:

- 1) Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) 01 berisi Penyajian Laporan Keuangan;
- 2) Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) 02 berisi Laporan Realisasi Anggaran Berbasis Kas;
- 3) Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) 03 berisi Laporan Arus Kas;

- 4) Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) 04 berisi Catatan Atas Laporan Keuangan;
- 5) Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) 05 berisi Akuntansi Persediaan;
- 6) Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) 06 berisi Akuntansi Investasi;
- 7) Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) 07 Akuntansi Aset Tetap;
- 8) Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) 08 berisi Akuntansi Konstruksi Dalam pengerjaan;
- 9) Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) 09 berisi Akuntansi Kewajiban;
- 10) Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) 10 berisi Koreksi Kesalahan, Perubahan Kebijakan Akuntansi, Perubahan Estimasi Akuntansi, Dan Operasi Yang Tidak Dilanjutkan;
- 11) Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) 11 berisi Laporan Keuangan Konsolidasian;
- 12) Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) 12 berisi Laporan Operasional;
- 13) Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) 13 berisi Penyajian Laporan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU).

2.2 Belanja Barang dan Jasa

2.2.1 Definisi Belanja Barang dan Jasa

Menurut Undang-undang No. 33 Tahun 2004, Belanja merupakan suatu pembayaran atau biaya yang mengurangi nilai harta bersih (ekuitas) ditahun anggaran yang berkaitan, tanpa adanya imbal balik pembayaran yang diterima oleh pemerintah. Menurut pengelompokkan, belanja terbagi menjadi tiga, yakni belanja menurut organisasi, fungsi, serta jenisnya. Belanja menurut organisasi merupakan pengelompokan belanja berdasarkan bentuk atau struktur organisasi yang diterapkan. Setiap Kementerian/Lembaga memiliki perlakuan khusus terhadap belanjanya, baik itu dari sisi kode akun sampai belanja apa yang diperlukan oleh K/L tersebut, berapa yang dianggarkan. Sementara itu, belanja menurut fungsi memiliki arti pemerintah melakukan pembelian atau pengadaan terkait belanja bukan untuk kepentingan sebelah pihak saja, tetapi untuk menyejahterakan dan memakmurkan masyarakat, dengan memberikan pelayanan, rasa aman. Dapat diperjelas bahwa pemerintah melakukan belanja sebagai kebutuhan dalam memakmurkan masyarakat. Belanja menurut jenis dilakukan untuk mempermudah pertanggungjawaban anggaran yang digunakan, belanja yang dimaksud meliputi belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, belanja utang, belanja subsidi, belanja bantuan sosial, belanja hibah, terakhir belanja lain-lain.

Jika dispesifikkan, bersumber dari Buletin Teknis 04 mengenai Penyajian dan Pengungkapan Belanja Pemerintah, belanja barang adalah pengeluaran yang dilakukan untuk menciptakan atau memproses pembuatan menjadi barang dan jasa, dapat dijual atau diserahkan ke masyarakat atau belanja perjalanan. Namun, belanja

barang dan jasa memiliki arti biaya yang dikeluarkan guna memenuhi keperluan kantor dan masuk kedalam belanja barang dan jasa apabila dalam pengadaannya tidak memenuhi minimum kapitalisasi. Menurut (Sahuri & Sulaeman, 2021) belanja barang adalah salah satu dari komponen belanja operasi, yaitu belanja yang dilaksanakan untuk memenuhi kegiatan fungsional pemerintah, menggunakan RKUN yang menghasilkan manfaat dalam jangka Panjang maupun pendek.

2.2.2 Pengakuan dan Pengukuran Belanja Barang dan Jasa

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis akrual Pada Pemerintah Daerah, belanja dapat diakui ketika terdapat situasi keluarnya dana dari Rekening Kas Umum Daerah (RKUD). Khusus untuk pengeluaran dari bendahara pengeluaran, pertanggungjawaban dilegalkan ketika disetujui oleh pengguna anggaran. (Pratiwi & Pamungkas, 2018) berpendapat bahwa belanja diakui ketika pengeluaran belanja tersebut disahkan oleh unit yang berfungsi sebagai perbendaharaan apabila melalui bendahara pengeluaran atau berasal dari Rekening Umum Daerah (RKUD). Seluruh biaya yang dikeluarkan kas adalah yang sesuai dengan harga barang atau jasa tersebut (kecuali biaya depresiasi, amortisasi, dan penyisihan).

Belanja barang dan Jasa diukur menggunakan mata uang rupiah, untuk mata uang asing akan dikonversi ke mata uang rupiah dengan acuan kurs tengah Bank Indonesia (BI) pada waktu transaksi terjadi. Selain itu, Belanja Barang dan Jasa diukur menggunakan asas bruto, yaitu tidak dikurangi dengan pengeluaran organisasi, tidak mekakukan pencatatan setelah dilakukan kompensasi antara penerimaan dan pengeluaran.

2.2.3 Penyajian dan Pengungkapan Belanja Barang dan Jasa

Bersumber dari PSAP Nomor 02 mengenai Laporan Realisasi Anggaran bahwa belanja barang disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dan termasuk kedalam kalsifikasi jenis belanja. Sementara itu, dilengkapi dari PSAP Nomor 03 tentang Laporan Arus Kas, belanja barang merupakan salah satu bagian dari aktivitas operasi, spesifiknya pada arus keluar kas untuk pengeluaran, di posisikan sejajar dengan belanja pegawai, bunga, subsidi, bantuan sosial, hibah, belanja lain-lain, dan transfer keluar. Tidak hanya itu, menurut (Ika & Puji, 2020), selain menyajikan, laporan keuangan harus juga berprinsip pengungkapan lengkap, yakni memberikan informasi yang diperlukan pengguna. Informasi yang tidak tercantum dalam LRA dan LAK dapat dijelaskan dalam Catatan Atas Laporan Keuangan (CaLK). CaLK merupakan sarana penjelas laporan keuangan, mengingat dengan bertumpu pada anggaran dan laporan yang berisi angka-angka dapat menimbulkan kesalahpahaman. Oleh karena itu, CaLK berfungsi untuk memperjelas hal yang perlu diperinci serta mencantumkan informasi yang belum ada di LRA ataupun CaLK mengenai Belanja Barang.

2.3 Penelitian Terdahulu

Terdapat beberapa penelitian yang sebelumnya telah dilakukan mengenai akuntansi belanja barang baik dari penerapan akuntansi sampai fluktuasi belanja barang. (Lontaan, I. C., & Pangerapan, 2016) yang melakukan penelitian pada Pemerintah Kabupaten Minahasa mengatakan bahwa belanja pada daerah tersebut mengalami pertumbuhan seiring berjalannya tahun. Serta kenaikan dalam belanja barang terlihat dari realisasi tahun 2013 dan 2014 yang naik sebesar 16,01%. Untuk

penerapan akuntansi diteliti terdahulu oleh (Latief Nursafar, 2017) atas Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kota Tangerang Selatan. Didapat hasil bahwa kebijakan akuntansi pada dinas tersebut mengacu pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 2005 dan diubah menjadi Peraturan Pemerintah (PP) No. 71 Tahun 2010. Selain itu, hasil tinjauan menunjukkan pengukuran dan penyajian belanja barang sudah tepat, yaitu berdasarkan nilai bruto dan disajikan dalam LRA bagian belanja langsung. Namun, terkait pengungkapan terdapat point yang belum tepat dengan peraturan yang ada meskipun hal itu tidak menyinggung belanja barang, yakni bagian belanja hibah dan sosial.

Melalui penjelasan penelitian terdahulu, yang membedakan dengan penelitian ini ialah objek yang diangkat serta kondisi pada saat pengambilan topik. Penulis meninjau Pemerintah Kota Binjai sebagai salah satu Pemerintah Daerah yang menerapkan akuntansi belanja barang. Kondisi yang diangkat dalam penelitian ini ialah pada saat terjadinya Pandemi Covid19 yang melanda Indonesia di tahun 2020.