

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Akuntansi Pemerintah

2.1.1 Pengertian Akuntansi Pemerintah

Akuntansi Pemerintah memerlukan sebuah hukum yang menjadi dasar dalam pelaksanaannya. Dasar hukum tersebut diperlukan sebagai tolak ukur legalitas formal suatu aktivitas yang terkait dengan akuntansi setiap kementerian/lembaga, perusahaan maupun dengan para akuntan. Dasar hukum akuntansi pemerintah adalah sebagai berikut:

1. Pasal 23 UUD 1945 tentang keuangan
2. Peraturan tentang cara pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang ditetapkan dengan *Indsche Comptabiliteitswet* atau ICW yang dalam bahas Indonesia dikenal sebagai Undang-undang Perbendaharaan Indonesia.

Berikut adalah pengertian dari akuntansi pemerintah. Pada umumnya, akuntansi pemerintahan diartikan sebagai suatu sistem pencatatan keuangan negara yang dilakukan oleh satuan kerja tertentu. Pembukuan semacam ini mencakup berbagai topik, salah satunya adalah pencatatan pelaksanaan anggaran yang dimiliki oleh semua unit pemerintah.

Menurut Revrisond Baswir (2000:7), Akuntansi Pemerintah (termasuk akuntansi untuk lembaga non profit pada umumnya) merupakan bidang akuntansi yang mengacu pada lembaga pemerintahan dengan tujuan tidak mencari laba. Walaupun lembaga pemerintahan memiliki ukuran yang besar, namun jika dilihat dari kacamata perusahaan akuntansi pemerintahan tergolong sebagai lembaga mikro.

Pendapat lain menurut Bachtiar Arif dkk (2002:3), menyatakan akuntansi pemerintah adalah suatu aktivitas pemberian jasa untuk menyediakan informasi keuangan pemerintah berdasarkan proses pencatatan, pengklasifikasian, pengikhtisaran pada transaksi keuangan pemerintah serta penafsiran atas informasi keuangan tersebut.

Dari tiga pengertian tersebut dapat disimpulkan, definisi akuntansi pemerintah adalah unit kerja yang memberikan jasa untuk menyediakan informasi keuangan pemerintah yang nantinya bisa dijadikan arah penentuan ekonomi pada suatu negara yang mana tujuan utamanya tidak mencari laba.

2.1.2 Tujuan Akuntansi Pemerintah

Tujuan atau manfaat akuntansi dibagi menjadi tiga, yaitu tujuan akuntansi, manajerial, dan pengawasan. Berikut penjelasannya dari ketiganya:

1) Tujuan Akuntabilitas

Tujuan akuntabilitas akuntansi pemerintah adalah untuk menyelesaikan laporan transparansi keuangan negara. Pada pasal 23 ayat 5 UUD 1945 pengelolaan keuangan wajib mencantumkan laporan pertanggungjawaban. Data keuangan harus dipublikasikan oleh pemerintah sebagai pemegang kekuasaan sesuai amanat

konstitusi. Akuntansi keuangan memastikan bahwa laporan negara yang sah, akurat, dan aman dihasilkan.

2) Tujuan Manajerial

Tujuan manajerial menyiratkan bahwa semua kebijakan pemerintah dapat dikelola secara efektif menggunakan akuntansi pemerintah. Karena sulitnya suatu program pemerintah berjalan dengan sukses seperti yang diharapkan, maka anggaran harus direncanakan dan dicatat..

3) Tujuan Pengawasan (Kontrol)

Tujuan Pengawasan maksudnya ialah akuntansi keuangan dilakukan untuk mempermudah pemeriksaan keuangan negara. Termasuk di mana anggaran itu dibelanjakan dan berapa banyak uang yang dikeluarkan negara. Tujuan ini berdampak dalam mencegah orang-orang yang tidak bertanggung jawab dalam menjalankan anggaran yang diberikan.

2.1.3 Standar Akuntansi Pemerintah

Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) adalah aturan akuntansi yang digunakan dalam pembuatan dan penyajian Laporan Keuangan Pemerintah. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah adalah dua jenis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Standar tersebut diperlukan untuk mendapatkan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan akuntansi pemerintah, serta untuk meningkatkan kualitas LKPP dan LKPD. Secara umum, SAP memiliki judul, nomor, dan tanggal efektif yang seragam. SAP juga memiliki kerangka penyusunan yang disebut Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintah. Prinsip Standar Akuntansi Pemerintah (SAP)

sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 mengemukakan 8 prinsip yang digunakan dalam akuntansi dan pelaporan keuangan. Prinsip-prinsip tersebut meliputi Basis akuntansi, Prinsip nilai historis, Prinsip realisasi, Prinsip substansi mengungguli bentuk formal, Prinsip periodisitas, Prinsip konsistensi, Prinsip pengungkapan lengkap, dan Prinsip penyajian wajar. Referensi utama SAP berbasis akrual ini adalah *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) dan Standar Akuntansi Keuangan (SAK). Terdapat kerangka konseptual dan 13 PSAP untuk SAP berbasis akrual ini, yaitu:

- a. PSAP 01 Penyajian Laporan Keuangan
- b. PSAP 02 Laporan Realisasi Anggaran Berbasis Kas
- c. PSAP 03 Laporan Arus Kas
- d. PSAP 04 Catatan atas Laporan Keuangan
- e. PSAP 05 Akuntansi Persediaan
- f. PSAP 06 Akuntansi Investasi
- g. PSAP 07 Akuntansi Aset Tetap
- h. PSAP 08 Akuntansi Kontruksi dalam Pengerjaan
- i. PSAP 09 Akuntansi Kewajiban
- j. PSAP 10 Koreksi Kesalahan, Perubahan Kebijakan Akuntansi, Perubahan Estimasi Akuntansi, Operasi yang Tidak dilanjutkan
- k. PSAP 11 Laporan Keuangan Konsolidasian
- l. PSAP 12 Laporan Operasional
- m. PSAP 13 Penyajian Laporan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU)

KSAP juga telah menerbitkan IPSAP (Interpretasi Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan) yang merupakan klarifikasi, penjelasan dan uraian lebih lanjut dari PSAP. Penafsiran atas Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan bertujuan menjelaskan lebih lanjut topik tertentu guna menghindari salah tafsir penggunaan PSAP, yaitu terdiri dari:

1. Interpretasi SAP 01 tentang Transaksi Dalam Mata Uang Asing
2. Interpretasi SAP 02 tentang Pengakuan Pendapatan yang Diterima Pada Rekening Kas Umum Negara/Daerah
3. Interpretasi SAP 03 tentang Pengakuan Penerimaan Pembiayaan yang Diterima Pada Rekening Kas Umum Negara/Daerah dan Pengeluaran Pembiayaan yang Dikeluarkan Dari Rekening Kas Umum Negara/Daerah
4. Interpretasi SAP 04 tentang Perubahan Kebijakan Akuntansi dan Koreksi Kesalahan tanpa Penyajian Kembali Laporan Keuangan.

2.2 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

2.2.1 Konsep Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Laporan keuangan pemerintah daerah adalah gambaran mengenai kondisi dan kinerja keuangan entitas yang mana sebagai bentuk kepada publik untuk menjalankan roda pemerintahan. Penyajian Laporan keuangan pemerintah daerah tidak hanya dilaporkan secara lisan, namun perlu secara tertulis karena sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam pemerintahan daerah yang diatur dalam undang-undang Nomor 9 tahun 2015 tentang pemerintah daerah. Hal itu merupakan upaya khusus untuk mewujudkan transparansi dana dan akuntabilitas keuangan bagi pengelolaan keuangan pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah

dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban dalam bentuk laporan keuangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) bahwa laporan keuangan pemerintah terdiri dari laporan realisasi anggaran, laporan perubahan saldo anggaran lebih, neraca, laporan operasional, laporan arus kas, laporan perubahan ekuitas, dan catatan atas laporan keuangan. Terkait dalam menegakan akuntabilitas keuangan, khususnya di daerah. Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk mempublikasikan laporan keuangan kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Menurut Mahmudi (2007:2), ada dua alasan mengapa pemerintah daerah perlu mempublikasikan laporan keuangan.

1) Sisi internal

Laporan keuangan merupakan alat untuk memantau dan mengevaluasi kinerja pemerintah daerah secara keseluruhan, serta unit-unit kerja di dalamnya. Laporan keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban internal yaitu pertanggungjawaban kepala satuan kerja perangkat daerah, kepala daerah kepada pegawai pemerintah daerah dan DPRD.

2) Sisi pemakai eksternal

Laporan keuangan pemerintah daerah merupakan bentuk pertanggungjawaban eksternal yaitu Kepala Daerah kepada masyarakat, investor, pers, dan pihak lain yang berkepentingan dengan laporan tersebut sebagai dasar untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik.

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa laporan keuangan harus disediakan oleh pemerintah sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik

(baik internal maupun eksternal) dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik sebagai dasar pengambilan keputusan dan sarana pengelolaan dan evaluasi kinerja pemerintah daerah..

2.2.2 Komponen Laporan Keuangan Daerah

Komponen laporan keuangan daerah terdapat dalam satu set laporan keuangan terdiri dari laporan pelaksanaan anggaran dan laporan finansial. Menurut PP No.71 Tahun 2010 komponen laporan keuangan ada 7 yaitu:

1. Laporan Realisasi Anggaran
2. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih
3. Neraca
4. Laporan Operasional
5. Laporan Arus Kas
6. Laporan Perubahan Ekuitas
7. Catatan atas Laporan Keuangan

Untuk Laporan Arus Kas hanya disajikan oleh entitas yang mempunyai fungsi perbendaharaan dan Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih disajikan oleh Bendahara Umum Negara dan entitas pelaporan yang menyusun laporan konsolidasian.

2.3 Anggaran Keuangan Daerah

2.3.1 Pengertian Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah

Akuntansi keuangan daerah adalah proses pengidentifikasian, pencatatan, pengukuran, dan pelaporan transaksi ekonomi dari entitas pemerintah daerah seperti kabupaten, kota atau wilayah provinsi yang memerlukan. (Halim, 2012:35).

Sedangkan menurut Hafiz (2009:35), Akuntansi keuangan daerah adalah serangkaian proses pencatatan, pengelompokan, pengiktisiran, dan pelaporan dalam bentuk unit moneter atas berbagai transaksi dan kejadian-kejadian yang bersifat keuangan yang berguna dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan atas asas otonomi dan prinsip yang berlaku di wilayah NKRI.

Berdasarkan dua sudut pandang tentang pengertian akuntansi keuangan daerah di atas, dapat disimpulkan bahwa akuntansi keuangan daerah adalah suatu rangkaian proses pencatatan, pengidentifikasian, pengukuran, dan pelaporan yang memiliki unit moneter atas berbagai transaksi ekonomi dari entitas pemerintah daerah berdasarkan atas asas otonomi daerah di wilayah NKRI.

2.3.2 Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar pelaksanaan pelayanan terhadap publik. Di pemerintahan Indonesia sendiri dokumen Anggaran dibagi menjadi 2, yaitu APBN dan APBD. Hakekat dari APBN/APBD merupakan salah satu instrumen kebijakan yang digunakan sebagai alat dalam meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan rakyat.

Mengutip dari Sumber Belajar Kemendikbud yang merujuk pada UU Nomor 17 Tahun 2003 pasal 1 pengertian APBN atau Anggaran Pendapatan Belanja Nasional adalah sebuah rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sedangkan, APBD atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah adalah suatu rancangan keuangan tahunan pemerintah Daerah yang sebelumnya mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). APBD itu sendiri juga mendapatkan dana anggaran dari APBN.

Jadi dalam APBN yang telah dirancang ada anggaran-anggaran yang disalurkan ke provinsi ataupun daerah yang nantinya daerah atau provinsi tersebut membuat rancangan APBD sendiri.

2.3.3 Fungsi APBD

APBD memiliki beberapa fungsi tertentu yang sama halnya dengan APBN. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara, fungsi APBD adalah sebagai berikut:

a. Fungsi Otorisasi

Fungsi otorisasi dari APBD adalah anggaran daerah yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan pendapatan dan belanja tahun berjalan

b. Fungsi Perencanaan

Fungsi perencanaan anggaran daerah yaitu kegiatan pengelolaan dan perencanaan tahun berjalan berpedoman pada pengertian APBD .

c. Fungsi Pengawasan

Pengertian APBD sebagai fungsi pengawasan adalah anggaran daerah akan dijadikan sebagai tolak ukur untuk menilai gagal atau berhasilnya pemerintah daerah dalam menjalankan kegiatannya.

d. Fungsi Alokasi

Pengertian APBD sebagai fungsi alokasi adalah anggaran daerah harus diarahkan pada penciptaan lapangan kerja, pengurangan jumlah pengangguran, pengurangan pemborosan sumber daya, dan juga peningkatan efektifitas dan efisiensi perekonomian daerah.

e. Fungsi Distribusi

Pengertian APBD sebagai fungsi distribusi berarti berbagai kebijakan dalam hal penganggaran daerah wajib diperhatikan dengan mengutamakan rasa keadilan dan kepatutan.

f. Fungsi Stabilitas

Pengertian APBD sebagai fungsi stabilitas berarti anggaran daerah dijadikan sebagai alat untuk menjaga dan memelihara keseimbangan dasar perekonomian daerah.

2.3.4 Tujuan APBD

Tujuan perencanaan APBD sebenarnya sama seperti perencanaan APBN. Berikut beberapa tujuan APBD:

1. Membantu pihak pemerintah daerah demi mencapai tujuan fiskalnya
2. Membantu meningkatkan koordinasi atau pengaturan pada setiap bagian yang ada dilingkungan pemerintah daerah.
3. Membantu menciptakan dan juga mengadakan efisiensi serta keadilan atas penyediaan barang, jasa publik, dan hal umum lainnya.
4. Membantu menimbulkan prioritas belanja pemerintah daerah
5. Membantu meningkatkan dan juga menghadirkan transparansi pemerintah daerah dalam penggunaan dana APBD kepada masyarakat dan juga mempertanggungjawabkannya ke DPRD.

2.3.5 Struktur APBD

Struktur APBD terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Keterkaitan ketiga struktur APBD dirangkum dari laman Kemenkeu, sebagai berikut:

1) Anggaran pendapatan dan belanja

Anggaran ini disajikan terlebih dahulu, baru diikuti anggaran belanja. Pengeluaran daerah mengurangi pendapatan daerah, sehingga terjadi surplus atau defisit. Jika surplus tercapai, itu berarti pendapatan melebihi pengeluaran. Sedangkan akan hal defisit tercapai, berarti pengeluaran melebihi pendapatan.

2) Anggaran pembiayaan

Anggaran ini terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan dikurangi dengan pengeluaran disebut dengan pembiayaan netto. Kemudian pembiayaan neto ditambah dengan surplus atau defisit dan hasil penjumlahan tersebut disebut dengan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA).

2.3.6 Penyusunan APBD

APBD dibuat sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Pemerintah daerah wajib menyampaikan APBD (RAPBD) kepada DPRD, beserta penjelasan dan dokumen pendukungnya, sebagai bagian dari proses penyusunan. Draf rancangan ini biasanya diajukan pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya. Kemudian DPRD memeriksa dan meninjau RAPBD dan memutuskan apakah akan dilanjutkan atau tidak mengenai rancangan tersebut.

Pengambilan keputusan dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum dimulainya tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Jika RAPBD disetujui, maka peraturan daerah akan digunakan untuk mengimplementasikan rancangan tersebut sebagai APBD. Jika DPRD tidak menyetujui/mengesahkan

RAPBD, pemerintah daerah bisa menggunakan APBD sebesar angka APBD tahun sebelumnya.

2.4 DPA (Dokumen Pelaksanaan Anggaran)

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa Pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Daerah meliputi kegiatan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Dari kegiatan tersebut nanti akan dituangkan pada APBD yang dilakukan dengan berpedoman pada DPA masing-masing SKPD dalam satu tahun anggaran.

DPA-SKPD adalah dokumen yang memuat rencana pendapatan, rencana belanja, dan rencana pembiayaan SKPD yang melaksanakan fungsi bendahara umum daerah dirinci sampai sub rincian objek disertai rencana realisasinya yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh pengguna anggaran (PP No. 12, 2019). DPA-SKPD yang disusun tersebut telah dilakukan pertimbangan-pertimbangan yang memerlukan informasi yang akurat dan sinkron terkait belanja berdasarkan urusan pemerintah, organisasi, standar biaya, prestasi kerja yang dicapai dari program dan kegiatan. Hal-hal tersebut tetap harus dikelola berdasarkan tugas pokok dan fungsi organisasi pada setiap satker tersebut. Ketika Pandemi *Covid-19*, akan hal tersebut dilakukan refocusing anggaran oleh pemerintah dalam upaya menanggulangi permasalahan yang terjadi untuk pemulihan ekonomi. DPA yang umumnya disusun satu kali sebelumnya peridoe anggaran, tetapi pada tahun terjaidnya Pandemi *Covid-19* DPA disusun sebanyak 2 kali yaitu DPA sebelum perubahan dan DPA setelah perubahan.

2.5 Perbedaan antara Kelurahan dan Desa

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005, Kelurahan merupakan wilayah gabungan dari beberapa Rukun Warga (RW). Wilayah kerja yang disebut dengan kelurahan merupakan kewenangan lurah. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil setingkat dengan desa. Desa dan Kelurahan mempunyai perbedaan di bagian wilayah kewenangannya, dimana Kelurahan memiliki hak mengatur wilayahnya lebih terbatas.

Berbeda dengan desa yang diberikan mandat dari pemerintah untuk mengelola wilayahnya dengan kekuasaan penuh kepada seorang kepala desa. Dalam perkembangannya kelurahan dapat didirikan berdasarkan Permendagri 31/2006 tentang pembentukan, penghapusan, dan penggabungan kelurahan, dengan syarat sebagai berikut:

- a) Wilayah Jawa dan Bali paling sedikit 4.500 jiwa atau 900 kepala keluarga, dengan luas paling sedikit 3 km².
- b) Wilayah Sumatra dan Sulawesi paling sedikit 2.000 jiwa atau 400 kepala keluarga, dengan luas paling sedikit 5 km².
- c) Wilayah Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, Papua paling sedikit 900 jiwa atau 180 keluarga, dengan luas paling sedikit 7 km².

Selain persyaratan tersebut diatas, kelurahan harus memiliki kantor pemerintahan sendiri, jaringan penghubung yang berfungsi dengan baik, gedung dan prasarana yang memadai, serta fasilitas umum yang memadai. Jika kelurahan tersebut tidak memenuhi kriteria tersebut di atas, maka kelurahan tersebut dapat

dihapuskan atau digabungkan dengan kelurahan lain tergantung pada temuan kajian pemerintah daerah. Pemekaran kecamatan dimungkinkan jika kelurahan tersebut telah dikelola setidaknya selama lima tahun..

Menurut UU No 6 Tahun 2014, desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai wilayah kekuasaan sendiri yang diberikan oleh pemerintah kepada kepala desa. Menurut Sutardjo Kartohadikusumo (2003), desa merupakan kesatuan hukum tempat tinggal suatu masyarakat yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri yang merupakan pemerintahan terendah di bawah camat.

Wewenang kepala desa berhak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan. Warga desa dan aparat desa harus bekerja sama dengan baik agar tercipta program kinerja yang baik.

Desa mempunyai kekuatan hukum dalam menjalankan pemerintahannya di bawah kepala desa serta perangkat desa lainnya, yang juga diawasi oleh Badan Permusyawaratan Desa atau BPD. Hal itu tercantum dalam berbagai aturan serta pengertian desa menurut UU No 6 Tahun 2014 tersebut yang harus dipahami oleh warga negara Indonesia.