

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Pengertian Akuntansi Sektor Publik

Menurut Murwanto (2014 : 11) akuntansi sektor publik adalah pencatatan dan pelaporan transaksi yang terjadi di instansi pemerintah pusat maupun daerah. Kemudian menurut Siregar (2015 : 3) akuntansi sektor publik merupakan aktifitas akuntansi yang dilakukan terhadap kejadian dan transaksi keuangan organisasi sektor publik. Akuntansi sektor publik dapat dinyatakan sebagai aktifitas akuntansi yang diterapkan pada pemerintahan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

2.2. Anggaran Sektor Publik

2.2.1. Pengertian Anggaran Sektor Publik

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran *financial*, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik (Mardiasmo, 2009 : 61).

Anggaran merupakan rencana aktifitas bisnis perusahaan jangka pendek, biasanya 12 bulan yang meliputi pengkoordinasian secara rinci rencana operasi perusahaan yang diharapkan selama periode yang dianggarkan. Rencana operasi perusahaan meliputi rencana atau target penjualan, beban-beban, penerimaan dan pengeluaran kas, laba bersih, posisi kas, neraca, dan tujuan-tujuan lain yang ditentukan manajemen. Sementara dalam hal periode anggaran mungkin meliputi bulanan, kuartalan, atau tahunan. Anggaran ini kadang disebut juga sebagai laporan keuangan pro forma (Andriana, 2008 : 1).

2.2.2. Fungsi Anggaran Sektor Publik

Anggaran mempunyai beberapa fungsi utama, yaitu:

- a. Anggaran Sebagai Alat Perencanaan (*Planning Tool*), anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut.
- b. Anggaran Sebagai Alat Pengendalian (*Control Tool*), sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggung jawabkan kepada publik. Tanpa anggaran, pemerintah tidak dapat mengendalikan pemborosan-pemborosan pengeluaran. Bahkan tidak berlebihan jika dikatakan bahwa presiden, menteri, gubernur, bupati, dan manager publik lainnya dapat dikendalikan melalui anggaran. Anggaran

sektor publik dapat digunakan untuk mengendalikan (membatasi kekuasaan) eksekutif.

- c. Anggaran Sebagai Alat Kebijakan Fiskal (*Fiscal Tool*), anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi, dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.
- d. Anggaran Sebagai Alat Politik (*Political Tool*), anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik, anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Anggaran bukan sekedar masalah teknis akan tetapi merupakan alat politik. Oleh karena itu, pembuatan anggaran publik membutuhkan *political skill*, *coalition building*, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer publik. Manajer publik harus sadar sepenuhnya bahwa kegagalan dalam melaksanakan anggaran yang telah disetujui dapat menjatuhkan kepemimpinannya, atau paling tidak menurunkan kredibilitas pemerintah.

2.2.3. Mekanisme Penyertaan Anggaran dan Pencairan Anggaran

Menurut Halim dan Kusufi (2014 : 4), akuntansi adalah suatu sistem. Suatu sistem mengolah input (masukan) dan menjadi output (keluaran). Input sistem akuntansi adalah bukti-bukti transaksi dalam bentuk dokumen atau formulir. Output-nya adalah laporan keuangan.

Lebih lanjut dikatakan, dalam konteks akuntansi keuangan daerah terdapat sistem akuntansi keuangan daerah. Sistem akuntansi keuangan daerah menurut peraturan yang lama (Kepmendagri No. 29 Tahun 2002) adalah sistem akuntansi yang meliputi proses pencatatan, penggolongan, penafsiran, peringkasan transaksi atau kejadian keuangan serta pelaporan keuangan dalam rangka pelaksanaan APBD, dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi yang berterima umum. Dalam sistem akuntansi keuangan daerah, contoh input-nya adalah bukti memorial, Surat Tanda Setoran, atau Surat Perintah Pencairan Dana Lansung (SP2D-LS). Sementara contoh output-nya adalah laporan realisasi anggaran, laporan perubahan SAL, neraca, laporan operasional, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan (PP No. 71 Tahun 2010 tentang Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintah, Paragraf 28).

Siklus akuntansi adalah tahapan-tahapan yang ada dalam sistem akuntansi. Berikut tahapan-tahapan tersebut.

1. Mendokumentasikan transaksi keuangan dalam bukti dan melakukan analisis transaksi keuangan tersebut.
2. Mencatatat transaksi keuangan dalam buku jurnal. Tahapan ini disebut menjurnal.

3. Meringkas dalam buku besar, transaksi-transaksi keuangan yang sudah di jurnal. Tahapan ini disebut memposting atau mengakunkan.
4. Menentukan saldo-saldo buku besar di akhir periode dan memindahkannya ke dalam neraca saldo.
5. Melakukan penyesuaian buku besar berdasarkan informasi yang paling terbaru (*up to date*).
6. Menentukan saldo-saldo buku besar setelah penyesuaian dan memindahkannya ke dalam neraca saldo setelah disesuaikan.
7. Menyusun laporan keuangan berdasarkan neraca saldo setelah disesuaikan.
8. Menutup buku besar.
9. Menentukan saldo-saldo buku besar dan memindahkannya ke dalam neraca saldo setelah tutup buku.

2.2.4. Laporan Realisasi Anggaran

Laporan realisasi anggaran diatur dalam standar akuntansi pemerintah No. 2. Tujuan Laporan Realisasi Anggaran (LRA) adalah untuk memberikan informasi tentang realisasi dan anggaran entitas pelaporan secara tersanding. Penyandingan antara anggaran dan realisasinya menunjukkan tingkat ketercapaian target-target yang telah disepakati antara legislatif dan eksekutif. Manfaatnya adalah untuk menyediakan informasi mengenai realisasi pendapatan, belanja, transfer, surplus, dan defisit, serta pembiayaan yang dibandingkan dengan anggaran.

Laporan realisasi anggaran tersebut berguna bagi pemakai untuk mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya ekonomi, akuntabilitas, dan ketaatan entitas pelaporan terhadap anggaran. Laporan realisasi anggaran

disajikan sekurang-kurangnya sekali dalam setahun. Laporan realisasi anggaran sekurang-kurangnya mencakup pos-pos pendapatan, belanja, transfer, surplus, dan defisit, penerimaan pembiayaan, pengeluaran pembiayaan, pembiayaan bersih, dan sisa lebih-kurang pembiayaan anggaran (Andayani, 2006 : 138).

2.3. Pendapatan

2.3.1. Pengertian Pendapatan

Pendapatan menurut PSAP No. 2 Paragraf 7 adalah semua penerimaan rekening kas umum negara/daerah yang menambah saldo anggaran lebih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah, dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah (Rambe, 2016 : 110).

Pendapatan dalam Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), pendapatan didefinisikan sebagai hak pemerintah pusat atau daerah yang diakui sebagai penambah ekuitas dalam periode tahun anggaran (Zamzami, 2014 : 137).

Pendapatan diakui pada saat diterimanya kas oleh bendahara penerimaan di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPKD) atau Bendahara Umum Daerah di Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) (Taufiq, 2012 : 31).

2.3.2. Klasifikasi Pendapatan

Pendapatan daerah menurut Permendagri No. 21 Tahun 2011 dirinci menurut urusan pemerintah daerah, organisasi, kelompok, jenis, objek, dan rincian objek pendapatan. Pendapatan daerah yang dimaksud dikelompokkan atas:

a. Pendapatan Asli Daerah

Kelompok pendapatan asli daerah menurut Permendagri No. 21 Tahun 2011 dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Jenis pajak daerah dan retribusi daerah dirinci menurut objek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah.

b. Pendapatan Perimbangan

Kelompok pendapatan dana perimbangan dalam Permendagri No. 21 Tahun 2011 dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas:

1. Dana bagi hasil pajak.
2. Dana alokasi umum.
3. Dana alokasi khusus.

c. Pendapatan Transfer

PSAP No. 3 Paragraf 8 menyebut bahwa pendapatan transfer adalah pendapatan berupa penerimaan uang atau hak untuk menerima uang oleh entitas pelaporan dari suatu entitas pelaporan lain yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan.

d. Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah

Kelompok lain-lain pendapatan daerah yang sah dalam Permendagri No. 21 Tahun 2011 dibagi menurut jenis pendapatan yang mencakup:

1. Hibah berasal dari pemerintah.

2. Dana darurat dari pemerintah dalam rangka penanggulangan akibat bencana alam.
3. Dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten atau kota.
4. Dana penyesuaian dan dana otonomi khusus yang ditetapkan oleh pemerintah.
5. Bantuan keuangan dari provinsi atau dari pemerintah daerah lainnya.

2.4. Belanja

2.4.1. Pengertian Belanja

Belanja adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum negara atau daerah yang mengurangi saldo anggaran lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah. Sementara menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 21 Tahun 2011, belanja daerah merupakan kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Istilah belanja terdapat dalam laporan realisasi anggaran, karena dalam penyusunan laporan realisasi anggaran masih menggunakan basis kas (Rambe, 2016 : 153). Sedangkan menurut Sudaryo (2017 : 129) belanja diartikan sebagai pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset langsung yang memberi manfaat lebih dari satu periode.

2.4.2. Klasifikasi Belanja

Klasifikasi belanja untuk tujuan pelaporan keuangan menurut PSAP No. 2 Paragraf 36-40 dikelompokkan menjadi:

- a. Belanja Operasi, merupakan pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah pusat atau daerah yang memberi manfaat jangka pendek. Belanja operasi antara lain meliputi belanja pegawai, belanja barang, bunga, subsidi, hibah, dan bantuan sosial.
- b. Belanja Modal, merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung, dan bangunan, peralatan, serta aset tak berwujud.
- c. Belanja Lain-Lain, merupakan pengeluaran anggaran untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah pusat atau daerah.
- d. Transfer Keluar, merupakan pengeluaran uang dari entitas pelaporan ke entitas pelaporan lain seperti pengeluaran dana perimbangan oleh pemerintah pusat dan dana bagi hasil oleh pemerintah daerah.

Namun, berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007 dan Permendagri No. 21 Tahun 2011, belanja dikelompokkan menjadi:

1. Belanja Tidak Langsung

Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan yang tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

Kelompok belanja tidak langsung dikelompokkan menurut jenis belanja yang terdiri dari:

a. Belanja Pegawai

Belanja pegawai merupakan belanja kompensasi, dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

b. Belanja Bunga

Belanja bunga digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

c. Belanja Subsidi

Belanja subsidi digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu agar harga jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak.

d. Belanja Hibah

Belanja hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya dan kelompok masyarakat/perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.

e. Bantuan Sosial

Bantuan sosial digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

f. Belanja Bagi Hasil

Belanja bagi hasil digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/ kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

g. Bantuan Keuangan

Bantuan keuangan digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan peningkatan kemampuan keuangan.

h. Belanja Tidak Terduga

Belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam.

2. Belanja Langsung

Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung dari suatu kegiatan dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

a. Belanja Pegawai

Belanja pegawai digunakan untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

b. Belanja Barang dan Jasa

Belanja barang dan jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari dua belas bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

c. Belanja Modal

Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan.

