

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Akuntansi

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 71 Tahun 2010, akuntansi adalah “proses identifikasi, pencatatan, pengukuran, pengklasifikasian, pengikhtisaran transaksi dan kejadian keuangan, penyajian laporan, serta penginterpretasian atas hasilnya.”

Menurut *Accounting Principles Board* yang dikutip oleh Halim (2010:36), sebagai berikut:

“Akuntansi adalah suatu kegiatan jasa. Fungsinya menyediakan informasi kuantitatif, terutama yang bersifat keuangan tentang entitas ekonomi yang dimaksudkan agar berguna dalam pengambilan keputusan ekonomis dalam membuat pilihan-pilihan yang nalar di antara berbagai alternatif arah tindakan”.

Menurut *American Accounting Association* yang dikutip oleh Halim (2010:36), sebagai berikut:

“Akuntansi adalah suatu proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan, dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) dari suatu organisasi/entitas yang dijadikan sebagai informasi dalam rangka pengambilan keputusan ekonomi oleh pihak-pihak yang memerlukan. Pengertian ini juga dapat melingkupi penganalisisan atas laporan yang dihasilkan oleh akuntansi tersebut”.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa akuntansi adalah adalah proses identifikasi, pencatatan, pengukuran, pengklasifikasian, pengikhtisaran transaksi dan kejadian keuangan, penyajian laporan, serta penginterpretasian atas hasilnya yang berguna dalam pengambilan keputusan ekonomis bagi pihak-pihak yang memerlukan.

2.2 Pengertian Akuntansi Keuangan Daerah

Peran penting akuntansi bagi pemda ditunjukkan dalam pasal 51 UU Nomor 17 tahun 2003 yaitu setiap Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (selaku Bendahara Umum Daerah) dan Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (selaku Pengguna Anggaran) harus menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan,

aset, utang, dan ekuitas, termasuk transaksi pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang berada dalam tanggung jawabnya.

Menurut Ratmono & Sholihin (2015:7), “Akuntansi keuangan daerah didefinisikan sebagai proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan, dan pelaporan transaksi keuangan dari entitas pemda dalam rangka pengambilan keputusan ekonomi yang diperlukan oleh pihak eksternal”. Sedangkan Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007, “keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut”.

Keuangan daerah meliputi:

- a. Hak 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 oleh daerah atau dikelola oleh pihak lain, yang berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah.

2.3 Basis Akuntansi Keuangan Daerah

Dalam PSAP No 1 PP No 24 Tahun 2005 dijelaskan bahwa basis akuntansi yang digunakan dalam pelaporan akuntansi keuangan pemerintah adalah basis kas, untuk pengakuan pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan yang ada dalam laporan realisasi anggaran dan basis akrual untuk pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dana dalam neraca. Selanjutnya dengan dikeluarkannya PP No 71 tahun 2010 dijelaskan bahwa basis akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan pemerintah adalah basis akrual, untuk pengakuan pendapatan-LO, beban, aset, kewajiban, dan ekuitas. Dalam hal peraturan perundangan mewajibkan disajikannya laporan keuangan dengan basis kas, maka entitas wajib menyajikan laporan demikian. Basis akrual untuk LO berarti bahwa pendapatan diakui pada saat hak untuk memperoleh pendapatan telah terpenuhi walaupun kas

belum diterima di Rekening Kas Umum Negara/Daerah atau oleh entitas pelaporan dan beban diakui pada saat kewajiban yang mengakibatkan penurunan nilai kekayaan bersih telah terpenuhi walaupun kas belum dikeluarkan dari Rekening Kas Umum Negara/Daerah atau entitas pelaporan. Pendapatan seperti bantuan pihak luar/asing dalam bentuk jasa disajikan pula pada LO.

Dalam hal anggaran disusun dan dilaksanakan berdasar basis kas, maka LRA disusun berdasarkan basis kas, berarti bahwa pendapatan dan penerimaan pembiayaan diakui pada saat kas diterima di Rekening Kas Umum Negara/Daerah atau oleh entitas pelaporan; serta belanja, transfer dan pengeluaran pembiayaan diakui pada saat kas dikeluarkan dari Rekening Kas Umum Negara/Daerah. Namun demikian, bilamana anggaran disusun dan dilaksanakan berdasarkan basis akrual, maka LRA disusun berdasarkan basis akrual. Basis akrual untuk Neraca berarti bahwa aset, kewajiban, dan ekuitas diakui dan dicatat pada saat terjadinya transaksi, atau pada saat kejadian atau kondisi lingkungan berpengaruh pada keuangan pemerintah, tanpa memperhatikan saat kas atau setara kas diterima atau dibayar.

2.4 Komponen dan Tujuan Pelaporan Keuangan

2.4.1 Pengertian Laporan Keuangan Pemerintah

Menurut Ratmono & Sholihin (2015:18-20), Laporan keuangan pemerintah daerah terdiri dari tujuh komponen yaitu:

1. Laporan Realisasi Anggaran
Laporan Realisasi Anggaran (LRA) merupakan salah satu komponen laporan keuangan pemerintah yang menyajikan informasi tentang realisasi dan anggaran entitas pelaporan secara tersanding untuk satu periode tertentu.
2. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih
Laporan perubahan saldo anggaran lebih merupakan akumulasi SILPA periode berjalan dan tahun – tahun sebelumnya.
3. Neraca
Neraca merupakan komponen laporan keuangan yang menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan (dalam hal ini pemda) pada tanggal tertentu.
4. Laporan Operasional

Laporan operasional menyajikan informasi beban akrual yang dapat digunakan untuk menghitung cost per program/kegiatan pelayanan. Didalam LO terdapat terdapat surplus/defisit.

5. Laporan Perubahan Ekuitas

Laporan perubahan ekuitas adalah laporan yang dimana terdapat koreksi atas suatu laporan yang dapat dibuat ketika laporan operasional telah dibuat karena didalam laporan operasional terdapat surplus/defisit yang digunakan dalam laporan perubahan ekuitas.

6. Laporan Arus Kas

Laporan arus kas merupakan laporan yang menyajikan informasi mengenai penerimaan dan pengeluaran kas melalui kas daerah selama periode tertentu.

7. Catatan Atas Laporan Keuangan

Catatan atas laporan keuangan merupakan salah satu komponen laporan keuangan pemda yang menguraikan berbagai hal yang dianggap penting yang telah mempengaruhi penyajian komponen – komponen laporan keuangan yang apabila tidak dijelaskan akan dapat menyesatkan pembaca laporan keuangan pemerintah.

2.4.2 Tujuan Pelaporan Keuangan

Tujuan laporan keuangan pemerintah yaitu untuk menyediakan informasi yang berkaitan dengan laporan realisasi anggaran, neraca, laporan operasional yang bermanfaat bagi pemakai dalam pengambilan keputusan ekonomi, sosial, maupun politik. Ada beberapa tujuan laporan keuangan menurut para ahli, antara lain, menurut Mahmudi (2016:4-5), Tujuan penyajian laporan keuangan bagi pemerintah daerah adalah :

1. Untuk memberikan informasi yang bermanfaat dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial, dan politik.
2. Untuk akuntabilitas publik.
3. Untuk memberikan informasi yang digunakan dalam mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasi.”

Menurut Mahmudi (2016:5), Pelaporan keuangan pemerintah seharusnya menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik dengan :

1. Menyediakan informasi tentang sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya keuangan.
2. Menyediakan informasi mengenai kecukupan penerimaan periode berjalan untuk membiayai seluruh pengeluaran.

3. Menyediakan informasi mengenai jumlah sumber daya ekonomi yang digunakan dalam kegiatan entitas pelaporan serta hasil –hasil yang telah dicapai.
4. Menyediakan informasi mengenai bagaimana entitas pelaporan mendanai seluruh kegiatannya dan mencukupi kebutuhan kasnya.
5. Menyediakan informasi mengenai posisi keuangan dan kondisi entitas pelaporan berkaitan dengan sumber – sumber penerimaannya, baik jangka pendek maupun jangka panjang, termasuk yang berasal dari pungutan pajak dan pinjaman.
6. Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi keuangan entitas pelaporan, apakah mengalami kenaikan atau penurunan, sebagai akibat kegiatan yang dilakukan selama periode pelaporan.

Menurut Mahmudi (2016:5-6), untuk menunjukkan akuntabilitas pemerintah atau unit kerja pemerintah terhadap pengelolaan keuangan dan sumber daya yang dipercayakan kepadanya, serta memberikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dengan cara :

1. Mengindikasikan apakah sumber daya diperoleh dan digubakan sesuai dengan ketentuan anggaran.
2. Mengindikasikan apakah sumber daya yang diperoleh dan dimanfaatkan sesuai dengan peraturan hukum dan peraturan kontak, termasuk batasan finansial yang ditetapkan dengan persetujuan dewan legislatif.
3. Memberikan informasi mengenai sumber daya, alokasi, dan penggunaan sumber daya finansial.
4. Memberikan informasi mengenai bagaimanakah pemerintah atau unit organisasi membiayai aktivitas dan memenuhi kebutuhan kasnya.
5. Memberikan informasi yang bermanfaat untuk mengevaluasi kemampuan pemerintah atau unit organisasi untuk membiayai aktivitasnya dan memenuhi kewajiban serta komitmennya.
6. Memberikan informasi mengenai kondisi finansial pemerintah atau unit organisasi serta perubahan –perubahan yang terjadi.
7. Memberikan informasi agregat yang bermanfaat untuk mengevaluasi kinerja pemerintah atau unit organisasi dalam hal biaya layanan, efisiensi, serta prestasinya.

2.5 Pengertian Kinerja, Tujuan dan Manfaat Pengukuran Kinerja

2.5.1 Pengertian Kinerja

Menurut Peraturan Presiden No.29 Tahun 2014, Kinerja adalah “keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur”. Sedangkan menurut Sujarweni (2015:107), Kinerja merupakan “hasil kerja yang

telah dicapai dari pelaksanaan suatu kegiatan dengan tujuan untuk mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi”.

2.5.2 Tujuan Pengukuran Kinerja

Abdul, Halim .Syam (2012:160) Tujuan Pengukuran Kinerja yaitu :

1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi
1. Menyediakan sarana pembelajaran bagi pegawai
2. Memperbaiki kinerja untuk periode berikutnya
3. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian reward dan punishment
4. Memotivasi pegawai
5. Menciptakan akuntabilitas publik.

2.5.3 Manfaat pengukuran Kinerja

Menurut Abdul, Halim .Syam (2012:161) Manfaat pengukuran Kinerja:

1. Memberikan Pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen
2. Memberikan arahan untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan
3. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja
4. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi
5. Memastikan pengambilan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif

2.6 Pengertian Belanja

2.6.1 Pengertian belanja

Analisis belanja merupakan analisis keuangan yang sangat penting bagi masyarakat sebagai pemberi dana publik dan pemerintah sebagai pelaksana kegiatan pemerintah agar tidak terjadinya kebocoran dana sehingga pemerintah dapat mengantisipasi kemungkinan yang akan terjadi dimasa depan. Ada beberapa pengertian belanja :

Menurut Mahmudi (2016:153), “Belanja adalah kewajiban pemerintah daerah yang mengurangi kekayaan bersih yang terjadi akibat transaksi masa lalu”. Sedangkan menurut Faud (2016: 29), “Belanja diakui pada saat terjadinya pengeluaran dari rekening kas umum daerah negara/daerah”. dan menurut Peraturan menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2013, Belanja 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 daerah”. Berdasarkan pengertian diatas kita dapat menyimpulkan bahwa belanja adalah pengeluaran kas umum daerah yang mengurangi saldo anggaran dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan dan diakui pada saat terjadi transaksi.

2.6.2. Belanja Operasi

Menurut Ratmono & Sholihin (2015:31-32) Belanja Operasi adalah Pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari – hari pemerintah daerah yang memberi manfaat jangka pendek. Kelompok belanja operasi :

1. Belanja pegawai
Merupakan belanja kompensasi, baik dalam bentuk uang maupun barang yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang – undangan yang diberikan kepada pejabat daerah, Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemda yang belum berstatus PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.
2. Belanja barang
Pengeularan untuk menampung pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun tidak dipasarkan, dan pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat dan belanja perjalanan.
3. Belanja bunga
Pengeluaran pemda untuk pembayaran bunga atas kewajiban pengguna pokok utang yang dihitung berdasarkan posisi pinjaman jangka pendek atau jangka panjang.
4. Belanja subsidi
Aloksi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/lembaga yang memproduksi, menjual, mengekspor, atau mengimpor barang dan jasa untuk memenuhi hajat hidup orangbanyak sedemikian rupa sehingga harga jual dapat diajangkau masyarakat.
5. Belanja hibah
Pengeluaran pemda dalam bentuk uang/barang atau jasa kepada pemda lainnya, perusahaan daerah, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukkannya bersifat wajib dan tidak mengikat serta tidak secara terus menerus.
6. Belanja bantuan sosial
Transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat guna melindungi Belanja bantuan keuang dari kemungkinan terjadinya resiko sosial.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010, Belanja operasi adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari – hari

pemerintah pusat/ daerah yang memberi manfaat jangka pendek. Belanja operasi antara lain meliputi belanja pegawai, belanja barang, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial.

2.6.3 Belanja Modal

Menurut Baldric (2015:170 - 171), Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset tetap lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja Modal termasuk:

1. Belanja tanah
Belanja modal tanah adalah pengeluaran untuk pengadaaan tanah. Meliputi tanah perkampungan, tanah perkebunan , tanah kebun campuran, tanah hutan, tanah kolam ikan, tanah danau, tanah rawa, tanah tandus dan lain –lain
2. Belanja peralatan dan mesin
Pengeluaran untuk pengadaan peralatan dan mesin.
3. Belanja modal gedung dan bangunan
Pengeluaran untuk pengadaan gedung dan bangunan. Meliputi gedung tempat kertja, bangunan menara, bangunan tempat tinggal dan lain – lain.
4. Belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan
Pengeluaran untuk pengadaan jalan, irigasi dan jaringan. Meliputi jalan negara, pengamanan sungai dan penanggulangan bencana alam, bangunan air irigasi dan lain – lain.
5. Belanja aset tetap lainnya
Pengeluaran untuk pengadaan aset lainnya meliputi buku, barang bercorak kebudayaan dan lain – lain

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010, sebagai berikut:

Belanja modal adalah 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, aset tak berwujud.

2.7 Pengertian dan Tujuan Analisis Belanja

2.7.1 Analisis Pertumbuhan Belanja

Menurut Mahmudi (2016:158), “Analisis pertumbuhan belanja adalah analisis untuk mengetahui pertumbuhan belanja dari tahun ke tahun dan bertujuan untuk mengetahui berapa besar pertumbuhan masing–masing belanja, apakah pertumbuhan tersebut rasional dan dapat dipertanggung jawabkan.”

Rumus yang digunakan untuk menganalisis pertumbuhan belanja:

pertumbuhan belanja tahun t

$$= \frac{\text{Realisasi belanja tahun t} - \text{realisasi belanja tahun t} - 1}{\text{realisasi belanja tahun t} - 1} \times 100\%$$

Dalam penilaian suatu analisis pertumbuhan belanja digunakan persentase dalam menilai baik atau buruknya suatu ukuran kriterianya.

Tabel 2.1 Penilaian Pertumbuhan Belanja

No	Persentase	Ukuran Kriteria
1	Pertumbuhan Belanja Positif	Baik
2	Pertumbuhan Belanja Negatif	Kurang Baik

Sumber : Mahmudi (2016:158)

2.7.2 Rasio Efisiensi Belanja

Menurut Nordiawan dan Ayuningtyas (2016:900) dikutip oleh I. C. Lontaan. & S. Pangerapan sebagai berikut:

“Efisiensi adalah hubungan antara barang dan jasa (output) yang dihasilkan sebuah kegiatan atau aktifitas dengan sumberdaya (input) yang digunakan. Suatu organisasi, program atau kegiatan dikatakan efisien apabila mampu menghasilkan output tertentu dengan input serendah-rendahnya, atau dengan input tertentu mampu menghasilkan output sebesar-besarnya”.

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa efisiensi adalah hubungan antara dengan sumber daya (input) yang digunakan dengan tidak membuang waktu, tenaga dan biaya dengan percuma. Menurut Mahmudi (2016:164), Rasio efisiensi merupakan perbandingan antara realisasi belanja dengan anggaran belanja.

Rumus yang digunakan.

$$\text{Rasio efisiensi belanja} = \frac{\text{Realiasi belanja}}{\text{Anggaran belanja}} \times 100\%$$

Dalam penilaian suatu analisis efisiensi belanja digunakan persentase untuk menilai efisien atau tidak efesiennya dana yang digunakan.

Tabel 2.2 Penilaian Rasio Efisiensi

No	Persentase	Ukuran Kriteria
1	>100	Tidak efesiensi
2	90 – 100	Kurang Efesiensi
3	80 – 90	Cukup efisien
4	60 – 80	Efisien
5	<60	Sangat efisien

Sumber : Joko Pramono 2014

Selanjutnya Tujuan Analisis Belanja Menurut Mahmudi (2016:154), “Analisis belanja daerah sangat penting dilakukan untuk mengevaluasi apakah pemerintah daerah telah menggunakan APBD secara ekonomis, efisien dan efektif.”