BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Anggaran

Anggaran atau business budget adalah salah satu bentuk dari berbagai rencana yang mungkin disusun meskipun tidak setiap rencana dapat disebut budget. Dalam buku yang berjudul akuntansi pemerintah, anggaran adalah

"Rencana yang diformulasikan dalam bentuk rupiah untuk jangka waktu tertentu, serta alokasi sumber-sumber kepada setiap bagian aktivitas" (Baldric siregar, 1996 : 53)

Manajemen dalam perusahaan, koordinasi dan pengawasan, dapat diambil intinya yakni :

a. Bahwa business budget harus bersifat formal artinya business budget disusun secara sengaja dan sungguh-sungguh dalam bentuk tertulis.
b. Bahwa business budget harus bersifat sistematis artinya business budget disusun berurutan dan berdasar suatu logika.
c. Bahwa setiap manager dihadapkan pada suatu tanggungjawab untuk mengambil keputusan sehingga business budget merupakan suatu hasil pengambilan keputusan yang berdasarkan asumsi tertentu.
d. Keputusan yang diambil oleh manager merupakan pelaksanaan manager dari segi perencanaan, koordinasi dan perencanaan.

Aspek yang dikandung dalam definisi tersebut maka anggaran harus disusun dalam bentuk table dan bersifat kuatitatif (dinyatakan dengan angka-angka) maka anggaran perusahaan juga sering disebut sebagai :

a. business budget (angaran perusahaan)
b. profit planning and control
c. comprehensive budgeting
d. managerial budgeting
e. business budgeting and control

Dalam penyusunan suatu anggaran yang perlu diperhatikan beberapa syarat yakni realistis, luwes dan kontinyu. Realistis artinya tidak terlalu optimis.

Menurut buku yang berjudul Budgeting anggran adalah :

"Suatu rencana yang disusun secara sistemetis yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter yang berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang"
(Drs.M.Munandar, 1997 : 1)

Perlu diperhatikan bahwa perusahaan menyusun anggaran dikarenakan perusahaan yakin bahwa dirinya mempunyai kemampuan untuk mengendalikan berbagai unsure produksi yang relevan dalam mencapai tujuan, dan mempunyai kemampuan untuk berkomunikasi secara efektif dan memberikan motivasi kepada anggotanya.

2.2 Sistem Keuangan Republik Indonesia

Berdasarkan UUD 1945 pasal II aturan peralihan mengenai peraturan pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang dimuat dalam ICW tetap berlaku yaitu :

1. Undang-undang yang mengatur pengurusan keuangan negara sampai saat ini belum diciptakan.
2. Mengingat aturan peralihan pasal II undang-undang dasar yang berbunyi sebagai berikut : "Segala badan negara dan peraturan yang masih ada langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut undang-undang dasar ini"

Adapun stuktur dasar dari administrasi keuangan negara kita menurut UUD 1945 yang dapat ditemui dalam pasal 23 ayat 4 UUD 1945 berbunyi : "Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan Undang-undang" dapat ditarik kesimpulan menurut Prajudi Atmosudiryo berdasarkan UUD 1945 dan ICW adalah sebagai berikut :

1. Apa yang hendak dipungut sebagai pendapatan oleh negara dan hendak dibelanjakan oleh negara dalam 1 tahun harus dirumuskan dalam suatu anggaran pendapatan dan belanja negara (Budgeting negara). Budge negara ini ditetapkan oleh badan legislative yakni Presiden dan DPR.
2. Pemerintah (Presiden) diberi tugas mengadministrasikan (algemenen bestur voeren) seluruh keuangan negara, dan diberi wewenang dalam hal-hal mendesak, membuka kredit dengan melampaui anggaran.
3. Tugas untuk mengawasi administarsi keuangan negara yang dijalankan oleh pemrintah itu diletakan badan pemeriksa keuangan yang bertindak atas nama dan tanggungjawab kepada badan legislative khususnya DPR.

4. Tugas presiden mengadministrasikan (het algemen bestuurboeren over) keuangan negara itu terdiri atas dua segi :
    a. kekuasaan melaksanakan UU APBN dalam arti memungut uang, menerima uang, mengunakan uang dan sebagainya.
    b. Pertanggungjawab (rekenplichtigheid) atas kekuasaan yang diberikan itu yakni pertanggung jawab mengenai kekuasaan melaksanakan APBN tersebut.
5. Sebagai konsekwensi maka terdapat dua bagian
    - Disatu pihak : Administrasi pengurusan keuangan yang oleh ICW disebut Administrative beheer.
    - Dilain pihak : Administrasi pertanggung jawab keuangan negara yang oleh ICW disebut Comtabel beheer.
6. Selanjutnya kekuasaan atas kekuasaan negara itu terdiri atas :
    a. kekuasaan otorisasiatau kekuasaan keuangan negara.
    b. Kekuasaan Ordonancering atau kekuasaan negara dan membayar dan menagih.
7. Presiden mendelegasikan wewenang tersebut diatas menteri, dari menteri ke pejabat khusus bawahannya : wewenang otorisasi kepada menteri memegang suatu bagian anggaran selanjutnya didelegasikan kepada pejabat-pejabat kantor perbendaharaan dan kas negara.
8. Tugas wewenang pengendalian anggaran oleh presiden diserahkan kepada Direktur Jenderal Anggaran.

9. Dalam pihak administrasi pertangguang jawab keuangan nagara terdapat pejabat-pejabat disebut bendaharawan-bendaharawan yang terdiri atas tiga macam :
    a. Bendaharawan dikantor-kantor, jawatan.
    b. Bendaharwan menerima pendapatan /pungutan negara (bendaharawan khusus).
    c. Bendaharawan umum (kepala kantor perbendaharaan dan kas negara.
10. Jabatan Ordonnateur dan jabatan bendaharawan tidak boleh rangkap.

Dari kesepuluh point tersebut, penulis simpulkan bahwasanya dalam aspek administrasi keuangan meliputi 5 faktor yaitu :

1. Faktor penguasaan pengendalian anggaran, hal ini dilaksanakan oleh menteri keuangan dan Direktur Jendral Anggaran.
2. Faktor pemisahan wewenang fungsi Ordonancering/otorisator dengan wewenang bendaharawan dan pelarangan tugas rangkap antara pengurusan ordonancering/otorisator dengan wewenang bendaharawan dalam satu tangan.
3. Pengaturan yang menyangkut pelaksanaan pengelolaan anggaran negara.
4. Pengaturan pertanggung jawab pengurusan keuangan negara, hak ini dituangkan dalam bentuk surat pertanggung jawaban (SPJ), realisasi pelaksanaan penerimaan, pengeluaran negara yang dituangkan dalam reporting dan recording bagi pengurusan ordonateur.

5. Masalah perhitungan anggaran negara dilaksanakan oleh masing-masing departemen yang menguasai bagian anggaran dan realisasi perhitungan anggaran secara keseluruhan (merupakan rekapitulasi perhitungan anggaran) yang dibuat oleh menteri keuangan dan direktur jendral pengawasan keuangan negara dan perhitungannya harus diperiksa oleh badan pemeriksa keuangan dan disetujui olah DPR maka terciptalah pengesahan anggran yang dituangkan dalam UU perhitungan anggaran.

2.3 Pengertian Pendapatan dan Belanja Negara

Anggaran merupakan suatu alat pelaksanaan pengurusan keuangan negara dimana melalui anggaran negara kekayaan negara dapat bertambah jika pembangunan proyek-proyek yang dibiayai selesai dilaksanakan, sedangkan pengeluaran negara yang membiayai fungsi reguler pemerintah akan mengurangi kekayaan negara maka keuangan negara merupakan hal yang sangat potensial bagi setiap negara karena keuangan negara jika ditinjau perdefinisi sangat luas sekali penerimaan negara baik yang bersifat penerimaan dalam negeri dan penerimaan pembangunan (kredit luar negeri/hutang-hutang dari dalam negeri bersifat menambah uang negara dianggap sebagai penambah kekayaan negara. Pengurangan uang negara yang berbeda dalam kas negara bersifat menambah kekayaan negara, seperti penyertaan modal pemerintah pada perusahaan baik berupa saham maupun mendirikan sendiri perusahaan-perusahaan negara

Adapun maksud dari pendapatan dan belanja negara yaitu :

"Prosedur pelaksanaan pemungutan penerimaan-penerimaan dan

penyaluran pengeluaran-pengeluaran negara itu biasa disebut sebagai penyusunan pelaksanaan APBN"

(Revrisond Baswir, 1997 : 55)

Dari kutipan buku akuntansi pemerintah diatas dapat kita simpulkan bahwa anggaran negara atau APBN merupakan subsistem dari keuangan negara dan merupakan alat penggerak pengurusan keuangan negara.

Anggaran pandapatan dan belanja negara dapat juga kita kelompokan ke dalam dua bagian yaitu anggaran penerimaan dan anggaran pengeluaran dan penerimaan kita bagi kedalam anggaran penerimaan dalam negeri dan luar negeri.

2.3.1 Siklus Anggaran Republik Indonesia

Siklus Anggaran *(budget cyclus)* merupakan lingkaran edar dari suatu anggaran mulai dari proses penyusunan, pelaksanaan, pengawasan, sampai pengesahan perhitungan anggaran menjadi undang-undang. Sejumlah sistem prosedur yang berkaitan dengan siklus anggaran sebagai periode suatu anggaran mencakup berbagai aspek.

Anggaran Negara adalah suatu rencana keuangan mengenai perkiraan tentang apa yang dilakukan di masa datang. Karena anggaran Negara berkaitan menggambarkan perkiraan apa yang akan dilakukan dimasa datang untuk merealisasi pendapatan yang direncanakan, dan apa yang akan dilakukan dalam periode yang sama sehubungan dengan tersedianya rencana Belanja Negara. Sejalan dengan itu maka yang dimaksud dengan siklus anggaran *(Budget cyclus)* adalah satu masa peredaran anggaran tercermin mulai dari proses persiapan sampai pelaksanaan dan perhitungannya.

Jesse Burkhead menyatakan bahwa rincian tahap-tahap siklus angaran *(budget cyclus)* sebagai berikut :

a. Executive preparation and submission
b. Legislative authorization
c. Ececution and
d. Audit

Budget cyclus tidak lain ialah masa atau jangka waktu dimulai saat anggaran disusun sampai dengan saat perhitungan anggaran disyahkan dengan undang-undang.

Adapun tahapan-tahapannya adalah sebagai berikut :

a. Penyusunan anggaran oleh Pemerintah
b. Pengolahan anggaran di DPR yang berakhir dengan pengesahan anggaran dengan undang-undang.
c. Pelaksanaan anggaran oleh Pemerintah.
d. Pengawasan-pengawasan atas pelaksanaan anggaran.
e. Pengesahan perhitungan anggaran dengan undang-undang.

Memperhatikan pengertian dan prosedur kegiatan yang harus ditempuh dalam suatu siklus anggaran dapat disimpulkan bahwa prosedur siklus anggaran bukan berarti jangka waktunya sama dengan periode berlakunya suatu anggaran akan tetapi tergantung atas berapa lama proses kegiatan akan berlangsung, yaitu mulai dari tahap penyusunan anggaran sampai selesai tahap pengesahan perhitungan berdasarkan undang-undang. Dengan demikian lamanya siklus anggaran tergantung pada keadaan, sehingga siklus anggaran tahun berikutnya dan berakhir siklus anggaran tahun berikutnya dan berakhir

siklus anggaran pertama bukan merupakan titik awal siklus anggaran berikutnya.

Berdasarkan pernyataan diatas tampak jelas bahwa siklus anggaran tahun 1967 (pada saat ini tahun anggaran masih sama dengan tahun takwin) baru berakhir dengan disahkannya Undang-Undang no.11 tahun 1971 tanggal 10 September 1971, berarti hampir 4 tahun setelah berakhirnya tahun anggaran 1967.

2.3.2 Penyusunan Anggaran

Tahap penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) dimulai dengan penyusunan anggaran masing-masing departemen/ lembaga penyusunan RAPBN harus memperhatikan kebijaksanaan APBN yang telah digariskan oleh Menteri Keuangan dan atau Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Ketua Bapenas.

Dalam menyusun anggaran perlu mendapatkan perhatian unsur-unsur yang dapat mempengaruhi usaha-usaha, yaitu sampai dimana usaha-usaha dapat dijalankan urusan anggaran c.q dengan memperhitungkan :

a. Keadaan keuangan
b. Keadaan tenaga dan bahan-bahan yang tersedia dalam negeri
c. Keadaan tenaga dan bahan-bahan yang dapat didatangkan dari luar negeri dan
d. Pengalaman tentang pelaksanaan Anggaran tahun yang lalu dan tahun yang berjalan, karena tidak ada faedahnya anggaran memuat pengeluaran-pengeluaran yang tidak dijalankan.

Sejalan hal-hal tersebut diatas, penyusunan anggaran harus memperhatikan teknik-teknik anggaran, seperti pembagian anggaran dalam anggaran rutin dan anggaran pembangunan, penyusunan anggaran atas dasar klasifikasi obyek, klasifikasi fungsional, klasifikasi ekonomi, dan pembagian menurut sifat pengeluaran dan sifat penerimaan, serta penempatan angka-angka anggaran, apakah bruto atau netto.

Proses penyusunan anggaran terdiri atas beberapa kegiatan pokok yang berupa tahap-tahap yang tercakup dalam proses pengesahan RAPBN sebagai berikut :

a. *President Brings the next Fiscal Year budget to the Parliament in January each year.*
b. *Parliament and the government discuss together, open talk, question and answer.*
c. *Parliament and the government discuss together, closed, open talk, question and answer.*
d. *Parliament apporve disapprove.*
e. *Execution or implementation of the budget.*

Akan tetapi sebelum Presiden membawa naskah RABN ke DPR (Parlemen) terlebih dahulu berlangsung kegiatan untuk mengumpulkan data dari semua departemen/lembaga sebagai bahan penyusunan RAPBN. Pengumpulan data itu dilakukan oleh dan atas dasar kebijaksanaan Menteri Keuanan untuk anggaran rutin dan Menteri Keuangan bersama-sama dengan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Ketua Bapenas untuk anggaran pembangunan. Proses kegiatan permintaan dan penyampaian bahan DUK (Daftar Usulan Kegiatan) DUP (Daftar Usulan Proyek).

2.3.3 Pengesahan Anggaran

Tahap pengesahan Anggaran sebagai tahap kedua dalam siklus anggaran dimulai dengan pembahasan RAPBN dan Nota Keuangan yang disusun sebelumnya oleh Pemerintah. Pembahasan ini dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah.

2.3.4 Pelaksanaan Anggaran

Apabila RAPBN telah disahkan dan ditetapkan sebagai Undang-Undang APBN, maka tahap berikutnya adalah mengenai pelaksanaan. Pelaksanaan APBN harus mengikuti sistem prosedur yang berlaku sebagaimana ditetapkan antara lain Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia (ICW), Keputusan Presiden tentang Pelaksanaan APBN, Petunjuk-petunjuk pelaksanaan APBN, Petunjuk-petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan oleh Menteri Keuangan.

Dalam Pelaksanaan APBN terkait pejabat-pejabat yang berurusan dengan pengelolaan keuangan Negara yakni Pejabat Otorisator, ordonator, dan bendaharawan. Tahap pelaksanaan anggaran mencakup dua pokok yaitu :

a. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Negara.

   Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Negara berhubungan dengan proses kegiatan menghimpun penerimaan dalam jangka waktu satu tahun anggaran, baik yang bersumber dari penerimaan dalam negeri maupun penerimaan pembangunan.

b. Pelaksanaan Belanja Negara

   Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara berhubungan dengan proses kegiatan yang bertujuan untuk merealisasikan tugas-tugas Pemerintah

dalam jangka waktu satu tahun anggaran, baik yang bersifat tugas-tugas reguler (anggaran belanja rutin) maupun tugas-tugas pembangunan (Anggaran Belanja Pembangunan).

2.3.5 Pengawasan Anggaran

Pengawasan sebagai fungsi manajemen merupakan suatu proses yang berkaitan dengan mengawasi, mengarahkan, mengendalikan, melakukan koreksi bertahap berbagai penyimpangan dan kekeliruan, dengan tujuan agar pelaksanaan kegiatan suatu organisasi dapat berlangsung tertib, teratur, dan terkendali, sesuai dengan standard-standard, kriteria-kriteria, atau rencana yang telah ditetapkan, sehingga pada akhirnya pelaksanaan kegiatan tersebut dapat diwujudkan dalam tingkat efektifitas, efisiensi, dan produktivitas yang diharapkan.

Melalui pengawasan berarti akan dapat diketahui sejauh mana tingkat kualifikasi pelaksanaan yang dicapai, faktor-faktor apa saja yang dihadapi sebagai kendala dalam pelaksanaan kegiatan sehingga dapat diperoleh masukan sebagai bahan evaluasi dalam rangka perbaikan dan penyempurnaan pelaksanaan tugas-tugas dimasa yang akan datang.

Selanjutnya apabila diperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Keputusan Presiden No.16 tahun 1994 tentang Pelaksanaan APBN, terdapat unit-unit pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran rutin, yaitu : Atasan Kepala Kantor/ Satuan Kerja, Atasan Langsung Bendaharawan, Direktur Jenderal atau Pejabat yang setingkat pada Departemen/Lembaga, Biro Keuangan Departemen/Lembaga sekretaris Jenderal Departemen/Lembaga Inspektur Jenderal Departemen/Unit Pengawasan, KPKN, dan BPKP.

Unit pengawasan anggaran pembangunan dilakukan oleh unit-unit pengawasan, yaitu : Pimpinan Proyek, Atasan Langsung Pimpinan Proyek, Direktur Jenderal/Pejabat yang setingkat pada Departemen/Lembaga, Biro Keuangan Departemen/Pimpinan Unit Pengawasan pada Lembaga, KPKN dan BPKP. Kedudukan KPKN (Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara) sesungguhnya bukanlah sebagai aparat ordonansaering yang memiliki wewenang untuk menerapkan peraturan-peraturan perbendaharaan *(wetmatigheid* dan *recmatigheid)*, maka manifestasi kegiatannya mencakup tugas-tugas yang berkaitan dengan pemeriksaan dan pengujian keabsahan dokumen-dokumen pembayaran yang diterima dari suatu kantor/satuan kerja/proyek. KPKN juga memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan pelaksanaan APBN secara post audit, sejalan dengan dilepaskan fungsi KPKN untuk melakukan pengujian secara *doelmatigheid* (sejak 1 April 1980) yang selanjutnya menjadi wewenang Departemen/Lembaga yang bersangkutan.

Sedangkan BPKP disebutkan dalam pasal 42 Keputusan Presiden No.16 tahun 1994, sebagai berikut : BPKP melakukan pengawasan terhadap APBN sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan unit-unit pengawasan intern pemerintah yang dikemukakan di atas, maka tampak bahwa pengawasan terhadap pelaksanaan APBN tidak saja dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional akan tetapi setiap unit organisasi/satuan kerja yang bersangkutan diberikan kewenangan dan tanggung jawab untuk melakukan pengawasan yang bersifat pencegahan *(preventif)* yaitu dalam bentuk pengawasan melekat *(built in control)*.

Pengawasan pelaksanaan APBN dilakukan oleh Aparat Pengawasan Ekstern, yaitu Bapeka. Dalam pasal 23 ayat (5) UUD 1945, tercermin bahwa Bapeka merupakan Aparat Pengawasan Ekstern Pemerintah.

> *Untuk memeriksa tanggung jawab keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan oleh suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*

Dalam melaksanakan tugas pemeriksa, Bapeka memperhatikan dan memanfaatkan hasil-hasil pekerjaan aparat pengawasan intern pemerintah, untuk keperluan itu aparat pengawasan pemerintah wajib menyampaikan laporan tentang setiap hasil pemeriksaannya kepada Bapeka, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang. Disamping pengawasan terhadap APBN, Bapeka masih mempunyai tugas lain yaitu memeriksa Perhitungan Anggaran Negara (PAN) dan melaksanakan peradilan perbendaharaan.

Suatu hal yang perlu diketahui bahwa pelaksanaan pengawasan intern dapat pula merupakan pelaksanaan pengawasan ekstern apabila ditinjau dari ruang lingkup organisasi yang dilakukan oleh BKP terhadap kegiatan suatu Departemen dapat dianggap sebagai pengawasan ekstern, namun apabila fungsi BPKP dianggap sebagai alat pengawasan Pemerintah terhadap semua departemen.

Usaha-usaha yang dilakukan oleh atasan langsung (Pengawasan melekat), aparat pengawasan fungsional (Inspektorat Jenderal BPKP, Bapeka, unit-unit organisasi lain yang diserahi tugas dan tanggung jawab untuk

mengawasi dan memeriksa pelaksanaan APBN) pada dasarnya diarahkan terhadap objek yang sama, dan menggunakan ketentuan-ketentuan yang sama pula sebagai acuan dalam menentukan tingkat keberhasilan pelaksanaan APBN baik dalam segi fisik maupun segi keuangan yang dilakukan oleh suatu Instansi/Satuan Kerja atau Proyek. Sedangkan KPKN sebagai salah satu unit organisasi DJA Departemen Keuangan yang juga terkait langsung dengan proses pelaksanaan APBN memiliki fungsi melaksanakan wewenang ordonansering yaitu melakukan penyaluran pembiayaan atas beban Anggaran Belanja Negara dan lain-lain pembiayaan berdasarkan ketentuan Undang-undang dan peraturan-peraturan perbendaharaan, melaksanakan pemeriksaan dan penilaian terhadap penggunaan uang pembiayaan yang telah disalurkan dan menerbitkan surat penagihan (SPN) terhadap piutang negara sepanjang hal tersebut tidak diatur oleh ketentuan lain.

2.3.6 Sistem Anggaran R.I

Sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Republik Indonesia yang telah berjalan sejak tahun 1967 menganut pola anggaran berimbang dan dinamis. Anggaran berimbang artinya seluruh rencana pendapatan sama besarnya dengan seluruh rencana pengeluaran. Anggaran dinamis menunjukkan adanya kebijaksanaan pemerintah untuk mengupayakan agar dapat diwujudkan peningkatan jumlah tabungan pemerintah sehingga dapat pula ditingkatkan penyediaan dana untuk belanja pembangunan, dalam arti ketergantungan pembiayaan pembangunan yang berasal dari bantuan atau pinjaman luar negeri relatif semakin kecil atau

pinjaman luar negeri relatif semakin kecil atau semakin rendah dari tahun ke tahun. Namun demikian kebijaksanaan anggaran dinamis menghindarkan pula terjadinya anggaran definisi sehingga tetap memungkinkan untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian pengeluaran, misalnya dengan memperhatikan kondisi penerimaan negara dan kecepatan daya serap pengeluaran Negara.

APBN dibedakan atas anggaran rutin dan anggaran pembangunan, pemisahan ini dimaksudkan sebagai salah satu upaya meningkatkan tabungan pemerintah yaitu dengan menekan kebutuhan anggaran rutin sehingga diperoleh surplus penerimaan rutin (dalam Negeri) yang akan digunakan untuk membiayai pembangunan. Oleh karena itu kebijaksanaan APBN menitikberatkan usaha-usaha untuk dan memperluas penerimaan rutin melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pembangunan pajak dan bukan pajak *(nontax)*, serta prioritas pengeluaran pembangunan diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang bertumpu pada trilogi pembangunan dan delapan jalur pemerataan. Sedangkan pengeluaran untuk kegiatan-kegiatan rutin diupayakan agar lebih efektif dan efisien antara lain melalui pengurangan subsidi-subsidi untuk perusahaan-perusahaan negara, dan menekan kegiatan yang bersifat konsumtif.

2.3.7 Prinsip-Prinsip Anggaran

Memasuki awal periode pemerintah orde baru, tepatnya pada tahun 1967, kebijaksanaan APBN menganut prinsip anggaran berimbang *(Balance Budget)* dan anggaran dinamis.

Apabila diperhatikan latar belakang lahirnya politik anggaran berimbang dan dinamis yang diterapkan oleh pemerintah orde baru adalah salah satu kiat untuk mengatasi kesulitan-kesulitan yang pernah dialami dalam masa pemerintahan orde lama yang menganut pola anggaran defisit *(Defisit Budget)*. Penerapan pola anggaran defisit pada masa pemerintahan orde lama ternyata mengakibatkan terjadinya tingkat inflasi yang sangat tinggi (650%) sehingga keadaan perekonomian mengalami stagnasi yang sangat pasrah serta diperburuk dengan mengakibatkan, pemerintah tidak mampu melakukan kegiatan pembangunan yang berarti untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Penerapan sistem anggaran berimbang *(Balance Budget Policy)*, pada mulanya dimaksudkan sebagai langkah awal untuk menciptakan stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi yang diwariskan pemerintah orde lama, dan setelah kondisi stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi telah semakin pulih, maka sebagai langkah berikut sistem anggaran berimbang ditujukan untuk melaksanakan pembangunan dengan menghindarkan gangguan inflasi *(Development Without Inflation)*. Pembangunan tanpa gangguan inflasi akan dapat dicapai melalui kebijaksanaan anggaran berimbang, yaitu merencanakan anggaran pengeluaran yang disesuaikan dengan rencana anggaran penerimaan.

Dalam kaitan dengan sistem anggaran berimbang *(Balanced Budget)*, Soeharsono Sagir menyatakan sebagai berikut :

> ***Balance budget yang berarti seimbangnya rencana pengeluaran dan penerimaan dalam RAPBN atau APBN setelah disyahkan DPR sebagai undang-undang untuk tahun anggaran baru terhitung 1 April tahun yang berjalan, tidak lagi mengenal defisit, dengan adanya unsur penerimaan pembangunan dalam APBN, nilai lawan***

> ***penerimaan devisa pinjaman luar negeri. Pos penerimaan pembangunan dalam APBN inilah yang merupakan sumber pembiayaan untuk menutup defisit dalam anggaran belanja dan pembangunan selama ini berjalan.*(Socharsono sagir, 1996 : 23)**

Dengan demikian pola anggaran berimbang mengandung maksud terciptanya konsistensi keseimbangan antara rencana penerimaan dengan rencana pengeluaran sehingga dalam APBN akan tampak jumlah yang sama antara sisi sebelah kiri (Penerimaan) dengan sisi sebelah kanan (Pengeluaran). Hal ini berarti kebijaksanaan/sistem APBN tidak mengenal lagi pola defisit *(devicit abugdet)*, karena apabila jumlah rencana penerimaan dalam negeri dikurangi rencana pengeluaran rutin, belum mencukupi untuk membiayai pembangunan, maka kekurangannya diusahakan melalui penerimaan pembangunan yang berasal dari pinjaman atau bantuan luar negeri.

Dengan adanya sumber penerimaan pembangunan untuk melengkapi dan mendukung sumber pembiayaan yang berasal dari rencana tabungan pemerintah yang belum memenuhi kebutuhan dana *(devicit financing)* sudah ditinggalkan karena diangap merupakan sumber utama inflasi. karena defisit anggaran yang dibiayai melalui cetak uang atau pengambilan uang muka dari Bank Indonesia akan mempercepat laju inflasi yang berasal dari APBN telah dapat dikendalikan maka jelas akan memberikan dukungan besar untuk menunjang stabilitas ekonomi, sosial dan politik.

3.1 Realisasi Anggaran

Informasi yang dihasilkan oleh PPDIA tidak saja harus mencakup untuk kepentingan lingkungan Direktorat Jenderal Anggaran, bahkan Departemen

Keuangan atau Departemen/Lembaga non Departemen lainnya. Setiap unit terutama organisasi di lingkungan Direktorat Jenderal Anggaran berhak memperoleh informasi berkenaan sesuai dengan kapasitas PPDIA sebagai pengolah data realisasi APBN. Untuk itu perlu dijaga kualitas informasi yang dihasilkan. Munurut Burch dan Strater (Moekijat 1993 : 28) didasarkan atas sepuluh sifat :

1. Mudah dapat diperoleh
2. Sifat luas dan lengkapnya
3. Ketelitian
4. Kecocokan
5. Ketetapan waktu/aktual
6. Kejelasan
7. Keluwesan
8. Dapat dibuktikan
9. Tidak ada prasangka
10. Dapatnya diukur

Namun demikian informasi yang sempurna mungkin tidak ada. Dalam hal yang demikian, perkiraan-perkiraan hasil sebelumnya mungkin dipengaruhi oleh informasi tambahan, meskipun informasi tersebut tidak memberikan kepastian. Informasi ini tidak sempurna karena lebih banyak memberikan perkiraan dari pada memberikan suatu angka yang pasti.

Ketidak sempurnaan informasi tersebut bisa saja terjadi karena adanya kesalahan yang dapat disebabkan :

1. *Incorrect data measurement and colecction methods.*
2. *Failur to follow correct prosesing prosedures.*
3. *Loss of recording or correcting data.*
4. *Wrong recording or correcting data.*
5. *Incorrect history (master) file (or use of wrong history file).*
6. *Mistakes in processing prosedure (such as computer program mistakes).*
7. *Deliberate falsification.*

Pengertian :

Keuangan atau Departemen/Lembaga non Departemen lainnya. Setiap unit terutama organisasi di lingkungan Direktorat Jenderal Anggaran berhak memperoleh informasi berkenaan sesuai dengan kapasitas PPDIA sebagai pengolah data realisasi APBN. Untuk itu perlu dijaga kualitas informasi yang dihasilkan. Munurut Burch dan Strater (Moekijat 1993 : 28) didasarkan atas sepuluh sifat :

1. Mudah dapat diperoleh
2. Sifat luas dan lengkapnya
3. Ketelitian
4. Kecocokan
5. Ketetapan waktu/aktual
6. Kejelasan
7. Keluwesan
8. Dapat dibuktikan
9. Tidak ada prasangka
10. Dapatnya diukur

Namun demikian informasi yang sempurna mungkin tidak ada. Dalam hal yang demikian, perkiraan-perkiraan hasil sebelumnya mungkin dipengaruhi oleh informasi tambahan, meskipun informasi tersebut tidak memberikan kepastian. Informasi ini tidak sempurna karena lebih banyak memberikan perkiraan dari pada memberikan suatu angka yang pasti.

Ketidak sempurnaan informasi tersebut bisa saja terjadi karena adanya kesalahan yang dapat disebabkan :

1. *Incorrect data measurement and colecction methods.*
2. *Failur to follow correct prosesing prosedures.*
3. *Loss of recording or correcting data.*
4. *Wrong recording or correcting data.*
5. *Incorrect history (master) file (or use of wrong history file).*
6. *Mistakes in processing prosedure (such as computer program mistakes).*
7. *Deliberate falsification.*

Pengertian :

1. Metode pengumpulan data dan pengukuran data yang tidak tepat.
2. Tidak dapat mengikuti prosedur pengolahan yang benar.
3. Hilang atau tidak terolahnya data.
4. Pemeriksaan atau pencatatan yang salah.
5. Dokumen (induk) sejarah yang salah (atau penggunaan dokumen sejarah yang salah).
6. Kesalahan dalam prosedur pengolahan (misalnya : kesalahan program komputer).
7. Kesalahan yang dilakukan dengan sengaja.

Informasi sebagai output dari proses pengolahan data yang akan digunakan sebagai bahan penyusunan Perhitungan Anggaran Negara (PAN). Pada kesempatan ini proses penyusunan PAN yang penulis sajikan terbatas pada tingkat pembahasan di Badan Akuntansi Negara (BAKUN) yang mewakili departemen Keuangan. Jadi tidak membahas mekanisme penyusunan PAN di tingkat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Informasi yang dihasilkan oleh PPDIA dapat dikatakan sebagai database yang dipergunakan oleh Bakun dalam penyusunan PAN. Hal ini terjadi karena Perhitungan Anggaran (PA) dari masing-masing Departemen/Lembaga non departemen tidak siap pakai dan memerlukan kompilasi yang memakan waktu, dan acapkali tidak dihimpun secara lengkap dengan demikian data PA tersebut kurang bisa diandalkan sepenuhnya untuk dijadikan satu-satunya dasar penyusunan PAN. Di lain pihak, data dari instansi lain, dalam hal ini Dit. TUA, tidak dapat diperinci per sektoral. Oleh karena itu sejak Tahun Anggaran 1991/1992, penyusunan angka PAN

menggunakan angka realisasi APBN hasil pengolahan PPDIA. Sementara itu data PA dari Departemen berfungsi sebagai bahan percocokan. Untuk menjaga akurasi database yang akan dipakai Bakun dalam penyusunan PAN, Departemen Keuangan telah mengeluarkan Keputusan Menteri Keuangan No. S-1428/MK : 018/1992 tanggal 25 November 1992 yang inti isinya adalah agar dilakukan rekosiliasi data realisasi APBN Biro Keuangan masing-masing Departemen/Lembaga non Departemen dengan PPDIA.

PAN yang disusun oleh Departemen Keuangan c.q. Bakun, sebagai instansi yang secara teknis menyelenggarakan akuntasi keuangan pemerintah dan pelaporan. Setelah laporan RUU PAN disusun, RUU tersebut diajukan ke DPR.

Sebelum Tahun Anggaran 1991/1992 pengajuan nota keuangan dan RUU PAN yang disertai hasil-hasil pemeriksaan BKP selambat-lambatnya 2 tahun setelah tahun Anggaran berakhir, harus sudah disampaikan ke DPR, untuk mendapat persetujuan DPR dalam bentuk UU. Setelah tahun mendapat persertujuan DPR dalam bentuk Undang-undang. Setelah tahun anggaran 1991/1992 waktu penyampaian itu menjadi 21 bulan sejak tanun anggaran berakhir. (UU No.1 Tahun 1994).

Untuk menjamin bahwa unit pengolahan data berfungsi sebagai mana mestinya, pimpinan organisasi perlu mengadakan penilaian yang kontinyu terhadap unit tersebut. Cara penilaian dapat dilakukan dengan melihat apakah terdapat tanda-tanda bahwa unit pengolahan menghadapi kesukaran dalam melaksanakan tugasnya.