BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pengertian Anggaran

M. Nafarin (2012 : 19) menyatakan bahwa anggaran adalah rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif untuk jangka waktu tertentu dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang.

Menurut Mursyidi (2013 : 12**)** menyatakan bahwa anggaran sebagai berikut:

> "Anggaran adalah pedoman dan tindakan yang akan dilaksanakan pemerintah meliputi rencana pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan yang diukur dalam satuan rupiah, yang disusun menurut klasifikasi tertentu secara sistematis untuk satu periode".

Sedangkan menurut Baldric Siregar, dkk (2013 : 4**)** menyatakan bahwa anggaran sebagai berikut:

> "Anggaran adalah rencana manajemen yang tertulis dan dinyatakan dalam satuan rupiah. Agar dapat menumbuhkan partisipasi dan motivasi para manajer dalam pencapaian tujuan yang telah ditetapkan maka semua tingkatan manajemen dari semua bagian harus dilibatkan dalam penyusnan anggaran".

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa anggaran adalah rencana kegiatan yang tertulis dan dinyatakan dalam satuan rupiah, yang akan dijalankan oleh manajemen dalam satu periode untuk mencapi tujuan yang telah ditetapkan.

2.1.2 Fungsi Anggaran

Menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti (2011 : 70) yang dikutip kembali oleh Yanthi Oktafianthi (2012) anggaran mempunyai beberapa macam fungsi antara lain adalah sebagai berikut:

1) Anggaran sebagai alat perencanaan
2) Anggaran sebagai alat pengendalian
3) Anggaran sebagai alat kebijakan
4) Anggaran sebagai alat politik
5) Anggran sebagai alat koordinasi dan komunikasi
6) Anggaran sebagai alat penilai kerja
7) Anggaran sebagai alat motivasi

2.1.3 Tujuan Utama Penyusunan Anggaran

Menurut Catur Sasongko dan Safrida Rumondang Parulian (2010 : 3) tujuan utama penyusunan anggaran adalah sebagai berikut:

1) Perencanaan
   Anggaran memberikan arahan bagi penyuunan tujuan dan kebijakan perusahaan.
2) Koordinasi
   Anggaran dapat mempermudah koordinasi antar bagian-bagian di dalam perusahaan.
3) Motivasi
   Anggaran membuat manajemen dapat menetapkan target-target tertentu yang harus dicapai oleh perusahaan.
4) Pengendalian
   Keberadaan anggaran di perusahaan memungkinkan manajemen untuk melakukan fungsi pengendalian atas aktivitas yang dilaksanakan di dalam perusahaan.

2.1.4 Pelaporan Anggaran

Dalam proses pelaporan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung, sebagai pelaporan anggaran mempunyai 3(tiga) tanggung jawab jenis pelaporan yang tercemin dalam:

1) Laporan Bulanan

   Laporan bulanan ini dibuat setiap bulan, digunakan untuk mengetahui realisasi anggaran pada bulan yang bersangkutan agar memudahkan pengambilan keputusan bila diperlukan oleh pimpinan.

2) Laporan Triwulan

   Pembuatan laporan triwulan khusus untuk realisasi belanja pembangunan, laporan ini dibuat sesuai dengan format yang dibakukan dan dikoordinasikan oleh Badan Perencana Daerah (BPD). Tujuan dari pembuatan lapoan triwulan ini adalah untuk memonitor sejauh mana kelancaran pelaksanaan kegiatan serta pemecahan masalah yang terjadi.

3) Laporan Tahunan

   Laporan tahunan dibuat untuk mendapatkan informasi mengenai realisasi belanja rutin maupun pembangunan. Seperti halnya laporan triwulan, maka laporan tahunan ini juga sesuai dengan format yang dilakukan oleh BPD. Tujuannya adalah untuk memonitori sejauh mana kelancaran pelaksanaan kegiatan, pemecahan masalah hambatan yang terjadi serta sebagai bahan dalam penyusunan rancangan anggaran tahun berikutnya.

2.2 Pengertian Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

Peraturan pemerintah dan keputusan menteri, yakni UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan PP No.105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, yang secara spesifik disebutkan pada pasal 8 yang berbunyi bahwa “APBD disusun dengan pendekatan kinerja”, dan disyaratkan pada pasal 20 ayat 2, “untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah

daerah dikembangkan Standar Analisis Biaya (SAB), tolak ukur kinerja dan standar biaya", serta dalam Kepmendagri No.29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Menurut Sony Sumarsono (2010 : 115) yang dimaksud APBD adalah sebagai berikut:

> "Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah di Indonesia yang disetujui oleh DPRD. APBD ditetapkan dengan peraturan daerah, tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun mulai dari tanggal 1 januari sampai 31 Desember".

Berdasarkan Pasal 64 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, mendefinisikan APBD sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah, di mana di satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam 1 tahun anggaran tertentu, dan di pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan guna menutupi pengeluaran-pengeluaran (Mamesah 1995 : 20).

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa APBD adalah suatu anggaran daerah dan tahun anggaran APBD meliputi masa 1 (satu) tahun anggaran.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.21 Tahun 2011 tentang pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, stuktur APBD merupakan satu kesatuan terdiri dari:

a) Pendapatan daerah;
   1. Pendapatan asli daerah
   2. Dana perimbangan
   3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah
b) Belanja daerah;
   1. Urusan wajib
   2. Urusan pilihan
   3. Urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama atara pemerintah dan pemeritan daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

      Belanja dibagi menjadi dua bagian, yaitu Belanja tidak langsung, yaitu belanja yang tidak terkait langsung dengan program dan kegiatan pemerintah daerah. Dan Belanja langsung, yaitu belanja yang terkait langsung dengan program dan kegiatan pemerintah daerah.
c) Pembiayaan;

   Penerimaan pembiayaan:
   1. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA)
   2. Pencairan dana cadangan
   3. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan
   4. Penerimaan pinjaman daerah
   5. Penerimaan kembali pemberian pinjaman dan
   6. Penerimaan piutang daerah.
d) Pengeluaran pembiayaan
   1. Pembentukan dana cadangan
   2. Penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah
   3. Pembayaran pokok utang dan
   4. Pemberian pinjaman daerah

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa stuktur APBD diantaranya adalah pendapatan daerah, belanja daerah, pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

2.2.1 Unsur-unsur Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

a) Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraianya secara rinci.

b) Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya beban sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut, dan adanya biaya beban yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.

c) Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.

d) Periode anggaran, yaitu biasanya 1 (satu) tahun.

2.2.2 Karakteristik APBD di era pra-reformasi

Menurut Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi (2012 : 22) Karakteristik APBD di era pra-reformasi adalah sebagai berikut:

1) APBD disusun oleh DPRD bersama-sama kepala daerah (Pasal 30 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1975).
2) Pendekatan yang dipakai dalam penyusunan anggaran adalah pendekatan *line-item* atau pendekatan tradisional. Dalam pendekatan ini anggaran disusun berdasarkan jenis penerimaan dan jenis pengeluaran. Jadi, setiap baris dalam APBD menunjukan tiap jenis penerimaan dan pengeluaran. Penggunaan pendekatan ini bertujuan untuk melakukan pengendalian atas pengeluaran. Pendekatan ini merupakan pendekatan yang tradisional (tertua) di antara berbagai pendekatan penyususnan anggaran. Pendekatan yang lebih maju misalnya adalah sebagai berikut:
   a) *Program budgeting*

      Anggaran disusun berdasarkan pekerjaan atau tugas yang akan dijalankan. Pendekatan ini mengutamakan efektivitas.

   b) *Performance budgeting*

      Penekanan pendekatan ini ada pada pengukuran hasil pekerjaan (kinerja) sehingga output (keluaran) dapat dibandingkan dengan pengeluaran dana yang telah dilakukan. Pendekatan ini memperhatikan efisiensi.

   c) *Planning, programming, and budgeting sytem (*PPBS)

Pendekatan ini merupakan variasi dari *performane budgeting*, PPBS menggabungkan 3 unsur, yaitu perencanaan hasil, pemrograman kegiatan fisik untuk mencapai hasil yang diinginkan, dan penganggaran (alokasi dana) untuk mencapai hasil yang diinginkan.

d) *Zero base budgeting*

Pendekatan penganggaran dasar nol juga merupakan variasi dari *performance budgeting* yang menitikberatkan pada efisiensi anggaran. Oleh karenanya, menurut pendekatan ini, penyusunan anggaran dengan didasarkan pada anggaran tahun lalu mengandung risiko tersusunnya anggaran inefisien. Hal ini terjadi jika anggaran tahun lalu inefisien. Karena tidak dapat menggunakan anggaran tahun lalu sebagai dasar penyusunan tahun berjalan, maka pendekatan ini menuntut perencanaan yang baik. Hal ini dapat dicapai melalui pengoordinasian bagian perencanaan dan penganggaran dalam satu wadah organisasi.

3) Siklus APBD terdiri atas perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pemeriksaan serta penyusunan dan penetapan perhitungan APBD. Penyusunan dan penetapan perhitungan APBD merupakan pertanggungjawaban APBD. Pertanggungjawaban ini dilakukan dengan menyampaikan perhitungan APBD kepada menteri dalam negeri untuk pemerintah tingkat I dan kepada gubernur untuk pemerintah daerah tingkat II. Jadi, pertanggungjawanban bersifat vertikal.

4) Dalam tahap pengawasan dan pemeriksaan serta tahap penyusunan dan penetapan perhitungan APBD, pengendalian dan pemeriksaan/audit terhadap

APBD brsifat keuangan. Hal ini tampak pada pengawasan APBD berdsarkan objek yang meliputi pengawasan pendapatan daerah dan pengawasan pengeluaran daerah. Pengawasan tersebut tidak memperhitungkan pertanggungjawaban dari aspek lain, misalnya dari aspek kinerja.

5) Pengawasan terhadap pengeluaran daerah dilakukan berdasarkan ketaatan terhadap tiga unsur utama, yaitu unsur ketaatan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, unsur kehematan dan efisiensi, dan hasil program (untuk proyek-proyek daerah).
6) Sistem akuntansi keuangan daerah menggunakan *stelsel kameral (*tata buku anggaran). Menurut stelsel (sistem pembukuan) ini, penyusunan anggaran dan pembukuan saling berhubungan dan saling mempengaruhi.

2.2.3 Fungsi dan Prinsip Anggaran Daerah

Menurut Halim (2010: 27) Berdasarkan ketentuan dalam pasal 3 ayat (4) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Fungsi ABPD adalah sebagai berikut:

1) Fungsi Otorisasi : Anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
2) Fungsi Perencanaan : Anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3) Fungsi Pengawasan: Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

4) Fungsi Alokasi : Anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
5) Fungsi Distribusi : Anggaran daerah harus mengandung arti atau memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan.
6) Fungsi Stabilisasi : Anggaran derah harus mengandung arti atau harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Prinsip-prinsip dasar (azas) dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu:

1) Kesatuan : Azas ini menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.
2) Universalitas : Azas ini mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.
3) Tahunan : Azas ini membatasi masa berlakunya anggaran untuk satu tahun tertentu.
4) Spesialitas : Azas ini mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.
5) Akrual : Azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani untuk pengeluaran yang seharusnya dibayar, atau menguntungkan anggaran untuk penerimaan yang seharusnya diterima, walaupun sebeneranya belum dibayar atau belum diterima pada kas.

6) Kas : Azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani pada saat terjadi pengeluaran atau penerimaan uang dari atau ke Kas Daerah.

2.2.4 Prinsip Penyusunan APBD

Penyusunan APBD didasarkan pada prinsip sebagai berikut:

1) Sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah daerah.
2) Tepat waktu sesuai dengan tahapan dan jadwal yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
3) Transparan, sehingga memudahkan masyarakat untuk menegtahui dan mendapatkan akdes informasi seluas-luasnya tentang APBD.
4) Melibatkan partisipasi masyarakat.
5) Memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
6) Subtansi APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan peraturan daerah lainnya.

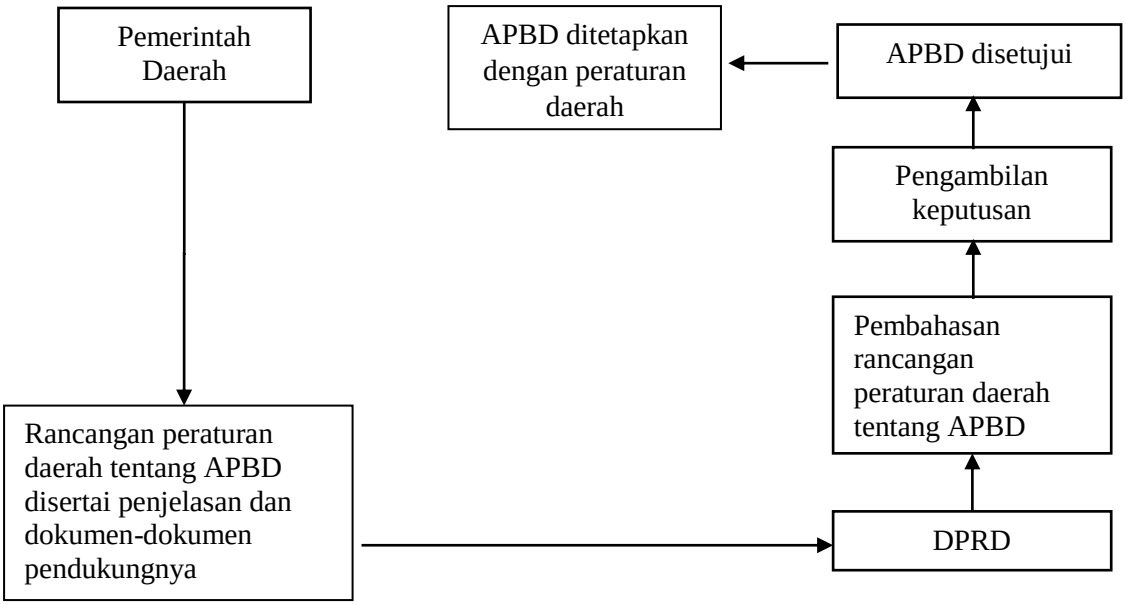
2.3 Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Proses penyusunan anggaran pada umumnya disesuaikan dengan peraturan yang lebih tinggi. Proses penyusunan APBD ini mengacu pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006. Pada dasarnya yng berwenang dan bertanggung jawab dalam penyusunan anggaran dan pelaksanaan kegiatan penganggaran lainnya ada ditangan pimpinan tertinggi perusahan yang paling bertanggung jawab atau kegiatan perusahaan keseluruhan.

Dengan demikian tugasnya menyiapkan dan menyusun anggaran serta kegiatan-kegiatan penganggaran lainnya tidak harus ditangani oleh pimpinan tertinggi perusahaan.

Yang dilibatkan dalam penyusunan APBD adalah rakyat, eksekutif, dan legislatif. Pada proses penyusunan APBD rakyat hanya dilibatkan pada tingkat musyawarah pembangunan kelurahan (Musbangkel) dan unit daerah kerja pembangunan (UDKP) saja. Pada tingkat rapat koordinasi pembangunan (Rakorbang) dan Pengesahan RAPBD rakyat sama sekali tidak dilibatkan.

Proses Penyusunan APBD didasarkan pada perencanaan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu, adapun tahap-tahap dalam penyusunan APBD sebagai berikut:

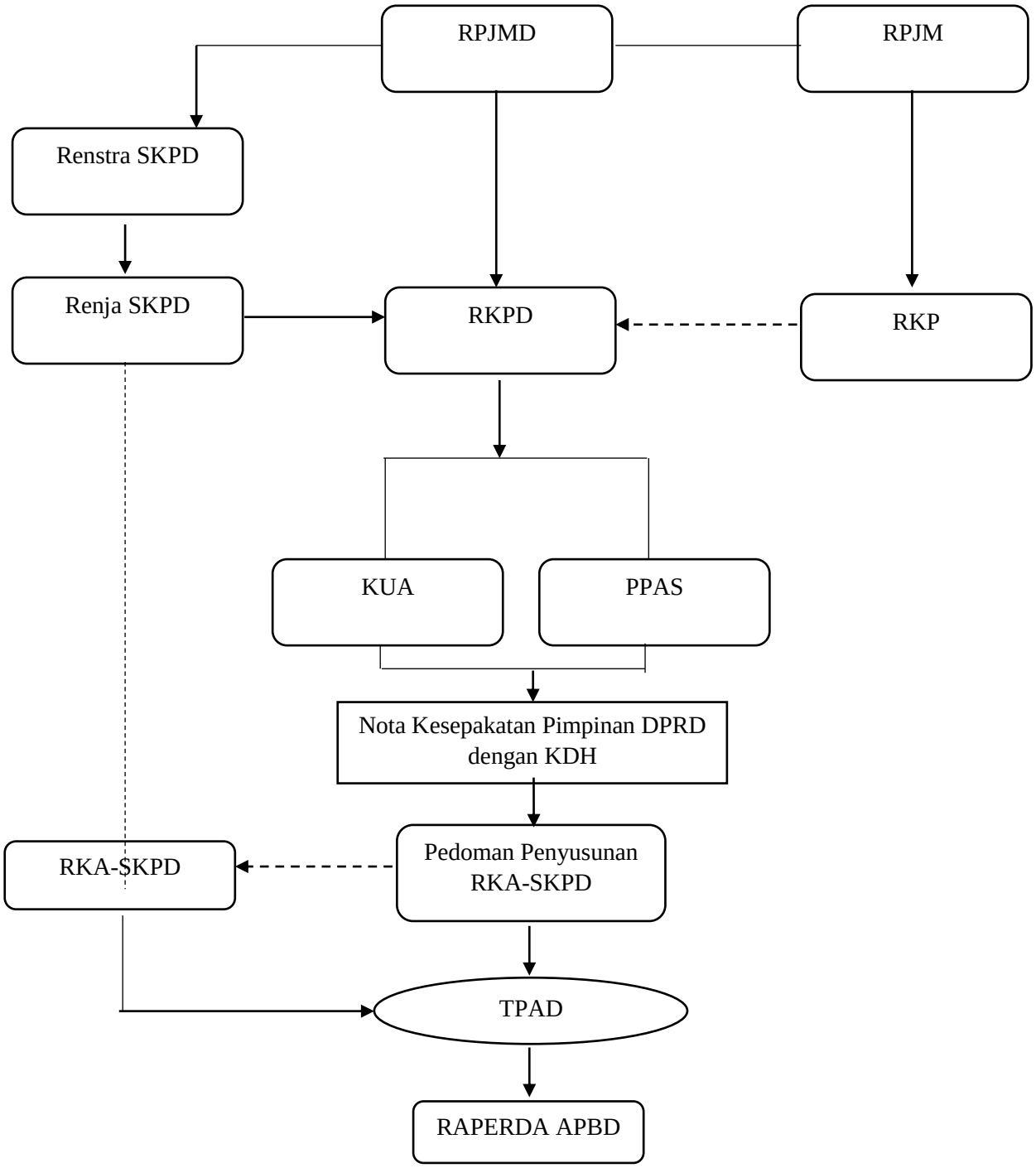


Gambar 2.1

Garis Besar Penyusunan APBD

Abdul Halim 2012:31

Penyusunan Rancangan APBD yang mengacu ada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 adalah sebagai berikut:



Gambar 2.2

Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

Tahapan Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah adalah sebagai berikut:

1) SKPD menyusun rencana strategis yang selanjutnya disebut Renstra-SKPPD yang memuat visi, misi, tujuan strategis, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang bersifat indikatif sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing, dengan berpedoman kepada RPJMD.
2) Pemerintah daerah menyusun RKPD yang merupakan penjabaran dari RPJMD dengan menggunakan bahan dari Renja SKPD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP),
3) Renja SKPD merupakan penjabaran dari Renstra SKPD yang disusun berdasarkan evaluasi pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan tahun-tahun sebelumnya,
4) RKPD membuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.
5) Kepala daerah berdasarkan RKPD menyusun rancangan kebijakan umum APBD, berpedoman pada pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setiap Tahun.
6) Kepala daerah menyampaikan rancangan kebijakan umum APBD tahun anggran berikutnya sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD untuk dibahas bersama dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD dan selanjutnya disepakati menjadi Kebijakan Umum APBD (KUA).

7) Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati, pemerintah daerah dan DPRD membahas rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)
8) Kebijakan umum APBD dan PPAS yang telah dibahas dan disepakati bersama kepala daerah dan DPRD dituangkan dalam Nota Kesepakatan yang ditandatangani bersama kepala daerah dan pimpinan DPRD.
9) Kepala daerah berdasarkan nota kesepakatan menerbitkan pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagai pedoman kepala SKPD menyusun RKA-SKPD.

Menurut Abdul Halim (2011:57) Permasalah Umum yang terjadi dalam Perencanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yaitu sebagai berikut:

1) Kurangnya keterpaduan, konsistensin dan sinkronisasi perencanaan dengan pengangaran.
2) Kurangnya keterpaduan, konsistensin dan sinkronisasi perencanaan dengan SKPD.
3) Pertanggung jawaban kinerja kegiatan masih tetap cenderung fokus pada pelaporan penggunaan dana.
4) Keterlambatan penyusunan rencana strategis maupun KUA dan PPAS.

Beberapa upaya dalam mengatasi permasalahan umum tersebut adalah sebagai berikut:

1) Melakukan pendekatan kinerja yang artinya pendekatan ini digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik.

2) Pendekatan penganggaran program yang artinya pendekatan ini menekankan pada efektifitas penyusunan anggaran.
3) Pendekatan sistem perencanaan dan penganggaran terpadu yang artinya pendekatan ini merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari proses perencanaan dan perumusan program kegiatan suatu organisasi.