BAB II

LANDASAN TEORITIS

2.1. Proses Penetapan Anggaran Desa

A. Konsep Anggaran.

Untuk memberikan gambaran menyeluruh tentang anggaran, maka penulis akan menjabarkan pengertian anggaran, dasar, jenis anggaran, manfaat, tujuan dan batasan anggaran.

Maksud dari penjabaran ini adalah untuk memberikan wawasan yang lebih luas bagi penulis khususnya dengan menjabarkan dasar-dasar teoritis yang akan dijabarkan oleh penulis dalam pembahasan masalah.

B. Pengertian Anggaran.

Istilah anggaran sudah dikenal dalam dunia usaha, akan tetapi pengertian dari anggaran itu sendiri sangat bervariasi tergantung dari jenis, tujuan dan kondisi pemerintahan tersebut.

Untuk lebih jelasnya penulis akan menyajikan beberapa pengertian anggaran menurut beberapa tokoh sebagai bahan perbandingan yaitu :

(1). Menurut Glenn A. Welsch :

Anggaran adalah suatu rancangan sistematis untuk mencapai perencanaan, pengkoordinasian dan penganalisaan tanggung jawab manajemen.

(2). Menurut R. Soemito Adikusumah :

Anggaran adalah salah satu alat manajemen terpenting yang merupakan alat perencanaan, pengkoordinasian dan sebagai alat pengendalian.

(3). Menurut Anthony, Deadrand dan Barford :

"A budget is a management plant, with the assumption that positive steps will be taken by the budget to make actual events correspond to the plant" (Anthony, Deadran dan Barford 1984).

Anggaran merupakan rencana manajemen, dengan harapan bahwa penyusunan anggaran akan mengambil langkah-langkah positif untuk merealisasi rencana yang telah disusun

Dari beberapa pengertian anggaran dapat disimpulkan bahwa anggaran :

1. Anggaran mempunyai hubungan yang erat dengan fungsi perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, motivasi dan pengendalian.
2. Anggaran yang dituangkan secara kuantikatif pada periode tertentu ditujukan untuk mencapai tujuan dan sasaran pemerintahan.
3. Anggaran merupakan rencana kegiatan yang akan dilaksanakan suatu organisasi untuk masa yang akan datang dan dalam jangka waktu tertentu.
4. Anggaran harus bersifat sistematis, maksudnya anggaran harus disusun secara berurutan.
5. Anggaran harus bersifat formal maksudnya bahwa setiap anggaran harus disusun sungguh-sungguh dengan disusun oleh panitia anggaran yang ditunjuk oleh pimpinan pemerintahan setempat.
6. Anggaran harus merupakan suatu hasil dari pengambilan keputusan berdasarkan asumsi tertentu.

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka sudah selayaknya anggaran dapat dipergunakan dalam manajemen suatu pemerintahan Desa

C. Pengertian Anggaran Desa.

1. Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa adalah program Pemerintah yang diwujudkan dalam bentuk angka. Dengan mempelajari dan membaca angka-angka tersebut dengan mudah akan mengetahui program-program yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Desa yang bersangkutan. Oleh karena itu angka-angka yang tertera dalam Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa bukanlah sekedar deretan angka-angka yang tanpa makna.
2. Berbicara tentang Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dengan program tahunan dari Pemerintah Desa yang bersangkutan, karena anggaran adalah merupakan pelaksanaan dari program tahunan yang digambarkan dalam bentuk angka-angka rupiah.
3. Program tahunan adalah rencana kerja yang disusun oleh Pemerintah Desa terhadap kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan pada tahun yang bersangkutan. Agar program tahunan tersebut dapat dicapai tepat pada waktunya sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan, harus didukung dengan perencanaan pembiayaan yang mantap yang tersusun dalam Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa setiap tahunnya.
4. Menyadari akan pentingnya peranan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa dalam suksesnya program Pemerintahan Desa, maka sudah selayaknya apabila penyusunannya dilaksanakan sedini mungkin dan dicermati mungkin.

5. Berdasarkan uraian terdahulu maka yang dimaksud dengan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa adalah rencana operasional tahunan daripada program-program umum pemerintahan dan pembangunan Desa yang dijabarkan dan diterjemahkan dalam angka-angka rupiah, disatu pihak mengandung perkiraan target penerimaan dan di lain pihak mengandung perkiraan batas tertinggi pengeluaran Keuangan Desa.

D. Pembagian Anggaran Desa.

1. Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa ditetapkan setiap tahun anggaran yaitu 1 April sampai dengan 31 Maret tahun berikutnya dengan keputusan Desa.
2. Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa terdiri dari Anggaran Rutin dan Anggaran Pembangunan yang merupakan satu kesatuan.
3. Anggaran Rutin dibagi dalam :

   3.1. Penerimaan, yang memuat pos-pos sebagai berikut :

   a. sisa lebih perhitungan anggaran tahunan yang lalu,
   b. pendapatan asli Desa,
   c. penerimaan yang berasal dari bantuan Pemerintah,
   d. penerimaan yang berasal dari bantuan Pemerintah Daerah Tingkat I,
   e. penerimaan yang berasal dari bantuan Pemerintahan Daerah Tingkat I,

f. penerimaan yang berasal dari Pajak dan Retribusi Daerah yang diserahkan kepada Desa,

g. lain-lain pendapatan yang sah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3.2. Pengeluaran, yang memuat pos-pos sebagai berikut :

a. sisa kurangan perhitungan anggaran tahun yang lalu,

b. penghasilan Kepala Desa, Sekretaris Desa, Kepala-kepala Urusan, Kepala-kepala Dusun dan Staf,

c. pembayaran untuk alat tulis kantor,

d. biaya pemeliharaan bangunan milik Desa,

e. biaya perjalanan dinas,

f. biaya lain-lain.

4. Anggaran Pembangunan dibagi dalam :

4.1. Penerimaan, yang memuat pos-pos sebagai berikut :

a. sisa lebih perhitungan anggaran tahun yang lalu,

b. penerimaan yang berasal dari pendapatan asli Desa,

c. penerimaan yang berasal dari bantuan Pemerintah,

d. penerimaan yang berasal dari bantuan Pemerintah Daerah Tingkat I,

e. penerimaan yang berasal dari bantuan Pemerintah Daerah Tingkat II,

f. penerimaan yang berasal dari Pajak dan Retribusi Daerah yang diserahkan kepada Desa,

g. lain-lain pendapatan yang sah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4.2. Pengeluaran, yang memuat pos-pos sebagai berikut :

a. sisa kurang perhitungan anggaran pembangunan tahun yang lalu,

b. pembangunan prasarana Pemerintahan Desa,

c. pembangunan prasarana perhubungan,

d. pembangunan prasarana pemasaran,

e. pembangunan prasarana sosial,

f. pembangunan prasarana produksi,

g. pembangunan lainnya.

5. Pos-pos Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa tiap tahun anggaran disusun menurut urutan dan uraian yang sama.

6. Pengeluaran atas beban Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa tidak dapat dibenarkan sepanjang dana untuk itu tidak tersedia atau tidak cukup dalam Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa. Demikian pula halnya, Kepala Desa dilarang melakukan pengeluaran atau menjanjikan pengeluaran atas beban Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa untuk tujuan lain daripada yang telah ditetapkan dalam Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa.

E. Penetapan Anggaran Desa.

Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa disusun melalui proses sebagai berikut :

1. Rancangan Keputusan Desa mengenai Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa disusun oleh Kepala Desa setelah terlebih dahulu mengadakan Rapat Desa dan musyawarah dengan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa.
2. Rancangan Keputusan Desa mengenai Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa dimusyawarahkan dengan Lembaga Musyawarah Desa untuk mencapai kesatuan pendapat secara musyawarah dan mufakat.
3. Setelah Rancangan Keputusan Desa mengenai Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa disepakati oleh Lembaga Musyawarah Desa, maka rancangan dimaksud berubah menjadi Keputusan Desa mengenai Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa dengan ditandatangani Keputusan Desa dimaksud oleh Kepala Desa, Ketua dan Sekretaris Lembaga Musyawarah Desa.
4. Keputusan Desa yang telah ditandatangani oleh Kepala Desa, Ketua dan Sekretaris Lembaga Musyawarah Desa dengan dilampiri :

   a. daftar hadir para anggota Lembaga Musyawarah Desa,

   b. risalah rapat Lembaga Musyawarah Desa.

   Disampaikan kepada Bupati/Walikotamadya Kepala Derah Tingkat II melalui Camat selambat-lambatnya 30 hari setelah selesai rapat Lembaga Musyawarah Desa harus sudah diterima oleh Bupati/ Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II guna mendapatkan pengesahan.

5. Dalam waktu 30 hari belum diterima berita pengesahan atau penolakan terhadap Keputusan Desa mengenai Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa, Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II harus sudah memberikan keputusannya baik ditolak maupun disahkan.
6. Apabila dalam waktu 30 hari belum diterima berita pengesahan atau penolakan terhadap Keputusan Desa mengenai Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa, Pemerintah Desa dapat menggunakan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa tahun sebelumnya. Hal ini dimaksudkan agar kegiatan penyelenggaraan pemerintahan Desa tetap berlangsung sebagaimana biasa.
7. Keputusan Desa mengenai Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa yang telah disahkan oleh Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II selambat-lambatnya 30 hari terhitung mulai tanggal pengesahan harus sudah dapat diterima oleh Kepala Desa melalui Camat, untuk pelaksanaannya. Sedang Keputusan Desa mengenai Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa yang ditolak juga selambat-lambatnya 30 hari mulai tanggal penolakan harus sudah dapat diterima oleh Kepala Desa melalui Camat disertai dengan penjelasan dan petunjuk seperlunya untuk dimusyawarahkan/ dimufakatkan kembali dengan Lembaga Musyawarah Desa.
8. Setelah Keputusan Desa Mengenai Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa yang telah disahkan oleh Bupati/

Walikotamadya Kepala Desa dapat menetapkan Keputusan Kepala Desa sebagai pelaksananya.

F. Perubahan Anggaran Desa.

1. Apabila pada tahun anggaran yang bersangkutan yaitu 1 April sampai dengan 31 Maret tahun berikutnya terjadi perubahan penerimaan maupun pengeluaran, Kepala Desa diharuskan untuk membuat perubahan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa.
2. Perubahan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa ditetapkan melalui Keputusan Desa.
3. Proses pengesahan Keputusan Desa terhadap perubahan APPKD sama dengan proses pengesahan APPKD.

2.2. Dasar-dasar Anggaran.

Dalam organisasi dan penyususnan anggaran terdapat dasar-dasar dalam penyusunan anggaran agar tujuan anggaran dapat berhasil dengan hasil yang memuaskan. Dasar-dasar penyusunan anggaran dapat diuraikan sebagai berikut :

(1). Struktur organisasi yang sehat.

(2). Kerjasama dan dukungan dari semua pihak.

(3). Dapat menyelenggarakan anggaran dengan baik sebagai pengendalian.

(4). Hal yang terpenting adalah mengenai waktu yang dapat menjaga supaya fungsi perencanaan tak terbengkalai.

(5). Setiap pelaksanaan anggaran harus diterapkan secara pleksibel.

(6). Aspek perilaku akan mempengaruhi sasaran yang akan dicapai.

Jadi landasan yang dapat membangun suatu sistem anggaran yang terkoordinasi dan efisiensi menurut Mazt dan Usry adalah dengan bagan koordinasi dan bagan rekening. Sedangkan struktur organisasi memberikan kilasan dan ketegasan mengenai garis wewenang dan tanggung jawab yang ada dalam perusahaan, sehingga setiap orang dapat mengetahui apa yang menjadi tanggung jawabnya.

Pada saat manajemen mengevaluasi hasil pelaksanaan operasi selama periode anggaran, maka manajemen akan membandingkannya dengan anggaran masing-masing rekening dan bagian akhir dari pernyataan Mazt dan Usry mengatakan bahwa tanggung jawab akhir dari suatu anggaran berada pada puncak pimpinan.

2.3. Manfaat Anggaran.

Anggaran yang lengkap adalah anggaran yang mencakup rencana pemerintahan secara menyeluruh. Wilson dan Campbell dalam bukunya "Controllersive" menyatakan bahwa manfaat yang dapat diambil dari anggaran terdapat dalam bidang utama pemerintahan yaitu :

1. Dalam perencanaan.
    a. untuk mengumumkan kebijakan-kebijakan
    b. untuk merumuskan tujuan dan sasarannya
2. Dalam koordinasi
    a. untuk mengkoordinasikan usaha manusia dalam organisasi
    b. untuk melihat titik kelemahan dalam organisasi/pemerintahan untuk pengendalian dan pengawasan
    c. untuk mengendalikan operasi-operasi pengeluaran yang spesipik

d. Untuk mencegah pemborosan

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka manfaat anggaran adalah :

1. sebagai alat koordinasi yang sangat bermanfaat untuk memupuk rasa tanggung jawab dan kebersamaan diantara staf pegawai
2. sebagai alat penetapan tugas yang menyambung berbagai unsur gagasan dimana didalam batas yang telah ditentukan oleh anggaran dan tiap-tiap pelaksanaan tersebut mengambil inisiatif sendiri.
3. Sebagai alat pengendalian, hal ini dapat dibandingkan dengan pelaksanaan yang sebenarnya secara periodik. Dengan demikian pimpinan dapat mengetahui sejauh mana ketentuan yang telah digariskan dapat dicapai dalam pelaksanaan yang sebenarnya.

2.4. Tujuan Anggaran

Sebagaimana diungkapkan oleh Coleland dan Darches dalam buku "Managerial Accounting", the purpose of budgets and budgeting are :

1. To state expectation in formal tern that must of the underlying assumptions may be identified.
2. To communicate with or from other but goals and method selected by to management so that all managers is ell understand and support the budget.
3. To coordinate all factor of factor of production that subordinates can achieve the common objective.
4. To establish exceptions as frame work for judging performance so that employe know what is expected of them, are motivated to accomplish

the budgeted objectives and are ultimately judged according to budgeted criteria.

(Coleland dan Darches, 1981; 69)

Maksud dari pengertian yang dikemukakan diatas adalah tujuan anggaran dengan memproyeksikan hal-hal yang ingin dicapai pada masa yang akan datang dengan melihat realisasi anggaran lama sebagai perbandingan. Hal ini identik dengan salah satu fungsi manajemen yaitu perencanaan, sedangkan hal ini yang dapat dilihat adalah bahwa anggaran dimaksud untuk mendorong dalam proses koordinasi yang berlangsung antar setiap faktor-faktor produksi sehingga mendukung bagi pencapaian tujuan secara keseluruhan. Dan komunikasi yang terlebih dahulu dijalankan dengan menetapkan tujuan serta metode-metode yang terpilih, sehingga seluruh menejer dapat memahaminya dan mendukung rencana-rencana yang dituangkan ke dalam bentuk anggaran. Oleh karena itu anggaran dapat juga berfungsi sebagai alat untuk menetapkan kerangka kerja serta sebagai alat untuk melakukan evaluasi keberhasilan suatu prestasi kerja perusahaan.

2.5. Batasan-batasan Anggaran.

Pelaksanaan suatu angaran tentunya tidak terlepas dari bahasan-bahasan yang merupakan kendala yang harus dihadapi dalam pelaksanaan suatu anggaran.

Batasan-batasan adalah sebagai berikut :

1. Program anggaran harus mendapatkan dukungan dari seluruh tingkatan manajemen dalam organisasi, baik dari tingkat bawah sampai dengan tingkat atas.

2. Harus memiliki organisasi yang baik, karena merupakan faktor yang terpenting bagi keberhasilan manajemen suatu perusahaan. Sedangkan tujuan dibentuknya struktur organisasi adalah untuk menciptakan kerangka kerja dimana kegiatan dapat dilakukan sebaik-baiknya. Karena itu sebelum anggaran disusun, terlebih dahulu harus ada rencana organisasi yang matang. Struktur organisasi yang dilengkapi pedoman tertulis yang menguraikan secara jelas bidang wewenang dan tanggung jawab, hubungan timbal balik, kebijakan serta metode penilaian pelaksanaan.
3. Harus ada hubungan antara anggaran dengan akuntansi, itu harus terlihat dalam proses akuntansi dan juga dalam proses penyusunan anggaran, dimana sebagian besar taksiran diambil berdasarkan data historis yang diberikan oleh bagian akuntansi. Demikian pula untuk membandingkan antara anggaran dengan realisasinya harus menggunakan klasifikasi yang sama antara anggaran dengan akuntansinya. Hal ini karena pentingnya pos atau perkiraan tertentu harus dimasukan ke perkiraan yang sama pula. Apabila perkiraan dan klasifikasinya tidak sama, maka tidak dapat dilakukan perbandingan antara perkiraan dalam anggaran dengan perkiraan dalam akuntansinya.
4. Diadakannya pendidikan mengenai anggaran, untuk menjamin pelaksanaan anggaran yang baik, maka para pelaksana dan pengawas harus dibina dan dididik mengenai berbagai aspek yang menyangkut anggaran. Serta demi keberhasilannya, pimpinan bertanggung jawab pula.

Sedangkan menurut Wilson batasan-batasan anggaran adalah :

1. Rencana laba didasarkan pada taksiran-taksiran. Kelemahan dan kekuatan suatu program tergantung pada ketelitian dan penyusunan taksiran.
2. Anggaran harus disesuaikan dengan kondisi yang berubah-ubah.
3. Pelaksanaan anggaran memerlukan waktu yang cukup panjang
4. Angggaran tidak akan menggantikan posisi manajemen dan administrasi, oleh karena anggaran hanyalah sebagai alat bantu manajemen dengan cara yang relevan.

2.6. Pengaruh Perilaku Manusia Terhadap Penyusunan Anggaran.

Perilaku manusia dalam melaksanakan langkah-langkah program anggaran adalah sangat erat kaitannya dengan manajemen. Oleh karena itu salah satu dari tujuan manajemen adalah memotivasi setiap individu agar lebih efektif dan efesien dalam mencapai tujuan. Motivasi sendiri merupakan keputusan dalam diri seseorang yang akan mendorong untuk berusaha keras. Beberapa aspek motivasi yang dikemukakan oleh Anthony, Dearden, Bedford adalah sebagai berikut :

a. Tingkat kesulitan (Degree of Difficulty)

   Bahwa anggaran yang ideal merupakan suatu hal yang sulit untuk dicapai. Dan jika anggaran tidak mudah dicapai, maka akan menimbulkan keengganan pada pelaksana anggaran. Oleh karena itu perlu mengefektifkan anggaran dengan cara anggaran disusun dengan partisipasi aktif dari para menejer.

b. Partisipasi manajemen puncak (Top Management Participation)

   Sikap dari manajemen tingkat menengah (middle management) terhadap anggaran sedikit banyaknya dipengaruhi oleh sikap dari top manajemen. Oleh

karena itu partisipasi dari manajemen puncak terletak pada penilaian dan pengetahuan anggaran sehingga mencapai tujuannya.

c. Keadilan/adil (Fair Ness)

Efektifitas suatu anggaran juga harus didikung oleh kayakinan para penyusun anggaran, bahwa anggaran telah bersifat adil. Hal ini berarti bahwa sistem anggaran merupakan sistem yang berasal dari bawah keatas.

2.7. Laporan pelaksanaan Anggaran

Laporan pelaksanaan anggaran hal ini yang sangat penting didalam pengendalian suatu perusahaan. Laporan pelaksanaan anggaran merupakan informasi bagi manajemen untuk mengevaluasi hasil-hasil yang telah dicapai perusahaan berdasarkan rencana-rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Proses pengendalian terhadap laporan pelaksanaan anggaran dikemukakan oleh Cushing dalam bukunya "Accounting Information System and Business Organizations" adalah sebagai berikut :

"A significant feature of control fuction is the comparison of actual performance to planned performance. Mean surement and reporting of such information is provided by the accounting information system in the form performance report".

(Cushing 1990; 23)

Dari pengertian yang dikemukakan diatas, jelas bahwa fungsi pengendalian dapat dijalankan dengan membandingkan antara anggaran dengan akuntansi dalam bentuk laporan pelaksanaan anggaran tersebut, selanjutnya disebarluaskan kepada para manajer untuk di evaluasi dan dianalisa. Hasil evaluasi dan analisa tersebut merupakan dasar bagi pengambilan keputusan.

Agar laporan pelaksanaan periodik dapat berfungsi secara efektif, maka perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Penggunaan konsep pusat pertanggung jawaban (Responsibility Centre)

   Konsep pertanggung jawaban perlu diterapkan untuk mengidentifikasi pihak-pihak yang bertanggung jawab terhadap hasil pelaksanaan anggaran. Dengan demikian setiap pusat pertanggung jawaban akan bertanggung jawab terhadap hasil yang mereka capai.

2. Penggunaan konsep Management By Exception Principle

   Dalam kenyataannya pimpinan tidak mungkin untuk dapat mempelajari secara detail, melainkan hanya terbatas pada fakta-fakta yang dianggap penting. Oleh karena itu didalam penyajian laporan pelaksanaan periodik, sedapat mungkin lebih banyak menekankan pada hal-hal yang perlu diperhatikan pimpinan.

3. Mencerminkan unsur komporatif

   Laporan pelaksanaan periodik yang baik harus menggambarkan adanya pembanding antara pelaksanaan dengan anggaran, sehingga penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dapat segera diketahui.

4. Tepat waktu

   Penyediaan laporan pelaksanaan periodik harus dilakukkan tepat waktu sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan. Keterlambatan pelaporan mengakibatkan terlambatnya dalam mengambil keputusan.

5. Laporan harus mudah dimengerti

   Laporan pelaksanaan periodik yang digunakan harus dirancang sedemikian rupa sehingga mudah dan bisa cepat dimengerti oleh pihak yang menerima.

Sebaliknya untuk laporan distandarisasikan dan digunakan secara konstan sesuai kondisi yang ada.