BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Anggaran

Suatu perusahaan baik perusahaan yang berskala kecil, besar maupun juga dalam lembaga pemerintahan memerlukan perencanaan, pengkoordinasian dan pengawasan keuangan haruslah dilakukan secara memadai. Keadaan itu disesuaikan dengan kegiatan-kegiatan yang ada didalam perusahaan yang mempunyai kegiatan yang saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya. Kegagalan pelaksanaan salah satu kegiatan akan mempunyai akibat terhadap kegiatan lain yang ada dalam suatu bagian atau bahkan dengan bagian yang lain di dalam perusahaan maka dari itu perusahaan harus melaksanakan perencanaan, pengkoordinasian dan pengawasan dengan sebaik-baiknya dan secara terpadu.

Anggaran dalam suatu perusahaan merupakan suatu alat yang penting bagi manajemen. Sebab untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah direncanakan, manajemen harus dapat mengambil keputusan yang tepat diantara berbagai alternatif yang ada. Untuk itu manajemen memerlukan alat bantu yang dapat digunakan untuk mengendalikan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan perusahaan. Selain itu anggaran merupakan fungsi yang sangat penting kerena merupakan dasar bagi pelaksanaan fungsi-fungsi yang lainnya. Salah satu alat bantu yang digunakan oleh perusahaan dalam melaksanakan fungsi utama manajemen yaitu perencanaan dan pengendalian anggaran.

2.1.2 2.1.1.1 Definisi Anggaran

Anggaran merupakan suatu rencana keuangan selama satu tahun anggaran yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah.

Menurut *M. Suparmoko (2008)* memberikan pengertian anggaran yaitu:

> ”Anggaran adalah suatu daftar atau pernyataan yang terperinci tetang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu, yang biasa adalah satu tahun”

Sedangkan pengertian anggaran menurut *Muhammad Gade (2008)* menyatakan

> ”Suatu anggaran adalah rencana operasional keuangan yang mencakup suatu estimasi pengeluaran untuk jangka waktu tertentu dan rencana penerimaan pendapatan untuk membiayainya”.

Berdasarkan pengertian diatas maka dapat diambil kesimpulan bahwa anggaran adalah kegiatan keuangan, baik penerimaan maupun pengeluaran untuk periode satu tahun anggaran.

Selain itu anggaran digunakan juga untuk mengarahkan suatu kegiatan dan juga sebagai alat perbandingan dalam mengukur hasil pelaksanaan kegiatan, sehingga proses pelaksanaan terkendali. Ada beberapa pengertian yang diberikan mengenai anggaran oleh beberapa kalangan ahli. Tetapi pengertian tersebut pada dasarnya memiliki maksud yang sama.

M Nafarin (2009:11) meyatakan bahwa:

> “ Anggaran adalah rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif untuk jangka waktu tertentu dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang “.

Menurut *Balidric Siregar* dan *Boni Siregar (2008)* menyatakan bahwa

> "Anggaran adalah jumlah rupiah yang direncanakan untuk aktivitas yang dilakukan pada periode tertentu".

Menurut pendapat *Munandar (2011)* menyatakan bahwa

> "Anggaran adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang".

Dari uraian diatas maka ditarik kesimpulan bahwa anggaran adalah rencana operasi keuangan untuk aktuvitas yang dilakukan pada periode tertentu secara sistimetas dalam kegiatan perusahaan atau instansi tertentu.

Fungsi Anggaran dalam pelaksanaan pembukuan anggaran adalah sebagai berikut :

1. Sebagai pedoman bagi Pemerintah dalam mengelola negara untuk satu periode dimasa yang akan datang;
2. Sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kebijaksanaan yang dipilih Pemerintah, karena sebelum anggaran dijalankan terlebih dahulu harus mendapatkan pengesahan dari Lembaga Perwakilan Rakyat; dan
3. Sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kemampuan Pemerintah dalam melaksanakan negara harus dipertanggungjawabkan pelaksanaannya oleh Pemerintah kepada Lembaga Permusyawaratan Rakyat.

2.1.1.2 Dasar Hukum Penyusunan Anggaran

Sedemikian penting arti anggaran, secara umum hal ini diatur dalam konstitusi suatu Negara, peraturan perundang-undangan atau dalam Standar Akuntansi Pemerintah.

Di Indonesia anggaran diatur dalam pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan diimplementasikan dengan disusunnya UU APBN setiap tahun. Selain itu untuk melaksanakan UU APBN tersebut, pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya seperti UU Pajak, UU Bea Masuk dan Cukai, Keppres APBN dan pelaksana lainnya.

Proses penyusunan anggaran dalam sektor publik umumnya disesuaikan dengan peraturan lembaga yang lebih tinggi. Sejalan dengan pemberlakuan *Undang-Undang No 22 Tahun 1999* tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-*Undang No 25* tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian direvisi menjadi *Undang-Undang No 32 Tahun 2004* tentang Pemerintahan Daerah dan *Undang-Undang No 33 Tahun 2004* tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dan lahirlah 3 paket per Undang-Undang, yaitu *Undang-Undang No 17 Tahun 2003* tentang keuangan Negara, *Undang-Undang No 1 Tahun 2004* tentang Perbendaharaan Negara, dan *Undang-Undang No 15 tahun 2004* tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara, Undang-Undang sistem perencanaan Pembangunan Nasional yang telah membuat perubahan mendasar dalam penyelenggaraan Pemerintahan serta pengaturan keuangan, khususnya Perencanaan Anggaran Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat.

Pada dasarnya prosedur penyusunan anggaran dapat dilakukan dengan tiga cara sesuai dengan *Undang-Undang no 32 tahun 2004* :

1. Otoriter (*top down*)

   Dalam metode ini anggaran disusun dan ditetapkan sendiri oleh pimpinan dan anggaran inilah yang harus dilaksanakan bawahan tanpa keterlibatan bawahan dalam penyusunannya. Bawahan tidak diminta keikut sertaannya dalam menyusun anggaran.

2. Demokrasi (*bottom up*)

   Dalam metode ini anggaran disusun berdasarkan hasil keputusan karyawan. Penyusunan anggaran yang akan dicapai dimasa yang akan datang sepenuhnya diserahkan pada para karyawan.

3. Campuran (*top down dan bottom up*)

   Dalam metode ini perusahaan menyusun anggaran yang dimulai dari atasan yang kemudian selanjutnya dilengkapi dan dilanjutkan oleh karyawan bawahan.

2.1.1.3 Jenis Anggaran

Sebagai alat bantu manajemen, anggaran perusahaan mempunyai lingkupan yang luas. Seluruh kegiatan yang ada dalam perusahaan akan terkait dengan anggaran perusahaan tersebut. Oleh karena itu, maka anggaran perusahaan terdiri dari berbagai macam anggaran yang mempunyai kegunaan sendiri-sendiri.

Menurut *Ellen Christina (2009)* jenis-jenis anggaran dapat dibedakan menjadi tiga kelompok, yaitu:

1. "Berdasarkan ruang lingkup atau intensitas penyusunannya:
    a. Anggaran parsial
    b. Anggaran komprehensif
2. Berdasarkan fleksilibilitasnya:
    a. Anggaran tetap
    b. Anggaran kontinue
3. Berdasarkan periode waktu.
    c. Anggaran jangka pendek
    d. Anggaran jangka panjang."

Adapun penjelasan dari jenis-jenis anggaran adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan ruang lingkup atau intensitas penyusunan.

    a. Anggaran parsial

    Adalah anggaran yang ruang lingkupnya terbatas misalnya anggaran untuk bidang keuangan atau produksi saja.

    b. Anggaran komprehensif

    Adalah anggaran dengan ruang lingkup menyeluruh, karena jenis kegiatan meliputi seluruh aktivitas perusahaan dibidang pemasaran, produksi, keuangan, personalia, dan administrasi.

2. Berdasarkan fleksibilitas

    a. Anggaran tetap

    Adalah anggaran yang disusun untuk periode waktu tertentu dengan volume yang sudah tertentu dan berdasarkan volume tersebut diperkirakan besarnya *revenue*, *cost* dan *expense.*

b. Anggaran kontinue

Adalah anggaran yang disusun untuk perode waktu tertentu dengan volume tertentu dan berdasarkan volume tersebut diperkirakan besarnya *revenue, cost* dan *expense*, namun secara periodik dilakukan penilaian kembali.

3. Berdasarkan periode waktu.

a. Anggaran jangka pendek

Adalah rencana kegiatan perusahaan secara rinci dalam satu tahun anggaran.

b. Anggaran jangka panjang

Adalah rencana kegiatan perusahaan dengan cakupan waktu yang panjang dengan penekanan pada pengembangan profil perusahaan pada masa yang akan datang. Anggaran jangka panjang mencerminkan perencanaan menyeluruh tentang kegiatan yang akan dilakukan dalam jangka panjang dan merupakan suatu kesatuan yang utuh dari rencana yang disusun untuk kegiatan setiap tahun.

2.1.1.4 Karakteristik Anggaran

Anggaran harus disusun secara benar dan sistematis penyusunan anggaran yang telah mengikuti prosedur yang benar tidak menjamin anggaran itu pasti berhasil. Anggaran juga memiliki karakteristik-karakteristik tertentu menurut *Mulyadi (2007)* secara umumnya adalah sebagai berikut.

"1. Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan selain keuangan.

1. Anggaran umumnya mencakup jangka waktu satu tahun.
2. Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen yang berarti bahwa para manajer setuju untuk menerima tanggung jawab untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam anggaran.
3. Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusun anggaran.
4. Sekali disetujui, anggaran hanya dapat diubah dibawah kondisi tertentu.
5. Secara berkala, kinerja keuangan sesungguhnya dibandingkan dengan anggaran dan selisihnya dianalisis dan dijelaskan."

Dari uraian diatas penulis menyimpulkan bahwa karakteristik anggaran tidak lebih dari sekedar perkiraan, yang setiap manajer tidak memiliki komitmen untuk mencapai sasaran anggaran, tetapi dalam situasi penyusunan anggaran manajer menengah dan bawah sebagai penyusun anggaran tidak akan memiliki persepsi yang jelas mengenai sasaran anggaran dan menerima alokasi sumber daya yang menurut persepsi mereka tidak memadai untuk mencapai sasaran anggaran.

2.1.1.5 Manfaat dan Fungsi Anggaran

Anggaran merupakan alat manajemen dalam melaksanakan fungsinya, (*planing, organizing, directing dan controlling*). Mengenai manfaat anggaran ini akan penulis kutipkan pendapat para ahli.

Manfaat anggaran menurut *M Nafarin (2009:19)* adalah sebagai berikut.

1. "Segala kegiatan dapat terarah pada pencapaian tujuan bersama.
2. Dapat digunakan sebagai alat menilai kelebihan dan kekurangan pegawai.
3. Dapat memotivasi pegawai.

4. Menimbulkan tanggung jawab tertentu pada pegawai.
5. Menghindari pemborosan dan pembayaran yang kurang perlu.
6. Sumber daya seperti : tenaga kerja, peralatan, dan dana dapat dimanfaatkan seefisien mungkin.
7. Alat pendidikan bagi para manajer."

Menurut Horgen (2010) dalam bukunya *"Cost Accounting Amanagerial*

adalah sebagai berikut:

> "Anggaran merupakan ciri utama dari kebanyakan sistem pengendalian manajemen kalau di kelola dengan cermat anggaran akan. (a) Membantu perencanaan, (b) Menyediakan kriteria prestasi, dan (c) Meninggkatkan komunikasi dan koordinasi dalam organisasi".

Dari kedua pendapat diatas, jelas manfaat dari anggaran adalah memberikan petunjuk kearah mana perusahaan, sehingga semua pihak dalam perusahaan dapat mengarahkan aktivitasnya sesuai dengan yang telah dianggarkan serta masing-masing akan saling menyesuaikan diri. Dengan demikian terciptalah koordinasi dan pengendalian yang baik.

Sedangkan fungsi anggaran Menurut RA Supriyono yang dikutip oleh Tendi Haruman dan Sri Rahayu (2008:5) adalah sebagai berikut :

" 1. Fungsi Perencanaan (*Planning*)

2. Fungsi Koordinasi (*Coordinating*)

3. Fungsi Pengawasan (*Controlling*). "

Dari beberapa manfaat anggaran diatas dapat disimpulkan bahwa anggaran menentukan tujuan dan sasaran yang dapat dijadikan tolok ukur untuk mengevaluasi kinerja selanjutnya, selain itu anggaran juga memiliki manfaat sebagai alat pengendalian dan perencanaan dalam perusahaan, karena dengan

menggunakan anggaran maka perusahaan dapat merencanakan masa depan perusahaan.

2.1.1.6 Prinsip-Prinsip Anggaran

Sebelum menyusun sebuah anggaran, maka manajemen suatu perusahaan harus mematuhi prinsip-prinsip anggaran agar sesuai dengan rencana yang telah disusun. Dibawah ini merupakan prinsip-prinsip anggaran yaitu :

Menurut *RA Supriyono* yang dikutip oleh *Tendi Haruman dan Sri Rahayu (2007:9)* menyatakan bahwa prinsip-prinsip dasar yang harus dipenuhi dan ditaati agar suatu anggaran dapat disusun dan dilaksanakan sesuai dengan rencana adalah sebagai berikut:

> " *1. Management Involvement*
> *2. Organizational Adaption*
> *3. Responsibility Accounting*
> *4. Full Communication*
> *5. Timeliness*
> *6. Reward and Punishment."*

Adapun penjelasan prinsip-prinsip Penyusunan Anggaran adalah :

1. *Management Involvement*

   Keterlibatan manajemen dalam penyusunan rencana mempunyai makna bahwa manajemen mempunyai komitmen yang kuat untuk mencapai segala sesuatu yang direncanakan.

2. *Organizational Adaption*

   Suatu rencana keuangan harus disusun berdasarkan struktur organisasi dimana ada ketegasan wewenang dan tanggung jawab.

3. *Responsibility Accounting*

Agar rencana keuangan dapat dilaksanakan dengan baik, maka harus didukung adanya suatu system responsibility accounting yang polanya disesuaikan dengan pertanggung jawaban manajemen keuangan perusahaan.

4. *Full Communication*

   Suatu perencanaan dan pengendalian dapat berjalan secara efektif apabila antara tingkatan manajemen mempunyai pemahaman yang sama tentang tanggung jawab dan sasaran yang akan dicapai.

5. *Timeliness*

   Laporan-laporan mengenai realisasi rencana harus diterima manajer yang berkompeten tepat pada waktunya agar informasi tersebut berguna bagi manajemen.

6. *Reward and Punishment*

   Manejemen harus melakukan penilaian kinerja manajer berdasarkan perencanaan yang telah ditetapkan. Jadi manajer yang kinerjanya dibawah atau melebihi standar harus dapat diketahui sehingga pemberian r*eward* atau *punishment* oleh manajemen menjadi transparan.

Berdasarkan definisi dan penjelasan diatas penulis dapat menyimpulkan bahwa prinsip-prinsip anggaran terdiri dari *Management Involvement, Organizational Adaption, Responsibility Accounting, Full Communication, Timeliness* dan *Reward and Punishment.* Oleh sebab itu manajemen yang akan menyusun suatu anggaran harus menatati prinsip-prinsip tersebut agar suatu anggaran yang telah direncakan dapat terwujud.

2.1.1.7 Proses Penyusunan Anggaran

Pada dasarnya yang berwenang dan bertanggung jawab dalam penyusunan anggaran dan pelaksanaan kegiatan penganggaran lainnya ada ditangan pimpinan tertinggi perusahaan atau yang paling bertanggung jawab atas kegiatan perusahaan keseluruhan. Akan tetapi dalam suatu perusahaan dibentuk sebuah komite anggaran, komite anggaran tersebut anggotanya terdiri dari Manajer Pemasaran, Manajer Produksi, Manajer Keuangan dan Manajer Pengawasan.

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

Menurut *M. Nafarin (2008:9)* mengemukakan bahwa prosedur penyusunan anggaran terdiri dari beberapa tahap sebagai berikut :

> "1. Tahap penentuan pedoman perencanaan.
> 2. Tahap persiapan anggaran.
> 3. Tahap penentuan anggaran.
> 4. Tahap pelaksanaan anggaran."

Adapun penjelasan dari tahapan prosedur penyusunan anggaran perusahaan yang terdiri dari beberapa tahap sebagai berikut :

1. Tahap Penentuan Pedoman Perencanaan

   Yaitu tahap yang menentukan anggaran yang akan dibuat pada tahun yang akan datang, anggaran disiapkan beberpa bulan sebelum tahun anggaran sebelumnya dimulai. Dengan demikian anggaran yang dibuat dapat digunakan pada awal tahun anggaran. Sebelum menysusun anggaran terlebih dahulu direktur melakukan dua hal yaitu :

a. Menetapkan rencana besar perusahaan, seperti tujuan, kebijakan dari asumsi-asumsi sebagai dasar penyusunan anggaran.
b. Membentuk panitia anggaran yang terdiri dari direktur sebagai ketua, manajer keuangan dan sekretaris serta manajer lainnya sebagai anggota.

2. Tahap Persiapan Anggaran

   Yaitu tahapan dimana manajer perusahaan terlebih dahulu menyusun ramalan penjualan (*forecast sale*) sebelum menyusun anggaran penjualan perusahaan. Setelah tahap tersebut selesai manajer keuangan untuk menyusun anggaran lainnya.

3. Tahap Penentuan Anggaran

   Yaitu tahapan diadakannya rapat dari semua manajer beserta direksi, dengan materi rapat berupa perundingan mengenai rencana penyusunan anggaran, Setiap komponen anggaran serta pengesahan dan pendiskusian anggaran.

4. Tahap Pelaksanaan Anggaran

   Yaitu tahapan dilaksanakannya anggaran oleh semua unit kerja yang ada di dalam perusahaan. Untuk kepentingan pengawasan setiap manajer membuat laporan realisasi anggaran. Setelah di analisis anggaran disampaikan pada redaksi.

Dari uraian diatas penulis artikan bahwa prosedur penyusunan terdiri dari empat tahap, yaitu penentuan pedoman perencanaan anggaran, persiapan anggaran, tahap penentuan anggaran dan tahap pelaksanaan anggaran.

Menurut *Robert N. Anthony and Vijay govindarjan* yang di terjemahkan oleh *Kurniawan tjakrawala (2008:9)* mengemukaan proses penyusunan anggaran suatu perusahaan sebagai berikut:

> "1. Departemen Anggaran, yang biasanya melaporkan kepada pengawas perusahaan, menyusun arus informasi dari sistem pengkontrolan anggaran.
> 2. Panitia Anggaran, terdiri dari anggota senior manajemen, seperti bagian esekutif, kepala bagian operasi dan bagian kepala keuangan."

Menurut uraian diatas bahwa proses penyusunan anggaran dapat dilakukan dengan menggunakan komputer, khususnya internet, fungsi ini dapat dilakukan dengan lebih sedikit kopian dan kesalahan perhitungan, dan lebih cepat. Panitia anggaran melakukan peranan penting dalam perusahaan yang besar, panitia anggaran mungkin hanya sampai pejabat pelaksanaan senior yang menilai anggaran untuk unit bisnis.

2.1.1.8 Tujuan Penyusunan Anggaran.

Anggaran merupakan alat dalam manajemen yang memberikan petunjuk mengenai beberapa perkiraan yang tersedia pada suatu saat dan untuk beberapa lama, tujuan penyusunan anggaran dalam setiap perusahaan pada dasarnya sama, yaitu merencanakan posisi anggaran untuk suatu periode tertentu yang akan datang.

Menurut RA Supriyono yang dikutip oleh Tendi Haruman dan Sri Rahayu (2007:6) Tujuan penyusunan anggaran adalah :

1. “ Untuk menyatakan harapan/sasaran perubahan secara jelas dan formal. Sehingga bisa menghindari kerancuan dan memberikan arah terhadap apa yang hendak dicapai manajemen.
2. Untuk mengkomunikasikan harapan manajemen kepada pihak-pihak yang terkait sehingga anggaran dimengerti, didukung dan dilaksanakan.
3. Untuk menyediakan rencana rinci mengenai aktivitas dengan maksud mengurangi ketidakpastian dan memberikan pengarahan yang jelas bagi individu dan kelompok dalam upaya mencapai tujuan perusahaan
4. Untuk mengkoordinasikan cara/metode yang akan ditempuh dalam rangka memaksimalkan sumber daya
5. Untuk menyediakan alat pengukur dan mengendalikan kinerja individu dan kelompok, serta menyediakan informasi yang mendasari perlu tidaknya tindakan koreksi.”

Berdasarkan definisi diatas, penulis dapat menyimpulkan bahwa tujuan dari penyusunan anggaran adalah untuk Memberikan batasan atas jumlah dana yang dicari dan digunakan, Merasionalkan sumber dana dan investasi dana agar dapat mencapai hasil yang maksimal, Menampung dan menganalisis serta memutusakan setiap usulan yang berkaitan dengan keuangan dan Menyempurnakan rencana yang telah disusun karena dengan anggaran, lebih jelas dan nyata terlihat.

2.1.2 Belanja

2.1.2.1 Definisi Belanja

Definisi belanja menurut *PP No. 24 Tahun 2005* adalah sebagai berikut :

> “ Belanja adalah semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Negara / Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.”

Definisi lain dari belanja ini adalah seperti yang dijelaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri *No. 13 Tahun 2006* sebagai berikut :

“ Belanja adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. ”

Dari uraian di atas belanja adalah pengeluaran dana dari kas yang mengurangi dana lancar dari tahun yang bersangkutan dan dari Kedua definisi tersebut di atas menjelaskan bahwa transaksi belanja akan menurunkan ekuitas dana pemerintah daerah. dalan hal ini belanja di bagi menjadi :

1. Belanja Langsung.

Belanja Langsung, yaitu belanja yang dipengaruhi secara langsung oleh adanya program dan kegiatan yang direncanakan. Jenis Belanja Langsung dapat berupa Belanja Pegawai/ Personalia, Belanja Barang/ Jasa, Belanja Pemeliharaan dan Belanja Perjalanan Dinas.

Keberadaan anggaran Belanja Langsung merupakan konsekuensi karena adanya program atau kegiatan. Karakteristik Belanja Langsung adalah bahwa input (alokasi belanja) yang ditetapkan dapat diukur dan diperbandingkan der.gan Ouput yang dihasilkan. Variabilitas jumlah komponen Belanja Langsung sebagian besar dipengaruhi oleh target kinerja atau tingkat pencapaian program atau kegiatan yang diharapkan.

2. Belanja Tidak Langsung

Belanja Tidak Langsung yaitu belanja yang tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya program atau kegiatan. Jenis Belanja Tidak Langsung dapat berupa

Belanja Pegawai/Personalia, Belanja Barang/Jasa. Belanja Pemeliharaan dan Belanja Perjalanan Dinas.

Keberadaan Anggaran Belanja Tidak Langsung bukan merupakan konsekuensi dan atau tiada suatu program atau kegiatan. Belanja Tidak Langsung digunakan secara periodik (umumnya bulanan) dalam rangka koordinasi penyelenggaraan kewenangan pemerintah Daerah yang bersifat umum.

Belanja Tidak Langsung pada dasarnya merupakan belanja yang digunakan secara bersama-sama (*common cost*) untuk melaksanakan seluruh program atau kegiatan unit kerja. Oleh karena itu dalam perhitungan SAB, anggaran belanja tidak langsung dalam satu tahun anggaran (anggaran tahunan belanja tidak langsung) harus dialokasikan ke setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

Program atau kegiatan yang memperoleh alokasi belanja tidak langsung adalah program atau kegiatan Non Investasi. Program atau kegiatan investasi yang menambahkan aset daerah tidak menerima alokasi anggaran tahunan belanja tidak langsung, karena ouput program atau kegiatan investasi adalah merupakan aset daerah yang dimanfaatkan lebih satu tahun anggaran. Anggaran belanja tidak langsung hanya digunakan untuk satu tahun anggaran seperti halnya out put program atau kegiatan non investasi.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa Standar Alokasi Belanja (SAB) merupakan hasil penjumlahan belanja langsung setiap program atau

kegiatan dengan belanja tidak langsung yang dialokasikan pada program atau kegiatan yang bersangkutan. Jumlah belanja menjadi standar untuk mengevaluasi program atau kegiatan yang akan dilaksanakan oleh setiap unit kerja berdasarkan tingkat pencapaian program atau kegiatan yang diharapkan.

2.1.2.2 Klasifikasi Belanja Daerah

Menurut *Abdul Halim* dalam bukunya Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah.

> "Belanja adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran."

Klasifikasi Menurut Ketentuan *Undang-Undang di Bidang Keuangan Negara Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 19 ayat (2) Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003* tentang Keuangan Negara, disebutkan bahwa :

> "rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga (di tingkat pemerintah pusat) dan rencana kerja dan anggaran SKPD (di tingkat pemerintah daerah) disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai."

Menurut *Pasal 15 ayat (5) dan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003*, ditetapkan bahwa :

> "Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah (APBN/APBD) yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR/DPRD) terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja."

Ketentuan tersebut di atas ditegaskan lagi dengan *Pasal 14 dan 15 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004* tentang Perbendaharaan Negara, yang menyatakan bahwa :

> di dalam dokumen pelaksanaan anggaran perlu diuraikan sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program dan rincian kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja, serta pendapatan yang diperkirakan.

Klasifikasi Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan:

> "Pada Paragraf 34 PSAP Nomor 02 ditetapkan bahwa belanja diklasifikasikan menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja), organisasi dan fungsi. Rincian tersebut merupakan persyaratan minimal yang harus disajikan oleh entitas pelaporan. Selanjutnya dicontohkan pada Paragraf 39 PSAP 02 klasifikasi belanja menurut ekonomi (jenis belanja) yang dikelompokkan lagi menjadi Belanja Operasi, Belanja Modal dan Belanja Lain-lain/Tak Terduga."

2.1.3 Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

2.1.3.1 Definisi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh

pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Menurut *Abdul Halim (2007:117)* mengemukakan bahwa :

> "APBD dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah, dimana suatu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu, dan dipihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran yang dimaksud".

Adapun pengertian lain dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menurut *(Mardiasmo danKirana Jaya,2011:34):*

> "Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan kebijak sanaan keuangan tahunan pemerintah daerah yang disusun berdasarkan ketentuan peundang-undangan yang berlaku serta berbagai pertimbangan lainnya dengan maksud agar penyusunan, pengendalian dan evaluasi anggaran pendapatan dan belanja daerah mudah dilakukan. Pada sisilain APBD dapat pula menjadi sasaran bagi pihak tertentu untuk melihat atau mengetahui kemampuan daerah baik dari sisi pendapatan maupun belanja."

Menurut Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Daerah Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dinyatakan dalam pasal 1 buitir 13 APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang di tetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Pasal 1 (6) disebutkan bahwa pengertian dari Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Sedangkan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah (Pasal 1 (8)).

Sekretaris Daerah selaku Koordinator pengelolaan keuangan daerah mempunyai tugas koordinasi di bidang penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan APBD, penyusunan rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD, serta penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD berpedoman kepada RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah).

Berikut ini adalah **JADWAL PENYUSUNAN APBD** berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006.

No.	URAIAN	WAKTU	KETERANGAN
A.	APBD		
1.	Penyusunan RKPD	Akhir Bulan Mei	
2.	Penyampaian Rancangan KUA (Kebijakan Umum Anggaran) kepada Kepala Daerah	Awal Bulan Juni	1 Bulan
3.	Penyampaian Rancangan KUA dari Kepala Daerah kepada DPRD	Pertengahan Bulan Juli	3 Minggu
4.	KUA disepakati antara Kepala Daerah dengan DPRD	Minggu Pertama Bulan Juli	1 Minggu
5.	Penyusunan Rancangan PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara)		1 Minggu
6.	Penyampaian Rancangan PPAS ke DPRD	Minggu Kedua Bulan Juli	3 Minggu
7.	PPAS disepakati antara Kepala Daerah dengan	Akhir Buli Juli	

	DPRD		
8.	Penetapan Pedoman Penyusunan RKA – SKPD oleh Kepala Daerah	Awal Bulan Agustus	1 Minggu
9.	Penyampaian Raperda APBD kepada DPRD	Minggu Pertama Bulan Oktober	2 Bulan
10.	Pengambilan keputusan bersama DPRD dan Kepala Daerah terhadap RAPBD	Paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan (awal bulan Desember)	
11.	Penetapan hasil evaluasi	15 hari kerja (pertengah bulan Desember)	
12.	Penetapan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan KDH tentang penjabaran APBD bila sesuai hasil evaluasi	Akhir Desember (31 Desember)	
13.	Penyempurnaan sesuai hasil evaluasi	7 hari kerja	Akhir Bulan Desember
14.	Pembatalan berdasarkan hasil evaluasi		7 hari kerja setelah hasil evaluasi dari Menteri Dalam

			Negeri/Gubernur
15.	Penghentian dan pencabutan pelaksanaan Peraturan Daerah tentang APBD bersama DPRD	7 hari kerja	Awal Bulan Januari
16.	Penetapan keputusan pimpinan DPRD tentang penyempurnaan Peraturan Daerah APBD dan penyampaian hasil penyempurnaan berdasarkan hasil evaluasi	3 hari setelah keputusan ditetapkan	
17.	Penetapan Peraturan Daerah APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD	31 Desember	
18.	Penyampaian Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD kepada Menteri Dalam	7 hari kerja	

	Negeri/Gubernur		
B. DALAM HAL DPRD TIDAK MENGAMBIL KEPUTUSAN TERHADAP RAPERDA TENTANG APBD			
1.	Penyampaian Rancangan Peraturan Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri/Gubernur dalam hal DPRD tidak mengambil keputusan bersama terhadap Raperda tentang APBD sampai dengan batas waktu yang ditetapkan UU	Paling lama 15 hari setelah Raperda tidak disetujui DPRD (Pertengahan Bulan Desember)	
2.	Pengesahan Menteri Dalam Negeri/Gubernur terhadap Rancangan Peraturan Kepala Daerah	Paling Lama 30 hari kerja (Pertengahan Bulan Januari)	1 (satu) Bulan
C. APBD BAGI DAERAH YANG BELUM MEMILIKI DPRD			
1.	Penyampaian Rancangan KUA dan PPAS kepada Menteri Dalam Negeri/Gubernur bagi daerah yang belum memiliki DPRD	Pertengahan Bulan Juni	
2.	Persetujuan Menteri Dalam Negeri/Gubernur	Minggu Pertama Bulan Juli	15 hari
3.	Penyampaian Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD	30 hari kerja sejak KUA dan PPAS	Minggu Pertama Bulan Agustus

		disahkan Menteri Dalam Negeri/Gubernur	

Rancanagan APBD sendiri terbagai dalam dua sisi yaitu sebelah kiri adalah Pendapatan dan sebelah kanan Pengeluaran. Pendapatan dapat diperoleh dari pendapatan rutin daerah atau Pendapatan Asli Daerah (PAD), pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah atau Intansi yang lebih tinggi yang sekarang dikenal dengan nama Dana Perimbangan, dan dari Pinjaman darah. Pengeluaran dana APBD ini secara garis besar dikelompokan kedalam dua kelompok yaitu Pengeluaran Rutin dan Pengeluaran Pembangunan, salah satu pengeluaran dalam APBD yang dianggarkan yaitu anggaran belanja pembangunan.

Anggaran belanja pembangunan disusun atas dasar kebutuhan nyata yaitu untuk membangun daerah lebih berpotensi dan menjadikan masyarakat lebih sejahtra dan terpenuhinya kebutuhan untuk melakukan pertumbuhan ekonomi.

2.1.3.2 Karakteristik Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

Dalam reformasi keuangan daerah perubahan ditandai dengan pelaksanaan otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah tersebut membawa dampak perubahan karakteristik APBD. Karakteristik APBD diera reformasi menurut *Abdul Halim,MBA, Akt. (2008:4)* adalah sebagai berikut:

1. Perhitungan APBD menjadi satu dengan pertanggungjawaban kepada daerah (pasal 38 PP No.108 Tahun 2000).
2. Bentuk laporan pertanggungjawaban akhirtahun anggaran terdiri atas:
   a. Laporan perhitungan APBD
   b. Nota perhitungan APBD
   c. Laporan Aliran Kas
   d. Neraca Daerah dilengkapi dengan penilaian kinerja berdasarkan tolak ukur Renstra (Pasal 38 PP No. 105 Tahun 2000).
3. Pinjaman APBD tidak lagi termasuk kedalam pos pendapatan (yang menunjukan hak pemerintah daerah), tetapi masuk kedalam pos penerimaan (yang belum tentu menjadi hak pemerintah daerah).
4. Masyarakat termasuk dalam unsure penyusunan APBD disamping Pemda yang terdiri atas kepala daerah dan DPPD.
5. Indikator kinerja Pemda tidak hanya mencakup
   a. Perbandingan antara anggaran dengan realisasinya.
   b. Perbandingan antara standar biaya dengan relisasinya.
   c. Target dan persentase fisik proyek tetapi juga meliputi standar pelayanan yang diharapkan.
6. Laporan pertanggungjawaban kepala daerah pada akhir tahun anggaran yang bentuknya adalah laporan perhitungan APBD dibahas oleh DPRD dan mengandung konsekuensi terhadap masa jabatan kepala Daerah apabila dua kali ditolak oleh DPRD.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa APBD pada era reformasi memiliki karakteristik struktur, perhitungan dan pertanggungjawaban yang dapat dikatakan sempurna. Hal tersebut ditandai dengan adanya penerapan system akuntansi yang sempurna dan akuntabilitas merupakan salahsatu prinsip dasar penyusunan. Selain itu pengawasan terhadap APBD juga menjadi lebih ketat karena melibatkan unsur masyarakat yang diwakili oleh DPRD.

2.1.3.3 Fungsi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

Pengertian Anggaran Pemerintah dan Anggaran Organisasi sebenarnya tidak jauh berbeda, baik dalam proses penyusunannya maupun dalam tujuan dibuatnya anggaran selain itu anggaran dalam pemerintah daerah memiliki fungsi sebagai berikut :

Fungsi dari Anggaran Belanja menurut *Abdul halim (2008:13)* adalah :

" a. Sebagai pedoman pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah adalah satu periode di masa yang akan datang.

b. Sebagai alat ukur untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat daerah

c. Sebagai alat pengawasan bagi masyarakat daerah terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah.

d. Sebagai alat mengevaluasian kinerja pemerintah daerah dalam periode tertentu."

Menurut *M. Nafarin (2000:15)*dalam bukunya Fungsi anggaran adalah :

"1. Fungsi perencanaan

Anggaran merupakan alat perencanaan tertulis menurut pemikiran yang teliti danakan memberikan gambaran yang lebih nyata/jelas dalam unit dan uang.

2. Fungsi pelaksanaan

Anggaran merupakan pedoman dalam pelaksanaan pekerjaan, sehingga pekerjaan dapat dilaksanakan secara selaras dalam mencapai tujuan sehingga anggaran merupakan alat penting untuk menyelaraskan (koordinasi) setiap bagian kegiatan.

3. Fungsi pengawasan

Anggaran merupakan alat pengawasan (*controlling*) yang berarti bahwa mengevaluasi (menilai) terhadap pelaksanaan pekerjaan dengan cara :

a. Memperbandingkan realisasi dengan rencana anggaran.

b. Melakukan tindakan perbaikan apabila dipandang perlu (apabila terdapat penyimpangan yang merugikan).”

2.1.3.2 Dasar Hukum Penggunaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

Dalam Pengelolaan keuangan daerah ini tentu harus dilakukan sesuai dengan kebijakan pemerintah, salah satunya adalah dengan adanya Permendagri No. 13 Tahun 2006 dan Pemendagri No.59 Tahun 2007 yang mengatur tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah (APBD) ini terdiri atas berbagai aktivitas yaitu mulai dari penyusunan rancangan, penetapan, pelaksanaan, serta Pertanggung jawaban APBD. Proses ini juga dilengkapi dengan formulir-formulir

yang digunakan. Selain itu ,di dalam Permendagri ini juga diatur mengenai waktu-waktu penyelesaian setiap aktivitas, misalnya penyusunan laporan realisasi semester pertama APBD paling lambat minggu kedua bulan juli tahun anggaran APBD yang bersangkutan . Pada akhir seluruh proses diharapkan Pemda dapat menyajikan pertanggung jawaban .

Menurut *Abdul Halim* dalam bukunya *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah (2008:2)* menyatakan bahwa daasar hukum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah:

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
2. Undang-Undanmg Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 1975 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 tentang penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.
5. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 900-009 Tahun 1980 tentang Manual Admistrasi Keuangan Daerah.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan APBD.
7. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retrebusi Daerah.

8. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1999 tentang Bentuk dan Susunan Perhitungan APBD.

2.1.4 Sumber Penggunaan dan Pengeluaran Dana pada BAPPEDA

Berdasarkan UU 33 Tahun 2003 dan UU 28 Tahun 2009 Sumber-sumber Pendanaan berasal dari :

1. PAD
   a) Pajak Daerah
   b) Retribusi Daerah
   c) Hal.Pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan
   d) Lain-lain PAD yang sah
2. Dana Perimbangan
   a) Dana Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak
   b) Dana Alokasi Umum (DAU)
   c) Dana Alokasi Khusus (DAK)
3. Lain-lain Penapatan yang sah
   a) Dana Hibah
   b) Dana Darurat
   c) Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi/Pemerintah Daerah Lainnya
   d) Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus
   e) Bantuan dan dari provinsi/Pemerintah Daerah Lainnya

Sedangkan pengeluaran dana pada Bappeda dapat di urutkan sebagai berikut :

1. Belanja Pegawai
   a) Gaji dan tunjangan

b) Tambahan Penghasilan PNS

2. Program Pelayanan administrasi Kantor
   a) Penyediaan jasa komunikasi
   b) Penyediaan peralatan dan perlengkapan kantor
   c) Penyediaan komponen instalasu listik kantor/bangunan
3. Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur
   a) Pemeliharaan Gedung kantor
   b) Pemeliharaan Kendaraan dinas
4. Program Peningkatan Disiplin dan Sumber Daya Aparatur
   a) Pengadaan pakaian dinas beserta perlengkapannya
   b) Pendidikan dan pelatihan formal
5. Program Peningkatan Pengembangan Sistim Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan
6. Program Kerja sama Urusan dan Perencanaan Pembangunan
7. Program Perencanaan Pembangunan ekonomu
8. Program Perencanaan Sosial Budaya
9. Program Perencannaan Prasarana wilayah dan Sumber daya alam salah satunya program Perencannaan Pembangunan fisik dan kewilayahan