

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Anggaran

Proses penganggaran adalah sebuah proses penting yang sering kali menjadi perhatian tersendiri bagi sebuah organisasi sektor publik. Pendekatan-pendekatan penyusunan anggaran juga telah berkembang sedemikian rupa mengikuti perkembangan zaman dan dinamika kebutuhan organisasi sektor publik sendiri (Deddi Nordiawan, 2006 : 43).

2.1.1 Pengertian Anggaran

Kata “anggaran” merupakan terjemahan dari kata “*budget*” dalam bahasa Inggris. Akan tetapi, kata tersebut sebenarnya berasal dari bahasa Perancis, “*bougette*” yang berarti *a small bag* atau satu tas kecil. Kata “*budget*” tersebut pertama kali digunakan secara formal sebagai suatu rencana keuangan pemerintah pada tahun 1733, yaitu ketika Menteri Keuangan Inggris membawa satu tas kecil yang berisi proposal keuangan pemerintah yang akan disampaikan kepada parlemen, kemudian mengatakan *let’s open the budget* atau kita buka *budget* (Edwards, et.al., 1959 dalam Bahtiar Arif, dkk, 2009 : 122).

Pengertian anggaran kemudian terus berkembang, The National Committee on Governmental Accounting atau Komite Nasional Akuntansi Pemerintahan Amerika Serikat memberikan definisi anggaran sebagai berikut :

Anggaran adalah satu rencana kegiatan yang diukur dalam satuan uang yang berisi perkiraan belanja dalam satu periode tertentu dan sumber yang diusulkan untuk membiayai belanja tersebut.

2.1.2 Fungsi Anggaran

Menurut Nordiawan, (2006:48), fungsi anggaran dalam manajemen organisasi sektor publik, antara lain :

- 1) Anggaran sebagai Alat Perencanaan
- 2) Anggaran sebagai Alat Pengendalian
- 3) Anggaran sebagai Alat Kebijakan
- 4) Anggaran sebagai Alat Politik
- 5) Anggaran sebagai Alat Koordinasi dan Komunikasi
- 6) Anggaran sebagai Alat Penilaian Kinerja
- 7) Anggaran sebagai Alat Motivasi

2.1.3 Jenis-Jenis Anggaran

Secara garis besar, anggaran dapat diklasifikasikan menjadi (Deddi Nordiawan, 2006 : 50) :

- 1) Anggaran Operasional dan Anggaran Modal

Berdasarkan jenis aktivitasnya, anggaran dibagi menjadi anggaran operasional dan anggaran modal. Anggaran operasional digunakan untuk merencanakan kebutuhan dalam menjalankan operasi sehari-hari dalam kurun waktu satu tahun. Sedangkan anggaran modal menunjukkan rencana jangka panjang dan pembelanjaan atas aktiva tetap seperti gedung, peralatan, kendaraan, perabot, dan sebagainya.

2) Anggaran Tentatif dan Anggaran Enacted

Berdasarkan status hukumnya, anggaran dibagi menjadi anggaran tentatif dan anggaran *enacted*. Anggaran tentatif adalah anggaran yang tidak memerlukan pengesahan dari lembaga legislatif karena kemunculannya yang dipicu oleh hal-hal yang tidak direncanakan sebelumnya. Sebaliknya, anggaran *enacted* adalah anggaran yang direncanakan kemudian dibahas dan disetujui oleh lembaga legislatif.

3) Anggaran Dana Umum dan Anggaran Dana Khusus

Dalam pemerintahan, kekayaan negara (dana) dibagi menjadi Dana Umum dan Dana Khusus. Dana umum digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan yang bersifat umum dan sehari-hari, sedangkan Dana khusus dicadangkan/dialokasikan khusus untuk tujuan tertentu, misalnya dana pelunasan utang yang digunakan khusus untuk pembayaran utang.

4) Anggaran Tetap dan Anggaran Fleksibel

Dalam anggaran tetap, apropriasi belanja sudah ditentukan jumlahnya di awal tahun anggaran. Sedangkan anggaran fleksibel yakni harga barang/jasa per unit telah ditetapkan namun jumlah anggaran secara keseluruhan akan berfluktuasi bergantung pada banyaknya kegiatan yang dilakukan.

5) Anggaran Eksekutif dan Anggaran Legislatif

Berdasarkan penyusunnya, anggaran dapat dibagi menjadi anggaran eksekutif dan anggaran legislatif. Anggaran eksekutif adalah anggaran

yang disusun oleh lembaga eksekutif, dalam hal ini pemerintah, sedangkan anggaran legislatif adalah anggaran yang disusun oleh lembaga legislatif tanpa melibatkan pihak eksekutif.

2.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Berdasarkan dari UU No. 23 Tahun 2014 mengenai pemerintah daerah, dalam pasal 2 menyebutkan bahwa "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa.*"

Menurut pembagian daerah tersebut berarti APBD di tingkat provinsi yang ditetapkan secara bersama antara gubernur dengan DPRD tingkat I. APBD yang berada di tingkat kabupaten/kota ditetapkan secara bersama oleh bupati/wali kota dengan DPRD yang berada ditingkat II. APBD ditetapkan melalui Perda selambat-lambatnya dalam satu bulan setelah ditetapkan APBN.

2.2.1 Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Menurut Moh. Mahsun, Firma Sulistiyowati, dan Heribitus Andre Purwanugraha dalam buku Akuntansi Sektor Publik, (2011 : 81) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah daftar yang memuat rincian penerimaan daerah dan pengeluaran/belanja daerah selama satu tahun yang ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda) untuk masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Pendapatan daerah merupakan hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Belanja daerah dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Belanja daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.

2.2.2 Landasan Hukum Penyusunan APBD

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
2. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah

APBD disusun sebagai pedoman pendapatan dan belanja dalam melaksanakan kegiatan pemerintah daerah. Sehingga dengan adanya APBD, pemerintah daerah sudah memiliki gambaran yang jelas tentang apa saja yang akan diterima sebagai pendapatan dan pengeluaran apa saja yang harus dikeluarkan, selama satu tahun. Dengan adanya APBD sebagai pedoman, kesalahan, pemborosan, dan penyelewengan yang merugikan dapat dihindari.

2.2.3 Sistematika APBD

Menurut Moh. Mahsun, Firma Sulistiyowati, dan Heribitus Andre Purwanugraha dalam buku Akuntansi Sektor Publik, (2011 : 83) struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), terdiri dari :

1) Pendapatan

Pendapatan adalah penerimaan daerah dalam bentuk peningkatan aktiva atau penurunan utang dari berbagai sumber dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Pendapatan terdiri dari: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.

2) Belanja

Belanja daerah adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode Anggaran. Belanja terdiri dari: Belanja Aparatur Daerah, Belanja Pelayanan Publik, Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan, Belanja Tak Terduga.

3) Pembiayaan

Pembiayaan adalah sumber-sumber penerimaan dan pengeluaran daerah yang dimaksudkan untuk menutupi defisit anggaran atau sebagai alokasi surplus anggaran. Adanya pos pembiayaan merupakan upaya agar APBD makin inovatif yaitu dapat memisahkan pinjaman dari pendapatan daerah.

2.2.4 Fungsi APBD

Peraturan menteri dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 menyebutkan bahwa APBD memiliki beberapa fungsi sebagai berikut :

1. Fungsi Otorisasi

Fungsi otorisasi berarti APBD menjadi dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

2. Fungsi Perencanaan

Fungsi perencanaan berarti APBD menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

3. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan berarti APBD menjadi pedoman untuk menilai (mengawasi) apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sudah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

4. Fungsi Alokasi

Fungsi alokasi berarti APBD dalam pembagiannya harus diarahkan dengan tujuan untuk mengurangi pengangguran, pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

5. Fungsi Distribusi

Fungsi distribusi berarti APBD dalam pendistribusiannya harus memerhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

6. Fungsi Stabilisasi

Fungsi stabilitasi berarti anggaran daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

2.2.5 Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Menurut Bastian (2006 : 274), “Kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi”. Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan, dengan memperhitungkan indikator masukan (input), keluaran (output), hasil, manfaat, dan dampak. Analisis kinerja dapat dilakukan dalam 3(tiga) bagian yaitu (Mahmudi, 2007 : 122) :

1. Analisis Pendapatan

Analisis terhadap kinerja pendapatan daerah secara umum terlihat dari realisasi pendapatan dan anggarannya. Apabila realisasi melampaui anggaran (target) maka kinerja dapat dinilai dengan baik. Penilaian kinerja pendapatan pada dasarnya tidak cukup hanya melihat apakah realisasi pendapatan daerah telah melampaui target anggaran, namun perlu dilihat lebih lanjut komponen pendapatan apa yang paling berpengaruh. Berdasarkan laporan realisasi anggaran, kita dapat melakukan analisis pendapatan daerah dengan cara:

a. Analisis Varians (Selisih) Anggaran Pendapatan

Analisis Varians anggaran pendapatan dilakukan dengan cara menghitung selisih antara realisasi pendapatan dengan yang di anggarkan. Biasanya selisih anggaran sudah di informasikan dalam laporan realisasi anggaran yang sudah disajikan oleh pemerintah daerah. Informasi selisih anggaran tersebut sangat membantu pengguna laporan dalam memahami dan menganalisis kinerja pendapatan.

Pada prinsipnya, anggaran pendapatan merupakan batas minimal jumlah pendapatan yang ditargetkan harus diperoleh oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah dikatakan memiliki kinerja pendapatan yang baik apabila mampu memperoleh pendapatan yang melebihi jumlah yang dianggarkan (target anggaran). Sebaliknya apabila realisasi pendapatan dibawah jumlah yang dianggarkan, maka hal itu dinilai kurang baik. Apabila target pendapatan dapat dicapai bahkan terlampaui, maka hal itu tidak terlalu mengejutkan karena memang seharusnya demikian. Selisih lebih realisasi pendapatan merupakan selisih yang diharapkan (*favourable variance*), sedangkan selisih kurang merupakan selisih yang tidak diharapkan (*unfavourable variance*).

Contoh:

Realisasi Pendapatan 2013	5.863.492.629,56
Anggaran Pendapatan 2013	5.787.695.079,05
<hr/>	
Selisih	75.797.550,51

b. Analisis Rasio Keuangan

Menurut Abdul Halim (2007:232) analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi. Selain itu, dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan dengan rasio keuangan yang dimiliki pemda tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun yang potensi daerahnya relatif sama untuk melihat bagaimana posisi rasio keuangan

pemda tersebut terhadap pemda lainnya.

Beberapa rasio yang dapat dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD antara lain (Mahmudi, 2007 : 128) :

1) Rasio Derajat Desentralisasi

Derajat desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah Pendapatan Asli Daerah dengan total penerimaan daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi. Rasio ini dirumuskan sebagai berikut (Mahmudi, 2007:128) :

$$\text{Derajat Desentralisasi} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

Contoh:

$$\begin{aligned} \text{Derajat Desentralisasi} &= \frac{5.863.492.629,56}{5.863.492.629,56} \times 100\% \\ &= 100\% \end{aligned}$$

2) Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah

Rasio efektivitas PAD menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai dengan yang ditargetkan. Kemampuan memperoleh PAD dikategorikan efektif apabila rasio ini mencapai minimal 1 atau 100%. Rasio ini

dirumuskan sebagai berikut (Mahmudi, 2007:129) :

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Target Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

Contoh:

$$\begin{aligned} \text{Rasio Efektivitas} &= \frac{5.863.492.629,56}{5.787.695.079,05} \times 100\% \\ &= 101\% \end{aligned}$$

2. Analisis Belanja

Analisis belanja daerah sangat penting dilakukan untuk mengevaluasi apakah pemerintah daerah telah menggunakan APBD secara ekonomis, efisien, dan efektif (*value for money*). Sejauh mana pemerintah daerah telah melakukan efisiensi anggaran, menghindari pengeluaran yang tidak perlu dan pengeluaran yang tidak tepat sasaran. Kinerja anggaran belanja daerah dinilai baik apabila realisasi lebih rendah dari jumlah yang di anggarkan, hal itu menunjukkan adanya efisiensi anggaran. Belanja daerah penting juga dianalisis keserasian belanjanya karena hal ini terkait dengan fungsi anggaran sebagai alat distribusi, alokasi, dan stabilisasi. Berdasarkan informasi pada laporan realisasi anggaran kita dapat melakukan analisis anggaran belanja dengan cara (Mahmudi, 2007 : 142):

a. Analisis Varians Belanja

Analisis varians merupakan analisis terhadap perbedaan atau selisih antara realisasi dengan anggaran. Berdasarkan laporan realisasi anggaran yang disajikan, pembaca laporan dapat mengetahui secara langsung

besarnya varians anggaran belanja dengan realisasinya yang biasa dinyatakan dalam bentuk nilai nominalnya atau persentasenya. Kinerja pemerintah daerah dinilai baik apabila jika realisasi belanja lebih rendah dari yang dianggarkan, jika realisasi belanja lebih besar dari jumlah yang dianggarkan maka hal itu mengindikasikan adanya kinerja anggaran yang kurang baik.

Contoh:

Realisasi Belanja 2013	30.877.302.007,00
Anggaran Belanja 2013	31.908.208.306,35
<hr/>	
Selisih	-1.030.906.299,35

b. Analisis Keserasian Belanja

Rasio ini menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja secara optimal. Semakin tinggi persentase dana yang di alokasikan untuk belanja yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil. Analisis keserasian belanja antara lain berupa:

1. Analisis Belanja Operasi terhadap Total Belanja

Analisis belanja operasi terhadap total belanja merupakan perbandingan antara total belanja operasi dengan total belanja daerah. Rasio ini menginformasikan kepada pembaca laporan mengenai porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk belanja operasi. Belanja operasi merupakan belanja yang manfaatnya habis dikonsumsi dalam satu tahun anggaran, sehingga belanja operasi ini sifatnya jangka

pendek dan dalam hal tertentu sifatnya rutin atau berulang. Pada umumnya proporsi belanja operasi mendominasi total belanja daerah, yaitu antara 60-90 persen. Rasio belanja operasi terhadap total belanja dirumuskan sebagai berikut (Mahmudi, 2007:150) :

$$\text{Rasio Belanja Operasi} = \frac{\text{Realisasi Belanja Operasi}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

Contoh:

$$\begin{aligned} \text{Rasio Belanja Operasi} &= \frac{19.274.484.012,00}{30.877.302.007,00} \times 100\% \\ &= 62\% \end{aligned}$$

2. Belanja Modal terhadap Total Belanja

Analisis belanja modal terhadap total belanja merupakan perbandingan antara total realisasi belanja modal dengan total belanja daerah. Berdasarkan rasio ini, pembaca laporan dapat mengetahui porsi belanja daerah yang dialokasikan untuk investasi dalam bentuk belanja modal pada tahun anggaran bersangkutan. Berbeda dengan belanja operasi yang bersifat jangka pendek dan rutin, pengeluaran belanja modal yang dilakukan saat ini akan memberikan manfaat jangka menengah dan panjang. Belanja modal ini akan mempengaruhi neraca pemerintah daerah, yaitu menambah aset daerah. Rasio belanja modal ini dirumuskan sebagai berikut (Mahmudi, 2007:151) :

$$\text{Rasio Belanja Modal} = \frac{\text{Realisasi Belanja Modal}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

Contoh:

$$\begin{aligned} \text{Rasio Belanja Modal} &= \frac{11.602.817.995,00}{30.877.302.007,00} \times 100\% \\ &= 38\% \end{aligned}$$

c. Rasio Efisiensi Belanja

Rasio efisiensi belanja ini digunakan untuk mengukur tingkat penghematan anggaran yang dilakukan pemerintah. Angka yang dihasilkan dari rasio efisiensi ini tidak bersifat absolut, tetapi relatif. Artinya tidak ada standar baku yang dianggap baik untuk rasio ini. Kita hanya dapat mengatakan bahwa tahun ini belanja pemerintah daerah lebih efisien dibanding tahun sebelumnya. Pemerintah daerah di nilai telah melakukan efisiensi anggaran jika rasio efisiensinya kurang dari 100%. Sebaliknya jika melebihi 100% maka mengindikasikan terjadinya pemborosan anggaran. Rasio efisiensi belanja dirumuskan sebagai berikut (Mahmudi, 2007:152) :

$$\text{Rasio Efisiensi Belanja} = \frac{\text{Realisasi Belanja}}{\text{Anggaran Belanja}} \times 100\%$$

Contoh:

$$\begin{aligned} \text{Rasio Efisiensi Belanja} &= \frac{30.877.302.007,00}{31.908.208.306,35} \times 100\% \\ &= 97\% \end{aligned}$$