

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Pengertian Anggaran

Anggaran memiliki fungsi penting dalam organisasi sektor publik, terutama organisasi pemerintahan. Anggaran dapat diinterpretasikan sebagai paket pernyataan mengenai perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode yang akan datang. Dalam anggaran selalu dilengkapi data penerimaan dan pengeluaran yang terjadi di masa lalu. Kebanyakan organisasi sektor publik membedakan antara penerimaan dan tambahan modal, serta tambahan pendapatan dan pengeluaran. Hal itu akan berdampak dalam pemisahan penyusunan anggaran tahunan dan anggaran modal tahunan.

Terdapat beberapa pengertian anggaran, diantaranya :

- a. Anggaran adalah pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai dalam periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial (Mardiasmo, 2009).
- b. Anggaran adalah rencana kegiatan yang diciptakan dalam bentuk finansial, meliputi usulan pengeluaran yang diperkirakan dalam suatu periode waktu, serta usulan cara-cara memenuhi pengeluaran tersebut (Sugijanto dkk., 1995 : 22).

- c. Suatu rencana yang disusun dengan sistematis yang meliputi semua aktivitas perusahaan yang dinyatakan dalam unit atau kesatuan moneter yang berlaku untuk jangka waktu tertentu (Munandar, 2011).

Dari ketiga definisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa definisi anggaran adalah dokumen yang berisi estimasi kinerja, baik berupa penerimaan dan pengeluaran, dan disajikan dalam satuan moneter yang akan dicapai pada periode waktu tertentu dan menyertakan data masa lalu sebagai bentuk penilaian dan pengendalian.

Menurut Robert Anthony dan Vijay Govindarajan (2002), anggaran merupakan alat utama dalam perencanaan jangka pendek yang efektif dan pengendalian dalam organisasi. Sebuah anggaran dilaksanakan biasanya dalam satu tahun dan menyatakan rencana pendapatn biaya untuk tahun yang bersangkutan. Anggaran mempunyai karakteristik sebagai berikut :

- a. Anggaran memperkirakan keuntungan yang potensial dari perusahaan,
- b. Biasanya meliputi waktu selama satu tahun,
- c. Sekali disetujui, anggaran hanya dapat diubah dalam situasi tertentu,
- d. Dinyatakan dalam istilah moneter, meskipun jumlah moneter didukung dengan jumlah non-moneter,
- e. Usulan anggaran disetujui dan diperiksa oleh Pejabat yang lebih tinggi dari Pembuat Anggaran,
- f. Secara berkala kinerja keuangan actual dibanding dengan anggaran dan perbedaanya dianalisis dan dijelaskan.

2.1.2. Prinsip Efisiensi dalam Penyusunan Anggaran

Penyusunan anggaran dilakukan secara efisien, disamping prinsip lainnya yaitu prinsip kemandirian, prinsip prioritas dan disiplin anggaran.

Prinsip Efisiensi merupakan prinsip yang penting dalam penyusunan anggaran. Berdasar atas sasaran dan ketersediaan anggaran, prinsip efisiensi dibagi dalam dua sudut pandang, yaitu :

- a. Efisiensi yang berorientasi anggaran, yaitu Pemerintah telah menentukan anggaran. Dari anggaran yang tersedia dilakukan optimalisasi kegiatan dengan tepat sasaran. Jadi anggaran yang diusahakan mampu membiayai berbagai macam bentuk kegiatan yang berguna dalam menjalankan kehidupan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan,
- b. Efisiensi yang berorientasi kegiatan, yaitu Pemerintah telah menentukan kegiatan yang harus dicapai. Dengan adanya prioritas kegiatan maka pemerintah melakukan pengelolaan yang baik terhadap anggaran dengan prioritas kegiatan pembangunan harus terlaksana.

Efisiensi pembiayaan pembangunan daerah merupakan sebuah usaha yang dilaksanakan dalam rangka penghematan terhadap anggaran yang tersisa dapat dialokasikan ke sektor lainnya. Dengan efisiensi yang dilakukan maka banyak kegiatan pembangunan yang dapat tercakup dari ketersediaan anggaran yang ada.

Pembangunan adalah salah satu patokan standar dalam mengukur tingkat kesejahteraan ataupun kemakmuran dari sebuah masyarakat. Semakin tinggi alokasi dana dalam anggaran pembangunan maka tegambarkan semakin besar perhatian pemerintah terhadap penyelenggaraan pembangunan dalam sebuah

wilayah. Semakin besar pembangunan dalam sebuah wilayah maka pelayanan terhadap masyarakat akan semakin baik dan tingkat kepuasan dari masyarakat dapat dimaksimalkan.

Penyusunan anggaran yang dikelola berdasarkan prinsip efisiensi harus dikelola menggunakan 3 (tiga) azas dasar, yaitu :

- a. Transparasi,
- b. Akuntabilitas, dan
- c. Partisipatif.

Untuk mencapai tujuan tersebut maka diperlukan sebuah formula yang lengkap dan terpadu dari berbagai sistem yang bertujuan agar tidak menimbulkan multitafsir penerapannya dan memudahkan dalam pelaksanaannya, sehingga setiap kebijakan akan memuat dan terkait dengan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan dan pertanggungjawaban anggaran yang telah diberikan.

Pengendalian tingkat efisiensi anggaran dalam perencanaan anggaran perlu memperhatikan beberapa hal, yaitu :

- a. Penetapan secara jelas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Tujuan dan sasaran adalah merupakan suatu kompleksitas dan penggabungan semua kebutuhan yang dibutuhkan oleh segenap elemen yang terdapat dalam komunitas masyarakat dengan heteroginitas yang dimiliki masyarakat tersebut. Tujuan dan sasaran menjadi acuan di dalam menyelenggarakan pembangunan, kegiatan pemerintahan, serta pelayanan kemasyarakatan,

b. Penetapan secara jelas hasil dan manfaat

Hasil dan manfaat adalah merupakan penggambaran daripada tujuan dan sasaran yang ingin dicapai yang telah ditentukan sebelumnya. Hasil merupakan output yang telah dicapai dari kegiatan yang telah dilaksanakan dengan anggaran yang telah disediakan. Sedangkan manfaat adalah pengaruh positif yang didapatkan dari hasil yang telah diperoleh dari kegiatan tersebut. Hasil dan manfaat menjadi tolok ukur dan penggambaran awal bagaimana tujuan dan sasaran dari pembangunan telah berhasil dicapai atau belum.

c. Pencapaian secara jelas indikator kinerja yang ingin dicapai

Indikator kinerja merupakan tolok ukur yang menjadi landasan dalam melakukan kegiatan. Penentuan indikator kinerja merupakan hal yang memegang peran penting karena dengan adanya indikator kinerja maka akan memberikan arah dan acuan dalam melaksanakan setiap tahapan kegiatan yang dilakukan dalam pelaksanaan suatu kegiatan.

d. Penetapan prioritas kegiatan pembangunan harus dilakukan

Prefensi yang terarah dan terukur tercakup dalam skala prioritas. Dengan skala prioritas yang ada, maka akan mampu dengan tepat menentukan pembangunan yang mana yang lebih penting. Dari segenap aspirasi/masukan program pembangunan yang banyak, maka dengan skala prioritas yang ada dapat menyeleksi, menentukan bahwa sesuatu program adalah yang terbaik dari sekian banyak program yang diusulkan.

e. Penetapan perhitungan beban kerja,

Efisiensi akan tercapai lebih baik jika dibuat stratifikasi beban kerja. Beban kerja disini dimaksudkan adalah seberapa besar waktu dan anggaran yang dipergunakan selama memproduksi atau melaksanakan suatu pekerjaan. Semakin kecil dan rendah waktu dan anggaran dalam pengajuan program, maka akan lebih efisien dan demikian pula sebaliknya, semakin besar dan semakin lama waktu dan anggaran yang diperlukan dalam pengerjaan suatu kegiatan maka akan lebih menjauhkan dari prinsip efisien yang diinginkan.

f. Penetapan harga satuan yang rasional,

Dari semua rentetan usaha yang dilaksanakan dalam strategi penerapan prinsip efisiensi, tahap yang terakhir adalah penetapan harga satuan yang rasional. Penetapan ini dilakukan melalui perhitungan yang tepat dengan menggunakan metode komprehensif sehingga tercipta sebuah formula yang mampu memberikan kontribusi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Proses penyusunan anggaran pada dasarnya mempunyai tujuan untuk mengalokasikan sumber daya secara tepat berdasarkan kebijakan Pemerintah, memadankan kebijakan ekonomi makro dan sumber daya yang tersedia, dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran dengan baik. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk menghasilkan kesejahteraan yang maksimal dan peningkatan pelayanan guna kepentingan masyarakat dan pembangunan daerah yang berkelanjutan.

2.1.3. Pengertian Anggaran Negara dan Daerah

Khusus di Indonesia, sistem perekonomian yang dianut didasarkan pada keserasian, keselarasan, dan keseimbangan hubungan antara individu dan masyarakat yang lahir dari kepribadian bangsa Indonesia sendiri (M. Suparmoko, 1986). Sistem perekonomian tersebut di atas bertujuan untuk mewujudkan masyarakat makmur dan adil dengan tetap berpedoman pada Trilogi Pembangunan dimana setiap tahunnya pemerintah menyusun anggaran. Anggaran ini berisi daftar pernyataan rinci tentang jumlah dan jenis penerimaan, jumlah dan jenis pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu, yang selanjutnya disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di tingkat negara dan APBD pada tingkat daerah.

Anggaran negara lebih rinci dapat dikatakan bahwa :

- a. Dengan anggaran negara dapat diketahui terlaksana atau tidaknya kebijakan Pemerintah di masa lalu maupun mendatang atau mundurnya kebijakan yang hendak dicapai Pemerintah di masa yang akan datang,
- b. Dengan anggaran negara maka dapat diketahui realisasi pelaksanaan kebijakan Pemerintah di masa yang lalu,
- c. Anggaran Negara merupakan cerminan dari kebijakan Pemerintah yang dinyatakan dalam satuan uang, baik kebijakan pengeluaran pemerintah untuk suatu periode di masa mendatang maupun kebijakan penerimaan Pemerintah untuk menutup pengeluaran tersebut.

Anggaran Pemerintah Daerah (APBD) adalah rencana operasional keuangan daerah, dimana salah satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-

tingginya guna membiayai seluruh kegiatan dan proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu, sedangkan di pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud.

2.1.4. Peranan dan Fungsi Anggaran Negara dan Daerah

Sebagai peralatan kebijakan penting di bidang ekonomi dan pembangunan, pada umumnya anggaran itu sendiri mempunyai fungsi yang beragam menurut Mustopadidjaya, AR (1997 : 8) sebagai berikut :

- a. Anggaran memberikan arah mengenai pemanfaatan berbagai sumber dalam masyarakat,
- b. Mendorong adanya keseimbangan dalam perekonomian secara makro,
- c. Dengan tekanan kepada distribusi sumber-sumber secara lebih berkeadilan, anggaran dapat menjadi alat untuk mengurangi berbagai kesenjangan,
- d. Dengan pengelolaan anggaran yang tepat, memungkinkan adanya pengukuran secara cepat dan bermakna mengenai kinerja dan dampak anggaran tersebut dalam kehidupan perekonomian yang luas.

Selanjutnya, Revrisond Baswir (1985:26) menyimpulkan beberapa hal mengenai fungsi anggaran negara sebagai berikut :

- a. Anggaran negara berfungsi sebagai dasar bagi pemerintah dalam pengelolaan negara untuk satu periode mendatang,
- b. Anggaran negara berfungsi sebagai alat pengawasan bagi masyarakat terhadap Pemerintah dalam menjalankan kebijakan yang telah dipilihnya,

- c. Anggaran negara berfungsi sebagai alat pengawas untuk masyarakat terhadap kebijakan yang dipilih Pemerintah.

2.1.5. Konsep APBD

Dalam Pelaksanaan otonomi daerah, kepada daerah diberikan kewenangan-kewenangan untuk melaksanakan berbagai urusan rumah tangganya, salah satu diantaranya adalah kewenangan dalam bidang keuangan daerah meliputi :

- Pemungutan sumber-sumber pendapatan daerah,
- Penyelenggaraan, pertanggungjawaban, pengurusan dan pengawasan keuangan daerah,
- Penetapan APBD dan perhitungan atas APBD.

Dalam hubungannya dengan keuangan daerah, pengertian anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) sesuai peraturan Pemerintah RI No. 5 Tahun 1975 tentang pengurusan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan Daerah. Peraturan Pemerintah RI No. 6 Tahun 1975 tentang Tata Cara Penyusunan Anggaran Daerah dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dinyatakan adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Otonom yang meliputi semua sumber pendapatan daerah dan semua pengeluaran daerah untuk sesuatu tahun anggaran. Selanjutnya APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditentukan berdasarkan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan maupun Belanja Daerah.

Oleh karena itu penyusunan APBD merupakan hal yang sangat penting bagi Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan, dan Pelayanan kepada masyarakat.

Pentingnya penyusunan APBD ini dasari oleh beberapa alasan diantaranya :

- a. APBD merupakan program kerja dan kebijakan pemerintah daerah yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran,
- b. Dalam APBD ditentukan perkiraan jumlah pajak yang dibebankan kepada masyarakat di daerah yang bersangkutan,
- c. APBD merupakan sarana untuk mewujudkan otonomi daerah yang bertanggungjawab dan nyata,
- d. APBD memberi arti dan isi kepada tanggung jawab pemerintah daerah umumnya dan Kepala Daerah khususnya,
- e. APBD merupakan alat untuk melakukan pengawasan terhadap daerah,
- f. APBD merupakan suatu pemberian kuasa kepada Kepala Daerah untuk melakukan penyelenggaraan keuangan daerah dalam batas-batas tertentu.

2.1.6. Pengelolaan Keuangan Daerah dan Anggaran Daerah

- a. Pengertian Pengelolaan

Pengelolaan merupakan istilah yang dipakai dalam ilmu manajemen etimologi pengelolaan berasal dari kata “kelola” (to manage) dan biasanya merujuk pada proses menangani atau mengurus sesuatu untuk mencapai tujuan.

Menurut Soekanto (1986 : 19) menjelaskan bahwa pengelolaan dalam administrasi merupakan suatu proses yang dimulai dari proses perencanaan, pengaturan, pengawasan, penggerak sampai dengan proses terwujudnya tujuan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa istilah pengelolaan memiliki pengertian yang sama dengan manajemen, dimana pengelolaan merupakan bagian dari proses manajemen karena didalamnya harus diperhatikan proses kerja yang baik, mengarahkan dan mengawasi, mengorganisasikan suatu pekerjaan, sehingga apa yang diharapkan akan terlaksana dengan baik.

Berdasarkan beberapa pengertian tentang pengelolaan yang telah dijelaskan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pengelolaan bukan hanya melaksanakan suatu kegiatan, akan tetapi merupakan serangkaian kegiatan yang meliputi fungsi-fungsi manajemen, seperti perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk mencapai target secara efektif dan efisien.

b. Anggaran Daerah sebagai Alat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Mardiasmo (2002 : 03) Anggaran Daerah adalah rencana kerja pemerintah dalam bentuk uang (Rupiah) dalam satu periode (satu tahun). Sedangkan menurut Sukadarto (2001 : 5) anggaran adalah suatu daftar atau pernyataan terperinci mengenai penerimaan dan pengeluaran dalam jangka waktu tertentu yaitu biasanya satu tahun anggaran.

Anggaran Kinerja, menurut Vera Jasini Putri (2003 : 06) adalah anggaran yang menghubungkan pengeluaran dan hasil yang diinginkan. Sedangkan keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka pelaksanaan pemerintah daerah yang dapat dinilai dalam satuan uang, termasuk didalamnya semua bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah biasanya disingkat APBD merupakan

suatu perencanaan keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah.

Prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan di era otonomi antara lain transparansi, akuntabilitas dan *value for money*.

Pengertian transparansi anggaran, menurut Vera Jasini Putri (2003 : 165) : berarti keterbukaan pada setiap proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah, sehingga masyarakat akses dan hak yang sama untuk mengetahui proses penganggaran daerah karena menyangkut aspirasi, kepentingan dan upaya pemecahan permasalahan yang mereka hadapi untuk memenuhi kebutuhannya.

Akuntabilitas adalah (1) usaha instansi pemerintah untuk mendapat kepercayaan dari warga dengan memperlihatkan umpan balik sebagai wujud pelayanan atas penghasilan yang diberikan warga, (2) prinsip tanggung jawab dalam mengelola keuangan Negara dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat (publik) sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Value for money berarti diberlakukannya tiga prinsip dalam penganggaran yakni ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Adapun ekonomi berhubungan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam kualitas dan jumlah tertentu pada harga yang paling rendah. Efisiensi dapat diartikan bahwa penggunaan dana masyarakat tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Sedangkan efektivitas berarti penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target yang ditentukan atau tujuan kepentingan publik.

2.1.7. Arah Pengelolaan Anggaran

Perkembangan dari tahun ke tahun, tampak bahwa peranan Pemerintah selalu meningkat dari tahun ke tahun, tampak bahwa peranan Pemerintah selalu meningkat hampir disetiap jenis sistem perekonomian. Semakin meningkatnya peran Pemerintah ini, dapat dilihat dari semakin tingginya pengeluaran Pemerintah dalam proporsinya terhadap pendapatan nasional. Pengeluaran Pemerintah dalam arti riil dapat digunakan sebagai indikator besarnya kegiatan Pemerintah, yang dibiayai oleh pengeluaran Pemerintah.

Dalam pengelolaan Belanja Daerah ada 6 (enam) prinsip, yaitu :

- a. Kriteria dalam pemilihan program yang akan dilaksanakan dengan yang akan dibiayai dengan pendapatan daerah diupayakan tidak mengandung unsur kegagalan dengan adanya unsur penjaminan. Jaminan keamanan yang pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan,
- b. Jumlah pengeluaran secara total dari semua unit kerja harus mendukung kebijakan makro ekonomi,
- c. Arah pengeluaran anggaran antara unit dalam berbagai jenis pengeluaran adalah peningkatan kesejahteraan,
- d. Implikasi dari program-program kunci dalam kelompok miskin harus dianalisis dengan baik,
- e. Alokasi dana untuk belanja pembangunan dan belanja rutin dalam setiap program harus dianalisis dengan terintegrasi,
- f. Lembaga yang terlibat di dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran perlu dianalisis.

2.1.8. Fungsi dan Prinsip Penyusunan Anggaran

Dalam rangka pelaksanaan kedaulatan Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang asing, sehingga perlu dikelola dalam sebuah sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah adalah subsistem dari elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dan sistem pengelolaan keuangan negara. Pada dasarnya gagasan yang melatarbelakangi terbitnya peraturan perundang-undangan di atas adalah keinginan pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah secara efektif dan efisien.

Ide dasar tersebut tentunya ingin dilaksanakan melalui pengelolaan pemerintahan yang baik dengan 3 (tiga) pilar utama, yaitu :

- a. Transparansi, keterbukaan kepada masyarakat dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan sehingga masyarakat dapat melihat bagaimana proporsi pengeluaran pemerintah yang memusat kepada perbaikan kehidupan masyarakat,
- b. Akuntabilitas, pertanggungjawaban yang baik dan tepat, kesesuaian penggunaan anggaran dengan alokasi anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD),
- c. Partisipatif, sumbangan pemikiran, dukungan yang diberikan secara maksimal dalam rangka optimalisasi pencapaian tujuan penyelenggaraan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.

Selain ketiga pilar utama tersebut, keuangan daerah harus dikelola secara :

- a. Efisien, merupakan keluaran yang maksimal dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran dengan biaya terendah,
- b. Ekonomis, merupakan perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah,
- c. Efektif, adalah perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas sesuai sasaran yang telah ditetapkan,
- d. Transparan, adalah prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah,
- e. Bertanggungjawab, merupakan perwujudan keharusan seseorang atau satuan kerja untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercaya kepadanya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan,
- f. Keadilan, merupakan keseimbangan alokasi kewenangan dan pendanaannya.
- g. Kepatutan, adalah suatu sikap atau tindakan yang dilakukan dengan proporsional dan wajar

2.1.9. Tujuan dan Prinsip Pengelolaan Keuangan dan Anggaran

Anggaran (budget) adalah suatu daftar atau pertanyaan yang rinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara/daerah yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu.

Tujuan pengelolaan anggaran meliputi :

- a. Kesejahteraan masyarakat, dengan pengelolaan anggaran yang baik maka akan mendorong ke arah perbaikan ekonomi, distribusi pendapatan yang tepat sasaran sehingga akan menciptakan kondisi ekonomi yang stabil dan mengarah kepada pencapaian kesejahteraan masyarakat.
- b. Membuka kesempatan kerja, anggaran dikelola dengan baik dan alokasi anggaran yang tepat terhadap objek-objek vital akan menarik tenaga kerja, membuka kesempatan kerja karena adanya lapangan kerja sehingga ada distribusi anggaran kepada para pekerja sehingga daya beli masyarakat menjadi tinggi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- c. Mengurangi pengangguran, efisiensi dan efektivitas anggaran dan perubahan alokasi anggaran kepada optimalisasi angkatan kerja dengan berbagai bentuk perluasan lahan pekerjaan yang baru.
- d. Pelayanan masyarakat, indikator keberhasilan sebuah pemerintahan adalah bagaimana masyarakat merasa terlayani dengan baik dengan memperoleh tingkat kepuasan yang optimal. Masyarakat merasakan kepuasan yang optimal. Masyarakat merasakan kepuasan maka masyarakat akan semakin sejahtera.

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka pelaksanaan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan satuan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Keuangan daerah dikelola dengan menggunakan 4 (empat) prinsip, yaitu :

- a. Prinsip Kemandirian, prinsip ini mengarah kepada pengelolaan anggaran yang dikelola dengan pengurangan ketergantungan terhadap sumber keuangan yang sifatnya pragmatis datang dari atas, tanpa harus mencoba melakukan sebuah inovasi dan penemuan sumber-sumber penerimaan yang baru, optimalisasi terhadap sumber-sumber daya yang dimiliki, peningkatan kualitas sumber daya yang ada sehingga akan mendorong perbaikan produktivitas yang akan mengarah kepada perbaikan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
- b. Prioritas, penggunaan skala prioritas dalam menentukan objek-objek dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Adanya sebuah indikator dalam menentukan pilihan objek yang terbaik dari alternative yang terbaik (*best of the best*).
- c. Efisiensi, efektivitas dan ekonomis, efisiensi adalah input yang digunakan dialokasikan secara baik dan optimal untuk menghasilkan output yang menggunakan biaya terendah, efektif adalah pencapaian tujuan atau sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, dan Ekonomis adalah penghematan input untuk untuk mendapatkan output yang baik, semua input yang digunakan dibiayai dengan harga termurah.

- d. Disiplin anggaran, penggunaan anggaran sesuai dengan alokasi anggaran yang telah ditentukan sebelumnya.

2.1.10. Kedudukan Akuntansi Keuangan Daerah

Secara umum akuntansi dibedakan menjadi akuntansi sektor swasta dan akuntansi sektor publik. Menurut Sugijanto, dkk. (1995) seperti yang dikutip Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi dalam Akuntansi Sektor Publik, akuntansi terdiri atas 2 (dua) bidang utama, yaitu :

- a. Akuntansi komersil/perusahaan (*Commercial Accounting*)

Dalam akuntansi komersil, data akuntansi digunakan untuk memberikan informasi keuangan kepada manajemen, pemilik modal, penanaman modal, kreditur dan pihak-pihak lain yang memiliki kepentingan dengan perusahaan tersebut, seperti pemerintah untuk kepentingan penetapan pajak.

- b. Akuntansi sektor publik

Akuntansi sektor publik adalah akuntansi yang digunakan untuk mencatat peristiwa ekonomi pada organisasi nonprofit atau nirlaba.

2.1.11. Prinsip Akuntansi Dalam Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah

Prinsip akuntansi dalam pelaporan keuangan dimaksud sebagai ketentuan yang harus dipahami dan ditaati oleh pelaksana akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah serta oleh pengguna laporan keuangan dalam memahami laporan keuangan yang disajikan.

Prinsip akuntansi yang digunakan pada pelaporan keuangan pemerintah daerah sebagai berikut :

a. Basis Akuntansi

Basis akuntansi yang dipakai dalam laporan keuangan pemerintah adalah basis akrual, yaitu untuk pengakuan pendapatan dalam Laporan Operasional (pendapatan-LO), beban, asset, kewajiban dan ekuitas Laporan Realisasi Anggaran (LRA) disusun berdasar basis kas , berarti bahwa pendapatan dan penerimaan pembiayaan diakui pada saat kas diterima di Rekening Kas Umum Daerah atau oleh entitas pelaporan serta belanja, transfer dan pengeluaran pembiayaan diakui pada saat kas dikeluarkan dari Rekening Kas Umum Daerah.

b. Prinsip Nilai Historis

Asset dicatat senilai pengeluaran kas dan setara kas yang dibayar senilai nilai wajar dari imbalan untuk memperoleh asset tersebut pada saat perolehan. Kewajiban dicatat sebesar jumlah kas dan setara kas yang diharapkan akan dibayarkan untuk memenuhi kewajiban di mendatang.

c. Prinsip Nilai Realisasi

Prinsip layak temu beban-pendapatan tidak menjadi penekanan dalam akuntansi Pemerintah Daerah.

d. Prinsip Substansi Mengungguli Formalitas

Informasi dimaksudkan untuk menyajikan dengan wajar transaksi dan peristiwa lain yang seharusnya disajikan, maka transaksi atau peristiwa

lain tersebut perlu disajikan dan dicatat sesuai dengan substansi dan realitas ekonomi, dan bukan hanya aspek formalitasnya.

e. Prinsip Periodisitas

Periode pelaporan keuangan adalah semesteran maupun tahunan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

f. Prinsip Konsistensi

Perlakuan akuntansi yang sama akan diterapkan pada kejadian yang sama dari periode ke periode oleh pemerintah daerah.

g. Prinsip Pengungkapan Lengkap

Menyajikan secara lengkap informasi yang diperlukan oleh pengguna laporan baik pada lembar muka laporan keuangan maupun Catatan atas Laporan Keuangan.

h. Prinsip Penyajian Wajar

Laporan keuangan pemerintah daerah menyajikan secara wajar laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan Catatan atas Laporan Keuangan.

2.1.12. Komponen Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Pembuatan laporan keuangan dilakukan oleh masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Laporan keuangan tersebut akan diintegrasikan oleh entitas pelaporan dalam hal ini disebut sebagai Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPD) menjadi Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi/Kota/Kabupaten. Sesuai PSAP No. 1 Paragraf 14, bagian yang terdapat dalam satu set laporan keuangan terdiri dari laporan pelaksanaan anggaran

(*budgetary reports*) dan laporan keuangan, sehingga seluruh komponen menjadi sebagai berikut :

- a. Laporan Realisasi Anggaran (LRA)
- b. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (Perubahan SAL)
- c. Neraca
- d. Laporan Operasional (LO)
- e. Laporan Arus Kas
- f. Laporan Perubahan Ekuitas
- g. Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

2.1.13. Laporan Realisasi Anggaran

Laporan Realisasi Anggaran (LRA) adalah salah satu bagian laporan keuangan pemerintah yang menyajikan informasi tentang realisasi dan anggaran entitas pelaporan secara tersanding dalam suatu periode tertentu. LRA terdiri dari anggaran pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan. LRA menyediakan informasi mengenai realisasi pendapatan-LRA, belanja, transfer, surplus/defisit-LRA, dan pembiayaan dari suatu entitas pelaporan yang masing-masing diperbandingkan dengan anggarannya.

Berdasarkan Kerangka Konseptual PP No. 71 Tahun 2010 Paragraf 61-62, laporan realisasi anggaran menyediakan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya keuangan yang dikelola oleh Pemerintah pusat/daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode laporan pelaporan.

Unsur yang dicakup secara langsung oleh laporan realisasi anggaran terdiri dari pendapatan-LRA, transfer, belanja dan pembiayaan. Laporan realisasi anggaran disajikan sedemikian rupa, sehingga menonjolkan berbagai unsur pendapatan, belanja, surplus/defisit, dan pembiayaan dengan anggarannya.

2.1.14. Penyusunan Laporan Realisasi Anggaran SKPD

Laporan Realisasi Anggaran SKPD (LRA SKPD) disusun untuk periode semesteran dan tahunan. Laporan ini menyajikan informasi realisasi pendapatan dan belanja SKPD yang masing-masing dibandingkan dengan anggarannya dalam satu periode.

Tujuan dari laporan realisasi/perhitungan anggaran adalah mengungkapkan kegiatan keuangan pemerintah yang memenuhi karakteristik kualitatif laporan keuangan.

Pos-pos dalam laporan realisasi anggaran meliputi :

- a. Pendapatan yang terdiri dari pendapatan perpajakan, pendapatan negara bukan pajak, dan pendapatan hibah.
- b. Belanja yang terdiri dari belanja operasi dan belanja modal.

2.1.15. Klasifikasi Belanja

Berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007 dan Permendagri No. 21 Tahun 2011, belanja dikelompokkan menjadi :

- a. Belanja Tidak Langsung

Belanja tidak langsung adalah belanja yang dianggarkan yang tidak berkaitan secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

Belanja tidak langsung dikelompokkan menurut jenis belanja yang terdiri dari belanja pegawai, belanja bunga, belanja hibah, belanja subsidi, belanja sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, bantuan keuangan, belanja tidak terduga.

b. Belanja Langsung

Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan berkaitan langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

Kelompok belanja langsung dari suatu kegiatan dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari :

- (1.) Belanja Pegawai, digunakan untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.
- (2.) Belanja Barang dan Jasa, dipergunakan untuk pengeluaran pembelian pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.
- (3.) Belanja Modal, digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan asset tetap berwujud yang mempunyai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, irigasi, jalan, dan asset tetap lainnya.

2.1.16. Kualitas Belanja Daerah dan Spending Performance

Menurut UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, belanja daerah adalah segala kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode anggaran yang bersangkutan. Pengeluaran tersebut ditujukan untuk membiayai program pemerintah terkait dengan fungsinya dalam menyediakan barang dan jasa publik serta tugas-tugas lainnya.

Idealnya, besaran belanja langsung harus lebih besar belanja tidak langsung. Hal ini merupakan indeks kualitas belanja daerah dimana anggaran pendapatan harusnya dihabiskan lebih banyak kepada belanja langsung daripada belanja tidak langsung. Indikator lainnya adalah kemampuan Pemerintah Daerah dalam merealisasikan programnya yang dapat dilihat dari berapa besar realisasi belanjanya. Namun realitasnya berbeda dimana belanja tidak langsung seringkali lebih besar daripada belanja langsung dan bahkan realisasi anggaran belanja langsung masih jauh dari yang diharapkan.

Kemampuan untuk merealisasikan anggaran (*spending performance*) menjadi sangat penting karena program-program Pemerintah berjalan atau tidak dapat dilihat dari pemberian dana APDB yang dianggarkan. Artinya semakin rendah realisasi anggaran, maka semakin sedikit pula program dan aktivitas pemerintah yang dijalankan. Akhirnya, tujuan pemerintah tidak tercapai sesuai dengan harapan.

2.1.17. Efisiensi Anggaran Belanja Langsung

Mardiasmo (2009) menyatakan bahwa efisiensi berhubungan erat dengan draft produktifitas. Perhitungan efisiensi dilakukan dengan menggunakan

perbandingan antara output yang dihasilkan, terhadap input yang digunakan (*cost of output*). Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien, apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya, dan dana yang serendah-rendahnya (*spending well*). Sektor publik memiliki prinsip pelayanan kepada masyarakat dengan tanpa memperhitungkan berapa besar keuntungan yang diperoleh dari aktivitas yang dilakukan.

Menghitung dan menentukan tingkat efisiensi realisasi anggaran belanja langsung, untuk mengukur tingkat penghematan anggaran dapat digunakan rumus; (Mahmudi, 2010:166).

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

Berdasarkan kriteria standar efisiensi menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 690.900.327 tahun 1996 tentang penilaian dan pencapaian kinerja keuangan dapat diketahui efisien atau tidaknya dengan memenuhi kriteria yaitu sebagai berikut :

Kriteria Tingkat Efisiensi

Persentase Tingkatan (%)	Kriteria
Di atas 100	Tidak Efisien
90 –100	Kurang Efisien
80–90	Cukup Efisien
60 – 80	Efisien
Di bawah 60	Sangat Efisien

Sumber : Depdagri, Kemendagri No. 690.900.327 tahun 1996

Keterangan :

- a. Jika hasil perbandingan lebih dari 100%, maka anggaran belanja dikatakan tidak efisien,
- b. Jika hasil pencapaian antara 90%-100%, maka anggaran belanja dikatakan kurang efisien,
- c. Jika hasil pencapaian antara 80%-90%, maka anggaran belanja dikatakan cukup efisien,
- d. Jika hasil pencapaian antara 60%-80%, maka anggaran belanja dikatakan efisien,
- e. Jika hasil pencapaian dibawah 60%, maka anggaran belanja dikatakan sangat efisien.

2.1.18. Efektivitas Anggaran Belanja Langsung

Mardiasmo (2009) mendefinisikan bahwa efektivitas berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan (hasil guna). Efektivitas merupakan suatu perbandingan antara target dan hasil yang telah tercapai, semakin mendekatinya antara target dan hasil yang dicapai maka semakin efektif suatu perencanaan.

Menurut Sunaryo (2006) ada lima faktor yang mempengaruhi efektivitas, yaitu : tingkat kesulitan anggaran, partisipasi dalam penyusunan anggaran, keterlibatan manajemen puncak, peran departemen anggaran, dan laporan yang akurat dan tepat waktu.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh tim Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Republik Indonesia, Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Universitas Indonesia, dan *International Bank for Reconstruction and*

Development / Bank Dunia (2012), terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi efektifitas anggaran belanja langsung, faktor-faktor tersebut antara lain : keterlambatan *administrative*, rendahnya pencairan anggaran, kerumitan dalam proses persiapan anggaran, tingginya perbedaan antara kegiatan yang diusulkan dan yang disetujui dalam DIPA, proses anggaran yang tidak fleksibel mendorong keterlambatan proses revisi DIPA, ketidaksesuaian insentif pejabat pengadaan dengan tingkat kesulitan proyek-proyek yang dihadapi dan tingginya pengendalian audit sehingga tidak mendorong pegawai negeri untuk tenaga spesialis pengadaan, kurangnya SDM dalam pembentukan panitia pengadaan dan kurangnya sosialisasi tentang peraturan baru.

Menurut Mahsun (2009), tingkat efektivitas dapat dihitung dengan membandingkan realisasi anggaran belanja langsung dengan target anggaran belanja langsung.

Dalam penelitian ini untuk mengukur tingkat efektivitas anggaran belanja langsung dapat dihitung dengan rumus sebagai berikut :

Realisasi Anggaran Belanja Langsung

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Anggaran Belanja Langsung}}{\text{Target Anggaran Belanja Langsung}} \times 100\%$$

Target Anggaran Belanja Langsung

Kriteria Tingkat Efektifitas

Persentase Tingkatan (%)	Kriteria
Lebih dari 100	Sangat Efektif
90 –100	Efektif
80–90	Cukup Efektif
60 – 80	Kurang Efektif
Di bawah 60	Tidak Efektif

Sumber : Depdagri, Kemendagri No. 690.900.327 tahun 1996

Keterangan :

- a. Jika hasil perbandingan lebih dari 100%, maka anggaran belanja dikatakan sangat efektif,
- b. Jika hasil pencapaian antara 90%-100%, maka anggaran belanja dikatakan efektif,
- c. Jika hasil pencapaian antara 80%-90%, maka anggaran belanja dikatakan cukup efektif,
- d. Jika hasil pencapaian antara 60%-80%, maka anggaran belanja dikatakan kurang efektif,
- e. Jika hasil pencapaian dibawah 60%, maka anggaran belanja dikatakan tidak efektif.

2.1.19. Analisis Varians Anggaran Belanja Langsung

Pada penelitian ini analisis varians anggaran belanja langsung dirumuskan sebagai berikut (Mahmudi, 2010:157)

$$\text{Varians} = \text{Realisasi Belanja} - \text{Anggaran Belanja}$$

Mengukur nilai varians belanja berdasarkan kriteria penilaian sebagai berikut :

Kriteria Penilaian Varians Belanja

Kriteria Varians	Ukuran
Baik	Realisasi Belanja \leq Anggaran Belanja
Tidak Baik	Realisasi Belanja \geq Anggaran Belanja

Sumber : Mahmudi (2010: 159).

Apabila terdapat selisih lebih (realisasi belanja langsung melebihi jumlah yang bersangkutan) maka dikatakan realisasi anggaran belanja langsung memiliki kriteria tidak baik, sedangkan jika terdapat selisih kurang (realisasi belanja

langsung kurang dari jumlah yang dianggarkan) maka pengelolaan keuangan belanja langsung dapat dinilai baik.

2.2. Penelitian Terdahulu

Topik mengenai efisiensi dan efektivitas anggaran belanja langsung telah banyak didiskusikan dalam literature akuntansi untuk beberapa dekade. Di Indonesia, penelitian tentang efisiensi anggaran telah banyak dilakukan.

Heru Fahlevi dan Muhammad Reza Ananta (2015), judul penelitian “Analisis Efisiensi dan Efektivitas Anggaran Belanja Langsung pada SKPD di Pemerintah Kota Banda Aceh”, hasil penelitian menunjukkan secara rata-rata efisiensi anggaran belanja langsung dari tahun ke tahun mengalami fluktuasi dan cenderung terjadi penurunan walaupun nilainya masih dalam kategori sangat efisien. Faktor dominan yang mempengaruhi efisiensi anggaran belanja langsung adalah perubahan kebijakan pemerintah serta perbedaan antara anggaran yang diusulkan dengan yang disetujui. Sedangkan pengukuran efektivitas belanja langsung SKPD menunjukkan bahwa terjadi perubahan nilai efektivitas dari tahun ke tahun.

Ariel S. Sumenge (2013), Analisis Efektivitas dan Efisiensi Pelaksanaan Anggaran Belanja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Minahasa Selatan, hasil penelitian tingkat efektivitas Bappeda Minahasa Selatan sudah memenuhi kriteria efektif karena realisasi anggaran sudah mendekati target anggaran yang telah ditetapkan sedangkan tingkat efisiensi sudah sangat bagus, dimana pada tahun 2008 sampai tahun 2011 anggaran belanja Bappeda Minahasa

Selatan memiliki kriteria yang sangat efisien, dan hanya pada tahun 2012 yang memiliki kriteria efisien.

Juliani Dora (2017), judul penelitian Analisis Kinerja Keuangan Daerah Pemerintah Kota Yogyakarta tahun 2010-2014 hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa secara umum kinerja keuangan Pemerintah Kota Yogyakarta baik. Hal ini ditunjukkan dengan rata-rata derajat desentralisasi rendah, rasio ketergantungan keuangan daerah sangat tinggi, rasio kemandirian keuangan daerah rendah dengan pola konsultatif, rasio efektivitas pajak daerah sangat efisien, rasio belanja operasi terhadap total belanja mendominasi alokasi belanja dibandingkan rasio belanja modal terhadap total belanja, rasio pertumbuhan pendapatan asli daerah dan rasio pertumbuhan pendapatan mengalami pertumbuhan yang positif, rasio belanja operasi dan rasio pertumbuhan belanja modal mengalami pertumbuhan yang positif.

Immanuel Pangkey dan Sherly Pinatik (2015), Analisis efektivitas dan efisiensi anggaran belanja pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Sulawesi Utara, hasil dari penelitian ini adalah tingkat anggaran berfluktuasi dari tahun ke tahun, kadang mengalami peningkatan dan kadang mengalami penurunan. Hal ini disebabkan dimana realisasi anggaran yang dicapai tidak sesuai dengan target yang ditetapkan. Selain itu pengeluaran anggaran belanja tidak tepat waktu dalam pembiayaan anggaran belanja.

Cindy Kareima Waney, David P.E Saerang dan Stanley W. Alexander (2018) dengan judul penelitian Analisis Realisasi Anggaran Untuk Menilai Efektivitas dan Efisiensi Kinerja Pemerintah di Dinas Pertanian dan Peternakan Provinsi

Sulawesi Utara, hasil dari penelitian menunjukkan naik turunnya tingkat efektivitas anggaran belanja disebabkan oleh karena realisasi anggaran yang dicapai tidak sesuai dengan target yang ditetapkan terdapat program yang terealisasi tetapi tidak sesuai dengan anggaran.

2.3. Kerangka Penelitian

Adapun kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan data-data yang diperoleh dari “Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Lumajang”, data tersebut berupa Laporan Realisasi Anggaran dengan melihat anggaran dan realisasi anggaran belanja langsung. Kemudian data-data tersebut dianalisis dengan menggunakan analisis rasio efisiensi, analisis rasio efektivitas dan analisis nilai varians, pengolahan data tersebut untuk mengetahui tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran belanja langsung sehingga dapat dilakukan perencanaan anggaran yang lebih matang untuk tahun berikutnya.

Kerangka penelitian dapat disajikan dalam bentuk skema sebagai berikut :

Gambar 2.1
Kerangka Penelitian





