

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Anggaran

Menurut Munandar (2007 :1) yang dimaksudkan dengan budget (Anggaran) adalah

“Suatu rencana yang disusun secara Sistematis, yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan atau instansi yang dinyatakan dalam satuan keuangan (Unit Moneter), dan berlaku untuk jangka waktu tertentu yang akan datang.”

Dari pengertian tersebut terlihat bahwa suatu budget (Anggaran) mempunyai empat unsur pokok, yaitu :

- a) Rencana, yaitu suatu penentuan terlebih dahulu atau penentuan di muka, tentang suatu aktivitas atau kegiatan yang akan di lakukan di waktu yang akan datang.
- b) Meliputi seluruh kegiatan perusahaan ataupun instansi pemerintah yaitu mencakup semua kegiatan yang akan dilakukan oleh semua bagian yang ada di dalam perusahaan maupun di instansi pemerintahan.
- c) Berlaku untuk jangka waktu tertentu yang akan datang, yaitu bahwa budget (Anggaran) berlaku untuk masa yang akan datang, dengan batas waktu tertentu.

2.1.2 Tujuan Anggaran

Menurut Rohmad Yuliantoro (2010:37) Proses penyusunan Anggaran mempunyai empat tujuan,yaitu:

1. Membantu pemerintah mencapai tujuan fiskal dan meningkatkan koordinasi antarbagian dalam lingkungan pemerintah.
2. Membantu menciptakan efisiensi dan keadilan dalam menyediakan barang dan jasa public melalui proses pemrioritasan.
3. Memungkinkan bagi pemerintah untuk memenuhi prioritas belanja.
4. Meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah kepada DPR/DPRD dan masyarakat luas.

2.2 Fungsi Anggaran

Menurut Standar Akuntansi Pemerintah (2010:8) paragraph 13 menyebutkan bahwa fungsi Anggaran di lingkungan pemerintah mempunyai pengaruh penting dalam akuntansi dan pelaporan keuangan, antara lain Yaitu :

1. Anggaran merupakan pernyataan kebijakan publik.
2. Anggaran merupakan target fiskal yang menggambarkan keseimbangan antara belanja, pendapatan, dan pembiayaan yang diinginkan.
3. Anggaran menjadi landasan pengendalian yang memiliki konsekuensi hukum.
4. Anggaran memberi landasan penilaian kinerja pemerintah.
5. Hasil pelaksanaan anggaran dituangkan dalam laporan keuangan pemerintah sebagai pernyataan pertanggungjawaban pemerintah kepada publik.

2.3 Laporan Keuangan dalam Lingkup Pemerintahan

2.3.1 Entitas Akuntansi dan Pelaporan

Standar Akuntansi Pemerintahan (2010:20) Paragraph 21 dan 22 menyatakan bahwa entitas merupakan unit pada pemerintahan yang mengelola anggaran, kekayaan, dan kewajiban yang menyelenggarakan akuntansi dan menyajikan laporan keuangan atas dasar akuntansi yang diselenggarakannya.

Entitas pelaporan merupakan unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan wajib menyajikan laporan pertanggung jawaban, berupa laporan keuangan yang bertujuan umum.

2.3.2 Laporan Keuangan dalam Lingkup Pemerintah

Standar Akuntansi Pemerintah (2010:21) paragraph 25 menyatakan bahwa setiap Entitas Pelaporan mempunyai kewajiban untuk melaporkan upaya-upaya yang telah dilakukan serta hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kegiatan secara sistematis dan terstruktur pada Suatu Periode Pelaporan untuk kepentingan.:

1. Akuntabilitas
Mempertanggung jawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.
2. Manajemen
Membantu para pengguna untuk mengevaluasi pelaksanaan kegiatan suatu entitas pelaporan dalam periode pelaporan sehingga memudahkan fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian atas seluruh aset, kewajiban, dan ekuitas pemerintahan untuk kepentingan masyarakat.
3. Transparansi
Memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggung jawaban pemerintahan dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.
4. Keseimbangan Antar generasi (*Intergenerational Equity*)
Membantu para pengguna dalam mengetahui kecukupan penerimaan-penerimaan pada periode pelaporan untuk membiayai seluruh pengeluaran yang dialokasikan dan apakah generasi yang akan datang diasumsikan akan ikut menanggung beban pengeluaran tersebut.
5. Evaluasi Kinerja
Mengevaluasi kinerja entitas pelaporan, terutama dalam penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola pemerintah untuk mencapai kinerja yang direncanakan.

2.3.3 Tujuan Laporan Keuangan Pemerintah

Standar Akuntansi Pemerintah (2010/41) Pelaporan Keuangan Pemerintah seharusnya menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan Ekonomi, Sosial, maupun Politik dengan menyediakan :

1. Menyediakan informasi mengenai posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas pemerintahan;
2. Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi sumber daya ekonomi, kewajiban dan ekuitas pemerintahan;
3. Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi;
4. Menyediakan informasi mengenai ketaatan realisasi terhadap anggarannya;
5. Menyediakan informasi mengenai cara entitas pelaporan memadai aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan kasnya;
6. Menyediakan informasi mengenai potensi mengenai potensi pemerintah untuk membiayai penyelenggaraan kegiatan pemerintah;

Laporan Keuangan untuk tujuan umum juga mempunyai peranan yaitu menyediakan informasi yang berguna untuk menyediakan informasi yang berguna untuk memprediksi besarnya sumber daya yang dihasilkan dari operasi yang berlanjut, serta risiko dan ketidakpastian yang terkait. Pelaporan keuangan juga menyajikan informasi bagi pengguna mengenai ?

- a. Indikasi apakah sumber daya telah diperoleh dan digunakan sesuai dengan anggarannya,
- b. Indikasi apakah sumber daya diperoleh dan digunakan sesuai dengan ketentuan, termasuk besar anggaran yang diterapkan oleh DPR/DPRD.

2.3.4 Tahap-Tahap Dalam Penyusunan Anggaran

Menurut Rohmad Yuliantoro (2010:35), Tahap-tahap penyusunan anggaran adalah sebagai berikut:

1. Tahap Persiapan Anggaran (*Budget Preparation*)
2. Pada tahap persiapan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia.
3. Tahap Ratifikasi Anggaran
4. Tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.
5. Tahap Pelaksanaan Anggaran
6. Dalam tahap pelaksanaan anggaran, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen.
7. Tahap Pelaporan dan Evaluasi Anggaran
8. Tahap persiapan, ratifikasi, dan implementasi anggaran terkait dengan aspek operasional anggaran, sedangkan tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas. Jika tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka diharapkan tahap *budget reporting and evaluation* tidak akan menemui banyak masalah.

2.4 Laporan Realisasi Anggaran

2.4.1 Pengertian Laporan Realisasi Anggaran

Laporan Realisasi Anggaran merupakan “ikhtisar sumber, alokasi dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan”. Secara garis besar, proses penyusunan anggaran terjadi menjadi dua, yakni dari atas ke bawah (*to-down*) dan dari bawah ke atas (*bottom-up*).

1. Dari atas ke bawah (Top-down)

Merupakan proses penyusunan anggaran tanpa penentuan tujuan sebelumnya dan tidak berlandaskan teori yang jelas. Proses penyusunan anggaran dari atas ke bawah ini secara garis besar berupa pemberian sejumlah uang dari pihak atasan kepada para karyawannya agar menggunakan uang yang diberikan tersebut untuk menjalankan sebuah program. Terdapat 5 metode penyusunan anggaran dari atas ke bawah:

1. Metode kemampuan (*The affordable method*) adalah metode dimana perusahaan menggunakan sejumlah uang yang ada untuk kegiatan operasional dan produksi tanpa mempertimbangkan efek pengeluaran tersebut.
2. Metode pembagian semena-mena (*Arbitrary allocation method*) merupakan proses pendistribusian anggaran yang tidak lebih baik dari metode sebelumnya. Metode ini tidak berdasar pada teori, tidak memiliki tujuan yang jelas, dan tidak membuat konsep pendistribusian anggaran dengan baik.
3. Metode persentase penjualan (*Percentage of sales*) menggambarkan efek yang terjadi antara kegiatan iklan dan promosi yang dilakukan dengan persentase peningkatan penjualan di lapangan. Metode ini mendasarkan pada dua hal, yaitu persentase penjualan dan sejumlah pengembalian yang diterima aktivitas periklanan dan promosi yang dilakukan.
4. Melihat pesaing (*Competitive parity*) karena sebenarnya tidak ada perusahaan yang tidak mau tahu akan keadaan pesaingnya. Tiap perusahaan akan berusaha untuk melakukan promosi yang lebih baik dari para pesaingnya dengan tujuan untuk menguasai pangsa pasar.
5. pengembalian investasi (*Return of investment*) merupakan pengembalian keuntungan yang diharapkan oleh perusahaan terkait dengan sejumlah uang yang telah dikeluarkan untuk iklan dan aktivitas promosi lainnya. Sesuai dengan arti katanya, investasi berarti penanaman modal dengan harapan akan adanya pengembalian modal suatu hari.

2. Dari bawah ke atas (Bottom-up)

Merupakan proses Penyusunan Anggaran berdasarkan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dan anggaran ditentukan belakangan setelah tujuan selesai disusun. Proses penyusunan anggaran dari bawah ke atas merupakan komunikasi strategis antara tujuan dengan anggaran. Terdapat 3 metode dasar proses penyusunan anggaran dari bawah ke atas, yakni

1. Metode tujuan dan tugas (*Objective and task method*) dengan menegaskan pada penentuan tujuan dan anggaran yang disusun secara beriringan. Terdapat 3 langkah yang ditempuh dalam langkah ini, yakni penentuan tujuan, penentuan strategi dan tugas yang harus dikerjakan,

dan perkiraan anggaran yang dibutuhkan untuk mencapai tugas dan strategi tersebut.

2. Metode pengembalian berkala (*Payout planning*)

Menggunakan prinsip investasi dimana pengembalian modal diterima setelah waktu tertentu. Selama tahun pertama, perusahaan akan mengalami rugi dikarenakan biaya promosi dan iklan masih melebihi keuntungan yang diterima dari hasil penjualan, pada tahun kedua, perusahaan akan mencapai titik impas (*break even point*) antara biaya promosi dengan keuntungan yang diterima. Setelah memasuki tahun ketiga, barulah perusahaan akan menerima keuntungan penjualan. Strategi ini hasilnya akan dirasakan dalam jangka panjang.

3. Metode penghitungan kuantitatif (*Quantitative models*) menggunakan sistem perhitungan statistik dengan mengolah data yang dimasukkan dalam computer dengan teknis analisis regresi berganda (*multiple regression analysis*). Metode ini jarang digunakan karena kompleks dalam pemakaiannya.

2.4.2 Tujuan Laporan Realisasi Anggaran

Tujuan dari Laporan Realisasi Anggaran adalah memberikan informasi Realisasi dan Anggaran Entitas Pelaporan. Perbandingan antara Anggaran dan Realisasinya menunjukkan tingkat ketercapaian target-target yang telah disepakati antara Legislative dan Eksekutif sesuai dengan peraturan perundang-undangan..

2.4.3 Manfaat Informasi Laporan Realisasi Anggaran

Menurut Abdul Hafiz Tanjung (2010/71) Informasi ini berguna bagi para pengguna laporan dalam memperbaiki maupun mengetahui Informasi laporan Realisasi Anggaran dengan baik dan mengevaluasi keputusan alokasi sumber-sumber daya ekonomi, Akuntabilitas dan ketaatan Entitas Laporan terhadap Anggaran dengan;

1. Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi.
2. Menyediakan informasi mengenai realisasi anggaran secara menyeluruh yang berguna dalam mengevaluasi kinerja pemerintahan dalam hal Efisiensi dan Efektivitas penggunaan anggaran.

2.4.4 Akun-Akun pada Laporan Realisasi Anggaran

Dalam PSAP 02 paragraf 14 dijelaskan bahwa Laporan Realisasi Anggaran sekurang-kurangnya mencakup pos-pos berikut ini:

1. Pendapatan
2. Belanja

3. Transfer
4. Surplus atau Defisit
5. Penerimaan Pembiayaan
6. Pengeluaran Pembiayaan
7. Pembiayaan Neto, dan
8. Sisa Lebih/Kurang Pembiayaan Anggaran (SILPA/SIKPA).

2.4.5 Menurut standar akuntansi keuangan (PSAK) N0.2

Laporan arus kas adalah memberi informasi mengenai perubahan kas dan setara kas dari suatu perusahaan melalui laporan arus kas yang mengklasifikasikan arus kas berdasarkan aktivitas operasi, investasi, maupun [endanaan(financing) selama suatu periode tertentu.

2.5 Anggaran Belanja

Berdasarkan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 02 paragraf 8, pengertian 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.

Menurut Abdul Hafiz Tanjung (2006:103), Belanja dibagi menjadi empat yaitu: Belanja Operasi adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah daerah yang memberikan manfaat jangka pendek. Belanja operasi terdiri atas:

- 1) Belanja pegawai, adalah pengeluaran yang ditetapkan dalam dokumen DPA untuk kompensasi, dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai peraturan perundang-undangan.
- 2) Belanja barang, adalah pengeluaran yang ditetapkan dalam DPA untuk barang-barang pakai habis dan menurut kriteria yang ditetapkan tidak dapat digolongkan sebagai aktiva tetap.
- 3) Belanja bunga, adalah pengeluaran yang ditetapkan dalam dokumen DPA untuk pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok hutang (*principal outstanding*) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang yang dilakukan pemerintah daerah kepada pihak ketiga.
- 4) Belanja subsidi, adalah pengeluaran yang ditetapkan dalam DPA untuk pemberian subsidi kepada badan usaha milik daerah/lembaga.

2.6 Pengertian Efektifitas, Efisien serta Ukurannya

2.6.1 Pengertian Efektifitas

Efektifitas adalah salah satu pencapaian yang di inginkan diraih oleh sebuah organisasi. Untuk memperoleh teori efektifitas peneliti dapat menggunakan konsep-konsep dalam teori manajemen dan organisasi khusus yang berkaitan dengan teori Efektifitas, Efektifitas tidak dapat disamakan dengan efesien. Karena keduanya memiliki arti berbeda, walaupun dalam berbagai penggunaan kata efesien lekat dengan kata efektifitas. Efisien mengundang pengertian perbandingan antara biaya dan hasil, sedangkan efektifitas secara langsung dihubungkan dengan pencapaian tujuan.

Pengertian Efektifitas umum menunjukkan pada taraf tercapainya hasil, dalam bahasa sederhanahal tersebut dapat dijelaskan bahwa Efektifitas dari Pemerintahan Daerah adalah bila tujuan pemerintah daerah tersebut tercapai sesuai kebutuhan dengan direncanakan sesuai dengan permendagri nomor 13 tahun 2006, Efektifitas adalah pencapaian hasil proram dengan target yang telah ditetapkan, yaitu deengan cara membandingkan keluarnya dengan hasil.

2.6.2 Pengertian Efisien

Menurut Halim (2004;128) Efesiensi adalah menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatata dengan realisasi pendapatan yang diterima.

2.6.3 Ukuran Efektifitas dan Efisen

Menurut Halim (2004:128) mengatakan bahwa Ukuran Efektifitas dan Efisien sebagai berikut :

1. Efektifitas menganbarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Kemampuan daerah dikatogorikan efektif apabila target yang dicapai minimal sebesar 1(satu) atau 100%.
2. Efisien adalah menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi

pendapatan yang diterima. Untuk itu pemerintah daerah perlu menghitung secara cermat berapa besarnya biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapatan yang diterimanya sehingga dapat diketahui apakah kegiatan pemungutan pendapatnya tersebut efisien atau tidak. Hal ini perlu dilakukan karena meskipun pemerintah daerah berhasil merealisasikan penerimaan pendapatan sesuai dengan target yang ditetapkan, namun keberhasilan itu kurang memiliki arti apabila ternyata biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan target penerimaan pendapatnya itu lebih besar daripada realisasi pendapatan yang diterimanya. Kinerja pemerintahan daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1(satu) atau dibawah 100%.

2.6.4 Struktur dan Isi Laporan Realisasi Anggaran serta informasi yang disajikan

Dalam SAP (2010:82) paragraph 8 dan 9 menjelaskan bahwa laporan Realisasi Anggaran menyajikan informasi Realisasi pendapatan-LRA, Belanja, Transfer, Surplus/defisit-LRA, dan pembiayaan, yang masing-masing dipertimbangkan dengan anggaranya dalam satu periode.

Dalam laporan Realisasi anggaran harus diidentifikasi secara jelas, dan diulang pada setiap halaman laporan, jika dianggap perlu, informasi berikut :

1. Nama entitas pelaporan atau sarana identifikasi lainnya;
2. Cakupan entitas pelaporan;
3. Periode yang dicakup;
4. Mata uang pelaporan;
5. Satuan angka yang digunakan

Laporan Realisasi Anggaran disajikan sekurang-kurangnya disajikan sekali dalam setahun. Dalam situasi tertentu tanggal laporan suatu entitas berubah dan laporan Realisasi anggaran tahunan disajikan dengan suatu periode yang lebih panjang atau pendek dari satu tahun, entitas mengungkapkan informasi sebagai berikut;

- a) Alasan penggunaan periode pelaporan tidak satu tahun.
- b) Fakta bahwa jumlah-jumlah komperatif dalam laporanh realisasi anggaran dan catatan-catatan terkait tidak dan dipertimbangkan.

SAP (2010:83) paragraph 13 menyatakan bahwa laporan Realisasi Anggaran sekurang-kurangnya mencakup pos-pos sebagai berikut :

- a) Pendapatan –LRA
- b) Belanja
- c) Transfer
- d) Surplus/defisit-LRA
- e) Penerimaan pembiayaan;
- f) Pengeluaran pembiayaan;
- g) Pembiayaan neto; dan
- h) Sisa Lebih/kurang pembiayaan anggaran (SILPA/SIKPA)

Informasi yang disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran adalah:

- a) Entitas pelaporan menyajikan klasifikasi pendapatan menurut jenis Belanja Pendapatan-LRA dalam pelaporan realisasi anggaran, dan rincian lebih lanjut jenis pendapatan disajikan pada Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK).

Entitas pelaporan menyajikan klasifikasi belanja menurut jenis belanja dalam Laporan Realisasi Anggaran. Klasifikasi Belanja menurut organisasi disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran atau Catatan Atas Laporan Keuangan. Klasifikasi Belanja menurut fungsi disajikan dalam Catatan Atas Laporan Keuangan.