

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Penelitian Terdahulu**

Penelitian yang dilakukan saat ini berdasarkan hasil penelitian yang terdahulu. Yang dilakukan oleh : Darsono Fak. Ekonomi Manajemen Universitas Muhammadiyah Gresik Tahun 2005 dengan judul “ Analisis Penerapan Sistem Akuntansi Instansi Terhadap Efisiensi Anggaran Belanja Negara Rutin pada Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan kabupaten Pamekasan”.

Masalah yang diteliti pada penelitian terdahulu adalah peranan Sistem Akuntansi Instansi pada tingkat efisiensi penggunaan anggaran belanja Negara rutin pada kabupaten pamekasan.

Sedangkan hipotesis yang diambil pada penelitian terdahulu adalah terdapat kenaikan efisiensi setelah diterapkannya Sistem Akuntansi Instansi dalam pengelolaan Anggaran Belanja Negara Rutin pada Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan Kabupaten Pamekasan.

Kesamaan dari penelitian sekarang dengan penelitian terdahulu adalah. Perumusan masalah dan teknis analisisnya, untuk meningkatkan tingkat efisiensi pada anggaran Negara atau daerah. Sedangkan segi perbedaannya adalah disini peneliti menggunakan objek penelitian yang berbeda yaitu pada Kantor Kas Daerah Kabupaten Gresik.

## **2.2. Landasan Teori**

### **2.2.1 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006**

Departemen Dalam Negeri telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Permendagri tersebut menjelaskan siklus keuangan daerah mulai dari tahapan perencanaan, penganggaran, penatausahaan, serta akuntansi dan pertanggung jawaban keuangan daerah. Selain itu juga disajikan sistem dan prosedur keungan daerah beserta contoh-contoh formulir yang bisa digunakan oleh pemerintah daerah baik secara manual maupun terkomputerisasi (*computerized*).

Permendagri Nomor 13 ini adalah pengganti Kepmen 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah Dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah.

Permendagri 13/2006 merupakan tindak lanjut dari pasal 155 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, di mana perlu ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dalam rangka implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Menteri Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Bina Administrasi Keuangan

Daerah melakukan fasilitasi atas pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Sejalan dengan hal tersebut, dipandang perlu menerbitkan serangkaian Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang mencakup antara lain, Sistem dan Prosedur Penganggaran, Penata usahaan dan Akuntansi, Pelaporan, dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

Dalam tahap pelaksanaan tata usaha keuangan daerah diperlukan pedoman Sistem dan Prosedur Penatausahaan dan Akuntansi, Pelaporan, dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang meliputi sistem dan prosedur pelaksanaan dan penatausahaan penerimaan APBD dan pengeluaran APBD serta sistem dan prosedur akuntansi.

Pedoman Sistem dan Prosedur penatausahaan dan Akuntansi, Pelaporan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah sebagaimana dimaksud merupakan informasi minimal yang dapat digunakan sebagai salah satu pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam menyusun Peraturan Kepala Daerah tentang Sistem dan Prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah sesuai Pasal 330 Permendagri No 13 Th 2006, yang substansinya tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing.

Pada Pasal 308 dan Pasal 309 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, mengamanatkan bahwa Menteri Dalam Negeri melakukan pembinaan dan pengawasan Pengelolaan keuangan daerah kepada pemerintah daerah,

antara lain berupa pemberian pedoman sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah, mencakup tata cara penatausahaan dan akuntansi, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Berkenaan dengan ketentuan tersebut diatas, Menteri Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Bina Administrasi Keuangan Daerah menerbitkan pedoman sistem dan prosedur penata usahaan dan akuntansi, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah, yang substansinya meliputi :

1. Sistem dan prosedur pendapatan daerah melalui bendahara penerimaan
2. Sistem dan prosedur pendapatan daerah melalui bendahara penerimaan pembantu
3. Sistem dan prosedur pendapatan daerah melalui Bank pemerintah yang ditunjuk, Bank lain, Badan, Lembaga keuangan, dan atau Kantor Pos.
4. Sistem dan prosedur pertanggung jawaban bendahara penerimaan.
5. Sistem dan prosedur penyusunan dan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran (DPA)-SKPD
6. Sistem dan prosedur penyusunan dan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran lanjutan (DPAL)-SKPD
7. Sistem dan prosedur dokumen pelaksanaan perubahan anggaran (DPPA)-SKPD
8. Sistem dan prosedur anggaran kas.
9. Sistem dan prosedur pembuatan surat penyediaan dana.
10. Sistem dan prosedur pengajuan surat permintaan pembayaran(SPP).

11. Sistem dan prosedur penerbitan surat perintah pembayaran (SPM).
12. Sistem dan prosedur penerbitan surat perintah pencairan dana (SP2D).
13. Sistem dan prosedur pelaksanaan belanja uang persediaan (UP)
14. Sistem dan prosedur pembuatan surat pertanggungjawaban (SPJ) pengeluaran.
15. Sistem dan prosedur pembuatan surat pertanggungjawaban (SPJ) pengeluaran pembantu.
16. Sistem dan prosedur akuntansi satuan kerja.
17. Sistem dan prosedur akuntansi pejabat pengelola keuangan daerah (PPKD)
18. Sistem dan prosedur laporan keuangan.

Sehubungan dengan hal tersebut, dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang tertib, efisien, efektif, transparan, akuntabel, dan auditable, pemerintah daerah dalam menyusun peraturan Kepala Daerah tentang sistem dan prosedur piñata usah  $\bar{x}_1$  aan dan akuntansi, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah, dapat mengacu pada pedoman dan sistem terlampir.

Pedoman sistem dan prosedur penatausahaan dan pengelolaan keuangan daerah merupakan dokumen yang dinamis (*live documents*), yang artinya akan senantiasa diperbaharui (*up date*) dan Pemerintah Daerah dapat menyesuaikan sesuai kondisi daerah masing-masing dengan tetap mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

**A. Alur siklus pengelolaan keuangan daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah,**

Dalam rangka membangun logika berpikir yang komprehensif terhadap sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, diperlukan media untuk mempermudah memahami lingkup pengelolaan keuangan daerah. Dalam kaitan itu disusun bagian alir (*flowchart*) yang pada prinsipnya memuat serangkaian proses dengan menggunakan symbol-simbol yang lazim digunakan dalam penyusunan bagan alir suatu *business process*. Setiap symbol memiliki arti yang menggambarkan sebuah makna, alur proses, dokumen, data base, pihak-pihak terkait atau unsur lainnya yang kesemuanya merupakan satu kesatuan sistem yang saling berhubungan untuk mencapai suatu tujuan.

Bagan alir tersebut terbagi kedalam dua jenis, yaitu ***Pertama*** bagan alir yang menggambarkan arus dokumen, disertai narasi yang menjelaskan arus dokumen tersebut. ***Kedua***, bagan alir yang menggambarkan secara teknis dan rinci terhadap proses pengelolaan keuangan daerah. Dengan menggunakan bagan alir ini kita dapat melihat proses secara keseluruhan. Kedua jenis bagan alir tersebut merupakan satu kesatuan yang saling melengkapi.

Sejalan dengan cakupan pengelolaan keuangan daerah, maka dalam bagan alir yang disajikan proses pengelolaan keangan daerah dibagi kedalam lima kelompok yaitu :

1. Penyusuna rancangan APBD
2. Dokumen pelaksanaan APBD
3. Pelaksanaan dan penatausahaan Penerimaan dan Pengeluaran
4. Akuntansi keuangan Daerah
5. Pelaporan pelaksanaan APBD

Dengan membaca secara menyeluruh bagan alir tersebut diatas, diharapkan kita memiliki kesamaan persepsi atau pemahaman yang sama dan mampu menjelaskan kepada pihak-pihak lainnya secara baik dan benar tentang subtansi pengelolaan keuangan daerah, sehingga dapat terhindar dari adanya penafsiran yang bias terhadap ketentuan yang harus dipedomani di dalam pengelolaan keuangan daerah sebagai mana diamanatkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006.

### **2.2.2 Anggaran Belanja Daerah**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrument yang menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Untuk menjamin agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, maka dalam perauturan Pemerintah No 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah diatur landasan administrative dalam

pengelolaan anggaran daerah yang mengatur antara lain prosedur dan teknis penganggaran yang harus diikuti secara tertib dan taat azaz.

Selain itu dalam konteks belanja, pemerintah daerah harus mengalokasikan belanja daerah secara adil dan merata agar relative dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum.

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan adanya suatu peraturan pelaksanaan yang komprehensif dan terpadu (omnibus regulation) dari berbagai undang-undang yang bertujuan memudahkan dalam pelaksanaannya dan tidak menimbulkan multi tafsir dalam penerapannya. Peraturan dimaksud memuat berbagai kebijakan terkait dengan perencanaan, pelaksanaan, penata usahaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

#### **A. Anggaran Belanja Daerah Menurut PP No58/2005**

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pelaksanaan penyusunan anggaran belanja daerah memuat beberapa pokok-pokok yaitu :

##### **1. Perencanaan dan Penganggaran**

Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu dalam proses dan mekanisme penyusunan APBD yang diatur dalam Peraturan



Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah akan memperjelas siapa bertanggung jawab apa sebagai landasan pertanggungjawaban baik secara eksekutif dan DPRD, maupun di internal eksekutif itu sendiri.

Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah antara lain bahwa 1) Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang trukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja; 2) Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD / Perubahan APBD; 3) semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening Kas Umum.

Dalam kontek belanja, Pemerintah Daerah harus mengalokasikan belanja daerah secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum.

## 2. Pelaksanaan dan Penatausahaan Keuangan Daerah

Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah juga pemegang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan daerah. Selanjutnya kekuasaan tersebut

dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola keuangan daerah dan dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah dibawah koordinasi Sekretaris Daerah. Pemisahan ini akan memberikan kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme checks and balances serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam menjalankan tugas pemerintahan. Sehubungan dengan hal itu, dalam Peraturan Pemerintah ini diperjelas posisi satuan kerja perangkat daerah sebagai instansi pengguna anggaran dan pelaksana program.

Berkaitan dengan sistem pengeluaran dan sistem pembayaran, dalam rangka meningkatkan pertanggungjawaban dan akuntabilitas satuan kerja perangkat daerah serta untuk menghindari pelaksanaan verifikasi (pengurusan administratif) dan penerbitan SPM (pengurusan pembayaran) berada pada satu kewenangan tunggal (Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah), fungsi penerbitan SPM dialihkan ke Satuan Kerja Perangkat daerah. Checks and balances mungkin dapat terbangun melalui (a. ketaatan terhadap ketentuan hukum, (b. pengamanan dini melalui pemeriksaan dan persetujuan sesuai ketentuan yang berlaku, (c. sesuai dengan spesifikasi teknis, (d. menghindari pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan dan memberikan keyakinan bahwa uang daerah dikelola dengan benar.

### 3. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah

Pengaturan bidang akuntansi dan pelaporan dilakukan dalam rangka untuk menguatkan pilar akuntabilitas dan transparansi. Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan, pemerintah Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban berupa (1. Laporan Realisasi Anggaran, (2. Neraca, (3. Laporan Arus Kas, (4. Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan keuangan dimaksud disusun sesuai dengan Standard Akuntansi Pemerintah.

## **B. Pengertian Anggaran Belanja Daerah**

Beberapa macam pengertian Anggaran Belanja Daerah menurut pendapat beberapa pakar :

1. Burkhead dan Winer (1993;18) menyebutkan :

"Anggaran adalah rencana pengeluaran dan penerimaan negara atau daerah untuk tahun anggaran mendatang dan harus dihubungkan dengan rencana dan proyek-proyek untuk jangka waktu yang lebih lama".

2. Welsch (1993;18) menyebutkan :

"Anggaran adalah suatu bentuk statemen dari pada rencana dan kebijakan manajemen yang dipakai dalam suatu periode tertentu sebagai petunjuk atau *blue print* dalam periode itu".

3. Hadi (1975;18) mengemukakan sebagai berikut :

Anggaran Belanja Negara/Daerah digunakan sebagai pedoman untuk membiayai tugas-tugas Negara/Daerah disegala bidang termasuk belanja

pegawai untuk jangka waktu tertentu lazimnya satu tahun mendatang. Tugas-tugas Negara/Daerah diselenggarakan demi kepentingan masyarakat (rakyat) jadi masyarakat dibebani biaya untuk penyelenggaraan tugas-tugas ini. Itulah sebabnya masyarakat dikenakan pungutan-pungutan berupa pajak, bea dan cukai dan lain-lain pungutan. Untuk memperkirakan berapa besarnya pungutan-pungutan itu, maka direncanakan anggaran pendapatan.

4. Bukhori (1993;19) mengemukakan sebagai berikut :

"Anggaran merupakan kompas yang menunjuk arah yang harus dianut oleh pemerintah di dalam menjalankan administrasi keuangan dan sekaligus merupakan roda yang dapat mengemudikan arah itu".

5. Marsono (1957;19) memberikan definisi sebagai berikut :

"Anggaran ialah suatu rencana pekerjaan keuangan yang pada suatu pihak mengandung jumlah pengeluaran yang setinggi-tingginya yang mungkin diperlukan untuk membiayai kepentingan Negara pada suatu masa depan dan pihak lain perkiraan pendapatan (penerimaan) yang mungkin akan dapat diterima dalam masa tersebut".

Dari definisi-definisi anggaran diatas menurut Tojip (1993;9) pengertian anggaran Negara adalah :

1. mewujudkan suatu rencana keuangan Negara / pemerintah
2. mewujudkan suatu rencana anggaran belanja Negara
3. mewujudkan suatu rencana anggaran pendapatan Negara
4. berlaku selama satu tahun anggaran

Menurut Tojib (1993;19-20) pengertian anggaran dapat dilihat dari berbagai sudut pandang sebagai berikut :

1. dalam arti formal

Apabila anggaran telah ditetapkan menjadi undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara atau daerah maka angka-angka yang tercantum didalamnya, merupakan batas ketetapan tertinggi dalam arti pengeluaran. Dengan demikian setiap pejabat Negara atau Daerah yang menguasai anggaran di instansinya tidak boleh melakukan tindakan pengeluaran apabila dananya tidak tersedia atau tidak mencukupi.

2. dalam arti Material

Anggaran Negara maupun Daerah telah ditetapkan menjadi undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara/Daerah (UU-APBN/APBD) masih merupakan rencana yang belum tentu sama atau sesuai pelaksanaannya.

Untuk mengantisipasi adanya perubahan dalam segi pembiayaan atau pengeluaran atas anggaran yang telah ditetapkan (kenaikan tingkat harga umum) sehingga dana yang ada dalam daftar isian kegiatan/daftar isian proyek/surat keputusan otorisasi tidak mencukupi, maka pemerintah diberikan kesempatan untuk mengajukan anggaran belanja tambahan (ABT) melalui pengajuan rencana undang-undang tambahan anggaran

pendapatan dan belanja Negara kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

3. dalam arti kebijaksanaan pemerintah yang akan dilaksanakan Anggaran disusun adalah untuk mencapai dua sasaran pokok pemerintah yang identik dengan tujuan Negara yaitu :
  - a. membangun dan memelihara negara hukum yang teratur dan tertib.
  - b. membangun memelihara kesejahteraan kehidupan masyarakat secara nasional dalam arti kata yang seluas luasnya.

Untuk maksud itu. Maka dalam anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dibedakan dalam dua jenis anggaran yaitu Anggaran Belanja Negara Rutin dan Anggaran Belanja Negara Pembangunan

### **C. Prinsip-Prinsip dan Asas-Asas Penyusunan Anggaran Belanja Daerah**

Dalam Anggaran Negara dikenal beberapa Asas dalam penyusunan anggaran menurut Tojib (1993;30) yaitu :

#### 1) Prinsip Anggaran Berimbang

Prinsip Anggaran Berimbang artinya pengeluaran dan penerimaan sama (seimbang)

Prinsip ini merupakan kunci utama untuk memantapkan ekonomi yang stabil. Anggaran berimbang disini bukan semata-mata membatasi pengeluaran yang berarti mengikat diri sehingga tidak dapat bergerak, akan tetapi tujuannya adalah untuk memelihara dan mempertahankan stabilitas ekonomi

## 2) Prinsip Anggaran Berimbang Dinamis

Anggaran Berimbang Dinamis artinya Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang sekarang harus lebih besar dari tahun yang lalu

Pengertian dinamis disini adalah bahwa jika terjadi kenaikan disisi Penerimaan maka terbuka kemungkinan untuk mengadakan penyesuaian disisi Pengeluaran sedemikian rupa sehingga kembali kepada keadaan seimbang

## 3) Prinsip Berdasarkan Skala Prioritas

Prinsip ini mempunyai pengertian, meskipun berusaha keras untuk meningkatkan penerimaan sehingga dapat lebih banyak membiayai pembangunan, namun bagaimanapun masih dibatasi kemampuan yang ada. Karena itu dalam memilih proyek-proyek pembangunan dan dalam menentukan rencana-rencana kerja didahulukan apa yang perlu dan tangguhkan apa yang belum mendesak

## 4) Prinsip Berdasarkan Program

Prinsip ini bertitik tolak dari prinsip berdasarkan skala prioritas, maka timbul keharusan bekerja berdasarkan program yang selalu merupakan dasar berikutnya dalam menyusun setiap rencana Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

## 5) Prinsip Dana-dana Pembangunan yang Bersumber dari Dalam Negeri harus terus meningkat

Pengertian ini adalah bahwa dana-dana pembiayaan pembangunan yang bersumber dari dalam negeri sendiri harus terus meningkat

Sedangkan asas-asas dalam penyusunan anggaran belanja negara yang dipakai menurut Tojib (1993:33) adalah :

1) Asas Kecermatan

Asas ini menyatakan bahwa anggaran harus diperkirakan secara cermat, sehingga dapat dihindari keborosan atau sebaliknya kekurangan-kekurangan baik karena salah menghitung ataupun kelupaan mencantumkan, anggaran untuk suatu kegiatan

Hal ini diperlukan bukan saja karena kecermatan itu akan memperlancar proses pelaksanaan anggaran, tetapi juga dihubungkan dengan soal pencegahan atau kemungkinan pemborosan keuangan negara

2) Asas Terperinci

Asas ini dimaksud agar anggaran yang disusun itu diperinci sampai dengan yang sekecil-kecilnya, sehingga jelas rencana kerja dan akibat-akibat keuangannya. Hal ini penting kaitannya dengan pengawasan yang terkandung di dalamnya

3) Asas Keseluruhan

Asas ini menetapkan bahwa anggaran yang disusun itu harus mencakup semua aktivitas keuangan dari suatu organisasi pemerintah sehingga tidak ada aktivitas keuangan yang tidak tercantum dalam anggaran



#### 4) Asas Keterbukaan

Asas ini memungkinkan pembahasan anggaran dalam badan perwakilan merupakan pengikut sertaan rakyat melalui wakil-wakilnya dalam menentukan kebijakan negara

Pada dasarnya asas-asas ini bukan saja untuk pembahasan rancangan anggaran, tetapi juga mengenai perhitungan anggaran sebagai pertanggung jawaban pemerintah mengenai penggunaan anggaran maupun hasil-hasil pengawasan yang dilakukan pertanggungjawaban pemerintah mengenai penggunaan anggaran maupun hasil-hasil pengawasan yang dilakukann oleh pengawasan ekstern

#### 5) Asas Periodik

Anggaran yang berlaku di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 telah ditentukan berlaku periodik selama satu tahun, karena kurang dari satu tahun akan merupakan penambahan kesibukan dan lebih dari satu tahun akan merupakan kesulitan dalam peninjauan kembali anggaran atau kebijaksanaan

#### 6) Asas Pembebanan

Yang dimaksud dengan asas pembebanan adalah dasar pembukuan terhadap pengeluaran Anggaran dan Penerimaan Anggaran, dengan kata lain kapan suatu pengeluaran dibebankan kepada anggaran ataupun suatu penerimaan menguntungkan anggaran

Ada dua jenis dasar pembukuan yang dikenal yaitu dasar pembukuan berdasarkan asas :

a) Akrual

Yaitu suatu tahun anggaran dibebani untuk pengeluaran yang seharusnya dibayar, atau menguntungkan anggaran untuk penerimaan yang seharusnya diterima; asas ini diperlukan walaupun yang seharusnya dibayar atau diterima pada kas

b) Kas

Yaitu anggaran suatu tahun anggaran dibebani pada saat terjadi pengeluaran anggaran pada Kas Negara, sebaliknya anggaran penerimaan akan diuntungkan apabila telah ada penerimaan anggaran oleh Kas Negara

7) Asas Pleksibilitas

Dalam pelaksanaan kegiatan Anggaran Belanja Negara kemungkinan timbul hal-hal yang menyebabkan anggaran yang telah disusun dengan baik belum memadai, hal tersebut dapat timbul karena beberapa hal seperti kenaikan harga barang-barang ataupun kalau didalam proyek adanya harga standar yang berubah atau karena hal lainnya.

Agar pemerintah dapat leluasa melaksanakan kegiatan atau programnya maka perlu diberi kelonggaran (fleksibilitas) dalam pelaksanaan anggaran tersebut.

**D. Siklus Anggaran (Budget Cyclus)**

Tojib (1993;43) menyatakan bahwa siklus anggaran atau daur anggaran adalah jangka waktu berputarnya perjalanan anggaran yang dimulai pada saat anggaran disusun sampai dengan saat perhitungan anggaran negara disahkan dengan undang-undang

Tojib (1993;44) mengungkapkan bahwa siklus anggaran dibagi menjadi dalam berbagai tahap, tahap-tahap siklus anggaran atau daur anggaran adalah :

- 1) Perencanaan/penyusunan Rencana Anggaran pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) oleh pemerintah
- 2) Pengesahan/penyampaian Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara oleh Dewan Perwakilan Rakyat
- 3) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan belanja Negara oleh Pemerintah
- 4) Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan
- 5) Pertanggungjawaban/perhitungan Anggaran Negara (PAN)

#### **E. Klasifikasi Anggaran Belanja Negara/Daerah**

Menurut Tojib (1993;98) pengertian klasifikasi anggaran adalah :  
”Klasifikasi anggaran adalah pengelompokan-pengelompokan anggaran atau pengalokasian biaya-biaya yang disediakan dalam anggaran sesuai dengan

tujuan yang hendak dicapai dari kegiatan-kegiatan pemerintah serta pengaruh-pengaruh dari pembiayaan tersebut”

Menurut Tojib (1993;98) klasifikasi anggaran mempunyai tujuan :  
Mempermudah formulasi program yang meliputi aspek penerimaan dan aspek pengeluaran

- 1) Supaya penyelenggaraan anggaran lebih efektif dan mempermudah menghitung atau membandingkan efisiensi
- 2) Dasar pembukuan dan pertanggung jawaban, serta mempermudah pengawasan atau pemeriksaan
- 3) Memungkinkan analisa tentang pengaruh yang diakibatkannya

Menurut Tojib (1993;98) ada beberapa jenis-jenis klasifikasi anggaran, yaitu :

1) Klasifikasi Ekonomi

Klasifikasi ini merupakan pengelompokan biaya yang bersifat ekonomis. Dengan klasifikasi ini tergambar bagaimana kebijaksanaan ekonomi digariskan dalam anggaran, sehingga bisa ditinjau dari segi pengaruhnya dan anggaran, sehingga bisa ditinjau dari segi pengaruhnya dalam rangka pembangunan

Dalam Anggaran Negara Indonesia klasifikasi ini dikenal dengan pengelompokan dalam Anggaran Rutin dan Anggaran Pembangunan

## 2) Klasifikasi Organik

Klasifikasi ini menitik beratkan pada pengelompokan biaya menurut organisasi pemerintah yaitu per Departemen/Lembaga serta unit-unit dibawahnya. Penerimaan/Pengeluaran yang akan dilakukan hanya didasarkan atas pengalokasian biaya menurut biaya yang disediakan untuk unit-unit tersebut tanpa memperhatikan untuk tujuan apa, output apa yang diperoleh, serta pengaruh apa yang ditimbulkan oleh pengeluaran.penerimaan tersebut

Ada tiga tingkatan pembagian klasifikasi ini :

- a) Tingkat Pertama yaitu Departemen/Lembaga Negara yang menguasai bagian anggaran, ini disebut bagian
- b) Tingkat kedua yaitu Unit Departemen/Lembaga Negara yakni Sekretariat Jendral/Direktorat Jendral/Inspektorat Jendral, dan ini disebut Pos
- c) Tingkat Ketiga yaitu elemen daripada Unit Departemen/lembaga negara yakni Biro Setditjen, Direktorat dan Kantor Wilayah yang disebut Fatsal

## 3) Klasifikasi Fungsi

Klasifikasi ini untuk menghindari terjadinya **crossing/overlapping** antar tugas masing-masing Departemen/Lembaga Negara, dimana dalam klasifikasi ini segala tugas dan fungsi program pemerintah

dikelompokkan dalam beberapa sektor dan dari sektor dibagi lagi dalam beberapa sub sektor

Dalam kalsifikasi ini Anggaran belanja Rutin dibagi menjadi 16 sektor dan tiap-tiap sektor terbagi dalam 31 sub sektor, sedangkan dalam Anggaran Belanja Pembangunan dibagi menjadi 18 sektor dan tiap-tiap sektor dibagi dalam 33 sub sektor

#### 4) Klasifikasi Obyek

Sifat klasifikasi ini memudahkan dalam penyusunan anggaran dan memudahkan dalam pengawasannya, karena seluruh penerimaan dan pengeluaran dikelompokkan berdasarkan jenis-jenis penerimaan dan pengeluaran dan dari jenis-jenis penerimaan dan pengeluaran yang disebut Mata Anggaran Penerimaan (MAP) dan Mata Anggaran pengeluaran (MAK)

#### 5) Klasifikasi Anggaran *Performance*

Klasifikasi ini merupakan suatu klasifikasi anggaran yang menggambarkan tujuan-tujuan dan sasaran yang akan dicapai dan berapa besarnya dana yang diperlukan dan untuk biaya yang diperlukan dengan hasil yang dicapai diperlukan data-data yang bersifat kuantitatif sebagai ukuran atas keduanya, jadi dapat diketahui apakah suatu proyek/kegiatan tersebut efisien atau tidak

#### 6) Klasifikasi *Planning Programming and Budgeting System* (PPBS)

Sistem ini merupakan sistem yang menyeluruh dan terintegrasi, sehingga segala sesuatu yang memungkinkan terjadi pada masa

yang akan datang dari keputusan-keputusan yang diambil sekarang sudah tergambar dalam suatu rencana

Pelaksanaan Klasifikasi PPBS di negara kita dijumpai dalam anggaran Belanja Pembangunan dengan memakai metode daftar Isian Proyek, sedangkan untuk anggaran Belanja Rutin digunakan metode Daftar Isian Kegiatan.

#### 7) Klasifikasi *Zerro Base Budgeting*

Klasifikasi ini merupakan anggaran yang diusulkan dari suatu pusat tanggung jawab yang dikaji kembali secara menyeluruh dengan titik awal dari dasar nol

### **B. Pengawasan Pelaksanaan**

Menurut Tojib (1993;75) pengawasan adalah suatu usaha untuk menjaga agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau dengan pengawasan ini diharapkan dapat memperkecil timbulnya hambatan-hambatan sedangkan hambatan-hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui untuk dilakukan tindakan-tindakan perbaikan

Pengawasan Anggaran Belanja Negara dapat dilihat dari beberapa sudut pandang sebagai berikut :

1. Pengawasan dipandang dari sifat dan waktu pengawasan, dibedakan :
  - a. Pengawasan Preventif (*Pre Audit*);

Adalah pengawasan yang dilakukan sebelum suatu kegiatan dilaksanakan. Pengawasan ini bersifat untuk membatasi/mencegah

timbulnya hal yang tidak diinginkan Contoh : pengawasan oleh Kantor perbendaharaan dan Kas Negara sebelum penerbitan SPM Keuangan (BPK) badan Pengawasan Keuangan dan pembangunan (BKP), Inspektorat Jendral dan sebagainya.

2. Pengawasan dipandang dari subyek pengawasan, dibedakan :

a) Pengawasan Intern

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang ada didalam unit organisasi yang diawasi

b) Pengawasan Ekstern

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang ada diluar unit organisasi yang diawasi

3. Pengawasan dipandang dari tempat melakukan pengawasan, dibedakan:

c) Pengawasan Langsung (Dekat) :

Adalah pengawasan yang dilakukan secara langsung (*on the spot*)

d) Pengawasan Tak Langsung (dari jauh)

Adalah pengawasan yang dilakukan secara tidak langsung, misalnya pengawasan yang dilakukan melalui laporan-laporan

4. Pengawasan dipandang dari sudut formalitas pengawas, dibedakan:

e) Pengawasan fungsional yang dilakukan oleh aparat pengawasan berdasarkan fungsinya

f) Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan langsung (Pengawasan Melekat)



Adalah pengawasan dengan sistem pengendalian yang benar-benar dapat dirasakan oleh bawahan

#### **2.2.2.f.1. Aparat Pengawasan Anggaran Belanja Negara**

##### **1. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**

Menurut Undang-Undang dasar 1945 pasal 23 ayat Lima bahwa aparat pengawasan tertinggi di Indonesia adalah Badan Pemeriksa keuangan, dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 23 ayat Lima juga menyatakan :

”Untuk memeriksa tanggung jawab tentang Keuangan Negara diadakan suatu Badan pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksa itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”

##### **2. Menteri Keuangan dibantu oleh semua Menteri/Pimpinan Lembaga Negara**

Didalam Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor Tiga Tahun 196 dinyatakan bahwa :

- Menteri Keuangan melaksanakan penertiban tata usaha keuangan negara dengan cara meningkatkan pengawasan represif atau pengurusan keuangan negara yang dilakukan oleh Departemen, lembaga, instansi, badan dan lain-lain. Memberi petunjuk teknis mengenai tata usaha keuangan negara yang dilaksanakan departemen / lembaga / instansi / badan dan sebagainya.

- Semua menteri/Pimpinan Lembaga Negara yang menguasai anggaran sendiri, membantu sepenuhnya pelaksanaan penertiban tatausaha keuangan negara

### 3. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

Berdasarkan keputusan Presiden Republik Indonesia 31 tahun 1983, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dibentuk dengan pertimbangan sebagai berikut :

- Bahwa peningkatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah memerlukan pula peningkatan pengawasannya
- Bahwa agar diperoleh hasil pengawasan yangobyektif maka di samping pengawasan yang melekat pada masing-masing unit organisasi pemerintah, diperlukan adanya pengawasan yang terlepas dari unit-unit pelaksana
- Bahwa pengawasan dimaksud dalam huruf b tidak hanya merupakan pengawasan keuangan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan melainkan juga pengawasan terhadap kehematan, daya guna dan hasil guna program dan kegiatan pemerintah dan pembangunan
- Bahwa untuk meningkatkan fungsi pengawasan yang dewasa ini dilakukan oleh direktorat jendral pengawasan keuangan negara sebagai unit pengawasan intern pemerintah agar dapat melaksanakan pengawasan terhadap semua keuangan dan kegiatan pemerintah, baik dipusat

maupun diseluruh wilayah Republik Indonesia dan di luar negeri, dianggap untuk membentuk badan yang melakukan pengawasan keuangan dan pembangunan

#### 4. Inspektorat jendral Departemen

Menurut Keputusan Presiden republik Indonesia Nomor 44 tahun 1974 dijelaskan tugas pokok inspektorat jendral adalah melaksanakan pengawasan dalam lingkungan departemen terhadap pelaksanaan tugas semua unsur departemen agar supaya dapat berjalan sesuai dengan rencana dan peraturan yang berlaku, baik tugas yang bersifat rutin maupun tugas-tugas pembangunan

Kelemahan perundang undangan dalam bidang keuangan negara menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam upaya menghilangkan penyimpangan tersebut dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (*sustainable*) sesuai dengan aturan pokok terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang Undang Dasar. Sesuai dengan amanat pasal 23C Undang Undang Dasar 1945, Undang undang tentang keuangan negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang Undang Dasar tersebut kedalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas spesialisitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan

kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara maupun daerah.

#### **2.2.2.g. Penggunaan Anggaran Belanja Daerah**

Menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 42 tahun 2002 pelaksanaan anggaran belanja negara didasarkan atas prinsip-prinsip sebagai berikut :

- a. Hemat, tidak mewah, efisien, dan sesuai dengan kebutuhan teknis yang diisyaratkan
- b. Efektif, terarah dan terkendali sesuai dengan rencana, program/kegiatan, serta fungsi setiap departemen/lembaga/pemerintah daerah
- c. Mengutamakan penggunaan produksi dalam negeri

Belanja atas beban anggaran belanja negara dilakukan berdasarkan atas hak dan bukti-bukti yang sah untuk memperoleh pembayaran

Tas beban anggaran belanja negara tidak diperkenankan melakukan pengeluaran untuk keperluan :

- 1) Perayaan atau peringatan hari besar, hari raya, dan hari ulang tahun departemen/lembaga/pemerintah daerah;
- 2) Pemberian ucapan selamat, hadiah/tanda mata, karangan bunga, dan sebagainya untuk berbagai peristiwa
- 3) Pesta untuk berbagai peristiwa dan pekan olah raga pada departemen/lembaga/pemerintah daerah

Pengeluaran lain-lain untuk kegiatan keperluan yang sejenis serupa dengan yang tersebut diatas

#### **2.2.2.h. Efisiensi Anggaran Belanja Negara**

##### a. Pengertian efisiensi

Beberapa pengertian efisiensi menurut beberapa pakar dan keputusan pemerintah, adalah :

##### 1) Menurut Atmosudirjo (1978;18) :

”Efisiensi adalah perbandingan terbaik antara input dan output atau antar daya usaha dan hasil atau antara ongkos dan kenikmatan yang dicapai”

##### 2) Menurut Kamelus, dkk (2004;i)

”Efisiensi anggaran belanja negara adalah proses perencanaan dan penganggaran berjalan secara konsisten dengan tidak terjadi duplikasi kegiatan yang dapat menghamburkan waktu dan biaya.”

##### 3) Menurut keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2000

Efisiensi anggaran belanja negara mengharuskan pejabat yang berwenang mengambil keputusan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja negara yang berwenang menerbitkan Surat Keputusan Otorisasi (SKO), demikian pula bendaharawan, untuk memperhatikan dan turut mengusahakan penghematan di segala bidang serta menghindari pengeluaran yang tidak penting

4) Menurut Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003

”Efisiensi anggaran belanja negara berarti pengadaan barang/jasa harus diusahakan dengan menggunakan dana dan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dan dapat dipertanggungjawabkan.”

5) Menurut Penjelasan Undang-Undang Nomor Satu Tahun 2004:

”Efisiensi anggaran belanja negara adalah pentingnya Fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas”

Fungsi Perbendaharaan tersebut meliputi, terutama, perencanaan kas yang baik, pencegahan agar tidak terjadi penyimpangan dan kebocoran dan penyimpangan, pencarian sumber pembiayaan yang paling murah dan pemanfaatan dana yang menganggur (*idle cash*) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan. Untuk mewujudkan maka laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah perlu disampaikan secara tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintah. Sehubungan dengan itu, perlu diletakkan ketentuan yang mengatur mengenai hal-hal tersebut agar :

- Laporan keuangan pemerintah dihasilkan melalui proses akuntansi

- Laporan keuangan pemerintah disajikan sesuai dengan standar akuntansi keuangan pemerintah
- Laporan keuangan disajikan sebagai wujud pertanggungjawaban setiap entitas pelaporan yang meliputi laporan keuangan pemerintah pusat, laporan keuangan kementerian negara/lembaga, dan laporan keuangan pemerintah daerah.

6) Menurut Raise (2005;88) :

”Efisiensi adalah kesesuaian antara masukan dengan proses yang dilaksanakan. Tingkatan efisiensi dapat diperlihatkan dengan bagaimana peran dan kinerja manajemen dalam pelaksanaan proses tersebut.” Tingkat efisiensi dapat dihitung berdasarkan perbandingan antara masukan yang telah dimanfaatkan dengan masukan yang dapat/harus digunakan dalam melaksanakan proses tersebut. Semakin kecil hasil perbandingan maka semakin kecil pula tingkat efisiensinya.

Hal tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

$$E = ((I-O)/I) \times 100\%$$

Keterangan :

E = efisiensi

O = Masukan yang telah dimanfaatkan

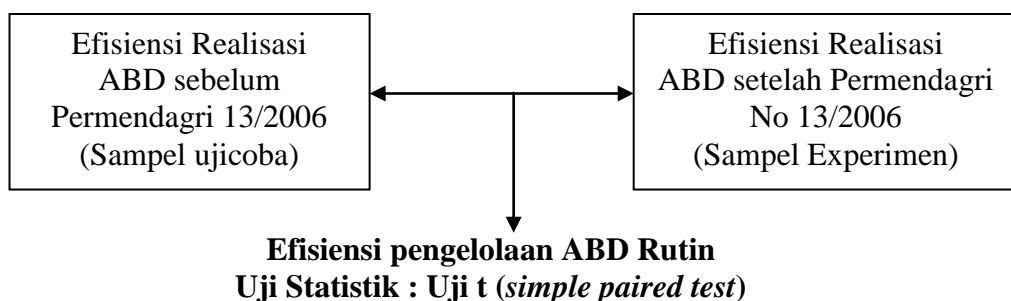
I = masukan yang dapat/harus digunakan

### 2.3. Kerangka Pemikiran

Departemen Dalam Negeri telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Permendagri tersebut menjelaskan siklus keuangan daerah mulai dari tahapan perencanaan, penganggaran, penatausahaan, serta akuntansi dan pertanggung jawaban keuangan daerah.

Selain itu dalam konteks belanja pemerintah daerah harus mengalokasikan belanja daerah secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum. Oleh karena itu untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektifitas anggaran, maka dalam perencanaan anggaran perlu diperhatikan (1) penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kerja yang ingin dicapai; (2) penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat disusun kerangka pemikiran sebagai berikut :



**Gambar 2.1**  
**Kerangka Pemikiran Penelitian**



Dalam alur kerangka berpikir tersebut terdapat satu variabel yaitu X1 dan satu variabel yaitu X2. Untuk mengetahui apakah penerapan Permendagri No 13 Th 2006 dapat menjadikan pengelolaan anggaran belanja daerah lebih efisien maka digunakan, teknik statistik dengan membandingkan antara kondisi pengelolaan anggaran belanja sebelum (*pre test*) dan sesudah (*post test*) diberlakukannya Permendagri No 13 Th 2006 dengan menggunakan uji statistik yaitu Uji-t kategori *paired sample test*

#### **2.4. Hipotesis**

Hipotesis didefinisikan sebagai hubungan yang diduga secara logis anantara dua variabel atau lebih dalam rumusan proposisi yang dapat diuji secara empiris (Indriantonro dan Supomo;2002) atau merupakan jawaban sementara terhadap permasalahan yang sedang diteliti, sehingga harus diuji kebenarannya secara empiris. Adapun hipotesis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Terdapat perbedaan efisiensi penggunaan Anggaran Belanja Satuan Kerja Perangkat Daerah antara sebelum dan setelah diterapkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 pada Kantor Kas Daerah Kabupaten Gresik.