

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Definisi, Klasifikasi, dan Proses Penyusunan Anggaran

2.1.1 Definisi Anggaran

Menurut Hamzah dan Kustiani (2014), “Anggaran didefinisikan sebagai pernyataan kuantitatif rencana suatu entitas dalam bentuk rencana pendapatan dan belanja dalam satu periode tertentu.” Pada pemerintah pusat anggaran dirinci lebih lanjut didalam dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sedangkan untuk pemerintah daerah anggaran dirinci dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

APBN merupakan rencana pendapatan dan belanja tahunan pemerintah pusat yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku lembaga legislatif, sedangkan APBD merupakan rencana pendapatan dan belanja tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku lembaga legislatif di daerah.

Pide (2019) menyatakan bahwa anggaran bisa menjadi dasar dalam kegiatan pengendalian, pemeriksaan, dan pengawasan keuangan. Oleh karena itu, pemerintah dituntut untuk selalu terbuka dalam menyediakan informasi termasuk informasi pengelolaan anggaran sehingga masyarakat dapat bisa menilai baik atau buruknya kinerja pemerintah dalam mengelola anggaran.

2.1.2 Struktur Anggaran

Anggaran secara garis besar terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Permendagri No. 77 Tahun 2020 memuat penjelasan mengenai struktur APBD yakni sebagai berikut.

A. Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah menurut Permendagri No. 77 Tahun 2020 didefinisikan sebagai hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam tahun anggaran yang berkenaan. Pendapatan daerah merupakan hal yang sangat penting bagi kemajuan suatu daerah, bahkan Juliarini (2018) menyatakan bahwa pendapatan daerah memiliki korelasi positif yang sangat kuat terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) suatu daerah.

Untuk pemerintah daerah, Permendagri No. 77 Tahun 2020 membagi pendapatan menjadi tiga bagian yakni sebagai berikut.

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan yang diperoleh oleh pemerintah daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku. PAD sendiri terdiri dari pajak Daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Antari dan Sedana (2018) menyatakan bahwa peningkatan kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai sendiri melalui PAD menandakan bahwa pemerintah daerah telah memiliki kinerja yang baik dalam mengelola keuangannya sehingga tidak terlalu bergantung pada bantuan dari pemerintah pusat.

2. Pendapatan Transfer

Pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah dari alokasi APBN atau dari pemerintah daerah lainnya. Pendapatan transfer dibagi menjadi beberapa bagian yakni dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dana otonomi khusus dan keistimewaan, serta dana insentif daerah (DID).

3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan pendapatan daerah yang tidak termasuk dalam pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer. Contoh dari kategori pendapatan ini adalah pendapatan hibah.

B. Belanja

Belanja didefinisikan sebagai segala bentuk pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah (RKUD). Belanja sendiri dapat diklasifikasikan menurut jenis, organisasi, atau fungsi. Untuk pemerintah daerah, belanja diklasifikasikan menurut jenisnya yakni belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, dan belanja tak terduga.

C. Transfer

Transfer adalah penerimaan uang dari suatu entitas pelaporan lain atau pengeluaran uang kepada entitas pelaporan lain.

D. Pembiayaan

Pembiayaan dibagi menjadi dua yakni penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan merupakan penerimaan daerah yang perlu dibayar kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun

tahun-tahun anggaran selanjutnya dengan tujuan untuk menutupi defisit anggaran, sedangkan pengeluaran pembiayaan didefinisikan sebagai pengeluaran daerah yang akan diterima kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran selanjutnya dengan tujuan untuk pemanfaatan surplus anggaran.

2.1.3 Proses Penyusunan Anggaran

Hasan (2018) berpendapat bahwa perencanaan merupakan bagian dari fungsi manajemen yang berperan untuk mengarahkan proses pembangunan agar sesuai dengan tujuan serta dapat menjadi tolak ukur keberhasilan proses pembangunan yang dilakukan.

Dalam konteks pemerintahan, perencanaan dapat dikaitkan dengan proses dalam penyusunan anggaran. Supartini *et al.* (2020) menyatakan bahwa anggaran yang berkualitas akan berpengaruh pada kinerja organisasi sehingga tata pemerintahan yang baik (*Good governance*) dapat diukur melalui kualitas dalam proses penyusunan dan pertanggungjawaban anggaran.

Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur tahapan-tahapan dalam proses penyusunan anggaran. Tahapan-tahapan tersebut dibuat dengan tujuan untuk menghasilkan anggaran yang berkualitas demi kemajuan pembangunan daerah. Tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh pemerintah daerah dalam menyusun anggaran menurut Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2019 sebagai berikut.

A. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)

Menurut Permendagri No. 86 Tahun 2017, RPJPD merupakan dokumen perencanaan pembangunan daerah dalam kurun waktu dua puluh tahun. RPJPD

menjadi acuan dalam hal memecahkan berbagai permasalahan yang ada di daerah dengan lebih terencana melalui sinergi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

B. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

Permendagri No. 86 Tahun 2017 mendefinisikan RPJMD sebagai dokumen perencanaan daerah dalam kurun waktu lima tahun yang menjabarkan visi, misi, serta program kepala daerah. RPJMD ini disusun dengan berpedoman pada RPJPD.

C. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Permendagri No. 86 Tahun 2017 mendefinisikan RKPD sebagai suatu rencana pemerintah daerah dalam kurun waktu satu tahun. RKPD disusun dengan tujuan agar perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan dapat saling berkaitan dan konsisten. RKPD disusun dengan mempertimbangkan serta mengambil sumber dari Renja SKPD.

Renja SKPD sendiri merupakan penafsiran atau penjabaran lebih lanjut Renstra-SKPD agar tujuan Renstra-SKPD yang telah disusun dapat tercapai.

Renstra-SKPD berisi perencanaan masing-masing SKPD yang isinya memuat visi, misi, tujuan, program, dan kegiatan yang sifatnya masih indikatif (perkiraan). Proses penyusunan Renstra ini harus mengacu pada RPJMD.

D. Kebijakan Umum APBD

Berdasarkan RKPD yang telah disusun, Kepala Daerah kemudian menyusun rancangan kebijakan umum APBD yang menjadi pedoman dalam penyusunan RAPBD. Setelah rancangan kebijakan umum tersebut disetujui oleh DPRD maka akan menjadi kebijakan umum APBD pada tahun yang bersangkutan.

E. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara

Setelah kebijakan umum disepakati, langkah selanjutnya pemerintah daerah harus melakukan pembahasan bersama DPRD untuk membahas terkait prioritas dan plafon anggaran sementara. Apabila kebijakan umum serta prioritas dan plafon anggaran telah disepakati maka akan dituangkan dalam nota kesepakatan yang sekaligus menjadi pedoman dalam rangka penyusunan RKA-SKPD.

F. Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD)

RKA-SKPD berisi rencana pendapatan, belanja, serta pembiayaan yang dibutuhkan pada satu tahun berikutnya dari tahun anggaran yang sedang berjalan.

G. Rencana Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD)

Apabila Kepala SKPD telah selesai menyusun RKA-SKPD maka dokumen tersebut akan menjadi pedoman bagi PPKD dalam merancang peraturan daerah terkait APBD atau dikenal dengan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).

H. Penetapan APBD

Penetapan RAPBD menjadi APBD harus melalui tahapan pembahasan dan persetujuan Kepala Daerah bersama DPRD. Jika DPRD setuju dengan RAPBD yang diajukan maka RAPBD tersebut akan disahkan menjadi APBD melalui peraturan daerah yang dituangkan lebih lanjut dalam keputusan gubernur/bupati/walikota. Namun, apabila DPRD tidak setuju maka pemerintah daerah yang bersangkutan dapat menggunakan APBD tahun sebelumnya dengan ketentuan yang sama yakni melakukan belanja setinggi-tingginya sesuai pagu dalam APBD tersebut.

2.2 Definisi Akuntansi Anggaran

Menurut SAP 02, akuntansi anggaran merupakan teknik pertanggungjawaban dan pengendalian manajemen yang digunakan untuk membantu pengelolaan pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan. Sederhananya, akuntansi anggaran merupakan teknik pencatatan akuntansi untuk pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan. Pelaksanaan pencatatan akuntansi anggaran wajib dilakukan oleh setiap entitas baik itu entitas pada pemerintah pusat ataupun daerah. *Output* dari implementasi anggaran adalah tersusunnya Laporan Realisasi Anggaran.

2.3 Dasar Hukum Pelaksanaan Akuntansi Anggaran

Defitri (2018) menyatakan bahwa sudah terbukti bahwa sistem akuntansi keuangan daerah yang berjalan efektif akan menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas sehingga berguna dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itu, pemerintah mempunyai kewajiban untuk membuat suatu peraturan yang mengatur sistem akuntansi daerah yang berkualitas.

Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan merupakan dasar hukum yang menjadi awal diberlakukannya sistem akuntansi pemerintah berbasis akrual dengan harapan laporan keuangan pemerintah menjadi lebih akuntanbel. Meskipun demikian, pemerintah masih tetap mempertahankan basis kas dalam pengelolaan maupun pelaporan pelaksanaan anggaran. Dalam penyusunan LRA sendiri diperlukan teknik pencatatan akuntansi yang komprehensif sehingga dapat menghasilkan LRA yang baik. Oleh karena itu,

pemerintah menerbitkan peraturan tersendiri terkait pencatatan akuntansi anggaran yakni dalam SAP 02.

Ditinjau dari Permendagri No. 64 Tahun 2013, pemerintah daerah pun sama dituntut untuk menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual dengan mempertahankan Laporan Realisasi Anggaran yang berbasis kas. Hal tersebut menandakan perlunya untuk mengimplementasikan akuntansi anggaran yang baik sesuai SAP 02 tentang Laporan Realisasi Anggaran.

2.4 Aturan Umum Akuntansi Anggaran

Permendagri No. 64 Tahun 2013 merupakan peraturan yang memuat proses pengakuan, pengukuran dan penyajian masing-masing akun di LRA. Peraturan tersebut menjelaskan sebagaimana berikut.

A. Pendapatan-LRA

Pendapatan LRA diakui pada saat diterima RKUD, diterima oleh SKPD, atau diterima entitas lain diluar pemerintah daerah atas nama BUD. Untuk pengukuran, pendapatan-LRA mempunyai ketentuan sebagai berikut:

1. pendapatan LRA diukur berdasarkan asas bruto, yakni mencatatnya berdasarkan penerimaan bruto tidak dipotong dengan segala pengeluaran yang berkaitan dengan penerimaan tersebut;
2. pendapatan LRA diukur berdasarkan nominal kas yang masuk ke RKUD dengan tetap memperhatikan asas bruto;
3. apabila besaran pengurang terhadap Pendapatan LRA bruto (biaya) bersifat variabel terhadap pendapatan dimaksud maka tidak dapat dianggarkan terlebih

dahulu dikarenakan proses yang belum selesai sehingga asas bruto dapat dikecualikan;

4. asas bruto dapat dikecualikan apabila penerimaan kas dari pendapatan yang bersangkutan lebih mencerminkan aktivitas pihak lain daripada pemerintah daerah atau penerimaan kas tersebut berasal dari transaksi yang perputarannya cepat, volume transaksi banyak dan jangka waktunya singkat.

Pendapatan-LRA disajikan pada LRA dengan mata uang rupiah. Jika terdapat penerimaan kas dalam mata uang asing maka akan dikonversi menjadi mata uang rupiah berdasarkan kurs pada tanggal transaksi.

B. Belanja

Belanja diakui pada saat adanya pengeluaran dari RKUD, tetapi untuk pengeluaran yang dilakukan oleh bendahara pengeluaran maka pengakuan belanja tersebut dilakukan pada saat disahkan oleh pengguna anggaran.

Dalam hal pengukuran, belanja diukur berdasarkan asas bruto dan sesuai dengan nilai nominal yang dikeluarkan dari kas daerah berdasarkan dokumen pengeluaran yang sah.

C. Transfer

Transfer diakui pada saat terjadinya pengeluaran dari RKUD dan diukur berdasarkan asas bruto sesuai dengan nilai nominal yang dikeluarkan dari kas daerah yang tercantum dalam dokumen pengeluaran yang sah. Transfer disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran dan berpengaruh terhadap Laporan Arus Kas.

D. Pembiayaan

Penerimaan pembiayaan diakui pada saat diterima di RKUD, sedangkan untuk pengeluaran pembiayaan diakui pada saat adanya pengeluaran kas dari RKUD. Pembiayaan diukur menggunakan mata uang rupiah berdasarkan kas yang diterima/dikeluarkan dari RKUD. Apabila penerimaan/pengeluaran kas untuk pembiayaan dalam mata uang asing maka akan dijabarkan atau dikonversi menjadi mata uang rupiah berdasarkan kurs pada tanggal transaksi.

Laporan Realisasi Anggaran menjadi tempat disajikannya penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Pembiayaan juga akan berpengaruh pada Laporan Arus Kas.

2.5 Laporan Realisasi Anggaran

Sesuai dengan Permendagri No. 64 Tahun 2013, setiap entitas pada pemerintah daerah wajib menyusun Laporan Realisasi Anggaran. Sementara itu, Laporan Realisasi Anggaran sendiri diatur secara khusus dalam SAP 02.

Laporan Realisasi Anggaran disusun dengan tujuan agar dapat mengetahui perbandingan antara anggaran dengan realisasinya dalam satu tahun anggaran. Perbandingan yang ada dalam LRA bisa digunakan untuk melihat efektivitas dalam perolehan pendapatan dan penyerapan anggaran untuk belanja pemerintah daerah yang bersangkutan.

Laporan Realisasi Anggaran terdiri dari unsur pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit-LRA, pembiayaan, dan sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran. LRA berpengaruh langsung terhadap laporan keuangan lainnya yakni Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LP SAL)

SAP 02 menyatakan bahwa LRA harus memberikan keterangan terkait nama entitas pelaporan atau sarana identifikasi lainnya, cakupan entitas pelaporan, periode yang dicakup, mata uang pelaporan, dan satuan angka yang digunakan.

Format penyajian LRA penting untuk diperhatikan agar dapat dimengerti oleh pihak yang berkepentingan. Dinas PUTR selaku SKPD harus menyajikan LRA sesuai dengan format dalam Permedagri No. 64 Tahun 2013 yang disajikan dalam Tabel II. 1 berikut.

Tabel II. 1 Format LRA SKPD Menurut Permendagri Nomor 64 Tahun 2013

PEMERINTAH PROVINSI KABUPATEN/KOTA
SKPD
LAPORAN REALISASI ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA
UNTUK TAHUN YANG BERAKHIR SAMPAI DENGAN 31 DESEMBER 202X1 dan 20x0

NO	Uraian	Anggaran 20X1	Realisasi 20X1	%	Realisasi 20X0
1	<u>PENDAPATAN</u>				
2	PENDAPATAN ASLI DAERAH				
3	Pendapatan Pajak Daerah				
4	Pendapatan Retribusi Daerah	xxx	xxx	xxx	xxx
5	Lain-lain PAD yang Sah	xxx	xxx	xxx	xxx
6	Jumlah Pendapatan Asli Daerah	xxx	xxx	xxx	xxx
7	JUMLAH PENDAPATAN	xxx	xxx	xxx	xxx
8	<u>BELANJA</u>				
9	BELANJA OPERASI	xxx	xxx	xxx	xxx
10	Belanja Pegawai	xxx	xxx	xxx	xxx
11	Belanja Barang	xxx	xxx	xxx	xxx
12	Jumlah Belanja Operasi	xxx	xxx	xxx	xxx
13	BELANJA MODAL				
14	Belanja Modal Tanah	xxx	xxx	xxx	xxx
15	Belanja Peralatan dan Mesin	xxx	xxx	xxx	xxx
16	Belanja Modal Gedung dan Bangunan	xxx	xxx	xxx	xxx
17	Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan	xxx	xxx	xxx	xxx
18	Belanja Aset Tetap Lainnya				
19	Belanja Aset Lainnya				
20	Jumlah Belanja Modal	xxx	xxx	xxx	xxx
21	JUMLAH BELANJA	xxx	xxx	xxx	xxx
22	SURPLUS/(DEFISIT)	xxx	xxx	xxx	xxx

Sumber : Permendagri No. 64 Tahun 2013