

SKRIPSI

ANALISIS PENGGUNAAN ANGGARAN SEBAGAI ALAT PENGENDALIAN BELANJA BARANG DAN JASA PADA PEMERINTAH KOTA BAUBAU

REYNI PRASETYANI



**JURUSAN AKUNTANSI
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2012**

SKRIPSI

ANALISIS PENGGUNAAN ANGGARAN SEBAGAI ALAT PENGENDALIAN BELANJA BARANG DAN JASA PADA PEMERINTAH KOTA BAUBAU

Sebagai salah satu persyaratan untuk memenuhi
Gelar Sarjana Ekonomi

disusun dan diajukan oleh

REYNI PRASETYANI

A311 07 677



**JURUSAN AKUNTANSI
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2012**

SKRIPSI

ANALISIS PENGGUNAAN ANGGARAN SEBAGAI ALAT PENGENDALIAN BELANJA BARANG DAN JASA PADA PEMERINTAH KOTA BAUBAU

Disusun dan diajukan oleh

REYNI PRASETYANI
A311 07 677

telah dipertahankan dalam sidang ujian skripsi
pada tanggal **29 November 2012** dan
dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Panitia Penguji

No.	Nama Penguji	Jabatan	Tanda Tangan
1.	DR. Syarifuddin, SE, M.Soc, Sc, Ak	Ketua	1.....
2.	Rahmawati HS, SE, M.Si, Ak	Sekretaris	2
3.	DR. Alimuddin, SE, MM, Ak	Anggota	3
4.	Drs. H. Muallimin, M.Si	Anggota	4
5.	Drs. Asri Usman, M.Si, Ak	Anggota	5

Ketua Jurusan Akuntansi
Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Hasanuddin

DR.H. Abdul Hamid Habbe, S.E., M.Si.
NIP 1963051992031003

SKRIPSI

ANALISIS PENGGUNAAN ANGGARAN SEBAGAI ALAT PENGENDALIAN BELANJA BARANG DAN JASA PADA PEMERINTAH KOTA BAUBAU

Disusun dan diajukan oleh

REYNI PRASETYANI

A311 07 677

Telah diperiksa dan disetujui untuk diuji

Makassar, Oktober 2012

Pembimbing I



DR. Syarifuddin, S.E., M.Soc,Sc.Ak
NIP. 19631210 199002 1 001

Pembimbing II



Rahmawati HS, S.E.,M.Si,Ak
NIP. 19761105 200701 2 001

Ketua Jurusan Akuntansi
Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Hasanuddin



Dr. H. Abdul Hamid Habbe, S.E.,M.Si
NIP. 19630515 199203 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

saya yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : REYNI PRASETYANI

NIM : A311 07 677

Jurusan/program studi : Akuntansi

dengan ini menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa skripsi yang berjudul

ANALISIS PENGGUNAAN ANGGARAN SEBAGAI ALAT PENGENDALIAN BELANJA BARANG DAN JASA PADA PEMERINTAH KOTA BAUBAU

adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis dan diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata d dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsure-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No.20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Makassar, 30 November 2013

Yang membuat pernyataan,



REYNI PRASETYANI

PRAKATA

Puji syukur peneliti panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan karunia-Nya sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi ini. Skripsi ini merupakan tugas akhir untuk mencapai gelar Sarjana Ekonomi (S.E.) pada jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin.

Peneliti mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu terselesaikannya skripsi ini. Pertama-tama, ucapan terima kasih peneliti berikan kepada Bapak DR. Syarifuddin, SE, M.Soc, Sc, Ak dan Ibu Rahmawati HS, SE, M.Si, Ak sebagai dosen pembimbing atas waktu yang telah diluangkan untuk membimbing, member motivasi, dan member bantuan literature, serta diskusi-diskusi yang dilakukan dengan peneliti.

Ucapan terima kasih juga peneliti tujukan Kepada Pemerintah Kota Baubau khususnya Bagian Keuangan yang telah memberikan izin kepada peneliti untuk melakukan penelitian di pemerintahan setempat. Semoga bantuan yang diberikan oleh semua pihak mendapat balasan dari Tuhan Yang Maha Esa.

Terakhir, ucapan terima kasih kepada ayah Ahmad Zakir SE, M.Si dan ibu Dra. Asniar Kasim beserta saudara-saudara atas bantuan, nasehat, dan motivasi yang diberikan selama penelitian ini, dan juga kepada teman-teman seperjuangan selama kuliah. Semoga semua pihak mendapat kebaikan dari-Nya atas bantuan yang diberikan hingga skripsi ini terselesaikan dengan baik.

Skripsi ini masih jauh dari sempurna walaupun telah menerima bantuan dari berbagai pihak. Apabila terdapat kesalahan-kesalahan dalam skripsi ini sepenuhnya menjadi tanggungjawab peneliti dan bukan para pemberi bantuan. Kritik dan saran yang membangun akan lebih menyempurnakan skripsi ini.

Makassar, November 2012

Peneliti

BIODATA

Identitas Diri

Nama : REYNI PRASETYANI
Tempat, Tanggal Lahir : Kendari, 27 Februari 1990
Jenis Kelamin : Perempuan
Alamat Rumah : Jl. HOS Cokroaminoto No.43 Baubau SULTRA
Telpon Rumah dan HP : 085241745343
Alamat e-mail :

Riwayat Pendidikan

- Pendidikan Formal :
 1. SD Negeri 2 Wajo Baubau
 2. SMP Negeri 2 Baubau
 3. SMA Negeri 1 Baubau
- Pendidikan Nonformal :

Riwayat Prestasi

- Prestasi Akademik :
- Prestasi Nonakademik

Pengalaman

- Organisasi
- Kerja

Demikian biodata ini saya buat dengan sebenarnya.

Makassar, November 2012

REYNI PRASETYANI

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
LEMBAR PENGESAHAN	iv
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN	v
PRAKATA.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
ABSTRAK.....	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah	4
1.3 Tujuan Penelitian	4
1.4 Manfaat Penelitian	4
1.5 Sistematika Penulisan.....	5
BAB II LANDASAN TEORI	7
2.1 Anggaran	7
2.1.1 Pengertian Anggaran	7
2.1.2 Karakteristik Anggaran	9
2.1.3 Jenis Sistem Penganggaran.....	9
2.1.4 Prinsip-Prinsip Anggaran.....	14
2.2 Anggaran Belanja Daerah.....	15
2.2.1 Belanja Langsung	15
2.2.2 Belanja Tidak Langsung.....	16

2.3	Belanja Barang dan Jasa	18
2.3.1	Kegunaan Anggaran Belanja Barang dan Jasa	19
2.3.2	Fungsi Anggaran Dalam Pengendalian Belanja Barang dan Jasa	20
2.3.3	Fungsi Anggaran Daerah	20
2.4	Pengendalian	21
2.4.1	Pengertian Pengendalian	21
2.5	Fungsi Anggaran Sebagai Alat Pengendalian	23
BAB III	METODOLOGI PENELITIAN	24
3.1	Obyek Penelitian	24
3.2	Metode Penelitian	24
3.3	Teknik Pengumpulan Data	26
3.4	Metode Analisis Data	27
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	31
4.1	Gambaran Umum Daerah Kota Baubau	31
4.1.1	Kondisi Geografis	31
4.1.2	Visi Misi Kota Baubau	34
4.1.3	Struktur Organisasi	40
4.2	Pembahasan	42
4.2.1	Fungsi Penggunaan Anggaran Sebagai Alat Pengendalian Belanja Barang dan jasa	42
4.2.2	Nilai-Nilai Dalam Menggunakan dan Mengembangkan Anggaran	56
BAB V	PENUTUP	59
5.1	Kesimpulan	59
5.2	Saran	60

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas ekonomi dan tugas berbantuan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999. Kedua Undang-undang ini menjadi dasar hukum dalam pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), yang merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran. Agar tujuan-tujuan dalam otonomi daerah dapat tercapai, pemerintah haruslah bertindak efektif dan efisien dalam mengelola keuangan daerahnya. Untuk memberikan jaminan dialokasikannya sumber daya secara ekonomis, efisien dan efektif, maka diperlukan informasi akuntansi manajemen, seiring dengan adanya paradigma baru organisasi pemerintahan yang lebih berorientasi pada pelayanan masyarakat dan kepentingan publik.

Peran utama akuntansi manajemen dalam organisasi sektor publik adalah memberikan informasi akuntansi yang relevan dan handal kepada manajer untuk melaksanakan fungsi perencanaan dan pengendalian organisasi.

Tuntutan mengenai perlunya pengendalian atas berbagai kegiatan pemerintah, khususnya yang berimplikasi uang, dari waktu ke waktu semakin

meningkat. Hal ini terjadi akibat praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) di waktu yang lalu tidak saja telah mengakibatkan berkurangnya percepatan pembangunan, melainkan juga telah menimbulkan kesenjangan baik antara wilayah, sektor dan golongan serta merugikan khususnya bagi lapisan masyarakat bawah. Peran fundamental akuntansi manajemen di organisasi sektor publik adalah membantu manajer/pimpinan dengan informasi akuntansi yang dibutuhkan agar fungsi perencanaan dan pengendalian dapat dilakukan.

Akuntansi manajemen sangat erat hubungannya dengan proses pemilihan program, penentuan biaya dan manfaat program serta penganggaran. Akuntansi manajemen juga berfungsi untuk memfasilitasi dihasilkannya anggaran yang efektif, efisien, dan ekonomis (*value for money budget*).

Anggaran merupakan alat perencanaan sekaligus alat pengendalian pemerintah. Anggaran sebagai alat perencanaan mengindikasikan target yang harus dicapai oleh pemerintah, sedangkan anggaran sebagai alat pengendalian mengindikasikan alokasi sumber dana publik yang disetujui legislatif untuk dibelanjakan. Melalui data rekening belanja yang terdapat dalam anggaran belanja daerah, akan dilihat apakah anggaran yang telah dibuat, dapat berperan sebagai pengendali terhadap pelaksanaan kegiatan pemerintah.

Anggaran terdiri dari beberapa jenis diantaranya adalah anggaran belanja langsung dan belanja tidak langsung. Anggaran belanja langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal. Belanja barang dan jasa merupakan bagian penting dalam kegiatan operasional pemerintahan karena bersifat rutin atau terjadi terus menerus. Belanja ini penting karena belanja barang dan jasa berkaitan dengan pembiayaan pemerintahan secara keseluruhan. Biaya-biaya ini dikeluarkan dalam rangka pengawasan dan pemberian jasa-jasa kepada setiap fungsi pemerintahan.

Anggaran belanja barang dan jasa bermanfaat sebagai alat pengendalian yang dilakukan pemerintahan, karena belanja barang dan jasa dapat menjelaskan biaya-biaya yang dibebankan kepada masing-masing kegiatan.

Salah satu pos anggaran yang termasuk dalam belanja operasi adalah belanja barang dan jasa dimana diperlihatkan jumlah anggaran serta realisasi terhadap anggaran tersebut, sehingga dapat diketahui penyimpangan-penyimpangan yang terjadi beserta penyebabnya. Berdasarkan pada data Sekretariat Daerah Kota Baubau, pada Tahun 2009 anggaran belanja barang dan jasa sebesar Rp.60.998.639.387. Realisasinya sebesar Rp.51.589.439.244. Pada tahun 2009 anggaran terealisasi sekitar 84,57%. Pada Tahun 2010 anggaran belanja barang dan jasa sebesar Rp.48.414.930.084 realisasinya sebesar Rp.44.006.949.829 anggaran terealisasi sekitar 90,90%. (Sumber : Bagian Keuangan Setda kota BauBau).

Sebagai alat pengendalian manajerial, anggaran sektor publik digunakan untuk meyakinkan bahwa pemerintah mempunyai uang yang cukup untuk memenuhi kewajibannya. Selain itu anggaran digunakan untuk memberikan informasi dan meyakinkan legislatif bahwa pemerintah bekerja secara efisien, tanpa ada korupsi dan pemborosan.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut tentang anggaran serta realisasinya maka penulis tertarik untuk melakukan suatu penelitian yang berjudul **“Analisis Penggunaan Anggaran Sebagai Alat Pengendalian Belanja Barang dan Jasa Pada Pemerintah Kota BauBau”**.

1.2 Perumusan Masalah

Tugas pemerintah pada dasarnya adalah menyediakan barang publik. Untuk mengimplementasikan hal tersebut pemerintah daerah menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk jangka waktu 5(lima) tahun, kemudian berdasarkan RPJMD maka dibuat Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) untuk setiap tahunnya. Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka perumusan masalah penelitian ini adalah bagaimana fungsi penggunaan anggaran sebagai alat pengendalian belanja barang dan jasa serta nilai-nilai apa yang mereka anut dalam menggunakan dan mengembangkan anggaran tersebut.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui penggunaan anggaran sebagai alat pengendalian belanja barang dan jasa serta untuk mengetahui nilai-nilai apa yang dianut dalam menggunakan dan mengembangkan anggaran di Pemerintah Kota Baubau.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian:

1. Pemerintah Kota Baubau:

Sebagai bahan pertimbangan dalam hal pengendalian anggaran belanja barang dan jasa dan perencanaan anggaran belanja barang dan jasa pada masa yang akan datang.

2. Bagi akademisi:

Untuk dapat mengetahui pengendalian belanja barang dan jasa dalam pemerintahan sehingga dapat membandingkan

pengetahuan teoritis yang diperoleh dengan aplikasinya di obyek penelitian.

3. Bagi pihak lain:

Sebagai bahan referensi dalam melakukan penelitian yang berkaitan dengan perencanaan dan pengendalian anggaran belanja barang dan jasa.

1.5 Sistematika Penulisan

Pada bagian sistematika penulisan ini diuraikan urutan-urutan penulisan sebagai berikut:

Bab I menyajikan pendahuluan yang berisi uraian latar belakang masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II menyajikan landasan teori yang berisi uraian teori yang digunakan untuk membahas masalah yang diangkat dalam penelitian ini, berbagai definisi yang berhubungan dengan penelitian.

Bab III menyajikan metodologi penelitian yang berisi tentang metode penelitian, teknik pengumpulan data, dan metode analisis data yang digunakan.

Bab IV menyajikan gambaran lokasi penelitian, tugas pokok dan fungsi serta struktur organisasi dan menyajikan pembahasan yang berisi tentang hasil penelitian yang meliputi data anggaran dan realisasinya serta hasil penelitian

Bab V menyajikan penutup yang berisi tentang kesimpulan dan saran-saran yang disampaikan kepada pihak yang berkepentingan dengan hasil penelitian.

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Anggaran

2.1.1 Pengertian Anggaran

Anggaran merupakan alat penting untuk perencanaan dan pengendalian jangka pendek yang efektif dalam organisasi. Suatu anggaran operasi biasanya meliputi waktu satu tahun dan menyatakan pendapatan dan beban yang direncanakan untuk tahun itu. Dengan anggaran manajemen dapat menentukan efektifitas dan efisiensi suatu operasi dengan membandingkan antara anggaran dengan hasil aktual yang dicapai.

Definisi anggaran menurut Peraturan Pemerintahan No. 24 tahun 2005 adalah bahwa pedoman tindakan yang akan dilaksanakan pemerintah meliputi rencana pendapatan, belanja, transfer dan pembiayaan yang di ukur dalam satuan rupiah, yang disusun menurut klasifikasi tertentu secara sistematis untuk satu periode.

Anthony (2002:74) mendefinisikan “Anggaran sebagai suatu rencana manajemen, dengan asumsi implisit bahwa langkah-langkah diambil oleh pembuat anggaran, manajer yang menyusun anggaran guna membuat kegiatan nyata sesuai dengan rencana”.

Definisi anggaran dikemukakan oleh *Homgren, et.al* (1999:250) sebagai berikut : *“A budget is tool that help managers in both their planning and control functions”*. Definisi ini memberikan suatu pemahaman bahwa anggaran merupakan alat yang dapat membantu manajer dalam menjalankan kedua fungsi yaitu perencanaan dan pengendalian.

Menurut Harahap (2001:15) pengertian Anggaran atau *Budget* adalah sebagai berikut : “*Budget* adalah konsep yang membantu manajemen dan mempermudah manajemen dalam mencapai tujuannya”. Sedangkan menurut Simamora (2002:202) “Anggaran merupakan rencana finansial yang dipakai untuk pengelolaan sumber daya organisasi”.

National Committee on Governmental Accounting (NCGA), saat ini *Governmental Accounting Standards Board* (GASB), mengemukakan definisi anggaran (*budget*) sebagai berikut: “anggaran (*budget*) adalah rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu”. (Anggaran Sektor Publik, Wikipedia)

Anggaran merupakan pernyataan estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Sedangkan anggaran sektor publik merupakan rencana kegiatan dalam bentuk perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter (Mardiasmo, 2002).

Penganggaran sektor publik merupakan proses yang sangat vital bagi organisasi sektor publik. Anggaran publik penting sebab anggaran membantu menentukan tingkat kebutuhan masyarakat. Anggaran merupakan instrumen kebijakan fiskal pemerintah untuk mempengaruhi keadaan ekonomi melalui kebijakan pengeluaran dan perpajakan. Dengan anggaran, pemerintah dapat mengalokasikan sumber daya yang langka untuk menggerakkan pembangunan social ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Anggaran juga merupakan sarana untuk menunjukkan akuntabilitas pemerintah terhadap publik.

2.1.2 Karakteristik Anggaran

Menurut Mulyadi (2001:490) ada beberapa karakteristik anggaran antara lain:

1. Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan keuangan lainnya.

2. Umumnya mencakup jangka waktu 1 tahun
3. Berisi komitmen atau kesanggupan manajemen, yang berarti bahwa manajer setuju untuk menerima tanggung jawab untuk mencapai sasaran yang ditetapkan anggaran.
4. Usulan anggaran di *review* dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusunan anggaran.
5. Sekali disetujui, anggaran hanya dapat diubah dibawah kondisi tertentu.
6. Secara berkala, kinerja keuangan sesungguhnya dibandingkan dengan anggaran dan selisihnya dianalisis dan dijelaskan.

Dari karakteristik diatas dapat diketahui bahwa anggaran menjadi alat yang penting bagi manajemen dalam melaksanakan tugasnya. Sebagai alat untuk membantu pencapaian tujuan, anggaran dapat diandalkan karena dibuat berdasarkan analisa data-data tahun yang lalu dan proyeksi tahun yang akan datang.

Karakteristik anggaran yang baik menurut Mariani (2006) terdiri dari:

1. Anggaran disusun berdasarkan program
2. Anggaran disusun berdasarkan karakteristik pusat pertanggungjawaban yang dibentuk dalam organisasi.
3. Anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian.

2.1.3 Jenis Sistem Penganggaran

Sistem penganggaran menurut Mardiasmo (2002:76-85) terdiri dari:

1. *Line Item Budgeting*

Line item budgeting adalah penyusunan anggaran yang dilaksanakan kepada dan darimana itu berasal (pos-pos penerimaan) dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran). Karakteristik dari sistem penganggaran *line item* :

- a. Titik berat perhatian pada segi pelaksanaan dan pengawasan.
- b. Penekanan hanya pada segi administrasi,

Keunggulannya:

- a. Penyusunan relatif mudah.
- b. Membantu dalam mengamankan komitmen di antara partisipasi sehingga dapat mengurangi konflik.

Kelemahannya :

- a. Perhatian terhadap laporan pelaksanaan anggaran penerimaan dan pengeluaran sangat kurang pertimbangan.
- b. Diabaikannya prestasi yang dicapai atas realisasi penerimaan dan pengeluaran yang dianggarkan.
- c. Para penyusun anggaran tidak memiliki alasan yang rasional dalam menetapkan target penerimaan dan pengeluaran.

2. *Incremental Budgeting*

Sistem ini menggunakan revisi anggaran pendapatan dan belanja tahun berjalan untuk menentukan anggaran tahun yang akan datang. Sekali suatu pos pengeluaran muncul di dalam anggaran, maka selamanya pos tersebut ada pada anggaran periode berikutnya dengan perubahan/kenaikan yang didasarkan dari jumlah yang dianggarkan pada periode sebelumnya. Titik perhatian adalah marginal atau selisih incremental antara anggaran tahun ini dan tahun sebelumnya, bukan pada anggaran menyeluruh. Alasan diterapkannya anggaran incremental ini adalah bahwa seluruh kegiatan yang dilaksanakan pada tahun anggaran yang sebelumnya merupakan kegiatan yang harus ditentukan pada tahun berikutnya.

Keunggulannya:

- a. Membantu mengatasi rumitnya proses penyusunan anggaran
- b. Tidak memerlukan pengetahuan yang terlalu tinggi untuk memahami program-program baru.
- c. Dapat mengurangi konflik

Kelemahannya :

- a. Perhatian terhadap laporan pelaksanaan anggaran penerimaan dan pengeluaran sangat kurang pertimbangan.

- b. Diabaikannya prestasi yang dicapai atas realisasi penerimaan dan pengeluaran yang dianggarkan.
- c. Para penyusun anggaran tidak memiliki alasan yang rasional dalam menetapkan target penerimaan dan pengeluaran.

3. *Planning Programming Budgeting System (PPBS)*

Planning Programming Budgeting System adalah suatu proses perencanaan, pembuatan program dan penganggaran yang terikat dalam suatu sistem sebagai satu kesatuan yang bulat dan tidak terpisah-pisah dan di dalamnya terkandung identifikasi tujuan organisasi, permasalahan yang mungkin timbul dalam pencapaian tujuan dan proses pertimbangan dan implikasi keputusan terhadap berbagai kegiatan di masa yang akan datang.

Keunggulannya:

- a. Dapat menggambarkan tujuan organisasi yang lebih nyata
- b. Dapat menghindarkan adanya overlapping program dan pertentangan di antara program.
- c. Dapat memungkinkan alokasi sumber daya secara lebih efisien dan efektif berdasarkan analisa manfaat dan biaya untuk mencapai tujuan.

Kelemahannya :

- a. Terlalu sukar diterapkan baik secara teknis maupun praktis sehingga sulit diterapkan khususnya di negara-negara berkembang.
- b. Merupakan proses yang multi kompleks dan memerlukan banyak perhitungan dan analisa
- c. Memerlukan pengelolaan kualitas yang sangat tinggi.

4. *Zero Based Budgeting*

Zero Based Budgeting adalah anggaran yang dibuat berdasarkan pada sesuatu yang sedang dilakukan atau dilakukan merupakan sesuatu yang baru, dan tidak berdasarkan pada apa yang telah dilakukan masa lalu. Setiap kegiatan

dilihat sebagai sesuatu yang mandiri dan bukan merupakan kelanjutan dari apa yang sudah dilakukan.

Keunggulannya :

- a. Proses pembuatan paket keputusan menjamin tersedianya informasi yang lebih bermanfaat bagi kepentingan manajemen.
- b. Dana dapat dialokasikan dengan lebih efisien, karena terdapat beberapa alternatif keputusan dan alternatif bagi pelaksanaan keputusan tersebut.
- c. Setiap program dan kegiatan selalu direview setiap tahun.
- d. Pengambilan keputusan dapat memperoleh informasi mengenai kegiatan yang dianggap kritis dan mendesak.

Kelemahannya :

- a. Tidak mudah untuk diterapkan
- b. Tidak semua kegiatan dapat disusun ranking keputusannya secara konsisten dari tahun.
- c. Terlalu mahal dan memakan banyak waktu.
- d. Memerlukan skill khusus terutama dalam menganalisa dan menentukan prioritas/ranking.
- e. Memerlukan data yang lebih banyak dan diperlukan dukungan analisa yang cukup kuat.
- f. Sulit untuk memutuskan bahwa kegiatan yang satu benar-benar lebih penting dibandingkan kegiatan yang lainnya.

5. *Performance Budgeting System*

Performance Budgeting System adalah cara penyusunan anggaran berdasarkan pertimbangan beban kerja dan yang berorientasi kepada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal dari

kegiatan yang dilaksanakan. Sistem penyusunan ini tidak hanya didasarkan kepada apa yang dibelanjakan saja tetapi juga didasarkan kepada tujuan-tujuan/rencana-rencana tertentu yang untuk pelaksanaannya perlu disusun atau didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan biaya/dana yang dipakai tersebut harus dijalankan secara efektif dan efisien.

Keunggulannya :

- a. Memungkinkan adanya pendelegasian dalam wewenang mengambil keputusan.
- b. Merangsang partisipasi dan motivasi unit-unit operasional melalui proses usulan dari bawah dan penilaian anggaran yang bersifat faktual.
- c. Dapat membantu meningkatkan fungsi perencanaan dan mempertajam keputusan pada semua tingkat.
- d. Memungkinkan alokasi dana secara optimal karena setiap kegiatan selalu dipertimbangkan dari segi definisi.
- e. Dapat menghindarkan pemborosan.

Kelemahannya:

- a. Tidak semua kegiatan dapat distandarisasikan.
- b. Tidak semua hasil kerja dapat diukur secara kuantitatif
- c. Tidak ada kejelasan mengenai siapa yang pengambil keputusan dan siapa yang menanggung beban atas keputusan.

2.1.4 Prinsip-Prinsip Anggaran

Adapun prinsip-prinsip anggaran menurut Mardiasmo (2002) adalah sebagai berikut:

1. Otorisasi oleh legislatif, anggaran publik harus mendapatkan otorisasi dari legislatif terlebih dahulu sebelum eksekutif dapat membelanjakan anggaran tersebut.

2. Komprehensif, anggaran harus menunjukkan semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Oleh karena itu, adanya dana *non budgetair* pada dasarnya menyalahi prinsip anggaran yang bersifat komprehensif.
3. Keutuhan anggaran, semua penerimaan dan belanja pemerintah harus terhimpun dalam dana umum.
4. *Non discretionary appropriation*, jumlah yang disetujui oleh dewan legislatif harus termanfaatkan secara ekonomis, efisien, dan efektif.
5. Periodik, anggaran merupakan suatu proses yang periodik, bisa bersifat tahunan maupun multi tahunan.
6. Akurat, estimasi anggaran hendaknya tidak memasukkan cadangan yang tersembunyi, yang dapat dijadikan sebagai kantong-kantong pemborosan dan *ineficiency* anggaran serta dapat memunculkan *underestimate* pendapatan dan *overestimate* pengeluaran.
7. Jelas, anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami oleh masyarakat dan tidak membingungkan.
8. Diketahui publik, anggaran harus di informasikan kepada masyarakat luas.

2.2 Anggaran Belanja Daerah

Belanja daerah menurut Permendagri Nomor 25 Tahun 2009 adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang meliputi belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja daerah disusun dengan pendekatan prestasi kerja yang berorientasi pada pencapaian hasil dari input yang direncanakan, oleh karena itu dalam penyusunan agar pemerintah daerah berupaya menetapkan target capaian baik dalam konteks daerah, satuan kerja, dan kegiatan sejalan dengan urusan yang menjadi kewenangannya. Selain itu diupayakan agar belanja langsung mendapat alokasi yang lebih besar dari belanja tidak langsung, dan belanja modal mendapat porsi alokasi yang lebih besar dari belanja pegawai atau belanja barang dan Jasa.

2.2.1 Belanja Langsung

Belanja langsung menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan

pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung dari suatu kegiatan dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

1. Belanja pegawai

Belanja pegawai untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.

2. Belanja Barang dan Jasa

Belanja Barang dan jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (duabelas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program.

3. Belanja Modal

Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan asset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (duabelas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan asset tetap lainnya.

2.2.2 Belanja Tidak Langsung

Belanja tidak langsung menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

1. Belanja pegawai

Merupakan belanja kompensasi, dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Uang

representasi dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta penghasilan dan penerimaan lainnya yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dianggarkan dalam belanja pegawai.

2. Belanja bunga

Digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (*principal outstanding*) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, menengah, dan panjang.

3. Belanja subsidi

Digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu agar harga jual produksi/jasa yg dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak.

4. Belanja hibah

Digunakan untuk menganggarkan pembelian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, dan kelompok masyarakat/perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.

5. Belanja bantuan sosial

Digunakan untuk menganggarkan pemberian dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

6. Belanja bagi hasil

Digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah

daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

7. Belanja bantuan keuangan

Digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah lainnya atau dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan.

8. Belanja tidak terduga

Merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup.

2.3 Belanja Barang dan Jasa

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, Belanja barang dan jasa digunakan untuk pengeiuaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (duabelas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program. Belanja barang dan jasa bersifat rutin karena terjadi terus-menerus. Belanja barang dan jasa mencakup :

1. Penyediaan jasa surat menyurat
2. Penyediaan jasa komunikasi, sumber daya air dan listrik
3. Penyediaan jasa jaminan pemeliharaan kesehatan PNS
4. Penyediaan jasa administrasi keuangan
5. Penyediaan jasa kebersihan kantor
6. Penyediaan jasa perbaikan peralatan kerja

7. Penyediaan alat tulis kantor
8. Penyediaan barang cetakan dan penggandaan
9. Penyediaan komponen instalasi listrik/penerangan bangunan kantor
10. Penyediaan peralatan dan perlengkapan kantor
11. Penyediaan peralatan rumah tangga
12. Penyediaan bahan bacaan dan peralihan perundang-undangan
13. Penyediaan makanan dan minuman
14. Rapat-rapat koordinasi dan konsultasi ke luar daerah
15. Penyediaan jasa pendukung administrasi dan teknis perkantoran
16. Rapat-rapat koordinasi dan konsultasi antar instansi
17. Koordinasi penyusunan pertimbangan kebijakan daerah
18. Penyediaan jasa pemeliharaan dan perizinan kendaraan dinas operasional

2.3.1 Kegunaan Anggaran Belanja Barang dan Jasa

Secara umum menurut Permendagri Nomor 25 Tahun 2009, semua budget atau anggaran termasuk juga anggaran belanja barang dan jasa, mempunyai tiga kegunaan pokok, yaitu :

1. Sebagai pedoman kerja yang memberikan arah serta sekaligus memberikan target-target yang harus dicapai oleh kegiatan-kegiatan pemerintahan di masa yang akan datang.
2. Sebagai alat pengorganisasian kerja, agar semua bagian-bagian yang terdapat dalam pemerintahan dapat saling menunjang, bekerjasama dengan baik.
3. Sebagai alat pengawasan kerja, yang menjadi tolak ukur, alat pembanding untuk menilai (evaluasi) realisasi.

2.3.2 Fungsi Anggaran Dalam Pengendalian Belanja Barang dan Jasa

Belanja barang dan jasa mencakup belanja/biaya di luar belanja pegawai dan belanja modal (Permendagri Nomor 13 Tahun 2006). Belanja ini timbul untuk menyediakan pengawasan dan jasa kepada semua unit yang ada dalam pemerintahan. Anggaran belanja barang dan jasa merupakan salah satu alat di dalam sistem pengendalian belanja barang dan jasa dan sekaligus juga merupakan salah satu aspek di dalam sistem pengendalian pemerintahan.

Menurut Mardiasmo (2002) Anggaran sector publik harus dapat memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Merefleksikan perubahan prioritas kebutuhan dan keinginan masyarakat.
2. Menentukan penerimaan dan pengeluaran departemen-departemen pemerintah, pemerintah propinsi atau pemerintah daerah.

Agar belanja barang dan jasa tersebut dapat berfungsi dengan baik, maka harus memenuhi kriteria penyusunan dan pelaksanaan anggaran belanja barang dan jasa yang memadai. Apabila kriteria dapat dipenuhi, maka akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan belanja barang dan jasa dari kemungkinan penyimpangan.

2.3.3 Fungsi Anggaran Daerah

Anggaran daerah mempunyai peranan penting dalam sistem keuangan daerah. Peran anggaran daerah dapat dilihat berdasarkan fungsi utamanya, yaitu :

1. Anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan
2. Alat pengendalian
3. Alat kebijakan fiskal

4. Alat politik
5. Alat koordinasi antar unit kerja organisasi dalam pemerintahan daerah yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran.
6. Alat evaluasi kinerja.
7. Alat untuk memotivasi manajemen
8. Alat untuk menciptakan ruang publik, dalam arti bahwa proses penyusunan anggaran harus melibatkan seluas mungkin masyarakat.

2.4 Pengendalian

2.4.1 Pengertian Pengendalian

Fungsi pengendalian (*controlling*) menurut Simamora (2002:6) merupakan proses memastikan bahwa hasil sesuai dengan rencana semula, Dalam rangka menyelenggarakan fungsi pengendalian, manajer mengambil langkah penting dalam rangka memastikan bahwa setiap bagian organisasi mengikuti rencana yang telah digariskan pada tahap perencanaan. Untuk melakukan hal ini, manajer mencermati laporan akuntansi dan laporan lainnya, dan kemudian membandingkannya dengan rencana yang sudah disusun sebelumnya. Laporan akuntansi dan laporan lainnya yang masuk ke manajemen disebut umpan balik.

Umpan balik adalah informasi yang dapat dipakai untuk mengevaluasi atau mengoreksi tahapan yang diambil untuk menerapkan sebuah rencana. Dengan umpan balik, seorang manajer (atau karyawan) dapat mengambil tindakan seperlunya. Umpan balik yang diterima oleh manajemen bisa saja mengindikasikan adanya kebutuhan untuk merevisi rencana, menyusun strategi baru, atau menata ulang struktur organisasi. Umpan balik merupakan kunci manajemen yang efektif setiap organisasi.

Umpan balik membawa dua fungsi penting. Pertama, umpan balik memberikan sinyal kepada manajer perihal aktivitas-aktivitas perusahaan. Apabila kinerja ternyata selaras dengan rencana, umpan balik menandakan bahwa kegiatan usaha dalam keadaan terkendali dan tidak membutuhkan manajemen. Namun bilamana kinerja ternyata menyimpang jauh dari rencana, manajemen perlu memutuskan bagaimana mengubah kegiatan perusahaan dalam rangka membenahi kinerjanya di masa yang akan datang. Kedua, umpan balik dapat membantu manajemen mengevaluasi kinerja, suatu aspek penting kendali. Manajemen lapisan atas mesti mengevaluasi seberapa baik manajemen lapisan bawah menunaikan aktivitas yang didelegasikan kepada mereka dalam tahap perencanaan terdahulu.

Jika kinerjanya memuaskan, jajaran manajemen puncak perlu mempertimbangkan imbalan namun sebaliknya jika kinerjanya memprihatinkan, tindakan korektif sepatutnya diambil.

Menurut Usry dan Hammer (1994:5) pengendalian adalah "*management's systematic effort to achieve objective by comparing performances to plan and taking appropriate action to correct important differences*". Pengendalian merupakan usaha sistematis perusahaan untuk mencapai tujuan dengan cara membandingkan prestasi kerja dengan rencana dan membuat tindakan yang tepat untuk mengoreksi perbedaan yang penting.

Pengendalian menurut Welsch, Hilton, dan Gordon dalam Purwatiningsih dan Maudy (2000:3) adalah suatu proses untuk menjamin terciptanya kinerja yang efisien yang memungkinkan tercapainya tujuan perusahaan.

Definisi pengendalian yang dikemukakan oleh Fuad dkk (2000:100) mengatakan bahwa "pengendalian adalah aktivitas untuk menemukan,

mengoreksi adanya penyimpangan-penyimpangan dari hasil yang telah dicapai, dibandingkan dengan rencana kerja yang telah ditetapkan sebelumnya”.

2.5 Fungsi Anggaran Sebagai Alat Pengendalian

Sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Tanpa anggaran, pemerintah tidak dapat mengendalikan pemborosan-pemborosan pengeluaran.

Anggaran sebagai instrument pengendalian digunakan untuk menghindari adanya *over-spending*, *underspending*, dan salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas. Anggaran merupakan alat untuk memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah.

Menurut Mardiasmo (2002) pengendalian anggaran publik dapat dilakukan melalui empat cara, yaitu:

1. Membandingkan kinerja aktual dengan kinerja yang dianggarkan;
2. Menghitung selisih anggaran (*favourable* dan *unfavourable variances*);
3. Menemukan penyebab yang dapat dikendalikan (*controllable*) dan tidak dapat dikendalikan (*uncontrollable*) atas suatu varians;
4. Merevisi standar biaya atau target anggaran untuk tahun berikutnya.