BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Anggaran Pendapatan

2.1.1.1 Pengertian Anggaran

Anggaran merupakan alat akunting yang dapat membantu pimpinan perusahaan dalam merencanakan dan mengendalikan operasi perusahaan. Anggaran memperlihatkan bagaimana sumber daya yang diharapkan akan diperoleh dan dipakai selama peiode waktu tertentu. Anggran yang digunakan sebagai alat untuk perencanaan dan pengendalian merupakan jalan terbaik bagi pimpinan perusahaan untuk menempatkan suatu organisasi pada arah tertentu. Anggaran juga merupakan alat manejemen untuk mencapai tujuan perusahaan, sehingga anggaran dapat dirancang berdasarkan kondisi perusahaan disesuaikan dengan data tertilis mngenai seluruh kegiatan organisasi perusahaan yang dinyatakan dalam bentuk kuantitatif (satuan uang) untuk jangka waktu tertentu.

Anggaran digunakan untuk mengarahkan suatu kegiatan dan juga sebagai alat perbandingan dalam mengukur hasil pelaksanaan kegiatan, sehingga proses pelaksanaan terkendali. Definisi anggaran menurut beberapa pakar/ ahli adalah sebagai berikut :

Menurut Mulyadi (2006:488) mengemukakan bahwa:

> ”Anggaran merupakan suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif, yang diukur dalam suatu moneter standard dan satuan ukuran lain, yang mencakup jangka waktu satu tahun”.

Menurut M. Munandar (2006:01) mengemukakan bahwa :

> ”Anggaran adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang”.

Menurut Henry Simamora (2007:202) mengemukakan bahwa:

> ”Anggaran adalah sebuah rencana kuantitatif aktivitas usaha sebuah organisasi: anggaran mengidentifikasi sumber daya dan komitmen yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan tujuan organisasi selama periode dianggarkan”.

Dari uraian diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa anggaran merupakan suatu rencana yang disusun secara sistematisyang meliputi seluruh kegiatan perusahaan yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang, maka tampak bahwa sedikitnya anggaran mempunyai empat unsur yaitu :

1. Rencana ialah suatu penentuan terlebih dahulu tentang aktivitas atau kegiatan perusahaan yang akan dilakukan di waktu yang akan datang.
2. Meliputi seluruh kegiatan perusahaan, yaiut mencakup semua kegiatan yang akan dilakukan oleh semua bagian-bagian yang ada dalam perusahaan.
3. Dinyatakan dalan unit moneter, yaitu unit (kesatuan) yang dapat diterapkan pada berbagai kegiatan perusahaan.
4. Jangka waktu tertentu yang akan datang, yaitu yang menunjukan bahwa anggaran berlaku hanya untuk masa yang akan datang.

2.1.1.2 Fungsi Anggaran

Setiap pelaksanaan pembukuan anggaran terdapat fungsi dari anggaran. Fungsi anggaran menurut M.Munandar (2006:208) adalah sebagai berikut:

1. “Sebagai pedoman bagi Pemerintah dalam mengelola negara untuk satu periode dimasa yang akan datang.
2. Sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kebijaksanaan yang dipilih Pemerintah, karena sebelum anggaran dijalankan terlebih dahulu harus mendapatkan pengesahan dari Lembaga Perwakilan Rakyat;dan
3. Sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kemampuan Pemerintah dalam melaksanakan negara harus dipertanggungjawabkan pelaksanaannya oleh Pemerintah kepada Lembaga Permusyawaratan Rakyat.”

Dari pengertian diatas fungsi anggaran dapat disimpulkan bahwa bagi Pemerintah, anggaran berfungsi sebagai pedoman. Sedangkan bagi masyarakat, anggaran berfungsi sebagai alat pengawas terhadap kebijakan yang dipilih oleh pemerintah serta perealisasian terhadap kebijakan tersebut.

2.1.1.3 Klasifikasi Anggaran

Anggaran perusahaan berfungsi sebagai alat bantu manajemen dalam pengambilan keputusan setiap kegiatan yang dilaksanakan suatu perusahaan, sehingga dalam hal ini anggaran perusahaan akan mempunyai ruang lingkup yang sangat luas.

Seluruh kegiatan yang ada di perusahaan akan terkait dengan anggaran perusahaan. Oleh karena itu, anggaran perusahaan akan terdiri berbagai macam anggaran perusahaan akan terdiri dari berbagai macam anggaran lainnya baik dari segi isi, bentuk maupun fungsinya. Sehubungan dengan hal di atas, maka perlu diketahui jenis anggaran apa saja yang umumnya ada dalam suatu perusahaan atau organisasi.

Menurut M. Nafarin (2005:14-17) anggaran dapat diklasifikasikan dalam beberapa sudut pandang, adalah sebagai berikut :

1. Menurut dasar penyusunan
2. Menurut cara penyusunan.
3. Menurut jangka waktunya.
4. Menurut bidangnya.
5. Menurut kemampuan menyusun.
6. Menurut fungsinya**.**

Adapun penjelasan klasifikasi Anggaran diatas adalah sebagai berikut:

1. Menurut dasar penyusunannya, anggaran terdiri dari:
    a. Anggaran variabel, yaitu anggaran yang disusun berdasarkan interval kapasitas tertentu dan pada intinya merupakan suatu anggaran yang dapat disesuaikan pada tingkat aktivitas (kegiatan) yang berbeda.
    b. Anggaran tetap, yaiut anggaran yang disusun berdasarkan suatu tingkat kapasitas tertentu disebut juga anggaran statis.
2. Menurut cara penyusunan, anggaran terdiri dari :
    a. Anggaran *periodik* adalah anggaran yang disusun untuk satu periode tertentu, umumnya periode satu tahun yang disusun setiap akhir tahun periode anggaran.
    b. Anggaran *continue* adalah anggaran yang dibuat untuk memperbaiki anggaran yang telah dibuat.
3. Menurut jangka waktu, anggaran terdiri dari :
    a. Anggaran jangka waktu pendek (anggaran taktis) adalah anggaran yang dibuat dengan jangka waktu paling lama satu tahun.
    b. Anggaran jangka panjang (anggaran strategis) adalah anggaran yang dibuat untuk jangka waktu lebih dari satu tahun.

4. Menurut bidangnya, anggara terdiri dari :

Anggaran operasioanal adalah anggaran untuk menyusun anggaran laporan laba rugi, anggaran operasional terdiri dari :

a. Anggaran penjualan.
b. Anggaran biaya pabrik yang terdiri dari anggaran biaya bahan baku,anggaran biaya tenaga kerja lansung, anggaran biaya overhead pabrik.
c. Anggaran beban usaha.
d. Anggaran laporan laba rugi.

Anggaran keuangan adalah anggaran untuk menyusun anggaran neraca. Anggaran keuangan antara lain :

a. Anggaran kas
b. Anggaran piutang
c. Anggaran persediaan
d. Anggaran utang
e. Anggaran neraca

5. Menurut kemampuan menyusun, anggaran terdiri dari :

a. Anggaran komprehensif merupakan rangkaian dari berbagai macam anggaran yang disusun secara lengkap.
b. Anggaran parsial adalah anggaran yang disusun tidak secara lengkap, anggaran hanya menyususn bagian anggaran tertentu saja.

6. Menurut fungsinya, anggaran terdiri dari :

a. Anggaran apropsiasi *(appropriation budget)* adalah anggaran yang

dibentuk bagi tujuan tertentu dan tidak boleh digunakan untuk tujuan lain.

b. Anggaran kinerja *(performance budget)* adalah anggaran yang disusun berdasarkan fungsi kegiatan yang dilakukan dalam oerganisasi (perusahaan) yang dikeluarkan oleh masing-masing aktivitas tidak melampaui batas.

Dari uraian diatas, klasifikasi anggaran dapat dibedakan dengan melihat dari dasar penyusunan, cara penyusun, jangka waktu, bidang anggaran, kemampuan penyusunan dan dari fungsinya.

2.1.1.4 Pembukuan Anggaran

Menurut Abdul Halim (2007:43) mengemukakan bahwa :

> "Pembukuan anggaran adalah pencatatan transaksi ekonomi tentang pengolahan data transaksi ekonomi tersebut melalui penambahan dan atau pengurangan sumber anggaran yang ada."

Pengertian pencatatan dalam akuntansi keuangan daerah adalah pembukuan. Pembukuan anggaran hanya menggunakan sistem pencatatan *single entry*, dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembukuan anggaran merupakan bagian dari akuntansi.*Single entry* dalam pembukuan anggaran yaitu pencatatan transaksi ekonomi dilakukan dengan mencatatnya satukali. Transaksi yang berakibat bertambahnya kas akan dicatat pada sisi penerimaan anggaran dan transaksi yang berakibat berkurangnya kas akan dicatat pada sisi pengeluaran anggaran.

Sistem pembukuan *single entry* memiliki beberapa kelebihan, yaitu sederhana dan mudah dipahami. Namun, sistem ini memiliki kelemahan,antara lain

kurang baik untuk pelaporan (kurang memudahkan penyusunan laporan), sulit untuk menemukan kesalahan pembukuan yang terjadi dan sulit dikontrol.

Sedangkan pembukuan anggaran menurut Mochammad Indrawan (2009) adalah:

> "Pembukuan anggaran dilakukan dengan menggunakan sistem akuntansi yakni sistem aplikasi Sistem Akuntansi Instansi (SAI). Berdasarkan hasil pembukuan dengan menggunakan system aplikasi ini akan menghasilkan laporan keuangan yang meliputi :
>
> 1. Laporan Realisasi Anggaran;
> 2. Neraca; dan
> 3. Catatan atas laporan keuangan, sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran.

2.1.1.5 Pelaporan Anggaran

Dalam proses pelaporan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada Dinas Perhubungan Kota Cimahi, sebagai pelaporan anggaran mempunyai 3(tiga) tanggung jawab jenis pelaporan, yang tercermin dalam :

1.Laporan Bulanan

Laporan bulanan ini dibuat setiap bulan, digunakan untuk mengetahui realisasi anggaran pada bulan yang bersangkutan agar memudahkan pengambilan keputusan bila diperlukan oleh pimpinan;

2.Laporan Triwulan

Pembuatan laporan triwulan khusus untuk realisasi belanja pembangunan laporan ini dibuat sesuai dengan format yang dibakukan dan dikoordinasikan oleh Badan Perencana Daerah (BPD). Tujuan dari pembuatan laporan triwulan ini adalah untuk memonitor sejauh mana kelancaran pelaksanaan kegiatan sertapemecahan masalah yang terjadi;dan

3.Laporan Tahunan

Laporan tahunan dibuat untuk mendapatkan informasi mengenai realisasi belanja rutin maupun pembangunan. Seperti halnya laporan triwulan, maka laporan tahunan ini juga sesuai dengan format yang dibakukan oleh BPD. Tujuannya adalah untuk memonitor sejauh mana kelancaran pelaksanaan kegiatan, pemecahan masalah hambatan yang terjadi serta sebagai bahan dalam penyusunan rancangan anggaran tahun berikutnya.

2.1.1.6 Manfaat dan Keterbatasan Anggaran

Dalam suatu proses kegiatan (aktivitas) yang dilakukan perusahaan anggaran memiliki berbagai manfaat yang dapat dirasakan baik secara lansung maupun tidak langsung oleh perusahaan tersebut. Manfaat dari anggaran di kemukakan oleh M. Nafarin (2004:12-13) adalah sebagai berikut :

1. Segala kegiatan dapat terserah pada penetapan tujuan bersama.
2. Dapat digunakan sebagai alat nilai kelebihan dan kekurangan pegawai.
3. Dapat memotivasi pegawai.
4. Menimbulkan rasa tanggung jawab pada pegawai.
5. Menghindari pemborosan dan pembayaran yang kurang perlu.
6. Sumber daya, seperti tenaga kerja, peralatan, dan dana dapat dimanfaatkan seefisien mungkin.
7. Alat pendidikan bagi para pengajar.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa banyak manfaat yang dapat diperoleh perusahaan dengan dibuatnya anggaran tersebut, baik ke efektivitas maupun koofesien dalam hal ini produktivitas kerja perusahaan dan sumber daya manusianya. Walaupun anggaran mempunyai banyak manfaat dan kegunaan bagi perusahaan, anggaran juga tidak terlepas dari keterbatasn-keterbatasan yang ada.

Menurut M. Nafarin (2006:13) keterbatasan yang dimiliki oleh anggaran perusahaan adalah sebagai berikut :

1. Anggaran dibuat berdasarkan taksiran dan asumsi, sehingga mengandung unsur ketidakpastian.
2. Menyusun anggaran yang cermat memerlukuan waktu, uang dan tenaga yang tidak semua perusahaan mampu menyusun anggaran secara lengkap (komprehensif) dan akurat.
3. Pihak yang merasa dipaksa untuk melaksanakan anggaran dapat menggerutu dan menentang, sehingga pelaksanaan anggaran dapat menjadi kurang efektif.

Dari penjelasanan diatas, hal-hal yang menjadi keterbatasan anggaran diantaranya yaitu keefektivitasan dari pengguna anggaran sangat bergantung kepada keterlibatan semua pihak dalam suatuperusahaan tersebut. Pelaksanaan dari suatu anggaran memerlukan kerja sama dan parisipasidari seluruh anggota manejmen dalam mencapai tujuan perusahaan, karena pelaksanaan dari anggaran tidak berjalan dengan sendirinya dan penyesuaian terhadap kondisi yang terjadi harus terus menerus dilakukan oleh pihak manajemenperusahaan agar anggaran yang dibuat tidak menyimpang dari kondisi saat itu.

2.1.1.7 Pengertian Anggaran Pendapatan

Anggaran pendapatan yang selanjutnya disebut APBD MenurutAbdul Halim (2004:15) menyatakan bahwa berdasarkan Pasal 64 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1947 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, pada era Orde Baru APBD dapat didefinisikan sebagai:

> ”Rencana operasional keuangan Pemerintah Daerah, dimana satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam 1 tahun anggaran tertentu,dan di pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaranpengeluaran yang dimaksud.”

2.1.1.8 Sistem Penyusunan Anggaran

Menurut pendapat Indra Bastian (2005:167) menyatakan bahwa :

> "System penyusunan anggaran telah berkembang sesuai dengan pencapaian kualitas yang semakin tinggi,"

Maka sistem penyusunan yang dipakai oleh Indra bastian adalah *Line Item Budgeting*. Line Item Budgeting adalah penyusunan anggaran yang didasarkan pada dan darimana dana berasal (pos-pos penerimaan) dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran). Tujuan utama *Line Item Budgeting* adalah untuk melakukan kontrol keuangandan sangat berorientasi pada input organisasi, penetapannya melalui pendekatan *Incremental* (kenaikan bertahap). Dan tidak jarang dalam prateknya memakai kemampuan menghabiskan atau menyerap anggaran sebagai salah satu indikator penting untuk mengukur keberhasilan organisasi.

Keunggulan *Line Item Budgeting* adalah sebagai berikut:

1. Relatif mudah menulusurinya;
2. Mengamankan komitmen diantara partisipan sehinggadapat mengurangi konflik.

Kelemahan *Line Item Budgetin*g adalah sebagai berikut:

1. Perhatian terhadap laporan pelaksanaan anggaran penerimaan dan pengeluaran sangat sedikit.
2. Diabaikannya pencapaian prestasi Realisasi Penerimaandan Pengeluaran yang disasarkan;

3. Para penyusun anggaran tidak memiliki alasan rasional dalam menetapkan target penerimaan dan pengeluaran.

Pada dasarnya yang berwenang dan bertanggung jawab dalam penyusunan anggaran dan pelaksanaan kegiatan penganggaran lainnya ada ditangan pimpinan tertinggi perusahaan yang paling bertanggung jawab atau kegiatan perusahaan keseluruhan.

2.1.2 Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Proses penyusunan anggaran pada umumnya disesuaikan dengan peraturan lembaga yang lebih tinggi. Proses penyusunan APBD ini mengacu pada Permendagri Nomor 13 tahun 2006. Sejalan dengan pemberlakuan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No 25 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dan lahirlah 3 paket per Undang-Undang, yaitu Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara, Undang-Undang No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang No 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara, Undang-Undang sistem perencanaan Pembangunan Nasional yang telah membuat perubahan mendasar dalam penyelenggaraan Pemerintahan serta pengaturan keuangan, khususnya Perencanaan Anggaran Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat.

Pada dasarnya yang berwenang dan bertanggung jawab dalam penyusunan anggaran dan pelaksanaan kegiatan penganggaran lainnya ada ditangan pimpinan tertinggi perusahaan yang paling bertanggung jawab atau kegiatan perusahaan keseluruhan.

Dengan demikian tugasnya menyiapkan dan menyusun anggaran serta kegiatan-kegiatan penganggaran lainnya tidak harus ditangani oleh pimpinan tertinggi perusahaan M. Nafarin (2005:8-9) mengemukakan bahwa proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah terdiri dari beberapa tahap sebagai berikut :

> "1. Tahap penentuan pedoman perencanaan.
> 2. Tahap persiapan anggaran.
> 3. Tahap penentuan anggaran.
> 4. Tahap pelaksanaan anggaran."

Pada dasarnya pimpinan tertinggi perusahaan memegang tanggung jawab tertinggi penyusunan anggaran, karena pimpinan tertinngi perusahaan berwenang dan paling bertanggung jawab atas kegiatan – kegiatan perusahaan secara keseluruhan, namun demikian tugas menyiapkan dan menyusun anggaran serta kegiatan lainnya tidak harus ditangani sendiri oleh pimpinan tertinggi perusahaan, melainkan dapat didelegasikan pada bagian lain di dalam perusahaan yang berkepentingan.

Menurut Sofyan Harahap (2005:88-89) ada tiga metode dalam menyusun anggaran biasanya digunakan oleh suatu organisasi, yaitu:

1. *Top down budgeting* adalah metode anggaran yang dilaksanakan oleh organisasi atau perusahaan yang dimulai dari pimpinan perusahaan kepada bawahannya.
2. *Bottom up budgeting* adalah metode anggaran yang dilaksanakan

suatu perusahaan yang dimulai dari bawahan kepada atasannya atau pimpinan perusahaan.

3. Gabungan adalah metode anggaran yang dilaksanakan suatu perusahaan dengan menggabungkan dua metode sebelumnya yaitu metode *Top down* dan *Bottom up budgeting*.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa metode dalam penyusunan anggaran biasanya dilaksanakan oleh suatu organisasi atau perusahaan yang dimulai dari pimpinan perusahaan kepada bawahannya, bawahan kepada pimpinan perusahaan, dan penggabungan antara dua metode tersebut.

Yang dilibatkan dalam penyusunan APBD adalah rakyat, eksekutif, dan legislatif. Pada proses penyusunan APBD rakyat hanya dilibatkan pada tingkat musyawarah pembangunan kelurahan (Musbangkel) dan unit daerah kerja pembangunan (UDKP) saja. Pada tingkat rapat koordinasi pembangunan (Rakorbang) dan Pengesahan RAPBD rakyat sama sekali tidak dilibatkan. Dalam menyusun APBD ada prinsip-prinsip yang tidak boleh ditinggalkan, yaitu adalah:

1. Transparansi dan Akuntabilitas
2. Disiplin Anggaran
3. Keadilan Anggaran
4. Efesiensi dan Efektifitas
5. Format Anggaran
6. Rasional dan Terukur
7. Pendekatan Kinerja Dokumen Publik

Penyusunan APBD didasarkan pada perencanaan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu, mengenai program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Bila dilihat dari waktunya, perencanaan di tingkat pemerintah daerah dibagi menjadi

tiga kategori yaitu:

a. Rencana Jangka Panjang Daerah (RPJPD) merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode 20 tahun;
b. Rencana Jangka Menengah Daerah . (RPJMD) merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode 5 tahun; dan
c. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan perencanaan tahunan daerah.

2.1.2.1 Teknik Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Dalam menyusun APBD yang mengacu pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2011 harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Penetapan APBD tepat waktu, yaitu paling lambat tanggal 31 Desember sebagaimana diatur dalam pasal 116 ayat (2) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

   Sejalan dengan hal tersebut, pemetintah daerah harus memenuhi jadwal proses penyusunan APBD, mulai dari penyusunan dan penyampaian rancangan KUA dan rancangan PPAS oleh pemerintah daerah kepada DPRD untuk dibahas dan disepakati bersama paling lambat akhir bulan juli 2011. Selanjutnya KUA dan PPAS yang telah disepakati bersama

tersebut akan menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk menyusun, menyampaikan dan membahas RAPBD Tahun Anggaran 2012 antara pemerintah daerah dengan DPRD sampai dengan tercapainya persetujuan bersama antara kepala daerah dengan DPRD terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD, paling lambat tanggal 30 November 2011, sesuai dengan ketentuan Pasal 105 ayat (3c) Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dengan tahapan dan jadwal sebagai berikut :

Tahapan dan Jadwal Proses Penyusunan APBD

NO	URAIAN	WAKTU	LAMA
1.	Penyusunan APBD	Akhir bulan Mei	
2.	Penyampaian KUA dan PPAS oleh Ketua TAPD kepada Kepala Daerah	Minggu 1 bulan Juni	1 minggu
3.	Penyampaian KUA dan PPAS oleh kepala daerah kepada DPRD	Pertengahan bulan Juni	6 minggu
4.	KUA dan PPAS disepakati antara kepala daerah dengan DPRD	Akhir bulan juli	
5.	Surat Edaran kepala daerah perihal Pedoman RKA-SKPD	Awal bulan Agustus	1 minggu
6.	Penyusunan dan pembahasan RKA-SKPD dan RKA-PPKD serta penyusunan Rancangan APBD	Awal Agustus sampai akhir September	7 minggu
7.	Penyampaian Rancangan APBD kepada DPRD	Minggu pertama bulan Oktober	2 bulan
8.	Pengambilan persetujuan bersama DPRD dan kepala daerah	Paling lama 1 bulan	
9.	Hasil evaluasi Rancangan	15 hari kerja (bulan	

	APBD	Desember)	
10.	Penetapan Perda APBD dan Perkada Penjabaran APBD sesuai dengan hasil evaluasi	Paling lambat akhir Desember (31 Desember)	

Tabel 2.1

Tahapan dan Jadwal Proses Penyusunan APBD

2. Sesuai Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, substansi KUA mencakup hal-hal yang sifatnya kebijakan umum dan tidak menjelaskan hal-hal yang bersifat teknis. Hal-hal yang bersifatnya kebijakan umum seperti :

   a) Gambaran kondisi ekonomi makro termasuk perkembangan indicator ekonomi makro daerah;
   b) Asumsi dasar penyusunan Rancangan APBD Tahun Anggaran 2012 termasuk laju inflasi, pertumbuhan PDRB dan asumsi lainnya terkait dengan kondisi ekonomi daerah;
   c) Kebijakan pendapatan daerah yang menggambarkan prakiraan rencana sumber dan besaran pendapatan daerah untuk tahun anggaran 2012 serta strategi pencapaiannya;
   d) Kebijakan belanja daerah yang mencerminkan program dan langkah kebijakan dalam upaya peningkatan pembangunan daerah yang

merupakan manifesti dan sinkronasi kebijakan antara pemerintah daerah dan pemerintah serta strategi pencapaiannya;

e) Kebijakan pembiayaan yang menggambarkan sisi deficit dan surplus anggaran daerah sebagai antisipasi terhadap kondisi pembiayaan daerah dalam rangka menyikapi tuntutan pembangunan daerah serta strategi pencapaianya.

3. Substansi PPAS lebih mencerminkan prioritas pembangunan daerah yang dikaitkan dengan sasaran yang ingin dicapai termasuk program prioritas dari SKPD terkait. PPAS juga menggambarkan pagu anggaran sementara di masing-masing SKPD berdasarkan program dan kegiatan prioritas dalam RKPD. Pagu sementara tersebut akan menjadi pagu definitive setelah rancangan peraturan daerah tentang APBD disetujui bersama antara kepala daerah dengan DPRD serta rancangan peraturan daerah tentang APBD tersebut ditetapkan oleh kepala daerah menjadi peraturan daerah tentang APBD.
4. Untuk menjamin konsistensi dan percapatan pembahasan KUA dan rancangan PPAS, kepala daerah harus menyampaikan rancangan KUA dan rancangan PPAS tersebut kepada DPRD dalam waktu yang bersamaan, yang selanjutnya hasil pembahasan kedua dokumen tersebut disepakati bersama antara kepala daerah dengan DPRD pada waktu yang bersamaan, sehingga keterpaduan substansi KUA dan PPAS dalam proses penyusunan RAPBD akan lebih efektif.

5. Substansi Surat Edaran Kepala Daerah tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD kepada sluruh SKPD dan RKA-PPAD kepada Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) memuat prioritas pembangunan daerah, program dan kegiatan sesuai dengan indicator,tolak ukur dan target kinerja dari masing-masing program dan kegiatan, alokasi plafon anggaran sementara untuk setiap program dan kegiatan SKPD, batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD, dan dokumen lainnya sebagaimana lampiran Surat Edaran dimaksud meliputi KUA, PPAS, analisis standar belanja dan standar satuan harga.
6. RKA-SKPD memuat rincian anggaran pendapatan, rincian anggaran belanja tidak langsung SKPD (gaji pokok dan tunjangan pegawai, tambahan penghasilan, khusus pada SKPD Sekretariat DPRD dianggarkan juga Belanja Penunjang Operasional Pimpinan DPRD), rincian anggaran belanja langsung menurut program dan kegiatan SKPD.
7. RKA-SKPD memuat rincian pendapatan yang berasal dari dana perimbangan dan pendapatan hibah, belanja tidak langsung terdiri dari belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan social, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga, rincian penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.
8. Dalam kolom penjelasan penjabaran APBD diisi lokasi kegiatan untuk kelompok belanja langsung, sedangkan khusus untuk kegiatan yang pendanaannya bersumber dari Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi (DBH-DR), Dana Alokasi Khusus, Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus,

Hibah, Bantuan Keuangan yang bersifat khusus, Pinjaman daerah serta sumber pendanaan lainnya yang kegiatannya telah ditentukan, agar mencantumkan sumber pendanaan dalam kolom penjelasan penjabaran APBD.

9. Dalam hal rancangan peraturan daerah tentang APBD disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD paling lambat 1 Oktober 2011, sedangkan pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD dimaksud belum selesai sampai dengan paling lambat tanggal 30 November 2011, maka kepala daerah harus menyusun rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD untuk mendapatkan pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi APBD Provinsi dan Gubernur bagi APBD Kabupaten/Kota sesuaui Pasal 107 ayat (3) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman Pengelolaan keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Kebijakan tersebut dilakukan untuk menjaga proses kesinambungan pembangunan daerah dan pelayanan kepada masyarakat sesuai realitas politik di daerah.

Dalam hal kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah tentang APBD Tahun anggaran 2012 sebagai dasar pelaksanaan anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 ,maka kepala daerah harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

a) Anggaran belanja daerah dibatasi maksimum sama dengan anggaran belanja daerah dalam Perrubahan APBD Tahun anggaran 2011.
b) Belanja daerah diprioritaskan untuk mendanai belanja yang bersifat wajib untuk terjaminnya kelangsungan pemenuhan pelayanan dasar masyarakat sesuai dengan kebutuhan Tahun anggaran 2012.
c) Pelampauan batas tertinggi dari jumlah pengeluaran hanya diperkenankan apabila ada kebijakan pemerintah untuk kenaikan gaji dan tunjangan PNSD serta penyediaan dan pendamping atas program dan kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah serta belanja bagi hasil pajak dan retribusi daerah yang mengalami kenaikan akibat adanya kenaikan target pendapatan daerah dari pajak dan retribusi dimaksud dari Tahun Anggaran 2011.

10. Kepala daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir, sedangkan persetujuan bersama terhadap rancangan peraturan daerah diterima oleh DPRD, sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 298 ayat (1) dan Pasal 301 ayat (2) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan keuangan daerah.

Dalam hal rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD Tahun anggaran 2011 belum mendapatkan persetujuan

bersama, kepala daerah dapat menetapkan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD Tahun anggaran 2011 dengan peraturan kepala daerah.

Terkait dengan uraian tersebut, pelaksanaan Perubahan APBD Tahun Anggaran 2012 harus dilakukan setelah penetapan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD Tahun anggaran 2011 dan persetujuan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD terhadap rancangan peraturan daerah tentang Perubahan APBD Tahun Anggaran 2012 ditetapkan paling lambat pada akhir bulan September 2012, dengan tahapan penyusunan dan jadwal sebagai berikut :

Tahapan dan Jadwal Proses Penyusunan Perubahan APBD

NO	URAIAN	WAKTU	LAMA
1.	Penyampaian Rancangan Perubahan KUA dan PPAS kepada DPRD	Minggu pertama Agustus	-
2.	Kesepakatan Perubahan KUA dan PPAS antara kepala daerah dan DPRD	Minggu kedua Agustus	7 hari
3.	Pedoman penyusunan RKA-SKPD Perubahan APBD	Minggu ketiga Asustus	-
4.	Penyampaian Raperda APBD beserta lampiran kepada DPRD	Minggu kedua September	-
5.	Pengambilan persetujuan bersama DPRD dan kepala daerah terhadap Raperda Perubahan APBD	Akhr September	-
6.	Penyampaian kepada Menteri Dalam Negeri/ Gubernur untuk dievaluasi	-	3 hari kerja
7.	Keputusan Menteri Dalam Negeri/ Gubernur tentang hasil evaluasi PAPBD Provinsi, Kabupaten/ Kota	Pertengahan Oktober	15 hari kerja
8.	Pengesahan perda PAPBD yang telah dievaluasi dan dianggap sesuai ketentuan	Pertengahan Oktober	-
9.	Penyempurnaam Perda sesuai hasil	Minggu ke 4	7 hari kerja

	evaluasi apabila dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi	Oktober	
10.	Pembatalan Perda PAPBD yang telah dievaluasi dan dianggap sesuai dengan ketentuan	Minggu ke 4 Oktober	7 hari kerja
11.	Pencabutan Raperda PAPBD	Minggu ke-1 November	7 hari kerja
12.	Pemberitahuan untuk penyampaian rancangan perubahan DPA-SKPD	Minggu ke-3 Oktober	3 hari kerja

Tabel 2.2

Tahapan dan Jadwal Proses Penyusunan Perubahan APBD

11. Dalam perubahan APBD tahun anggaran 2012, pemerintah daerah tidak diperkenankan untuk menganggar kegiatan pada kelompok belanja langsung dan jenis belanja bantuan keuangan yang bersifat khusus kepada kabupaten/kota/desa pada kelompok belanja tidak langsung, apabila dari aspek waktu dan tahapan pelaksanaan kegiatan serta bantuan keuangan yang bersifat khusus tersebut tidak cukup waktu sampai dengan akhir Tahun anggaran 2012.
12. Dalam rangka mengantisifasi pengeluaran untuk keperluan pendanaan keadaan darurat dan keperluan mendesak, pemerintah daerah harus mencantumkan criteria belanja untuk keadaan darurat dan keperluan mendesak dalam peraturan daerah tentang APBD, sebagaimana diamanatkan dalam penjelasan Pasal 81 ayat (2) Permendagri Nomor 58 Tahun 2005.

13. Rancangan peraturan daerah tentang APBD, rancangan peraturan daerah tentang Perubahan APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sebelum ditetapkan menjadi peraturan daerah wajib dilakukan evakuasi sesuai ketentuan Pasal 185, Pasal 186 dan Pasal 188 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

    Berkaitan dengan hal tersebut,pemerintah provinsi harus melaporkan kepada Menteri Provinsi Dalam Negeri tentang permasalahan pemerintaha kabupaten/kota yang menetapkan APBD TAhun anggaran 2012 tanpa terlebih dahulu dilakukan evaluasi oleh Gubernur dan ditindak lanjut atas permasalahan tersebut dalam rangka penguatan peran gubernur selaku Pemerintah.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua Pendapatan Daerah dan semua Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan Daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD.

Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

Tahun anggaran APBD yaitu mulai 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdiri atas:

1. Anggaran pendapatan, terdiri atas

   a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain.
   b. Bagian dana perimbangan, yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus.
   c. Pendapatan lain-lain yang sah seperti dana hibah atau dana darurat.

2. Anggaran belanja, yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah.

3. Pembiayaan, yaitu setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

2.1.2.2 Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Menurut Mardiasmo (2004:68) mengemukakan bahwa:

> ”Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dipresentasikan setiap tahun oleh eksekutif, yang memberi informasi rinci kepada DPR/DPRD dan masyarakat tentang program-program apa yang direncanakan pemerintah untuk meningkatkan kualitas

> kehidupan rakyat serta bagaimana program-program itu dibiayai.Penyusunan dan pelaksanaan anggaran tahunan merupakan rangkaian proses anggaran."

Menurut Bastian (2006:189) mengemukakan bahwa :

> "Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan pengejawantahan rencana kerja Pemerintah Daerah_dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun tahunan dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik".

Sementara itu, menurut Mardiasmo (2005:61),mengemukakan bahwa :

> "Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah.. Sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja".

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Sedangkan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan Dekonsentrasi atau Tugas Pembantuan tidak dicatat dalam APBD.

2.1.2. 3 Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Berbagai fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 3 ayat (4) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu :

Fungsi Otorisasi : Anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

Fungsi Perencanaan : Anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan

Fungsi Pengawasan : Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Fungsi Alokasi : Anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

Fungsi Distribusi : Anggaran daerah harus mengandung arti/memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan

Fungsi Stabilisasi : Anggaran daerah harus mengandung arti/ harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

2.1.2.4 Tujuan dari Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah mempunyai 4 tujuan, yaitu :

1. Membantu pemerintah mencapai tujuan fiskal dan meningkatkan

koordinasi antar bagian dalam lingkungan pemerintah;

2. Memungkinkan bagi pemerintah untuk memenuhi prioritasbelanja;
3. Membantu menciptakan efisiensi dan keadilan dalam penyediaan barang dan jasa publik melalui proses pemprioritasan;
4. Meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban Pemerintah kepada DPR/ DPRD dan masyarakat.

2.1.2.5 Prinsip Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Penyusunan APBD menurut Permendagri Nomor 22 Tahun 2011 harus berdasarkan prinsip sebagai berikut :

1. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah daerah
2. APBD harus disusun secara tepat waktu sesuai tahapan dan jadwal
3. Penyusunan APBD dilakukan secara transparan, dimana memudahkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang APBD.
4. Penyusunan APBD harus melibatkan partisipasi masyarakat.
5. APBD harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan
6. Substansi APBD dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan peraturan daerah lainnya.

2.1.2.6 Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari:

1. Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah. Pendapatan daerah terdiri atas:

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD);

b. Dana Perimbangan; dan

c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Perincian selanjutnya, Pendapatan Asli Daerah terdiri atas:

a. Pajak daerah;

b. Retribusi daerah;

c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan

d. Lain-lain PAD yang sah yang terdiri dari:

1. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
2. Hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
3. Jasa giro;
4. Pendapatan bunga;
5. Kuntutan ganti rugi;
6. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
7. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Pendapatan daerah yang berasal dari Dana Perimbangan terdiri dari:

a. Dana Bagi Hasil;

b. Dana Alokasi Umum; dan

c. Dana Alokasi Khusus.

Pendapatan daerah selain PAD dan Dana Perimbangan adalah Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan oleh pemerintah. Hibah yang merupakan bagian dari Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah merupakan bantuan berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari pemerintah, masyarakat, dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri yang tidak mengikat.

2. Belanja Daerah

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh Daerah. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Belanja daerah diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program dan kegiatan, serta jenis belanja. Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pemerintahan daerah.

Klasifikasi belanja menurut fungsi terdiri dari:

a. Klasifikasi berdasarkan urusan pemerintahan;
b. Klasifikasi fungsi pengelolaan keuangan negara.

Sedangkan klasifikasi belanja menurut fungsi pengelolaan Negara digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara terdiri dari:

a. Pelayanan umum;
b. Ketertiban dan keamanan;
c. Ekonomi;
d. Lingkungan hidup;
e. Perumahan dan fasilitas umum;
f. Kesehatan;
g. Pariwisata dan budaya;
h. Agama;
i. Pendidikan; serta
j. Perlindungan sosial.

Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Sedangkan klasifikasi belanja menurut jenis belanja terdiri dari:

a. Belanja pegawai;
b. Belanja barang dan jasa;
c. Belanja modal;
d. Bunga;

e. Subsidi;

f. Hibah;

g. Bantuan sosial;

h. Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan; dan

i. Belanja tidak terduga.

Belanja daerah adalah semua pengeluaran Kas Daerah dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang meliputi belanja rutin (operasional) dan belanja pembangunan (belanja modal) serta pengeluaran tidak disangka.

1) Anggaran Belanja Rutin

Anggaran belanja rutin adalah anggaran yang disediakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang sifatnya lancar dan terus menerus, yang dimaksudkan untuk menjaga kelancaran roda pemerintahan dan memelihara hasil-hasil pembangunan. Dengan telah diberikannya kewenangan untuk mengelola keuangan daerah, maka belanja rutin diprioritaskan pada optimalisasi fungsi dan tugas rutin perangkat daerah.

Perencanaan belanja rutin sedapat mungkin menerapkan pendekatan anggaran kinerja (berorientasi pada output). Hal tersebut bertujuan untuk memudahkan analisa dan evaluasi hubungan antara kebutuhan dan hasil serta manfaat yang diperoleh. Belanja rutin terdiri dari:

a. Belanja administrasi umum

b. Belanja operasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana.

2) Anggaran Belanja Pembangunan

Anggaran belanja pembangunan adalah anggaran yang disediakan untuk membiayai proses perubahan, yang merupakan perbaikan dan pembangunan menuju kemajuan yang ingin dicapai. Pengeluaran yang dianggarkan dalam pengeluaran pembangunan didasarkan atas alokasi sektoral (sektor/sub sektor) pajak dan retribusi daerah. Belanja pembangunan terdiri dari:

a. Belanja Publik. Belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secra langsung oleh masyarakat. Belanja publik merupakan belanja modal yang berupa investasi fisik (pembangunan infrastruktur) yang mempunyai nilai ekonomis lebih dari satu tahun dan mengakibatkan terjadinya penambahan aset daerah.
b. Belanja Aparatur adalah belanja yang manfaatnya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi dirasakan secara langsung oleh aparatur. Belanja aparatur menyebabkan terjadinya penambahan aktiva tetap dan aktiva tidak lancar lainnya. Belanja aparatur diperkirakan akan memberikan manfaat pada periode berjalan dan periode yang akan datang.
c. Pengeluaran transfer adalah pengalihan uang dari pemerintah daerah dengan kriteria:

    1) Tidak menerima secara langsung imbalan barang dan jasa seperti terjadi transaksi pembelian dan penjualan.
    2) Tidak mengharapkan dibayar kembali di mas yang akan datang, seperti yang diharapkan pada suatu pinjaman.

3) Tidak mengharapkan adanya hasil pendapatan, seperti layaknya yang diharapkan pada suatu investasi.
4) Pengeluaran transfer ini terdiri atas: angsuran pinjaman, dana bantuan dan dana cadangan.

3) Pembiayaan Daerah

Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah tersebut terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

Penerimaan pembiayaan mencakup:

a. SiLPA tahun anggaran sebelumnya;
b. Pencairan dana cadangan;
c. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan;
d. Penerimaan pinjaman; dan
e. Penerimaan kembali pemberian pinjaman.
f. Pengeluaran pembiayaan mencakup:
g. Pembentukan dana cadangan;
h. Penyertaan modal pemerintah daerah;
i. Pembayaran pokok utang; dan
j. Pemberian pinjaman.

2.1.2.7 Siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Siklus Anggaran (*Budget Cyclus*) adalah merupakan hal yang penting, karena proses dari pelaksanaan suatu anggaran dimulai dan berakhir sesuai dengan tahapan kegiatan yang dilakukan pemerintah daerah secara berturut-turut.

Dari berbagai pendapat yang penulis peroleh, dapat disimpulkan maksud dari siklus anggaran dalam masa proses anggaran adalah:

1. Perencanaan Anggaran

Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah oleh Kepala Dinas selaku penanggung jawab program dilakukan tiap tahun menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002 dan dilakukan sesuai jadwal yang ditetapkan oleh surat Gubernur selaku Kepala Daerah Tingkat I, setelah tersusun maka dilakukan pembahasan oleh tim penyusun anggaran, kemudian dimasukkan ke DPRD.

Dalam hal ini rancangan kegiatan belanja dibedakan atas dua golongan, untuk rancangan belanja rutin digunakan Daftar Usulan Kegiatan (DUK), sedangkan rancangan belanja pembangunan digunakan Daftar Usulan Proyek (DUP).

2. Pengesahan Anggaran

Biasanya pada awal Januari sebelum tahun anggaran baru, pemerintah daerah menyerahkan seluruh Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) beserta semua lampirannya kepada DPRD, setelah diadakan proses pembicaraan atau dengar pendapat, dalam komisi DPRD atau panitia anggaran

dengan Pemerintah Daerah, dan kemudian apabila Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RUU-APBD), tersebut telah mendapat persetujuan DPRD, maka akhirnya RUU-APBD tersebut ditetapkan oleh Gubernur sebagai Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (UU-APBD).

Dengan ditetapkannya UU-APBD tersebut, berarti DPRD telah memberi kuasa kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kebijakan Pemerintah Daerah seperti yang tertuang dalam anggaran dan membiayainya dari pendapatan yang diperkirakan dalam APBD.

3. Pelaksanaan Anggaran

Perlaksanaan anggaran yang dimulai dari tanggal 1 Januari terdiri dari kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

a. Menyatakan penagihan-penagihan dalam rangka pelaksanaan penerimaan.
b. Mengadakan penyebaran pembiayaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pengeluaran baik rutin maupun pembangunan, melalui kas negara (Kantor Kas Negara ataupun Bendaharawan Umum Negara).
c. Menjaga kelancaran penerimaan dan pengeluaran anggaran demi tercapainya sasaran serta mengambil tindak lanjut atas penyimpangan-penyimpangan.

4. Pengawasan atas pelaksanaan anggaran

Pengawasan ini merupakan bagian dari pelaksanaan anggaran oleh Pemerintah Daerah yang dilakukan DPRD sebagai pengawas ekstern yang berada

diluar kekuasaan Pemerintah Daerah, dan sebagai pengawas intern adalah Kepala Dinas masing-masing Lembaga/Departemen.

2.1.2.8 Dasar Hukum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Menurut Abdul Halim (2002:2) dalam bukunya ”Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah” menyatakan bahwa daasar hukum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah:

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
2. Undang-Undanmg Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 1975 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 tentang penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.
5. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 900-009 Tahun 1980 tentang Manual Admistrasi Keuangan Daerah.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan APBD.
7. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retrebusi Daerah.
8. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1999 tentang Bentuk dan Susunan Perhitungan APBD”.

2.1.3 Analisis Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sangat penting yang mana pemerintah mengeluarkan keputusan mengenai perincian lebih lanjut yang dipakai sebagai dasar pelaksanaan anggaran yang merupakan dokumen dasar pelaksanaan anggaran. Dokumen pelaksanaan anggaran (DPA) merupakan tahapan kegiatan yang dibuat oleh masing-masing pelaksana anggaran yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pada Dinas Perhubungan Kota Cimahi,

maka dengan disusun penyusunan anggaran berarti bahwa program dan rencana operasional tahunan yang dianggarkan akan mulai dilaksanakan. Mengingat pentingnya penyusunan anggaran yang berjalan pada Dinas Perhubungan Kota Cimahi untuk mencapai tujuan dari setiap program penyusunannya, diupayakan memperhatikan semua potensi dan kinerja pihak-pihak yang terkait pada Instansi tersebut.

Tujuan bagi Instansi adalah untuk mencapai laba. Untuk mendapatkan pengertian yang lebih jelas mengenai anggaran, penulis mengutip beberapa pendapat definisi anggaran secara umum. Pengertian anggaran M. Nafarin (2005:12) adalah sebagai berikut:

> ”Anggaran adalah suatu rencana keuangan periodik yang disusun
>
> berdasarkan program yang telah disahkan”.

Sedangkan pengertian anggaran menurut Mulyadi (2004:12) adalah sebagai berikut:

> ”Anggaran merupakan suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif, yang diukur dalam satuan moneter standar dan satuan ukuran yang lain, yang mencakup jangka waktu satu tahun”.

Dari definisi diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa anggaran merupakan suatu rencana manajemen mengenai perolehan dan penggunaan sumber daya yang dinyatakan secara dormal dan terperinci, dalam bentuk kuantitatif dan dalam suatu periode tertentu. Dalam anggaran ini termasuk juga serangkaian tindakan antisipasi untuk menyesuaikan dimasa yang akan datang dengan rencana yang telah ditetapkan, karena itu anggaran juga dipakai sebagai alat koordinasi dan

implementasi antara rencana awal dengan aktivitas yang sedang berlangsung.

Dasar hukum penyusunan anggaran pada SKPD adalah dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disetujui oleh Sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah dan disahkan oleh pejabat pengelola keuangan daerah.

Seperti halnya RKA SKPD dokumen pelaksanaan yang terkait dengan pendapatan memuat informasi tentang kelompok, jenis, objek, dan rincian objek pendapatan daerah yang dikelola/dipungut/diterima oleh SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yang ditetapkan berdasrkan peraturan Undang-undang.

Dokumen pelaksanaan anggaran SKPD adalah dokumen yang memuat pendapatan, belanja, pembiayaan yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh pengguna anggaran. Proses penyusunan anggaran DPA SKPD adalah sebagai berikut:

a. Paling lambat 3 hari kerja setelah peraturan daerah tentang APBD ditetapkan, BPKD memberitahukan kepada semua kepala SKPD agar menyusun Rancangan DPA-SKPD.
b. Paling lama 6 hari kerja terhitung sejak tanggal pemberitahuan disampaikan oleh pejabat pengelola keuangan daerah kepla SKPD menyerahkan rancangan DPA-SKPD kepada pejabat pengelola keuangan daerah.
c. TAPD melakukan verifikasi terhadap DPA-SKPD bersama-sama dengankepala SKPD paling lambat 15 hari kerja sejak ditetapkan peraturan walikota tentang pejabaran APBD.
d. Kepala SKPD berdasarkan rancangan DPA-SKPD menyusun rancangan anggaran kas SKPD disampaikan kepada BPKD.

e. Berdasarkan verifikasi tersebut, kepala pejabat pengelola keuangan daerah mengesahkan rancangan DPA-SKPD setelah disetujui oleh sekretaris daerah.
f. DPA-SKPD yang telah disahkan disampaikan kepada kepala SKPD, satuan kerjapengawasan daerah dan BPK paling lama 7 hari sejak tanggal disahkan.
g. DPA-SKPD yang telah disahkan digunakan sebagai dasar pelaksanaan angaran oleh SKPD

Anggaran pendapatan daerah merupakan bagian dari APBD, seperti halnya pemerintah daerah dalam pengurusan keuangan daerahnya diatur dengan membaginya menjadi pengurusan umum dan pengurusan khusus, dengan demikian pada pemerintah daerah terdapat APBD.

Pengertian Anggaran Pendapatan Daerah tidak dapat dipisahkan dari pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah seperti yang disebutkan dalam Undang Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

> "Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah, dan ditetapkan dengan peraturan daerah."

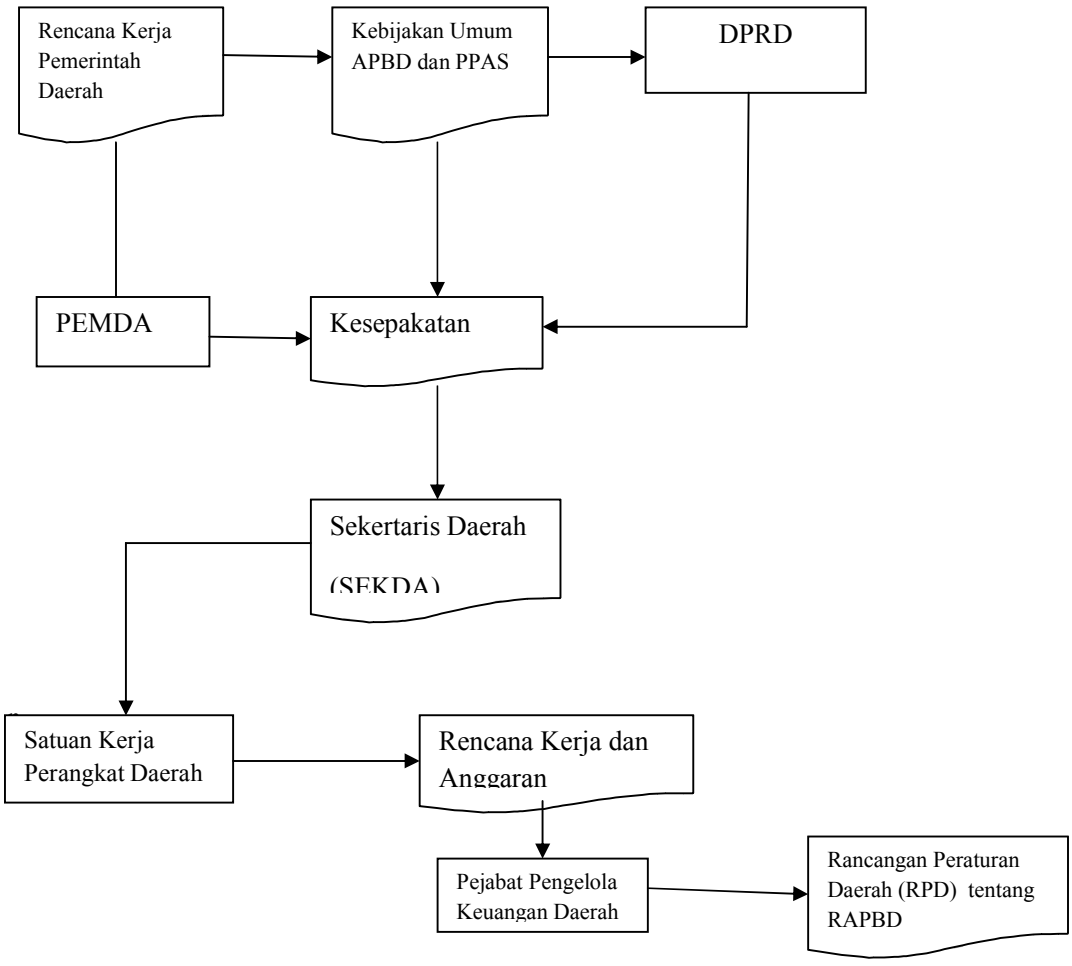
Sedangkan menurut Abdul Halim (2007:117) mengemukakan bahwa:

> "APBD dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah, dimana suatu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu, dan dipihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran yang dimaksud."

Semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah harus dicatat dan

dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Sedangkan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan Dekonsentrasi atau Tugas Pembantuan tidak dicatat dalam APBD.

Proses Penyusunan APBD



Gambar 2.1

Proses Penyusunan APBD

Menurut Permendagri No.13 Tahun 2006

2.2 Kerangka Pemikiran

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah, dimana suatu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu, dan dipihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran yang dimaksud.Sumber-sumber penerimaan daerah salah satunya adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan milik daerah yang berisikan kewenangan Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan Otonomi Daerah sesuai dengan potensi Daerah sebagai perwujudan Desentralisasi,seperti Retribusi Daerah. Retribusi Daerah adalah iuran yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah dengan imbalan langsung dan tidak dipaksakan yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah. Jenis Retribusi Daerah dibagi kedalam 3 golongan yaitu, Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu.

Penyusunan anggaran pendapatan retribusi daerah disusun berdasarkan jenis pungutan retribusi yang terdiri dariretribusi atas pemakaian jasa umum, jasa usaha dan perizinan tertentu yang didalamnya terdapat Surat Ketetapan Retribusi (SKR) yang berasal dari wajib retribusi orang pribadi dan wajib retribusi badan. Setelah menyusun bahan kebijakan operasional retribusi daerah dilakukan kegiatan

pembukuan yang kemudian dalam pelaksanaan pencatatan atas penyusunan bahan kebijakan operasional retribusi daerah tersebut,harus sesuai dengan tanggal penerbitan dan nomornya yang secara berurutan meliputi:

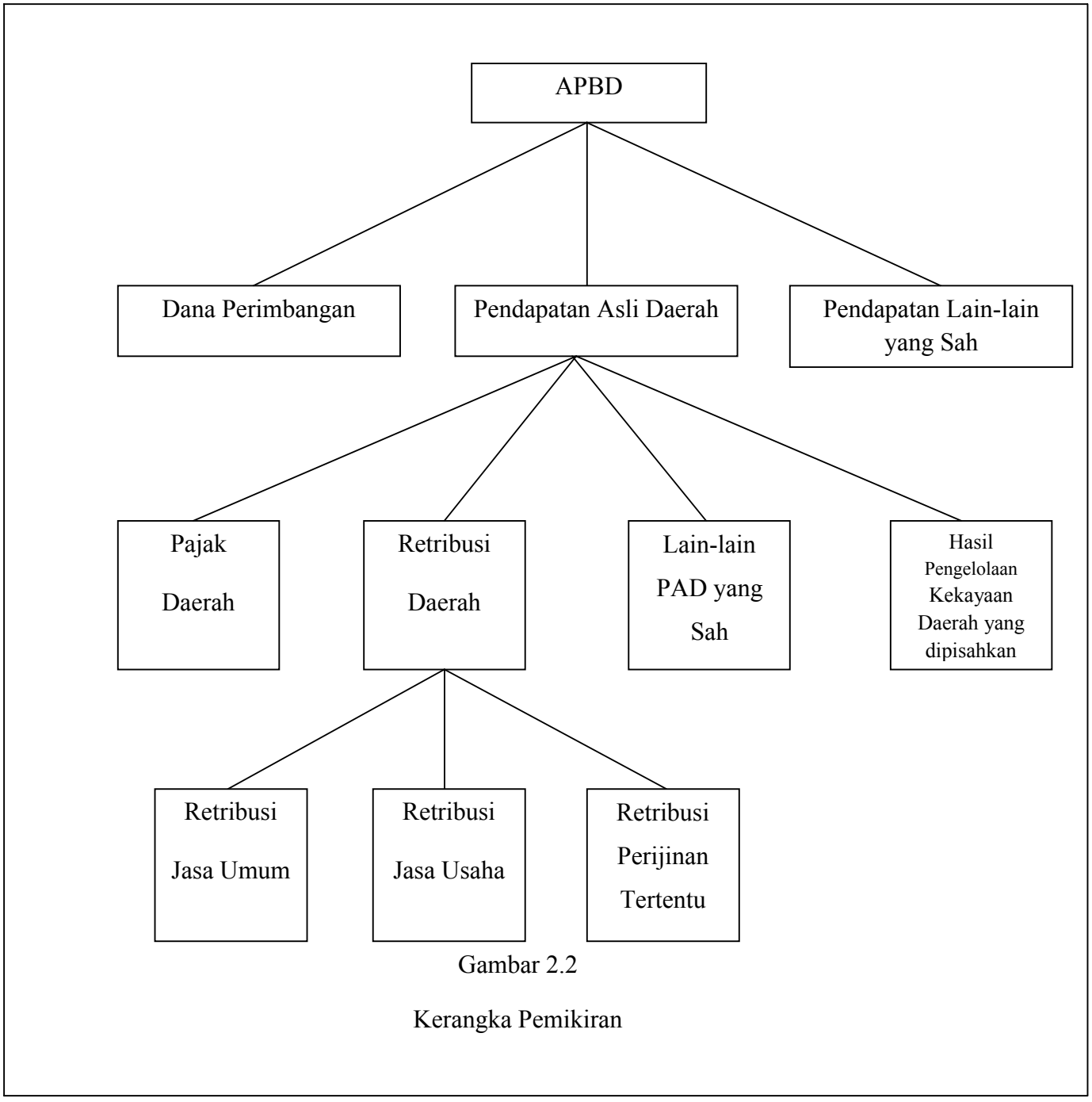
1. Pembukuan penetapan yang terdiri dari daftar surat ketetapan,buku jenis retribusi dan buku wajib retribusi;
2. Pembukuan penerimaan yang terdiri dari daftar surat setoran,buku pembantu penerimaan sejenis dan buku kas umum penerimaan.

Pelaporan dibuat untuk mendapatkan informasi mengenai realisasi anggaran agar memudahkan dalam pengambilan keputusan.

Model Kerangka Pemikiran

Analisis Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Pada Dinas Perhubungan Kota Cimahi



Gambar 2.2

Kerangka Pemikiran