BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Pengertian Anggaran

Definisi anggaran menurut **M.Nafarin (2007:11)** adalah sebagai berikut:

"Anggaran (budget) merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif untuk jangka waktu tertentu dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang, tetapi dapat juga dinyatakan dalam suatu barang/jasa".

Anggaran Menurut **Ahmad (2007:183)** adalah sebagai berikut :

"Anggaran adalah suatu proses sejak dari tahap persiapan yang diperlukan sebelum dimulainya penyusunan rencana,pengumpulan berbagai data dan informasi yang perlu, pembagian tugas dan pelaksanaan tersebut sampai pada akhirnya, tahap pengawasan dan evaluasi dari hasil pelaksanaan rencana itu (Gunawan Adisaputra dan Marwan Asri)".

Berdasarkan pengertian diatas dapat penulis simpulkan bahwa yang dimaksud dengan anggaran adalah suatu rencana tertulis dan disusun secara sistematis, yang merupakan suatu kegiatan organisasi atau perusahaan yang berlaku pada jangka waktu tertentu yang akan datang, dinyatakan dalam unit moneter atau dalam bentuk uang, dan merupakan suatu proses sejak dari tahp persiapan yang diperlukan sebelum penyusunan rencana.

2.1.2 Fungsi Anggaran

Menurut **Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti (2011:70)** anggaran mempunyai beberapa macam fungi antara lain adalah sebagai berikut:

1. Anggaran sebagai alat perencanaan
2. Anggaran sebagai alat pengendalian
3. Anggaran sebagai alat kebijakan
4. Anggaran sebagai alat politik
5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi
6. Anggaran sebagai alat penilai kerja
7. Anggaran sebagai alat motivasi

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Anggaran sebagai alat perencanaan

   Dengan anggaran, organisasi mengetahui apa yang harus dilakukan dan ke arah mana kebijakan yang dibuat.

2. Anggaran sebagai alat pengendalian

   Anggaran organisasi sektor publik dapat menghindari pengeluaran yang terlalu besar (*overspanding*) atau adanya penggunaan dana yang tidak semestinya (*misspending*).

3. Anggaran sebagai alat kebijakan

   Arah saat kebijakan tertentu dapat ditentukan melalui anggaran sektor publik. Contohnya apa yang dilakukan pemerintah dalam hal kebijakan fiskal, apakah melakukan kebijakan fiskal ketat atau longgar dengan mengatur besarnya pengeluaran yang direncanakan.

4. Anggaran sebagai alat politik

   Dalam organisasi sektor publik, komitmen pengelola dalam melaksanakan program-program yang telah dijanjikan dapat dilihat melalui anggaran.

5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi

   Melalui dokumen anggaran yang komprehensif, sebuah bagian atau unit kerja atas departemen yang merupakan suborganisasi dapat mengetahui apa yang harus dilakukan dan apa yang dilakukan oleh bagian/unit kerja lainnya.

6. Anggaran sebagai alat penilai kerja

   Anggaran aadalah suatau ukuran yang bisa menjadi patokan apakah suatau bagian/unit kerja telah memenuhi target, baik berupa terlaksananya aktivitas maupun terpenuhinya efesiensi biaya.

7. Anggaran sebagai alat motivasi

   Anggaran dapat digunakan sebagai alat komunikasi dengan menjadikan nilai-nilai nominal yang tercantum sebagai target pencapaian. Dengan catatan, anggaran akan menjadi alat motivasi yang baik jika memenuhi sifat “menantang, tetapi masih mungkin tercapai”. Maksudnya adalah suatu anggaran ituhendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, dan jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.

Menurut **M.Nafarin (2007:28)** anggaran mempunyai beberapa macam fungsi antara lain sebagai berikut:

1. Fungsi Perencanaan.
2. Fungsi Pelaksanaan.
3. Fungsi Pengawasan.

Berdasarkan penjelasan diatas maka dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Fungsi Perencanaan, Anggaran merupakan alat perencanaan yang menuntut pemikiran secara teliti dan akan memberikan gambaran yang lebih rinci dalam unit dan uang.
2. Fungsi Pelaksanaan, Anggaran sebagai pedoman pelaksanaan pekerjaan, artinya sebelum pekerjaan dilaksanakan terlebih dahulu mendapat persetujuan yang berwenang (terutama dalam hal keuangan). Pekerjaan disetujui untuk dilaksanakan bila ada anggarannya atau tidak menyimpang dari anggaran.
3. Fungsi Pengawasan, Anggaran merupakan alat pengawasan atau pengendalian (*controlling*). Pengawasan berarti mengevaluasi (menilai) terhadap pelaksanaan pekerjaan, dengan cara:
    a. Membandingkan relisasi dengan rencana(anggaran)
    b. Melakukan tindakan perbaikan bila dipandang perlu (atau bila terdapat penyimpangan yang merugikan).

Berdasarkan penjelasan diatas dapat penulis simpulkan bahwa fungsi anggaran adalah sebagai berikut:

1. Anggaran merupakan alat perencanaan untuk mengetahui apa yang harus dilakukan dan kearah mana kebijakan yang dibuat menuntut pemikiran yang lebih teliti dalam satuan unit dan uang.
2. Anggaran merupakan alat pelaksanaan dan pengendalian yang dapat menghindari terjadinya pengeluaran yang terlalu besar,serta sebagai pedoman pelaksanaan pekerjaan yang disetujui untuk dilaksanakan bila ada anggarannya.

2.1.3 Jenis-Jenis Anggaran

Jenis – jenis Anggaran menurut **M.Nafarin (2007:31)** dilihat dari berbagai segi yaitu:

1. Segi Dasar Penyusunan
2. Segi Cara Penyusunan
3. Segi Jangka Waktu
4. Segi Bidang
5. Segi Kemampuan menyusun
6. Segi Fungsi
7. Segi penentuan Harga Pokok Produk

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Segi Dasar Penyusunan
   a. Anggaran Variabel (*Variabel Budget*)

      Anggaran Variabel (*Variabel Budget*) yaitu anggaran yang disusun berdasarkan interval (kisaran) kapasitas (aktivitas) tertentu dan pada intinya merupakan suatu seri anggaran yang dapat disesuaikan pada tingkat aktifitas yang berbeda.

b. Anggaran Tetap (*Fixed Budget*)

Anggaran Tetap (*Fixed budget*) adalah anggaran yang disusun berdasarkan suatu tingkat kapasitas tertentu.

2. Segi Cara Penyusunan

a. Anggaran Periodik (*Periodic Budget*)

Anggaran periodik (periodic budget) adalah angggaran yang disusun untuk satu periode tertentu. Pada umumnya periodenya satu tahun yang disusun setiap akhir periode anggaran.

b. Anggaran kontinu (*continuous budget*)

Anggaran kontinu (*continuous budget*) adalah anggaran yang dibuat untuk mengadakan perbaikan atas anggaran yang pernah dibuat.

3. Segi Jangka Waktu

a. Anggaran jangka pendek (*short-range budget)*

Anggaran jangka pendek (*short-range budget)* adalah anggaran yang dibuat dengan jangka waktu paling lama sampai satu tahun.Anggaran jangka pendek disebut juga dengan anggaran taktis.

b. Anggaran Jangka panjang (*long-range budget)*

Anggaran Jangka panjang (*long-range budget)* adalah anggaran yang dibuat dengan jangka waktu lebih dari satu tahun. Anggaran jangka panjang diperlukan sebagai dasar penyusunan anggaran jangka pendek.

4. Segi bidang

    a. Anggaran Operasional (Operational budget)

        Anggaran operasioanal (operational budget) adalah anggaran untuk menyusun anggaran laba rugi.

    b. Anggaran Keuangan (*financial budget*)

        Angaran keuangan (financial budget) adalah anggaran untuk menyusun anggaran neraca.

5. Segi Kemampuan Menyusun

    a. Anggaran Komprehensif (*comprehensive budget)*

        Anggaran komprehensif (*comprehensive budget*) adalah rangkaian dari beberapa jenis anggaran yang disusun secara lengkap. Anggaran komprehensif merupakan perpaduan dari anggaran operasional dan anggaran keuangan yang disusun secara lengkap.

    b. Anggaran Parsial (*partially budget*)

        Anggaran Parsial (*partially budget*) adalah anggaran yang disusun secara tidak lengkap atau anggaran yang hanya menyusun bagian anggaran tertentu saja.

6. Segi Fungsi

    a. Anggaran tertentu (*appropriation budget*)

        Anggaran tertentu (*appropriation budget*) adalah anggaran yang diperuntukan bagi tujuan tertentu dan tidak boleh digunakan untuk manfaat lain.

b. Anggara kinerja (*performance budget)*

Anggara kinerja (*performance budget)* adalah anggaran yang disusun berdasarkan fungsi kegiatan yang dilakukan dalam organisasi (perusahaan).

7. Segi Penentu Harga Pokok Produk

a. Anggaran tradisional (*traditional budget*) terdiri atas anggaran berdasar fungsional dan anggaran berdasar sifat. Anggaran berdasar fungsional adalah anggaran yang dibuat dengan menggunakan metode pengharga pokokan penuh dan berfungsi untuk menyusun anggaran induk. Anggaran berdasar sifat adalah anggaran yang dibuat dengan menggunakan metode pengharga pokokan variabel dan berfungsi untuk menyusun anggaran variabel.

b. Anggaran berdasar kegiatan (*activity based budget*) adalah anggaran yang dibuat dengan menggunakan metode penghargapokokan berdasar kegiatan dan berfungsi untuk menyusun anggaran varibel dan anggaran induk.

Menurut **Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti (2011:71)** jenis-jenis anggaran diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Anggaran Operasional dan Anggaran Modal.
2. Anggaran Berdasarkan Pengesahan.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Anggaran Operasional dan Anggaran modal.

   Berdasarkan jenis aktivitasnya, anggaran dibagi menjadi anggaran operasional dan anggaran modal.

   Anggaran operasional digunakan untuk merencanakan kebutuhan dalam menjalankan operasi sehari-hari dalam kurun waktu satu tahun. Anggaran operasional ini juga sering dikelompokan sebagai pengeluaran pendapatan yaitu jenis pengeluaran yang bersifat rutin. Anggaran modal menunjukan suatu rencana jangka panjang dan pembelanjaan atas aktiva tetap, seperti gedung, peralatan, kendaraan, perabot, dan sebagainya.

2. Anggaran berdasarkan pengesahan

   Berdasarkan status hukumnya, anggaran dibagi menjadi anggaran tentatif dan anggaran *enacted*. Anggaran tentatif adalah anggaran yang tidak memerlukan pengesahan dari lembaga legislatif karena kemunculannya yang dipicu oleh hal-hal yang tidak direncanakan sebelumnya. Sebaliknya, anggaran *enacted* adalah anggaran yang direncanakan, kemudian dibahas dan disetujui oleh lembaga legislatif.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat penulis simpulkan bahwa jenis-jenis anggaran adalah sebagai berikut:

1. Jenis anggaran berdasarkan dasar penyusunan, maksudnya adalah anggaran yang disusun berdasarkan suatu tingkat kapasitas tertentu dan anggaran yang dapat disesuaikan dengan aktivitas yang berbeda.
2. Jenis anggaran berdasarkan bidang, maksudnya yaitu anggaran operasional yang digunakan untuk merencanakan kebutuhan sehari-hari

dalam kurun waktu satu tahun dan juga sebagai acuan dalam menyusun anggaran labarugi dan neraca.

2.1.4 Tujuan dan Manfaat Anggaran

2.1.4.1 Tujuan Anggaran

Menurut **M.Nafarin (2007:19)** terdapat beberapa tujuan disusunnya anggaran, antara lain:

a. Digunakan sebagai landasan yuridis formal dalam memilih sumber dan investasi dana.
b. Mengadakan pembatasan jumlah dana yang dicari dan digunakan.
c. Merinci jenis sumber dana yang dicari maupun jenis investasi dana, sehingga dapat mempermudah pengawasan.
d. Merasionalkan sumber dan investasi dana agar dapat mencapai hasil yang maksimal.
e. Menyempurnakan rencana yang telah disusun karena dengan anggaran menjadi lebih jelas dan nyata terlihat.
f. Menampung dan menganalisis serta memutuskan setiap usulan yang berkaitan dengan keuangan.

2.1.4.2 Manfaat Anggaran

Menurut **M.Nafari (2007:19)** Anggaran mempunyai banyak manfaat, antara lain:

a. Semua kegiatan dapat mengarah pada pencapaian tujuan bersama.
b. Dapat digunakan sebagai alat menilai kelebihan dan kekurangan karyawan.
c. Dapat memotivasi karyawan.
d. Menimbulkan tanggung jawab tertentu pada karyawan.
e. Menghindari pemborosan dan pembayaran yang kurang perlu.
f. Sumber daya (seperti tenaga kerja, peralatan, dan dana) dapat dimanfaatkan seefisien mungkin.
g. Alat pedidikan bagi para manajer.

Berdasarkan tujuan dan manfaat yang telah diuraikan diatas penulis dapat menyimpulkan bahwa tujuan anggaran adalah Merinci jenis sumber dana maupun

jenis investasi dan dirasionalkan agar dapat mencapai hasil yang maksimal, serta digunakan sebagai landasan yuridis dalam memilih sumber dana. Anggaran pun memiliki beberapa manfaat yaitu dapat memotivasi karyawan, semua kegiatan dapat mengarah pada satu pencapaian tujuan bersama.

2.1.5 Siklus Anggaran

Menurut **Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti (2011:72)** dalam pembuatan anggaran umumnya melewati lima tahapan yaitu:

1. Persiapan (*preparation)*
2. Persetujuan lembaga legislatif
3. Administrasi
4. Pelaporan
5. Pemeriksaan

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Persiapan (*preparation*)

   Pada tahap persiapan, bagian anggaran menyiapkan format anggaran yang akan dipakai. Kemudian, setiap unit dipemerintah mengajukan anggaran yang selanjutnya akan dikonsolidasikan oleh bagian anggaran. Setelah itu di riview dan diadakan dengar pendapat kesemua unit, anggaran ini akan disetujui oleh kepala pemerintah.

2. Persetujuan lembaga legislatif

   Anggaran diajukan ke lembaga legislatif untuk mendapatkan persetujuan. Dalam hal ini, lembaga legislatif (terutama komite anggaran) akan megadakan pembahasan guna memperoleh pertimbangan-pertimbangan untuk menyetujui atau menolak anggaran tersebut.

3. Administrasi

   Setelah anggaran disahkan, pelaksanaan anggaran dimulai, baik pengumpulan pendapatan yang ditargetkan maupun pelaksanaan belanja yang telah direncanakan. Bersamaan dengan tahapan pelaksanaan ini, dilakukan pula proses administrasi anggaran berupa pencatatan pendapatan dan belanja yang terjadi.

4. Pelaporan

   Pelaporan dilakukan pada akhir periode atau pada waktu-waktu yang ditetapkan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari proses akuntansi yang telah berlangsung selama proses pelaksanaan.

5. Pemeriksaan

   Kemudian, laporan yang diberikan atas pelaksanaan anggaran diperiksa (diaudit) oleh sebuah lembaga pemeriksa independen. Hasil pemeriksaan akan menjadi masukan atau umpan balik (*feedback*) untuk proses penyusunan pada periode berikutnya.

Berdasarkan siklus anggaran yang sudah dijelaskan diatas penulis menarik kesimpulan bahwa penyusunan anggaran harus menyiapkan format anggaran yang akan dipakai,selanjutnya diberikan ke lembaga legislatif untuk mendapat persetujuan. Anggaran yang telah disetujui selanjutnya dilakukan proses adminstrasi berupa pencatatan pendapatan dan pengeluaran, setelah itu dibuat laporan hasil proses pelaksanaan yang nantinya akan diperiksa oleh lembaga pemeriksa independen dan hasilnya biasa menjadi masukan untuk proses penyusunan anggaran periode selanjutnya.

2.1.6 Pendapatan Daerah

Pendapatan Menurut **Deddi Nordiawan, Iswahyudi, dan Maulidah (2008:179)** adalah sebagai berikut:

> "Pendapatan adalah Penerimaan oleh bendahara umum negara/daerah atau entitas pemerintah lainnya yang menambah ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah".

Berdasarkan penjelasan diatas penulis dapat menyimpulkan bahwa pendapatan adalah dana yang diterima oleh bendahara pemerintah negara/daerah yang menambah ekuitas dana lancar untuk tahun anggaran yang bersangkutan dan tidak perlu dikembalikan oleh pemerintah.

Pendapatan Pemerintah daerah menurut **Deddi Nordiawan, Iswahyudi, dan Malidah (2008:181)** yaitu:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD).
2. Pendapatan Transfer.
3. Lain-lain Pendapatan yang sah.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), merupakan pendapatan daerah yang bersumbaer dari daerah itu sendri. Termasuk dalam pendapatan jenis ini adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekanyaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.
2. Pendapatan transfer, merupakan pendapatan yang bersumber dari tranfer pemerintah pusat dalam rangka melaksanakan otonomi daerah. Termasuk pendapatan jenis ini adalah dana perimbangan yaitu dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus.

3. Lain-lain pendapatan yang sah, merupakan pendapatan yang tidak dapat diklasifikasikan kedalam pendapatan asli daerah maupun pendapatan transfer.

2.1.7 Belanja Daerah

Belanja menurut **Deddi Nordiawan, Iswahyudi, dan Maulidah (2008:187)** adalah sebagai berikut:

> "belanja adalah sebagai pengeluaran bendahara umum negara/daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang tidak akan diperoleh kembali pembanyarannya oleh pemerintah".

Berdasarkan penjelasan diatas penulis dapata menyimpulkan bahwa belanja daerah merupakan pengeluaran dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang mengurangi ekuitas dana dan pemerintah tidak menerima kembali pembayarannya.

Belanja Daerah dibagi menjadi dua kelompok besar, yaitu belanja tidak langsung dan belanja lagsung.

1. Belanja tidak langsung

   Merupaka belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung ini terdiri atas belanja pegawai,bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga.

2. Belanja langsung

   Merupakan belanja yang dianggarkan terkait scara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung dari suatu kegiatan

terdiri atas belanja pegawai (honorarium/upah), belanja barang dan jasa, dan belanja modal.

2.1.8 Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

APBD Menurut **Deddi Nordiawan, Iswahyudi, dan Maulidah (2008:39)** adalah sebagai berikut:

"Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah".

Berdasarkan **Peraturan Pemerintah Republik indonesia No.105 tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah pasal 1** adalah sebagai berikut:

"Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD, adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD".

Berdasarakan penjelasan diatas penulis dapat menyimpulkan APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang disetujui DPRD dan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD.

2.1.8.1 Prinsip Penyusunan APBD

Menurut **Sony Sumarsono (2010:116)** prinsip penyusunan APBD ada beberapa yaitu sebagai berikut:

1. Partisipasi masyarakat
2. Traparansi dan Akuntabilitas
3. Disiplin Anggaran
4. Keadilan Anggaran

5. Efisiensi dan Efektifitas Anggaran
6. Taat Asas

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Partisipasi Masyarakat

   Bahwa pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan APBD harus melibatkan partisipasi masyarakat sehingga masyarakat dapat mengetahui hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD.

2. Transparansi dan Akuntabilitas

   Anggaran APBD harus dapat menyajikan informasi secara terbukadan mudah diakses oleh masyarakat meliputi tujuan, sasaran, sumber pendanaan pada jenis/objek belanja serta korelasi besarnya anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan.

3. Disiplin Anggaran
   a. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarakan merupakan batasan tertinggi pengeluaran belanja.
   b. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang tidak tersedia atau tidak mencukupi kredit anggaran dalam APBD/Perubahan APBD.

c. Semua penerimaan dan pengeluaran dalam tahun yang bersangkutan harus dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening Kas Daerah.

4. Keadilan Anggaran

   Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan pungutan daerah lainnya yang dibebankan kepada masyarakt harus mempertimbangkan kemampuan. Pemerintah daerah dapat melakukan diskriminasi tarif secara rasional dan dalam mengalokasikan belanja daerah harus mempertimbangkan keadlian dan pemerataan sehingga dapat dinikamati oleh seluruh lapisan masyarakat.

5. Efisiensi dan efektivitas Anggaran

   Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu dalam perencanaan anggaran perlu diperhatikan:

   a. Penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai.
   b. Penetapan prioritas kegiatan dan perhitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.

6. Taat Asas

   APBD sebagai kebijakan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah di dalam penyusunannya harus tidak boleh bertentangan dengan

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan peraturan daerah lainnya.

2.1.8.2 Proses Penyusunan APBD

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD berpedoman pada Rencana Kerja (Renja) Pemerintah Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat demi tercapainya tujuan bernegara.

Menurut **Deddi Nordiawan, Iswahyudi, dan Maulidah (2008:43)** dalam penyusunan APBD terdapat enam subproses penyusunan, yaitu:

1. Penyusunan KUA
2. Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara
3. Penyiapan SE KDH tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD
4. Penyusunan RKA-SKPD
5. Pembahan Raperda APBD dan penyusunan Raper KDH Penjabaran APBD
6. Evaluasi serta penetapan Raperda APBD Raperda KDH penjabaran APBD.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA)

   Proses penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA) merupakan bagian yang tidak trpisahkan dari proses perencanaan. KUA disusun berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapka mendagri melalui SE Mendagri. Proses ooenyusunan diawali dengah pembuatan rancangan awal KUA oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang dipimpin oleh Sekretariat Daerah. Rancangan awal KUA tersebut terdiri atas dua komponen utama yaitu:

a. Target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemda untuk setiap urusan pemerintah daerah.
b. Proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, serta sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya. Program-program tersebut harus diselaraskan dengan prioritas pembangunan yang dittetapkan pemerintah.

2. Penyusunan Proiritas dan Plafon Anggaran Sementara

PPAS merupakan dokumen yang berisi seluruh program kerja yang akan dijalankantiap urusan pada tahun anggaran, dimana program kerja tersebut diberi prioritas sesuai dengan visi, misi, dan strategi Pemda. Proses penyusunan PPAS diawali dengan pembuatan rancangan awal PPAS oleh TAPD. Rancangan awal PPAS ini disusun berdasrkan nota Kesepakatan KUA, dengan tahapan sebagai berikut:

a. Menentukan skala prioritas untuk urusan wajib dan urusan pilihan
b. Menentukan ururtan program untuk masing-masing urusan.
c. Menentukan plafon anggaran untuk tiap program

TAPD harus menentukan skala prioritas urusan yang disesuaikan dengan visi dan misi pemda.

3. Penyiapan Surat Edaran Kepala Daerah tentang pedoman Penyusunan RKA SKPD.

Surat Edaran Kepala Daerah tentang penyusunan RKA SKPD merupakan pedoman yang sangat penting bagi SKPD sebelum menyusun RKA. Ada tiga

dokumen dalam lampiran SE KDH yang dibutuhkan SKPD dalam penyusunan RKA yaitu:

a. Dokumen KUA, yang memeberikan rincian Program dan kegiatan per SKPD.
b. Standar Satuan Harga, yang menjadi referensi dalam penentuan rincian anggaran di RKA.
c. Kode rekening untuk tahun anggaran bersangkutan.

Selain KUA dan PPA yang dibutuhkan dalam pembuatan rancangan awal SE KDH yaitu data tentang Analisis Standar Belanja, dokumen Standar Pelayanan Minimal, serta standar satuan harga.

4. Penyusunan Rencana kerja dan Anggaran SKPD

   RKA SKPA adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan SKPD, serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD. RKA SKPD disusun dengan berpedoman pada Surat Edaran Kepala Daerah tentang Pedoman Penyusunan SKPD.

5. Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah APBD

   Dokumen sumber yang utama dalam penyiapan Raperda APBD adalah RKA SKPD, maka dari itu harus dipastikan bahwa setiap RKA SKPD telah disusun sesuai dengan pedoman dan ketentuan yang berlaku. Proses selanjutnya adalah pengompilasian seluruh RKA yang telah dievaluasi TAPD menjadi dokumen kompilasi RKA. Proses ini dilakukan oleh PPKD. Berdasarkan dokumen

kompilasi tersebut, PPKD kemudian membuat lampiran-lampiran Raperda APBD yang terdiri atas:

a. Ringkasan APBD
b. Ringkasan APBD (Menurut urusan pemerintah dan organisasi)
c. Rincian APBD (menurut urusan pemerintahan, organisasi, pendapatan, belanja dan pembiayaan)
d. Rekap belanja (menurut urusan pemerintahan, organisasi, program, dan kegiatan, dan keselarasan urusan dengan fungsi)

6. Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah APBD

Kepala daerah menyampaikan raperda tentang APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD kepada Gubernur untuk dievaluasi. Penyampaian tersebut dilakukan paling lambat tiga hari kerja setelah Raperda KDH disusun dan disertai dengan:

a. Persetujuan bersama Pemda-DPRD terhadap Raperda APBD
b. KUA dan PPA yang disepakati kepala Daerah dan Pimpinana DPRD
c. Risalah sidang jalannya pembahasan Raperda APBD
d. Nota keuangan dan pidato kepala Daerah perihal penyampaian pengantar nota keuangan pada sidang DPRD.

Proses evaluasi ini dilakukan maksimal selama 15 hari kerja sejak penyerahan dilakukan. Jika kedua rancangan peraturan tersebut dinyatakan tidak lolos evaluasi, maka pemda bersama DPRD harus melakukan penyempurnaan.

Raperda tentang APBD dan rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD yang telaj lolos dalam proses evaluasi segera ditetapkan oleh Kepala Daerah menjadi Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Penetapan tersebut dilakukan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.

2.2 Kerangka Pemikiran.

Anggaran merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan yang akan dilaksanakan, yang dinyatakan secara kuantitatif dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu dimasa yang akan datang. Anggaran juga merupakan sebuah acuan bagi pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan yang telah direncanakan, sebagai alat kontrol untuk mengetahui dalam kurun waktu tertentu sampai dimana pelaksanaan dapat sesuai dengan yang telah direncanakan dengan anggaran.

Menurut **Munandar (2001:1)** anggaran adalah sebagai berikut:

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

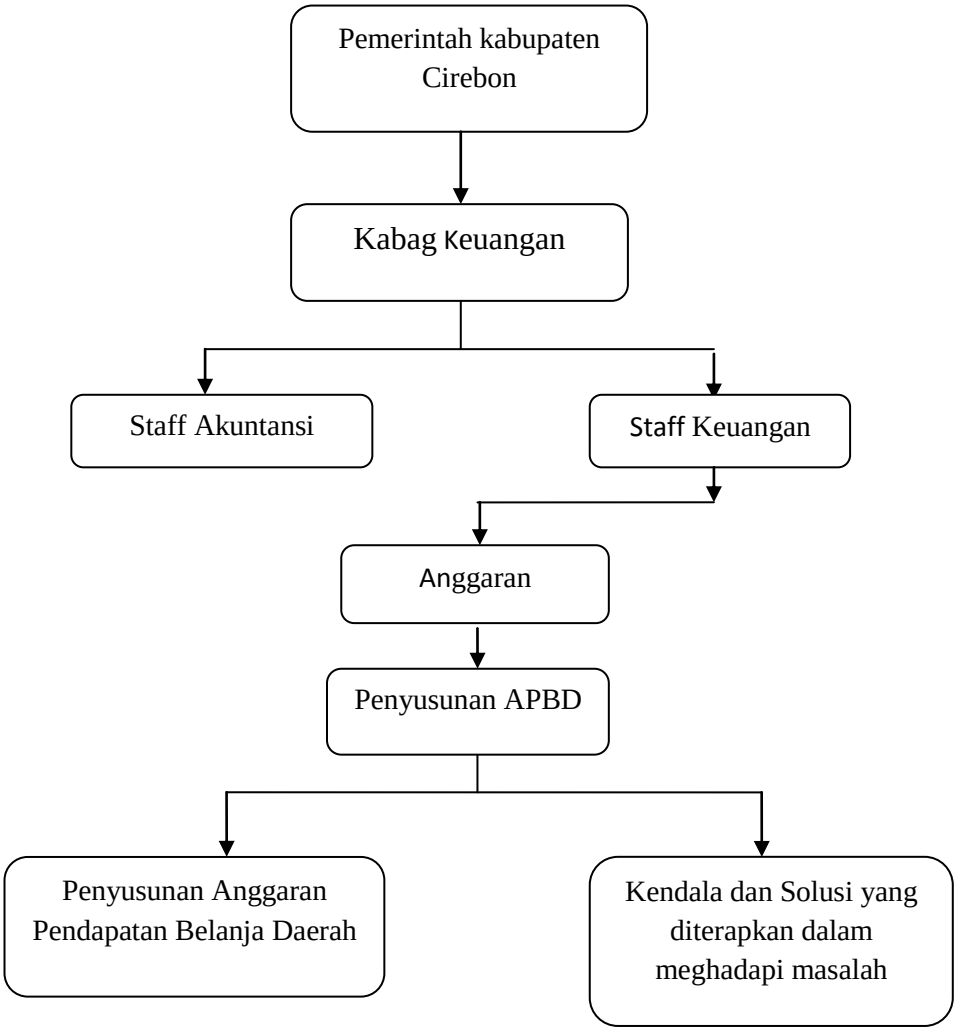
Dengan anggaran yang sudah sesuai dengan yang direncanakan, maka dilanjutkan dengan pelaksanaan realisasi. Pelaksanaan relisasi dapat dijadikan sebagai acuan untuk mengetahui sejauh manakah anggaran yang sudah direncakan

dipergunakan, untuk itu dilakukanlah penyusunan APBD. Dengan anggaran APBD yang baik maka perencanaa suatu pemerintahan pun akan lebih baik sehingga dapat memperkecil kerugian atau pengeluaran yang terlalu besar. Dalam penyusuan APBD masih sering adanya masalah yang menghambat sehingga dapat merugikan masyarakat. Masalah yang menghambat penyusunan APBD yaitu dalam waktu penyusunannya sering melebihi dari jadwal yang seharusnya disampaikan. Keterlambatan dalam penyusunan APBD disebabkan karena pembahasan di dewan legislatif telalu lama sehingga menyita bayak waktu selain itu juga informasi mengenai bantuan dari provinsi/pusat selalu terlambat. Semua ini jelas dapat merugikan masyarakat yang semestunya sudah menerima anggaran pembangunan atau pelayanan publik terpaksa harus tertunda menunggu selesainya penetapan APBD.

Menurut **Sony Sumarsono (2010:115)** yang dimaksud APBD adalah sebagai berikut:

> "Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah di indonesia yang disetujui oleh DPRD. APBD ditetapkan dengan peraturan daerah,tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun mulai dari tanggal 1 Januari sampai 31 Desember".

Berikut ini adalah skema kerangka pemikiran:



Gambar 2.1
Skema Kerangka Pemikiran