

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Konsep Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

2.1.1 Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Berdasarkan pasal 64 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, APBD dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan Pemerintah Daerah, yaitu di satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu, dan di pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006, APBD Merupakan dasar pengelolaan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung dari 1 Januari sampai 31 Desember. Sedangkan Menurut Bastian (2006:189) Anggaran Pendapat dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun tahunan dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik”.

Definisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut Nordiawan (2007:39), “APBD merupakan rencana keuangan

tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah”.

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kurun waktu satu tahun. APBD juga merupakan instrument dalam rangka mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Halim (2006) berpendapat bahwa APBD dapat diartikan sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah, dimana satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu, dan pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu sarana atau alat dalam menjalankan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab serta memberi isi dan arti tanggung jawab pemerintah daerah karena APBD itu menggambarkan seluruh kebijaksanaan pemerintah daerah.

Menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah sebagaimana perubahannya Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Menurut Mamesah (1995) APBD adalah rencana operasional keuangan daerah dimana satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu, dan pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran dimaksud.

Saragih dalam Sewai (2008), Menjelaskan APBD adalah dasar dari pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu, umumnya atau tahun, sementara Widjaja dalam Sewai (2008) berpendapat bahwa APBD adalah suatu rencana keuangan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan tentang APBD.

APBD terdiri dari Pendapatan Dan Belanja Daerah. Menurut Halim (2002) Pendapatan adalah semua penerimaan daerah dalam bentuk peningkatan aktiva dan penurunan utang dari berbagai sumber dalam periode tahun anggaran bersangkutan, sedangkan Belanja Daerah adalah semua pengeluaran daerah pada suatu periode anggaran.

Anggaran Pemerintah Daerah adalah kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan

moneter. Anggaran merupakan dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, aktivitas dan estimasi mengenai apa yang dilakukan organisasi dimasa yang akan datang. Anggaran juga menggambarkan mengenai rencana strategis yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah berdasarkan mandate yang diberikan oleh para sketholder pemerintah daerah. Dan sistem penyelenggaran di Indonesia yang disusun oleh pemerintah daerah dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). (Halim dan Ahyani,2007)

Selanjutnya menurut Darise (2008) APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Dari beberapa definisi di atas di simpulkan bahwa APBD adalah :

1. Rencana operasional daerah yang menggambarkan bahwa adanya aktivitas atau kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dimana aktivitas tersebut telah diuraikan secara rinci.
2. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut, sedangkan biaya-biaya yang ada merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.
3. Dituangka dalam bentuk angka, jenis kegitan dan jenis proyek.
4. Untuk keperluan satu tahun anggaran.

2.1.2 Unsur-unsur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Unsur-unsur APBD menurut Halim (2004) sebagai berikut :

- a. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraian secara rinci.
- b. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka. Periode anggaran yang biasanya 1 (satu) tahun.

Anggaran merupakan alat utama pemerintah untuk melaksanakan semua kewajiban janji, dan kebijakannya ke dalam rencana-rencana konkrit dan terintegrasi dalam hal tindakan apa yang akan diambil, hasil apa yang akan dicapai, pada biaya berapa dan siapa yang akan membayar biaya-biaya tersebut (Dobell & Ulrich 2002). Sementara Freeman & Shoulders (2003) menyatakan bahwa anggaran yang ditetapkan dapat dipandang sebagai suatu kontrak kinerja antara legislative dan eksekutif.

Anggaran sektor publik penting karena beberapa alasan (Mardiasno, 2002) . yaitu :

1. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat
2. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan

sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya.

3. Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran publik merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga publik yang ada.

2.1.3 Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Sementara itu, fungsi anggaran sektor publik (Mardiasmo, 2002) adalah

a. Alat perencanaan

Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk :

1. Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan.
2. Merencanakan bagian program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta melaksanakan alternatif sumber pembiayaannya :
3. Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun, dan
4. Menentukan indikator kerja pada tingkat pencapaian strategi.

b. Alat pengendalian

Sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Anggaran sebagai instrument pengendalian dilakukan untuk

menghindari adanya overspending, underspending, dan misappropriation (salah sasaran) dalam penglokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas.

c. Alat kebijakan fiskal

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi.

d. Alat politik

Pada sektor publik, anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu.

e. Alat koordinasi dan komunikasi

Anggaran publik merupakan koordinasi antar bagian dalam pemerintahan ; di samping itu anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kinerja dan lingkungan eksekutif.

f. Alat penilaian kerja

Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran.

g. Alat motivasi

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan sifatnya agar bekerja secara ekonomis, efektif, dalam pencapaian target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

h. Alat untuk menciptakan ruang publik

Anggaran publik tidak boleh diabaikan oleh kabinet, birokrat, dan DPR/DPRD. Masyarakat, LSM, Perguruan tinggi dan berbagai organisasi kemasyarakatan yang terorganisir akan mencoba anggaran pemerintah untuk kepentingan mereka.

Pada Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 menyatakan bahwa APBD mempunyai beberapa fungsi antara lain sebagai berikut :

1. Fungsi Otorisasi

Anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

2. Fungsi Perencanaan

Anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam perencanaan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

3. Fungsi Pengawasan

Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan

4. Fungsi Lokasi

Anggaran daerah harus diarahkan menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

5. Fungsi Distribusi

Anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan

6. Fungsi Stabilisasi

Anggaran daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

2.1.4 Struktur APBD

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari Pendapatan Daerah, Belanja Daerah dan Pembiayaan Daerah.

1. Pendapatan asli daerah

Pendapatan yang dianggarkan dalam APBD meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah dikelompokkan sebagai berikut :

- a. Pajak daerah
- b. Retribusi daerah
- c. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebagaimana dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup:

- a) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD
- b) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN ; dan
- c) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Jenis lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup;

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.
- b. Jasa giro
- c. Pendapatan bunga
- d. Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah
- e. Penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah
- f. Penerimaan keuntungan dan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
- g. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
- h. Pendapatan denda pajak
- i. Pendapatan denda retribusi
- j. Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan
- k. Pendapatan dari pengembalian

- l. Fasilitas sosial dan fasilitas umum
- m. Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, dan
- n. Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

1.2 Dana Perimbangan

Dana perimbangan dibagi menurut jenis pendapatan yang mencakup

- a. Dana bagi hasil
- b. Jenis dana bagi hasil dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup
 - 1) Bagi hasil pajak
 - 2) Bagi hasil bukan pajak
- c. Dana alokasi umum hanya terdiri atas obyek pendapatan dana alokasi umum
- d. Dana alokasi khusus dirinci menurut obyek pendapatan menurut kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah

1.3 Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Termasuk didalamnya adalah hibah yang berasal dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan atau lembaga atau organisasi swasta dalam negeri, kelompok masyarakat/perorangan, dan lembaga luar negeri yang tidak mengikat.

- a. Dana darurat dari pemerintah dalam rangka penanggulangan korban/kerusakan akibat bencana alam;

- b. Dana bagi hasil pajak dari pemerintah propinsi kepada pemerintah kabupaten/kota
- c. Dana penyesuaian dan otonomi khusus; dan bantuan keuangan dari pemerintah propinsi atau dari pemerintah daerah lainnya.
- d. Bantuan keuangan provinsi atau pemerintah daerah lainnya
- e. Hibah adalah penerimaan daerah yang berasal dari Pemerintah Negara Asing, badan/lembaga internasional, pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah maupun barang/atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali

2. Belanja Daerah

Belanja daerah merupakan semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja dikelompokkan menjadi dua yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung

1.1 Belanja tidak langsung

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

- a. Belanja pegawai merupakan belanja kompensasi, dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan

kepada Pegawai Negeri Sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundangan-undangan.

- b. Belanja bunga digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang berdasarkan pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.
- c. Belanja subsidi dianggarkan sesuai dengan keperluan perusahaan/lembaga penerima subsidi dalam peraturan daerah tentang APBD yang peraturan pelaksanaannya lebih lanjut dituangkan dalam peraturan kepala daerah.
- d. Belanja hibah digunakan untuk menggambarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada Pemerintah atau Pemerintah Daerah lainnya, dan kelompok masyarakat/perorangan yang secara fisik telah ditetapkan peruntukannya.
- e. Bantuan social digunakan untuk menggambarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau jasa barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.
- f. Belanja bagi hasil digunakan untuk menggambarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan

pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundangan-undangan

- g. Bantuan keuangan digunakan untuk menggambarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya atau kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan.
- h. Belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang bersifat tidak bisa 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

1.2 Belanja langsung

Merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan program dan kegiatan. Yang termasuk dalam kelompok belanja langsung.

- a. Belanja pegawai digunakan pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.
- b. Belanja barang dan jasa yang digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang dinilai manfaatnya kurang

dari 12 (dua belas) bulan pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

- c. Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian atau pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan dan aset.

d. Pembiayaan

Meliputi semua transaksi keuangan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus, yang dirinci menurut urusan pemerintah daerah, organisasi kelompok, dan jenis pembiayaan.

Pembiayaan disediakan untuk menggambarkan setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau yang akan diterima kembali hak pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun anggaran berikutnya, yang terdiri dari :

- a. Penerimaan pembiayaan yang terdiri dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SILPA) dianggarkan sesuai dengan jumlah yang telah dalam peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan berkenaan, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman

daerah, penerimaan kembali pemberian pinjaman, dan penerimaan pinjaman piutang daerah.

- b. Pengeluaran pembiayaan terdiri dari pembentukan dana cadangan, penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah, pembayaran pokok utang dan pemberian pinjaman daerah. Pembiayaan netto merupakan selisih antara penerimaan pembiayaan dengan pengeluaran pembiayaan. Jumlah pembiayaan netto harus dapat menutup defisit anggaran.

2.2 Mekanisme Penyusunan dan Perubahan APBD

2.2.1 Proses Penyusunan Anggaran Sektor Publik

Prinsip-prinsip pokok dalam siklus anggaran yaitu :

- a. Tahap persiapan anggaran

Pada persiapan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat. Selain itu harus disadari alasannya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran.

- b. Tahap ratifikasi

Tahap ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan cukup berat. Pimpinan eksekutif dituntut tidak hanya

memiliki *managerial skill* namun juga mempunyai *political skill*, *salesman skill*, dan *coalition building* yang memadai, integritas dan kesiapan mental yang tinggi dari eksekutif sangat penting dalam tahap ini. Hal tersebut penting karena dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.

c. Tahap implementasi/pelaksanaan anggaran.

Dalam tahap ini yang paling penting adalah yang harus diperhatikan adalah dimilikinya sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen.

d. Tahap pelaporan dan evaluasi

Tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas. Jika tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka diharapkan tahap tidak akan menemukan banyak masalah.

Paradigma baru tentang APBD sebagai berikut :

- 1) APBD yang berorientasi pada kepentingan public
- 2) APBD disusun dengan pendekatan kinerja
- 3) Terdapat keterkaitan yang erat antara pengambil kebijakan (*decision maker*) di DPRD dengan perencanaan operasional oleh pemerintah daerah dan penganggaran oleh unit kerja.

Anggaran daerah disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input ditetapkan. Anggaran belanja daerah yang disusun dengan pendekatan kinerja juga harus memuat keterangan sebagai berikut:

1. Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja ;
2. Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan
3. Persentase dari jumlah pendapatan yang membiayai belanja

Administrasi umum, Belanja Operasi dan Pemeliharaan, dan Belanja Modal/Pembangunan

Mekanisme penyusunan anggaran daerah terdiri dari serangkaian tahapan aktivitas :

- a) Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum DPRD
- b) Penyusunan Strategi dan Prioritas dan Kegiatan
- c) Penyusunan Rencana Program dan Kegiatan
- d) Penerbitan surat Edaran
- e) Penyusunan Pernyataan Anggaran
- f) Penyusunan Rancangan Anggaran daerah

Proses penyusunan APBD diawali dengan penetapan tujuan, target dan kebijakan. Kesamaan persepsi antar berbagai pihak tentang apa yang hendak dicapai dan ketertarikan tujuan dengan berbagai program yang akan dilakukan, sangat krusial bagi kesuksesan anggaran. Di tahap ini

proses distribusi sumber daya mulai dilakukan. Pencapaian konsensus alokasi sumber daya menjadi pintu pembuka bagi pelaksanaan anggaran. Proses panjang dari penentuan tujuan ke pelaksanaan anggaran seringkali melalui tahap yang melelahkan, sehingga perhatian terhadap tahap penilaian dan evaluasi sering diabaikan. Kondisi inilah yang nampaknya secara praktis sering terjadi (Bastian, 2006 :188).

Berdasarkan kebijakan umum APBD, strategi dan plafon sementara yang telah ditetapkan Pemerintah Daerah dan (DPRD), Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selalu pengguna anggaran menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) tahun berikutnya dengan pendekatan berdasarkan kinerja yang akan dicapai, rencana kerja dan anggaran yang telah disusun. Rencana kerja dan anggaran selanjutnya disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rencana Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya. UU No. 13 Tahun 2003 tidak mengatur proses penyusunan dan pembahasan RKA-SKPD. UU No. 13 Tahun 2003 menetapkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Setelah dokumen Rancangan Pemda mengenai APBD tersusun, Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah mengenai

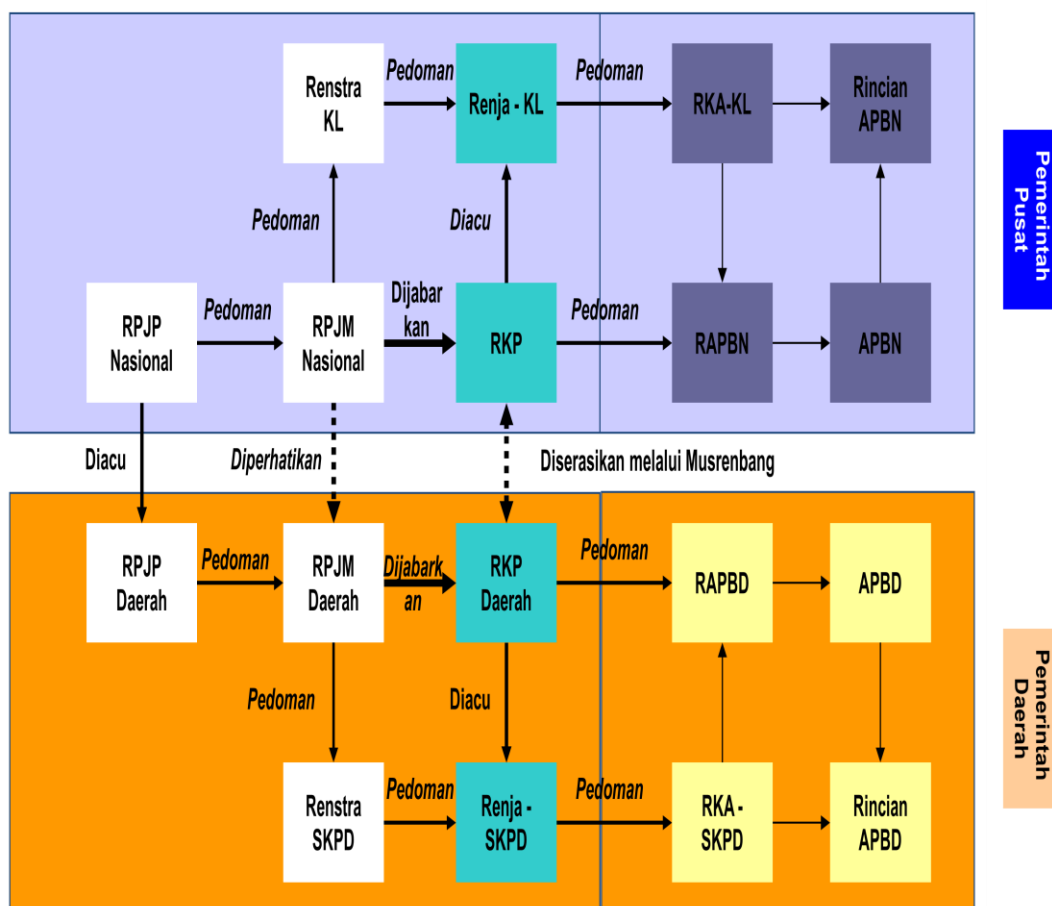
APBD tersebut disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan oktober. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD antara Pemerintah Daerah dan DPRD dilakukan sesuai dengan Undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPRD. Dalam pembahasan Perda RAPBD, DPRD dapat mengajukan usul tentang jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD. Berdasarkan pasal 186 UU Nomor 32 Tahun 2004, Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Pejabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Hasil evaluasi disampaikan Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak dari diterimanya Rancangan pada Kabupaten/Kota dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD.

Pengambilan keputusan mengenai Rancangan Peraturan daerah tentang APBD dilakukan oleh DPRD selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan, APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila DPRD tidak menyetujui Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan Pemerintah Daerah, maka untuk membiayai keperluan setiap bulan Pemerintah Daerah dapat

melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.

Sementara itu proses penyusunan APBD berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dapat dilihat pada gambar di bawah :

Gambar 2.1
Proses Perencanaan dan Penganggaran
Permendagri No. 13 Tahun anggaran



APBD disusun berdasarkan pendekatan kinerja yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Berdasarkan pendekatan kinerja, APBD disusun berdasarkan pada sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam suatu tahun anggaran. Oleh karena itu dalam rangka menyiapkan Ranangan APBD, Pemerintah Daerah bersama DPRD menyusun arah dan Kebijakan Umum APBD yang memuat petunjuk dan ketentuan-ketentuan umum disepakati sebagai pedoman dalam penyusunan APBD. Kebijakan anggaran yang dimuat dalam arah dan kebijakan umum APBD. Selanjutnya menjadi dasar untuk penilaian keuangan daerah dalam satu tahun anggaran.

2.2.2 Mekanisme perubahan APBD

Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 perubahan APBD dilakukan sehubungan dengan :

- a. Penyesuaian akibat tidak tercapainya target pemerintahan daerah yang ditetapkan
- b. Terjadi kebutuhan yang mendesak
- c. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA
- d. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja
- e. Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun berjalan ;
- f. Keadaan darurat ; dan.

g. Keadaan luar biasa

Perubahan APBD dilakukan dengan memperhatikan criteria sebagai berikut :

1. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD mencakup :
 - a. Perubahan asumsi ekonomi makro yang telah disepakati terhadap kemampuan fiskal daerah
 - b. Pelampuan atau tidak tercapainya proyeksi pendapatan daerah.
 - c. Adanya faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya peningkatan belanja daerah.
 - d. Adanya kebijakan di bidang pembiayaan, sehingga harus dilakukan perubahan APBD.
2. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar program, antar kegiatan dan antar jenis belanja.
3. Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun berkenan, antara lain untuk :
 - a. Membayar bunga dan pokok utang dan/atau obligasi daerah yang melampaui anggaran yang tersedia mendahului perubahan APBD.
 - b. Melunasi seluruh kewajiban bunga dan pokok utang
 - c. Mendanai kenaikan gaji dan tunjangan PNS/CPNS akibat adanya kebijakan pemerintah.
 - d. Mendanai kegiatan lanjutan.

- e. Mendanai program dan kegiatan baru dengan criteria harus diselesaikan sampai dengan batas akhir penyelesaian pembayaran dalam tahun anggaran berkenan.
 - f. Mendanai kegiatan-kegiatan yang capaian target kinerjanya ditingkatkan dari yang telah ditetapkan semula dalam DPA-SKPD tahun anggaran berkenan yang dapat diselesaikan sampai dengan batas akhir penyelesaian pembayaran dalam tahun anggaran
4. Keadaan darurat :
- a. Sekurang-kurangnya memenuhi kriteria sebagai berikut :
 - 1) Bukan merupakan kegiatan normal dari aktifitas pemerintah daerah dan tidak dapat diprediksikan sebelumnya
 - 2) Tidak diharapkan terjadi secara berulang.
 - 3) Berada diluar kendali dan pengaruh pemerintah daerah.
 - 4) Memiliki dampak yang signifikan terhadap anggaran dalam rangka pemulihan yang disebabkan oleh keadaan darurat.
 - b. Kriteria belanja untuk keperluan mendesak mencakup program dan kegiatan pelayanan dasar masyarakat yang anggarannya belum tersedia dalam tahun anggaran berkenan dan keperluan mendesak lainnya apabila ditunda akan menimbulkan kerugian yang lebih besar bagi pemerintah daerah dan masyarakat.
 - c. Pendanaan keadaan darurat untuk kegiatan mendesak tersebut diformulasikan terlebih dahulu dalam RKA-SKPD

- d. Dalam hal keadaan darurat terjadi setelah ditetapkan perubahan APBD, Pemerintah Daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, selanjutnya pengeluaran tersebut disampaikan dalam laporan Realisasi Anggaran.
- e. Dasar pengeluaran untuk kegiatan bersifat darurat yang terjadi setelah ditetapkan perubahan APBD tersebut diformulasikan terlebih dahulu dalam RKA-SKPD untuk dijadikan dasar pengesahan DPA-SKPD oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) setelah memperoleh persetujuan dari sekretaris daerah.

5. Keadaan luar biasa :

- a. kriteria keadaan luar biasa merupakan persyaratan untuk melakukan perubahan yang kedua kali
- b. keadaan luar biasa merupakan keadaan yang menyebabkan estimasi penerimaan dan/atau pengeluaran dalam APBD mengalami kenaikan atau penurunan lebih besar dari 50% (lima puluh persen)
- c. persentase 50% (lima puluh persen) merupakan selisih atau penurunan antara Pendapatan Dan Belanja Daerah dalam APBD.
- d. Dalam hal kejadian luar biasa yang menyebabkan estimasi penerimaan dalam APBD mengalami peningkatan lebih dari 50% dapat digunakan untuk menambah kegiatan baru dan/atau menjadwalkan ulang/meningkatkan capaian target kinerja program dan kegiatan dalam tahun anggaran berkenaan.

- e. Pendanaan terhadap penambahan kegiatan baru diformulasikan terlebih dahulu dalam RKA-SKPD, sedangkan pendanaan terhadap penjadwalan ulang/peningkatan capaian target kinerja program dan kegiatan diformulasikan terlebih dahulu dalam DPPA-SKPD (Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran SKPD).
- f. RKA-SKPD dan DPA-SKPD tersebut digunakan sebagai dasar penyusunan rancangan peraturan daerah tentang perubahan kedua APBD.
- g. Dalam hal kejadian luar biasa yang menyebabkan estimasi penurunandalam APBD mengalami penurunan lebih dari 50% maka dapat dilakukan penjadwalan ulang/pengurangan capaian target kinerja program dalam kegiatan lainnya dalam tahun anggaran berjalan.

Cakupan yang menampung Rancangan Perubahan APBD yakni :

- 1. Menampung program dan kegiatan yang mengalami perubahan.
- 2. Menampung program dan kegiatan yang baru.
- 3. Menampung anggaran untuk kegiatan yang tidak dapat diselesaikan dalam tahun anggaran (DPAL).
- 4. Memuat hal-hal yang baik yang tidak berubah maupun yang mengalami perubahan serta menjelaskan alasan terjadinya perubahan.

Dokumen yang digunakan untuk penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan APBD.

1. Untuk melakukan penambahan/pengurangan baik terhadap volume, satuan, target pencapaian yang berakibat terhadap penambahan/atau pengurangan jumlah anggaran program dan kegiatan untuk dianggarkan kembali dalam perubahan APBD, cukup dengan melakukan penyesuaian dalam DPA-SKPD atau tidak perlu dengan menyusun RKA-SKPD baru ;
2. Untuk menampung program dan kegiatan yang baru dalam perubahan APBD, harus diawali dengan penyusunan dokumen RKA-SKPD ;
3. Untuk menampung kegiatan-kegiatan yang tidak dalam diselesaikan dalam tahun anggaran sebelumnya dalam APBD/perubahan APBD, tidak perlu diawali dengan menyusun RKA-SKPD, tetapi terlebih dahulu SKPD harus mengajukan DPAL.

Hal-hal yang melatar belakangi terjadinya perubahan APBD, dibahas bersama dengan DPRD dan selanjutnya dituangkan dalam perubahan Arah dan Kebijakan Umum APBD serta perubahan strategi dan prioritas APBD ditetapkan oleh Kepala Daerah sebagai Pedoman Perangkat dalam menyusun usulan perubahan program. Kegiatan dan anggaran dituangkan dalam perubahan Rencana Anggaran Satuan Kerja disampaikan oleh setiap Perangkat Daerah kepada Satuan kerja yang bertanggungjawab menyusun anggaran untuk dibahas. Hasil pembahasan dituangkan kedalam rancangan perubahan APBD yang memuat anggaran daerah yang tidak mengalami perubahan dan yang mengalami perubahan.

Dokumen Rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan APBD terdiri dari Rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan APBD dan lampiran-lampirannya. Disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD untuk dimintakan persetujuan dan disertai dengan Nota perubahan APBD, DPRD menetapkan Agenda Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui dan disahkan oleh Kepala Daerah menjadi peraturan daerah tentang perubahan APBD paling lambat 3 bulan sebelum tahun anggaran berakhir, Peraturan Daerah tentang perubahan APBD ditindaklanjuti dengan keputusan Kepala Daerah tentang penjabaran Perubahan APBD, disusun menurut kelompok, Jenis, Obyek, Rincian Obyek Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan.

Berdasarkan peraturan daerah tentang perubahan APBD, kepala daerah yang menetapkan perubahan Rencana Anggaran Satuan Kerja Satuan kerja menjadi Perubahan Dokumen Anggaran Satuan Kerja yang memuat Pendapatan dan Belanja Setiap Perangkat daerah yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan oleh pengguna anggaran. Pendapatan Perubahan Dokumen Anggaran Satuan paling lambat setelah peraturan daerah tentang APBD ditetapkan.

2.2.3 Kerangka Pemikiran

Pemerintah Daerah dalam hal Dinas Pekerjaan umum Kota Kupang dalam mengelola keuangannya dituangkan dalam Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) yang langsung maupun tidak langsung yang mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan sosial masyarakat.

Berkaitan dengan hal ini, maka perlu diidentifikasi sejauh mana perubahan APBD dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun faktor –faktor Apa saja yang menyebabkan terjadinya perubahan APBD, serta apakah proses perubahan-perubahan tersebut sudah sesuai dengan permendagri no 13 tahun 2006.

GAMBAR 2.2
Skema Kerangka Pemikiran

