

BAB II

TINJAUAN TEORITIS

2.1 Konsep Keuangan Daerah

Penyelenggaraan kegiatan rumah tangga daerah, dari yang paling sederhana sampai dengan kegiatan yang paling kompleks semuanya memerlukan anggaran yang cukup. Anggaran atau pembiayaan yang dibutuhkan oleh daerah selain diperoleh sendiri melalui penggalan sumber-sumber di daerah, juga berasal dari pemerintah pusat untuk mendukung pembiayaan pembangunan di daerah.

Secara teoritis, yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki atau dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku (Mamesah,1997).

Keuangan daerah juga diartikan sebagai suatu hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang demikian pula sesuatu baik berupa uang maupun barang yang menjadi kekayaan daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut dalam batas wewenang daerah (Ichsan dkk,1997). Berbagai kegiatan pemerintah daerah, maka kondisi keuangan daerah memegang peran yang sangat penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Menurut Mardiasmo (2002), prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah terbagi atas tiga, yaitu : *Pertama*, Transparansi, maksud dari proses ini adalah kebutuhan dalam proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. *Kedua*, Akuntabilitas hal ini berhubungan dengan prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. *Ketiga*, *Value of money* berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas.

2.1.2 Pengelolaan Keuangan Daerah

Berdasarkan Permendagri No. 59 Tahun 2007, Bab I pasal 1, ayat 8 dikatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu faktor penting dalam mengukur secara nyata kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi (Domai,2002:52). Sejalan dengan pengertian diatas, membicarakan pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari pembahasan mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Menurut Mardiasmo (2002:105), Siklus pengelolaan keuangan daerah adalah tahapan-tahapan yang harus dilakukan dalam mengelola keuangan yang menjadi wewenang dan tanggungjawab pemerintah

daerah agar pengelolaan keuangan tersebut memenuhi prinsip ekonomi, efisiensi, efektivitas, transparan, dan akuntabel. Siklus pengelolaan keuangan daerah pada dasarnya terdiri atas empat tahap, yaitu :

1. Tahap Perencanaan

Menurut Mahmudi (2010:17) dalam siklus pengelolaan keuangan daerah, tahap perencanaan merupakan tahap yang sangat krusial. Peran DPRD dan masyarakat dalam tahap perencanaan ini sangat besar. Kualitas hasil (*outcome*) dari pengelolaan keuangan daerah sangat dipengaruhi oleh seberapa bagus perencanaan yang dibuat. Pada tahap perencanaan ini dapat dipilah menjadi tiga bagian, yaitu apa yang menjadi *input*, *proses*, dan *output*-nya. Input dalam tahap perencanaan ini berupa dokumen perencanaan yang dimiliki pemerintah daerah. Perencanaan itu sendiri pada dasarnya juga terdapat proses yang harus dilakukan sehingga menghasilkan *output* perencanaan berupa dokumen perencanaan daerah. Dokumen perencanaan pemerintah daerah tersebut meliputi :

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJPD)
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)
3. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)
4. Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD)
5. Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja)
6. Kebijakan Umum APBD (KUA)

7. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

Dokumen perencanaan daerah dapat dikategorikan menjadi dua bentuk, yaitu :

- a. Dokumen perencanaan pembangunan daerah berupa RPJPD, RPJMD, dan RKPD yang memuat visi, misi, tujuan, kebijakan, strategi, program, dan kegiatan.
- b. Dokumen perencanaan keuangan daerah berupa Kebijakan Umum APBD, Prioritas dan Plafon Anggaran, serta RAPBD.

2. Tahap Pelaksanaan

Output dari tahap perencanaan adalah berupa RAPBD yang telah disahkan oleh DPRD menjadi APBD. Dalam tahap pelaksanaan terdapat suatu sistem akuntansi pemerintah daerah. Melalui sistem akuntansi pemerintah daerah itulah akan dihasilkan laporan pelaksanaan anggaran yang merupakan *output* dari tahap pelaksanaan.

3. Tahap Pelaporan

Proses pelaporan dilakukan dengan mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintah yang sudah ditetapkan. Setelah disesuaikan dengan Standar Akuntansi Pemerintah, maka laporan keuangan daerah siap diaudit oleh auditor independen, selanjutnya setelah diaudit dapat didistribusikan kepada DPRD dan dipublikasikan kepada masyarakat.

4. Tahap Evaluasi Kinerja

Laporan keuangan pemerintah daerah yang sudah diaudit merupakan bagian dari Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepala daerah untuk disampaikan kepada DPRD dan masyarakat yang selanjutnya akan digunakan sebagai bahan informasi untuk evaluasi kinerja eksekutif. LKPJ kepala daerah terdiri atas laporan kinerja keuangan dan laporan kinerja program kegiatan.

2.2 Konsep Anggaran Pemerintah Daerah

Menurut Bastian (2006:163) Anggaran dapat diintegrasikan sebagai paket pernyataan perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang. Jenis Anggaran sektor publik adalah :

- a. Anggaran Negara dan Daerah APBN/APBD (*Budget of state*)
- b. Rencana Kegiatan dan Anggaran Perusahaan (RKAP), yaitu anggaran usaha setiap BUMN/BUMD serta badan hukum publik atau gabungan publik-swasta.

Menurut *National Committe on Governmental Accounting* (NCGA) dalam Bastian, (2006) yang saat ini telah menjadi *Governmental Accounting Standars* (GASB), definisi Anggaran (*budget*) adalah rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, oleh sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayai dalam periode waktu tertentu.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut di atas, dapat disimpulkan anggaran adalah rencana keuangan dari suatu institusi atau lembaga tertentu yang berisi perincian dan pengeluaran untuk suatu periode di masa yang akan datang.

2.2.1 Manfaat dan Fungsi Anggaran

Manfaat Anggaran sektor publik menurut Adisasmita (2011) adalah sebagai berikut :

- a. Anggaran merupakan hasil akhir proses penyusunan rencana kerja.
- b. Anggaran merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan di masa mendatang.
- c. Anggaran sebagai alat komunikasi intern yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antara atasan dan bawahan.
- d. Anggaran sebagai alat pengendalian unit kerja.
- e. Anggaran sebagai alat motivasi dan persuasi tindakan efektif dan efisien dalam pencapaian visi organisasi.
- f. Anggaran merupakan instrumen politik
- g. Anggaran merupakan instrument kebijakan fiskal.

Fungsi anggaran menurut Mardiasmo (2002) :

1. Sebagai alat Perencanaan

Anggaran digunakan sebagai alat untuk menetapkan kehendak pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (*public welfare*) dengan jalan memanfaatkan sumber daya dan dana untuk

mendukung kegiatan pembangunan jangka panjang dalam bentuk anggaran tahunan (*annual budget*).

2. Sebagai alat pengendalian

Anggaran digunakan sebagai alat pengendalian yang efektif, sehingga harus dilakukan secara melekat (*built in control*) dalam tubuh organisasi atas berlangsungnya pelaksanaan kegiatan.

3. Sebagai alat evaluasi

Kinerja setiap pelaksanaan kegiatan dapat diukur dan dievaluasi secara periodik maupun insidental, yaitu :

- a. Apakah sudah sesuai dengan rencana kegiatan anggaran.
- b. Apakah tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan.
- c. Apakah sudah dilaksanakan secara efisien dan efektif berdasarkan pembandingan yang sejenis.

Adapun karakteristik anggaran menurut Bastian (2006:166) adalah :

1. Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan nonkeuangan.
2. Anggaran umumnya mencakup jangka waktu tertentu, satu atau beberapa tahun.
3. Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan.

4. Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusun anggaran.
5. Sekali disusun, anggaran hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu.

Menurut Mardiasmo, (2002) dalam Anggrini dan Hendra Puranta, (2010:23), perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip anggaran yang baik. Prinsip-prinsip anggaran daerah ini diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah, mencakup ;

1. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

Transparansi tentang anggaran daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggungjawab, mengingat anggaran daerah merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada masyarakat, maka APBD harus memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Selain itu setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan.

2. Disiplin Anggaran

APBD disusun dengan berorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus meinggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu anggaran yang disusun harus dilakukan

berlandaskan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan.

3. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu untuk mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

4. Format Anggaran

Pada dasarnya APBD disusun berdasarkan format anggaran defisit (*deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus dan defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, daerah dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

2.2.2 Penganggaran Pemerintah Daerah

Perubahan-perubahan kunci yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara antara lain menyangkut metode penganggaran yang menggunakan tiga pendekatan sebagai berikut:

1. Pendekatan Penganggaran Terpadu

Penyusunan anggaran dilakukan dengan mengintegrasikan proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan SKPD untuk menghasilkan dokumen rencanakerja, dengan tidak ada lagi dikotomi antara anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Dengan demikian, penganggaran menjadi lebih terarah karena dikaitkan langsung dengan perencanaan program/kegiatan. Dalam kaitan dengan menghitung biaya input dan menaksir kinerja program sangat penting untuk melihat secara bersama-sama biaya secara keseluruhan, baik yang bersifat investasi maupun biaya yang bersifat operasional. Memadukan (*unifying*) anggaran sangat penting untuk memastikan bahwa investasi dan biaya operasional yang berulang (*recurrent*) dipertimbangkan secara simultan pada saat-saat pengambilan keputusan dalam siklus penganggaran.

2. Pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja

Penyusunan anggaran berorientasi pada pencapaian keluaran dan hasil yang terukur (kinerja). Di samping itu, dalam merealisasikan suatu anggaran untuk membiayai program/kegiatan harus memperhatikan prinsip efisiensi dan efektivitas. Efisien diukur dengan membandingkan antara input (misalnya dana) yang digunakan dengan keluaran (*output*) yang diperoleh. Sedangkan efektivitas diukur dengan menilai apakah keluaran dapat berfungsi sebagaimana diharapkan sehingga mendatangkan hasil (*outcome*) yang diinginkan.

Dengan demikian, dalam anggaran berbasis kinerja, tujuan dan indikator kinerja dari suatu program/kegiatan harus ditentukan dengan jelas dan terukur untuk mendukung perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka menengah.

3. Pendekatan Penganggaran dengan Perspektif Jangka Menengah
Penyusunan anggaran dengan perspektif jangka menengah memberikan kerangka yang menyeluruh, meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran, mengembangkan disiplin fiskal, mengarahkan alokasi sumber daya agar lebih rasional dan strategis, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah dengan pemberian pelayanan yang optimal dan lebih efisien. Dengan melakukan proyeksi jangka menengah, dapat dikurangi ketidakpastian dimasa yang akan datang dalam penyediaan dana untuk membiayai pelaksanaan berbagai inisiatif kebijakan baru dalam penganggaran tahunan tetap dimungkinkan, tetapi pada saat yang sama harus pula dihitung implikasi kebijakan baru tersebut dalam konteks keberlanjutan fiskal dalam jangka menengah (*medium term fiscal sustainability*). Cara ini juga memberikan peluang kepada SKPD dan PPKD untuk melakukan analisis apakah perlu melakukan perubahan terhadap kebijakan yang ada, termasuk menghentikan program-program yang tidak efektif, agar kebijakan-kebijakan baru dapat diakomodasikan. Dengan memusatkan perhatian pada kebijakan-

kebijakan yang dapat dibiayai diharapkan dapat tercapainya disiplin fiskal yang merupakan kunci bagi tingkatkepastian ketersediaan sumber daya untuk membiayai kebijakan-kebijakan prioritas. Sebagai konsekuensi dari menempuh proses penganggaran dengan perspektif jangka menengah secara disiplin, manajemen mendapatkan imbalan dalam bentukkeleluasaan pada tahap implementasi dalam kerangka kinerja yang dijaga dengan ketat. Perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah harus tetapberpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik. Akuntabilitas keuangan dan pengendalian dalam eksekutif dimulai dengan penyiapananggaran yang memberikan fondasi untuk semua pengukuran berikutnya. Setelahanggaran disetujui oleh legislatif, pelaksanaannya menjadi tanggung jawab satuankerja (satker) yang mengelola anggaran dan eksekutif secara keseluruhan. (Halim 2007:21).

2.3 Konsep Perencanaan

Perencanaan secara umum dapat didefinisikan sebagai suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan yang akan dilakukan dengan memanfaatkan sumber daya yang ada untuk mencapai suatu tujuan. Perencanaan sangat terkait dengan bagaimana seorang perencana mampu mengalokasikan seluruh sumber daya yang dimiliki, terutama sumber daya ekonomi yang terbatas untuk mencapai efisiensi (Rachbini,2006).

Kuncoro (2011) mendefinisikan perencanaan sebagai suatu proses berkesinambungan yang mencakup keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa mendatang. Terdapat empat elemen penting dalam perencanaan yakni : 1) Merencanakan berarti memilih, 2) Perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya, 3) Perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan, dan 4) Perencanaan untuk masa depan.

Lebih lanjut dikatakan Mardiasmo (2002:126), menyatakan bahwa proses perencanaan anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja pada dasarnya melibatkan tiga elemen penting yang saling terkait dan terintegrasi. Ketiga elemen tersebut adalah masyarakat, DPRD, dan pemerintah daerah. Dengan adanya interaksi dan keterlibatan ketiga pihak dalam proses penjaringan aspirasi masyarakat akan memberikan masukan dalam proses perencanaan anggaran daerah sehingga penentuan Arah dan Kebijakan Umum (APBD) sesuai dengan aspirasi murni (kebutuhan dan keinginan riil) masyarakat, bukan sekedar aspirasi politik.

Berdasarkan konsep perencanaan diatas maka dapat disimpulkan perencanaan adalah suatu proses pemanfaatan sumber daya yang akan menghasilkan output di masa mendatang dengan tujuan tertentu.

2.4 Konsep Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Menurut Ritonga (2009:183) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah

yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD oleh pemerintah daerah digunakan sebagai dasar untuk melakukan aktivitas pengeluaran dana masyarakat dalam melakukan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan pasal 64 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah dalam Halim (2007:20), pada era orde baru, APBD dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemda dimana pada satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah selama satu tahun anggaran tertentu, dan di pihak lain menggambarkan perkiraan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud. Sebelumnya yaitu pada era orde lama, terdapat pula definisi APBD yang dikemukakan oleh Wajong (1962:81), menurutnya APBD adalah rencana pekerjaan keuangan (*financial workplan*) yang dibuat untuk suatu jangka waktu tertentu ketika badan legislatif (DPRD) memberikan kredit kepada badan eksekutif (Kepala Daerah) untuk melakukan pembiayaan guna kebutuhan rumah tangga daerah sesuai dengan rancangan yang menjadi dasar (*grondslag*) penetapan anggaran, dan yang menunjukkan semua penghasilan untuk menutup pengeluaran tadi.

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan pemerintah daerah yang

berisi rincian sumber pendapatan dan belanja untuk periode tertentu (biasanya satu tahun).

2.4.1 Tahap Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah APBD

Penyusunan APBD merupakan proses penganggaran daerah dimana secara konseptual terdiri atas formulasi kebijakan anggaran (*budget policy formulation*) dan perencanaan operasional anggaran. Penyusunan Kebijakan Umum APBD termasuk dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), tahapan yang perlu dilaksanakan adalah sebagai berikut : 1) Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum APBD, 2) Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), 3) Penyusunan Rencana Kerja dan Kegiatan, 4) Penerbitan Surat Edaran, 5) Penyusunan Pernyataan Anggaran atau Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD), 6) Penyusunan Rancangan APBD, 7) Pembahasan dan Ratifikasi oleh DPRD, 8) Evaluasi oleh level pemerintahan yang lebih tinggi menjadi Perda APBD, 9) Penyusunan Anggaran Kas dan DPA SKPD.

Tabel 2.1
Proses Penyusunan APBD Selama 1 Tahun

Januari-April	Mei-Agustus	September-Desember
Perencanaan	Penganggaran	Pengesahan
Masing-masing SKPD merancang RKA dan dikonsultasikan dengan Bappeda	TAPD menyusun PPA dan dikonsultasikan serta dibahas bersama DPRD	Bupati/Walikota beserta jajaran menyusun Ranperda APBD dan dibahas bersama DPRD.

Sumber : Anggarini dan Puranto (2010)

APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Beberapa fungsi APBD sebagaiberikut:

a. Fungsi otorisasi

Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

b. Fungsi Perencanaan

Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran menjadipedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahunyang bersangkutan.

c. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran menjadipedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraanpemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

d. Fungsi Alokasi

Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran harus diarahkanuntuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, sertameningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

e. Fungsi Distribusi

Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran harusmemperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan.

f. Fungsi Stabilisasi

Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Azas Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berdasarkan Permendagri 59 tahun 2007, pasal 15 yaitu :

1. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.
2. Penyusunan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat 1 berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.
3. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi.
4. APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

APBD merupakan dokumen yang mencerminkan kondisi keuangan dari pemerintah daerah, di dalamnya meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja dan pembiayaan. Berdasarkan pasal 3 dan 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, APBD Memiliki fungsi:

1. Otorisasi : anggaran menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
2. Perencanaan : anggaran mejadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Pengawasan : ananggaran menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
4. Alokasi : anggaran harus diarahkan untuk mengurangi penganggaran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
5. Stabilisasi : anggaran menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

2.4.2 Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Struktur APBD berdasarkan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 adalah:

1. Pendapatan Daerah
2. Belanja Daerah
3. Pembiayaan Daerah

Struktur APBD diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi yanag bertanggungjawab melaksanakan urusan pemerintahan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Klasifikasi APBD menurut urusan pemerintahan dan organisasi dapat disesuaikan dengan kebutuhan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

1. Pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 ayat 1 huruf a Permendagri No. 59 Tahun 2007 meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, jenis, objek dan rincian objek pendapatan. Pendapatan daerah dikelompokkan atas :

a. Pendapatan Asli Daerah

Kelompok pendapatan asli daerah dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

b. Dana Perimbangan

Kelompok pendapatan dana perimbangan dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas : dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus.

c. Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah

Kelompok lain-lain pendapatan daerah yang sah dibagi menurut jenis pendapatan yang mencakup :

Hibah berasal dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan/lembaga/organisasi swasta dalam negeri, kelompok masyarakat/perorangan, dan lembaga luar negeri yang tidak mengikat, dana darurat dari pemerintah dalam rangka

penanggulangan korban/kerusakan akibat bencana alam, dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/kota, dana penyesuaian dan dana otonomi khusus yang ditetapkan oleh pemerintah dan bantuan keuangan dari provinsi atau dari pemerintah daerah lainnya.

2. Belanja Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 ayat 1 huruf b Permendagri 59/2007 meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja daerah dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis objek dan rincian objek belanja. Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban, daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Klasifikasi belanja menurut urusan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat 1 mencakup :

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum;
- d. Perumahan rakyat;
- e. Penataan ruang;

- f. Perencanaan pembangunan;
- g. Perhubungan;
- h. Lingkungan hidup;
- i. Pertanahan;
- j. Kependudukan dan catatan sipil;
- k. Pemberdayaan perempuan;
- l. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- m. Sosial;
- n. Tenaga kerja;
- o. Koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- p. Penanaman modal;
- q. Kebudayaan;
- r. Pemuda dan olahraga;
- s. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. Pemerintahan umum;
- u. Kepegawaian;
- v. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
- w. Statistik;
- x. Arsip; dan
- y. Komunikasi dan informatika;

Klasifikasi Belanja menurut urusan pilihan mencakup :

- a. Pertanian;
- b. Kehutanan;

- c. Energi dan sumber daya mineral;
- d. Pariwisata;
- e. Kelautan dan perikanan;
- f. Perdagangan;
- g. Perindustrian; dan
- h. Transmigrasi

Belanja menurut urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan yang diklasifikasikan menurut urusan wajib dan urusan pilihan. Belanja menurut kelompok belanja sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat 2 terdiri dari :

- a. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tidak langsung terdiri dari belanja pegawai; bunga; subsidi; hibah; bantuan sosial; belanja bagi hasil; bantuan keuangan; dan belanja tidak terduga.
- b. Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung terdiri dari belanja pegawai; belanja barang dan jasa; dan belanja modal.

3. Pembiayaan Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 ayat 1 huruf c Permendagri No.59 Tahun 2007 meliputi semua transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus. Penerimaan Pembiayaan mencakup :

1. Penerimaan Pembiayaan

Penerimaan pembiayaan mencakup:

- a. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA), mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapat daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.
- b. Pencairan dana cadangan; Pencairan dana cadangan digunakan untuk menganggarkan pencairan dana cadangan dari rekening dana cadangan ke rekening kas umum daerah dalam tahun anggaran berkenaan. Jumlah yang dianggarkan sebagaimana dimaksud yaitu sesuai dengan jumlah yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan berkenaan.
- c. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan; Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan digunakan antara lain untuk menganggarkan hasil penjualan perusahaan milik daerah/BUMD dan penjualan aset milik pemerintah daerah yang

dikerjasamakan dengan pihak ketiga, atau hasil divestasi penyertaan modal pemerintah daerah.

- d. Penerimaan pinjaman daerah : Penerimaan pinjaman daerah digunakan untuk menganggarkan penerimaan pinjaman daerah termasuk penerimaan atas penerbitan obligasi daerah yang akan direalisasikan pada tahun anggaran berkenaan.
- e. Penerimaan kembali pemberian pinjaman; Penerimaan kembali pemberian pinjaman digunakan untuk menganggarkan posisi penerimaan kembali pinjaman yang diberikan kepada Pemerintah dan/atau penerimaan daerah lainnya.
- f. Penerimaan piutang daerah : Penerimaan piutang digunakan untuk menganggarkan penerimaan yang bersumber dari pelunasan piutang pihak ketiga, seperti berupa penerimaan piutang daerah dari pendapatan daerah, Pemerintah, pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank dan penerimaan piutang lainnya.

2. Pengeluaran Pembiayaan

Pengeluaran pembiayaan mencakup:

- a. Pembentukan dana cadangan : Pemerintah daerah dapat membentuk dana cadangan guna mendanai kegiatan yang penyediaannya tidak dapat sekaligus/sepenuhnya dibebankan dalam satu tahun anggaran. Pembentukan dana cadangan ditetapkan dengan peraturan daerah.

- b. Penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah :Investasi pemerintah daerah digunakan untuk menganggarkan kekayaanpemerintah daerah yang diinvestasikan baik dalam jangka pendek maupunjangka panjang.
- c. Pembayaran pokok utang :Pembayaran pokok utang digunakan untuk menganggarkan pembayarankewajiban atas pokok utang yang dihitung berdasarkan perjanjian pinjamanjangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.
- d. Pemberian pinjaman daerah :Pemberian pinjaman digunakan untuk menganggarkan pinjaman yang diberikan kepada Pemerintah dan/atau pemerintah daerah lainnya.Pembiayaan nettoPembiayaan netto merupakan selisih antara penerimaan pembiayaan denganpengeluaran pembiayaan.Jumlah pembiayaan netto harus dapat menutup defisit anggaran.

2.5 Surplus dan Defisit Anggaran

Selisih antara anggaran pendapatan dan belanja daerah mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran. Surplus di dalam Permendagri No. 59 Tahun 2007terjadi apabila anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih besar dari anggaran belanja daerah. Defisit anggaran terjadi apabila anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih kecil dari anggaran belanja daerah. Untuk mengurangi defisit, maka ditetapkan pembiayaan yang diantaranya bersumber dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya, pencairan dana

cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman dan penerimaan kembali pemberian pinjaman. batas maksimal defisit APBD untuk setiap tahun anggaran berpedoman pada penetapan batas maksimal defisit APBD oleh Menteri Keuangan.

Defisit APBD menurut PP Nomor 23 Tahun 2003 adalah selisih kurang antara pendapatan daerah dan belanja daerah dalam satu tahun anggaran yang sama. Terdapat empat pilihan cara untuk mengukur defisit anggaran, yaitu :

1. Defisit Konvensional adalah defisit yang dihitung berdasarkan selisih antara total belanja dengan total pendapatan termasuk hibah.
2. Defisit Moneter merupakan selisih antara total belanja pemerintah (di luar pembayaran pokok hutang) dengan total pendapatan (diluar penerimaan hutang).
3. Defisit Operasional merupakan defisit moneter yang diukur dalam nilai riil dan bukan nilai nominal.
4. Defisit Primer merupakan selisih antara belanja (diluar pembayaran pokok dan bunga hutang) dengan total pendapatan.

2.6 Batas Maksimal Jumlah Kumulatif Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Sesuai dengan uraian yang tercantum di dalam Permendagri No.59 Tahun 2007, dijelaskan batas maksimal defisit APBD untuk setiap tahun anggaran berpedoman pada penetapan batas maksimal defisit APBD oleh

Menteri Keuangan. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta jumlah kumulatif Pinjaman Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa dalam rangka mencapai dan menjaga kestabilan ekonomi makro diperlukan kinerja fiskal yang sehat dan berkesinambungan, perlu dilakukan pengendalian jumlah kumulatif defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta jumlah kumulatif pinjaman Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan untuk menjaga agar penyusunan APBN dan APBD dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan Negara, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 12 dan Pasal 17 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, maka diperlukan peraturan Penetapan Peraturan Pemerintah tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit APBN dan APBD, serta Jumlah kumulatif Pinjaman Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Jumlah Kumulatif Defisit APBD dibatasi tidak melebihi 3% dari Produk Domestik Bruto yang adalah total akhir seluruh barang dan jasa, yang dihasilkan di Indonesia dalam tahun tertentu yang dihitung menurut harga pasar oleh Badan Pusat Statistik.

Batas maksimal defisit APBD adalah sebesar presentase yang ditentukan dalam Peraturan Menteri Keuangan dikalikan dengan perkiraan Pendapatan daerah yang akan diterima pada tahun anggaran

yang bersangkutan. Sedangkan batas maksimal kumulatif defisit APBD adalah jumlah defisit seluruh APBD dalam suatu tahun anggaran yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Sehingga Defisit yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dapat melampaui batas maksimal defisit yang ditetapkan untuk masing-masing daerah, sepanjang defisit yang ditetapkan tidak lebih besar batas maksimal kumulatif defisit APBD.

Peraturan Menteri Keuangan, menjelaskan mengenai batas maksimal kumulatif defisit APBN dan APBD, batas maksimal defisit APBD masing-masing Daerah. Peraturan tersebut dikeluarkan tiap-tiap tahun anggaran dengan batas maksimal defisit yang ditetapkan berbeda-beda. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka untuk tahun anggaran 2011-2013, ditetapkan Peraturan Menteri Keuangan, yaitu sebagai berikut :

1. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 149/PMK.07/2010 tentang Batas Maksimal Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Batas Maksimal Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah masing-masing Daerah dan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah Tahun Anggaran 2011, dengan batas maksimal defisit APBD tahun Anggaran 2011 sebesar 4,5% dari perkiraan pendapatan daerah dan batas maksimal kumulatif defisit APBD tahun anggaran 2011 ditetapkan sebesar 0,3% dari proyeksi PDRB tahun anggaran 2011.
2. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 127/PMK.07/2011 tentang Batas Maksimal Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Batas Maksimal Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah masing-masing Daerah dan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah Tahun Anggaran 2012 sebesar 6% dari perkiraan pendapatan daerah tahun anggaran 2012 dan batas maksimal kumulatif defisit APBD Tahun Anggaran 2012 ditetapkan sebesar 0,5 % dari proyeksi PDRB tahun anggaran 2012.

3. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 137/PMK.07/2012 tentang Batas Maksimal Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Batas Maksimal Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah masing-masing Daerah dan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah Tahun Anggaran 2013 sebesar 6% dari perkiraan pendapatan daerah tahun anggaran 2013 dan batas maksimal kumulatif defisit APBD Tahun Anggaran 2013 ditetapkan sebesar 0,5 % dari proyeksi PDRB tahun anggaran 2013.

2.7 Penelitian Terdahulu

Tabel 2.2

Penelitian Terdahulu

Peneliti	Judul Penelitian	Tahun	Hasil
Algifari	Pengaruhdefisit anggaran Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Tahun 1990-2007	2009	Kebijakan pemerintah melaksanakan defisit pembiayaan anggaran banyak menimbulkan kontroversi. Banyak ekonom yang berpendapat bahwa defisit anggaran pemerintah dapat berpengaruh buruk bagi perekonomian. Namun banyak juga ekonom yang berpendapat bahwa defisit anggaran

			pemerintah diperlukan sebagai stimulus bagi perekonomian, sehingga perekonomian dapat berjalan dengan baik. Kedua argumentasi ini sama-sama mendapat dukungan dari hasil penelitian empiris. Berdasarkan hasil penelitian ini diperoleh bukti empiris bahwa defisit anggaran belanja pemerintah berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi pada tahun yang sama dan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi pada tahun berikutnya.
Maria Moi	Analisis Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Provinsi NTT Tahun Anggaran 2008-2011.	2013	Defisit yang ditetapkan pada APBD untuk tahun anggaran 2008-2011 mengalami fluktuasi atau kenaikan dan penurunan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2009/2009 mengalami penurunan sebesar Rp50.413.882.951,00 atau sebesar 41,11%. Pada tahun 2009/2010 mengalami kenaikan sebesar Rp 91.825.190.447,00 atau sebesar 127,81%. Pada tahun 2010/2011 mengalami kenaikan sebesar Rp59.047.440.500,00 atau sebesar 36,00%. Berdasarkan hasil perhitungan antara perkiraan pendapatan dan presentase dalam Peraturan Menteri Keuangan dan Hasil Perhitungan Produk Domestik Bruto dengan presentase batas maksimal kumulatif dan disesuaikan dengan defisit yang ditetapkan pada APBD Murni tahun anggaran 2008-2011, maka dapat diketahui bahwa nilai defisit yang ditetapkan pada APBD Murni tidak melampaui batas maksimal kumulatif defisit yang ditetapkan, sekalipun defisit tersebut lebih besar dari batas maksimal defisit APBD. Hal ini

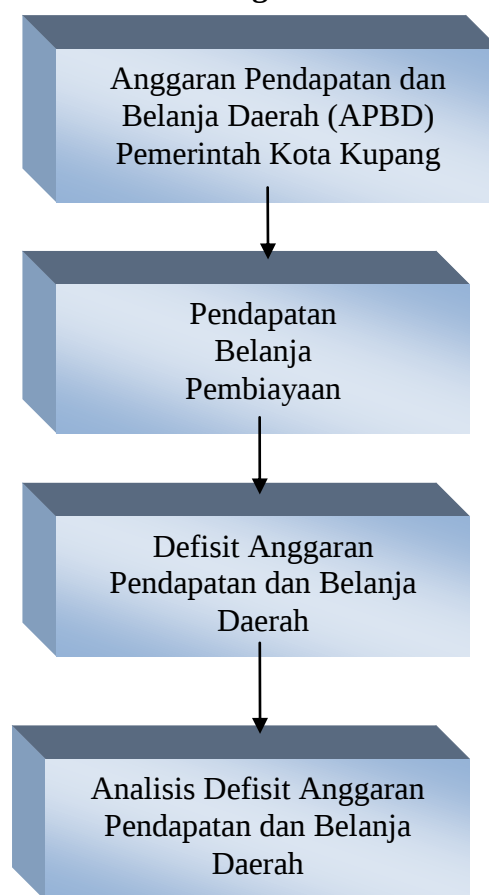
			berarti defisit yang ditetapkan sesuai dengan batas maksimal kumulatif yang ditetapkan. Faktor yang mempengaruhi terjadinya defisit pada tahun anggaran 2008-2011 sesuai dengan APBD Murni terbagi atas 3 faktor yaitu : 1. Pengaruh aspek pendapatan, belanja dan pembiayaan. 2. Pengaruh penyusunan anggaran yang menerapkan prinsip penganggaran politis. 3. Adanya batas maksimal defisit yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan melalui Peraturan Menteri Keuangan tentang batas maksimal defisit dan batas maksimal kumulatif defisit APBD.
--	--	--	--

2.8 Kerangka Pemikiran

Pemerintah daerah Kota Kupang sebagai entitas pemerintahan daerah, menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setiap tahun anggaran, dalam rangka melakukan perencanaan keuangan pada tahun anggaran yang bersangkutan dengan mencatumkan perkiraan pendapatan yang akan diterima, belanja yang dianggarkan dan pembiayaan yang dilakukan apabila diketahui mengalami surplus atau defisit. Berdasarkan data Ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Murni Tahun Anggaran 2008-2011, diketahui mengalami defisit atau selisih kurang antara pendapatan dan belanja daerah. Untuk itu perlu diketahui hal yang mendasari penerapan anggaran defisit dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Murni Pemerintah Kota Kupang

Tahun anggaran 2011-2013. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2003, bahwa dalam rangka mencapai dan menjaga kestabilan ekonomi makro, maka diperlukan pengendalian terhadap jumlah kumulatif defisit APBD, yang untuk setiap tahun anggaran ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan.

Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Tempat dan Waktu Penelitian