

## **BAB II**

### **BAHAN RUJUKAN**

#### **2.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Pengertian Anggaran**

Anggaran merupakan alat perencanaan, pedoman, pengendalian, dan alat pengawasan dibidang keuangan yang digunakan oleh perusahaan atau organisasi yang berorientasi pada laba maupun non – laba. Dengan menggunakan anggaran, maka perkembangan perusahaan atau instansi akan dapat dipelajari dengan teliti dan berkesinambungan. Menurut Dr. Chitta Ranjan Mishra (2018), anggaran adalah hasil kuantitatif dari rencana suatu tindakan, yang artinya suatu anggaran atau garis besar finansial dari apa yang harus dilakukan di masa mendatang. Sementara, menurut Mardiasmo (2018) anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran ialah proses atau metode untuk menyiapkan anggaran.

Berbagai variasi dalam sistem penganggaran pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk guna pengendalian keuangan, rencana manajemen, prioritas dari penggunaan dana, dan pertanggungjawaban kepada publik. Penganggaran berbasis kinerja diantaranya menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat pengukuran dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah. Penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan – kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. (Halim dan Iqbal:2019).

Dari pengertian anggaran dari beberapa ahli, dapat disimpulkan bahwa, anggaran merupakan suatu perencanaan pengelolaan keuangan yang sistematis pada suatu organisasi yang berisi perkiraan dan pendapatan belanja untuk waktu tertentu dimasa yang akan datang. Anggaran dapat berjalan baik

apabila dalam organisasi atau instansi tersebut terdapat dukungan aktif, baik dari perencanaan sampai dengan pelaksanaan tingkat atas maupun tingkat bawah dan harus disusun secara berurutan.

### 2.1.2 Fungsi Anggaran

Pada buku Anik Yuesti, Ni Luh Putu Sandrya, I Gusti Ayu Asri yang berjudul Akuntansi Sektor Publik (2020; 41-42) mengatakan anggaran sektor publik mempunyai beberapa fungsi utama, yaitu:

1. Anggaran sebagai alat perencanaan (*Planning tool*)

Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk:

- a) Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan;
- b) Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaan;
- c) Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun;
- d) Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.

2. Anggaran sebagai alat pengendalian (*Control tool*)

Sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Tanpa anggaran, pemerintah tidak dapat mengendalikan pemborosan – pemborosan pengeluaran. Anggaran sektor publik dapat digunakan untuk mengendalikan eksekutif.

3. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (*Fiscal tool*)

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi – prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan memfasilitasi, mendorong, dan

mengkoordinasi kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.

4. Anggaran sebagai alat politik (*Political tool*)

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas – prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik, anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Anggaran bukan sekedar masalah teknis akan tetapi, merupakan alat politik. Oleh karena pembuatan anggaran memerlukan *political skill, coalitio building*, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer publik.

5. Anggaran sebagai alat komunikasi dan koordinasi (*Coordination and Communication tool*)

Setiap unit kinerja pemerintahan terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Disamping itu, anggaran publik berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif.

6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*Performance Measurement tool*)

Anggaran merupakan wujud komitmen dari eksekutif kepada legislatif. Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil ia capai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan.

7. Anggaran sebagai alat motivasi (*Motivation tool*)

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar dapat bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Target

anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.

8. Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang publik (*Public Sphere*)  
Anggaran publik tidak boleh diabaikan oleh kabinet, birokrat, dan DPR/DPRD. Masyarakat, LSM, Perguruan tinggi, dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran sektor publik. Kelompok masyarakat yang terorganisir akan mencoba mempengaruhi anggaran pemerintah untuk kepentingan mereka.

### **2.1.3 Jenis – Jenis Anggaran**

Anggaran dapat dikelompokkan menjadi beberapa sudut pandang. Nafarin (2007) berpendapat pengelompokkan anggaran dilihat dari beberapa sudut pandang sebagai berikut:

1. Dilihat dari segi dasar penyusunan, anggaran terdiri dari:
  - a. Anggaran variabel, yaitu anggaran yang disusun berdasarkan interval (kisar) kapasitas (aktivitas) tertentu dan pada intinya merupakan suatu seri anggaran yang dapat disesuaikan pada tingkat aktivitas (kegiatan) yang berbeda.
  - b. Anggaran tetap, yaitu anggaran yang disusun berdasarkan suatu tingkat kapasitas tertentu.
2. Dilihat dari segi penyusunan, anggaran terdiri dari:
  - a. Anggaran periodik adalah anggaran yang disusun untuk satu periode tertentu. Pada umumnya periode satu tahun yang disusun setiap akhir periode anggaran.
  - b. Anggaran kontinu adalah anggaran yang dibuat untuk mengadakan perbaikan sehingga anggaran yang dibuat dalam setahun mengalami perubahan.
3. Dilihat dari segi jangka waktu, anggaran terdiri dari:
  - a. Anggaran jangka pendek adalah anggaran yang dibuat dengan jangka waktu kurang dari satu tahun.
  - b. Anggaran jangka panjang adalah anggaran yang dibuat dengan jangka waktu lebih dari satu tahun. Anggaran jangka panjang tidak mesti

berupa anggaran modal. Anggaran jangka panjang diperlukan sebagai dasar penyusunan anggaran jangka pendek.

4. Dilihat dari segi bidang, anggaran terdiri dari anggaran operasional dan anggaran keuangan. Kedua anggaran ini bila dipadukan disebut anggaran induk (*master budget*).
  - a. Anggaran operasional adalah anggaran untuk menyusun anggaran laba rugi. Anggaran operasionalnya antara lain terdiri dari:
    - 1) Anggaran penjualan;
    - 2) Anggaran biaya pabrik;
    - 3) Anggaran biaya bahan baku;
    - 4) Anggaran biaya tenaga kerja langsung;
    - 5) Anggaran biaya overhead pabrik;
    - 6) Anggaran beban usaha.
  - b. Anggaran keuangan adalah anggaran untuk menyusun anggaran neraca. Anggaran keuangan terdiri dari:
    - 1) Anggaran kas;
    - 2) Anggaran piutang;
    - 3) Anggaran persediaan;
    - 4) Anggaran utang;
    - 5) Anggaran neraca.
5. Dilihat dari segi kemampuan menyusun, anggaran terdiri dari:
  - a. Anggaran komprehensif adalah rangkaian dari berbagai jenis anggaran yang disusun secara lengkap. Anggaran ini merupakan perpaduan dari anggaran operasional dan anggaran keuangan yang disusun secara lengkap.
  - b. Anggaran parsial adalah anggaran yang disusun secara tidak lengkap atau anggaran yang hanya menyusun bagian anggaran tertentu saja.
6. Dilihat dari segi fungsinya, anggaran terdiri dari:
  - a. Anggaran tertentu adalah anggaran yang diperuntukkan bagi tujuan tertentu dan tidak boleh digunakan untuk manfaat lain.

- b. Anggaran kinerja adalah anggaran yang disusun berdasarkan fungsi kegiatan yang dilakukan dalam organisasi atau perusahaan, misalnya untuk menilai apakah biaya (beban) yang dikeluarkan oleh masing – masing aktivitas tidak melampaui batas.

#### **2.1.4 Klasifikasi Anggaran**

Klasifikasi anggaran adalah pengelompokan dan pembagian anggaran untuk dapat memberikan gambaran dan ciri yang terperinci dari anggaran secara keseluruhan.

1. Pembagian anggaran yang utama, dalam buku Akuntansi Sektor Publik (2017) menurut Sugijanto sebelum adanya Undang – Undang baru (UU No.17 tahun 2004), adalah berdasarkan:

- a. Objek, menurut jenis penerimaan dan pengeluaran.  
Penerimaan antara lain Pendapatan Pajak Penghasilan, Pendapatan Bea Cukai, dan sebagainya, dibuat rinciannya pengeluaran, seperti Belanja Pegawai, Belanja Barang, dan sebagainya dibuat rincian.
- b. Organisasi, terbagi Departemen/Lembaga, unit organisasi, dan sebagainya.
- c. Fungsi, seperti pengairan, perhubungan, pendidikan dan sebagainya, terbagi dalam Sektor, dan Sub-Sektor.
- d. Sifat/Karakter, seperti pengeluaran operasional, belanja, modal, pembayaran utang, dan sebagainya.
- e. APBN, pendapatan rutin/pembangunan dan belanja rutin/pembangunan.

2. Klasifikasi berdasarkan Organisasi

Klasifikasi belanja berdasarkan organisasi disusun berdasarkan susunan Kementerian Negara Lembaga dalam kabinet sebagai pengguna anggaran dan belum bersifat permanen dan dalam prosesnya akan berubah – ubah, maka rincian berdasarkan organisasi akan disesuaikan dengan susunan Kementerian Negara/Lembaga Pemerintah Pusat yang ada.

3. Klasifikasi berdasarkan Fungsi

Klasifikasi belanja berdasarkan fungsi disusun berdasarkan fungsi – fungsi pemerintah. Fungsi pemerintah sudah diatur dalam penjelasan UU No.17 tahun 2003 Pasal 11 ayat (5) antara lain terdiri dari pelayanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, dan perlindungan sosial. Fungsi – fungsi ini telah diatur lebih lanjut dalam PP No.21 tahun 2004.

#### 4. Klasifikasi berdasarkan Jenis Belanja

Klasifikasi belanja berdasarkan jenis belanja akan sangat berbeda dengan rincian sebelumnya, dimana klasifikasi ini terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja lain – lain, dimana klasifikasi ini telah diatur dalam PP No.21 tahun 2004.

#### 5. Klasifikasi berdasarkan Program dan Kegiatan

Program adalah penjabaran kebijakan Kementerian Negara/Lembaga dalam bentuk upaya yang berisi satu atau beberapa kegiatan dengan menggunakan sumber daya yang disediakan untuk mencapai hasil yang terukur sesuai dengan misi kementerian negara/lembaga.

Kegiatan adalah bagian dari program yang dilaksanakan oleh satu atau beberapa satuan kerja sebagai bagian dari pencapaian sasaran terukur pada suatu program. Klasifikasi menurut program dan kegiatan ditetapkan oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Sosial berkoordinasi dengan Menteri Keuangan berdasarkan usulan Menteri/Pimpinan Lembaga.

#### 6. Klasifikasi Pos – Pos Neraca

Pos – pos aset diklasifikasikan menjadi aset lancar, investasi jangka panjang, aset tetap, dana cadangan, dan aset lainnya. Kewajiban diklasifikasikan menjadi kewajiban jangka pendek dan kewajiban jangka panjang. Ekuitas diklasifikasikan menjadi ekuitas dana lancar, ekuitas dana investasi, dan ekuitas dana cadangan.

#### 7. Klasifikasi Arus Kas

Arus kas diklasifikasikan menjadi arus kas dari aktivitas operasi, arus kas dan aktivitas investasi arus kas dari aktivitas pembiayaan, dan arus kas dari aktivitas non anggaran.

## **2.2 Penyusunan Anggaran**

APBD sangat penting bagi daerah karena sebagai pedoman dan dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam jangka waktu satu tahun. APBD juga merupakan instrumen dalam mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Penyusunan APBD merupakan proses penganggaran daerah dimana secara konseptual terdiri atas formulasi kebijakan anggaran dan perencanaan operasional anggaran. Penyusunan Kebijakan Umum (KUA) APBD termasuk kategori kebijakan anggaran yang menjadi acuan dalam operasional anggaran, sedangkan perencanaan operasional anggaran lebih ditekankan pada alokasi keuangan. (Dince dan Andewi, 2017)

Pada dasarnya, yang berwenang dan bertanggung jawab dalam penyusunan anggaran dan pelaksanaan kegiatan penganggaran berada di tangan pimpinan tertinggi. Menurut Nafarin (2013), prosedur penyusunan anggaran dibagi menjadi beberapa tahapan, yaitu:

1. Perencanaan, yaitu tahap yang menentukan anggaran yang akan dibuat pada tahun yang akan datang, anggaran disiapkan beberapa bulan sebelum tahun anggaran sebelumnya dimulai.
2. Persiapan anggaran, yaitu tahapan perusahaan atau organisasi menyusun taksiran atau forecast penjualan sebelum menyusun anggaran.
3. Penentuan anggaran, yaitu tahapan diadakannya rapat pengesahan anggaran. Setelah itu melakukan pengkajian dan juga kelayakan rancangan anggaran yang telah disusun oleh masing – masing pengguna anggaran.
4. Pelaksanaan anggaran, yaitu tahapan yang dibutuhkan pengawasan. Pengawasan ini dilakukan dengan membuat laporan realisasi anggaran setelah dianalisis.

### **2.2.1 Kriteria Penyusunan Anggaran yang Baik**

Kriteria penyusunan anggaran yang baik, antara lain:

- a. Anggaran harus dimuat dalam unit moneter;
- b. Anggaran harus ditinjau, diproses, dan disetujui oleh otoritas yang lebih tinggi dari pihak yang menganggarkan;
- c. Anggaran minimal harus mencakup periode satu tahun;
- d. Anggaran dapat diubah hanya dalam kondisi tertentu;
- e. Anggaran dapat memprediksi potensi tingkat laba bisnis di masa yang akan datang;
- f. Anggaran merupakan komitmen sehingga mau tidak mau manajer harus melaksanakan tanggung jawab anggaran dengan sebaik – baiknya untuk mencapai tujuan yang telah dianggarkan; dan
- g. Kinerja finansial harus dibandingkan dengan anggaran secara berkala dan selisihnya harus dianalisis.

### **2.2.2 Tujuan Penyusunan Anggaran**

Tujuan penyusunan anggaran, antara lain:

- a. Untuk menyatakan harapan/sasaran perusahaan secara jelas dan formal, sehingga bisa menghindari kerancuan dan memberikan arah terhadap apa yang hendak dicapai manajemen;
- b. Untuk mengkomunikasikan harapan manajemen kepada pihak – pihak terkait sehingga anggaran dimengerti, dan dilaksanakan;
- c. Untuk menyediakan rencana terinci mengenai aktivitas dengan maksud mengurangi ketidakpastian dan memberikan pengarahan yang jelas bagi individu dan kelompok dalam upaya mencapai tujuan perusahaan;
- d. Untuk mengkoordinasikan cara/metode yang akan ditempuh dalam rangka memaksimalkan sumber daya;
- e. Untuk menyediakan alat pengukur dan mengendalikan kinerja individu dan kelompok, serta menyediakan informasi yang mendasari perlu – tidaknya tindakan koreksi.

## **2.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

### **2.3.1 Pengertian APBD**

APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui oleh pemerintah daerah dan DPRD serta ditetapkan

dengan peraturan daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah sarana atau alat untuk menjalankan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab serta memberi isi dan arti tanggung jawab Pemerintah Daerah karena APBD itu menggambarkan seluruh kebijaksanaan Pemerintah Daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa – masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran – ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

Menurut Permendagri tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Pedoman penyusunan APBD adalah pokok kebijakan sebagai petunjuk dan arah bagi pemerintahan daerah dalam penyusunan, pembahasan, dan penetapan APBD. Pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan pendapatan lain – lain yang sah. Adapun langkah – langkah penyusunannya yaitu sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah mengajukan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD kepada DPRD yang disertai dengan penjelasan dan dokumen pendukung pada Oktober minggu pertama tahun sebelumnya. DPRD mengambil keputusan setuju atau tidak mengenai Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang APBD tersebut dilaksanakan selambat – lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran bersangkutan dilaksanakan.
2. Apabila DPRD setuju, maka Rancangan APBD diterapkan menjadi APBD melalui Peraturan Daerah (Perda), dan sebaliknya apabila DPRD tidak setuju, maka untuk membiayai pembiayaan pengeluaran setiap bulannya

pemerintah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi – tingginya sebesar angka APBD tahun sebelumnya.

3. Setelah APBD ditetapkan dengan Perda, maka pelaksanaannya lebih lanjut dituangkan melalui keputusan Gubernur/Walikota/Bupati.

### **2.3.2 Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari:

#### **1. Pendapatan Daerah**

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

- a. Pendapatan asli daerah;
- b. Dana perimbangan;
- c. Pendapatan lain – lain daerah yang sah.

#### **2. Belanja Daerah**

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

#### **3. Pembiayaan Daerah**

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

### **2.3.3 Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Mengutip dari modul Ekonomi Kemendikbud (2020), berikut beberapa fungsi APBD, antara lain:

a. Fungsi Otorisasi

Otorisasi yaitu pemberi kekuasaan kepada pihak yang berwenang untuk melaksanakan anggaran, pendapatan, belanja, dan pembiayaan sesuai APBD yang ditetapkan.

b. Fungsi Perencanaan

APBD sebagai pedoman terhadap manajemen dalam merencanakan sebuah aktivitas atau kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

c. Fungsi Pengawasan

APBD sebagai pedoman untuk menilai apakah aktivitas penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.

d. Fungsi Alokasi

Alokasi ini mengarahkan agar bisa menciptakan lapangan kerja maupun mengurangi pengangguran. Kemudian dapat meningkatkan efisiensi serta efektivitas perekonomian.

e. Fungsi Distribusi

APBD sebagai “uang rakyat”, yang artinya dalam penggunaannya harus digunakan untuk memakmurkan dan mensejahterakan rakyat di daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, penyusunan APBD harus bisa mendukung berbagai aktivitas daerah yang menjadi contoh kegiatan memajukan kesejahteraan umum daerah bersangkutan.

f. Fungsi Stabilisasi

Definisi APBD sebagai alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian suatu daerah.

### **2.4 Prosedur Penyusunan APBD**

Prosedur penyusunan anggaran diawali dengan penetapan tujuan, target, dan kebijakan. Kesamaan persepsi antar berbagai pihak tentang apa yang akan dicapai dan keterkaitan 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 melewati tahap yang melelahkan, sehingga perhatian terhadap tahap penilaian dan evaluasi sering diabaikan. Kondisi inilah yang tampaknya secara praktis sering terjadi.



**Gambar 2.1**  
**Mekanisme Penyusunan APBD**

Dari gambar diatas dapat dilihat proses penyusunan APBD dimulai dengan Pemerintah Daerah menyampaikan Kebijakan Umum APBD tahun anggaran berikutnya sejalan dengan Rencana Pemerintah Daerah sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat – lambatnya pertengahan Juni tahun berjalan.

Selanjutnya DPRD membahas Kebijakan Umum APBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. Berdasarkan Kebijakan Umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, Pemerintah Daerah bersama DPRD membahas Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dengan Peraturan Daerah. Setelah dokumen Raperda mengenai APBD tersusun, Pemerintah Daerah mengajukan Raperda tentang APBD tersebut disertai penjelasan dan dokumen – dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober. Pembahasan Raperda tentang APBD antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dilakukan sesuai dengan undang – undang yang

mengatur susunan dan kedudukan DPRD. Dalam pembahasan Perda RAPBD, DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Raperda tentang APBD. Berdasarkan Pasal 186 UU Nomor 23 tahun 2014, Raperda Kabupaten/Kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) minggu disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Hasil evaluasi disampaikan oleh kepada Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda Kabupaten/Kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD.

Pengambilan keputusan mengenai Raperda 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 Raperda yang diajukan Pemerintah Daerah, maka untuk membiayai keperluan setiap bulan, Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi – tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.

Perencanaan anggaran daerah keseluruhan diatas terdiri dari tahapan proses perencanaan anggaran daerah. Tahapan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah menyampaikan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sebagai landasan penyusunan rancangan APBD paling lambat pada pertengahan bulan Juni tahun berjalan. Kebijakan umum APBD tersebut berpedoman pada RKPD.
2. DPRD kemudian membahas kebijakan umum APBD yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya.
3. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah daerah bersama DPRD membahas Prioritas dan Plafon

Anggaran Sementara (PPAS) untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

4. Kepada SKPD selaku pengguna anggaran menyusun RKA – SKPD tahun berikutnya dengan mengacu pada Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD.
5. RKA – SKPD tersebut kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD.
6. Hasil pembahasan RKA – SKPD disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan Perda tentang APBD berikutnya.
7. Pemerintah daerah mengajukan Raperda tentang APBD disertai dengan penjelasan dan dokumen – dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun berikutnya.
8. Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai Raperda tentang APBD dilakukan selambat – lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.

#### **2.4.1 Mekanisme Penyusunan APBD dan Tahapannya**

Mekanisme penyusunan APBD setidaknya melalui tiga tahap yang melibatkan perencanaan, pembahasan, hingga pelaksanaan. Berikut tahapan – tahapan penyusunan APBD seperti yang dilansir dari sumber belajar Kemendikbud.

- a. Tahap Perancangan dan Pengajuan APBD dirancang dan diajukan oleh Pemerintah Daerah kepada DPRD dilengkapi dengan dokumen – dokumen pendukung. Tahap ini akan berlangsung pada minggu pertama bulan Oktober di tahun sebelum penetapan anggaran.
- b. Tahap Pembahasan dan Persetujuan Rancangan APBD akan dibahas oleh Pemerintah Daerah dengan usulan dari DPRD. Selain itu, DPRD juga akan memutuskan untuk setuju atau tidak mengenai RAPBD tersebut. Keputusan harus diambil selambat – lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang akan dilaksanakan. Jika rancangan disetujui DPRD,

RAPBD akan ditetapkan sebagai APBD melalui Perda. Namun, apabila RAPBD tidak disetujui, Pemerintah dapat melaksanakan pengeluaran tidak lebih besar daripada anggaran APBD tahun sebelumnya.

- c. Tahap Pelaksanaan setelah APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah, ketentuan lebih detail soal pelaksanaannya lebih lanjut akan dituangkan melalui keputusan Gubernur/Walikota/Bupati.
- d. Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD harus disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD. Kepala Daerah wajib menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang berupa Laporan Keuangan kepada DPRD paling lambat 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir.

#### **2.4.2 Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Perubahan APBD merupakan penyesuaian target kinerja dan/atau perkiraan/rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang telah ditetapkan sebelumnya untuk dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD serta ditetapkan dengan peraturan daerah. Penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan, dibahas bersama DPRD dengan pemerintah daerah dalam rangka penyusunan perkiraan perubahan atas APBD tahun anggaran bersangkutan, apabila terjadi:

- a. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi Kebijakan Umum Anggaran;
- b. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja;
- c. Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun berjalan;
- d. Keadaan darurat;
- e. Keadaan luar biasa. Dalam keadaan darurat, pemerintah daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD, dan/atau disampaikan dalam laporan realisasi anggaran. Keadaan darurat tersebut

sekurang-kurangnya memenuhi kriteria-kriteria yang ditetapkan sebagai berikut:

- 1) Bukan merupakan kegiatan normal dari aktivitas pemerintah daerah dan tidak dapat diprediksikan sebelumnya;
- 2) Tidak diharapkan terjadi secara berulang;
- 3) Berada diluar kendali dan pengaruh pemerintah daerah; dan
- 4) Memiliki dampak yang signifikan terhadap anggaran dalam rangka pemulihan yang disebabkan keadaan darurat.

Perubahan APBD hanya dapat dilakukan 1 kali dalam 1 tahun anggaran, kecuali dalam keadaan luar biasa. Keadaan luar biasa tersebut adalah keadaan yang menyebabkan estimasi penerimaan dan/atau pengeluaran dalam APBD mengalami kenaikan atau penurunan lebih besar dari 50%.

Pelaksanaan pengeluaran atas pendanaan keadaan darurat dan/atau keadaan luar biasa ditetapkan dengan peraturan kepala daerah. Realisasi pengeluaran atas pendanaan keadaan darurat dan/atau keadaan luar biasa tersebut dicantumkan dalam rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Pemerintah daerah mengajukan rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD tahun anggaran bersangkutan untuk mendapatkan persetujuan DPRD sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir. Persetujuan DPRD terhadap rancangan peraturan daerah tersebut selambat – lambatnya 3 bulan sebelum berakhirnya tahun anggaran.

Proses evaluasi dan penetapan Raperda tentang perubahan APBD dan rancangan Perkada tentang penjabaran perubahan APBD menjadi Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah berlaku ketentuan seperti halnya evaluasi dan penetapan rancangan APBD. Apabila hasil evaluasi tersebut tidak ditindaklanjuti oleh Kepala Daerah dan DPRD, dan Kepala Daerah tetap menetapkan rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan APBD, Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dimaksud dibatalkan dan sekaligus menyatakan berlakunya Pagu APBD tahun berjalan termasuk untuk pendanaan keadaan darurat. Pembatalan Peraturan Daerah tentang perubahan

APBD Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran perubahan APBD dilakukan oleh Gubernur. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan tentang pembatalan, Kepala Daerah wajib memberhentikan pelaksanaan Peraturan Daerah tentang perubahan APBD dan selanjutnya Kepala Daerah bersama DPRD mencabut Peraturan Daerah dimaksud. Pencabutan Peraturan Daerah tersebut dilakukan dengan Peraturan Daerah tentang pencabutan Peraturan Daerah tentang perubahan APBD.

