

# OPTIMALISASI FUNGSI PENGANGGARAN DPRD

Seorang anggota DPRD harus mampu melihat secara jernih terhadap berbagai perspektif dan dinamika empirik yang telah berjalan selama ini. Melalui pelatihan, bimbingan teknis, *workshop*, lokakarya dan berbagai program penguatan SDM lainnya, diharapkan seluruh anggota DPRD dapat meningkatkan kapasitasnya, sehingga mampu terlibat secara aktif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah serta sekaligus sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Mencermati permasalahan tersebut, melalui buku *Optimalisasi Fungsi Penganggaran DPRD* ini mencoba memberikan pemahaman bagi anggota DPRD agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara baik.

Pembahasan buku ini menitikberatkan pada pemahaman terhadap pelaksanaan fungsi anggaran yaitu penyusunan PERDA APBD. Karena itu, penyajian buku ini bersumber dari serangkaian praktek terbaik (*best practice*) yang telah dilaksanakan anggota DPRD selama ini. Hal tersebut juga dimaksudkan agar nantinya dapat diaplikasikan dalam pelaksanaan penyusunan PERDA APBD, sehingga terdapat kesamaan antara teori dan praktek.



OPTIMALISASI FUNGSI PENGANGGARAN DPRD

Dadang Suwanda, SE., MM., M.Ak., Ak., CA.

Dadang Suwanda, SE., MM., M.Ak., Ak., CA.

# OPTIMALISASI FUNGSI PENGANGGARAN DPRD

DALAM PENYUSUNAN PERDA APBD



Dadang Suwanda, SE., MM., M.Ak., Ak., CA.

OPTIMALISASI  
FUNGSI  
PENGANGGARAN  
DPRD

DALAM PENYUSUNAN PERDA APBD



Penerbit *PT REMAJA ROSDAKARYA* Bandung

# OPTIMALISASI FUNGSI PENGANGGARAN DPRD

RR.UM0158-01-2016

**Penulis:** Dadang Suwanda, SE, MM, M.Ak, Ak, CA.

**Editor:** Agus Suharyono, Ak, CA.

**Proofreader:** Nur Asri Novitasari

**Desainer:** sampul Guyun Slamet

**Layout:** Roni Sukma Wijaya

Diterbitkan oleh **PT REMAJA ROSDAKARYA**

Jln. Ibu Inggit Garnasih No. 40

Bandung 40252

Tlp. (022) 5200287

Fax. (022) 5202529

e-mail: [rosdakarya@rosda.co.id](mailto:rosdakarya@rosda.co.id)

[www.rosda.co.id](http://www.rosda.co.id)

Anggota Ikapi

Cetakan pertama, Mei 2016

Hak cipta dilindungi undang-undang pada Penulis

ISBN 978-979-692-718-0

Dicetak oleh PT Remaja Rosdakarya Offset - Bandung

# Pengantar

**E**fektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, akan dapat dicapai antara lain jika DPRD sebagai wakil rakyat dan unsur pemerintahan daerah dapat menjalankan fungsinya secara baik, yaitu sebagai lembaga pembentuk PERDA yang bertugas sebagai pembuat kebijakan, penyusunan PERDA APBD dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah.

Untuk menjalankan fungsi tersebut, seluruh anggota DPRD harus didukung oleh kemampuan yang cukup, dalam memahami substansi tugas pokok serta pemahaman tentang politik dan pemerintahan, agar pelaksanaan fungsi yang telah diamanatkan undang-undang dapat berjalan secara baik.

Ironisnya harapan tersebut berbeda jauh dengan fakta di lapangan, kenyataan menunjukkan bahwa pengetahuan tentang pemerintahan daerah dan pengetahuan atas fungsi pembentukan PERDA, anggaran dan pengawasan pada umumnya relatif terbatas.

Hal tersebut akan berdampak pada kinerja DPRD yang tidak optimal. Karena itu penguatan kapasitas DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan peningkatan kinerja pemerintahan daerah

dalam pelaksanaan otonomi daerah akan ditentukan oleh pemahaman terhadap konstruksi pemerintahan daerah dimana DPRD menjadi salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Seorang anggota DPRD harus mampu melihat secara jernih terhadap berbagai perspektif dan dinamika empirik yang telah berjalan selama ini. Melalui pelatihan, bimbingan teknis, *workshop*, lokakarya dan berbagai program penguatan SDM lainnya, diharapkan seluruh anggota DPRD dapat meningkat kapasitasnya, sehingga mampu terlibat secara aktif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah serta sekaligus sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Mencermati permasalahan tersebut, melalui buku ini penulis mencoba memberikan pemahaman bagi anggota DPRD agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara baik.

Sehubungan dengan itu, salah satu tujuan penulisan buku ini adalah agar seluruh anggota DPRD bisa mengembangkan kapasitasnya untuk menjadi lebih efektif, partisipatif dan transparan dalam menjalankan fungsinya.

Pembahasan buku ini menitikberatkan pada pemahaman terhadap pelaksanaan fungsi anggaran yaitu penyusunan PERDA APBD karena itu penyajian buku ini bersumber dari serangkaian praktek terbaik (*best practice*) yang telah dilaksanakan anggota DPRD selama ini. Hal tersebut juga dimaksudkan agar nantinya dapat diaplikasikan dalam pelaksanaan penyusunan PERDA APBD, sehingga terdapat kesamaan antara teori dan praktek.

Akhirnya, walau segala kemampuan yang ada sudah dilakukan dalam menyusun buku ini, namun kesalahan akan tetap saja terjadi. Ibarat kata pepatah, tak ada gading yang tak retak karena itu dengan segala kerendahan hati, penulis memohon maaf atas kesalahan tersebut.

Semoga buku sederhana ini, dapat dipahami dan bermanfaat bagi siapapun yang membacanya, Amin.

Jakarta, Mei 2016

**Dadang Suwanda, SE, MM. M.Ak. Ak. CA.**

# Daftar Isi

Pengantar — iii

**BAB I Konsep Fungsi Anggaran DPRD — 1**

- A. Pentingnya Anggaran Daerah — 1
- B. Fungsi Anggaran DPRD — 2
- C. Dasar Hukum Fungsi Anggaran DPRD — 6
- D. Prinsip Anggaran — 9

**BAB II Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional — 13**

- A. Pendahuluan — 13
- B. Hubungan antara Rencana Pembangunan Nasional dengan Rencana Pembangunan Daerah — 15
- C. Substansi Perencanaan — 17
- D. Lembaga Perencanaan — 18

- E. Proses Perencanaan — 18
- F. Tahapan Penyusunan Rencana — 21

**BAB III Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah — 27**

- A. Pengertian Perencanaan Pembangunan Daerah — 27
- B. Tujuan dan Manfaat Perencanaan Pembangunan Daerah — 29
- C. Siklus Perencanaan Teoritis — 31
- D. Tahapan Penyusunan RPJP Daerah — 32
- E. Tahapan Penyusunan RPJM Daerah — 33
- F. Tahapan Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) — 36
- G. Proses Pengambilan Keputusan dalam Penyusunan Perencanaan — 38

**BAB IV Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah — 41**

- A. Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah — 41
- B. Perencanaan Pengelolaan Keuangan Daerah — 44
- C. Pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Daerah — 47
- D. Penatausahaan Pengelolaan Keuangan Daerah — 48
- E. Pelaporan Pengelolaan Keuangan Daerah — 52
- F. Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Daerah — 53
- G. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah — 57
- H. Permasalahan Pengelolaan Keuangan Daerah — 57

**BAB V Sistem Anggaran Pemerintah Daerah — 59**

- A. Penyusunan Anggaran — 59
- B. Penetapan Anggaran — 63
- C. Pelaksanaan dan Penatausahaan Anggaran — 64
- D. Pemeriksaan Anggaran — 64

**BAB VI Proses Penyusunan dan Penetapan APBD — 65**

- A. Pendahuluan — 65
- B. Proses Penyusunan APBD — 67
- C. Proses Penetapan APBD — 72
- D. Asas Umum dan Prinsip Disiplin Anggaran — 74

**BAB VII Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) — 77**

- A. Pengertian APBD — 77
- B. Prinsip-Prinsip APBD — 80
- C. Fungsi APBD — 81
- D. Struktur APBD — 82
- E. Peran APBD terhadap Perekonomian Daerah — 87

**BAB VIII Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) — 89**

- A. Tinjauan Umum Perencanaan dan Penganggaran — 89
- B. Fungsi RKPD — 90
- C. Kedudukan RKPD dalam Sistem dan Mekanisme Perencanaan serta Penganggaran Pembangunan Daerah — 93
- D. Keterkaitan Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran — 95
- E. Hubungan Rencana Pencapaian SPM dan Dokumen Perencanaan dan Penganggaran di Daerah — 98
- F. Hubungan Target Tahunan Pencapaian SPM dan Dokumen Perencanaan Pembangunan Tahunan — 99
- G. Proses Penyusunan RKPD — 101

**BAB IX Kebijakan Umum APBD (KUA-APBD) — 103**

- A. Pendahuluan — 103
- B. Isi Rancangan KUA — 106
- C. Proses Penyusunan KUA — 106
- D. Ruang Lingkup dan Sistematika KUA — 110

**BAB X Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) — 113**

- A. Pendahuluan — 113
- B. Tahapan-Tahapan dalam Penyusunan PPAS — 116
- C. Ruang Lingkup dan Sistematika PPAS — 118

**BAB XI Rencana Kerja Anggaran SKPD (RKA-SKPD) — 121**

- A. Fungsi RKA-SKPD — 122
- B. Pendekatan Penyusunan RKA-SKPD — 124

- C. Pedoman Penyusunan RKA-SKPD — 126
- D. Komponen RKA-SKPD — 129
- E. Proses penyusunan RKA-SKPD — 137
- F. Isu Penting dalam Penyusunan RKA  
SKPD Berbasis Kinerja — 138

**BAB XII Penetapan APBD — 147**

- A. Penyampaian dan Pembahasan RAPERDA APBD — 148
- B. Evaluasi RAPERDA tentang APBD dan Peraturan  
Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD — 154
- C. Penetapan PERDA APBD — 161

**BAB XIII Perubahan APBD Provinsi/Kabupaten/Kota — 165**

- A. Dasar Perubahan APBD — 166
- B. Kebijakan Umum (KUA) serta Prioritas  
dan Plafon Anggaran Sementara  
(PPAS) Perubahan APBD — 167
- C. Pergeseran Anggaran — 168
- D. Penggunaan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran  
(Silpa) Tahun Sebelumnya — 168
- E. Pendanaan Keadaan Darurat — 169
- F. Pendanaan Keadaan Luar Biasa — 170
- G. Penyiapan RAPERDA Perubahan APBD — 171
- H. Penetapan Perubahan APBD — 171

**BAB XIV Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD — 175**

- A. Laporan Realisasi Semester Pertama APBD — 176
- B. Laporan Tahunan — 177
- C. Penyiapan RAPERDA Pertanggungjawaban  
Pelaksanaan APBD — 179
- D. Evaluasi Rancangan PERDA tentang  
Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD — 180

**BAB XV Kelemahan Fungsi Penganggaran — 181**

- A. Pendahuluan — 181
- B. Kelemahan dalam Penyusunan KUA — 182

- C. Kelemahan dalam Penyusunan PPAS — 186
- D. Kelemahan dalam Persetujuan RAPERDA APBD — 187
- E. Kelemahan dalam Sosialisasi PERDA APBD — 191

**BAB XVI Potensi Penyimpangan dalam Pelaksanaan Proses Penganggaran — 193**

- A. Pendahuluan — 193
- B. Potensi Tindak Pidana Korupsi dan Pemborosan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Proses Penganggaran — 195
- C. Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berpotensi Menimbulkan Tindak Pidana Korupsi dalam APBD serta Solusinya — 196
- D. Dimensi Evaluasi Pengelolaan Keuangan Daerah — 200

**BAB XVII Peningkatan Kapasitas DPRD dalam Fungsi Penganggaran — 203**

- A. Peningkatan saat Penyusunan KUA — 203
- B. Peningkatan saat Penyusunan PPAS — 206
- C. Peningkatan saat Pembahasan RAPERDA APBD — 207
- D. Peningkatan saat Sosialisasi PERDA APBD — 209
- E. Matriks Peningkatan Kapasitas Fungsi Penganggaran DPRD — 210

**Glosarium — 213**

**Daftar Pustaka — 217**

**Indeks — 223**

**Tentang Penulis — 225**

**READING COPY**

# Konsep Fungsi Anggaran DPRD

## A. Pentingnya Anggaran Daerah

Fungsi penganggaran pada umumnya mempunyai peran yang sangat penting dalam membiayai berbagai kegiatan pemerintahan yang sudah direncanakan, dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat terutama dalam meningkatkan daya saing ekonomi bagi masyarakat. Anggaran yang dikelola oleh pemerintah daerah mempunyai hubungan yang signifikan dengan anggaran yang dikelola oleh pemerintah pusat. Anggaran dimaknai sebagai alat untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal secara vertikal (proporsionalitas pendapatan). Selain itu juga mengatasi persoalan ketimpangan fiskal horizontal (membandingkan antara kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dengan kemampuan fiskal (*fiscal capacity*) untuk mengatasi persoalan-persoalan yang timbul dari menyebar dan melimpahnya efek pelayanan publik dan pelayanan

spill (*inter jurisdictional spill over effect*), yakni efek menyebar atau eksternalitas ke daerah-daerah lainnya.

Anggaran yang dikelola pemerintah daerah perlu mendapat perhatian DPRD untuk direncanakan dan dilaksanakan secara efektif untuk kepentingan masyarakat daerah. Hal ini didasarkan pada argumentasi bahwa anggaran sektor publik menjadi penting dikontrol dengan alasan:

1. Untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan pembangunan dan pemerintahan serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
2. Adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada semakin terbatas.
3. Untuk menyakinkan bahwa pemerintah daerah telah bertanggung jawab terhadap rakyat.
4. Anggaran publik mempunyai beberapa fungsi utama yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah dalam upaya pelaksanaan pembangunan daerah.

## B. Fungsi Anggaran DPRD

Pemerintahan di manapun memerlukan anggaran untuk membiayai berbagai program kegiatan pembangunan, pemberdayaan dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka mewujudkan tujuan kehadiran pemerintahan itu sendiri. Anggaran pemerintah bersumber dari:

1. Pajak dan retribusi masyarakat.
2. Hasil usaha pemerintah dari penjualan kekayaan negara.
3. Hasil dari pinjaman pemerintah yang menjadi beban negara.
4. Hasil bantuan murni dari pihak lain yang tidak membebani pemerintah.
5. Lain-lain usaha pemerintah yang sah menurut peraturan perundang-undangan.

Keseluruhan penerimaan anggaran pemerintah ini menjadi pendapatan negara yang dikelola pemerintah. Pengelolaan anggaran pemerintah secara pengeluaran dialokasikan antara lain untuk belanja

aparatur yakni membiayai gaji pegawai dan administrasi perkantoran dan belanja publik yakni untuk membiayai pelaksanaan pembangunan, pemberdayaan dan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai diatur dalam Undang-Undang Pasar 1945 khususnya Pasal 18 ayat (1) disebutkan bahwa:

*“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi dan kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.*

Sedangkan Pasal 18 ayat (2) menyebutkan bahwa :

*“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.*

Dalam pasal lainnya yaitu dalam Pasal 18 ayat (3) menyebutkan bahwa:

*“Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”.*

Konsekuensi hukum dari amanat pasal 18 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 ini, memberi informasi hukum bahwa Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut dua level sistem pemerintahan yakni sistem pemerintahan nasional (*central government*) dan sistem pemerintahan daerah.

Pada tataran sistem pemerintahan daerah (*local government*) yang mempunyai dua tingkat yakni pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Kedua level sistem pemerintahan nasional dan daerah memiliki otoritas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi ruang lingkup tugasnya guna mewujudkan cita-cita proklamasi kemerdekaan sebagaimana dirumuskan dalam alinea ke-empat Pembukaan UUD 1945 yaitu

*“... memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia...”.*

Sehubungan dengan itu, pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah memiliki sistem anggaran yang bersumber dari anggaran negara. Pemerintahan daerah dalam melaksanakan sejumlah urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang didesentralisasikan oleh pemerintahan pusat, disertakan dengan desentralisasi di bidang pengelolaan anggaran daerah yang bersumber dari anggaran negara. Pengelolaan anggaran daerah oleh pemerintahan daerah diselenggarakan oleh eksekutif daerah yakni kepala daerah yang dibantu perangkat daerah. Akan tetapi berdasarkan sistem hukum keuangan negara yang berlaku yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mengatur bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan melalui perencanaan penggunaan keuangan daerah. Perencanaan penggunaan keuangan daerah dibahas dan ditetapkan setiap tahun dalam bentuk APBD oleh DPRD bersama kepala daerah dalam bentuk peraturan daerah (PERDA). Kendatipun secara umum, rancangan PERDA tentang APBD diajukan oleh kepala daerah. Dengan tidak mengurangi semangat fungsi penyusunan PERDA, DPRD mempunyai kewenangan untuk membahas dan menetapkan RAPBD menjadi APBD.

Kedudukan dan fungsi DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, memiliki fungsi penyusunan PERDA, anggaran dan pengawasan (UU Nomor 23 tahun 2014 pasal 92 dan 149).

Salah satu peran DPRD menurut Undang-Undang tersebut adalah fungsi anggaran daerah. Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud adalah:

1. Membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh gubernur, bupati dan walikota berdasarkan Rencana Pembangunan Pemerintah Daerah (RKPD).
2. Membahas rancangan PERDA tentang APBD provinsi/kabupaten/kota.
3. Membahas rancangan PERDA tentang perubahan APBD provinsi/kabupaten/kota.
4. Membahas rancangan PERDA tentang Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD provinsi/kabupaten/kota.

Dengan demikian DPRD memiliki kewenangan untuk menyetujui atau menolak dan menetapkan RAPBD yang diajukan oleh pihak pemerintah daerah menjadi APBD. Fungsi ini juga menempatkan anggota DPRD untuk selalu terlibat dalam siklus tahunan penganggaran daerah. Diawali dari proses pembahasan Kebijakan Umum (KUA) APBD, pembahasan rancangan APBD yang diajukan oleh kepala daerah, sampai pelaksanaan dan Pertanggungjawaban PERDA tentang APBD. Seiring proses pelaksanaan APBD, anggota DPRD juga berwenang melakukan pengawasan kinerja pemerintah daerah di dalam mendayagunakan sumberdaya APBD.

Fungsi penganggaran merupakan salah satu fungsi DPRD yang diwujudkan dalam penyusunan dan penetapan APBD bersama-sama dengan pemerintah daerah. Dalam melaksanakan fungsi penganggaran tersebut DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif dan bukan reaktif, dimana sebagai lembaga legitimasi usulan RAPBD yang diajukan oleh pemerintah daerah saja yang akan dibahas oleh DPRD. Keterlibatan DPRD secara aktif dan proaktif diimplementasikan dalam setiap proses/tahapan penyusunan APBD. Di sini anggota DPRD dituntut untuk piawai dalam mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan, tuntutan dan kebutuhan rakyat selaras dengan dokumen perencanaan pembangunan yang sudah ditetapkan. Untuk itu anggota DPRD perlu memahami makna anggaran itu sendiri dengan baik.

Fungsi anggaran yang diselenggarakan oleh DPRD diwujudkan dalam membahas dan menyetujui rancangan PERDA tentang RAPBD bersama kepala daerah menjadi PERDA tentang APBD. Pada tataran pembahasan RAPBD, DPRD perlu mencermati secara saksama alokasi anggaran pada keseluruhan program dan kegiatan yang diusulkan oleh kepala daerah. Pencermatan DPRD lebih pada koreksi program dan kegiatan yang diajukan oleh kepala daerah, apakah sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau kebutuhan pemerintah daerah. Keseimbangan pemenuhan kebutuhan masyarakat dan pemerintah daerah menjadi target pencermatan yang dilakukan oleh DPRD. Apabila DPRD tidak efektif melakukan pencermatan terhadap RAPBD yang diajukan oleh kepala daerah, dapat dipastikan terjadi ketidaksesuaian dan keseimbangan program dan alokasi anggaran pada pemenuhan kebutuhan masyarakat dan kebutuhan pemerintah daerah. Hal ini dapat dicermati dari besaran alokasi belanja pegawai dan belanja publik.

Secara konseptual, makna anggaran dapat dicermati dari 2 (dua) pendekatan yaitu:

1. Secara etimologis anggaran berasal dari bahasa Belanda "*begrooting*" artinya mengirakan dan bahasa Inggris "*budget*", dalam bahasa Perancis "*boungette*" artinya tas pinggang yang terbuat dari kulit binatang yang digunakan untuk menyimpan surat-surat anggaran oleh menteri keuangan. Dalam bahasa Indonesia, anggaran berasal dari kata "anggar" yang artinya kira-kira atau perkiraan.
2. Dalam arti dinamis yang dimaksud dengan anggaran adalah:
  - a. Rencana keuangan yang menerjemahkan penggunaan sumber-sumber yang tersedia untuk memenuhi aspirasi masyarakat menuju terciptanya kehidupan rakyat yang lebih baik di masa yang akan datang.
  - b. Rencana keuangan pemerintah daerah untuk membangun kehidupan masyarakat yang tentunya semakin berkembang dan dinamis yang tercermin dalam kegiatan, untuk mendorong rakyat dalam memenuhi kewajibannya sebagai warga negara.
  - c. Proses penentuan jumlah alokasi sumber-sumber ekonomi untuk setiap program dan aktivitas dalam bentuk satuan uang. (Mardiasmo, 2002).

## C. Dasar Hukum Fungsi Anggaran DPRD

Dasar hukum pelaksanaan fungsi anggaran yang diselenggarakan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersumber pada :

1. Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang "*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum*".
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
3. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
6. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
7. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
8. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
9. Pasal 292 ayat (1) dan Pasal 343 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang mengatur tentang “DPRD provinsi dan kabupaten/kota mempunyai fungsi penyusunan PERDA, anggaran dan pengawasan”.
10. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mengatur tentang “jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dimana PERDA masuk sebagai jenis peraturan perundang-undangan dengan hierarki yang paling bawah”.
11. Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mengatur tentang “PERDA provinsi dibuat oleh DPRD provinsi bersama dengan gubernur dan PERDA kabupaten/kota dibuat oleh DPRD kabupaten/kota bersama dengan bupati/walikota”.
12. Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur tentang “DPRD memiliki fungsi penyusunan PERDA, anggaran dan pengawasan.
13. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit APBN dan APBD, serta Jumlah Kumulatif Pinjaman Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
14. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

15. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.
16. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah.
17. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.
18. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah.
19. Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 tentang Hibah Kepada Daerah.
20. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
21. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal.
22. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Laporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.
23. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
24. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
25. Peraturan menteri Dalam negeri Nomor 21 tahun 2011 tentang Perubahan Peraturan menteri dalam negeri Nomor 59 tahun 2007 dan Peraturan menteri dalam negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
26. Peraturan menteri Dalam negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Daerah.
27. Peraturan Menteri Dalam Negeri yang disusun setiap tahun yang mengatur tentang pedoman penyusunan APBD.
28. PERDA provinsi dan kabupaten/kota tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dikeluarkan setiap tahunnya.

## D. Prinsip Anggaran

Dalam pelaksanaan fungsi anggaran oleh DPRD, di samping berdasarkan kebutuhan masyarakat, juga perlu didasarkan pada prinsip-prinsip anggaran yang baik. Menurut pandangan World Bank (1998), prinsip pokok dalam penyusunan anggaran dan manajemen keuangan daerah mencakup:

1. Komprehensif dan disiplin.
2. Fleksibilitas.
3. Terprediksi.
4. Kejujuran.
5. Informasi.
6. Transparansi dan akuntabilitas.

Selain itu, terdapat beberapa prinsip dalam pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dikemukakan oleh Mardiasmo (2002) yaitu:

1. **Transparansi.** Prinsip transparansi mengedepankan hak masyarakat untuk melakukan akses yang cukup dan sama untuk mengetahui proses penyusunan anggaran daerah, karena berkaitan dengan aspirasi masyarakat baik yang disalurkan melalui DPRD maupun melalui eksekutif daerah, yang perlu dipenuhi melalui tindakan alokasi anggaran untuk melaksanakan kegiatan. Hal ini diperlukan agar anggaran yang dikelola oleh pemerintah terfokus pada upaya untuk mewujudkan kehidupan yang lebih sejahtera bagi masyarakat.
2. **Akuntabilitas.** Prinsip Pertanggungjawaban publik perlu diperhatikan dalam pengelolaan anggaran oleh pemerintah daerah, karena proses penganggaran yang bermula dari perencanaan anggaran, penyusunan dan pelaksanaan anggaran harus dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.
3. **Value of Money.** Prinsip ini sesungguhnya merupakan penerapan tiga aspek secara berimbang yakni aspek ekonomi, efisiensi dan efektifitas dalam pengelolaan anggaran.
  - a. Aspek ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu yang menggunakan harga yang paling murah.
  - b. Aspek efisiensi, bahwa penggunaan uang masyarakat (*public money*) harus dapat menghasilkan output maksimal khususnya berdayaguna.

- c. Aspek efektivitas, lebih pada penggunaan anggaran harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik secara bermakna.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan prinsip-prinsip anggaran mencakup:

1. Semua penerimaan (uang, barang dan atau jasa) dianggarkan dalam APBD.
2. Seluruh pendapatan, belanja dan pembiayaan dianggarkan dalam APBD.
3. Jumlah pendapatan merupakan perkiraan terukur dan dapat dicapai serta berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah cukup dan harus diperkuat dengan dasar hukum yang melandasinya.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut di atas, tampak bahwa rupiah setiap uang daerah (*local finance*) dalam pengelolaannya memiliki arus pengeluaran tertentu yang memerlukan Pertanggungjawaban tertentu. Hal ini bermakna bahwa tidak ada uang daerah yang diterima sebagai pendapatan dan yang keluar tidak tercatat yang diikuti dengan pembukuan dan Pertanggungjawaban keuangan yang jelas dan sistematis. Artinya, pengelolaan keuangan daerah perlu mencegah kebocoran pemanfaatan keuangan daerah yang tidak dapat dipertanggungjawabkan dan pada akhirnya dinilai sebagai perbuatan korupsi keuangan daerah.

Fungsi utama anggaran sektor publik menurut Mardiasmo (2002:122) adalah sebagai berikut:

1. Sebagai alat perencana (*planning tool*) yang digunakan untuk :
  - a. Merumuskan tujuan dan sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan.
  - b. Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan 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. Sebagai alat pengendalian (*control tool*). Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya *overspending*, *underspending* dan salah sasaran (*miss appropriation*) anggaran.

3. Sebagai alat politik (*political tool*). Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas kegiatan dan kebutuhan pendanaan untuk melaksanakan kegiatan dan prioritas yang sudah ditetapkan.
4. Sebagai alat kebijakan fiskal (*fiscal tool*). Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan dan mendorong pertumbuhan ekonomi.
5. Sebagai alat koordinasi dan komunikasi (*coordination and communication tool*). Anggaran yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi.
6. Sebagai alat penilaian kinerja (*performance tool*). Kinerja pemerintah daerah dinilai berdasarkan berapa yang berhasil dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan.
7. Sebagai alat motivasi (*motivation tool*). Target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, mengatur bahwa APBD mempunyai fungsi:

1. Otorisasi, yaitu dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
2. Perencanaan, merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Pengawasan, sebagai pedoman penilaian kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan.
4. Alokasi, untuk menciptakan lapangan kerja (mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya) serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
5. Distribusi, di mana kebijakan yang diambil harus memperhatikan keadilan dan kebutuhan.
6. Stabilisasi, yaitu sebagai alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

**READING COPY**

# Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

## A. Pendahuluan

Untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan di daerah yang lebih baik, demokratis dan pembangunan yang berkelanjutan serta dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah maka disusunlah perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.

Perencanaan pembangunan merupakan suatu fungsi utama manajemen pembangunan yang selalu diperlukan, karena kebutuhan akan pembangunan lebih besar dari sumber daya (*resources*) yang tersedia. Melalui perencanaan yang baik dapat dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif serta dapat memperoleh hasil yang optimal dalam pemanfaatan sumber daya yang tersedia dan potensi yang ada.

Dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan didefinisikan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Dalam peraturan tersebut dijelaskan adanya rencana-rencana, mulai dari rencana tingkat nasional sampai rencana tingkat daerah. Dalam Bab 1 Pasal ayat 3, UU Nomor 25 Tahun 2004 disebutkan bahwa "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah".

Sistem perencanaan pembangunan adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan, rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Peraturan tersebut menyebutkan bahwa tujuan sistem perencanaan pembangunan nasional adalah:

1. Mendukung koordinasi antar pelaku.
2. Menjamin integrasi, sinkronisasi dan sinergi antar pelaku.
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat.
5. Menjamin penggunaan sumber daya yang efektif, efisien, adil dan berkelanjutan.

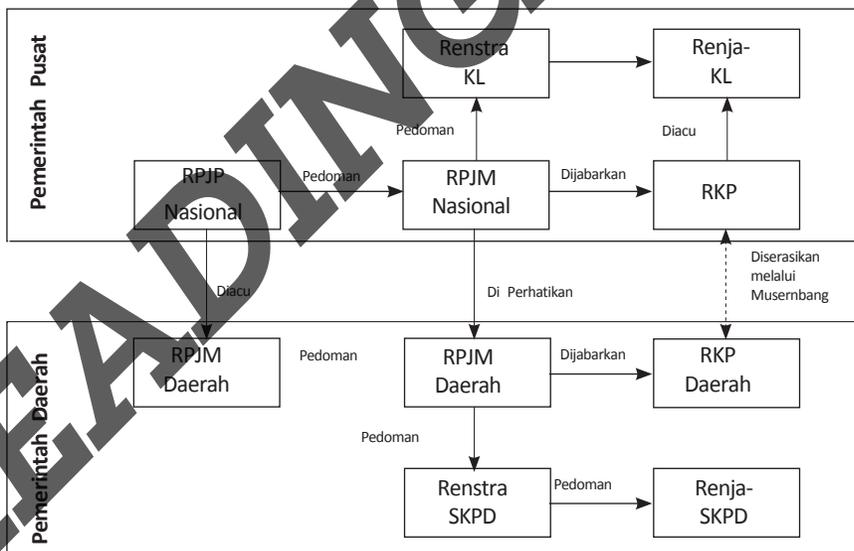
Secara umum harapan dari ditetapkannya peraturan di atas adalah,

1. Membakukan fungsi perencanaan secara resmi dalam proses perencanaan pembangunan agar terdapat kepastian hukum atas fungsi perencanaan yang dilakukan pemerintah pusat dan daerah.
2. Penetapan kepastian hukum dengan pendekatan perencanaan baik secara politis, teknokratis, partisipatif, *top down* maupun *bottom up*.
3. Penetapan siklus tahapan perencanaan mulai dari penyusunan rencana, penetapan rencana, pengendalian pelaksanaan rencana dan evaluasi pelaksanaan rencana.

4. Penetapan mekanisme perencanaan pembangunan mulai dari penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Strategis Kementerian dan Lembaga (Renstra K/L) hingga ke penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Strategis Satuan kerja Perangkat daerah (Renstra SKPD).

## B. Hubungan antara Rencana Pembangunan Nasional dengan Rencana Pembangunan Daerah

Hubungan antara perencanaan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah digambarkan seperti berikut.



Gambar di atas memperlihatkan hubungan antar perencanaan pusat dan daerah, dimana perencanaannya dimulai dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka

Menengah (RPJM), Rencana Strategis (Renstra KL dan SKPD), Rencana Kerja Pemerintah (RKP dan RKPD) dan Rencana Kerja (Renja KL/SKPD). Dokumen rencana yang dihasilkan adalah sebagai berikut.

## 1. Dokumen Perencanaan Pemerintahan Pusat

- a. Rencana pembangunan jangka panjang (RPJP) adalah dokumen perencanaan untuk periode 20 (dua puluh) tahun yang memuat visi, misi dan arah pembangunan.
- b. Rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun yang merupakan penjabaran dari visi, misi dan program presiden dan memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, kerangka ekonomi makro, program dan kegiatan pembangunan.
- c. Rencana pembangunan jangka menengah kementerian/lembaga, disebut rencana strategis kementerian/lembaga (Renstra-KL), adalah dokumen perencanaan kementerian/lembaga untuk periode 5 (lima) tahun.
- d. Rencana pembangunan tahunan kementerian/lembaga, disebut rencana kerja kementerian/lembaga (Renja-KL), adalah dokumen perencanaan kementerian/lembaga untuk periode 1 (satu) tahun.
- e. Rencana pembangunan tahunan nasional, disebut rencana kerja pemerintah (RKP), adalah dokumen perencanaan nasional untuk periode 1 (satu) tahun.

## 2. Dokumen Perencanaan Pemerintah Daerah

- a. Rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD) adalah dokumen perencanaan untuk periode 20 (dua puluh) tahun yang memuat visi, misi dan arah pembangunan.
- b. Rencana pembangunan jangka menengah (RPJMD) adalah dokumen perencanaan pemerintah daerah untuk periode 5 (lima) tahun.
- c. Rencana pembangunan jangka menengah SKPD disebut Renstra-SKPD, adalah dokumen perencanaan SKPD untuk periode 5 (lima) tahun.
- d. Rencana pembangunan tahunan daerah disebut rencana kerja pemerintah daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

- e. Rencana pembangunan tahunan SKPD disebut rencana kerja SKPD (Renja-SKPD), adalah dokumen perencanaan SKPD untuk periode 1 (satu) tahun.

## C. Substansi Perencanaan

Ada dua bidang yang dicakup dalam perencanaan, yaitu:

1. Arahan dan bimbingan bagi seluruh elemen bangsa mencapai tujuan pembangunan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Arahan ini dituangkan dalam rencana pembangunan nasional sebagai penjabaran langkah-langkah untuk mencapai masyarakat yang terlindungi, sejahtera, cerdas dan berkeadilan dan dituangkan dalam bidang-bidang kehidupan bangsa meliputi bidang politik, sosial, ekonomi, budaya, serta pertahanan dan keamanan. Inilah yang menjadi isi utama RPJP nasional/daerah yang dirumuskan ke dalam visi, misi dan arah pembangunan.

2. Arahan bagi pemerintah dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan pembangunan nasional yang dituangkan ke dalam RPJM nasional/daerah dan RKP/RKPD.

Arahan bagi pemerintah ini dimaksudkan agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat itu dalam membangun dirinya sendiri.

Selanjutnya ada dua kelompok kegiatan pemerintah yang dibutuhkan oleh masyarakat.

1. Kegiatan pemerintah dalam kerangka regulasi.

Melalui kegiatan ini pemerintah menghasilkan dan menegakkan regulasi agar:

- a. kegiatan masyarakat sesuai dengan amanat UUD.
- b. Ada jaminan bagi masyarakat memperoleh insentif dari prakarsa-prakarsa yang dilakukannya.
- c. Kegiatan di masyarakat tersebut terkoordinasi dengan baik guna mendapatkan sinergi yang maksimal.

2. Kegiatan dalam kerangka investasi pemerintah dan layanan publik.

Kegiatan ini diperlukan karena tidak semua barang dan jasa dapat dihasilkan oleh masyarakat. Ada barang dan jasa yang harus disediakan pemerintah, seperti jalan, irigasi, jembatan, pelabuhan,

layanan dasar kesehatan, layanan dasar pendidikan dan layanan kependudukan (barang dan jasa publik).

Untuk melaksanakan kedua kegiatan di atas, jelas diperlukan pelaku (aktor) pembangunan. Dalam hal ini tentunya pelaku pembangunan adalah pemerintah pusat, daerah dan masyarakat.

## D. Lembaga Perencanaan

Rencana diperlukan oleh setiap pelaku pembangunan. Karena tanpa itu, pembangunan sebagai pergerakan masyarakat berlangsung secara acak sehingga tidak ada jaminan tujuan yang dicita-citakan tercapai dalam kurun waktu yang diinginkan. Hanya saja, siapa yang harus membuat rencana tersebut, apakah seluruhnya diserahkan ke masing-masing pelaku atau tidak. Menurut Alexander, diperlukan satu lembaga untuk mengelola penyusunan rencana pembangunan nasional. Dengan menggunakan teori biaya transaksi (*transaction cost theory*) Alexander berargumentasi bahwa bila semua proses perencanaan diserahkan ke masing-masing pelaku maka diperlukan transaksi dalam jumlah yang sangat besar untuk mencapai konvergensi rencana, bahkan bisa mencapai tak berhingga. Biaya transaksi tersebut akan jauh lebih kecil, bila ada satu lembaga yang bertugas mengelola dan menyusun rencana pembangunan. Lembaga perencanaan di tingkat nasional antara lain adalah BAPPENAS.

## E. Proses Perencanaan

Perencanaan pembangunan nasional mencakup beberapa pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu:

1. Pendekatan Politik

Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan presiden/kepala daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon presiden/kepala daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan presiden/kepala daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka

menengah. sehingga visi, misi dan program pasangan presiden/wakil presiden terpilih menjadi sebuah dokumen rencana yang diakui oleh undang-undang.

2. Pendekatan Teknokratik

Perencanaan dengan pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.

Para profesional juga dapat menjadi sumber pengidentifikasi kebutuhan masyarakat. Walau tidak mengalami sendiri, dibekali pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki, para profesional dapat dengan baik mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat, termasuk permasalahan yang tidak disadari oleh masyarakat itu sendiri. Hasil pengamatannya inilah yang menjadi titik tolak perencanaan. Penyusunan rencana yang demikian dinamakan proses teknokratik.

3. Pendekatan Partisipatif

Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Baik proses politik maupun proses teknokratik dipandu oleh visi jangka panjang. Inilah yang menjamin adanya konsistensi antar rencana menengah dalam periode jangka panjang. Karena rencana yang dihasilkan proses politik dan proses teknokratik dapat berbeda, oleh karenanya, keduanya harus diserasikan dan diterjemahkan ke dalam bahasa yang dapat dijalankan oleh para birokrat. Hasil penyerasian inilah yang akan menjadi agenda nasional yang tertuang dalam RPJP dan RPJM. Berangkat dari praktik-praktik pengelolaan masyarakat secara tradisional, maka dirumuskanlah apa yang dinamakan dengan *perencanaan partisipatif*. Untuk itu, setiap perencanaan prakarsa publik perlu diidentifikasi siapa saja yang menjadi pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan melibatkan mereka dalam proses perencanaannya. Proses ini dilaksanakan antara lain melalui musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang).

4. Atas-bawah (*top-down*) dan Bawah-atas (*bottom-up*)

Proses perencanaan dilaksanakan menurut jenjang hirarki pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa. Pada akhirnya, jajaran birokrasi pemerintahan adalah pelaksana utama rencana-

rencana yang dihasilkan. Namun perlu adanya upaya penyalarsan rencana tersebut ke dalam dokumen yang dapat diterjemahkan ke dalam fungsi dan kewenangan masing-masing instansi pelaksana. Untuk itulah diperlukan proses perencanaan dari atas ke bawah (*top down*) dan sebaliknya dari bawah ke atas (*bottom up*) yang seimbang.

Perencanaan pembangunan disusun melalui beberapa tahapan perencanaan pembangunan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh, yaitu:

1. Penyusunan rencana

Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah yaitu:

- a. Penyiapan rancangan rencana pembangunan oleh lembaga perencana yang bersifat rasional dan teknokratik, ilmiah, menyeluruh dan terukur.
- b. Penyusunan rancangan rencana kerja oleh lembaga pemerintah sesuai dengan kewenangan dengan mengacu pada rancangan rencana pembangunan.
- c. Musyawarah perencanaan pembangunan.  
Melibatkan masyarakat (*stakeholders*) dan menyalarskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan.
- d. Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

2. Penetapan rencana

Penetapan rencana menjadi produk hukum atau landasan hukum rencana pembangunan sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut undang-undang ini, rencana pembangunan jangka panjang nasional/daerah ditetapkan sebagai undang-undang/PERDA, rencana pembangunan jangka menengah nasional/daerah ditetapkan dengan peraturan presiden/kepala daerah dan rencana pembangunan tahunan nasional/daerah ditetapkan sebagai peraturan presiden/kepala daerah.

3. Pengendalian pelaksanaan rencana

Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi yang merupakan wewenang dan tanggung-jawab pimpinan lembaga/kementerian

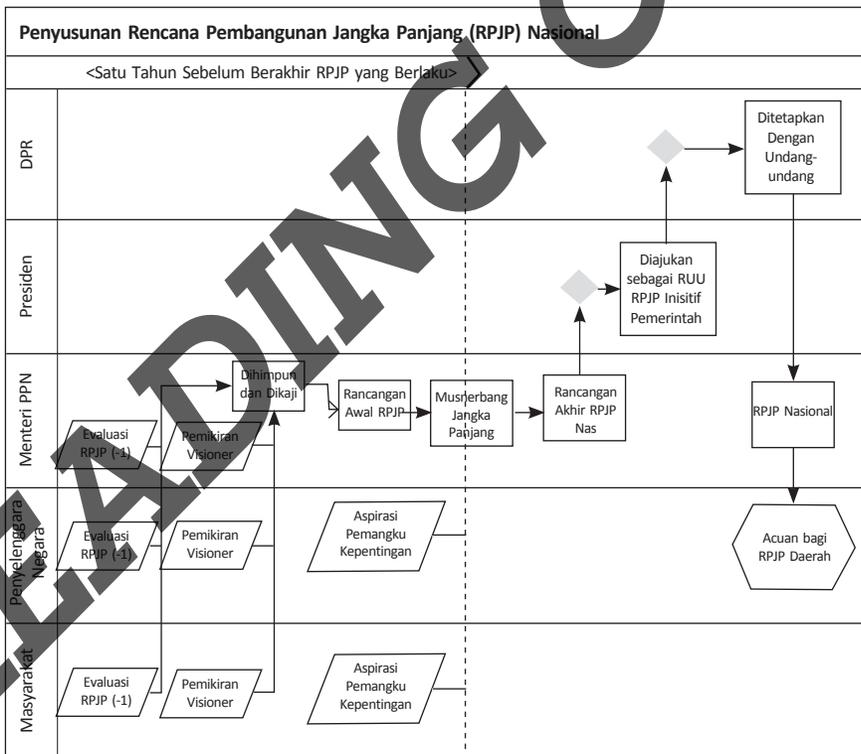
4. Evaluasi pelaksanaan rencana

Evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan periode sebelumnya, tujuannya adalah untuk mendapatkan informasi tentang kapasitas lembaga pelaksana, kualitas rencana sebelumnya, serta untuk memperkirakan kapasitas pencapaian kinerja di masa yang akan datang.

## F. Tahapan Penyusunan Rencana

### 1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional

Tahapan penyusunan rencana RPJPN disajikan pada diagram pada gambar berikut ini:



Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang dimulai dengan pengumpulan bahan-bahan evaluasi pembangunan pada periode sebelumnya, pengumpulan pemikiran-pemikiran *visioner* yang dilakukan

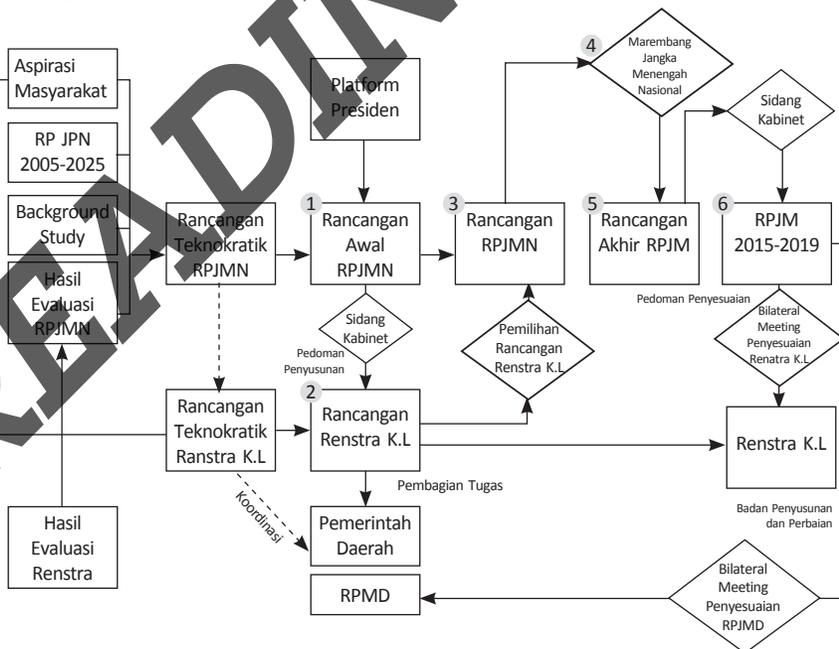
oleh lembaga perencana, lembaga penyelenggaraan negara dan oleh masyarakat. Berdasarkan kedua bahan ini menteri perencanaan menyusun rancangan awal RPJP nasional.

Rancangan awal RPJP nasional selanjutnya dibahas dalam musrenbang RPJP nasional yang dihadiri oleh segenap pemangku kepentingan baik dari kalangan akademisi, dunia usaha, lembaga-lembaga non-pemerintah, para penyelenggara negara, maupun individu yang berminat terhadap pemikiran-pemikiran jangka panjang. Dengan mempertimbangkan aspirasi para pemangku kepentingan yang tertampung dalam musrenbang ini, rancangan awal di atas diperbaiki menjadi rancangan akhir RPJP nasional.

Sebelum diajukan ke DPR, rancangan akhir RPJP nasional disampaikan kepada presiden dan bila perlu dibahas dalam sidang kabinet. Rancangan akhir RPJP nasional selanjutnya diajukan ke DPR sebagai rancangan undang undang tentang RPJP Nasional inisiatif Pemerintah. Setelah melewati proses penyusunan Undang-undang dan disetujui untuk diundangkan, RPJP nasional ditetapkan dengan undang-undang.

## 2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional

Tahapan penyusunan rencana RPJM nasional disajikan pada diagram pada gambar di bawah ini:



Penyusunan RPJM dimulai pada tahun terakhir dari periode RPJM yang berjalan dengan melaksanakan perencanaan teknokratik baik oleh kementerian perencanaan maupun oleh kementerian/lembaga. Dalam proses ini, aspirasi masyarakat yang teramati ataupun sebagai hasil olah pikir para profesional menjadi bahan penyusunan rencana.

Proses politik dalam penyusunan RPJM terjadi pada saat pemilihan umum dengan anggapan bahwa masyarakat memilih presiden berdasarkan visi, misi dan program yang ditawarkan selama kampanye. Dengan menggunakan rencana teknokratik serta visi, misi, program presiden terpilih, kementerian PPN menyusun rancangan awal RPJM nasional. Rancangan awal ini dibahas di sidang kabinet untuk mendapatkan kesepakatan dan komitmen.

Rancangan awal yang disepakati ini digunakan pedoman bagi kementerian/lembaga dalam menyusun rancangan rencana strategis (renstra) mereka. Selanjutnya rancangan renstra ini disampaikan ke kementerian perencanaan pembangunan nasional (PPN) untuk digunakan sebagai bahan penyusunan rancangan RPJM.

Rancangan RPJM dibahas di musrenbang untuk mendapatkan aspirasi dari para pemangku kepentingan yang hasilnya digunakan untuk menyempurnakan rancangan RPJM menjadi rancangan akhir RPJM. Kemudian diusulkan ke DPR-RI untuk dibahas. Setelah melewati proses penyusunan undang-undang dan disetujui untuk diundangkan. RPJM Nasional ditetapkan dengan undang-undang, presiden menetapkan RPJM dengan peraturan presiden, yang selanjutnya digunakan sebagai pedoman bagi kementerian/lembaga untuk menyempurnakan renstranya masing-masing. pemerintah daerah juga menyesuaikan RPJM dengan memperhatikan sasaran-sasaran pembangunan dalam RPJM nasional tersebut.

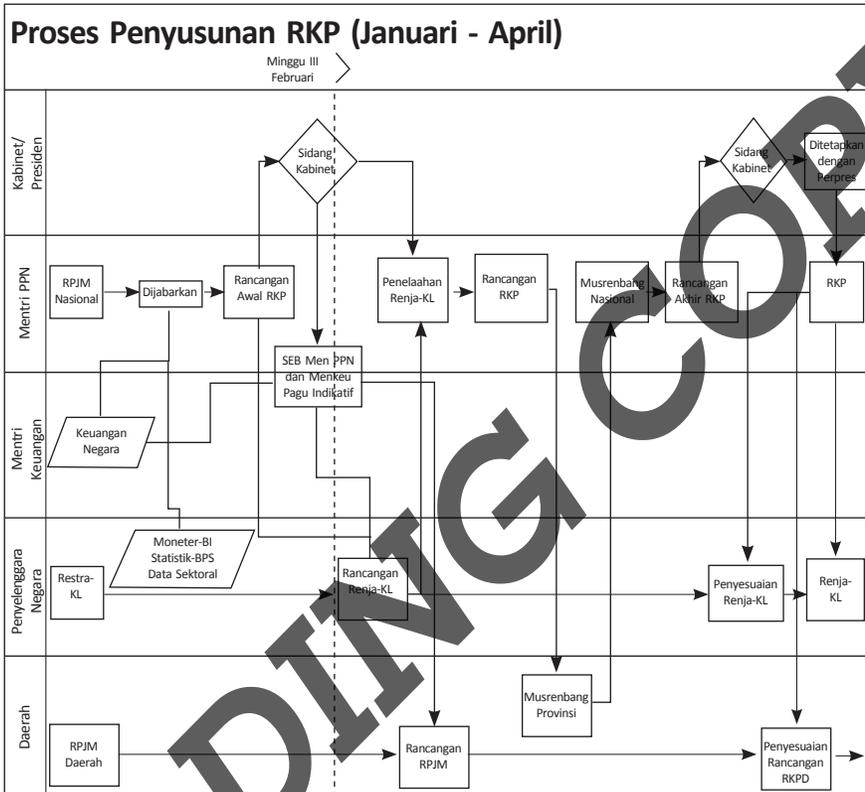
### **3. Rencana Kerja Pemerintah (RKP)**

Peraturan menyebutkan bahwa RKP adalah penjabaran RPJM nasional yang memuat tiga hal utama:

- a. Prioritas pembangunan nasional untuk tahun rencana.
- b. Rancangan kerangka ekonomi makro.
- c. Indikasi pagu bagi masing-masing kementerian/lembaga/daerah. Penyusunan kerangka ekonomi makro dilakukan dengan berkoordinasi

dengan kementerian keuangan, badan pusat statistik, kantor menko perekonomian dan bank indonesia. Sedangkan penyusunan pagu indikatif dilaksanakan bersama dengan kementerian keuangan.

Tahapan penyusunan rencana rencana kerja pemerintah (RKP) Nasional disajikan pada diagram pada di bawah ini.



Setelah rancangan awal ini disepakati dalam sidang kabinet, maka menteri keuangan dan menteri PPN menerbitkan surat edaran bersama (SEB) yang memuat pagu indikatif dan prioritas-prioritas pembangunan nasional yang disampaikan ke kementerian/lembaga dan pemerintah daerah provinsi. Oleh kementerian/lembaga, SEB digunakan sebagai rujukan penyusunan rancangan rencana kerja mereka yang disampaikan ke kementerian PPN dan kementerian keuangan.

Kementerian PPN/Bappenas bersama kementerian keuangan menelaah rancangan renja-KL tersebut untuk mensinkronkannya dengan Prioritas Pembangunan Nasional dan rancangan kebijakan ekonomi makro.

Selanjutnya rancangan renja yang telah ditelaah ini digunakan sebagai bahan oleh kementerian PPN menyusun rancangan RKP yang lengkap.

Selanjutnya pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah menyelenggarakan musrenbang provinsi untuk membahas rancangan RKP yang lengkap guna menyelaraskan RKP dengan RKP daerah baik itu daerah provinsi, maupun kabupaten kota di provinsi tersebut. Musrebang nasional dilaksanakan untuk penyerasian akhir secara serentak antara kementerian/lembaga dengan pemerintah daerah provinsi.

Hasil pembahasan musrenbang digunakan untuk menyempurnakan rancangan RKP menjadi rancangan akhir RKP. Rancangan akhir ini selanjutnya disampaikan ke presiden untuk dibahas dalam sidang kabinet. RKP hasil perbaikan setelah sidang kabinet ditetapkan dengan peraturan presiden untuk digunakan sebagai pedoman penyusunan RAPBN.

Penyusunan APBN dibagi dalam tiga fase. Fase pertama adalah penyusunan RKP yang berlangsung dari bulan Januari hingga April. Fase kedua adalah penyusunan RAPBN yang berlangsung dari bulan Mei hingga Agustus. Fase ketiga adalah penyusunan APBN dan dokumen pelaksanaan anggaran yang berlangsung dari bulan September hingga Desember. Gambar di atas menunjukkan proses lengkap penyusunan APBN berdasarkan PP 20/2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan PP 21/2004 tentang Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL).

RKP yang telah ditetapkan melalui peraturan presiden digunakan sebagai pedoman bagi pemerintah saat pembicaraan pendahuluan dengan DPR tentang pokok-pokok kebijakan fiskal dan ekonomi makro.

**READING COPY**

# Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah

## A. Pengertian Perencanaan Pembangunan Daerah

Perencanaan pembangunan adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Istilah perencanaan pembangunan daerah menjelaskan upaya sistematis yang dilakukan oleh pemerintah daerah bersama pihak terkait lainnya dalam merumuskan arah kebijakan, strategi, dan prioritas program dalam jangka waktu tertentu untuk mencapai tujuan pembangunan (Dadang Solihin, 2005), yaitu;

1. Mengurangi disparitas atau ketimpangan pembangunan antar daerah dan antara sub daerah serta antar masyarakat (pemerataan dan keadilan).

2. Memberdayakan masyarakat dan mengentaskan kemiskinan.
3. Menciptakan dan menambah lapangan pekerjaan.
4. Meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat.
5. Mempertahankan atau menjaga kelestarian lingkungan dan sumber daya agar bermanfaat bagi generasi sekarang dan generasi yang akan datang.

Paradigma baru pembangunan akan menggeser peran pemerintah dari mesin penggerak pembangunan menjadi fasilitator pembangunan. Dengan demikian kemandirian dan peningkatan partisipasi masyarakat menjadi sangat penting dalam pembangunan ke depan. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan harus diarahkan kepada pemberdayaan dan kemandirian masyarakat, baik dalam aspek ekonomi maupun sosial budaya dan politik (Kuartini. D.P - 2004).

Rencana pembangunan daerah juga sebagai salah satu kewenangan yang diberikan dalam rangka otonomi daerah sebagai kerangka acuan resmi pemerintah dalam memandu dan menilai pelaksanaan pembangunan.

Pemerintah daerah memerlukan perencanaan yang akurat sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik wilayah serta dapat melakukan evaluasi terhadap pembangunan yang dilakukannya. Seiring dengan semakin pesatnya pembangunan bidang ekonomi, maka terjadi peningkatan permintaan data dan informasi dalam merumuskan indikator capaian target pembangunan mulai dari tingkat desa, kecamatan sampai tingkat kabupaten/kota. Data dan indikator pembangunan yang diperlukan harus sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan.

Perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan di dalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.

Dalam melakukan perencanaan pembangunan daerah, ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.
2. Dilakukan oleh pemerintah daerah bersama masyarakat dan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) lainnya berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing.

3. Mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah.
4. Dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah, nasional dan global.
5. Dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, kemudian disusun suatu perencanaan yang dituangkan dalam bentuk dokumen perencanaan. Ada lima dokumen perencanaan yang dibuat oleh pemerintah daerah.

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah yang selanjutnya disingkat RPJPD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun.
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun.
3. Rencana Kerja Pembangunan Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
4. Rencana Strategis SKPD yang selanjutnya disingkat dengan Renstra SKPD adalah dokumen perencanaan SKPD untuk periode 5 (lima) tahun.
5. Rencana kerja SKPD atau disebut Renja SKPD adalah dokumen perencanaan SKPD untuk periode 1 (satu) tahun.

## **B. Tujuan dan Manfaat Perencanaan Pembangunan Daerah**

Tujuan perencanaan pembangunan daerah adalah menyusun suatu rencana pembangunan yang merupakan pegangan atau acuan pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunannya yang didasarkan pada kemampuan dan potensi sumber daya (alam dan manusia) serta peluang-peluang ekonomi yang ada, sehingga memungkinkan dapat ditangkap secara cepat. Manfaat yang diharapkan adalah terjadinya peningkatan

kualitas/taraf hidup masyarakat sehingga menikmati kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya dan daerah dapat berkembang secara cepat dan berkelanjutan.

Perencanaan pembangunan daerah menghasilkan rencana pembangunan daerah yang menetapkan kegiatan-kegiatan pembangunan sosial-ekonomi, fisik (infrastruktur), yang dilaksanakan secara terpadu oleh sektoral, publik dan swasta.

Salah satu alasan mengapa perencanaan diperlukan dalam menata pembangunan daerah dapat ditinjau dari pendekatan politik dan administrasi negara. Dalam pendekatan ini, perencanaan dianggap sebagai bentuk komitmen politik bagi pemimpin atau kepala daerah. Di mana kedudukan kepala daerah merupakan bagian penting dari proses penyusunan rencana, karena masyarakat (pemilih) menentukan pilihannya berdasarkan program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon kepala daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda pembangunan yang ditawarkan kepala daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah.

Secara teknokratis, perencanaan dapat membantu pemerintah daerah dalam memetakan kebutuhan secara komprehensif dan memformulasikan strategi bagi setiap sektor-unit kerja untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan serta menjalankan fungsi pemerintahan yang baik (*good governance*). Di sisi lain, kebutuhan rencana pembangunan komprehensif diperlukan karena rencana pembangunan jangka pendek (tahunan) yang terputus-putus ternyata tidak berdampak terhadap perubahan masyarakat secara signifikan bahkan terjadi pemborosan anggaran. Hal ini disebabkan cakupan wilayah pembangunan yang luas, banyaknya sasaran yang harus dilayani, keterbatasan sumber daya dan masa penanganan membutuhkan waktu lama. Agar program yang direncanakan berkesinambungan, maka diperlukan kerangka program jangka panjang 20 (dua puluh) tahunan dan jangka menengah 5 (lima) tahunan untuk menjadi rujukan penyusunan rencana kerja tahunan.

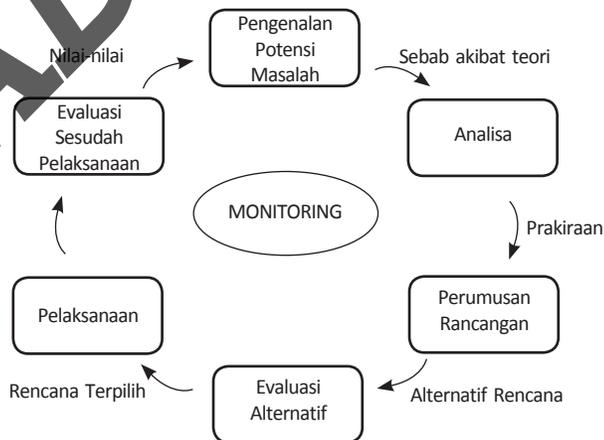
Perencanaan pembangunan sebagai dokumen penting sangat dibutuhkan sebagai kerangka acuan kebijakan pelaksanaan pembangunan daerah dalam kurun waktu tertentu. Di mana pemerintah daerah dapat memantau, mengukur target kinerja, hasil, dan dampak program pembangunan secara jelas dan terarah berdasarkan visi dan misi yang telah ditetapkan. Rencana juga sebagai alat kontrol bagi publik

terhadap pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi dan perannya secara transparan dan akuntabel.

Masyarakat luas dapat memahami dan berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan. Misalnya dalam penyusunan rencana sangat terkait dengan visi dan misi kepala daerah terpilih, maka kualitas penyusunan rencana akan mencerminkan sejauh mana kredibilitas kepala daerah terpilih dalam mengelola, mengarahkan, dan mengendalikan roda kepemimpinannya untuk mencapai target yang telah ditetapkan. Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan hasilnya kepada masyarakat pada akhir masa kepemimpinannya. Sesuai peraturan perundang-undangan, pemerintah daerah harus menyusun rencana pembangunan yang digunakan sebagai pedoman Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPD) maupun Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) kepada publik. Dengan demikian, dokumen perencanaan sangat penting untuk menjelaskan dan menjabarkan secara eksplisit visi dan misi pemerintah daerah. Selanjutnya dijabarkan secara operasional, strategis, sistematis, dan terpadu ke dalam tujuan, strategi, program prioritas dan indikator kinerja yang ingin dicapai.

### C. Siklus Perencanaan Teoritis

Secara teoritis, perencanaan sebagai proses digambarkan sebagai sejumlah tahapan kegiatan yang membentuk siklus seperti diperlihatkan pada gambar dibawah ini.



Siklus perencanaan teoritis yang digambarkan oleh Son Damar (2007), menunjukkan bahwa setiap tahap dilakukan monitoring, selanjutnya proses perencanaan dimulai dengan penentuan atau kesepakatan tata nilai (nilai-nilai) yang dianut dilanjutkan dengan pengenalan potensi dan masalah, sebelum sampai pada tahap *perumusan rencana*, maka dilakukan *analisis sebab-akibat dan prakiraan*.

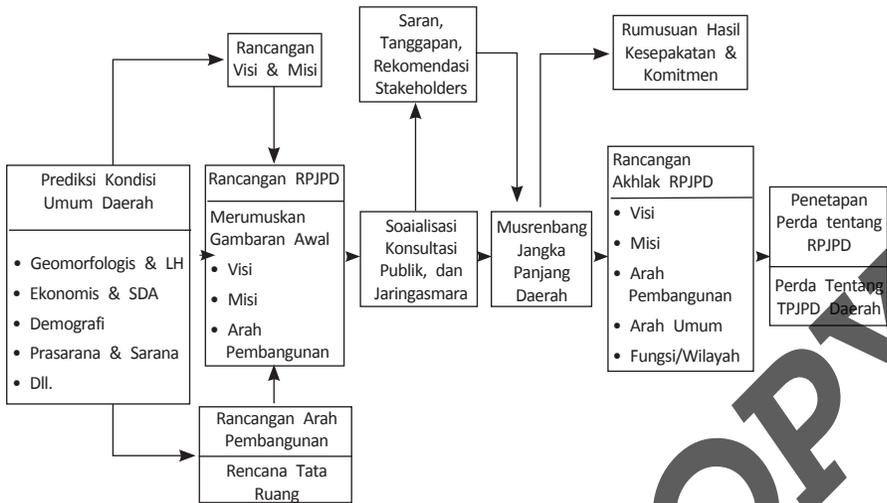
Tahap berikutnya ialah menentukan *alternatif rencana*, untuk sampai pada tahap *Rencana terpilih* maka dilakukan *evaluasi* terhadap alternatif rencana.

Tahap berikutnya adalah *pelaksanaan* yang akan mengeluarkan *hasil dan dampak (output dan outcomes)*. Hasil dan dampak dievaluasi dengan tujuan untuk mengetahui apakah sesuai dan/atau mencapai tujuan/sasaran yang telah ditetapkan pada awal proses perencanaan yang diukur dengan nilai-nilai (tata nilai) yang disepakati.

## D. Tahapan Penyusunan RPJP Daerah

Perencanaan pembangunan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem perencanaan pembangunan nasional yang diatur dalam UU Nomor 25 Tahun 2004. Peraturan tersebut menegaskan bahwa dalam penyelenggaraan perencanaan pembangunan daerah, kepala daerah dibantu oleh kepala bappeda. Pasal 33 ayat (2) menyebutkan bahwa pimpinan SKPD menyelenggarakan perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya". Pasal 33 ayat (4) menyebutkan bahwa gubernur menyelenggarakan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi perencanaan pembangunan antar kabupaten/kota.

Tahapan perencanaan pembangunan daerah adalah sama dengan tahapan penyusunan RPJPN. Namun tata cara penyusunan RPJPD diatur dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 050/2020/SJ. Diagram tata cara tersebut disajikan pada gambar di bawah ini.



Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah merupakan suatu dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 tahun. RPJPD ini digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah untuk setiap 5 (lima) tahunan.

Dokumen ini bersifat makro yang memuat visi, misi dan arah pembangunan jangka panjang daerah, dengan proses penyusunannya harus dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan seluruh unsur pelaku pembangunan.

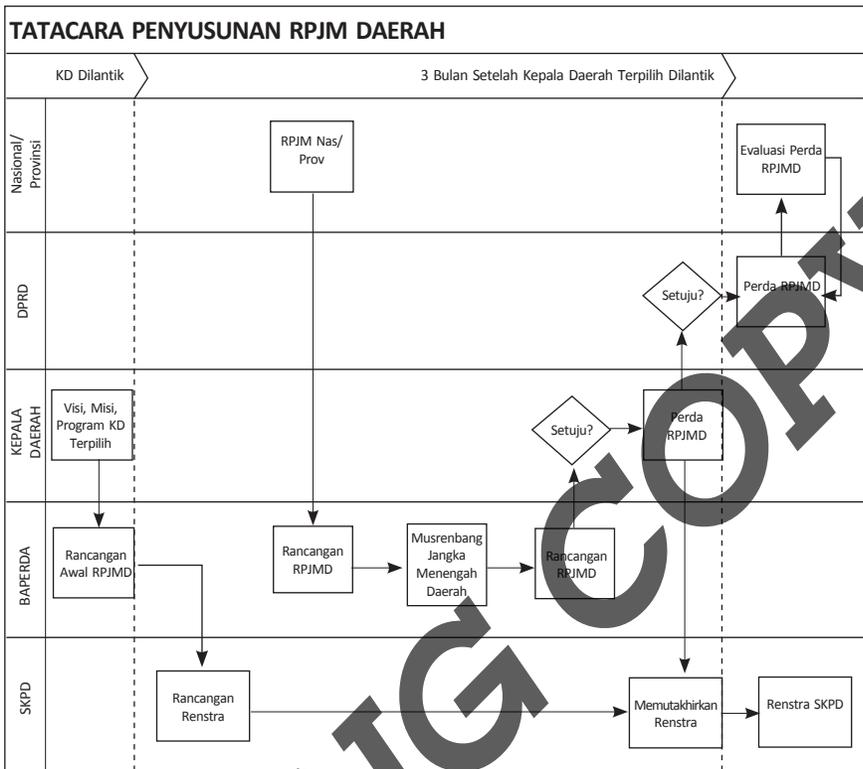
## E. Tahapan Penyusunan RPJM Daerah

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah merupakan visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum dan program SKPD, lintas SKPD dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif (UU Nomor 25 Tahun 2004 Pasal 5 ayat (2)).

Dalam upaya agar RPJMD dapat mengantisipasi kebutuhan pembangunan daerah dalam jangka waktu lima tahunan, maka penyusunannya perlu dilakukan secara komprehensif dan lintas pemangku kepentingan (*stakeholder*) pembangunan. Untuk itu dilaksanakan tahapan penyusunan RPJM Daerah sebagai berikut:

1. Penyiapan rancangan awal RPJM Daerah, kegiatan ini dibutuhkan guna mendapatkan gambaran awal dari jabaran visi, misi dan program kepala daerah terpilih.
2. Penyiapan rancangan rencana strategis SKPD (rancangan Renstra SKPD), yang dilakukan oleh seluruh SKPD. Penyusunan rancangan Renstra SKPD bertujuan untuk merumuskan visi, misi, tujuan strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD, agar selaras dengan program prioritas kepala daerah terpilih.
3. Penyusunan rancangan RPJM Daerah. Tahap ini merupakan upaya mengintegrasikan rancangan awal RPJM Daerah dengan rancangan Renstra SKPD, yang menghasilkan rancangan RPJM Daerah.
4. Musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) jangka menengah daerah. Kegiatan ini dilaksanakan guna memperoleh berbagai masukan dan komitmen dari seluruh pemangku kepentingan pembangunan atas rancangan RPJM Daerah.
5. Penyusunan rancangan akhir RPJM Daerah, dimana seluruh masukan dan komitmen hasil musrenbang jangka menengah daerah menjadi masukan utama penyempurnaan rancangan, menjadi rancangan akhir RPJM Daerah. Rancangan akhir RPJM Daerah disampaikan oleh kepala Bappeda kepada kepala daerah terpilih.
6. Penetapan PERDA tentang RPJM Daerah, dibawah koordinasi kepala SKPD yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi hukum. Rancangan akhir RPJM Daerah beserta lampirannya disampaikan kepada DPRD sebagai inisiatif pemerintah daerah, untuk diproses lebih lanjut menjadi PERDA tentang RPJM Daerah.

Gambaran Tahapan penyusunan RPJMD adalah:



Kerangka outline RPJMD adalah seperti berikut:

- Bab I      Pendahuluan
- Bab II     Gambaran umum kondisi daerah
- Bab III    Visi dan misi
- Bab IV    Strategi pembangunan daerah
- Bab V     Arah kebijakan keuangan daerah, arah pengelolaan pendapatan dan belanja daerah, serta kebijakan umum anggaran
- Bab VI    Arah kebijakan umum

Bab VII Program pembangunan daerah menurut urusan program-program pembangunan, kegiatan kerangka regulasi, kerangka investasi pemerintah dan layanan umum yang dilengkapi dengan pendanaan dan sasaran yang bersifat indikatif

Bab VIII Penutup

Sedangkan perbandingan isi dari RPJM Daerah dibandingkan dengan RPJM Nasional adalah sebagai berikut:

Isi RPJM Nasional:	Isi RPJM Daerah:
Penjabaran visi, misi, program Presiden Berpedoman pada RPJP Nasional	Penjabaran visi, misi, program Kepala Daerah Berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional
1. Strategi Pembangunan Nasional	1. Strategi Pembangunan Daerah
2. Kebijakan Umum	2. Kebijakan Umum
3. Kerangka Ekonomi Makro	3. Arah Kebijakan Keuangan Daerah
4. Program-program <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kementerian</li> <li>- Lintas Kementerian</li> <li>- Lintas Kewilayahan</li> </ul> Yang memuat kegiatan pokok dalam: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kerangka Regulasi</li> <li>- Kerangka Anggaran</li> </ul>	4. Program-program - SKPD <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lintas SKPD</li> <li>- Kewilayahan</li> <li>- Lintas Kewilayahan</li> </ul> Yang memuat kegiatan pokok dalam: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kerangka Regulasi</li> <li>- Kerangka Anggaran</li> </ul>

## F. Tahapan Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Posisi Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan penjabaran RPJMN dan RPJMD yang menjadi pedoman dalam penyusunan RAPBN dan RAPBD. Proses penyusunan RKP dan RKPD dilakukan melalui Musrenbang.

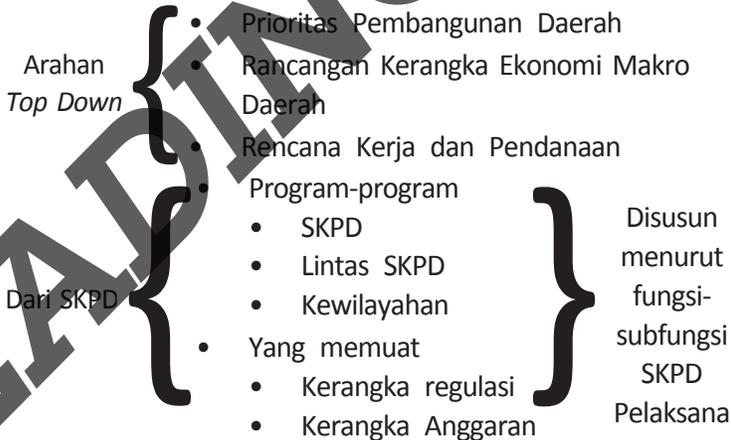
UU Nomor 17 Tahun 2004 pasal 17 ayat (2) menyebutkan bahwa RKPd sebagai pedoman penyusunan RAPBD, maka RKPd memuat hal-hal yang harus diperjuangkan oleh tim pemerintah daerah pada saat duduk bersama dengan DPRD menyusun RAPBD.

Penyusunan rancangan RKPd dilakukan melalui proses pembahasan yang terkoordinasi antara Bappeda dengan seluruh SKPD melalui Musrenbang di daerah masing-masing.

Musrenbang berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan kesepakatan antar pelaku pembangunan tentang rancangan RKPd, yang menitikberatkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kegiatan antar kementerian/lembaga/SKPD dan antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional dan daerah.

UU Nomor 25 Tahun 2004, Pasal 5 ayat (3) menjelaskan bahwa RKPd merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Gambaran penyusunan RKPd, adalah sebagai berikut:



Dalam penyusunan RKPd, pemerintah daerah harus mempertimbangkan:

1. Amanat peraturan perundang-undangan yang terdiri dari:
  - a. Urusan Wajib, khusus untuk pelayanan dasar dengan mengacu pada standar pelayanan minimal.
  - b. Urusan pilihan sesuai dengan kekhasan dan sumber keunggulan daerah.

2. Kondisi, strategi dan sasaran yang diperoleh dari proses perencanaan teknokratik:
  - a. Analisis ekonomi daerah
  - b. Estimasi pendapatan asli daerah
  - c. Survei kebutuhan/kepuasan masyarakat.
3. Kontribusi terhadap sasaran pembangunan nasional yang tercantum dalam RPJM Nasional dan/atau RKP.

Penjelasan lebih rinci tentang RKPD akan dibahas pada Bab selanjutnya.

## G. Proses Pengambilan Keputusan dalam Penyusunan Perencanaan

Perencanaan dan pengambilan keputusan adalah dua hal yang tidak dipisahkan, karena perencanaan adalah bagian dari pengambilan keputusan. Suatu rencana dapat dilaksanakan apabila telah diterima oleh para pemangku kepentingan (*stakeholders*). Dalam hal ini diperlukan proses interaktif antar semua yang berkepentingan dengan rencana tersebut melalui proses pengambilan keputusan. Tujuan pengambilan keputusan adalah mempertimbangkan semua hal-hal yang berpengaruh terhadap rencana, atau dengan kata lain memilih tindakan untuk menyelesaikan permasalahan.

Perencanaan adalah suatu proses pengambilan keputusan untuk hal-hal yang berhubungan dengan masa depan. Oleh karena itu, prosesnya cukup rumit. Pengambilan keputusan yang berhubungan dengan kebutuhan sesaat atau jangka pendek tidak masuk kategori perencanaan. Demikian pula halnya dengan pengambilan keputusan yang memiliki dampak jauh ke depan, tetapi karena proses penyusunannya lebih pendek tidak dikategorikan sebagai perencanaan. Karena sifatnya sama, yaitu memilih tindakan untuk menyelesaikan permasalahan, ada juga yang menganggap perencanaan identik dengan pengambilan keputusan.

Perencanaan terkait dengan penyelesaian permasalahan di masa yang akan datang sehingga berisikan tindakan yang akan dilakukan di masa datang dan dampaknya juga baru terlihat di masa depan. Hal

ini tidak berarti perencanaan tidak memperhatikan apa yang sedang terjadi saat ini, karena permasalahan di masa yang akan datang adalah produk dari apa yang terjadi saat ini dan pengaruh faktor luar.

Pengambilan keputusan sering dikaitkan dengan kebutuhan mendadak, terutama untuk mengatasi permasalahan jangka pendek. Tindakan yang dipilih segera dilaksanakan atau berlaku dan dampaknya juga segera terasa. Kalaupun pengambilan keputusan itu juga berisikan tindakan di masa yang akan datang, seringkali tindakan itu berupa regulasi atau pengulangan atau bersifat rutin, berbeda dengan perencanaan di mana tindakan itu bersifat variatif (berbeda untuk kurun waktu atau kondisi yang berbeda). Berdasarkan kurun waktu yang dicakup, proses perencanaan membutuhkan waktu yang lebih lama dibandingkan proses pengambilan keputusan. Alat analisis yang digunakan juga seringkali berbeda, misalnya perencanaan membutuhkan kemampuan untuk melakukan proyeksi, sedangkan dalam pengambilan keputusan (di luar perencanaan), analisis seperti itu belum tentu dibutuhkan. Secara singkat, pengambilan keputusan ditujukan untuk menyelesaikan suatu *masalah* sedangkan perencanaan ditujukan untuk mencapai suatu *tujuan* tertentu di masa yang akan datang. Perlu diingat bahwa tujuan dalam perencanaan juga untuk menyelesaikan masalah, hanya umumnya masalahnya bersifat jangka panjang. Oleh karena itu, faktor-faktor yang harus diperhatikan pun menjadi lebih banyak.

Dalam konteks Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menyusun RPJP, RPJM dan RKP/RKPD sebagai rencana tahunan. Dalam setiap proses penyusunan dokumen rencana tersebut diperlukan koordinasi antar instansi pemerintah dan partisipasi seluruh pelaku pembangunan, melalui suatu forum yang disebut sebagai musyawarah perencanaan pembangunan atau Musrenbang.

Musrenbang ini dapat dilihat sebagai suatu proses pengambilan keputusan karena melalui musrenbang dapat terkumpul berbagai usulan-usulan, masukan-masukan, prioritas pembangunan dari berbagai sumber (dinas-dinas sektoral, masyarakat dan organisasi masyarakat) dan tingkat administrasi pemerintahan (mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, sampai tingkat pusat).

**READING COPY**

# Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah

## A. Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 pasal 1 ayat (5) menyebutkan “Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, Pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.”

Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah adalah kepala daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah. Pejabat pengelola keuangan daerah (PPKD) adalah Kepala SKPD yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah. Peraturan menteri dalam negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan bahwa

asas umum pengelolaan keuangan daerah yaitu keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat. Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut:

1. Secara tertib adalah bahwa keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
2. Taat pada peraturan perundang-undangan adalah pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
3. Efektif adalah merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil (membandingkan *output* dengan *outcome*).
4. Efisien yaitu merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu (membandingkan *input* dengan *output*)
5. Ekonomis merupakan perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga terendah.
6. Transparan adalah merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.
7. Bertanggung jawab adalah merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
8. Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang objektif.
9. Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
10. Manfaat untuk masyarakat adalah bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

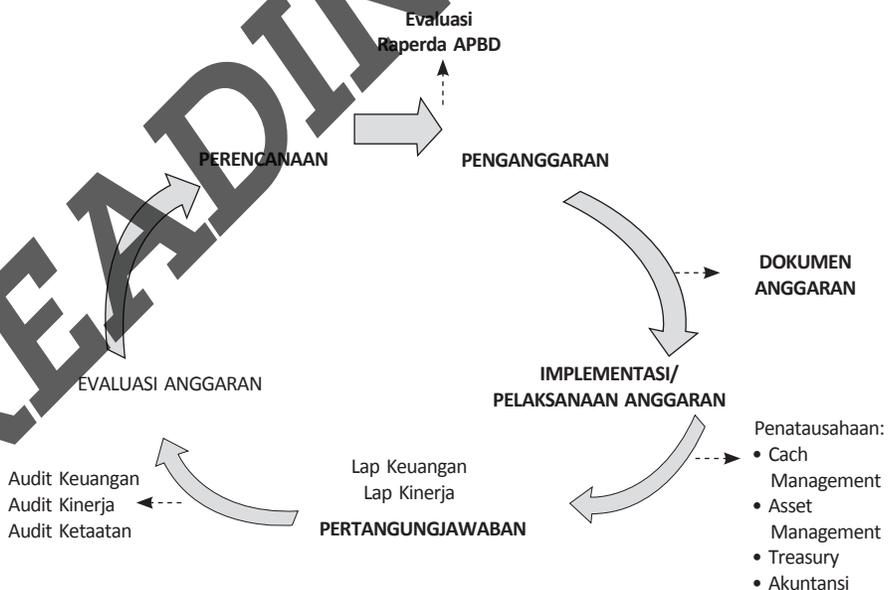
Pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dengan fungsi-fungsi manajemen yang dikenal selama ini. Dalam suatu organisasi, pada

dasarnya manajemen dapat diartikan sebagai suatu proses yang melibatkan orang-orang untuk menentukan, menginterpretasikan dan mencapai tujuan-tujuan organisasi yang telah ditetapkan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penyusunan personalia atau kepegawaian (*staffing*), pengarahan dan kepemimpinan (*leading*) dan pengawasan (*controlling*).

Begitu pula dalam pengelolaan keuangan daerah, fungsi manajemen tersebut diwujudkan dalam siklus pengelolaan keuangan daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan tertib, taat pada peraturan, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat.

Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, Pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah yang gambarannya adalah sebagai berikut:



## B. Perencanaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien dan tepat sasaran maka diperlukan perencanaan pengelolaan keuangan daerah serta keseragaman peraturan yang berlaku guna tercapainya tujuan otonomi daerah dan menghindarkan dari ketimpangan permasalahan antar wilayah. Perencanaan tersebut harus mencakup penyelenggaraan perencanaan makro atau perencanaan yang berada pada tataran kebijakan daerah atas semua fungsi pemerintahan dan meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam daerah masing-masing.

Perencanaan daerah akan menghasilkan rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di daerah dengan melibatkan masyarakat.

Adapun tujuan perencanaan pengelolaan keuangan adalah untuk:

1. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan.
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah.
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Perencanaan pengelolaan keuangan pemerintah daerah akan tergambar di dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), yang di dalam penyusunannya harus mempertimbangkan sinergitas antara perencanaan pusat dan daerah yaitu:

1. Keterkaitan antar wilayah dari segi sosial, ekonomi, budaya dan politik sebagai perwujudan wawasan nusantara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Potensi strategis di setiap wilayah.
3. Tujuan dan sasaran pembangunan setiap wilayah.
4. Rencana tata ruang dan pola pemanfaatan ruang yang optimal.
5. Keterkaitan lintas sektor dan lintas wilayah secara lebih efektif dan efisien.

Di dalam penyusunan APBD, terdapat beberapa prinsip yang harus diperhatikan yaitu:

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

Adapun permasalahan yang menjadi prioritas dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah adalah:

1. Masih tingginya pengangguran terbuka.
2. Masih besarnya jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan.
3. Masih rentannya keberlanjutan investasi dan rendahnya daya saing ekspor.
4. Pemenuhan kebutuhan energi di dalam negeri masih terkendala.
5. Rendahnya produktivitas pertanian dalam arti luas dan belum terkelolanya sumber daya alam dan potensi energi terbarukan secara optimal.
6. Kualitas pendidikan dan kesehatan rakyat masih relatif rendah.
7. Penegakan hukum dan reformasi birokrasi belum didukung secara optimal.
8. Masih rendahnya rasa aman, kurang memadainya kekuatan pertahanan dan keamanan serta masih adanya potensi konflik horizontal.
9. Belum memadainya kemampuan dalam menangani bencana.
10. Masih perlunya upaya pengurangan kesenjangan antar wilayah khususnya di daerah perbatasan dan wilayah terisolir.
11. Dukungan infrastruktur yang masih belum memadai.

Sehubungan dengan permasalahan di atas maka prioritas pembangunan pengelolaan keuangan daerah adalah:

1. Peningkatan investasi, ekspor dan kesempatan kerja. Difokuskan pada peningkatan daya tarik investasi dalam dan luar negeri, pengurangan hambatan pokok pada prosedur perizinan, administrasi perpajakan, kepastian dan lain-lain.
2. Revitalisasi pertanian, perikanan, kehutanan dan pembangunan pedesaan. Difokuskan pada peningkatan produksi pangan, akses rumah tangga terhadap pangan, produktivitas, perikanan dan lain-lain.
3. Percepatan pembangunan infrastruktur dan peningkatan pengelolaan energi. Difokuskan pada peningkatan pelayanan infrastruktur sesuai dengan standar pelayanan minimal, daya saing sektor riil dan lain-lain.
4. Peningkatan akses dan kualitas pendidikan dan kesehatan. Difokuskan pada akselerasi penuntasan wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun yang merata dan bermutu, peningkatan ketersediaan dan lain-lain.
5. Peningkatan efektivitas penanggulangan kemiskinan. Difokuskan pada stabilisasi harga bahan pokok, mendorong pertumbuhan yang berpihak pada rakyat miskin dan lain-lain.
6. Pemberantasan korupsi dan percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi. Difokuskan pada penindakan terhadap pelaku tindak pidana korupsi, peningkatan kualitas pelayanan publik dan lain-lain.
7. Penanganan bencana, pengurangan resiko bencana dan peningkatan pemberantasan penyakit menular.

Dari dokumen perencanaan di atas maka pemerintah daerah akan melanjutkan kepada langkah-langkah berikut dalam penyusunan APBD yaitu:

1. Penyusunan kebijakan umum APBD (KUA).
2. Penyusunan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS).
3. Penyusunan dan penyampaian surat edaran kepala daerah kepada seluruh SKPD tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD.
4. Penyusunan rancangan PERDA tentang APBD.
5. Penyusunan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

6. Penyampaian rancangan PERDA tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

## C. Pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Untuk anggaran pemerintah pusat, pelaksanaan APBN dimulai dengan diterbitkannya Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran/DIPA. Segera setelah suatu tahun anggaran dimulai (1 Januari tahun berjalan), maka DIPA harus segera diterbitkan untuk dibagikan kepada satuan-satuan kerja sebagai pengguna anggaran pada kementerian/lembaga.

Seperti pada pemerintah pusat, pemerintah daerah juga harus menempuh cara yang sama, dengan sedikit tambahan prosedur. Setelah terbit PERDA tentang APBD, SKPD wajib menyusun DPA. Dengan demikian maka fleksibilitas penggunaan anggaran diberikan kepada pengguna anggaran. DPA disusun secara rinci menurut klasifikasi organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja disertai indikator kinerja. Dokumen ini disertai dengan rencana penarikan dana untuk mendanai kegiatan dan apabila dari kegiatan tersebut menghasilkan pendapatan maka rencana penerimaan kas (pendapatan) juga harus dilampirkan. Jika DIPA bagi kementerian/lembaga sudah dapat dijadikan dokumen untuk segera melaksanakan anggaran pemerintah pusat, pada pemerintah daerah masih diperlukan Surat Penyediaan Dana (SPD).

SPD merupakan suatu dokumen yang menyatakan tersedianya dana untuk melaksanakan kegiatan. SPD ini diperlukan untuk memastikan bahwa dana yang diperlukan melaksanakan kegiatan sudah tersedia pada saat kegiatan berlangsung. Setelah DPA dan SPD terbit, maka masing-masing satuan kerja wajib melaksanakan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya.

Selanjutnya atas pelaksanaan kegiatan oleh satuan kerja, ada dua sistem yang terkait dengan pelaksanaan anggaran, yaitu sistem penerimaan dan sistem pembayaran.

1. Sistem penerimaan

Seluruh penerimaan daerah harus disetor ke rekening kas umum daerah dan tidak diperkenankan digunakan secara langsung oleh satuan kerja yang melakukan pemungutan (asas bruto). Oleh karena itu, penerimaan wajib disetor ke rekening kas umum selambat-

lambatnya pada hari berikutnya. Dalam rangka mempercepat penerimaan pendapatan, bendahara umum daerah (BUD) dapat membuka rekening penerimaan pada bank. Bank yang bersangkutan wajib menyetorkan penerimaan pendapatan setiap sore hari ke rekening kas umum daerah.

## 2. Sistem pembayaran

Belanja membebani anggaran daerah setelah barang/jasa diterima. Oleh karena itu terdapat pengaturan yang ketat tentang sistem pembayaran. Dalam sistem pembayaran terdapat dua pihak yang terkait, yaitu pengguna anggaran barang dan BUD. Terdapat 2 (dua) cara pembayaran, yaitu pembayaran yang dilakukan secara langsung oleh BUD kepada yang berhak menerima pembayaran atau lebih dikenal dengan sistem langsung (LS). Pembayaran dengan sistem LS dilakukan untuk belanja dengan nilai yang cukup besar atau di atas jumlah tertentu. Cara lainnya adalah dengan menggunakan uang persediaan (UP) melalui bendahara pengeluaran. Pengeluaran dengan UP dilakukan untuk belanja yang nilainya kecil di bawah jumlah tertentu untuk membiayai keperluan sehari-hari perkantoran. Pelaksanaan anggaran dilakukan dengan mengikuti suatu sistem dan prosedur akuntansi. Sistem ini diperlukan untuk tujuan tiga hal, yaitu:

- a. Untuk menetapkan prosedur yang harus diikuti oleh pihak-pihak yang terkait sehingga jelas pembagian kerja dan tanggung jawabnya.
- b. Untuk terselenggaranya pengendalian intern dalam menghindari terjadinya penyelewengan.
- c. Untuk menghasilkan laporan keuangan pemerintah daerah yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

## D. Penatausahaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan perundang-undangan yang berlaku menyebutkan pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran, bendahara penerimaan/bendahara pengeluaran dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang/barang/ kekayaan daerah wajib menyelenggarakan penatausahaan.

Penatausahaan merupakan prosedur pada saat kegiatan menerima, menyimpan, menyetor, membayar, menyerahkan mencatat, mempertanggungjawaban dan melaporkan.

Penatausahaan merupakan lanjutan dari pelaksanaan APBD yang proses secara umumnya adalah:

1. Sekretaris daerah memulai kegiatan penatausahaan dengan memberikan persetujuan pengesahan DPA SKPD.
2. PPKD/Kepala SKPKD mengesahkan DPA-SKPD dan anggaran kas.
3. PPKD/Kepala SKPKD selaku bendahara umum daerah/BUD menerbitkan SPD.
4. PPTK/Bendahara di seluruh SKPD menyiapkan dokumen SPP-LS.
5. Bendahara penerimaan dan pengeluaran diusulkan PPKD kepada kepala daerah untuk ditetapkan sebagai bendahara untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran SKPD. Bendahara pengeluaran mengajukan SPP-UP/GU/TU (sistem UYHD) dan SPP.
6. Bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran adalah pejabat fungsional. Baik secara langsung maupun tidak langsung dilarang melakukan kegiatan perdagangan pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan, serta membuka rekening/giro pos atau menyimpan uang pada suatu bank atau lembaga keuangan lainnya atas nama pribadi.
7. Bendahara dalam melaksanakan tugasnya dapat dibantu oleh bendahara penerimaan pembantu dan/atau bendahara pengeluaran pembantu.
8. Bendahara secara fungsional bertanggung jawab kepada PPKD selaku BUD.
9. Bendahara secara administratif bertanggung jawab kepada kepala SKPD.
10. Kepala SKPD mengajukan SPM-UP/GU/TU dan SPM-LS.
11. PPKD selaku Kuasa BUD Menerbitkan SP2D.
12. PPK SKPD mencatat dan membukukan serta dan menyiapkan laporan keuangan SKPD, serta melaksanakan anggaran yang dimuat dalam DPA SKPD. Kepala SKPD menetapkan pejabat yang melaksanakan tata usaha keuangan pada SKPD sebagai PPK SKPD, yang mempunyai

tugas meneliti kelengkapan SPP-LS (pengadaan barang), UP, GU, TU dan SPP-LS gaji tunjangan dan lainnya. Melakukan verifikasi SPP, menyiapkan SPM, melakukan verifikasi harian atas penerimaan, melaksanakan proses akuntansi dan menyiapkan laporan SKPD.

13. Kepala SKPD menyusun Pertanggungjawaban dana (SPJ).
14. PPKD/kepala SKPKD/BUD menyusun laporan keuangan dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Salah satu tahapan penting dalam tahap tersebut adalah penatausahaan yang dilakukan oleh bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran, yang kegiatannya adalah:

1. Penatausahaan bendahara penerimaan

Bendahara penerimaan wajib menyelenggarakan penatausahaan terhadap seluruh penerimaan dan menyetorkan seluruh penerimaan yang menjadi tanggungjawabnya. Prosedur penatausahaan bendahara penerimaan merupakan prosedur yang digunakan untuk menatausahakan kegiatan menerima, menyimpan, menyetor, membayar, menyerahkan dan mempertanggungjawabkan penerimaan uang yang berada dalam pengelolaan bendahara penerimaan.

Dokumen yang digunakan pada prosedur penatausahaan bendahara penerimaan terdiri atas:

- a. Anggaran kas.
- b. Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA-SKPD).
- c. Buku Kas Umum (BKU) Penerimaan.
- d. Buku Rekapitulasi Penerimaan Harian (RPH).
- e. Surat Ketetapan Pajak Daerah (SKP-Daerah).
- f. Surat Ketetapan Retribusi (SKR).
- g. Surat Tanda Setoran (STS).
- h. Bukti penerimaan lainnya yang sah.
- i. Nota kredit/bukti setoran.
- j. Buku simpanan/bank.
- k. Perincian penerimaan per rincian obyek.
- l. Register penerimaan kas.

Adapun prosedur penatausahaan bendahara penerimaan terdiri atas:

- a. Prosedur penerimaan setoran melalui bendahara penerimaan.
- b. Prosedur penerimaan setoran melalui bendahara penerimaan pembantu.
- c. Prosedur penerimaan setoran melalui badan, lembaga keuangan, atau kantor pos.
- d. Prosedur Pertanggungjawaban penerimaan setoran.

2. Penatausahaan bendahara pengeluaran

Prosedur penatausahaan bendahara pengeluaran merupakan prosedur yang digunakan untuk menatausahakan kegiatan menerima, menyimpan, menyetor, membayar, menyerahkan dan mempertanggungjawabkan pengeluaran uang yang berada dalam pengelolaan bendahara pengeluaran.

Dokumen yang digunakan pada prosedur penatausahaan bendahara pengeluaran terdiri atas:

- a. Anggaran kas.
- b. Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA-SKPD).
- c. Surat Penyediaan Dana (SPD).
- d. Register SPD.
- e. Surat Permintaan Pembayaran (SPP), terdiri atas:
  - 1) SPP-Uang Persediaan (SPP-UP).
  - 2) SPP-Ganti Uang Persediaan (SPP-GU).
  - 3) SPP-Tambahan Uang (SPP-TU).
  - 4) SPP-Langsung (SPP-LS).
- f. Register SPP.
- g. Surat Perintah Membayar (SPM).
- h. Register SPM.
- i. Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D).
- j. Register SP2D.
- k. Buku Kas Umum Pengeluaran.
- l. Buku Kas Umum Pengeluaran Pembantu.
- m. Buku Pembantu Simpanan/Bank
- n. Buku Pembantu Panjar.
- o. Buku Pembantu Pajak PPN/PPh.

- p. Berita Acara Pemeriksaan Kas.
- q. Register Penutupan Kas.
- r. Rincian Pengeluaran per Rincian Obyek.
- s. Kartu Pengendalian Kredit Anggaran.
- t. Laporan Pertanggungjawaban Pengeluaran.
- u. Surat pengesahan Pertanggungjawaban pengeluaran.

Adapun prosedur penatausahaan bendahara pengeluaran yaitu:

- a. Prosedur penerbitan Surat Penyediaan Dana (SPD).
- b. Prosedur penerbitan Surat Permintaan Pembayaran (SPP).
- c. Prosedur penerbitan Surat Perintah Membayar (SPM).
- d. Prosedur Penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D)
- e. Prosedur Penggunaan Dana.
- f. Prosedur Pertanggungjawaban Penggunaan Dana.

## E. Pelaporan Pengelolaan Keuangan Daerah

Laporan keuangan pemerintah daerah merupakan salah satu wujud bentuk Pertanggungjawaban pemerintah daerah atas penggunaan keuangan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan operasional pemerintah daerah. Hal tersebut menjadi tolak ukur kinerja untuk dapat di Pertanggungjawaban pada setiap akhir tahun anggaran. Tujuan umum pelaporan keuangan daerah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang ada.

Laporan keuangan pemerintah daerah harus disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) dan setiap tahun akan diperiksa oleh BPK dan setelah itu di Pertanggungjawaban ke DPRD Provinsi/ kabupaten/kota. Laporan keuangan tersebut setidaknya-tidaknya terdiri dari:

1. Laporan Realisasi Anggaran (LRA).
2. Neraca.
3. Laporan Arus Kas (LAK).
4. Laporan Perubahan Saldo (SAL).

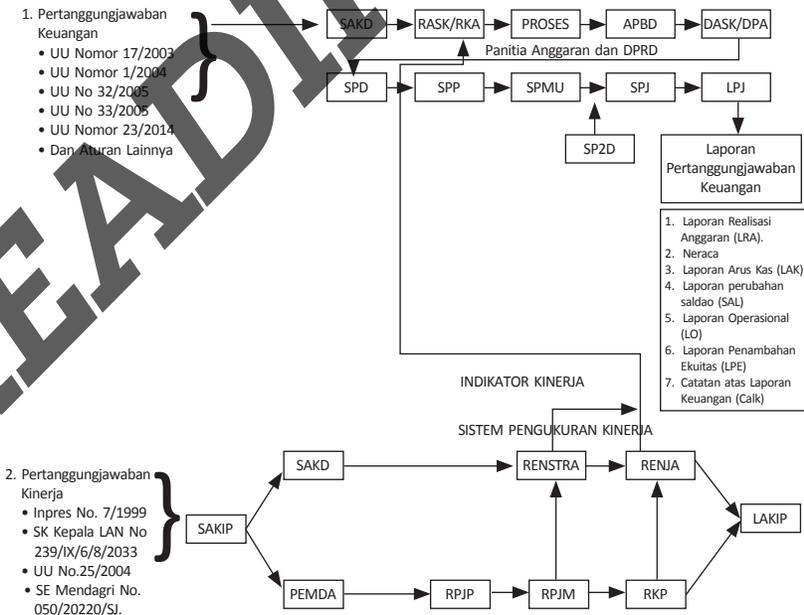
5. Laporan Operasional (LO).
6. Laporan Perubahan Ekuitas (LPE).
7. Catatan atas Laporan Keuangan(CaLk).

## F. Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Daerah

Dengan munculnya era otonomi daerah dalam bidang keuangan, pemerintah daerah mempunyai kebebasan untuk mengelola keuangan daerahnya sendiri. Pemerintah daerah bisa merencanakan sendiri, melaksanakan sendiri serta mempertanggungjawabkan sendiri.

Sesuai dengan regulasi yang ada, saat ini di pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, baik di tingkat kementerian maupun di tingkat SKPD dituntut 2 (dua) jenis Pertanggungjawaban yaitu: Pertanggungjawaban keuangan dan Pertanggungjawaban kinerja. Gambaran menyeluruh dari Pertanggungjawaban keuangan dan kinerja pemerintah daerah adalah sebagai berikut.

### PERTANGGUNGJAWABAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH



## 1. Pertanggungjawaban Keuangan

Pertanggungjawaban keuangan diatur di dalam paket regulasi keuangan yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 25 Tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2005 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan tersebut mengatur mulai dari perencanaan sampai pelaporan yang penjelasannya adalah sebagai berikut.

- a. Pemerintah daerah memulai kegiatannya dimana setiap SKPD mengajukan rencana kegiatan kerja dengan menyusun dokumen anggaran yaitu RKA.
- b. Seluruh dokumen RKA tersebut dikumpulkan/kompilasi dan dikoordinir oleh TAPD untuk dibahas dan diajukan ke DPRD.
- c. DPRD akan membentuk alat kelengkapan organisasinya yaitu Badan Anggaran (Banggar) serta komisi untuk membahas usulan pemerintah daerah tersebut (RKA).
- d. DPRD akan membahas usulan anggaran atau RKA tadi dengan tim TAPD dan masing-masing SKPD.
- e. Setelah melalui pembahasan yang panjang maka usulan RKA tadi akan menjadi usulan APBD. Usulan APBD pemerintah kabupaten dan kota akan dievaluasi oleh pemerintah Provinsi. Sedangkan usulan APBD Provinsi akan dievaluasi oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri. Setelah dievaluasi, oleh pemerintahan yang lebih tinggi, usulan tersebut akan dikembalikan kepada pemerintah Provinsi/kabupaten/kota untuk dilakukan perbaikan sesuai hasil evaluasi serta mendapat pengesahan dari DPRD.
- f. Setelah disahkan maka APBD akan dirinci menjadi dokumen pelaksanaan anggaran (DPA), yang merupakan dokumen terinci dari masing-masing SKPD.
- g. Sebelum dicairkan pemerintah daerah cq. Kepala DPPKAD/kepala bagian/kepala biro keuangan akan menerbitkan Surat Penyediaan Dana (SPD).

- h. Untuk pencairan dana, PPTK, bendahara pengeluaran SKPD mengajukan atau membuat Surat Permintaan Pencairan (SPP).
- i. Setelah itu dibuatkan Surat Perintah Membayar (SPM).
- j. Kemudian dibuatkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D).
- k. Pencairan dana di atas akan dicatat di dalam buku-buku serta dilaporkan dalam laporan Pertanggungjawaban keuangan.

## 2. Pertanggungjawaban Kinerja.

Peraturan yang mengatur keseluruhan Pertanggungjawaban kinerja adalah Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Sistem ini dimulai dari perencanaan sampai pelaporan. Perencanaan pembangunan daerah akan menghasilkan rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), rencana pembangunan jangka menengah (RPJM), rencana strategis (Renstra), rencana kerja pemerintah (RKP) dan rencana kinerja (Renja).

Adapun urutan pelaksanaan dari Pertanggungjawaban kinerja adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah daerah diwajibkan menyusun RPJP yang merupakan penjabaran tujuan daerah ke dalam visi, misi dan arah pembangunan daerah.
- b. Berdasarkan RPJP tersebut, pemerintah daerah menyusun RPJM yang mempunyai periode 5 (lima) tahun. RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah, RPJM Daerah, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum dan program SKPD, lintas SKPD dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.
- c. Setelah itu menyusun Renstra yang mempunyai periode 5 (lima) tahun, yang isinya adalah perencanaan lebih lengkap dibanding RPJM. Renstra pada tingkat daerah memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi yang disusun dengan berpedoman pada RPJM Daerah dan bersifat indikatif. Sedangkan renstra SKPD pada tingkat daerah memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan

tugas dan fungsi SKPD serta berpedoman kepada RPJM daerah dan bersifat indikatif.

- d. RKP Daerah merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP Pusat yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.
- e. Setelah itu disusunlah Renja yang berisikan laporan rencana setiap tahun. Renja pada tingkat daerah disusun dengan berpedoman pada Renstra dan mengacu pada prioritas pembangunan daerah dan pagu indikatif, serta memuat kebijakan, program dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun partisipasi masyarakat. Sedangkan Renja SKPD disusun dengan berpedoman kepada Renstra SKPD dan mengacu kepada RKP, memuat kebijakan, program dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.
- f. Setelah rencana kinerja dilaksanakan maka disusunlah laporan hasil kegiatan tersebut dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). LAKIP merupakan bagian dari pertanggung jawaban keuangan pemerintah daerah.

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) merupakan dasar dari penyusunan sistem pengelolaan keuangan, dimana setiap kegiatan yang akan diusulkan dalam kegiatan keuangan harus mempunyai kinerja yang jelas. Indikator kinerja terdiri dari *input*, *proses output*, *outcome*, *benefit* dan *impact*. Evaluasi kinerja ini dapat dilakukan sendiri oleh para penyelenggara pemerintah daerah dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja.

Pemerintah daerah wajib mempertanggungjawabkan pelaksanaan APBD, baik dalam bentuk laporan keuangan maupun laporan kinerja. Laporan keuangan disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), sedangkan laporan kinerja disusun sesuai dengan peraturan pemerintah yang mengatur tentang laporan kinerja instansi pemerintah. Pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD berupa laporan keuangan yang disampaikan ke DPRD adalah laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK. Laporan keuangan yang telah diaudit ini selambat-lambatnya disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Laporan keuangan disampaikan ke DPRD dalam rangka Pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan keuangan selama satu tahun anggaran. Selain laporan keuangan tersebut, juga dilampirkan ikhtisar laporan keuangan perusahaan daerah seperti PDAM dan satuan kerja lainnya yang pengelolaannya diatur secara khusus seperti Badan Layanan Umum Daerah (BLUD).

## G. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan pemerintah daerah setiap tahun akan mengalami 2 (dua) kali pengawasan yaitu dari pihak internal (APIP) dan pihak eksternal (BPK). Pemeriksaan APIP dilakukan dalam tahun berjalan karena itu disebut *interim audit* sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh pihak eksternal dilakukan setelah tahun berjalan disebut *post audit*. Dasar hukum pemeriksaan internal audit yaitu PP Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pembinaan dan Pengawasan dan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah serta PP nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sedangkan dasar hukum untuk eksternal adalah undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara oleh BPK.

## H. Permasalahan Pengelolaan Keuangan Daerah

Beberapa isu-isu aktual yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah saat ini adalah:

1. Belum seluruh pejabat pengelola keuangan daerah memahami instrumen pengelolaan keuangan daerah.
2. Sistem pengelolaan keuangan daerah, dalam kenyataan belum dapat membuat penatausahaan keuangan daerah lebih efektif dan efisien. Hal ini dilatarbelakangi oleh masih maraknya korupsi dan penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan keuangan daerah.
3. Pengelolaan keuangan daerah dalam kenyataannya membuat para pelaku atau pejabat pengelola keuangan daerah tidak melaksanakan tugasnya dengan baik karena proses pelaksanaan keuangan sedikit

akan tetapi proses Pertanggungjawaban penggunaan anggaran sangat kompleks.

4. Pengelolaan keuangan daerah dalam kenyataan membuat pejabat dan pegawai merasa takut untuk mengelola anggaran karena prosedurnya sangat memakan waktu dan tenaga, sehingga mengakibatkan substansi kegiatan atau program kurang dipertimbangkan aspek kualitasnya, lebih mengutamakan prosedurnya.
5. Sistem pengelolaan keuangan daerah perlu dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan terbaru pedoman pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah yaitu yang hampir sebagian besar merupakan hambatan dalam pelaksanaan.
6. Sistem pengelolaan keuangan daerah dalam kenyataan masih berorientasi pada penertiban penatausahaan dan Pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah, daripada nilai kemanfaatan dari penggunaan anggaran itu sendiri untuk mencapai taraf hidup pegawai dan masyarakat secara menyeluruh.
7. Munculnya kekhawatiran pegawai daerah dalam mengelola keuangan berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Hal tersebut berdampak terhadap rendahnya penyerapan anggaran. Selain itu juga mengakibatkan kesulitan mencari orang yang mampu dan bersedia menjadi penyelenggara keuangan daerah.

Pemerintah daerah perlu lebih mengefektifkan pengelolaan keuangan daerah. Untuk itu, diperlukan sosialisasi kepada seluruh pegawai daerah terutama bagi para pejabat yang berhubungan dengan pengelolaan keuangan daerah secara langsung. Selain itu, berbagai hambatan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah perlu segera dilakukan tindakan perbaikan dan penataan, agar pelaksanaan penatausahaan keuangan daerah dapat lebih berdayaguna dan berhasil guna.

# Sistem Anggaran Pemerintah Daerah

**S**iklus dan proses penganggaran di setiap negara berbeda satu dengan yang lainnya, namun pada dasarnya mempunyai urutan yang sama makna dan tujuannya.

Penyusunan sistem anggaran pemerintah daerah dapat dibagi menjadi 4 (empat) tahapan, yaitu:

## A. Penyusunan Anggaran

Tahapan penyusunan anggaran terdiri dari pengumpulan aspirasi masyarakat melalui forum pertemuan komunitas penyusunan kegiatan oleh SKPD (dinas, instansi) sampai dengan penyiapan draft

usulan APBD diserahkan oleh kepala daerah (pihak eksekutif) kepada DPRD (pihak legislatif) untuk dibahas dan disetujui bersama.

Dalam proses penyusunan anggaran yang memerlukan waktu beberapa bulan, tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) yang beranggotakan unsur-unsur dari sekretariat daerah, BAPPEDA dan dinas atau badan pengelola keuangan dan aset daerah mempunyai fungsi dan peranan yang sangat penting.

Walaupun masyarakat dimintai pendapatnya dalam proses penentuan prioritas program namun pada akhirnya proses penyusunan program dilakukan secara tertutup di masing-masing SKPD.

Pelaku-pelaku kunci (*key person*) yang terlibat dalam penyusunan anggaran pemerintahan provinsi/kabupaten/kota adalah:

1. Pihak eksekutif (gubernur/bupati/walikota, sekretaris daerah, TAPD, SKPD, Bappeda dan DPKD)
  - a. Kepala daerah  
Kepala daerah adalah pengambil keputusan utama dalam menentukan kegiatan dan pelayanan publik yang akan disediakan oleh pemerintah daerah untuk suatu periode waktu tertentu. Dalam hal ini kepala daerah harus segera menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) paling lambat 3 (tiga) bulan setelah terpilih. Dokumen ini nantinya akan menjadi rujukan dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Setelah selesai penyusunan APBD untuk suatu tahun anggaran tertentu, kepala daerah segera mengajukan Rancangan PERDA tentang APBD disertai dokumen pendukungnya kepada DPRD.
  - b. Sekretaris daerah (Sekda)  
Dalam kaitannya dengan penyusunan anggaran daerah, sekretaris daerah merupakan koordinator TAPD yang mempunyai tugas antara lain menyampaikan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) kepada DPRD. Kebijakan umum anggaran adalah dokumen yang akan dijadikan landasan utama dalam penyusunan RAPBD.
  - c. TAPD  
TAPD yang diketuai oleh sekretaris daerah bertugas untuk menyusun Kebijakan Umum Anggaran dan mengkompilasikan Rencana Kerja Anggaran setiap Satuan Kerja (RKA-SKPD) menjadi RAPBD.

d. SKPD

SKPD adalah unit kerja pemerintahan daerah yang merupakan pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dan mempunyai tugas untuk menyusun dan melaksanakan anggaran pada unit kerja yang bersangkutan.

Jumlah SKPD untuk suatu pemerintahan daerah dapat berbeda-beda antara satu dengan lainnya tergantung pada struktur organisasi pemerintahan di daerah masing-masing.

e. Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA)

BAPPEDA dari suatu pemerintahan daerah merupakan unit perencanaan daerah yang mempunyai tugas antara lain untuk menyiapkan berbagai dokumen perencanaan yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan musyawarah perencanaan dan pembangunan di daerah, menyelenggarakan prioritas musrenbang dan mengkoordinasikan antara hasil musrenbang dan usulan dari setiap satuan kerja sehingga tersusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

f. Dinas Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD)

DPKAD adalah unit kerja pada suatu pemerintahan daerah yang bertugas antara lain menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah (APBD) dan berfungsi sebagai bendahara umum daerah. DPKAD bertanggung jawab untuk menyusun laporan keuangan yang merupakan Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

2. Pihak DPRD

Pihak DPRD yang terlibat dalam penyusunan anggaran pemerintah daerah antara lain adalah:

a. Panitia Anggaran (Badan Anggaran) DPRD

Panitia Anggaran (Badan Anggaran) DPRD adalah suatu tim khusus yang bertugas untuk memberikan saran dan masukan kepada kepala daerah tentang penetapan, perubahan dan perhitungan APBD yang diajukan oleh pemerintah daerah sebelum ditetapkan dalam rapat paripurna.

b. Komisi DPRD

Komisi-komisi di lingkungan DPRD adalah alat kelengkapan DPRD yang dibentuk untuk memperlancar tugas-tugas DPRD dalam bidang pemerintahan, perekonomian dan pembangunan, keuangan, investasi daerah, serta kesejahteraan masyarakat.

Dalam proses penetapan anggaran komisi merupakan kelompok kerja yang bersama-sama dengan semua SKPD terkait membahas RKA-SKPD.

Siklus penyusunan anggaran terdiri dari persiapan, penyusunan anggaran, pembahasan pemerintah dan DPRD, pengesahan/penetapan, pelaksanaan anggaran, penatausahaan anggaran, Pertanggungjawaban anggaran, serta pengawasan anggaran. Berikut ini akan ditampilkan tabel yang akan memuat proses penyusunan anggaran, yaitu:

NO.	AKTIVITAS PELAKSANA	SUMBER	DOKUMEN	KETERANGAN
1.	Pemerintah Daerah dan DPRD	Rencana strategis daerah, Hasil Penjaringan Aspirasi masyarakat, Laporan Kinerja Historis, Pokok-pokok pikiran DPRD, Kebijakan Keuangan Daerah	Berita acara (Nota Kesepahaman).	Pertengahan Juni sesuai UU Nomor 23 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
2.	Pemerintah daerah	KUA APBD	Berita acara kesepakatan.	
3.	TAPD	Perda Pengelolaan Keuangan, KUA APBD, Strategi dan Prioritas APBD, Keputusan kepala daerah tentang Standar Pelayanan Minimal, Tingkat Pencapaian Kinerja dan Standar Biaya	Surat Edaran (SE) kepala daerah ttg Pedoman Penyusunan Anggaran Unit Kerja	Juli-Agustus.
4.	SKPD	Perda struktur organisasi dan Tata Kerja, SE kepala daerah	Pernyataan anggaran	Agustus-september
5.	SKPD	Tujuan dan sasaran Unit kerja, SE kepala daerah	Pernyataan anggaran	September-Oktober
6.	SKPD	Program unit kerja, SE kepala daerah	Pernyataan anggaran	September-Oktober
7.	SKPD	Program unit kerja, SE kepala daerah	Pernyataan anggaran	September-Oktober

NO.	AKTIVITAS PELAKSANA	SUMBER	DOKUMEN	KETERANGAN
8.	TAPD	KUA APBD, Strategi dan Prioritas APBD, Anggaran SKPD	Rancangan Perda APBD	September-Oktober
9.	TAPD	Arah dan KUA APBD, Strategi dan Prioritas APBD, Anggaran SKPD	Rancangan Perda APBD	Oktober-November
10.	Pemerintah daerah	Rancangan APBD (RAPBD)	Rancangan Perda APBD	Minggu ke I Oktober (sesuai UU Nomor 23 tahun 2003 tentang Keuangan Negara)
11.	Badan Anggaran (Banggar) dan TAPD	Rancangan Perda APBD	Perda APBD	November-Desember

Berdasarkan tabel yang telah ditampilkan di atas, dapat diketahui jika siklus anggaran harus sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dari segi waktu dan tidak boleh mengesampingkan tujuan dan manfaat yang akan diperoleh dari penyusunan anggaran. Dalam proses penyusunan anggaran juga sangat dianjurkan untuk mempertimbangkan partisipasi dari level bawah untuk memperoleh masukan yang tepat sasaran (pendekatan *bottom-up*).

## B. Penetapan Anggaran

Penetapan anggaran merupakan tahapan yang dimulai ketika pihak pemerintah daerah menyerahkan usulan anggaran kepada pihak DPRD. Selanjutnya DPRD akan melakukan pembahasan untuk beberapa waktu. Selama masa pembahasan akan terjadi diskusi antara pihak Panitia (badan) Anggaran DPRD dengan TAPD dimana pada kesempatan ini pihak DPRD berkesempatan untuk menanyakan dasar-dasar kebijakan pemerintah daerah dalam membahas usulan anggaran tersebut.

## C. Pelaksanaan dan Penatausahaan Anggaran

Pelaksanaan Anggaran adalah tahapan yang dimulai sejak APBD disahkan melalui PERDA pada setiap akhir tahun sebelum tahun anggaran baru dimulai. Tahapan pelaksanaan berlangsung selama 1 (satu) tahun terhitung mulai awal tahun anggaran baru pada bulan Januari setiap tahunnya. Tahapan pelaksanaan ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab pihak pemerintah daerah melalui SKPD yang jumlahnya sesuai dengan struktur organisasi pemerintah daerah yang bersangkutan.

## D. Pemeriksaan Anggaran

Tahapan pemeriksaan mencakup antara lain penelaahan atas pelaksanaan anggaran untuk waktu satu tahun anggaran yang bersangkutan. Tahapan pemeriksaan terdiri dari pemeriksaan internal yang dilakukan oleh Inspektorat dan BPKP serta pemeriksaan eksternal oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

# Proses Penyusunan dan Penetapan APBD

## A. Pendahuluan

Fungsi penganggaran DPRD merupakan fungsi penyusunan dan penetapan APBD bersama-sama dengan pemerintah daerah. Dalam menjalankan fungsi ini, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif dan bukan reaktif & sebagai legitimator usulan APBD yang diajukan pemerintah daerah.

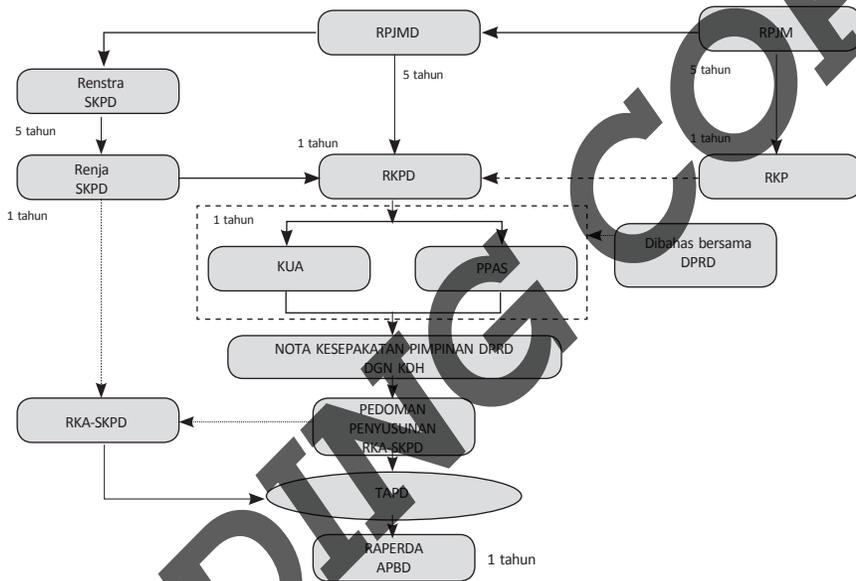
Fungsi penganggaran ini perlu memperoleh perhatian penuh, mengingat makna penting APBD antara lain sebagai berikut:

1. APBD sebagai fungsi kebijakan fiskal (fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi).
2. APBD sebagai fungsi investasi daerah.
3. APBD sebagai fungsi manajemen pemerintahan daerah (fungsi perencanaan, fungsi otorisasi, fungsi pengawasan).

Peran serta DPRD harus diwujudkan dalam tiap proses penyusunan APBD dengan menjunjung *fiduciary duty*. Prinsip-prinsip *universal good governance* dalam konteks GCG, yaitu *TARIF/RAFIT principles*, sangat tepat apabila dapat diterapkan secara nyata dalam menjalankan fungsi penganggaran ini.

Fungsi penganggaran dapat lebih berperan secara konkrit apabila memperoleh perhatian dan kecermatan dalam penyusunannya.

Kewenangan DPRD dalam penyusunan APBD terutama pada tahap KUA-PPAS pemerintah daerah yang prosesnya dapat digambarkan sebagai berikut.



Tahapan penyusunan APBD yang perlu mendapatkan perhatian adalah:

1. Penyusunan KUA (Kebijakan Umum APBD), antara lain:
  - a. Efektifitas pembentukan jaring asmara.
  - b. Eliminasi kepentingan individu, kelompok dan golongan.
  - c. Pembinaan penyusunan RPJMD dan Renstra-SKPD.
  - d. Peningkatan kapasitas pemerintah daerah dan DPRD dalam merumuskan KUA.
2. Penyusunan PPAS, antara lain:
  - a. Akuntabilitas terhadap nilai anggaran.
  - b. Kelengkapan data-data pendukung.

- c. Peningkatan kapasitas anggota DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun prioritas urusan dan program.
  - d. Kesesuaian antara prioritas program dengan kebutuhan rakyat.
3. RAPERDA APBD.
  4. Sosialisasi PERDA APBD.

Selain mempedomani dasar hukum tersebut, sebaiknya dalam menyusun APBD juga memperhatikan paradigma-paradigma penyusunan anggaran sektor publik seperti di bawah ini, yaitu:

1. Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.
2. Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dengan biaya rendah (*work better and cost less*).
3. Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
4. Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance budget*).
5. Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja.
6. Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi pelaksanaan untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan prinsip *value of money*.

## B. Proses Penyusunan APBD

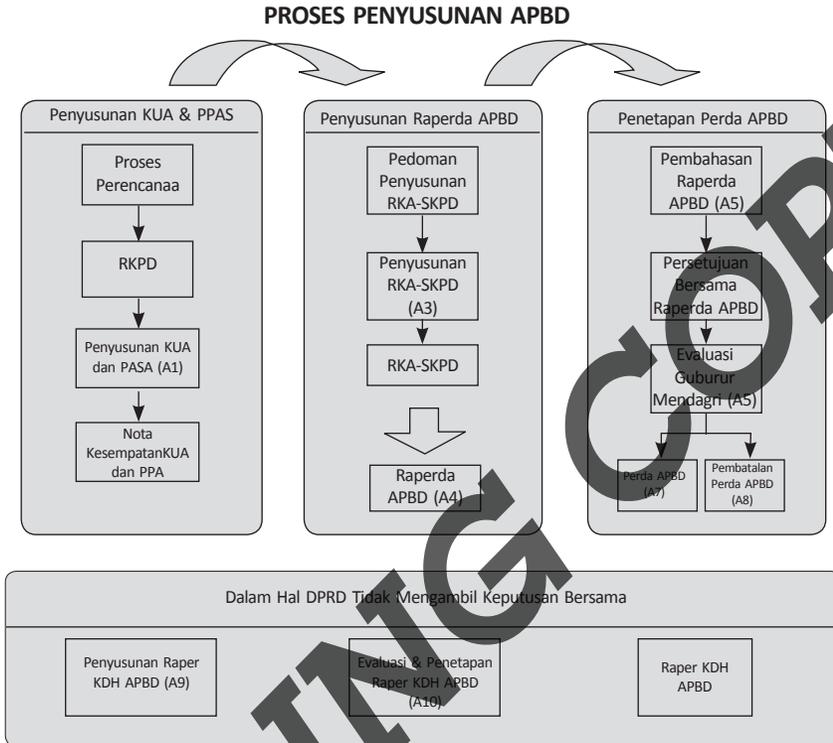
Proses penyusunan APBD dimulai dengan penyusunan rancangan kebijakan umum APBD (KUA) dan dokumen prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS). Kedua dokumen tersebut kemudian dibahas bersama DPRD untuk menghasilkan sebuah nota kesepakatan.

Berdasarkan nota kesepakatan tersebut, kepala daerah menyampaikan surat edaran yang berisi pedoman penyusunan RKA-SKPD yang kemudian ditindaklanjuti oleh SKPD dengan melakukan penyusunan RKA-SKPD.

PPKD melakukan kompilasi RKA-SKPD menjadi RAPERDA APBD untuk dibahas dan memperoleh persetujuan bersama dengan DPRD sebelum diajukan dalam proses evaluasi. Proses penetapan PERDA APBD baru dapat dilakukan jika menteri dalam negeri/gubernur menyatakan bahwa PERDA APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Dalam kasus tertentu dimana DPRD tidak mengambil keputusan bersama, kepala daerah dapat menyusun peraturan kepala daerah tentang APBD.

Proses Penyusunan APBD dapat digambarkan sebagai berikut:



Proses penyusunan rancangan APBD secara garis besar meliputi langkah-langkah sebagai berikut:

1. Penyusunan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD)
2. Penyusunan kebijakan umum anggaran (KUA) serta prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS)
3. Pembahasan KUA dan PPAS oleh pemerintah daerah dengan DPRD
4. Penyusunan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD.
5. Penyusunan rencana kerja anggaran (RKA-SKPD dan RKA PPKD)
6. Penyusunan rancangan PERDA tentang APBD.

Setiap langkah dalam proses penyusunan rancangan APBD di atas akan dijelaskan lebih lanjut pada bab-bab selanjutnya.

APBD merupakan dokumen perencanaan jangka pendek yang merupakan penjabaran perencanaan jangka menengah daerah. Pada dasarnya perencanaan jangka pendek merupakan rencana kegiatan pemerintah daerah untuk jangka waktu satu tahun yang selanjutnya disebut rencana kerja pemerintah daerah (RKPD).

Sebagai bagian dari kebijakan anggaran, pemerintah daerah menyampaikan rancangan kebijakan umum APBD (KUA) tahun anggaran berikutnya yang sejalan dengan RKPD kepada DPRD. Rancangan KUA selanjutnya dibahas dan disepakati bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD sebagai landasan penyusunan RAPBD.



Selanjutnya, penyusunan APBD didasarkan pada kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Oleh karena itu, anggaran belanja daerah harus diprioritaskan untuk melaksanakan kewajiban pemerintah daerah sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut dalam rangka penganggaran daerah yang diprioritaskan untuk urusan wajib, didasarkan pada prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) berdasarkan KUA yang telah disepakati menjadi plafon dan prioritas anggaran (PPA).

KUA dan PPA yang telah disepakati (nota kesepahaman) selanjutnya digunakan sebagai pedoman dalam perencanaan operasional anggaran. Selanjutnya KUA dan PPA menjadi bagian dari pedoman bagi SKPD dalam menyusun RKA-SKPD. Penyusunan RKA-SKPD merupakan bentuk pengalokasian sumber daya keuangan pemerintah daerah berdasarkan struktur APBD dan kode rekening yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peran dan fungsi anggaran DPRD dijalankan pada konsultasi publik yakni penjangkauan aspirasi masyarakat untuk input dalam penyusunan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD), kebijakan umum APBD, penetapan strategi dan prioritas APBD.

Sementara fungsi pengawasan dilakukan DPRD, pada saat mulai menyusun perencanaan APBD, implementasi APBD dan pelaporan perhitungan APBD.

Dalam penyusunan APBD, langkah penting yang harus dilakukan adalah memperhatikan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, mengatur 26 (dua puluh enam) rumpun urusan wajib yang perlu diselenggarakan oleh pemerintahan daerah. Urusan wajib dimaksud meliputi:

1. Pendidikan
2. Kesehatan.
3. Pekerjaan umum.
4. Perumahan.
5. Penataan ruang.
6. Perencanaan pembangunan.
7. Perhubungan.
8. Lingkungan hidup.
9. Pertanahan.
10. Kependudukan dan catatan sipil.
11. Pemberdayaan perempuan.
12. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera.
13. Sosial.
14. Ketenagakerjaan.
15. Ketahanan pangan.

16. Koperasi dan usaha kecil dan menengah.
17. Penanaman modal.
18. Kebudayaan.
19. Kepemudaan dan olah raga.
20. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri.
21. Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian dan persandian.
22. Pemberdayaan masyarakat dan desa.
23. Statistik.
24. Kearsipan.
25. Perpustakaan.
26. Komunikasi dan informatika.

Selain dua puluh enam urusan wajib pemerintahan daerah, peraturan pemerintah yang sama juga mengatur 8 (delapan) urusan pilihan yang dapat diselenggarakan pemerintah daerah, yang diselenggarakan berdasarkan keberadaan potensi daerah. Kedelapan urusan pilihan dimaksud mencakup:

1. Pertanian.
2. Kehutanan.
3. Pariwisata.
4. Perdagangan.
5. Perindustrian.
6. Ketransmigrasian.
7. Kelautan dan perikanan.
8. Energi dan sumber daya mineral.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, urusan wajib dan urusan pilihan di atas menjadi acuan dalam penyusunan anggaran belanja. Mata anggaran disesuaikan dengan nama urusan pemerintahan yang diserahkan kepada pemerintah daerah. Mata anggaran di luar dari nomenklatur urusan pemerintahan merupakan mata anggaran yang tidak sesuai dengan ketentuan dan dapat ditolak oleh DPRD pada saat pembahasan APBD.

Selain itu, penyusunan anggaran daerah disesuaikan dengan perencanaan pembangunan nasional sebagai satu kesatuan sistem perencanaan yang terintegrasi dalam pola perencanaan nasional sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan nasional yaitu rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJMN). Dengan demikian, rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJMD) merupakan penjabaran lebih lanjut dari rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJMN). Untuk itu RPJMD berfungsi sebagai:

1. Pedoman penyusunan visi dan misi serta program prioritas kepala daerah.
2. Pedoman penyusunan RPJM daerah.
3. Pedoman penyusunan rencana strategis SKPD.
4. Dasar evaluasi dan pelaporan kepala daerah.

## C. Proses Penetapan APBD

Proses penetapan APBD secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Penyampaian dan Pembahasan RAPERDA APBD.
  - a. Kepala daerah menyampaikan RAPERDA APBD kepada DPRD disertai penjelasan dan dokumen pendukungnya pada minggu pertama bulan Oktober untuk dibahas dalam rangka memperoleh persetujuan bersama.
  - b. Pembahasan tersebut menitikberatkan pada kesesuaian antara KUA dan PPAS dengan program dan kegiatan yang diusulkan dalam RAPERDA APBD.
2. Persetujuan RAPERDA APBD.
  - a. Pengambilan keputusan bersama DPRD dan kepala daerah terhadap RAPERDA APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Atas dasar persetujuan bersama tersebut, kemudian kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.
  - b. Apabila DPRD sampai batas waktu tersebut tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap RAPERDA

APBD, kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan, yang disusun dalam rancangan kepala daerah tentang APBD.

3. Evaluasi RAPERDA tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.
  - a. RAPERDA APBD pemerintah provinsi yang telah disetujui dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh gubernur harus disampaikan kepada menteri dalam negeri untuk di-*evaluasi* dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja. Evaluasi ini bertujuan demi tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur, serta untuk meneliti sejauh mana APBD provinsi tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan/atau PERDA lainnya. Hasil evaluasi ini sudah harus dituangkan dalam keputusan Menteri Dalam Negeri dan disampaikan kepada gubernur paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya RAPERDA APBD tersebut.
  - b. RAPERDA APBD pemerintah kabupaten/kota yang telah disetujui dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota harus disampaikan kepada gubernur untuk di-*evaluasi* dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja. Evaluasi ini bertujuan demi tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur, serta untuk meneliti sejauh mana APBD kabupaten/kota tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan/atau PERDA lainnya. Hasil evaluasi ini sudah harus dituangkan dalam keputusan gubernur dan disampaikan kepada bupati/walikota paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya RAPERDA APBD tersebut.
4. Penetapan PERDA tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.
  - a. Penetapan RAPERDA APBD dan Rapergub tentang penjabaran APBD menjadi PERDA dan peraturan gubernur paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.

- b. Penetapan RAPERDA APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD menjadi PERDA dan Peraturan Bupati/Walikota paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.

Setiap langkah dalam proses penetapan APBD di atas akan dijelaskan lebih lanjut pada bab-bab selanjutnya.

## D. Asas Umum dan Prinsip Disiplin Anggaran

### 1. Asas Umum Anggaran

Proses penyusunan dan pelaksanaan APBD hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan program dan kegiatan yang menjadi prioritas daerah yang bersangkutan dan tentunya harus memperhatikan asas umum APBD sebagai berikut:

- a. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.
- b. Penyusunan APBD berpedoman pada rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.
- c. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi.
- d. APBD, perubahan APBD dan Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan PERDA.
- e. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah baik dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa dianggarkan dalam APBD
- f. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara nasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan.
- g. Seluruh pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah dianggarkan secara bruto dalam APBD.
- h. Pendapatan daerah yang dianggarkan dalam APBD harus berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- i. Dalam penyusunan APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup.

- j. Penganggaran untuk setiap pengeluaran APBD harus didukung dengan dasar hukum yang melandasinya.
- k. Tahun anggaran APBD meliputi masa 1 (satu) tahun mulai tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember.

## 2. Prinsip Disiplin Anggaran

Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan kebijakan umum anggaran, skala prioritas dan penetapan alokasi serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Prinsip disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah, antara lain:

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

Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

**READING COPY**

# Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

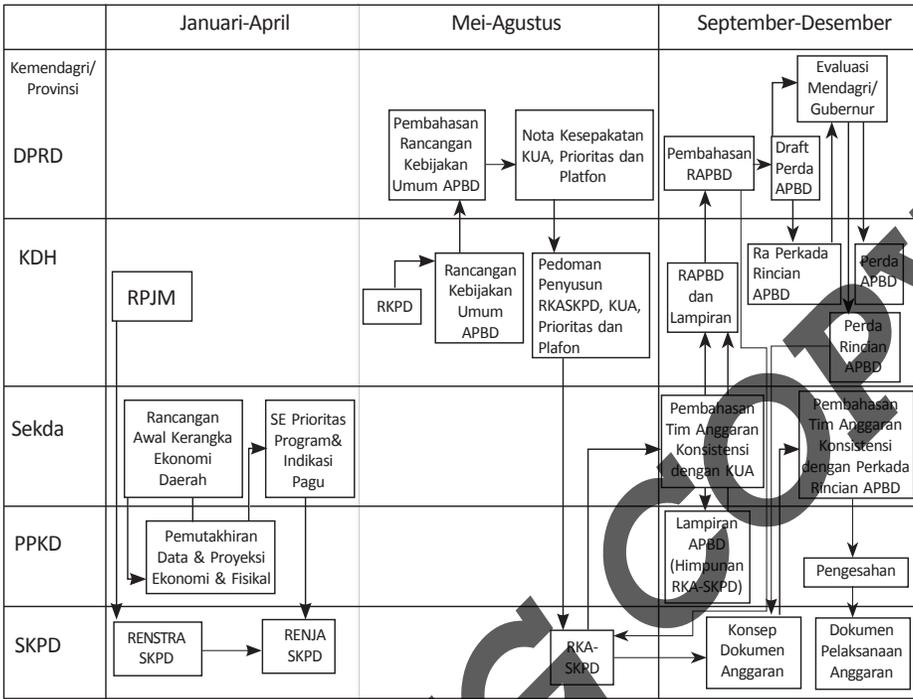
## A. Pengertian APBD

APBD merupakan wujud tahunan dari rencana jangka panjang daerah serta rencana jangka menengah yang dibuat dari visi dan misi kepala daerah. APBD dipersiapkan oleh pemerintah daerah, dibahas dan disetujui oleh DPRD sehingga pada akhirnya merupakan produk hukum berupa PERDA yang harus diikuti oleh segenap lembaga di daerah.

Dalam penyusunan APBD harus memperhatikan kebijakan dari pemerintah pusat berupa kebijakan pembangunan nasional dan keuangan daerah serta kerangka ekonomi makro dan prioritas pembangunan.

Gambaran tahapan penyusunan dan penetapan PERDA APBD adalah sebagai berikut:

## Diagram Proses Penyusunan Rancangan APBD



Dalam menyusun APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah dianggarkan dalam APBD harus berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Seluruh pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah dianggarkan secara *bruto* dalam APBD.

Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Sedangkan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan dekonsentrasi atau tugas pembantuan tidak dicatat dalam APBD. Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN yaitu mulai 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut.

Beberapa pengertian APBD menurut para ahli dan peraturan perundang-undangan yaitu:

1. Pengertian APBD menurut Bastian (2006), “APBD merupakan pengejawantahan rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun tahunan dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik”.
2. Sementara yang dikemukakan oleh Nordiawan, dkk (2007), “APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan PERDA”.
3. Sementara itu, menurut Mardiasmo (2005), “APBD merupakan wujud tahunan dari rencana jangka panjang daerah serta rencana jangka menengah yang dibuat dari visi dan misi kepala daerah. APBD dipersiapkan oleh pemerintah daerah, dibahas dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sehingga pada akhirnya merupakan produk hukum berupa PERDA yang harus diikuti oleh segenap lembaga di daerah. APBD 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”.
4. Peraturan menteri dalam negeri Nomor 13 Tahun 2006 menyebutkan “APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung 1 januari sampai 31 desember”.
5. UU Nomor 17 Tahun 2003 pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara menyebutkan “APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD”.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja serta pembiayaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan

dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

Sejalan dengan adanya pelimpahan sebagian wewenang pemerintahan dari pusat ke daerah terjadi perubahan dalam sumber pendapatan daerah, yakni dengan dimasukkannya komponen dana perimbangan dalam struktur APBD. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

## B. Prinsip-Prinsip APBD

Prinsip-prinsip dasar (asas) yang berlaku di bidang pengelolaan APBN berlaku juga dalam pengelolaan anggaran daerah (APBD), yaitu:

1. Kesatuan  
Asas ini menghendaki semua pendapatan dan belanja negara/daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.
2. Universalitas  
Asas ini mengharuskan setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.
3. Tahunan  
Asas ini membatasi masa berlakunya anggaran untuk satu tahun tertentu.
4. Spesialitas  
Asas ini mewajibkan kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.
5. Akrual  
Asas ini menghendaki anggaran satu tahun anggaran dibebani untuk pengeluaran yang seharusnya dibayar, atau menguntungkan anggaran untuk penerimaan yang seharusnya diterima, walaupun sebenarnya belum dibayar atau belum diterima pada kas.
6. Kas  
Asas ini menghendaki anggaran satu tahun anggaran dibebani pada saat terjadi pengeluaran/penerimaan uang dari/ ke kas daerah.

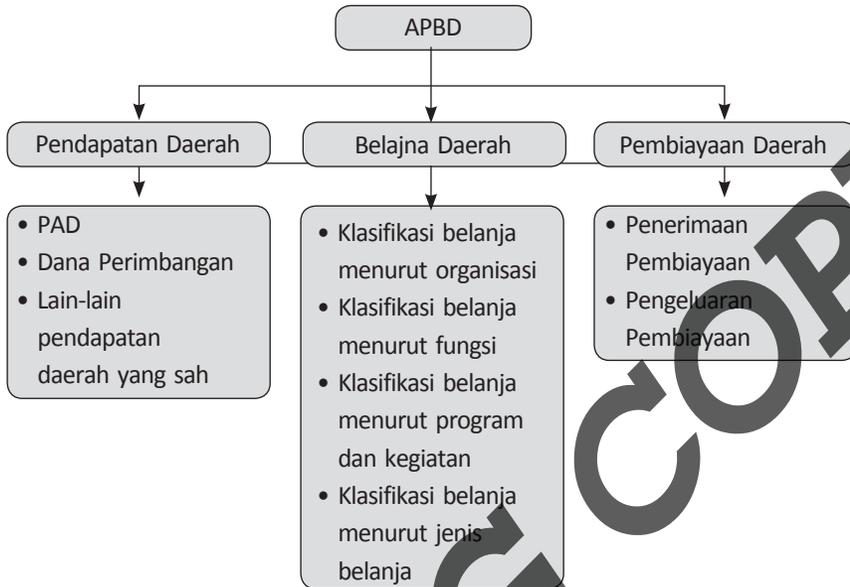
## C. Fungsi APBD

Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN yaitu mulai 1 Januari dan berakhir 31 Desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut. Berbagai fungsi APBD sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 3 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu:

1. Fungsi otorisasi  
Anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
2. Fungsi perencanaan  
Anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi pengawasan  
Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang ada.
4. Fungsi alokasi  
Anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
5. Fungsi distribusi  
Anggaran daerah harus mengandung arti/memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
6. Fungsi stabilisasi  
Anggaran daerah harus mengandung arti menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

## D. Struktur APBD

Gambaran umum dari struktur APBD adalah sebagai berikut:



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

### 1. Pendapatan daerah

#### 1. STRUKTUR PENDAPATAN

##### A. Pendapatan Asli Daerah:

1. Pajak Daerah
2. Restribusi Daerah
3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan
4. Lain-lain PAD yang Sah

##### B. Dana Pertimbangan:

1. Dana Bagi Hasil
2. Dana Alokasi Umum
3. Dana lokasi Khusus

##### C. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah:

1. Hibah
2. Dana Darurat
3. Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintahan Daerah lainnya.
4. Dana Penyesuaian dan Dana OTSUS
5. Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemda lainnya.

Pendapatan daerah seperti dimaksud meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.

Pendapatan daerah menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, jenis, objek dan rincian objek pendapatan.

Pendapatan daerah meliputi:

a. Pendapatan asli daerah terdiri dari:

- 1) Pendapatan pajak daerah.
- 2) Pendapatan retribusi daerah.
- 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- 4) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang meliputi:
  - a) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.
  - b) Hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.
  - c) Jasa giro.
  - d) Pendapatan bunga.
  - e) Tuntutan ganti rugi.
  - f) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
  - g) Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

b. Dana perimbangan meliputi:

- 1) Dana alokasi umum.
- 2) Dana alokasi khusus.
- 3) Dana bagi hasil.

c. Pendapatan lain-lain yang sah, meliputi:

- 1) Pendapatan hibah.
- 2) Pendapatan dana darurat.
- 3) Dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/ kota.
- 4) Bantuan keuangan dari provinsi atau dari pemerintah daerah lainnya.
- 5) Dana penyesuaian.
- 6) Dana otonomi khusus.

2. Belanja daerah.

**2. STRUKTUR BELANJA**

A. Belanja Tidak Langsung:

1. Belanja Pegawai
2. Belanja Bunga
3. Belanja Subsidi
4. Belanja Hibah
5. Belanja Bantuan Sosial
6. Belanja Bagi Hasil
7. Bantuan Keuangan
8. Belanja Tak Terduga

B. Belanja Langsung

1. Belanja Pegawai
2. Belanja Barang dan Jasa
3. Belanja Modal

Belanja daerah sebagaimana dimaksud meliputi semua pengeluaran uang 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 yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan berdasarkan PERDA yang bersangkutan. Belanja daerah untuk penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat yang diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal sesuai dengan yang ditetapkan dalam PERDA setempat.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 27, belanja daerah diklasifikasikan berdasarkan:

- a. Organisasi
- b. Fungsi
- c. Program dan kegiatan
- d. Jenis belanja

Klasifikasi belanja daerah menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pemerintahan daerah, sedangkan klasifikasi belanja menurut fungsi terdiri dari:

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

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tersebut dinyatakan bahwa klasifikasi belanja daerah, baik menurut urusan pemerintahan, organisasi, fungsi dan jenis belanja ditetapkan berdasarkan kebutuhan daerah setempat yang antara lain terdiri dari:

- a. Belanja aparatur daerah meliputi:
  - 1) Belanja administrasi umum terdiri dari:
    - a) Belanja pegawai.
    - b) Belanja barang dan jasa.
    - c) Belanja perjalanan dinas.
  - 2) Belanja operasi dan pemeliharaan, antara lain:
    - a) Belanja pegawai.
    - b) Belanja barang dan jasa.
    - c) Belanja perjalanan dinas.
    - d) Belanja pemeliharaan dan lain-lain.
  - 3) Belanja modal.
- b. Pelayanan publik, meliputi:
  - 1) Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan,
  - 2) Belanja tidak terduga.

Antara Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 dengan Peraturan menteri dalam negeri Nomor 13 Tahun terdapat perbedaan dalam menguraikan jenis belanja daerah.

Peraturan menteri dalam negeri nomor 13 tahun 2006 menggunakan istilah belanja langsung dan belanja tidak langsung.

- a. belanja langsung meliputi:
  - 1) belanja pegawai.
  - 2) belanja barang dan jasa.
  - 3) belanja modal.
- b. Belanja tidak langsung terdiri dari:
  - 1) Belanja pegawai
  - 2) Bunga
  - 3) Subsidi
  - 4) Hibah, bantuan sosial
  - 5) Belanja bagi hasil
  - 6) Bantuan keuangan.
  - 7) Belanja tak terduga.

Karena adanya perbedaan istilah tersebut akan menimbulkan perbedaan dalam penganggaran. Demikian juga dalam pencatatan dan pelaporan. Atas perbedaan tersebut pada akhir tahun, pemerintah daerah akan melakukan konversi atas perbedaan tersebut.

### 3. Pembiayaan daerah

Pembiayaan daerah seperti dimaksud adalah meliputi semua penerimaan uang yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

## 3. STRUKTUR PEMBIAYAAN

### A. Penerimaan Pembiayaan:

1. Selisih lebu perhitungan (SiLPA) Anggaran Tahun Sebelumnya
2. Pencairan Dana Cadangan
3. Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan
4. Penerimaan Pinjaman Daerah
5. Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman

### B. Pengeluaran Pembiayaan:

1. Pembentukan Dana Cadangan
2. Pernyataan Modal Pemerintah Daerah
3. Pembayaran Utang Pokok
4. Pemberian Pinjaman

### Pembiayaan Neto (A-B)

Pembiayaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 28 ayat (1) terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan daerah.

#### a. penerimaan pembiayaan daerah meliputi:

- 1) Sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) tahun lalu.
- 2) Pencairan/transfer dari dana cadangan.
- 3) Penerimaan pinjaman dan obligasi.
- 4) Hasil penjualan aset/kekayaan daerah yang dipisahkan.
- 5) Penerimaan kembali pemberian pinjaman.

#### b. Pengeluaran pembiayaan daerah meliputi:

- 1) Penyertaan modal.
- 2) Pembentukan/transfer ke dana cadangan.
- 3) Pembayaran utang pokok yang jatuh tempo.
- 4) Pemberian pinjaman.

## E. Peran APBD terhadap Perekonomian Daerah

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.

Keuangan daerah pada dasarnya adalah bagian dari sistem keuangan negara. APBD dapat mempengaruhi perekonomian daerah baik dari sisi pendapatan maupun belanja. APBD disusun untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dari sisi pendapatan, terdapat pengaruh pajak dan retribusi daerah terhadap perekonomian daerah. Pajak dan retribusi daerah yang dipungut secara membabi buta dan tidak memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan pendapatan yang baik, dapat menimbulkan *high cost economy* pada tingkat daerah. Sehingga pendapatan asli daerah yang tinggi tidak selalu berarti positif bagi perekonomian, karena dapat menimbulkan *disinsentif* untuk berusaha dan mengganggu pertumbuhan daerah dalam jangka menengah dan jangka panjang.

Pengaruh belanja pemerintah terhadap perekonomian daerah harus dilihat secara komprehensif dengan mendalami belanja ketiga tingkatan pemerintah (pusat, Provinsi, kabupaten/kota) di daerah. Alokasi belanja pemerintah yang lebih efisien dipastikan akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Desentralisasi fiskal yang memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengalokasikan dananya, pada dasarnya dapat mendorong peningkatan efisiensi belanja karena pemerintah daerah lebih tahu kebutuhan masyarakatnya dari pada pemerintah pusat.

**READING COPY**

# Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

## A. Tinjauan Umum Perencanaan dan Penganggaran

Anggaran pemerintah daerah merupakan alokasi pendanaan dari kegiatan yang telah direncanakan untuk dilaksanakan selama 1 tahun. Artinya, terdapat hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan penganggaran. Penganggaran yang baik haruslah dapat merefleksikan perencanaan yang telah disusun oleh setiap SKPD sesuai dengan Rencana Kerja SKPD.

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

Jangka Panjang Daerah (RPJPD) merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode 20 tahun. Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode 5 tahun dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan perencanaan tahunan daerah. Sedangkan perencanaan di tingkat SKPD terdiri dari: Rencana Strategi (Renstra) SKPD merupakan rencana untuk periode 5 tahun dan Rencana Kerja (Renja) SKPD merupakan rencana kerja tahunan SKPD.

Secara singkat, alur perencanaan dan penganggaran dapat dijelaskan dalam Gambar dibawah ini:

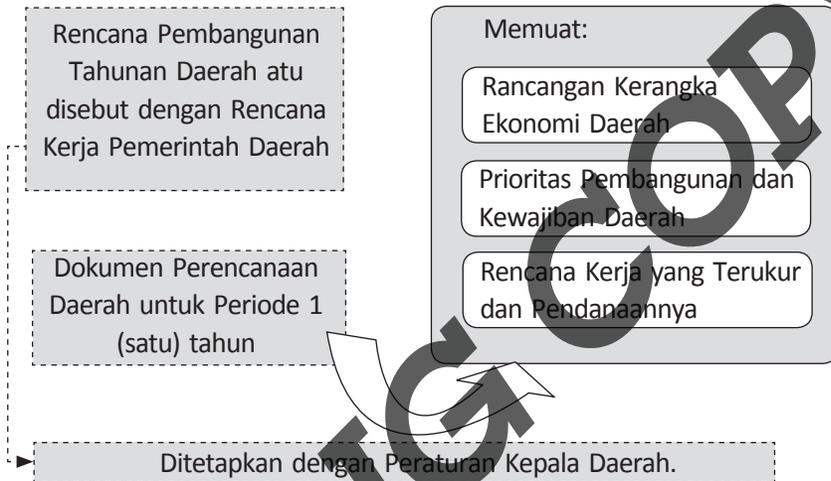


## B. Fungsi RKPD

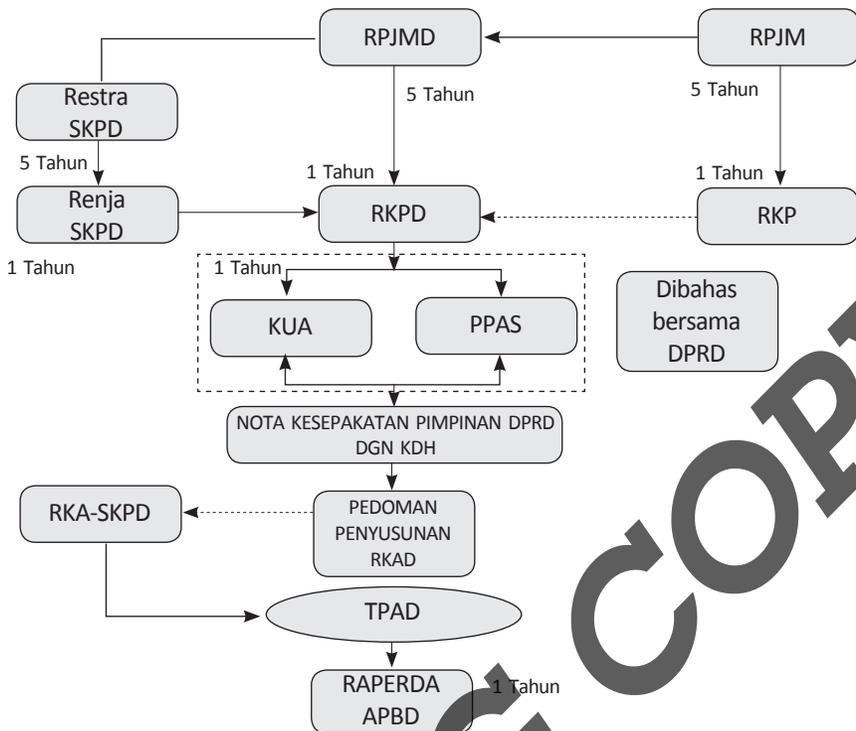
Berdasarkan UU Nomor Nomor 25 Tahun 2004 dan UU Nomor 3/2004, penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dimulai dengan kegiatan Bappeda menyusun rancangan awal RKPD. Selanjutnya, SKPD menyiapkan Rencana Kerja (Renja)-SKPD dan berpedoman pada Renstra-SKPD. Setelah Renja-SKPD tersusun, maka kepala Bappeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan Renja-SKPD.

Di dalam Peraturan menteri dalam negeri Nomor 54 Tahun 2010 dijelaskan bahwa RKPD merupakan penjabaran RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya dengan mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

## Rencana Kerja Pemerintahan Daerah (RKPD)



RKPD merupakan acuan bagi daerah dalam menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), dengan demikian Kepala daerah dan DPRD dalam menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA), serta penentuan Prioritas dan Pagu Anggaran Sementara (PPAS) didasarkan atas dokumen RKPD. KUA dan PPAS yang telah disepakati selanjutnya digunakan sebagai acuan dalam proses penyusunan APBD.



Dalam penyusunan RKPMD, penyiapan dokumen perencanaan daerah berwawasan waktu 1 tahun sebagai penjabaran RPJMD untuk tahun yang bersangkutan. RKPMD memiliki kedudukan dan fungsi sebagai berikut:

1. Menjabarkan rencana strategis ke dalam rencana operasional.
2. Memelihara konsistensi antara capaian tujuan perencanaan strategis jangka menengah dengan tujuan perencanaan dan penganggaran tahunan pembangunan daerah.
3. Mengarahkan proses penyusunan RENJA dan RKA-SKPD.
4. Menjadi dasar pedoman dalam penyusunan KUA, PPAS, RAPBD dan APBD.
5. Instrumen bagi pemerintah daerah untuk mengukur kinerja penyelenggaraan fungsi dan urusan wajib dan pilihan pemerintahan daerah.
6. Instrumen bagi pemerintah daerah untuk mengukur capaian target kinerja program pembangunan jangka menengah.
7. Instrumen bagi pemerintah daerah untuk mengukur capaian target standar pelayanan minimal dan mengukur kinerja pelayanan SKPD.

8. Instrumen bagi pemerintah daerah sebagai acuan LPPD kepada pemerintah, LKJ kepada DPRD dan ILPPD kepada masyarakat.
9. Menyediakan informasi bagi pemenuhan laporan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang perlu disampaikan kepada pemerintah pusat.

## **C. Kedudukan RKPD dalam Sistem dan Mekanisme Perencanaan serta Penganggaran Pembangunan Daerah**

Dalam tahapan penyusunan anggaran, setiap SKPD akan berpedoman pada RPJMD, dalam menyusun rencana kerja SKPD (Renja SKPD) yang kemudian digabungkan menjadi Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Dokumen RKPD merupakan perencanaan daerah 1 (satu) tahun yang memuat:

1. Rancangan kerangka ekonomi daerah,
2. Prioritas pembangunan dan kewajiban daerah,
3. Rencana kerja yang terukur dan pendanaannya.

RKPD merupakan salah satu dokumen penting suatu daerah, karena disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.

Untuk mendukung RKPD, SKPD menyusun rencana strategis (Renstra-SKPD) yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang bersifat indikatif sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.

Penyusunan Renstra-SKPD dimaksud berpedoman pada rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD). RPJMD memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum dan program SKPD, lintas SKPD dan program kewilayahan.

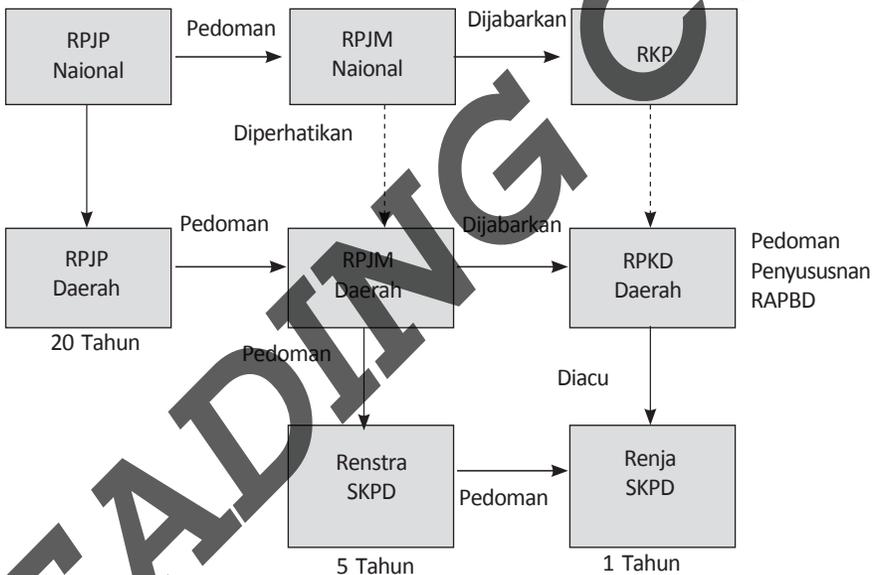
Pemerintah daerah menyusun RKPD yang merupakan penjabaran dari RPJMD dengan menggunakan bahan dari Renja SKPD untuk jangka waktu satu tahun yang mengacu kepada Renja Pemerintah.

Renja SKPD merupakan penjabaran dari Renstra SKPD yang disusun berdasarkan evaluasi pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan tahun-tahun sebelumnya.

RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas, pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Kewajiban daerah sebagaimana dimaksud di atas adalah mempertimbangkan prestasi capaian standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan. Penyusunan RKPD diselesaikan selambat-lambatnya akhir bulan Mei tahun anggaran sebelumnya. RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.



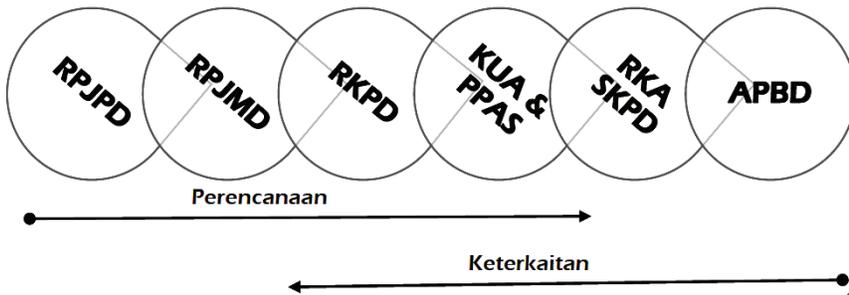
## D. Keterkaitan Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran

Perencanaan sebagai acuan bagi penganggaran pada dasarnya adalah proses untuk menyusun rencana pendapatan, belanja dan pembiayaan untuk suatu jangka waktu tertentu. Kebijakan Umum APBD (KUA) merupakan bagian dari dokumen perencanaan pembangunan daerah yang berfungsi sebagai pedoman dalam merencanakan pembangunan dan pengambilan kebijakan di daerah. Dokumen ini mempunyai fungsi yang sangat strategis karena menyangkut pilihan terhadap program, kegiatan dan kebijakan yang akan dilaksanakan oleh suatu pemerintah daerah. Oleh karena itu proses penyusunan dokumen perencanaan pembangunan haruslah betul-betul melibatkan partisipasi masyarakat, berdasarkan data yang akurat dan peka terhadap persoalan dan kebutuhan masyarakat sehingga substansi dari dokumen perencanaan mampu menjadi solusi dalam memecahkan persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masyarakat bukan justru menimbulkan persoalan baru di masyarakat.

Dokumen perencanaan pembangunan daerah dibuat secara berjenjang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan dalam rangka untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan (Pasal 260 UU Nomor 23 tahun 2014). Karena RAPBD merupakan dokumen perencanaan jangka pendek (1 tahun) yang menghendaki adanya Kebijakan Umum APBD (KUA) sebagai formulasi kebijakan anggaran dan perencanaan operasional anggaran, maka penyusunan KUA termasuk kategori formulasi kebijakan anggaran yang menjadi acuan dalam perencanaan operasional anggaran.

Formulasi kebijakan anggaran berkaitan dengan analisa fiskal, sedang perencanaan operasional anggaran lebih ditekankan pada alokasi sumber daya berdasarkan strategi dan prioritas. Oleh karena itu, penyusunan KUA dan PPAS harus didasarkan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai dokumen perencanaan lima tahun.

Sementara untuk perencanaan dan penganggaran daerah dalam satu tahun, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dari masing-masing Renja-SKPD) menjadi dasar untuk penyusunan KUA dan PPAS melalui tahapan musrenbang. Secara umum keterkaitan perencanaan dengan penganggaran dapat di lihat pada gambar berikut:

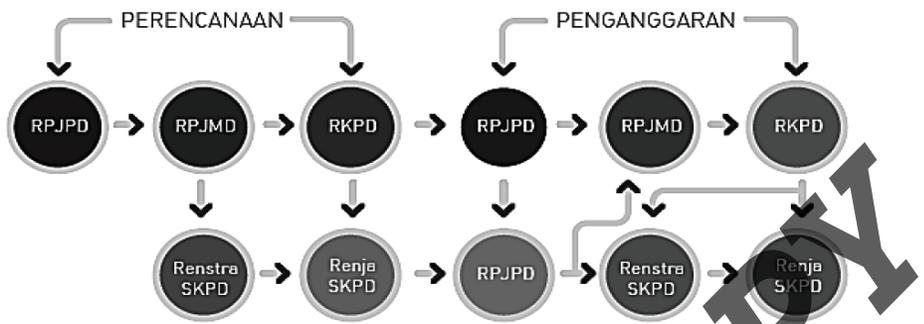


Dalam menyusun APBD langkah penting yang harus dilakukan adalah memperhatikan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang harus disikapi sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan nasional yaitu RPJP dan RPJM serta Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Upaya untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan dan penganggaran perlu memperhatikan hal-hal berikut ini:

1. Sejak awal penyusunan rencana, besaran sumber daya finansial atau pagu anggaran indikatif sudah diketahui sebagai faktor yang harus dipertimbangkan dalam pembahasan di musrenbang desa, kecamatan, forum SKPD dan musrenbang kabupaten/kota dan provinsi.
2. Prioritas kegiatan untuk setiap SKPD sudah sama formasinya sejak dari hasil RKPD, Renja SKP, hingga RKA- SKPD.
3. RKPD dan rencana renja yang disusun berdasarkan hasil musrenbang kabupaten/kota atau provinsi serta hasil forum SKPD mejadi rujukan utama dalam penyusunan dan pembahasan kebijakan umum APBD serta prioritas dan plafon anggaran SKPD.
4. DPRD maupun pemerintah daerah memahami bahwa pengawalan dan konsistensi prioritas kegiatan hasil perencanaan partisipasi sewaktu melaksanakan kegiatan penganggaran diperlukan.
5. *Output* setiap tahapan dalam proses penganggaran dapat diakses oleh setiap peserta perencanaan partisipasi. Setiap inkonsistensi materi dengan hasil perencanaan partisipasi wajib disertai dengan penjelasan resmi dari pemerintah dan atau DPRD (Asas transparansi dan Akuntabilitas dalam *good governance*).

Secara skematis keterkaitan antara perencanaan dengan penganggaran dapat dilihat pada gambar berikut ini:



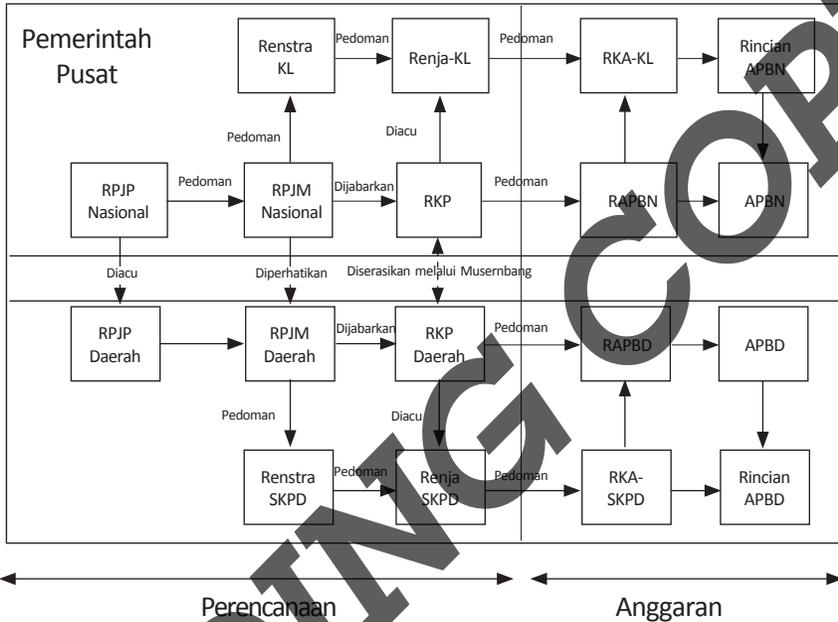
Sumber: Permendagri No. 13 Tahun 2006 (diolah)

Dalam sinkronisasi perencanaan pembangunan dan penganggaran harus menjamin adanya keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan dengan penganggaran, pelaksanaan dan evaluasi serta pengendalian.

1. RPJPD berfungsi sebagai:
  - a. Pedoman penyusunan visi, misi dan program prioritas para calon kepala daerah.
  - b. Pedoman dalam penyusunan RPJM Daerah.
  - c. RPJP provinsi menjadi acuan penyusunan RPJP kabupaten/kota.
2. RPJMD berfungsi sebagai:
  - a. Pedoman bagi Kepala SKPD untuk menyempurnakan rancangan renstra SKPD menjadi Renstra SKPD.
  - b. Bahan utama penyusunan RKPD.
  - c. Dasar evaluasi dan laporan pelaksanaan atas kerja kepala daerah.
  - d. RPJMD provinsi merupakan bahan masukan dalam penyusunan RPJMD kabupaten/kota.
3. RKPD digunakan sebagai:
  - a. Pedoman penyempurnaan rancangan renja SKPD.
  - b. Pedoman dalam penyusunan KUA dan PPAS dalam rangka penyusunan APBD tahun berjalan.
4. Perencanaan strategi - SKPD
  - a. Harus mempedomani RPJMD.
  - b. Merupakan penjabaran dari RPJMD diselaraskan dengan tugas pokok dan fungsi SKPD yang bersangkutan.

5. Rencana Kerja - SKPD.
  - a. Merupakan penjabaran dari Renstra-SKPD yang diselaraskan dan/atau dengan mempedomani pada RKPD.
  - b. Merupakan rencana kerja tahunan bagi SKPD yang diwujudkan dalam bentuk rencana kegiatan anggaran (RKA-SKPD).

Agar nampak jelas keterkaitan dokumen perencanaan dan penganggaran. maka dapat dilihat pada skema di bawah ini:



## E. Hubungan Rencana Pencapaian SPM dan Dokumen Perencanaan dan Penganggaran di Daerah

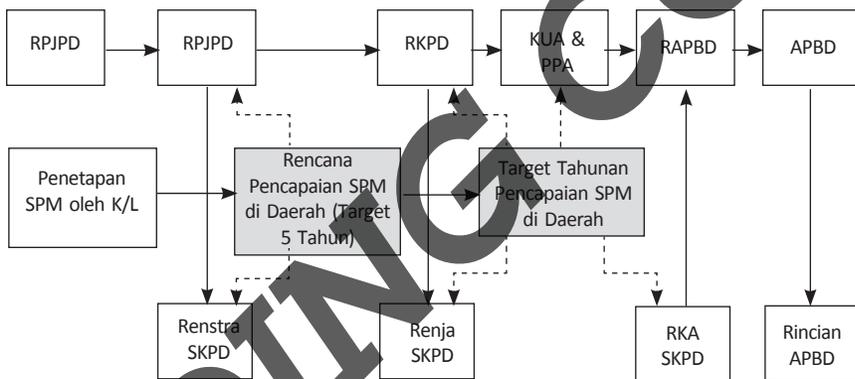
Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman dan Penyusunan Standar Pelayanan Minimal, dalam Pasal 9 dinyatakan bahwa:

*“Penyusunan rencana lima tahunan pencapaian SPM di tingkat pemerintah daerah dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Strategi SKPD (Renstra SKPD)”.*

Selanjutnya rencana lima tahunan pencapaian target SPM ini dituangkan menjadi rencana tahunan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), serta Rencana Kerja SKPD (Renja SKPD).

Dalam proses penganggaran, dengan menggunakan instrumen pendukung anggaran yang lain seperti standar satuan harga dan Analisa Standar Belanja (ASB) selanjutnya target tahunan pencapaian SPM yang telah dimuat dalam dokumen RKPD dan Renja SKPD dituangkan dalam Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) dan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD). Tingkat pencapaian target SPM di daerah ditetapkan dengan mempertimbangkan batas waktu pencapaian SPM sesuai dengan peraturan menteri dan kemampuan keuangan di masing-masing daerah.

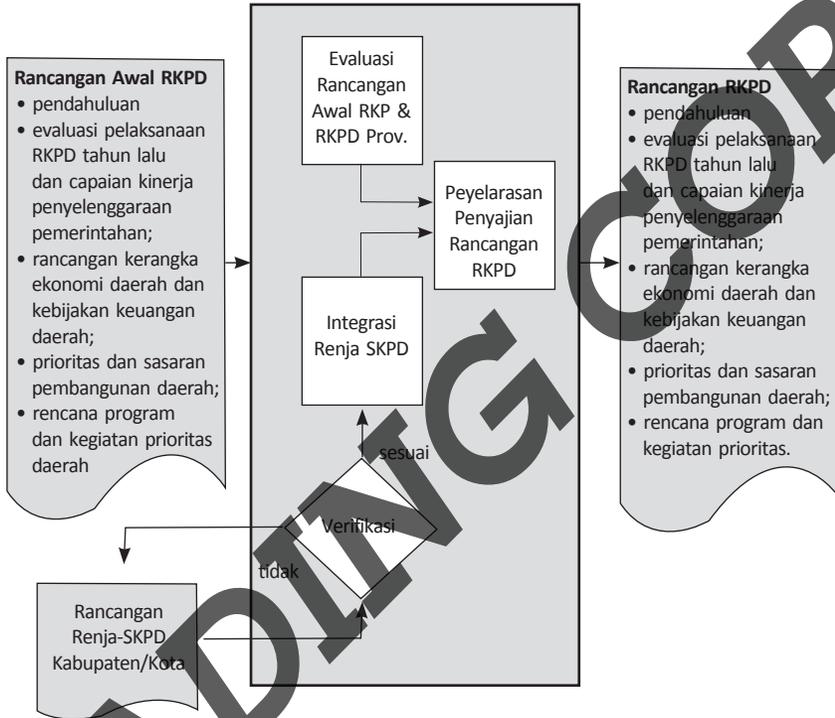
### Hubungan Rencana Pencapaian SPM di Daerah dan Dokumen Perencanaan dan Penganggaran



## F. Hubungan Target Tahunan Pencapaian SPM dan Dokumen Perencanaan Pembangunan Tahunan

Dokumen perencanaan pembangunan tahunan daerah terdiri dari: Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Kerja (Renja) SKPD. RKPD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun dan Renja SKPD adalah dokumen perencanaan SKPD untuk periode 1 (satu) tahun.

RPJMD dan Renja SKPD memiliki kaitan substansi yang sangat erat sehingga penyusunan kedua dokumen rencana tersebut sebaiknya dilakukan dalam waktu yang bersamaan. Penyusunan RKPDP dimulai dari penyusunan rancangan awal RKPDP dan berakhir pada penetapan RKPDP. Tahapan penyusunan rancangan RKPDP provinsi dan kabupaten/kota mencakup kegiatan evaluasi rancangan awal RKP dan rancangan awal RKP tahun rencana verifikasi dan integrasi rancangan Renja SKPD dan penyesuaian penyajian rancangan RKPDP, melalui proses sebagai berikut:



Pengintegrasian SPM dalam perencanaan tahunan daerah dilakukan pada waktu penyusunan Renja SKPD. Untuk menganalisis kinerja pelayanan SKPD digunakan beberapa indikator, antara lain mengacu pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) dan Indikator Kinerja Kunci (IKK) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008, dengan sasaran target sesuai dengan Renstra SKPD dan/atau berdasarkan atas hasil analisis standar kebutuhan pelayanan.

Analisis kinerja pelayanan SKPD berupa pengkajian terhadap capaian kinerja pelayanan SKPD dengan kinerja yang dibutuhkan

sesuai dan dampak yang ditimbulkan atas kinerja pelayanan tersebut serta mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi untuk penyusunan program dan kegiatan dalam rangka peningkatan pelayanan SKPD sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Hubungan target tahunan pencapaian SPM dan dokumen penganggaran tahunan di daerah harus masuk dalam dokumen penganggaran tahunan yang terdiri dari:

1. Kebijakan Umum APBD (KUA) adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun.
2. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) adalah rancangan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD sebelum disepakati dengan DPRD.
3. Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan dan rencana belanja program dan kegiatan SKPD sebagai dasar penyusunan APBD.
4. Penyusunan anggaran daerah (APBD) diawali dengan penyampaian kebijakan umum APBD sejalan dengan rencana kerja pemerintah daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD untuk dibahas dalam pembahasan pendahuluan RAPBD. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah daerah bersama dengan DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap SKPD dalam menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA-SKPD).

## **G. Proses penyusunan RKPD**

Proses penyusunan perencanaan di tingkat SKPD dan pemerintah daerah dapat diuraikan sebagai berikut:

1. SKPD menyusun rencana strategis (Renstra-SKPD) yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang bersifat indikatif sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.

2. Penyusunan Renstra-SKPD dimaksud berpedoman pada rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD). RPJMD memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum dan program SKPD, lintas SKPD dan program kewilayahan.
3. Pemerintah daerah menyusun rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari RPJMD dengan menggunakan bahan dari Renja SKPD untuk jangka waktu satu tahun yang mengacu kepada Renja Pemerintah.
4. Renja SKPD merupakan penjabaran dari Renstra SKPD yang disusun berdasarkan evaluasi pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan tahun-tahun sebelumnya.
5. RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas, pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.
6. Kewajiban daerah sebagaimana dimaksud di atas adalah mempertimbangkan prestasi capaian standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
7. RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.
8. Penyusunan RKPD diselesaikan selambat-lambatnya akhir bulan Mei tahun anggaran sebelumnya.
9. RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

# Kebijakan Umum APBD (KUA-APBD)

## A. Pendahuluan

Peraturan dan perundangan di era desentralisasi telah memperlihatkan komitmen politik pemerintah untuk menata kembali dan meningkatkan sistem, mekanisme, prosedur dan kualitas proses perencanaan dan penganggaran daerah. Ini dilakukan dengan tujuan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang lebih baik, demokratis, dan pembangunan daerah berkelanjutan.

Dalam peraturan tersebut penyusunan rencana, dilakukan dengan memadukan pendekatan teknokratis, demokratis, partisipatif, politis, *bottom-up*, dan *top down process*. Ini bermakna bahwa perencanaan daerah selain diharapkan memenuhi kaidah penyusunan rencana yang sistematis, terpadu, transparan dan akuntabel, konsisten dengan rencana

lainnya yang relevan, juga kepemilikan rencana (*sense of ownership*) menjadi aspek yang perlu diperhatikan. Keterlibatan stakeholder dan legislatif dalam proses pengambilan keputusan perencanaan menjadi sangat penting untuk memastikan rencana yang disusun mendapatkan dukungan optimal dari seluruh komponen masyarakat bagi implementasinya.

KUA, PPAS, RKA SKPD merupakan satu kesatuan dokumen rencana resmi daerah yang dipersyaratkan bagi penyusunan RAPBD. Sebagai suatu dokumen rencana resmi yang penting, sudah sepatutnya pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat memberikan perhatian penting pada kualitas proses penyusunan dokumen KUA, PPAS, RKA SKPD, dan tentunya diikuti dengan pemantauan, evaluasi dan *review* berkala atas implementasinya.

KUA, PPAS, RKA SKPD mempunyai fungsi penting dan sangat fundamental karena menjembatani proses penerjemahan rencana ke dalam penganggaran. KUA, PPAS, RKA SKPD disusun untuk memastikan bahwa kesepakatan *stakeholder* atas tujuan, sasaran dan target perencanaan dapat direalisasikan. Oleh karena itu sangat perlu diperhatikan konsistensi dokumen perencanaan seperti RKPD, Renja SKPD dengan KUA, PPAS dan RKA SKPD.

DPRD memiliki kompetensi kuat untuk berperan serta atau memberi perhatian khusus dalam proses penyusunan RAPBD, karena tahap penyusunan RAPBD sudah berkaitan dengan rencana penggunaan sumber-sumber keuangan daerah, sehingga sangat rawan terhadap konflik kepentingan berbagai pihak.

Kebutuhan mencermati proses penganggaran didasarkan atas pemahaman bahwa anggaran adalah amanah rakyat yang dititipkan kepada legislatif dan eksekutif untuk kesejahteraan rakyat, dimana peran DPRD adalah sebagai diseminator, komunikator, mediator dan pengontrol kebijakan agar tepat sasaran.

Untuk dapat berperan efektif dalam mengkritisi substansi APBD beserta proses penyusunannya, maka DPRD perlu membekali diri dengan kemampuan cara membaca APBD, baik format dan strukturnya, mengetahui titik-titik kritis dalam penganggaran, maupun kejelian dalam menangkap bentuk-bentuk distorsi yang terdapat dalam APBD.

Beberapa hal kunci yang perlu dicermati antara lain:

1. Aspek pendapatan

Menyangkut kewajaran besaran, komposisi, dan sumber pendapatan, kecenderungan pertumbuhan, dan kebijakan yang terkait pendapatan.

2. Aspek hukum

Apakah ditemukan kejanggalan yang menyangkut konsistensi hukum, apakah ada pos dan jumlah anggaran yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku, apakah proses penganggarannya sudah memenuhi panduan prosedur dan aturan-aturan yang berlaku.

3. Aspek ekonomi keuangan

Apakah ditemukan kejanggalan seperti alokasi yang lebih besar dari standar indeks dan harga yang ditentukan, duplikasi anggaran, pengulangan alokasi anggaran setiap tahun, kewajaran antara besaran biaya pengadaan dengan pemeliharaan, apakah ada perbedaan harga satuan untuk jenis dan type barang yang sama, dan sebagainya.

4. Aspek sosial.

Apakah ditemukan alokasi yang berlebihan/menyolok, apakah konsisten antara pos kegiatan dengan penerima manfaat, apakah program dan kegiatan ditujukan untuk kalangan marginal atau tidak.

5. Aspek kebijakan.

Apakah anggaran yang dialokasikan memiliki kesesuaian dengan kebijakan dan prioritas yang telah ditetapkan pemerintah.

Kebijakan umum APBD adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun yang disusun oleh TAPD dan berlandaskan RKPD dengan menggunakan pedoman penyusunan APBD dengan mengacu pada pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan oleh menteri dalam negeri setiap tahun.

Kepala daerah menyampaikan rancangan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan bulan Juni tahun anggaran berikutnya.

## B. Isi Rancangan KUA

Rancangan KUA akan memuat data, minimal tentang:

1. Kondisi dan realisasi kinerja capaian program dan kegiatan tahun lalu.
2. Isu dan permasalahan yang dihadapi.
3. Peluang dan tantangan.
4. Strategi dan kebijakan RKPD.
5. Kerangka ekonomi makro.
6. Daftar dan target capaian kinerja program dan kegiatan.
7. Proyeksi pendapatan daerah.
8. Alokasi belanja daerah.
9. Sumber pendanaan.

Target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan untuk setiap urusan pemerintahan daerah, disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya. Program-program dimaksud diselaraskan dengan prioritas pembangunan yang ditetapkan pemerintah. Asumsi yang mendasarinya mempertimbangkan perkembangan ekonomi makro dan perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal yang ditetapkan pemerintah.

## C. Proses Penyusunan KUA

Penyusunan KUA APBD dapat dikatakan merupakan formalisasi politis dari dokumen RKPD. KUA APBD merupakan kompromi pendekatan teknokratis, demokratis partisipatif dengan pendekatan politis.

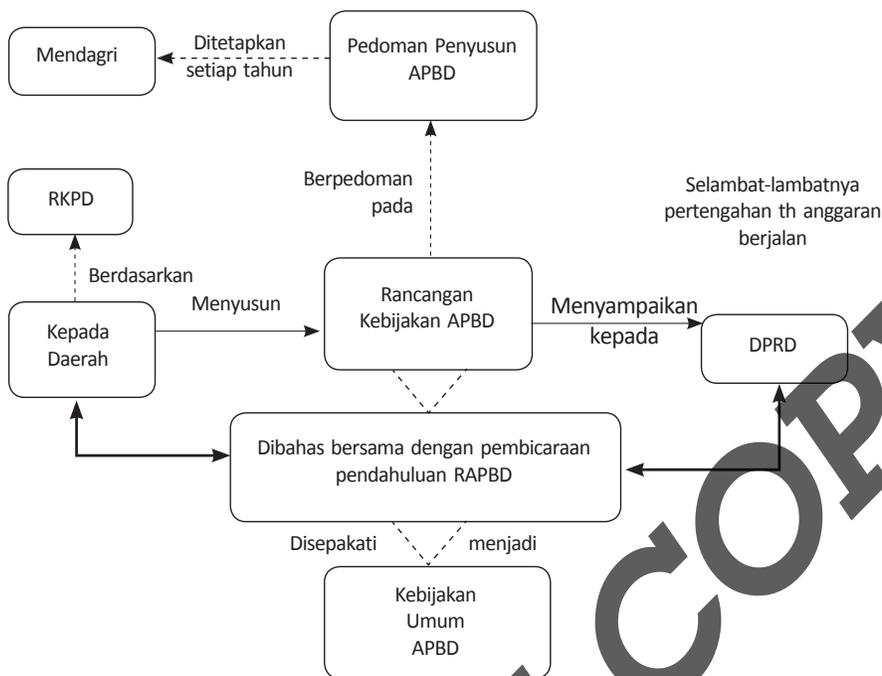
RKPD yang telah dihasilkan melalui proses teknokratis dan partisipatif dipertemukan dengan pendekatan politis melalui pembahasan dengan DPRD (dimana DPRD mempertimbangkan hasil penjaringan aspirasi konstituen-reses DPRD). Perumusan KUA perlu didukung dengan kriteria penentuan prioritas program dan alokasi anggaran.

Pada penyusunan KUA APBD, perhatian lebih diberikan pada prioritas, komposisi, sinkronisasi dan keseimbangan di antara program berikut

pendanaannya serta kesesuaian prioritas program dengan pencapaian tujuan perencanaan RKPD, RPJMD, RKP dan Pedoman Penyusunan APBD yang dikeluarkan oleh menteri dalam negeri. Pertanyaan mendasar yang perlu dijawab dalam penyusunan KUA APBD adalah:

1. Siapa yang akan dilibatkan dalam proses penyusunan KUA APBD (apakah *multi stakeholder* akan dilibatkan)?
2. Bagaimana agenda dan proses dan langkah-langkah pembahasan penyusunan KUA APBD akan dilakukan?
3. Apakah RKPD yang digunakan sebagai dasar untuk menyusun KUA APBD telah memperlihatkan kualitas dokumen seperti yang diharapkan sesuai peraturan menteri dalam negeri tentang pengelolaan keuangan daerah, yaitu memuat:
  - a. Daftar program dan kegiatan per urusan wajib dan pilihan per SKPD.
  - b. Tolok ukur dan target kinerja capaian program.
  - c. Tolok ukur dan target kinerja capaian keluaran.
  - d. Tolok ukur dan target kinerja masukan.
  - e. Tolok ukur dan target kinerja hasil perkiraan belanja (pagu indikatif) yang dilengkapi dengan biaya satuan per keluaran kegiatan.
4. Sudah adakah gambaran ketersediaan dana untuk tahun rencana.
5. Apakah kriteria untuk penentuan prioritas alokasi anggaran sudah ada (*score* dan bobot) dan disusun berdasarkan visi, misi kepala daerah, RPJMD, Panduan Penyusunan APBD (peraturan menteri dalam negeri tentang pedoman penyusunan APBD yang diterbitkan setiap tahun), RKP, Isu dan permasalahan strategis yang perlu ditangani dan disepakati bersama antara TAPD dan DPRD.

Rancangan KUA disusun oleh kepala daerah dibantu oleh TAPD yang dipimpin oleh sekretaris daerah. Adapun proses penyusunan KUA adalah sebagai berikut:



Proses penyusunan KUA adalah sebagai berikut:

1. Rancangan kebijakan umum APBD (RKUA) yang telah disusun berdasarkan RKPD disampaikan sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah kepada kepala daerah paling lambat awal bulan juni tahun berjalan.
2. Penyusunan KUA berpedoman pada pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan oleh menteri dalam negeri setiap tahun.
3. Kepala daerah menyampaikan RKUA tahun anggaran berikutnya, sebagai landasan penyusunan RAPBD, kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD.
4. RKUA yang telah dibahas kepala daerah bersama DPRD dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD selanjutnya disepakati menjadi Kebijakan Umum APBD (KUA) paling lambat minggu pertama bulan Juli tahun anggaran berjalan.

Materi yang menjadi bahan pembahasan, di antaranya adalah:

1. Perumusan isu-isu sektoral serta kaitannya dengan isu daerah dan isu-isu nasional yang menjadi bahan pertimbangan dalam kebijakan.

2. Keterkaitan rencana program dan kegiatan yang akan dilaksanakan pemerintah daerah dan konsistensinya terhadap RKPD.
3. Prioritas-prioritas kegiatan dan program apa yang mendesak dan butuh penanganan segera.
4. Sinkronisasi/keterpaduan program/kegiatan antar sektor di daerah dan dengan program pembangunan sektoral nasional.
5. Indikator kinerja yang akan dicapai dari setiap usulan program/kegiatan dan pertimbangan efisiensi dan efektifitas program/kegiatan, serta keterkaitannya dengan pencapaian SPM.
6. Asumsi-asumsi yang digunakan dalam analisis kemampuan keuangan daerah, rancangan kerangka ekonomi, perumusan arah kebijakan keuangan daerah, serta perumusan pagu indikatif dapat dipertanggungjawabkan dan bagaimana keterkaitannya dengan kerangka ekonomi nasional dan perkiraan kemampuan keuangan nasional.
7. Konsistensi program/kegiatan yang diusulkan terhadap pencapaian visi dan misi kepala daerah serta realisasi permasalahan daerah dan harapan masyarakat.

Kualitas Kebijakan Umum APBD bisa dianalisis oleh DPRD dengan melihat antara lain:

1. Kesesuaian dan konsistensi antara RKPD dengan KUA APBD.
2. Keselarasan dengan Pedoman Penyusunan APBD oleh menteri dalam negeri Kejelasan komitmen politis kepala daerah dan pimpinan DPRD untuk mengimplementasikan KUA APBD.
3. Kekompakan (*cohesiveness*), komposisi pengorganisasian prioritas program dan alokasi anggaran.
4. Ada dukungan data dan informasi atas penetapan capaian kinerja program dan kegiatan.
5. Ada penetapan tolok ukur kinerja yang tepat bagi setiap program dan kegiatan.
6. Keselarasan antara pendapatan daerah dengan belanja daerah.
7. Keselarasan (*alignment*) antara pendapatan SKPD dengan belanja SKPD
8. Proses pembahasan KUA APBD dilakukan dengan keikutsertaan delegasi masyarakat musrenbang.

Adapun keluaran utama yang diharapkan dari hasil proses penyusunan KUA APBD adalah nota kesepakatan antara gubernur/bupati/walikota dengan pimpinan DPRD Tentang KUA-APBD yang berisikan RKPd dan kerangka ekonomi makro dan implikasi terhadap sumber pembiayaan.

## D. Ruang Lingkup dan Sistematika KUA

KUA-APBD ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

### 1. Pendahuluan

Uraian kondisi/prestasi yang telah dicapai pada tahun sebelumnya, tahun berjalan dan perkiraan pencapaian pada tahun anggaran yang akan datang. Uraian ringkasan identifikasi permasalahan/ hambatan dan tantangan utama yang dihadapi pada tahun sebelumnya, tahun berjalan dan tahun yang akan datang.

### 2. Gambaran umum RKPd

Memuat gambaran umum prioritas pembangunan daerah yang diamanatkan dalam RKPd untuk menyesuaikan permasalahan/ hambatan dan tantangan utama. Menjawab tantangan yang mendesak dan berdampak luas bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat serta mendukung upaya mewujudkan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam RPJMD.

### 3. Kerangka ekonomi makro dan implikasinya terhadap sumber pendanaan

Dijelaskan tentang asumsi, kondisi yang telah terjadi dan diperkirakan akan terjadi yang menjadi dasar penyusunan KUA. Contoh asumsi dan kondisi laju inflasi, pertumbuhan ekonomi regional, tingkat pengangguran regional, lain-lain asumsi yang relevan dengan kondisi daerah setempat.

### 4. Dalam rangka implementasinya asumsi dan kondisi yang menjadi dasar pencapaian sasaran, KUA harus mampu menjelaskan kebijakan penganggaran sesuai kebijakan pemerintah. Kondisi yang berbeda akan menghasilkan target/sasaran yang berbeda. Juga diuraikan tentang perkiraan penerimaan untuk mendanai seluruh pengeluaran pada tahun yang datang, baik dari PAD, DAU, DBH dan DAK maupun dari pinjaman dan hibah.

## 5. Penutup

Demikian rancangan KUA ini disusun untuk dibahas dan disepakati sebagai dasar penyusunan dan pembahasan prioritas dan plafon anggaran sementara.

Sistematika lebih lengkap dari KUA dapat digambarkan sebagai berikut.

### BAB I Pendahuluan

1. Latar belakang penyusunan KUA-APBD.
2. Tujuan penyusunan KUA-APBD.
3. Dasar hukum penyusunan KUA-APBD.

### BAB II Kerangka Ekonomi Makro daerah

1. Perkembangan indikator ekonomi makro daerah pada tahun sebelumnya.
2. Rencana target ekonomi makro pada tahun perencanaan.

### BAB III Asumsi-Asumsi Dasar dalam Penyusunan Rancangan APBD.

1. Asumsi dasar yang digunakan dalam APBD.
2. Laju Inflasi.
3. Pertumbuhan PDRB.
4. Lain-lain asumsi (misal: kebijakan yang berkaitan dengan gaji PNS).

### BAB IV Kebijakan Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan daerah

1. Pendapatan daerah.
  - a. Kebijakan perencanaan pendapatan daerah yang akan dilakukan pada tahun anggaran berkenaan.
  - b. Target pendapatan daerah meliputi pendapatan asli daerah (PAD) dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.
  - c. Upaya-upaya pemerintah daerah dalam mencapai target.
2. Belanja Daerah.
  - a. Kebijakan terkait dengan perencanaan belanja daerah meliputi total perkiraan belanja daerah.
  - b. Kebijakan belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tak terduga.

- c. Kebijakan pembangunan daerah, kendala yang dihadapi, strategi dan prioritas pembangunan daerah yang disusun secara terintegrasi dengan kebijakan dan prioritas pembangunan nasional yang akan dilaksanakan di daerah.
  - d. Kebijakan belanja berdasarkan
    - Urusan pemerintahan daerah (urusan wajib dan urusan pilihan).
    - SKPD.
3. Pembiayaan Daerah.
    - a. Kebijakan penerimaan pembiayaan.
    - b. Kebijakan pengeluaran pembiayaan.

BAB V Penutup

# Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

## A. Pendahuluan

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011, Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) merupakan dokumen yang memuat program prioritas dan plafon (patokan batas maksimal anggaran) yang diberikan untuk setiap program dan kegiatan. PPAS disusun berdasarkan KUA yang sudah disepakati oleh TAPD dan dinas bersama badan anggaran DPRD.

Prioritas disusun berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban daerah meliputi prioritas pembangunan daerah dan SKPD yang melaksanakan program/kegiatan.

Substansi PPAS mencerminkan prioritas pembangunan daerah yang dikaitkan dengan sasaran yang ingin dicapai termasuk program prioritas dari SKPD tersebut. PPAS disusun berdasarkan urusan dari SKPD, program/kegiatan dan belanja tidak langsung dengan mempertimbangkan rencana pendapatan dan pembiayaan.

Penyusunan PPAS mengacu kepada kebijakan umum APBD (KUA) yang selanjutnya dijadikan materi pembahasan antara eksekutif dan legislatif untuk disepakati dalam bentuk nota kesepakatan tentang prioritas dan plafon anggaran sementara.

PPAS yang telah disepakati tersebut selanjutnya dijadikan pedoman dalam penyusunan RKA pada masing-masing SKPD.

PPAS disusun dengan tujuan untuk memberikan pedoman kepada seluruh instansi/lembaga teknis daerah/dinas daerah/sekretariat daerah dan sekretariat dewan pada pemerintah daerah dalam menyusun RKA program dan kegiatan yang dianggarkan melalui APBD tahun anggaran berikutnya.

Isi PPAS memuat tentang:

1. Kondisi dan realisasi kinerja capaian program dan kegiatan tahun lalu.
2. Isu dan permasalahan yang dihadapi.
3. Peluang dan tantangan.
4. Strategi dan kebijakan APBD.
5. Daftar dan target capaian kinerja program dan kegiatan.
6. Proyeksi pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah (termasuk asumsi makro ekonomi, kemampuan fiskal daerah).
7. Prioritas dan plafon anggaran menurut bidang pemerintahan (SKPD) dengan besaran pagu indikatif.

Pada penyusunan PPAS, perhatian lebih diberikan kepada analisis prioritas, komposisi dan keseimbangan kegiatan (beban kerja) dan pendanaannya (biaya) di antara berbagai bidang urusan pelayanan wajib dan pilihan dan kesesuaiannya terhadap pencapaian tujuan-tujuan perencanaan (RKPD, RPJMD, pemenuhan SPM, Pedoman Penyusunan APBD yang dikeluarkan oleh menteri dalam negeri).

PPAS lebih menfokuskan pada penetapan beban kerja dan biaya dari masing-masing SKPD yang sesuai untuk melaksanakan program dan kegiatannya, kesesuaian peruntukan belanja dan sumber pendapatan SKPD.

Pertanyaan mendasar yang perlu dijawab dalam penyusunan PPAS:

1. Siapa yang akan dilibatkan dalam proses penyusunan PPAS (apakah *multi stakeholder* akan dilibatkan?)
2. Bagaimana agenda dan proses, langkah-langkah pembahasan penyusunan PPAS akan dilakukan?
3. Apakah KUA yang digunakan sebagai dasar untuk menyusun PPAS telah memperlihatkan kualitas dokumen seperti yang diharapkan sesuai peraturan yang berlaku, yaitu memuat :
  - a. Proyeksi APBD menurut pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah.
  - b. Daftar program dan kegiatan per urusan wajib dan pilihan per SKPD.
  - c. Tolok ukur dan target kinerja capaian program.
  - d. Tolok ukur dan target kinerja capaian keluaran kegiatan.
  - e. Tolok ukur dan target kinerja masukan kegiatan.
  - f. Tolok ukur dan target kinerja hasil kegiatan.
  - g. Perkiraan belanja (pagu indikatif) yang dilengkapi dengan biaya satuan per keluaran kegiatan.
4. Apakah setiap program dan kegiatan didukung oleh data yang akurat dan mutakhir?
5. Proporsi belanja langsung dan tidak langsung?

Kualitas dalam penyusunan PPAS bisa dilihat dari:

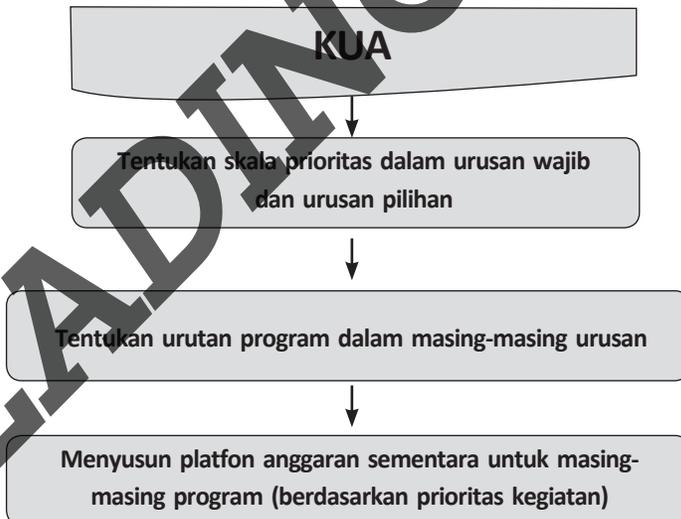
1. Kesesuaian dan konsistensi antara RKP, KUA, dengan PPAS.
2. Dukungan data dan informasi atas penetapan capaian kinerja program dan kegiatan.
3. Ada penjelasan yang lengkap terhadap pengambilan keputusan PPAS.
4. Proses pembahasan KUA APBD dilakukan dengan keikutsertaan dan mendapatkan masukan dari delegasi masyarakat musrenbang.

Materi yang menjadi bahan pembahasan, diantaranya adalah:

1. Pengecekan hasil kesepakatan sebelumnya dalam KUA terutama pada butir-butir penting mengenai ukuran capaian kinerja yang direncanakan, proyeksi pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah serta asumsi-asumsi yang digunakan.
2. Capaian sasaran program yang direncanakan.
3. Dasar pertimbangan penentuan besaran pagu indikatif/plafon sementara untuk mencapai sasaran program.
4. Prioritas program dan plafon anggaran.
5. Hal-hal penting yang perlu mendapatkan perhatian SKPD dalam menjabarkan program.

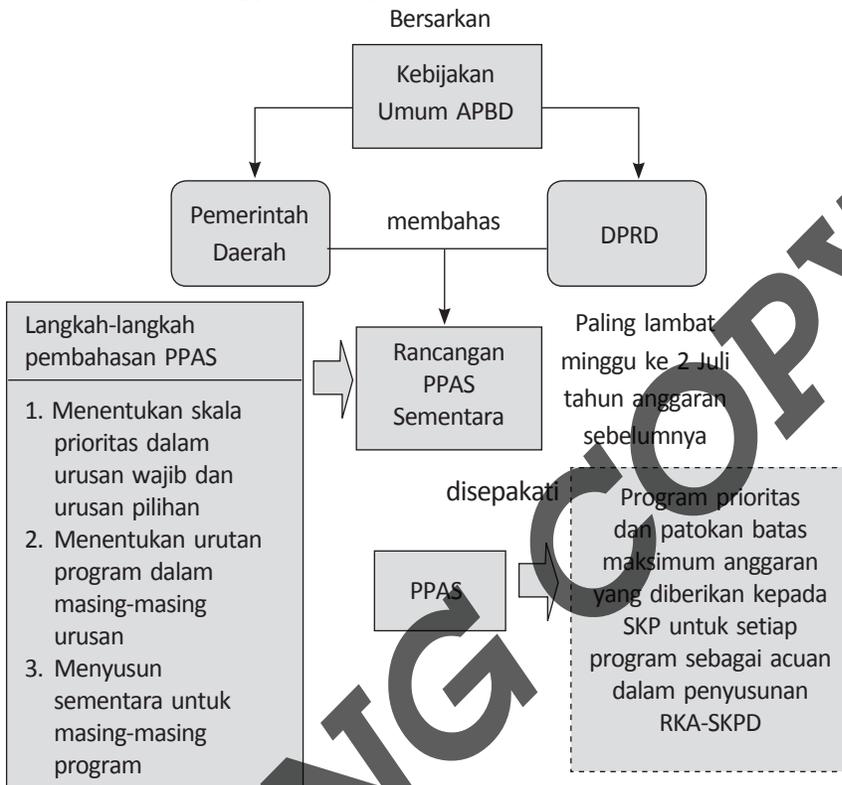
Keluaran utama dari PPAS adalah Nota Kesepakatan antara kepala daerah dengan pimpinan DPRD tentang PPA yang berisikan ringkasan proyeksi pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah dan prioritas program dan plafond anggaran per-SKPD.

## B. Tahapan-Tahapan dalam Penyusunan PPAS



Rancangan PPAS disusun berdasarkan KUA yang telah disepakati. Kepala daerah menyampaikan rancangan PPAS kepada DPRD untuk dibahas paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran berjalan. Pembahasan dilakukan TAPD bersama panitia anggaran/Badan Anggaran

DPRD. Rancangan PPAS disepakati menjadi PPA paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan.



Proses penyusunan dan pembahasan PPAS menjadi PPA adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan KUA yang telah disepakati, pemerintah daerah dan DPRD membahas rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) yang disampaikan oleh kepala daerah.
2. Pembahasan PPAS dilakukan paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran sebelumnya.
3. Pembahasan PPAS dilaksanakan dengan langkah-langkah sbb.:
  - a. Menentukan skala prioritas dalam urusan wajib dan urusan pilihan.
  - b. Menentukan urutan program dalam masing-masing urusan.
  - c. Menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program.
  - d. KUA dan PPAS yang telah dibahas dan disepakati bersama kepala daerah dan DPRD dituangkan dalam nota kesepakatan yang ditandatangani bersama oleh kepala daerah dan pimpinan DPRD.

- e. Kepala daerah berdasarkan nota kesepakatan menerbitkan pedoman penyusunan rencana kerja dan anggaran SKPD (RKA-SKPD) sebagai pedoman kepala SKPD menyusun RKA-SKPD.

## C. Ruang Lingkup dan Sistematika PPAS

Ruang lingkup dan sistematika PPAS secara lengkap adalah sebagai berikut:

1. Pendahuluan  
Menguraikan kondisi/prestasi yang telah dicapai pada tahun sebelumnya, tahun berjalan dan perkiraan pencapaian pada tahun anggaran yang akan datang. Uraian ringkas identitas permasalahan/hambatan dan tantangan utama yang dihadapi pada tahun sebelumnya, tahun berjalan dan tahun yang akan datang.
2. Kebijakan umum APBD  
Memuat gambaran ringkas tentang target pencapaian kinerja yang terukur dari setiap urusan pemerintahan daerah dan proyeksi pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah sebagai dasar penentuan prioritas program dan plafon anggaran menurut bidang pemerintahan.
3. Proyeksi pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah  
Memuat penjelasan tentang asumsi makro ekonomi yang disepakati tentang implikasi kemampuan fiskal daerah, kebijakan yang ditempuh dalam upaya peningkatan pendapatan daerah, faktor-faktor yang mempengaruhi tidak terjadinya atau terjadinya peningkatan belanja daerah dan kebijakan pemerintah daerah di bidang pembiayaan daerah. Penjelasan tersebut secara ringkas digambarkan dalam ringkasan Proyeksi APBD.
4. Prioritas program dan plafon anggaran  
Menguraikan tentang prioritas dan plafon anggaran yang disepakati mencakup capaian sasaran program, dasar pertimbangan penentuan besaran pagu indikatif untuk mencapai sasaran program serta hal-hal yang perlu mendapat perhatian SKPD dalam menjabarkan program lebih lanjut ke dalam masing-masing kegiatan.

5. Plafon anggaran menurut organisasi  
Berisikan plafon anggaran sementara berdasarkan program kegiatan yang dituangkan secara deskriptif.
6. Penutup  
Demikianlah kesepakatan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) APBD tahun anggaran berkenaan dibuat untuk menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam menyusun RPABD.

**READING COPY**

**READING COPY**

## Rencana Kerja Anggaran SKPD (RKA-SKPD)

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional secara substansi mengamanatkan penyusunan Rencana Kerja SKPD untuk periode tahunan dan juga sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD, serta untuk mendukung suksesnya pencapaian sasaran pembangunan daerah sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD).

Penyusunan APBD merupakan proses penganggaran daerah dimana secara konseptual terdiri atas formulasi kebijakan anggaran (*budget policy formulation*) dan perencanaan operasional anggaran (*budget operational planning*).

Penyusunan kebijakan umum APBD termasuk kategori formulasi kebijakan anggaran yang menjadi acuan dalam perencanaan operasional anggaran. Formulasi kebijakan anggaran yang berkaitan dengan analisis

fiskal, sedang perencanaan operasional anggaran lebih ditekankan pada alokasi sumber daya keuangan. Penyusunan RKA- SKPD merupakan penjabaran dari program dan kegiatan yang termuat di dalam RPKD dan Renja SKPD.

Penyusunan anggaran merupakan bentuk pengalokasian sumberdaya keuangan pemerintah daerah berdasarkan struktur APBD dan kode rekening. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) merupakan jumlah anggaran yang diberikan pada SKPD untuk setiap program dan kegiatan, sehingga PPAS digunakan sebagai acuan besarnya anggaran dalam penyusunan RKA.

Rencana Kerja (Renja) SKPD adalah dokumen perencanaan SKPD untuk periode 1 (satu) tahun, yang memuat kebijakan, program dan kegiatan pembangunan, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Penyusunan rancangan Renja SKPD mengacu pada kerangka arahan yang dirumuskan dalam rancangan awal RPKD. Renja SKPD adalah dokumen perencanaan SKPD untuk periode satu tahun, yang memuat kebijakan, program dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Penyusunan rancangan Renja SKPD merupakan tahapan awal yang harus dilakukan sebelum disempurnakan menjadi dokumen Renja SKPD yang definitif. Rancangan Rencana Kerja (Renja) SKPD sebagai bahan untuk penyusunan Rancangan RPKD Kabupaten/Kota.

RKA- adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD.

## A. Fungsi RKA-SKPD

RKA-SKPD disusun berdasarkan nota kesepakatan KUA dan PPAS, kepala daerah menyusun pedoman penyusunan RKA-SKPD yang akan digunakan oleh kepala SKPD untuk menyusun RKA-SKPD.

RKA-SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan SKPD serta anggaran yang diperlukan untuk

melaksanakannya. RKA-SKPD disusun berdasarkan prestasi kerja memuat rencana pendapatan dan belanja untuk masing-masing program dan kegiatan menurut fungsi untuk tahun yang direncanakan yang dirinci sampai dengan rincian obyek pendapatan, belanja dan pembiayaan, serta prakiraan maju untuk tahun berikutnya.

RKA-SKPD yang telah disusun oleh kepala SKPD disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah (PPKD) dan selanjutnya dibahas oleh TAPD. Pembahasan oleh TAPD dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan KUA, PPAS, prakiraan maju (*forward estimate*) yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya dan dokumen perencanaan lainnya, serta capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal. RKA-SKPD yang telah dibahas oleh TAPD disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD.

RKA-SKPD digunakan untuk menampung anggaran pendapatan, anggaran belanja tidak langsung SKPD (gaji pokok dan tunjangan pegawai, tambahan penghasilan, khusus pada SKPD Sekretariat DPRD dianggarkan juga belanja penunjang operasional pimpinan DPRD) dan anggaran belanja langsung menurut program dan kegiatan SKPD. Pada prinsipnya, penyusunan anggaran di dalam RKA-SKPD harus sesuai dengan tupoksi (tugas pokok dan fungsi) dari masing-masing SKPD.

Di dalam penganggaran pendapatan, tentunya tidak semua SKPD harus menganggarkan penerimaan pendapatan daerah, tetapi hanya SKPD yang memiliki tugas dan kewenangan untuk memungut pendapatan daerah.

Pendapatan asli daerah (PAD) berupa pajak daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan umumnya merupakan kewenangan SKPKD, sedangkan SKPD hanya memiliki kewenangan untuk menarik retribusi. Sementara itu, pendapatan dana perimbangan dan hibah harus dianggarkan di dalam RKA PPKD selaku BUD.

Di dalam penganggaran belanja, semua SKPD akan menganggarkan belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung yang dianggarkan di SKPD, termasuk di SKPKD dalam kapasitas sebagai SKPD, hanya belanja pegawai berupa belanja gaji pokok dan tunjangan pegawai, tambahan penghasilan. Khusus pada SKPD Sekretariat DPRD dianggarkan juga belanja penunjang operasional pimpinan DPRD. Sementara itu, belanja tidak langsung lainnya (contoh belanja bunga,

subsidi, bantuan keuangan, dsb.) dianggarkan di RKA PPKD. Adapun belanja langsung akan dianggarkan di semua SKPD terkait dengan program dan kegiatan yang direncanakan oleh setiap SKPD sesuai dengan tupoksinya masing-masing. Belanja langsung menurut jenisnya terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja modal.

## **B. Pendekatan Penyusunan RKA-SKPD**

Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

Sementara itu, penyusunan anggaran dilakukan dengan tiga pendekatan:

### **1. Pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM)**

Pendekatan KPJM adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju.

Kerangka pengeluaran jangka menengah digunakan untuk mencapai disiplin fiskal secara berkelanjutan. Gambaran jangka menengah diperlukan karena rentang waktu anggaran satu tahun terlalu pendek untuk tujuan penyesuaian prioritas pengeluaran dan ketidakpastian terlalu besar bila perspektif anggaran dibuat dalam jangka panjang (di atas 5 tahun).

Proyeksi pengeluaran jangka menengah juga diperlukan untuk menunjukkan arah perubahan yang diinginkan. Dengan menggambarkan implikasi dari kebijakan tahun berjalan terhadap anggaran tahun-tahun berikutnya, proyeksi pengeluaran multi tahun akan memungkinkan pemerintah untuk dapat mengevaluasi biaya-efektifitas (kinerja) dari program yang dilaksanakan.

## 2. Pendekatan Anggaran Terpadu

Pada pendekatan anggaran tahunan yang murni, hubungan antara kebijakan sektoral dengan alokasi anggaran biasanya lemah, dalam arti sumber daya yang diperlukan tidak cukup mendukung kebijakan/program yang ditetapkan. Akan tetapi, harus dihindari perangkap dimana pendekatan pemograman multi tahun ini dengan sendirinya membuka peluang terhadap peningkatan pengeluaran yang tidak perlu atau tidak relevan.

## 3. Penganggaran Terpadu

Penganggaran terpadu (*unified budgeting*) adalah penyusunan rencana keuangan tahunan yang dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana dan untuk menghindari terjadinya duplikasi belanja.

Sedangkan penyusunan anggaran berbasis kinerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut.

Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja diperlukan indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan.

Dokumen penyusunan anggaran yang disampaikan oleh masing-masing SKPD yang disusun dalam format RKA-SKPD harus betul-betul dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran serta korelasi antara besaran anggaran (beban kerja dan harga satuan) dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai atau diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Oleh karena itu penerapan anggaran berbasis kinerja mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran (penyelenggara pemerintahan) berkewajiban untuk bertanggungjawab atas hasil proses dan penggunaan sumber dayanya.

Untuk menjamin terlaksananya penyusunan RKA-SKPD berdasarkan pendekatan tersebut di atas dan untuk menjamin terciptanya kesinambungan RKA-SKPD, maka kepala SKPD mengevaluasi hasil pelaksanaan program dan kegiatan 2 (dua) tahun anggaran sebelumnya sampai dengan semester pertama tahun anggaran berjalan.

Evaluasi tersebut bertujuan untuk menilai program dan kegiatan yang belum dapat dilaksanakan dan/atau belum diselesaikan tahun-tahun sebelumnya akan dilaksanakan dan/atau diselesaikan pada tahun yang direncanakan atau 1 (satu) tahun berikutnya dari tahun yang direncanakan. Apabila suatu program dan kegiatan merupakan tahun terakhir untuk pencapaian prestasi kerja yang ditetapkan, maka harus dianggarkan pada tahun yang direncanakan.

## C. Pedoman Penyusunan RKA-SKPD

Berdasarkan nota kesepakatan KUA dan PPAS, kepala daerah paling lambat awal Bulan Agustus tahun anggaran berjalan mengeluarkan surat edaran tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD yang dibuat oleh TAPD yang berfungsi sebagai acuan kepala SKPD dalam penyusunan RKA.

TAPD adalah tim yang dibentuk berdasarkan keputusan kepala daerah dan dipimpin oleh sekretaris daerah yang mempunyai tugas menyiapkan serta melaksanakan kebijakan kepala daerah dalam rangka penyusunan APBD yang anggotanya terdiri dari pejabat perencana daerah, pejabat pengelola keuangan daerah dan pejabat lainnya sesuai dengan kebutuhan.

Berdasarkan nota kesepakatan tentang kebijakan umum APBD serta prioritas dan plafon anggaran sementara antara kepala daerah dengan pimpinan DPRD, TAPD menyiapkan rancangan keputusan kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagai acuan kepala SKPD.

Penyusunan RKA-SKPD berpedoman kepada surat edaran kepala daerah mengenai pedoman penyusunan RKA-SKPD yang dilampiri dengan:

1. Program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang dialokasikan untuk setiap program SKPD.
2. Batas waktu penyampaian RKA-SKPD.
3. Sinkronisasi program nasional dengan program pemerintah daerah dan antar program SKPD terkait dengan kinerja SKPD berkenaan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan.
4. Hal-hal lainnya yang perlu mendapatkan perhatian dari SKPD terkait dengan prinsip-prinsip peningkatan efisiensi, efektifitas, transparansi

dan akuntabilitas penyusunan anggaran dalam rangka pencapaian prestasi kerja.

5. Dokumen lampiran yang meliputi kebijakan umum APBD, prioritas dan plafon anggaran sementara, kode rekening APBD, format RKA-SKPD, standar analisa belanja dan standar harga.

Surat edaran kepala daerah mengenai pedoman penyusunan RKA-SKPD tersebut sudah harus diterbitkan paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan. RKA-SKPD yang telah disusun oleh SKPD kemudian disampaikan kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh TAPD.

Selanjutnya kepala daerah menetapkan pedoman penyusunan RKA-SKPD tersebut dan paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan untuk kemudian dijadikan pedoman bagi kepala SKPD menyusun RKA-SKPD. Dalam menyusun RKA-SKPD digunakan beberapa pendekatan dengan harapan RKA yang disusun berkesinambungan dan lebih ekonomis, efisien dan efektif.

Pembahasan RKA-SKPD oleh TAPD pada dasarnya bertujuan untuk menelaah:

1. Kesesuaian RKA-SKPD dengan KUA, PPAS, prakiraan maju pada RKA-SKPD tahun berjalan yang disetujui tahun lalu dan dokumen perencanaan lainnya.
2. Kesesuaian rencana anggaran dengan standar analisis belanja dan standar satuan harga.
3. Kelengkapan instrumen pengukuran kinerja yang meliputi capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan dan standar pelayanan minimal.
4. Proyeksi prakiraan maju untuk tahun anggaran berikutnya.
5. Sinkronisasi program dan kegiatan antar RKA-SKPD.

Dalam hal, hasil pembahasan RKA-SKPD terdapat ketidaksesuaian dengan kriteria di atas, kepala SKPD harus melakukan penyempurnaan.

Penyusunan RKA-SKPD berbasis prestasi kerja berdasarkan pada indikator kinerja, capaian atau target kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal.

Indikator kinerja adalah ukuran keberhasilan yang akan dicapai dari program dan kegiatan yang direncanakan. Sedangkan capaian kinerja

merupakan ukuran prestasi kerja yang akan dicapai yang berwujud kualitas, kuantitas, efisiensi dan efektifitas pelaksanaan dari setiap program dan kegiatan.

Sedangkan analisis standar belanja merupakan penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Dan standar satuan harga yakni harga satuan setiap unit barang/jasa yang berlaku di suatu daerah yang ditetapkan dengan peraturan kepala daerah. Sementara standar pelayanan minimal merupakan tolok ukur kinerja dalam menentukan capaian jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah.

Di dalam menyusun RKA-SKPD harus memuat rincian program, kegiatan dan anggaran dari setiap SKPD. Informasi yang dimuat dalam RKA-SKPD tersebut mencakup penjelasan mengenai:

1. Urusan pemerintahan daerah yang memuat penjelasan mengenai urusan pemerintahan daerah yang dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi SKPD.
2. Fungsi yang memuat penjelasan mengenai keselarasan dan keterpaduan antara urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dengan klasifikasi fungsi pengelolaan keuangan negara.
3. Organisasi yang memuat nama SKPD selaku pengguna anggaran/ barang.
4. Prestasi kerja yang hendak dicapai yang memuat indikator prestasi kerja yang meliputi masukan, keluaran dan hasil, tolok ukur kinerja dan target kinerja.
5. Program, memuat nama program yang akan dilaksanakan SKPD dalam tahun anggaran berkenaan.
6. Kegiatan, memuat nama kegiatan yang akan dilaksanakan SKPD dalam tahun anggaran berkenaan.
7. Pendapatan, memuat jenis, obyek dan rincian obyek pendapatan daerah yang ditetapkan berdasarkan PERDA, dipungut oleh SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.
8. Belanja, memuat kelompok belanja langsung dan belanja tidak langsung yang masing-masing diuraikan menurut jenis, obyek dan rincian obyek belanja.
9. Pembiayaan, memuat kelompok penerimaan pembiayaan yang dapat digunakan untuk menutup defisit APBD dan pengeluaran pembiayaan yang digunakan untuk memanfaatkan surplus APBD

yang masing-masing diuraikan menurut jenis, obyek dan rincian obyek pembiayaan.

Pendapatan daerah yang dapat dianggarkan dalam RKA-SKPD adalah pungutan daerah yang ditetapkan dalam PERDA yang dipungut oleh SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Sedangkan belanja daerah yang dapat dianggarkan dalam RKA-SKPD adalah belanja langsung yang meliputi belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja modal, serta belanja pegawai yang tidak langsung yang disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing SKPD. Sedangkan belanja tidak langsung lainnya dianggarkan oleh sekretariat daerah.

## D. Komponen RKA-SKPD

Pada RKA-SKPD dan PPKD di samping memuat rencana pendapatan, rencana belanja untuk masing-masing program dan kegiatan, rencana pembiayaan untuk tahun yang direncanakan dan perkiraan maju untuk tahun berikutnya, juga memuat informasi tentang urusan pemerintah daerah, organisasi, standar biaya, prestasi kerja yang akan dicapai dari program dan kegiatan, yaitu:

1. Rencana pendapatan dirinci menurut kelompok, jenis, objek dan rincian objek pendapatan daerah yang dipungut/dikelola/diterima oleh SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya ditetapkan berdasarkan peraturan perundangan.
2. Rencana belanja diklasifikasikan menurut kelompok belanja tidak langsung dan belanja langsung, selanjutnya dirinci menurut jenis, objek dan rincian objek belanja.
3. Rencana pembiayaan memuat kelompok penerimaan pembiayaan yang dapat digunakan untuk menutup defisit APBD dan pengeluaran pembiayaan yang digunakan untuk memanfaatkan surplus APBD yang masing-masing dirinci berdasarkan jenis, objek dan rincian objek pembiayaan.
4. Informasi urusan pemerintah daerah memuat bidang urusan pemerintahan yang dikelola sesuai dengan tugas pokok dan fungsi organisasi, nama organisasi atau nama SKPD selaku pengguna anggaran/barang, nama program dan nama kegiatan yang akan dilaksanakan dalam tahun yang direncanakan.

5. Prestasi kerja yang hendak dicapai dengan indikator kinerja, tolok ukur kinerja dan target kinerja. Indikator kinerja meliputi masukan, keluaran dan hasil. Tolok ukur kinerja merupakan ukuran prestasi kerja yang dicapai dari keadaan semula dengan mempertimbangkan faktor kualitas kuantitas, efisiensi dan efektifitas pelaksanaan dari setiap program dan kegiatan. Target kinerja merupakan hasil yang diharapkan dari suatu program atau keluaran yang diharapkan dari suatu kegiatan.

Struktur APBD merupakan kesatuan yang terdiri dari:

1. Pendapatan daerah,
2. Belanja daerah yang terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung atau belanja kegiatan.
3. Pembiayaan daerah yang terbagi menjadi penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan daerah.

Formulir RKA-SKPD mengikuti struktur dan klasifikasi APBD tersebut, sehingga dalam menyusun RKA-SKPD diperlukan 6 (enam) jenis dokumen penyusunan RKA. Dokumen penyusunan RKA yang harus disiapkan adalah sebagai berikut:



2. RKA-SKPD 1

Formulir ini merupakan rincian anggaran pendapatan SKPD.

RENCANA KERJA DAN ANGGARAN SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH						Formulir RKA-SKPD 1
Provinsi/Kabupaten/Kota .....						
Tahun Anggaran ...						
Urusan Pemerintahan : x. xx. ....						
Organisasi : x. xx. xx. ....						
Rincian Anggaran Pendapatan Satuan Kerja Perangkat Daerah						
Kode Rekening	Uraian	Rincian Penghitungan			Jumlah (Rp)	
		volume	satuan	Tarif/Harga		
1	2	3	4	5	6 = (3 x 5)	
x x x xx xx						
x x x xx xx						
x x x xx xx						
x x x xx xx						
x x x xx xx						
x x x xx xx						
x x x xx xx						
Jumlah						
.....,tanggal.....						
Kepala SKPD						
(tanda tangan)						
(nama lengkap)						
NIP.						
Keterangan :						
Tanggal Pembahasan :						
Catatan Hasil Pembahasan :						
1.						
2.						
Dst						
Tim Anggaran Pemerintah Daerah:						

No	Nama	NIP	Jabatan	Tandatangan
1				
2				
Dst				

### 3. RKA-SKPD 2.1

Formulir ini merupakan rincian anggaran belanja tidak langsung SKPD.

RENCANA KERJA DAN ANGGARAN SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH						Formulir RKA SKPD 2.1
Provinsi/Kabupaten/Kota ..... Tahun Anggaran ...						
Urusan Pemerintahan : x. xx. ....						
Organisasi : x. xx. Xx. ....						
Rincian Anggaran Belanja Tidak Langsung Satuan Kerja Perangkat Daerah						
Kode Rekening	Uraian	Tahun n			Jumlah (Rp)	Tahun n+1
		volume	satuan	Harga satuan		
1	2	3	4	5	6=(3x5)	7
x x x xx xx						
x x x xx xx						
x x x xx xx						
x x x xx xx						
x x x xx xx						
x x x xx xx						
x x x xx xx						
x x x xx xx						
x x x xx xx						
x x x xx xx						
x x x xx xx						
x x x xx xx						
Jumlah						
.....,tanggal.....						
Kepala SKPD						
(tanda tangan)						
(nama lengkap)						
NIP.						

Keterangan	:			
Tanggal Pembahasan	:			
Catatan Hasil Pembahasan	:			
1.				
2.				
Dst				
Tim Anggaran Pemerintah Daerah:				
No	Nama	NIP	Jabatan	Tandatangan
1				
2				
dst				

#### 4. RKA-SKPD 2.2

Formulir ini merupakan rekapitulasi rincian anggaran belanja langsung menurut program dan kegiatan SKPD.

RENCANA KERJA DAN ANGGARAN SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH					Formulir RKA - SKPD 2.2				
Provinsi/Kabupaten/Kota .....									
Tahun Anggaran ...									
Urusan Pemerintahan : X. xx. ....									
Organisasi : X. xx. xx. ....									
Rekapitulasi Anggaran Belanja Langsung Berdasarkan Program dan Kegiatan									
Kode		Uraian	Lokasi Kegiatan	Target Kinerja (Kuantitatif)	Jumlah				Tahun n+1
Program	Kegiatan				Belanja Pegawai	Barang & Jasa	Modal	Jumlah	
1	2	3	4	5	6	7	8	9=6+7+8	10
xx		Program ....							
	xx	Kegiatan ....							
	xx	Kegiatan ....							
	xx	dst ....							
xx		Program ....							
	xx	Kegiatan ....							
	xx	Kegiatan ....							
	xx	dst ....							
xx		Program ....							
	xx	Kegiatan ....							
	xx	Kegiatan ....							
xx		dst ....							
	xx	dst ....							

Jumlah									
.....,tanggal.....									
Kepala SKPD									
(tanda tangan)									
(nama lengkap)									
NIP.									

5. RKA-SKPD 2.2.1

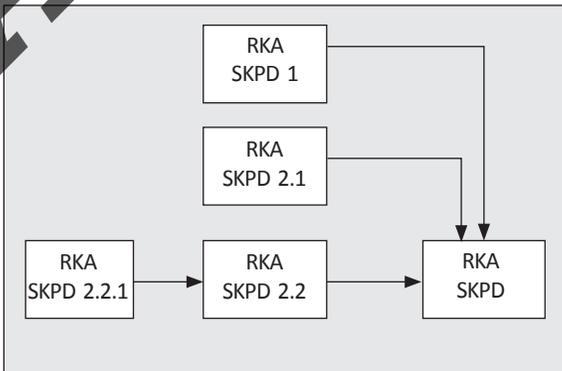
Formulir ini merupakan rincian anggaran belanja langsung menurut program dan perkegiatan SKPD.

RENCANA KERJA DAN ANGGARAN SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH						Formulir RKA - SKPD 2.2.1
Provinsi/Kabupaten/Kota .....						
Tahun Anggaran .....						
Urusan Pemerintahan	: x. xx. ....					
Organisasi	: x. xx. xx. ....					
Program	: x. xx. xx. xx. ....					
Kegiatan	: x. xx. xx. xx. xx. ....					
Lokasi kegiatan	: .....					
Jumlah Tahun n-1	: Rp (.....)					
Jumlah Tahun n	: Rp (.....)					
Jumlah Tahun n+1	: Rp (.....)					
Indikator & Tolok Ukur Kinerja Belanja Langsung						
Indikator	Tolok Ukur Kinerja				Target Kinerja	
Capaian Program						
Masukan						
Keluaran						
Hasil						
Kelompok Sasaran Kegiatan : .....						
Rincian Anggaran Belanja Langsung menurut Program dan Per Kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah						
Kode Rekening	Uraian	Rincian Penghitungan			Jumlah (Rp)	
		volume	satuan	Harga satuan		
1	2	3	4	5	6=(3 x 5)	
X x X xx xx						
X x X xx xx						
X x X xx xx						
X x X xx xx						

Jumlah		
		.....,tanggal.....
		Kepala SKPD
		(tanda tangan)
		(nama lengkap)
		NIP.
Keterangan	:	
Tanggal Pembahasan	:	
Catatan Hasil Pembahasan	:	
1.		
2.		
Dst		
Tim Anggaran Pemerintah Daerah:		
No	Nama	NIP
1		
2		
Dst		

Penyusunan anggaran ke dalam RKA-SKPD dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

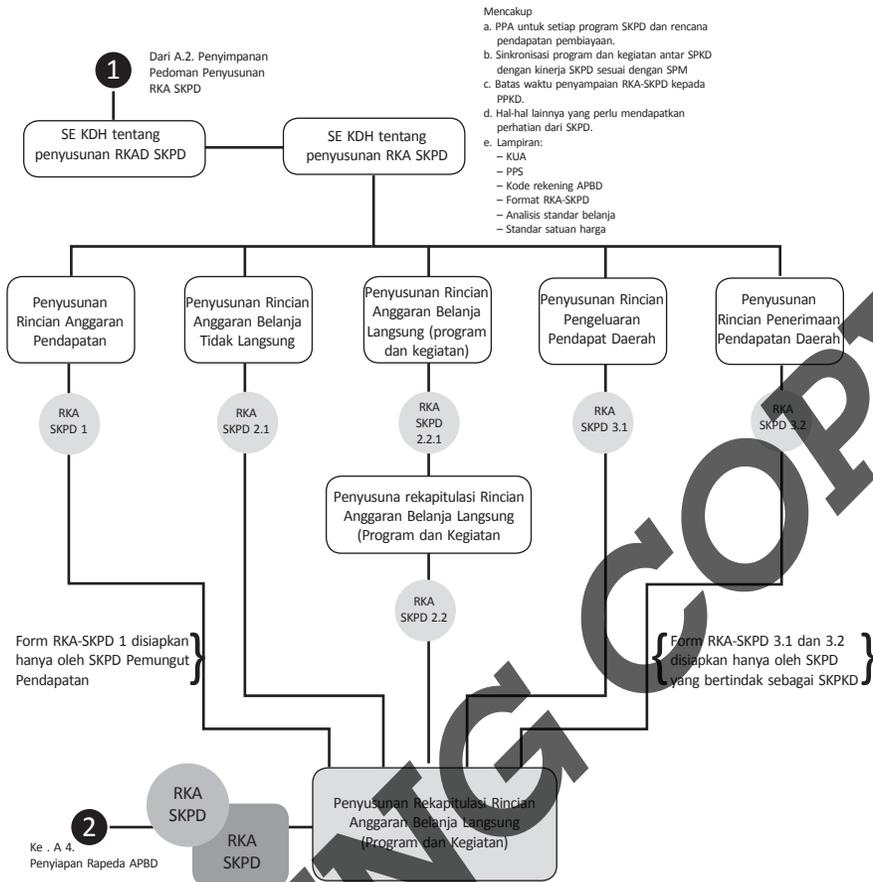
1. Mengisi RKA-SKPD 1 (bagi SKPD yang memiliki tugas dan kewenangan memungut pendapatan asli daerah).
2. Mengisi RKA-SKPD 2.1.
3. Mengisi RKA-SKPD 2.2.1.
4. Mengisi RKA-SKPD 2.2. berdasarkan RKA 2.2.1
5. Menggabungkan/meringkaskan anggaran yang dituangkan di dalam RKA 1, RKA 2.1. dan RKA 2.2. ke dalam RKA-SKPD.



## E. Proses penyusunan RKA-SKPD

Proses penyusunan RKA-SKPD adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan pedoman penyusunan RKA-SKPD, Kepala SKPD menyusun RKA-SKPD.
2. RKA-SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja.
3. Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju yang berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan dan merupakan implikasi kebutuhan dana untuk pelaksanaan program dan kegiatan tersebut pada tahun berikutnya.
4. Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan penganggaran terpadu dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan SKPD untuk menghasilkan dokumen rencana kerja dan anggaran.
5. Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan prestasi kerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan dari kegiatan dan program termasuk efisiensi dalam pencapaian keluaran dan hasil tersebut.
6. Penyusunan anggaran dan prestasi kerja dimaksud dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal.
7. Standar satuan harga ditetapkan oleh kepala daerah.
8. Penyusunan RKA-SKPD memuat rencana pendapatan, belanja untuk masing-masing program dan kegiatan menurut fungsi untuk tahun yang direncanakan, dirinci sampai dengan rincian obyek pendapatan, belanja dan pembiayaan serta prakiraan maju untuk tahun berikutnya.



## F. Isu Penting dalam Penyusunan RKA SKPD Berbasis Kinerja

Beberapa poin berikut akan menjelaskan isu penting kebutuhan kapasitas daerah dalam menerapkan penyusunan anggaran berbasis kinerja sesuai dengan ketentuan Peraturan menteri dalam negeri No 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan daerah sebagai berikut:

BIDANG	ISU PENTING	SOLUSI
Perencanaan dan penganggaran		
Integrasi Perencanaan dan Penganggaran Daerah	Peraturan menteri dalam negeri No 13 Tahun 2006 mengasumsikan bahwa terdapat keterkaitan antara dokumen perencanaan pembangunan daerah (RPJP, RPJM, RKPD) dengan penganggaran daerah. Namun demikian, Peraturan menteri dalam negeri ini telah mengatur secara rinci program dan kegiatan yang harus dijalankan oleh daerah.	Dibutuhkan kemampuan daerah untuk mengintegrasikan rekening program dan kegiatan yang ada dalam peraturan menteri dalam negeri No 13 tahun 2006 dengan Dokumen Perencanaan Staragis Daerah (RPJP, RPJM, RKPD, Renstra SKPD dan Renja SKPD) dan Perencanaan Tata Ruang Daerah.
KUA dan Standar Pelayanan Minimal (SPM)	Dalam beberapa bagian disebutkan bahwa harus terdapat konsistensi antara program dan kegiatan daerah dengan standar pelayanan minimal (SPM). Namun demikian saat ini SPM belum tuntas disusun oleh Pusat.	Daerah dapat saja mengembangkan standar kinerja pelayanan yang memuat kinerja masing-masing urusan kewenangan yang harus dijalankan daerah. Selanjutnya Standar kinerja pelayanan inilah yang menjadi dasar utama penentuan kebijakan umum anggaran daerah.

BIDANG	ISU PENTING	SOLUSI
Keterukuran Kebijakan Daerah	Dalam Peraturan menteri dalam negeri No.13 Tahun 2006 disyaratkan bahwa kebijakan-kebijakan yang dituangkan dalam KUA dan PPAS haruslah terukur.	Untuk dapat menyusun statemen kebijakan-kebijakan terukur maka diperlukan keberadaan metode penyusunan dan baseline data daerah yang cukup lengkap. Hal ini selanjutnya dapat dijadikan sebagai dasar intervensi kegiatan yang akan dilaksanakan oleh SKPD.
Metodologi PPAS	Peraturan menteri dalam negeri No 13 Tahun 2006 tidak merekomendasikan suatu metodologi khusus yang cukup berdaya guna untuk menentukan plafon dan prioritas anggaran daerah.	Daerah dapat mengembangkan suatu metodologi yang cukup berdaya guna untuk menentukan plafon dan prioritas anggaran daerah. Baik dari perspektif sektor, satuan kerja perangkat daerah dan perwakilan daerah.
Proses Penyusunan dan Pembahasan KUA serta PPAS	Peraturan menteri dalam negeri No 13 Tahun 2006 telah memberikan porsi yang dominan pada TAPD yang notabene berasal dari eksekutif dalam menyusun KUA dan PPAS. DPRD sebagai representasi kepentingan publik hanya diberi hak membahas serta mengesahkan. Di samping itu pembahasan KUA dan PPAS tidak disertai dengan lampiran lengkap usulan SKPD. Dalam perspektif demikian pembahasan yang obyektif akan sulit dicapai.	Diperlukan koordinasi dan inisiatif progresif dari DPRD untuk ikut serta mewarnai arah kebijakan anggaran. Untuk dapat menghasilkan pembahasan yang lebih objektif maka dalam pembahasan KUA/PPAS, SKPD harus menyusun RAB atau Pra RKA-SKPD.

BIDANG	ISU PENTING	SOLUSI
Partisipasi Publik	Peraturan menteri dalam negeri No 13 Tahun 2006 cenderung tidak memberikan ruang partisipasi publik untuk ikut serta dalam menyusun dokumen KUA dan PPAS. Asumsinya partisipasi masyarakat sudah selesai seiring dengan selesainya musrenbang RKPD. Padahal tidak ada jaminan bahwa RKPD akan menjadi acuan utama bagi penyusunan KUA dan PPAS.	Dibutuhkan forum partisipasi masyarakat untuk ikut serta mewarnai KUA dan PPAS. Dalam kasus ini, misalnya dapat diatur dengan Perda Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

READING COPY

BIDANG	ISU PENTING	SOLUSI
Asumsi Ekonomi Makro	<p>Dalam Peraturan menteri dalam negeri Nomor 13 Tahun 2006 dinyatakan bahwa KUA memuat Asumsi Ekonomi Makro dan Proyeksi Pendapatan Daerah.</p>	<p>Diperlukan Analisa yang mudah dimengerti serta akurat tentang bagaimana hubungan variabel ekonomi makro dengan komponen komponen anggaran daerah, baik pendapatan, belanja maupun pembiayaan. Selama ini yang terjadi seolah-olah variabel ekonomi dijelaskan hanya untuk mempertebal halaman KUA yang tidak jelas hubungannya dengan kebijakan anggaran tahun berkenaan. Dalam perspektif lain, di samping variabel ekonomi makro juga diperlukan asumsi variabel lain seperti politik, sosial dan budaya. Misalnya bagaimana PILKADA akan sangat berpengaruh terhadap penganggaran tahun berkenaan. Diperlukan Alat Analisis yang akurat untuk memproyeksi pendapatan daerah.</p>
Penyusunan RKA-SKPD		

BIDANG	ISU PENTING	SOLUSI
Surat Edaran Kepala Daerah Tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD	Dalam Peraturan menteri dalam negeri No 13 Tahun 2006 dinyatakan bahwa SKPD mempedomani Surat Edaran Kepala Daerah dalam penyusunan RKA-SKPD. Pada beberapa kasus di daerah, penyusunan Pedoman ini cenderung mengambil mentah-mentah Ketentuan yang ada dalam Peraturan menteri dalam negeri No 13 Tahun 2006. Padahal ada konteks lokal yang harus diakomodasi.	TAPD harus merumuskan konteks lokal daerah yang dituangkan dalam Surat Edaran Kepala Daerah Tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD.
Penyusunan Indikator Kinerja Dalam RKA-SKPD	Peraturan menteri dalam negeri NO 13 Tahun 2006 mengamankan daerah untuk menyusun kerangka kerja logis (KKL) berupa indikator kinerja pencapaian program, masukan, keluaran dan hasil untuk masing masing kegiatan belanja langsung yang diusulkan dalam APBD.	Staf teknis di SKPD perlu disiapkan untuk menguasai konsep dan praktek penyusunan kerangka kerja logis (KKL), di samping mempersiapkan basis data objek intervensi dari kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan. Misalnya; persentase penurunan angka penyakit menular, persentase beban kerja yang dapat dituntaskan, dst.

BIDANG	ISU PENTING	SOLUSI
<p>Rekening Urusan Pemerintahan dan Struktur Organisasi serta Tata Kerja Pemerintah (SOTK)</p>	<p>Peraturan menteri dalam negeri No 13 Tahun 2006 memperkenalkan suatu rekening yang disebut urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan selanjutnya menjadi dasar pembagian. Program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh SKPD sesuai dengan TUPOKSInya. Permasalahannya daerah belum menyusun TUPOKSI sesuai dengan rekening Urusan Pemerintahan yang disusun oleh Pemerintah Pusat.</p>	<p>Dalam jangka menengah Pemerintah Daerah sudah harus menyesuaikan SOTK seiring dengan keluarnya PP No. 41 Tahun 2007 dan Perpres No.54 Tahun 2010 tentang PBJ (ULP). Dalam jangka pendek masih akan terjadi program dan kegiatan yang tidak sejalan dengan rekening urusan pemerintahan.</p>
<p>Unit Kerja Penyusun RKA SKPD</p>	<p>Peraturan menteri dalam negeri No 13 Tahun 2006 tidak mengatur tentang bagaimana perlakuan penyusunan RKA SKPD pada Sub SKPD. Seperti UPTD, Puskesmas, Sekolah, Kecamatan dan kelurahan. Hal ini menimbulkan keragaman kebijakan yang diambil oleh daerah. Ada daerah yang memperlakukan sub SKPD tersebut sebagai penyusun SKPD</p>	

BIDANG	ISU PENTING	SOLUSI
Rekening Anggaran	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 telah menentukan secara rinci serta rigid susunan rekening anggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan. Dalam kenyataan ada beberapa kebutuhan konteks lokal yang tidak terakomodasi dalam rekening tersebut.	Daerah dapat merumuskan kebutuhan - kebutuhan rekening khusus sesuai dengan konteks lokal yang selanjutnya dituangkan dalam kode rekening daerah.
Pembagian Kelompok Belanja Langsung dan Bidang Langsung	Sesuai dengan Peraturan menteri dalam negeri No 13 Tahun 2006 hanya dikenal 2 kelompok belanja yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung terkait dengan belanja operasional dan modal, sedangkan belanja tidak langsung terkait dengan gaji serta beberapa jenis belanja lainnya. Dalam konteks demikian, belanja-belanja kebutuhan kantor yang dulunya dituangkan dalam belanja administrasi umum harus disusun dalam formulir belanja langsung. Kadangkala jika TAPD kurang berhati-hati kegiatan ini diperlakukan sebagai proyek yang cenderung mengumbar honor bagi aparatur.	Pemerintah Daerah dapat saja mengatur batasan belanja langsung yang bersifat rutin dan bersifat operasionalisasi tupoksi. Batasan ini selanjutnya dituangkan dalam Surat Edaran Kepala Daerah Tentang Pedoman Penyusunan RKA- SKPD.

BIDANG	ISU PENTING	SOLUSI
Kegiatan Pengadaan Belanja Modal Aparatur	Peraturan menteri dalam negeri No 13 Tahun 2006 tidak memberi batasan pada pengadaan belanja modal aparatur. Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa tidak adanya batasan tersebut telah menyebabkan SKPD secara bebas mengusulkan belanja modal aparatur bahkan kadang-kadang ditiptikan dalam kegiatan operasional tertentu. Hal ini berakibat pada ketidakefisienan pengadaan barang yang pada akhirnya berimplikasi pada berkurangnya belanja untuk mendukung pelayanan publik.	Pemerintah Daerah selayaknya juga mengintegrasikan proses penyusunan RKA SKPD dengan penyusunan Rencana Kebutuhan Pengadaan dan Pemeliharaan Barang Daerah (RKBU dan RTBU). Misalnya; dalam Surat Edaran Kepala Daerah Tentang Pedoman Penyusunan RKA -SKPD dinyatakan bahwa usulan pengadaan barang-barang harus mengacu pada RKBU dan RTBU.
Standar Harga	Peraturan menteri dalam negeri No 13 Tahun 2006 menyatakan bahwa Standar Harga Satuan merupakan salah satu pedoman yang digunakan dalam penyusunan RKA SKPD. Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa standar harga seringkali tidak <i>update</i> dan ketinggalan dari harga pasar yang berlaku. Di samping itu, usulan Unit kerja juga memuat harga yang berbeda-beda untuk barang dan sarana.	Pemerintah Daerah harus selalu meng <i>up date</i> standar harga satuan yang ada. Dalam perspektif sistem informasi manajemen, Pemerintah Daerah dapat mengembangkan <i>software</i> penyusunan RKA-SKPD yang memasukkan standar harga yang ada. Sehingga usulan-usulan SKPD dipaksa untuk menyesuaikan standar harga tersebut.

## Penetapan APBD

**P**roses Penyusunan APBD dimulai dengan penyusunan rancangan KUA APBD dan dokumen PPAS. Kedua dokumen tersebut kemudian dibahas bersama DPRD untuk menghasilkan sebuah Nota Kesepakatan KUA dan PPA.

Berdasarkan Nota Kesepakatan tersebut, kepala daerah menyampaikan Surat Edaran yang berisi Pedoman Penyusunan RKA-SKPD yang kemudian ditindaklanjuti oleh SKPD dengan melakukan penyusunan RKA-SKPD.

PPKD melakukan kompilasi RKA-SKPD menjadi RAPERDA APBD untuk dibahas dan memperoleh persetujuan bersama dengan DPRD sebelum diajukan dalam proses Evaluasi. Proses penetapan Perda APBD baru dapat dilakukan jika Menteri dalam negeri/Gubernur menyatakan bahwa Perda APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Proses penetapan APBD mencakup:

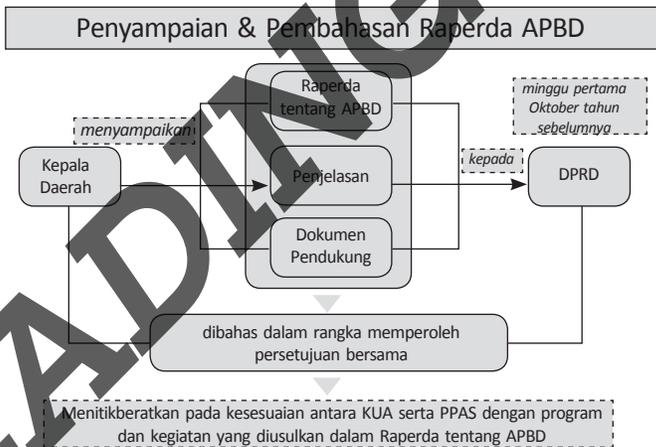
1. Penyampaian dan pembahasan RAPERDA tentang APBD,
2. Evaluasi RAPERDA tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD,
3. Penetapan PERDA tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

Penjelasan lebih rinci dari proses penetapan APBD adalah sebagai berikut:

## A. Penyampaian dan Pembahasan RAPERDA APBD

### 1. Penyampaian RAPERDA APBD

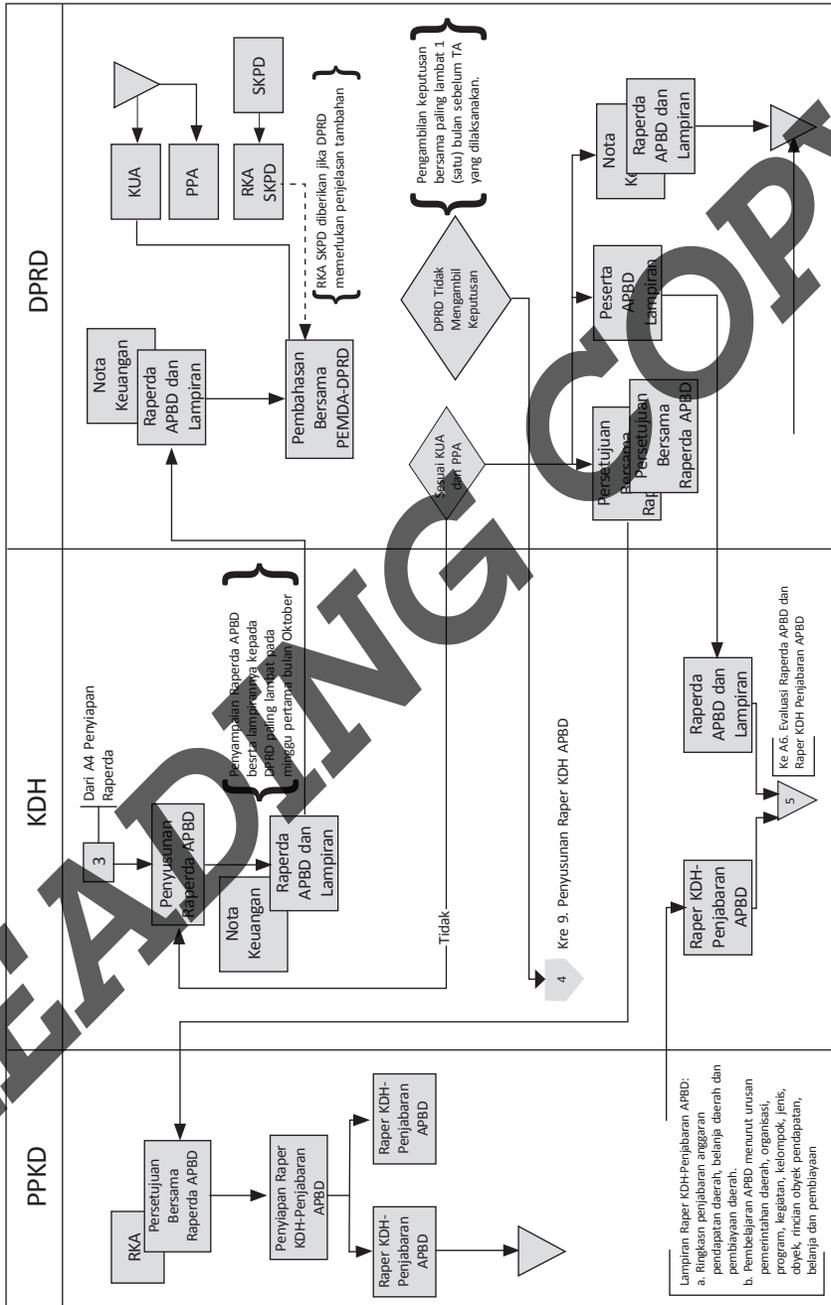
RAPERDA yang telah disusun oleh PPKD selanjutnya oleh kepala daerah disampaikan kepada DPRD untuk dibahas bersama antara DPRD dengan pemerintah daerah.



Menurut ketentuan yang berlaku, RAPERDA beserta lampiran-lampirannya yang telah disusun dan disosialisasikan kepada masyarakat untuk selanjutnya disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama paling lambat pada minggu pertama bulan Oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun anggaran yang direncanakan. Pengambilan keputusan bersama ini harus sudah

terlaksana paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dimulai.

Proses penyampaian RAPERDA oleh pemerintah daerah kepada DPRD bisa digambarkan sebagai berikut:



RKA-SKPD yang telah disusun, dibahas dan disepakati bersama antara Kepala SKPD dan TAPD digunakan sebagai dasar untuk penyiapan RAPERDA APBD. RAPERDA ini disusun oleh pejabat pengelola keuangan daerah yang untuk selanjutnya disampaikan kepada kepala daerah.

Suatu hal penting yang harus diperhatikan adalah bahwa sebelum disampaikan dan dibahas dengan DPRD, RAPERDA tersebut harus disosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat yang bersifat memberikan informasi tentang hak dan kewajiban pemerintah daerah serta masyarakat dalam pelaksanaan APBD pada tahun anggaran yang direncanakan. Penyebar-luasan dan/atau sosialisasi tentang RAPERDA APBD ini dilaksanakan oleh sekretaris daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah.

Atas dasar persetujuan bersama tersebut, kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD yang harus disertai dengan nota keuangan. RAPERDA APBD tersebut antara lain memuat rencana pengeluaran yang telah disepakati bersama.

## **2. Pembahasan RAPERDA APBD**

Kegiatan pembahasan RAPERDA APBD merupakan kewenangan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan terkait fungsi anggaran DPRD. Jalannya proses pembahasan, argumentasi, dan kesepakatan bersama antara pemerintah daerah dengan DPRD perlu dipantau dan dicermati serta diinformasikan kepada masyarakat dalam rangka pengawalan.

Fungsi anggaran yang diselenggarakan oleh DPRD diwujudkan dalam membahas dan menyetujui rancangan PERDA tentang RABD bersama kepala daerah menjadi PERDA tentang APBD. Pada tataran pembahasan RABD, DPRD perlu mencermati secara saksama alokasi anggaran pada keseluruhan program dan kegiatan yang diusulkan oleh kepala daerah. Pencermatan DPRD lebih pada koreksi program dan kegiatan yang diajukan oleh kepala daerah, apakah sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau kebutuhan pemerintah daerah. Keseimbangan pemenuhan kebutuhan masyarakat dan pemerintah daerah menjadi target pencermatan yang dilakukan oleh DPRD. Apabila DPRD tidak efektif melakukan pencermatan terhadap RABD yang diajukan oleh kepala daerah, dapat dipastikan terjadi ketidaksesuaian dan keseimbangan

program dan alokasi anggaran pada pemenuhan kebutuhan masyarakat dan kebutuhan pemerintah daerah. Hal ini dapat dicermati dari besaran alokasi belanja pegawai dan belanja publik.

Pembahasan rancangan PERDA tentang APBD berpedoman pada KUA serta PPA yang telah disepakati bersama antara pemerintah daerah dengan DPRD. Pembahasan RAPERDA lebih menitikberatkan pada kesesuaian antara kebijakan umum APBD serta prioritas dan plafon anggaran sementara dengan program dan kegiatan yang diusulkan dalam rancangan PERDA tentang APBD.

Salah satu hal penting dalam pembahasan anggaran tentang urusan wajib dan urusan pilihan, hal tersebut menjadi acuan dalam penyusunan anggaran belanja. Mata anggaran disesuaikan dengan nama urusan pemerintahan yang diserahkan kepada pemerintah daerah. Mata anggaran di luar dari nomen klatur urusan pemerintahan merupakan mata anggaran yang tidak sesuai dengan ketentuan, dan dapat ditolak oleh DPRD pada saat pembahasan RAPERDA APBD.

Dalam hal DPRD memerlukan tambahan penjelasan terkait dengan pembahasan program dan kegiatan tertentu, maka dapat meminta RKA-SKPD yang bersangkutan kepada kepala daerah untuk menjelaskan lebih lanjut.

Pembahasan RAPERDA APBD sesuai dengan pedoman penyusunan peraturan tata tertib DPRD, yaitu dilakukan melalui empat tahapan pembicaraan, yaitu:

- a. Pembicaraan tahap pertama, meliputi penjelasan kepala daerah dalam rapat paripurna tentang penyampaian RAPERDA APBD.
- b. Pembicaraan tahap kedua, berupa pandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap RAPERDA APBD yang berasal dari kepala daerah dan jawaban kepala daerah terhadap pandangan umum fraksi-fraksi.
- c. Pembicaraan tahap ketiga meliputi pembahasan dalam rapat komisi/gabungan komisi atau rapat pansus yang dilakukan bersama-sama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk.
- d. Pembicaraan tahap keempat meliputi:
  - 1) Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna.
  - 2) Penyampaian sambutan kepala daerah terhadap pengambilan keputusan (apabila dipandang perlu).

Sebelum pembahasan/pembicaraan tahap kedua, maka setelah dilakukan pembicaraan tahap pertama, DPRD wajib mensosialisasikan (konsultasi publik) kepada masyarakat luas mengenai rancangan Perda APBD untuk memperoleh masukan, dengan melibatkan seluruh perwakilan *stakeholders*, termasuk tokoh masyarakat, ormas, perguruan tinggi, LSM dan pengusaha/asosiasi pengusaha.

Hasil forum konsultasi publik dijadikan sebagai masukan bagi DPRD dalam rangka pembahasan berikutnya.

Pada tahapan proses pembahasan di DPRD ini, terdapat ketentuan yang mengatur kewajiban DPRD untuk menjaring masukan dari masyarakat baik secara tertulis maupun lisan sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 pasal 54, untuk itu DPRD dapat menyelenggarakan konsultasi publik dengan masyarakat. Media dapat berperan penting untuk memfasilitasi maupun menyebarkan jalannya konsultasi publik, mencatat kesepakatan-kesepakatan dan mengawalinya dalam proses perumusan RAPBD selanjutnya.

Penetapan agenda pembahasan rancangan PERDA tentang APBD untuk mendapatkan persetujuan bersama disesuaikan dengan tata tertib DPRD masing-masing daerah. Pembahasan rancangan PERDA berpedoman pada KUA serta PPA yang telah disepakati bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Dalam pembahasan program dan kegiatan tertentu, DPRD dapat meminta tambahan penjelasan kepada kepala daerah dengan RKA-SKPD.

Apabila DPRD sampai batas waktu paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan, tidak menetapkan persetujuan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan PERDA tentang APBD, kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan.

Rencana pengeluaran pemerintah daerah disusun dalam rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD. Rancangan peraturan kepala daerah ini dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dan penetapan dari menteri dalam negeri bagi provinsi dan gubernur bagi kabupaten/kota.

Penyampaian rancangan peraturan kepala daerah untuk memperoleh pengesahan paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak DPRD tidak menetapkan keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan PERDA tentang APBD.

Apabila dalam batas waktu 30 (tiga puluh) hari kerja menteri dalam negeri/gubernur tidak mengesahkan rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD, kepala daerah bisa menetapkan rancangan peraturan kepala daerah dimaksud menjadi peraturan kepala daerah.

Pengeluaran setinggi-tingginya untuk keperluan setiap bulan diprioritaskan untuk belanja yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib. Belanja yang bersifat mengikat merupakan belanja yang dibutuhkan secara terus menerus dan harus dialokasikan oleh pemerintah daerah dengan jumlah yang cukup untuk keperluan setiap bulan dalam tahun anggaran yang bersangkutan, seperti belanja pegawai, belanja barang dan jasa. Belanja yang bersifat wajib adalah belanja untuk terjaminnya kelangsungan pemenuhan pendanaan pelayanan dasar masyarakat antara lain pendidikan dan kesehatan dan/atau melaksanakan kewajiban kepada pihak ketiga.

Rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD harus dilengkapi dengan lampiran berikut ini:

- a. Ringkasan APBD menurut urusan wajib dan urusan pilihan.
- b. Ringkasan APBD menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi.
- c. Rincian APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, pendapatan, belanja dan pembiayaan.
- d. Rekapitulasi belanja menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program dan kegiatan.
- e. Rekapitulasi belanja daerah untuk keselarasan dan keterpaduan urusan pemerintahan daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan negara.
- f. Daftar jumlah pegawai per-golongan dan per-jabatan.
- g. Daftar piutang daerah.
- h. Daftar penyertaan modal (investasi) daerah.
- i. Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset tetap daerah.
- j. Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset-aset lain.
- k. Daftar kegiatan-kegiatan tahun anggaran sebelumnya yang belum diselesaikan dan dianggarkan kembali dalam tahun anggaran ini.
- l. Daftar dana cadangan daerah.
- m. Daftar pinjaman daerah.

## **B. Evaluasi RAPERDA tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD**

### **1. Evaluasi RAPERDA Provinsi tentang APBD**

Pengaturan, proses dan mekanisme pelaksanaan evaluasi rancangan PERDA tentang APBD dan keputusan kepala daerah tentang penjabaran RAPBD diatur dalam:

- a. Pasal 314 dan pasal 315 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan UU Nomor 9 Tahun 2015.
- b. Pasal 47 sampai dengan pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah,
- c. Pasal 110 sampai dengan pasal 115 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011.

Selain itu, untuk tata cara pelaksanaan evaluasi diatur dalam:

- a. pasal 326 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan UU Nomor 9 Tahun 2015.
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2007 tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan PERDA Tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah Tentang Penjabaran APBD sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 36 Tahun 2011.
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Adapun gambaran umum proses evaluasi Perda APBD provinsi dan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD adalah sebagai berikut:



yang lebih tinggi dan/atau PERDA lainnya yang ditetapkan oleh provinsi bersangkutan. Demikian pula, evaluasi dilakukan untuk menguji kesesuaian rancangan PERDA provinsi tentang APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD dengan:

- a. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- b. Kepentingan umum.
- c. RKPD serta KUA dan PPAS.
- d. RPJMD.

Untuk efektivitas pelaksanaan evaluasi, menteri dalam negeri dapat mengundang pejabat pemerintah daerah provinsi yang terkait.

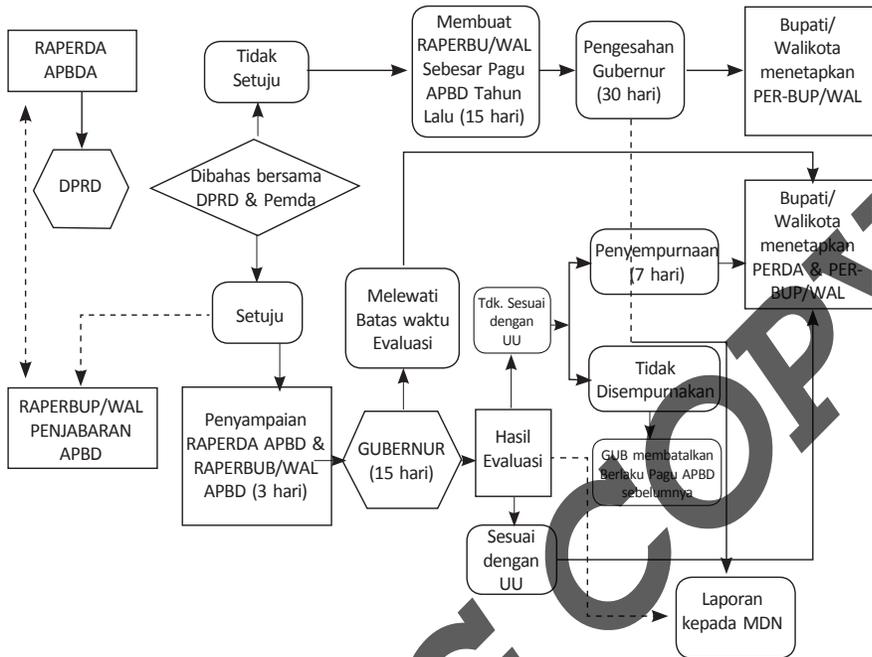
Hasil evaluasi dituangkan dalam keputusan Menteri Dalam Negeri dan disampaikan kepada gubernur paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.

Dalam hal menteri dalam negeri menyatakan hasil evaluasi telah sesuai dengan kepentingan umum, ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, RKPD, KUA dan PPAS, serta RPJMD, gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi PERDA dan peraturan gubernur.

Apabila menteri dalam negeri menyatakan hasil evaluasi bertentangan dengan kepentingan umum dan tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, RKPD, KUA dan PPAS, serta RPJMD, gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

Di dalam penyampaiannya, apabila menteri dalam negeri tidak memberikan hasil evaluasi dalam waktu 15 (lima belas) hari terhitung sejak rancangan diterima, maka gubernur dapat menetapkan rancangan PERDA APBD menjadi PERDA APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD menjadi peraturan gubernur tentang penjabaran APBD.

## 2. Evaluasi RAPERDA Kabupaten/Kota tentang APBD



Rancangan PERDA kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota paling lambat 3 (tiga) hari kerja disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Penyampaian rancangan PERDA disertai/dilampiri dengan:

- Persetujuan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD terhadap rancangan PERDA tentang APBD.
- KUA dan PPAS yang disepakati antara kepala daerah dan pimpinan DPRD.
- Risalah sidang jalannya pembahasan terhadap rancangan PERDA tentang APBD.
- Nota keuangan dan pidato kepala daerah perihal penyampaian pengantar nota keuangan pada sidang DPRD.

Gubernur melakukan evaluasi terhadap rancangan PERDA kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD.

Evaluasi bertujuan untuk mencapai keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik

dan kepentingan aparatur serta untuk meneliti sejauh mana APBD kabupaten/kota tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan/atau PERDA lainnya yang ditetapkan oleh kabupaten/kota bersangkutan. Demikian pula, evaluasi dilakukan untuk menguji kesesuaian rancangan PERDA kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD dengan:

- a. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- b. Kepentingan umum.
- c. RKPD serta KUA dan PPAS.
- d. RPJMD.

Untuk efektivitas pelaksanaan evaluasi, gubernur dapat mengundang pejabat pemerintah daerah kabupaten/kota yang terkait.

Hasil evaluasi dituangkan dalam keputusan gubernur dan disampaikan kepada bupati/walikota paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.

Apabila gubernur menyatakan hasil evaluasi sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bupati/walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi PERDA dan peraturan bupati/walikota.

Apabila gubernur tidak memberikan hasil evaluasi dalam waktu 15 (lima belas) hari terhitung sejak rancangan diterima, maka bupati/walikota dapat menetapkan rancangan PERDA APBD menjadi PERDA APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD menjadi peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD.

Dalam hal gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan PERDA kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, RKPD, KUA dan PPAS, serta RPJMD, bupati/walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi PERDA dan peraturan bupati/walikota.

Dalam hal gubernur menyatakan hasil evaluasi bertentangan dengan kepentingan umum dan tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, RKPD, KUA dan PPAS, serta RPJMD, bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

Pernyataan hasil evaluasi bertentangan dengan kepentingan umum dan tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, RKPD, KUA dan PPAS, serta RPJMD harus ditunjukkan dengan jelas hal-hal di dalam APBD yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan menunjukkan pasal-pasal atau frasa yang menjadi rujukan serta alasan-alasan teknis terkait.

Di dalam mengevaluasi rancangan PERDA kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD, gubernur bersama tim evaluasi harus benar-benar berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang menjadi rujukan evaluasi, dengan tidak mengintervensi/mengkaitkan evaluasi dengan kepentingan dan persoalan pribadi maupun yang sifatnya politis.

### **3. Pembatalan RAPERDA APBD**

Dalam hal Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan gubernur dan DPRD tidak melakukan penyempurnaan atau tidak menindaklanjuti hasil evaluasi dan tetap menetapkan rancangan PERDA provinsi tentang APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD menjadi PERDA dan peraturan gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan PERDA dan peraturan gubernur dimaksud, sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya. Pembatalan PERDA dan peraturan gubernur serta pernyataan berlakunya pagu APBD tahun ditetapkan dengan peraturan Menteri Dalam Negeri.

Demikian pula terhadap rancangan PERDA kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD. Dalam hal gubernur menyatakan hasil evaluasi tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan bupati/walikota dan DPRD tidak melakukan penyempurnaan atau tidak menindaklanjuti hasil evaluasi dan tetap menetapkan rancangan PERDA kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD menjadi PERDA dan peraturan bupati/walikota, gubernur membatalkan PERDA dan peraturan bupati/walikota dimaksud, sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya. Pembatalan PERDA dan peraturan bupati/walikota serta

pernyataan berlakunya pagu APBD tahun ditetapkan dengan peraturan gubernur

Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan PERDA provinsi/kabupaten/kota tentang APBD dan peraturan gubernur/bupati/walikota tentang penjabaran APBD, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan PERDA dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut PERDA dimaksud. Pencabutan PERDA dilakukan dengan PERDA tentang pencabutan PERDA tentang APBD. Untuk pelaksanaan pengeluaran atas pagu APBD tahun sebelumnya ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

#### **4. Penyempurnaan RAPERDA APBD**

Dalam hal hasil evaluasi atas rancangan PERDA provinsi/kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan peraturan gubernur/bupati/walikota tentang penjabaran APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka mekanisme yang akan ditempuh adalah penyempurnaan hasil evaluasi dilakukan kepala daerah bersama dengan badan anggaran DPRD dan hasil penyempurnaan ditetapkan oleh pimpinan DPRD. Badan anggaran DPRD bersama-sama TAPD harus melakukan penyempurnaan atas rancangan PERDA tentang APBD berdasarkan hasil evaluasi terhadap rancangan PERDA tentang APBD paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah hasil evaluasi menteri dalam negeri diterima oleh gubernur untuk APBD provinsi dan hasil evaluasi gubernur diterima oleh bupati/walikota untuk APBD kabupaten/kota.

Keputusan pimpinan DPRD dijadikan dasar penetapan PERDA tentang APBD. Keputusan pimpinan DPRD dimaksud bersifat final dan dilaporkan pada sidang paripurna berikutnya atau keputusan pimpinan DPRD dilaporkan pada sidang paripurna berikutnya. Yang dimaksud dengan sidang paripurna berikutnya yakni setelah sidang paripurna pengambilan keputusan bersama terhadap rancangan PERDA tentang APBD.

Keputusan pimpinan DPRD disampaikan kepada menteri dalam negeri untuk APBD provinsi dan kepada gubernur untuk APBD kabupaten/ kota, paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah keputusan tersebut ditetapkan. Dalam hal pimpinan DPRD berhalangan tetap, maka

pejabat yang ditunjuk dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang selaku pimpinan sementara DPRD yang menandatangani keputusan pimpinan DPRD.

## C. Penetapan PERDA APBD

Tahapan terakhir adalah menetapkan RAPERDA APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD yang telah dievaluasi tersebut menjadi PERDA tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.

Pengelolaan keuangan daerah diwujudkan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD, sebagai suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah. APBD ditetapkan setiap tahun dengan PERDA yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.

Penyusunan APBD dilakukan dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat demi tercapainya tujuan bernegara. Secara garis besar, penyusunan APBD terdiri dari 6 (enam) tahapan, yaitu:

1. Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA).
2. Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)
3. Penyiapan Surat Edaran (SE) Kepala Daerah tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah (RKA-SKPD).
4. Penyiapan RAPERDA APBD.
5. Penyusunan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Rancangan peraturan kepala daerah) mengenai penjabaran APBD.
6. Evaluasi serta penetapan RAPERDA APBD dan rancangan peraturan kepala daerah mengenai Penjabaran APBD.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2006 telah memberikan batasan waktu untuk setiap tahapan dalam penyusunan APBD. Pada kenyataannya, tidak jarang pemerintah daerah tidak dapat memenuhi batasan waktu tersebut. Keterlambatan dalam menetapkan

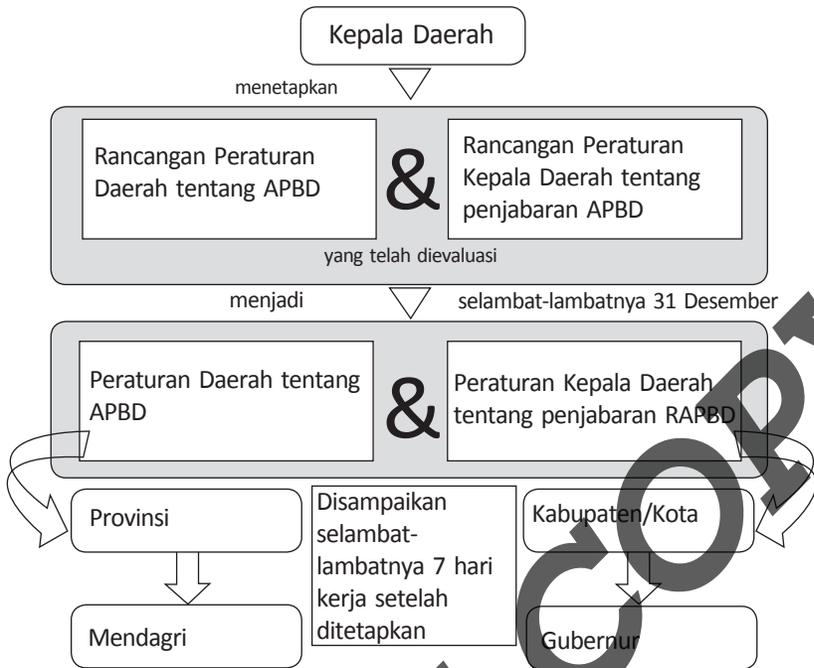
PERDA APBD mengakibatkan keterlambatan penyampaian data APBD. Terhadap daerah yang terlambat menyampaikan data APBD diberikan sanksi berupa penundaan penyaluran dana perimbangan dan atas keterlambatan tersebut dapat menghilangkan kesempatan bagi daerah untuk memperoleh dana insentif daerah. Namun demikian, hal ini belum juga membuat pemerintah daerah tepat waktu dalam menetapkan PERDA APBD.

Keterlambatan dalam penyusunan APBD ini telah terjadi dalam kurun waktu yang lama, bahkan di masa reformasi banyak pemerintah daerah yang masih terlambat dalam menyusun APBD. APBD yang mengalami keterlambatan dalam penyusunan tersebut merupakan APBD yang terlambat ditetapkan atau disahkan oleh pemerintah daerah bersama DPRD sebelum tanggal 31 Desember.

UU Nomor 3 Tahun 2004 menyebutkan bahwa APBD adalah suatu rencana keuangan yang disusun oleh pemerintah daerah secara tahunan melalui pembahasan dan persetujuan antara pemerintah daerah dengan DPRD yang kemudian disahkan dalam PERDA. Hal tersebut dapat dimaknai bahwa proses penyusunan APBD tergantung hubungan antara pemerintah daerah (kepala daerah) dengan DPRD (legislatif). Hubungan yang baik dan selaras dapat mendorong penyusunan APBD yang efektif dan efisien dan sebaliknya.

Proses penetapan APBD adalah proses politik dengan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi, dimana terjadi proses tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif, serta merupakan pencerminan kekuatan relatif dari berbagai pihak yang terlibat dalam proses tersebut, yang masing-masing memiliki kepentingan berbeda terhadap APBD tersebut. Anggaran yang ditetapkan tersebut dipandang sebagai suatu kontrak kinerja antara legislatif dan eksekutif.

Proses penetapan RAPERDA tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran RAPBD dapat digambarkan sebagai berikut:



Dinamika politik yang terjadi mengakibatkan tarik-menarik kepentingan antara kepala daerah dengan DPRD, yang pada akhirnya memperlambat proses penetapan RAPERDA APBD menjadi APBD. Jika kata sepakat antara pemerintah daerah dengan DPRD tidak kunjung terjadi, bukan tidak mungkin PERDA APBD tidak akan ditetapkan. APBD Provinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2015 adalah contoh APBD yang tidak kunjung ditetapkan, karena tidak ada kata sepakat antara pemerintah daerah dengan DPRD.

APBD seharusnya menjadi prioritas perhatian pemerintah daerah. Karena jika terlambat ditetapkan akan mempengaruhi keterlambatan pelaksanaan program dan kegiatan yang tercantum dalam APBD. Akibat selanjutnya adalah program yang telah direncanakan akan dilaksanakan secara tergesa-gesa dan terkesan seadanya, karena waktu pelaksanaan menjadi lebih singkat. Hal ini tentu akan mempengaruhi efektifitas dan efisiensi pelaksanaan program tersebut.

PERDA tentang APBD yang telah mendapatkan persetujuan dan pengesahan gubernur, selanjutnya ditetapkan dan ditandatangani oleh kepala daerah serta diundangkan dalam lembaran daerah dan diberi nomor dan tanggal pengundangan serta ditandatangani sekretaris daerah, sehingga menjadi dokumen yang resmi dan sah.

APBD yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah, merupakan dokumen resmi dan sah (legal) sebagai acuan penggunaan keuangan daerah dan pelaksanaan pembangunan untuk tahun yang direncanakan. Agar masyarakat dapat memantau dan mengkritisi pelaksanaan APBD sekaligus mengawal untuk meminimasi penyimpangan, maka media sangat berperan untuk mensosialisasikan kepada masyarakat umum mengenai ringkasan APBD, khususnya informasi tentang lokasi kegiatan setiap sektor, besaran anggaran setiap sektor serta indikator kinerja setiap kegiatan untuk setiap sektor.

**READING COPY**

## Perubahan APBD Provinsi/ Kabupaten/Kota

**K**epala daerah selaku pemegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan juga bertindak sebagai pemegang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan daerah.

Selanjutnya kekuasaan tersebut dilimpahkan kepada kepala satuan kerja pengelolaan keuangan daerah selaku pejabat pengelola keuangan daerah dan dilaksanakan oleh SKPD itu sendiri sebagai pengguna anggaran/barang daerah di bawah koordinasi dari sekretaris daerah.

Pemisahan pelaksanaan APBD ini akan memberikan kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab terlaksananya mekanisme keseimbangan dan pengawasan dalam pelaksanaan anggaran daerah (*check and balance*) serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, maka dana yang tersedia dalam APBD harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat

menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal bagi kepentingan masyarakat. Karena penyusunan anggaran untuk setiap tahun tersebut sudah mulai dipersiapkan pada bulan Juli setiap tahunnya, maka tidak mustahil apabila pada pelaksanaannya APBD tersebut, perlu dilakukan perubahan atau penyesuaian.

## A. Dasar Perubahan APBD

Dalam Peraturan menteri dalam negeri Nomor 13 Tahun 2006 Bab VIII Pasal 154 menyebutkan bahwa seandainya selama tahun berjalan perlu diadakan perbaikan atau penyesuaian terhadap alokasi anggaran, maka perubahan APBD masih dimungkinkan terutama apabila:

1. Terjadi perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi Kebijakan Umum Anggaran (KUA).
2. Terjadi keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan dan antar jenis belanja.
3. Ditemui keadaan yang menyebabkan “saldo anggaran lebih” tahun. sebelumnya harus digunakan dalam tahun anggaran berjalan.
4. Keadaan darurat.
5. Keadaan luar biasa.

Selain itu, dalam keadaan darurat pemerintah daerah juga dapat melakukan pengeluaran untuk membiayai kegiatan yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD dan disampaikan dalam laporan realisasi anggaran tahun berjalan yang untuk pelaksanaannya harus dituangkan dalam PERDA tentang rancangan dan perubahan APBD. Oleh karenanya, dalam PERDA terkait harus diperjelas posisi SKPD yang juga mempunyai kedudukan sebagai pengguna anggaran dan pelaksana program.

Sementara itu peraturan pemerintah daerah juga harus menetapkan posisi satuan kerja pengelola keuangan daerah sebagai bendahara umum daerah. Dengan demikian fungsi perbendaharaan akan dipusatkan di satuan kerja pengelola keuangan daerah, sedangkan penerbitan SPM dialihkan ke SKPD.

Selanjutnya, sejalan dengan pemindahan kewenangan penerbitan SPM, jadwal penerimaan dan pengeluaran kas secara periodik harus diselenggarakan sesuai dengan jadwal yang disampaikan unit penerima dan unit pengguna kas. Untuk hal itu, unit yang menangani perbendaharaan di satuan kerja pengelola keuangan daerah harus mampu mengantisipasi dengan baik terhadap kemungkinan kekurangan dana di kas daerah.

## **B. Kebijakan Umum (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) Perubahan APBD**

Perubahan APBD yang disebabkan karena perkembangan yang tidak sesuai dengan Kebijaksanaan Umum Anggaran (KUA) dapat berupa terjadinya pelampauan atau tidak tercapainya proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan biaya yang semula ditetapkan dalam KUA. Apabila terjadi hal demikian, kepala daerah memformulasikan hal-hal yang mengakibatkan terjadinya perubahan APBD tersebut dalam suatu Rancangan KUA Perubahan APBD serta PPAS atas perubahan APBD tersebut.

Rancangan KUA perubahan APBD harus memuat secara lengkap penjelasan mengenai hal-hal sebagai berikut:

1. Perbedaan asumsi dengan kebijakan umum anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya.
2. Program dan kegiatan yang dapat diusulkan untuk ditampung dalam perubahan APBD dengan mempertimbangkan sisa waktu pelaksanaan APBD untuk tahun anggaran berjalan.
3. Capaian target kinerja program dan kegiatan yang harus dikurangi dalam perubahan APBD apabila asumsi kebijaksanaan umum anggaran tidak dapat tercapai.
4. Capaian target kinerja program dan kegiatan yang harus ditingkatkan dalam perubahan APBD apabila melampaui asumsi KUA.
5. Setelah kepala daerah merumuskannya, rancangan kebijakan umum perubahan APBD berikut plafon sementara perubahannya kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dan disepakati bersama

(biasanya sudah harus dimulai dan selesai pada bulan Agustus tahun anggaran berjalan).

6. Kebijakan umum perubahan APBD serta PPA perubahan APBD yang sudah disepakati dituangkan dalam Nota Kesepakatan yang ditandatangani bersama antara Kepala Daerah dan Pimpinan DPRD.

## C. Pergeseran Anggaran

Dalam pelaksanaannya, kadang kala sering juga terjadi pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan dan antar jenis belanja. Pergeseran anggaran juga dapat disebabkan adanya pergeseran antar obyek belanja dan antar rincian obyek belanja yang kesemuanya harus diformulasikan dalam dokumen pelaksanaan perubahan anggaran SKPD (DPPA-SKPD) dengan persetujuan dari PPKD.

Pergeseran anggaran tersebut dilakukan dengan cara mengubah peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD sebagai dasar pelaksanaan, yang untuk selanjutnya dianggarkan dalam Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Perubahan APBD.

Anggaran yang mengalami perubahan, baik berupa penambahan dan/atau pengurangan akibat pergeseran anggaran sebagaimana disebutkan di atas harus dijelaskan dalam kolom keterangan tentang penjabaran perubahan APBD. Tata cara pergeseran anggaran harus diatur dan ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

## D. Penggunaan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (Silpa) Tahun Sebelumnya

Saldo anggaran lebih tahun sebelumnya merupakan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya.

Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun anggaran berjalan seperti antara lain:

1. Pembayaran bunga dan pokok utang dan/atau obligasi daerah yang melampaui anggaran yang tersedia yang mendahului perubahan APBD.
2. Pelunasan seluruh kewajiban bunga dan pokok hutang.
3. Pendanaan kenaikan gaji tunjangan PNS akibat adanya kebijakan pemerintah.
4. Pendanaan kegiatan lanjutan.
5. Pendanaan program dan kegiatan baru dengan kriteria harus diselesaikan sampai dengan batas akhir penyelesaian pembayaran dalam tahun anggaran berjalan.
6. Pendanaan kegiatan yang capaian target kinerjanya ditingkatkan dari yang telah ditetapkan semula dalam DPA-SKPD tahun anggaran berjalan yang dapat diselesaikan sampai dengan batas akhir penyelesaian pembayaran dalam tahun anggaran berjalan.

Penggunaan saldo lebih anggaran tahun sebelumnya untuk pendanaan kegiatan tersebut, harus diformulasikan terlebih dahulu dalam DPPA-SKPD, kecuali untuk kegiatan yang formulasinya dicantumkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Lanjutan SKPD (DPAL-SKPD) dan kegiatan yang diformulasikan dalam Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD).

## E. Pendanaan Keadaan Darurat

Perubahan APBD sebagai akibat dari keadaan darurat dan keadaan luar biasa juga harus memperhatikan:

1. Keadaan darurat bukan merupakan keadaan normal dari kegiatan pemerintah daerah sehari-hari dan tidak dapat diperkirakan sebelumnya.
2. Keadaan darurat tidak diharapkan sebagai kejadian yang berulang-ulang.
3. Keadaan darurat berada di luar kendali dan pengaruh pemerintah daerah.
4. Keadaan darurat dapat berakibat signifikan terhadap anggaran dalam rangka pemulihan yang disebabkan oleh keadaan darurat tersebut.

Dalam keadaan darurat pemerintah daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya yang selanjutnya akan/ harus diusulkan dalam rancangan perubahan APBD dan ditetapkan dalam PERDA tentang APBD. Pendanaan keadaan darurat yang belum tersedia anggarannya tersebut dapat menggunakan *pos belanja tak terduga*. Dalam hal pos belanja tak terduga tidak mencukupi kebutuhan, maka pendanaan keadaan darurat dapat dilakukan dengan cara:

1. Menggunakan dana dari hasil penjadwalan ulang capaian target kinerja program dan kegiatan lainnya dalam tahun anggaran berjalan.
2. Memanfaatkan uang kas yang tersedia.

## F. Pendanaan Keadaan Luar Biasa

Keadaan luar biasa yang dimaksud sebagai faktor yang mendorong perlunya perubahan APBD adalah suatu keadaan yang menyebabkan estimasi penerimaan dan/atau pengeluaran dalam APBD mengalami kenaikan atau penurunan lebih besar dari 50% (Lima puluh persen). Persentase ini merupakan selisih kenaikan atau penurunan antara pendapatan dan belanja dalam APBD.

Apabila estimasi penerimaan dalam APBD diperkirakan mengalami *peningkatan* lebih dari 50%, pemerintah daerah dapat menambah kegiatan baru yang harus diformulasikan terlebih dahulu dalam RKA-SKPD dan/atau penjadwalan ulang capaian target kinerja program dan kegiatan dalam tahun anggaran berjalan yang formulasinya dicantumkan dalam DPPA-SKPD.

Akan tetapi bila estimasi penerimaan dalam APBD diperkirakan mengalami *penurunan* lebih dari 50%, pemerintah daerah harus melakukan penjadwalan ulang capaian target kinerja program dan kegiatan dalam tahun anggaran berjalan yang formulasinya dicantumkan dalam DPPA-SKPD.

Dokumen-dokumen perubahan pelaksanaan anggaran SKPD tersebut di atas selanjutnya digunakan sebagai dasar penyusunan RAPERDA tentang Perubahan APBD.

## G. Penyiapan RAPERDA Perubahan APBD

Dalam rangka perubahan APBD, maka RKA-SKPD yang memuat perubahan program dan/atau kegiatan baru serta DPPA-SKPD yang memuat penjadwalan ulang kegiatan untuk perubahan APBD tersebut harus disusun dan disampaikan oleh SKPD yang bersangkutan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) untuk dibahas lebih lanjut oleh tim anggaran (TAPD). Pembahasan ini dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dan DPPA-SKPD yang telah disusun dengan Kebijakan Umum Perubahan APBD serta Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) untuk perubahan APBD dan dokumen perencanaan lainnya serta capaian kinerja, indikator kinerja, standar analisis belanja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal.

Selanjutnya RKA-SKPD dan DPPA-SKPD untuk perubahan APBD yang telah dibahas bersama TAPD dijadikan bahan untuk penyusunan Rancangan PERDA (*RAPERDA*) tentang perubahan APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran perubahan APBD yang dilakukan oleh PPKD.

## H. Penetapan Perubahan APBD

Proses penetapan perubahan APBD dilaksanakan melalui 3 (tiga) tahapan yaitu:

1. Penyiapan Rancangan PERDA tentang Perubahan APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Perubahan APBD.
2. Penyampaian, Pembahasan dan Penetapan RAPERDA Perubahan APBD.
3. Evaluasi RAPERDA tentang Perubahan APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Perubahan APBD.

# 1. Penyiapan RAPERDA tentang Perubahan APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Perubahan APBD

Rancangan PERDA tentang perubahan APBD dan Rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran perubahan APBD dipersiapkan oleh PPKD dan memuat pendapatan, belanja dan pembiayaan baik yang mengalami perubahan ataupun yang tidak mengalami perubahan beserta lampiran-lampirannya.

Lampiran yang harus disertakan pada RAPERDA tentang perubahan APBD adalah:

- a. Ringkasan perubahan APBD.
- b. Ringkasan perubahan APBD menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi.
- c. Rincian perubahan APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, pendapatan, belanja dan pembiayaan.
- d. Rekapitulasi perubahan belanja menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program dan kegiatan.
- e. Rekapitulasi perubahan belanja daerah untuk keselarasan dan keterpaduan urusan pemerintahan daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan negara.
- f. Daftar perubahan jumlah pegawai per-golongan dan per-jabatan.
- g. Laporan keuangan pemerintah daerah yang telah ditetapkan dengan PERDA untuk 1 (satu) tahun terakhir sebelum perubahan anggaran direncanakan yang terdiri dari:
  - 1) Laporan Realisasi anggaran.
  - 2) Neraca.
  - 3) Laporan operasional (LO).
  - 4) Laporan perubahan SAL (LP SAL).
  - 5) Laporan perubahan ekuitas (LPE).
  - 6) Laporan arus kas (LAK).
  - 7) Catatan atas laporan keuangan (CaLK).
- h. Daftar kegiatan tahun anggaran sebelumnya yang belum diselesaikan dan dianggarkan kembali dalam tahun anggaran ini.

i. Daftar pinjaman daerah.

Lampiran yang harus disertakan dalam rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran perubahan APBD adalah:

- a. Ringkasan penjabaran perubahan anggaran pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah.
- b. Penjabaran perubahan APBD menurut organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek, rincian obyek pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah.

## **2. Penyampaian, Pembahasan dan Penetapan RAPERDA Perubahan APBD**

RAPERDA tentang perubahan APBD beserta lampiran-lampirannya harus diserahkan oleh kepala daerah kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama paling lambat minggu kedua bulan September tahun anggaran berjalan. Penyampaian RAPERDA tentang perubahan APBD tersebut disertai dengan nota keuangan tentang perubahan APBD.

Pembahasan antara kepala daerah dan DPRD mengenai RAPERDA tentang perubahan APBD tersebut berpedoman pada KUA perubahan APBD serta PPAS tentang perubahan APBD yang telah disepakati bersama. Pengambilan keputusan untuk menyetujui rancangan PERDA tentang perubahan APBD tersebut paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran berakhir sudah harus disampaikan kepada kepala daerah.

## **3. Evaluasi RAPERDA tentang Perubahan APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD**

Tata cara evaluasi RAPERDA tentang perubahan APBD dan Peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD adalah:

- a. Rancangan PERDA Provinsi/kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh kepala daerah paling lama 3 (tiga) hari kerja harus disampaikan kepada gubernur untuk kabupaten/kota dan menteri dalam negeri untuk provinsi untuk dievaluasi.

- b. Penyampaian rancangan PERDA harus dilengkapi dokumen- dokumen:
- 1) Persetujuan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD terhadap RAPERDA APBD.
  - 2) KUA dan PPA yang disepakati antara kepala daerah dan pimpinan DPRD.
  - 3) Risalah sidang jalannya pembahasan terhadap RAPERDA APBD.
  - 4) Nota Keuangan dan pidato kepala daerah perihal penyampaian pengantar nota keuangan pada sidang DPRD.
- c. Evaluasi bertujuan untuk tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur serta untuk meneliti sampai sejauh mana APBD Provinsi/kabupaten/kota tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya yang telah ditetapkan terdahulu oleh kepala daerah yang bersangkutan.
- d. Untuk efektivitas pelaksanaan evaluasi menteri dalam negeri, gubernur dapat mengundang pejabat pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota yang terkait.

Apabila menteri dalam negeri dan gubernur menyatakan bahwa hasil evaluasi tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepala daerah bersama DPRD harus melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila disetujui menteri dalam negeri dan gubernur menyampaikan hasil evaluasi tersebut kepada pemerintah daerah.

## Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tatacara tentang Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 yang dijabarkan lebih rinci dalam Peraturan menteri dalam negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang telah mengalami perubahan terakhir dengan Peraturan menteri dalam negeri Nomor 21 Tahun 2011. Dengan mempedomani peraturan tersebut, pemerintah daerah setempat menyusun mekanisme dan prosedur pertanggung-jawaban pelaksanaan APBD yang ditetapkan dengan peraturan kepala daerah yang bersangkutan.

Secara garis besar mekanisme dan prosedur Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD mencakup:

- A. Laporan realisasi semester pertama APBD.
- B. Laporan tahunan.

- C. Penetapan RAPERDA Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
- D. Evaluasi RAPERDA tentang Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

## A. Laporan Realisasi Semester Pertama APBD

Dalam pasal 290 sampai dengan pasal 293 Peraturan menteri dalam negeri Nomor 13 tahun 2006 dijelaskan secara lebih rinci tentang Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD tersebut.

Kepala SKPD menyusun laporan realisasi semester pertama anggaran pendapatan dan belanja SKPD sebagai hasil pelaksanaan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya. Laporan tersebut disertai dengan prognosis untuk enam bulan berikutnya.

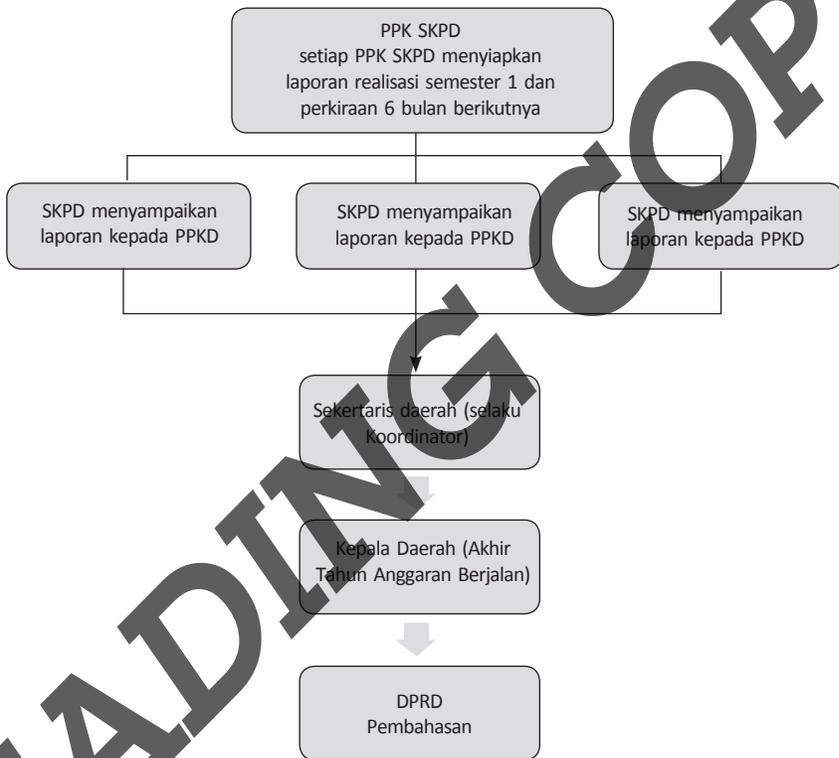
Laporan disiapkan oleh PPK-SKPD dan disampaikan kepada pejabat pengguna anggaran untuk ditetapkan sebagai laporan realisasi semester pertama anggaran pendapatan dan belanja SKPD serta prognosis untuk enam bulan berikutnya, paling lama tujuh hari kerja setelah semester pertama tahun anggaran berkenaan berakhir.

Pejabat pengguna anggaran menyampaikan laporan tersebut kepada PPKD sebagai dasar penyusunan laporan realisasi semester pertama APBD, paling lama 10 hari kerja setelah semester pertama tahun anggaran berkenaan berakhir. Selanjutnya PPKD menyusun laporan realisasi semester pertama APBD dengan cara menggabungkan seluruh laporan realisasi semester pertama anggaran pendapatan dan belanja SKPD, paling lambat minggu kedua bulan Juli dan disampaikan kepada sekretaris daerah.

Laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis untuk enam bulan berikutnya disampaikan kepada kepala daerah paling lambat minggu ketiga bulan Juli tahun anggaran berkenaan, untuk ditetapkan sebagai laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis untuk enam bulan berikutnya. Selanjutnya laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis untuk enam bulan berikutnya disampaikan kepada DPRD paling lambat akhir bulan.

Tahapan selanjutnya adalah penyerahan laporan realisasi semester pertama tersebut oleh sekretaris daerah kepada kepala daerah yang bersangkutan paling lambat minggu ketiga bulan juli dari tahun anggaran berjalan yang juga harus disertai dengan perkiraan realisasi semester berikutnya. laporan ini kemudian diserahkan kepada DPRD paling lambat minggu keempat bulan Juli untuk keperluan pembahasan.

Bagan alir tentang penyiapan laporan realisasi semester pertama anggaran pendapatan dan belanja sampai dengan pembahasan dalam rapat paripurna DPRD adalah sebagai berikut.



## B. Laporan Tahunan

Laporan tahunan pelaksanaan APBD suatu pemerintahan daerah merupakan gabungan dari isi laporan realisasi semester pertama dan semester kedua pelaksanaan APBD dan harus disusun sesuai dengan peraturan pemerintah yang mengatur tentang standar akuntansi pemerintahan (SAP).

Sebagaimana halnya dengan proses penyiapan laporan realisasi pertama, maka laporan tahunan juga disusun sesuai dengan urutan dari laporan realisasi semester pertama tersebut.

Pada tahap pertama, setiap PPK SKPD wajib menyiapkan laporan keuangan tahun anggaran berjalan sebagai laporan Pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran dari SKPD yang bersangkutan dan disampaikan kepada pengguna anggaran/kepala SKPD terkait.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Daerah, laporan tahunan yang disiapkan oleh SKPD terdiri dari:

1. Laporan realisasi anggaran (LRA).
2. Neraca.
3. Laporan operasional (LO).
4. Laporan perubahan ekuitas (LPE).
5. Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Selanjutnya, laporan tahunan ini diteruskan oleh kepala SKPD kepada PPKD yang akan digunakan sebagai dasar dalam penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah tersebut. Selanjutnya PPKD menyiapkan laporan keuangan pemerintah daerah tersebut kepada kepala daerah paling lambat 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Laporan Keuangan yang disusun oleh PPKD tersebut adalah:

1. Laporan realisasi anggaran (LRA).
2. Laporan perubahan saldo anggaran lebih (LP-SAL).
3. Neraca.
4. Laporan operasional (LO).
5. Laporan arus kas (LAK).
6. Laporan perubahan ekuitas (LPE).
7. Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Laporan keuangan pemerintah daerah tersebut disampaikan oleh PPKD kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah.

Selanjutnya, setelah diadakan pembahasan dengan DPRD terkait laporan keuangan tersebut disampaikan oleh kepala daerah kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk diadakan pemeriksaan dengan tenggang waktu paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. BPK mempunyai waktu 2 (dua) bulan terhitung setelah disampaikannya laporan keuangan tahunan tersebut untuk melakukan pemeriksaan.

## **C. Penyiapan RAPERDA Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD**

Dalam rangka Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, kepala daerah perlu menyusun rancangan PERDA (RAPERDA) tentang Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD beserta rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran pelaksanaan APBD tersebut.

Kepala daerah menyampaikan rancangan PERDA tentang Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD, paling lambat enam bulan setelah tahun anggaran berakhir.

RAPERDA tersebut memuat laporan keuangan pemerintah daerah serta dilampiri dengan laporan tentang kinerja pemerintah daerah yang telah diperiksa oleh BPK dan ikhtisar laporan keuangan dari badan usaha milik daerah/perusahaan daerah. RAPERDA tentang Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD harus diserahkan oleh kepala daerah kepada DPRD paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Persetujuan bersama terhadap rancangan PERDA tentang Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD oleh DPRD paling lama satu bulan terhitung sejak rancangan PERDA diterima.

Rancangan PERDA tentang Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD tersebut dirinci secara lebih lengkap dalam rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan dilengkapi dengan:

1. Ringkasan laporan realisasi anggaran.
2. Penjabaran tentang laporan realisasi anggaran.

## D. Evaluasi Rancangan PERDA tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD

RAPERDA tentang Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD serta Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah disetujui bersama DPRD, sebelum ditetapkan maka harus disampaikan kepada menteri dalam negeri dan gubernur untuk dilakukan evaluasi. Hasil evaluasi harus sudah disampaikan kembali kepada kepala daerah yang bersangkutan paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya RAPERDA tersebut.

Apabila menteri dalam negeri dan gubernur menyatakan bahwa hasil evaluasi terhadap RAPERDA tersebut sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Kepala daerah yang bersangkutan dapat menetapkan RAPERDA tersebut menjadi PERDA dan peraturan kepala daerah dan menyampaikan hasil evaluasi tersebut kepada menteri dalam negeri dan gubernur. Akan tetapi apabila hasil evaluasi dari gubernur menyatakan bahwa RAPERDA tersebut tidak sesuai dan/atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka kepala daerah bersama dengan DPRD terkait harus melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya hasil evaluasi tersebut.

Seandainya kepala daerah tidak menindaklanjuti/ menyempurnakan RAPERDA dan tetap menetapkan RAPERDA tersebut menjadi PERDA dan Peraturan kepala daerah, maka menteri dalam negeri dan gubernur berhak membatalkan PERDA tersebut.

## Kelemahan Fungsi Penganggaran

### A. Pendahuluan

Fungsi penganggaran yang baik memiliki dampak yang sangat besar terhadap tercapainya tujuan pembangunan daerah, yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat dan peran serta rakyat dan meningkatkan daya saing daerah. Oleh karena itu, pemerintah bersama wakil rakyat perlu menetapkan berbagai peraturan perundangan agar fungsi penganggaran DPRD dapat berjalan dengan baik. Meskipun demikian, dalam kenyataannya ditemui beberapa kelemahan dalam proses penyusunan APBD.

Bab ini akan membahas beberapa kelemahan dalam proses penyusunan APBD yang melibatkan DPRD. Di sisi lain DPRD tidak terlibat dalam semua tahap proses penyusunan APBD.

Beberapa tahapan proses penyusunan dan penetapan APBD yang melibatkan DPRD adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan KUA.
2. Penyusunan PPAS.
3. Penyusunan RAPERDA APBD yang meliputi:
  - a. Sosialisasi RAPERDA APBD.
  - b. Pembahasan RAPERDA APBD.
  - c. Persetujuan RAPERDA APBD.
  - d. Sosialisasi PERDA APBD.

Pembahasan berikut akan mengupas beberapa kelemahan yang terdapat dalam beberapa tahapan proses penyusunan APBD di atas.

## B. Kelemahan dalam Penyusunan KUA

Beberapa kelemahan yang biasanya terdapat dalam penyusunan KUA adalah sebagai berikut:

### 1. Jaring asmara belum efektif

Tujuan pembangunan adalah mewujudkan kesejahteraan rakyat. Tujuan tersebut dapat dikatakan tercapai jika kebutuhan dasar rakyat dapat dipenuhi oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan daerah dan KUA diarahkan untuk memenuhi kebutuhan rakyat.

Agar KUA dapat sesuai dengan kebutuhan rakyat, pemerintah daerah dan DPRD harus mencari masukan dari rakyat melalui kegiatan jaring asmara. Keseriusan pemerintah daerah dan DPRD dalam melakukan jaring asmara akan terlihat dari APBD yang dihasilkan.

Dalam beberapa tahun terakhir pembangunan selalu diklaim sebagai proses yang menitikberatkan pada partisipasi rakyat. Klaim ini didasarkan pada proses perencanaan pembangunan yang dilaksanakan secara *bottom up* melalui penyelenggaraan musyawarah pembangunan di tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kota/kabupaten dan provinsi.

Meskipun demikian, klaim tersebut layak dipertanyakan mengingat masih banyaknya protes rakyat terhadap rencana dan pelaksanaan pembangunan.

Meskipun jaring asmara telah dilakukan oleh banyak pemerintah daerah, tetapi, dari masih maraknya protes karena belum terjawabnya kebutuhan rakyat, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan jaring asmara belum efektif. Terdapat beberapa hal yang dapat menjadi penyebab belum efektifnya jaring asmara, antara lain:

- a. Pelaksanaan musrenbang diharapkan dapat melibatkan partisipasi masyarakat namun dalam pelaksanaannya wakil masyarakat yang ikut terlibat langsung masih didominasi oleh kalangan birokrasi dan kelompok tertentu. Forum di tingkat kelurahan/kecamatan lebih banyak dihadiri oleh para tokoh dan pemerintah desa. Peserta musrenbang desa terdiri dari perwakilan komponen masyarakat (individu atau kelompok) yang berada di desa, seperti ketua RT/RW, kepala dusun, tokoh agama, ketua adat, wakil kelompok perempuan, wakil kelompok pemuda, organisasi masyarakat, pengusaha, kelompok tani/nelayan. Komite sekolah dan lain-lain. Narasumber musrenbangdes terdiri dari kepala desa, ketua adat, para anggota BPD, pejabat instansi yang ada di desa atau kecamatan dan LSM yang bekerja di desa yang bersangkutan. Pada kenyataannya Kelompok rakyat miskin justru jarang menghadiri forum perencanaan pembangunan. Kalaupun mereka hadir, umumnya mereka jarang bersuara. Penyampaian aspirasi hanya didominasi oleh "segelintir" orang yang aktif, biasanya pengurus LKMD dan aparat desa.
- b. PERDA umumnya, materi yang tersedia hanya daftar prioritas masalah dusun atau lingkungan. Informasi dari pemerintah daerah, atau pihak kecamatan tentang arah kebijakan makro pembangunan kabupaten, kecamatan di tahun yang akan datang dan evaluasi kegiatan yang sedang berjalan terutama kegiatan yang dibiayai APBD belum tersedia.
- c. Dikaitkan dengan arahan Surat Edaran Bersama Menteri Negara PPN/Kepala BAPENNAS dan Menteri Dalam Negeri yang menyebutkan bahwa materi musrenbangdes yang dibahas meliputi daftar prioritas masalah pada satuan wilayah di bawah desa (dusun atau lingkungan) dan kelompok masyarakat seperti kelompok tani,

kelompok nelayan, perempuan, pemuda dan kelompok lainnya sesuai dengan kondisi setempat, daftar permasalahan desa seperti peta kerawanan, kemiskinan, pengangguran, daftar masalah dan unggulan kegiatan prioritas desa hasil identifikasi pelaku program pembangunan di tingkat desa yang dibiayai oleh hibah/bantuan luar negeri, dokumen RPJM desa dan hasil evaluasi pelaksanaan kegiatan pembangunan desa pada tahun sebelumnya. Materi yang dibahas dalam pelaksanaan musrenbang belum dapat mengakomodir kepentingan masyarakat umumnya, materi yang dibahas hanya berasal dari pihak yang berkepentingan saja. Sehingga banyak ide atau gagasan dari masyarakat tidak dapat tertampung apalagi terealisasi.

- d. Terbatasnya waktu pelaksanaan musrenbangdes sehingga peserta hanya mempunyai waktu yang sedikit. Pada umumnya musrenbangdes hanya dilakukan dalam waktu 4 atau 6 jam saja. Padahal, kompleksitas permasalahan desa terutama desa yang berpenduduk besar dan mempunyai wilayah luas memerlukan waktu yang lama untuk bermusyawarah.
- e. Keterlibatan pihak SKPD maupun DPRD ataupun pihak swasta di dalam forum Musrenbang desa atau kecamatan sangat minim. Terjadinya hal tersebut, disebabkan kurangnya rasa kepentingan dari pihak tersebut.
- f. Terdapat keengganan rakyat untuk terlibat dalam forum partisipasi. Hal ini disebabkan karena rakyat sering menyaksikan program-program yang telah mereka usulkan di forum-forum partisipasi tersebut tidak muncul dalam format APBD.
- g. Partisipasi rakyat hanya sampai di tingkat desa/kelurahan dan kecamatan. Tidak ada partisipasi dan pengawasan rakyat pada forum-forum di tingkat selanjutnya (kota/kabupaten dan provinsi)
- h. Rencana pembangunan yang diajukan oleh rakyat di desa/ kelurahan harus bertarung dengan rencana pembangunan sektoral yang dibawa oleh dinas-dinas di tingkat kabupaten/kota dan tingkat provinsi. Adanya kepentingan individu, kelompok dan golongan menyebabkan tersingkirnya program-program yang diusulkan oleh rakyat bawah.

Faktor-faktor di atas menyebabkan kebijakan yang tertuang dalam KUA tidak lagi sesuai dengan kebutuhan rakyat. Keadaan ini dibuktikan

dengan tidak sesuainya antara alokasi dana APBD yang disetujui dengan dana APBD yang seharusnya dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan tertentu. Salah satu contoh yang dapat diambil adalah pernyataan Forum Peduli Wajib Belajar yang mengungkapkan bahwa sebuah kota di Jawa pada tahun anggaran 2015 hanya mengalokasikan dana APBD sebesar 3% untuk pendidikan murah bagi siswa dari keluarga miskin.

Selain mengabaikan kebutuhan pendidikan bagi siswa dari keluarga miskin, APBD tersebut juga tidak sesuai dengan undang undang pendidikan nasional yang mengamanatkan untuk mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20%. Contoh lain adalah alokasi APBD yang lebih besar untuk belanja rutin dibandingkan dengan belanja pembangunan. Bahkan suatu kota dan kabupaten di pulau Sulawesi dalam kurun waktu 2005 - 2015 proporsi belanja rutin semakin meningkat, mulai dari 52,61 % menjadi 65,38% dan sebaliknya belanja pembangunan semakin menurun, mulai dari 47,39% menjadi 34,62%.

1. Adanya kepentingan individu, kelompok dan golongan

Adanya kepentingan individu, kelompok dan golongan mendorong terjadinya kolusi antara DPRD dan pemerintah daerah untuk menyusun KUA yang lebih mengakomodir kepentingan individu, kelompok dan golongan dengan mengorbankan kepentingan rakyat. Kebijakan di bidang pendapatan, belanja dan pembiayaan yang dituangkan dalam KUA diarahkan pada kebijakan yang dapat memberikan keuntungan bagi individu, kelompok dan golongan tertentu dan kurang memperhatikan dampak kebijakan tersebut bagi rakyat pada umumnya.

2. Penyusunan RPJMD dan Renstra SKPD yang kurang memadai.

Saat ini belum banyak pemerintah daerah yang mampu menyusun RPJMD dan Renstra SKPD dengan baik, dalam arti RPJMD dan Renstra SKPD disusun tidak berdasarkan kebutuhan rakyat, melainkan hanya dianggap sebagai pelaksanaan kewajiban administratif. Tiap terjadi pergantian kepala daerah, rencana pembangunan dan berbagai kebijakan juga ikut berubah. Hal ini menyebabkan :

- a. Arah pembangunan kurang jelas.
- b. Kesenambungan pembangunan sulit dicapai.
- c. KUA yang sudah disusun berdasarkan RKPD yang merupakan penjabaran RPJMD tidak mencerminkan kebutuhan rakyat.

3. Kurangnya kapasitas SDM pemerintah daerah dan DPRD, persyaratan untuk menjadi anggota DPRD yang terlalu ringan dan kurangnya pembekalan yang diberikan oleh partai menyebabkan kurangnya kapasitas anggota DPRD dalam melaksanakan fungsinya. Tidak hanya di DPRD, kurangnya kapasitas SDM juga terjadi di pemerintah daerah. Terkait dengan fungsi penganggaran, khususnya penyusunan KUA, walaupun pemerintah daerah dan DPRD melakukan jaring asmara dengan serius, kurangnya kapasitas pemerintah daerah dan anggota DPRD dalam merumuskan KUA akan menyebabkan:
  - a. KUA tidak sesuai dengan masukan rakyat yang diperoleh melalui jaring asmara.
  - b. KUA tidak sejalan dengan arah pembangunan daerah.

## C. Kelemahan dalam Penyusunan PPAS

Beberapa kelemahan yang sering muncul dalam penyusunan PPAS adalah sebagai berikut:

1. Penggelembungan (*mark up*) nilai anggaran.

Penggelembungan (*mark up*) nilai anggaran merupakan modus yang sangat umum digunakan. Dengan melakukan penggelembungan nilai anggaran, oknum terkait akan memperoleh “keuntungan” sebesar selisih antara nilai anggaran yang diajukan dengan realisasi belanja ketika APBD dilaksanakan.

Praktik ini sangat merugikan rakyat karena dana yang masuk ke kantong pribadi oknum tersebut merupakan uang rakyat yang seharusnya dikembalikan kepada rakyat dalam bentuk pemenuhan kebutuhan rakyat.
2. Kurangnya data pendukung.

Dalam penyusunan PPAS diperlukan berbagai data pendukung, misalnya:

  - a. Dokumen perencanaan pembangunan, yaitu RPJMD, Renstra, SKPD, RKPD dan Rencana tata ruang.
  - b. KUA.
  - c. Masukan dari rakyat mengenai urutan prioritas kebutuhan rakyat.

- d. Kondisi saat ini dan target yang akan dicapai.
  - e. Laporan studi-studi penunjang, misalnya studi kelayakan ekonomi, studi kelayakan lingkungan dan RPJMD.
  - f. *Multi years project*.
  - g. *Standard cost*.
3. Kurangnya kapasitas anggota DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun prioritas urusan dan program. Kurangnya kapasitas anggota DPRD dan pemerintah daerah serta kurangnya data pendukung yang dapat membantu mereka menyebabkan terjadinya hal-hal berikut:
    - a. PPAS yang disusun tidak mencerminkan prioritas kebutuhan rakyat.
    - b. Pengelembungan (*mark up*) nilai anggaran sementara yang dilakukan oleh pemerintah daerah tidak dapat diidentifikasi oleh DPRD.
  4. Adanya kepentingan individu, kelompok dan golongan yang menyebabkan:
    - a. Prioritas program kurang mengakomodir kebutuhan rakyat.
    - b. Terjadi kolusi antara oknum pemerintah daerah dan anggota DPRD untuk menggelembungkan anggaran dan membagi keuntungan di antara mereka.
  5. Prioritas program tidak sesuai dengan kebutuhan rakyat merupakan akibat dari kurangnya data pendukung, kurangnya kapasitas pemerintah daerah dan anggota DPRD serta adanya kepentingan individu, kelompok dan golongan.

Kelemahan-kelemahan dalam penyusunan PPAS di atas mengakibatkan APBD yang dihasilkan tidak dapat menjawab kebutuhan rakyat.

## **D. Kelemahan dalam Persetujuan RAPERDA APBD**

Berikut ini adalah beberapa kelemahan yang terkait dengan tugas DPRD dalam memproses RAPERDA APBD.

# 1. Sosialisasi RAPERDA APBD

Sebelum RAPERDA APBD dibahas, DPRD seharusnya mensosialisasikan RAPERDA tersebut kepada rakyat untuk memperoleh berbagai masukan. Upaya ini merupakan wujud dari prinsip transparansi dan partisipatif. Saat ini upaya untuk mensosialisasikan RAPERDA APBD masih belum efektif. Hal ini akan mengakibatkan:

- a. Rakyat tidak/kurang mengetahui RAPBD
- b. Rakyat tidak/kurang dapat memberi masukan atau mengoreksi jika RAPBD tidak sesuai dengan kebutuhan mereka.

Adanya kesalahan asumsi yang menganggap bahwa negara merupakan satu-satunya institusi yang absah dalam mempresentasikan kepentingan dan pilihan publik mengakibatkan munculnya kesalahan asumsi berikutnya, yaitu penyusunan anggaran tidak perlu melibatkan publik. Rakyat belum dijadikan sebagai subyek pengambil keputusan. Sosialisasi yang dilakukan tidak/kurang memberi ruang gerak untuk melakukan koreksi terhadap RAPBD. Akibatnya adalah APBD tidak/kurang mencerminkan kebutuhan rakyat.

# 2. Pembahasan RAPERDA APBD

Beberapa kelemahan yang terkait dengan pembahasan RAPERDA APBD oleh DPRD dan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

- a. Pembahasan terlalu detail.  
DPRD dan pemerintah daerah membahas RAPERDA APBD sampai pada pembahasan RKA-SKPD yang sangat rinci. Selain memakan waktu lama, pembahasan RKA-SKPD seringkali membuka peluang bagi oknum DPRD dan pemerintah daerah untuk berkolusi, memilih proyek-proyek yang akan mereka serahkan pada rekanan mereka.
- b. Kesesuaian antara KUA dan PPAS dengan program dan kegiatan yang diusulkan dalam RAPERDA APBD kurang mendapat perhatian.  
DPRD dan pemerintah daerah seringkali terjebak pada pembahasan detail RKA SKPD dan kurang memperhatikan kesesuaian antara KUA dan PPAS dengan program dan kegiatan yang diusulkan dalam RAPERDA APBD. Hal ini mengakibatkan APBD yang dihasilkan tidak sejalan dengan kebijakan dan prioritas yang seharusnya menjadi

dasar dalam penyusunan APBD. Sebagai contoh pemerintah daerah yang memiliki visi untuk menjadi kota jasa dan perdagangan ternyata tidak mengalokasikan anggarannya untuk pembangunan sarana dan prasarana yang mendukung terwujudnya kota jasa dan perdagangan.

c. Kurang memadainya data pendukung

Pembahasan yang terlalu detail tanpa didukung dengan data yang memadai akan mengakibatkan timbulnya perdebatan panjang dan koreksi yang diberikan DPRD cenderung dangkal, misalnya hanya terkait dengan besaran angka anggaran, tidak pada program/kegiatan yang diusulkan. Selain memakan waktu lama, kondisi ini dapat dimanfaatkan oleh oknum-oknum anggota DPRD dan pemerintah daerah untuk bernegosiasi.

d. Kurang jelasnya pengaturan tugas dan kerja sama antara badan anggaran dan komisi.

e. Kapasitas anggota DPRD yang kurang memadai.

Umumnya kapasitas anggota DPRD kurang memadai, khususnya yang terkait dengan fungsi penganggaran, beberapa kelemahan tersebut adalah:

1) Kurang memahami fungsi penganggaran.

Fungsi penganggaran masih dipahami sebagai aktivitas pembagian kue keuangan daerah untuk beberapa kegiatan pembangunan. Bahwa APBD, yang merupakan *output* dari fungsi penganggaran, memiliki fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, distribusi dan stabilitas kurang dipahami oleh anggota DPRD. Bahwa APBD merupakan alat untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat belum menjadi jiwa dalam proses penyusunan APBD.

2) Kurang memahami aspek teknis dalam penyusunan APBD.

Bahwa APBD merupakan rencana pembangunan pemerintah daerah yang dituangkan dalam bentuk angka tidak dipahami dengan baik oleh anggota DPRD. Hal ini menyebabkan tidak sinkronnya antara APBD dengan KUA dan PPAS.

f. Pemanfaatan staf ahli tidak optimal.

Kurangnya kapasitas anggota DPRD dalam proses penyusunan anggaran dapat diimbangi dengan menggunakan staf ahli yang profesional untuk membantu anggota DPRD dalam melaksanakan fungsi penganggaran. Saat ini pemanfaatan dukungan staf ahli

tersebut belum optimal, bahkan di banyak DPRD tidak ada staf ahli sama sekali untuk mendukung fungsi penganggaran.

- g. Adanya kepentingan individu, kelompok dan golongan.

Kepentingan individu, kelompok dan golongan seringkali mendominasi proses pembahasan RAPBD. Modus yang umum digunakan adalah kolusi antara oknum DPRD dan pemerintah daerah untuk menggelembungkan anggaran dan menyetujui proyek-proyek yang tidak sejalan dengan kebutuhan rakyat. Semua kelemahan tersebut berujung pada gagalnya APBD untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta rakyat dan daya saing daerah.

### 3. Kelemahan dalam Persetujuan RAPERDA APBD

Pembahasan yang terlalu detail menyebabkan persetujuan terhadap RAPERDA APBD terlambat diberikan. Hal ini menyebabkan terjadinya hal-hal berikut:

- a. PERDA APBD terlambat ditetapkan.

Pemerintah daerah yang belum menetapkan APBD selambatnya tanggal 31 desember sebelum tahun berjalan, karena belum melakukan pembahasan, persetujuan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD akan terancam terkena sanksi. Hal ini diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 321 ayat 2. Pasal itu menyebutkan DPRD dan kepala daerah yang tidak menyetujui bersama rancangan perda tentang APBD sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkannya hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 6 bulan.

- b. Pelaksanaan program proyek terlambat dilaksanakan.

Pelaksanaan APBD dapat dilakukan setelah PERDA APBD ditetapkan. Keterlambatan penetapan APBD berakibat pada terlambatnya pelaksanaan berbagai program/proyek.

- c. Mendorong terjadinya pemindahan dana APBD ke rekening pribadi.

Pelaksanaan proyek yang terlambat dimulai menyebabkan beberapa proyek tidak selesai pada akhir tahun anggaran yang bersangkutan. Jika sisa anggaran dikembalikan ke kas daerah, maka proyek yang

bersangkutan tidak dapat diselesaikan. Untuk menyelamatkan proyek, pihak-pihak yang terlibat seringkali berinisiatif untuk membuat berita acara fiktif dan memindahkan dana yang cair ke rekening pribadi. Meskipun tujuan awalnya adalah untuk menyelamatkan proyek, tetapi praktik ini membuka peluang bagi para oknum untuk menyelewengkan pemakaian dana tersebut untuk kepentingan pribadi.

## E. Kelemahan dalam Sosialisasi PERDA APBD

PERDA APBD yang sudah ditetapkan wajib disosialisasikan kepada rakyat. Saat ini upaya pemerintah daerah dan DPRD untuk mensosialisasikan PERDA APBD kepada rakyat belum memadai. Masyarakat hampir tidak pernah tahu tentang rencana pembangunan daerahnya dan besar dana yang dianggarkan. Hal ini mengakibatkan.

- a. Rakyat tidak dapat turut mengawasi pelaksanaan PERDA APBD.
- b. Membuka peluang terjadinya penyelewengan dana APBD.
- c. Berbagai penyelewengan dana APBD sulit untuk dicegah.

Dalam kewenangannya untuk membuat PERDA khususnya PERDA APBD, pemerintah daerah dan DPRD diharapkan dapat mampu menampung aspirasi dan merespon kepentingan masyarakat di daerahnya, sehingga pertimbangan dalam menghasilkan sebuah PERDA bukan hanya untuk kepentingan sebagian orang yang memiliki akses terhadap penguasa, tetapi menjangkau kepentingan rakyat secara luas dengan demikian akan mencerminkan keterwakilan rakyat dalam rangka penyaluran terhadap proses pembangunan maupun pelayanan publik. Dalam penyusunan anggaran belanja daerah tentunya harus memperhatikan skala prioritas kebutuhan masyarakat.

**READING COPY**

# Potensi Penyimpangan dalam Pelaksanaan Proses Penganggaran

## A. Pendahuluan

Setelah reformasi, posisi negara menjadi sangat lemah menghadapi tuntutan masyarakat. Desakan yang begitu kencang atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat, membuat negara tidak mampu merumuskan batas-batas kebebasan dan kedaulatan tersebut.

Hal tersebut berdampak pada proses penganggaran pemerintahan. Secara umum, anggaran di sektor perusahaan, pengelolaan keuangan negara, maupun daerah atau lembaga-lembaga lainnya dapat diartikan sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijaksanaan untuk suatu periode masa yang akan datang. Anggaran bagi publik meliputi anggaran suatu daerah otonom yang disebut anggaran publik.

Makna anggaran publik adalah suatu kebijakan publik tentang perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan akan terjadi dalam suatu periode di masa depan serta data dari pengeluaran dan penerimaan yang sungguh-sungguh terjadi di masa yang lalu.

Pada mulanya fungsi anggaran publik adalah pedoman bagi pemerintah dalam mengelola daerah otonom untuk satu periode di masa yang akan datang. Namun, karena sebelum anggaran publik dijalankan harus mendapatkan persetujuan dari DPRD, maka anggaran publik berfungsi sebagai alat pengawasan masyarakat terhadap kebijakan publik yang dipilih oleh pemerintah daerah.

Selain itu, karena pada akhirnya setiap anggaran publik harus dipertanggungjawabkan pelaksanaannya oleh pemerintah kepada lembaga perwakilan rakyat, berarti anggaran negara juga berfungsi sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah dipilihnya.

Dengan melihat fungsi anggaran publik di atas maka anggaran publik harus dilihat sebagai *power relation* antara eksekutif, legislatif dan rakyat. Bagi rakyat yang harus dilakukan adalah memantau arah dari prioritas kebijakan yang dibuat pemerintah satu tahun mendatang yang akan dinyatakan dalam bentuk nominal dalam anggaran. Tujuan pemantauan prioritas adalah memantau apakah prioritas kebijakan efektif untuk kepentingan rakyat banyak atau tidak.

Secara umum, saat ini di banyak daerah kabupaten atau kota dan provinsi, prioritas anggaran publiknya hingga 70-80%-nya digunakan untuk membiayai gaji dan fasilitas birokrasinya sedangkan yang kembali kepada rakyat dalam bentuk anggaran pembangunan baru 20-30% saja. Selain itu mengingat anggaran publik adalah pernyataan sebuah *power relation* antara kekuatan-kekuatan politik, maka ada kemungkinan terjadi politik yang dalam penyusunan anggaran. Oleh karena itu, sangat strategis peran pemantauan anggaran yang dilakukan oleh elemen-elemen masyarakat sipil yang ada.

Di era otonomi daerah ini penyusunan anggaran (APBD) menjadi urusan strategis bagi daerah. Pada masa orde baru, otoritas ini dipegang secara sentralistik pada eksekutif yaitu pemerintah pusat. Sedangkan pemerintah daerah bersama DPRD hanya bertugas mengalokasikan sebagian kecil dari APBD, sekitar 10% bagi daerah miskin dan sekitar 20% bagi daerah kaya, yaitu porsi Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Sekarang ini wewenang untuk menentukan prioritas kebijakannya yang ditunjukkan dalam APBD sepenuhnya menjadi otoritas daerah.

Bila pada masa orde baru otoritas penyusunan APBD lebih besar di tangan eksekutif, maka di era otonomi daerah ini otoritas penyusunan APBD sepenuhnya di tangan DPRD. Perubahan kondisi ini menimbulkan banyak masalah:

1. Sistem pengalihan anggaran yang tidak jelas dari pusat ke daerah.
2. Faktor lemahnya kualitas SDM sangat mempengaruhi penyusunan anggaran.

Sebagai contoh DPRD memiliki kesulitan untuk melakukan *asesment* prioritas kebutuhan rakyat yang harus didahulukan dalam APBD. Sementara itu pemerintah daerah selaku eksekutif memiliki kemampuan dan jajaran birokrasi untuk melakukan penyusunan anggaran daerah. Mekanisme yang selama ini dilakukan eksekutif adalah melalui rakorbang (rapat koordinasi pembangunan) atau musrenbang dari tingkat Provinsi hingga ke desa. Mekanisme ini masih jauh dari konsep partisipasi publik dan apalagi transparansi serta akuntabilitas.

Akibatnya, volume APBD yang disusun oleh daerah meningkat hingga 800% dibandingkan pada masa orde baru, hal ini menimbulkan masalah karena sedikit-banyak DPRD dan pemerintah daerah perlu berkerja lebih keras untuk menyusun APBD.

Lemahnya pemahaman tentang anggaran daerah dalam penyusunan APBD banyak mempengaruhi terjadinya korupsi. Itu sebabnya, meningkatkan PAD akan lebih baik bila diprioritaskan dengan cara mengurangi kebocoran pendapatan pemerintah daerah yang selama ini ada.

## **B. Potensi Tindak Pidana Korupsi dan Pemborosan pengelolaan Keuangan Daerah dalam Proses Penganggaran**

Beberapa hal yang berpotensi munculnya tindak pidana korupsi dan pemborosan pengelolaan keuangan daerah dalam proses penganggaran adalah:

1. Potensi tindak pidana korupsi
  - a. *Mark up* (pembelegungan) anggaran belanja langsung pada setiap SKPD.
  - b. Penetapan target PAD lebih rendah dari potensi PAD sebenarnya.
  - c. *Mark Down* dalam penganggaran pendapatan dari kegiatan penghapusan barang melalui penjualan aset daerah.
  - d. Program/proyek fiktif.
2. Pemborosan keuangan daerah dalam proses penganggaran
  - a. Pemborosan sebagai akibat SOTK terlalu gemuk.
  - b. Program/proyek yang tidak berorientasi pada kepentingan publik.
  - c. Tumpang tindih program/proyek antara SKPD.
  - d. Program/proyek yang tidak bersumber pada akar masalah.
3. Baik potensi tindak pidana korupsi maupun pemborosan keuangan daerah yang terjadi dalam proses penganggaran diakibatkan oleh:
  - a. Perencanaan yang salah sasaran.
  - b. Adanya kesengajaan pembelegungan anggaran.
  - c. Target kinerja program/kegiatan tidak dinyatakan secara kuantitatif.
  - d. Rendahnya rasa kepemilikan dana publik (*cost awarness*).

### **C. Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berpotensi menimbulkan Tindak Pidana Korupsi Dalam APBD serta Solusinya**

KPK dalam artikelnya menyebutkan bahwa pengelolaan keuangan daerah yang berpotensi tindak pidana korupsi dalam APBD dapat diuraikan sebagai berikut:

MASALAH	SOLUSI
<b>1. Perencanaan daerah</b>	
a. Kualitas SDM perencana tidak mumpuni. b. Inkonsistensi antara perencanaan makro dan mikro. c. Ketidakselarasan rencana program dan pembiayaan. d. Perencanaan daerah sering bersifat legal formalistik. e. Spirit untuk mendapatkan anggaran yang besar. f. Kurang memperhitungkan kapasitas kelembagaan. g. Program kerja tidak relevan dengan kebutuhan publik	a. Tingkatkan kualitas SDM melalui diklat perencanaan. b. Konsistensikan antara perencanaan makro dan mikro. c. Penyelarasan rencana program dan pembiayaan. d. Perencanaan daerah tidak hanya bersifat legal formalistik. e. Kurangi niat untuk mendapatkan anggaran yang besar. f. Perhitungkan kapasitas kelembagaan. g. Program kerja agar relevan dengan kebutuhan publik, dengan menerapkan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prinsip <i>Value For Money</i></li> <li>• SAB makro dan mikro.</li> </ul>
<b>2. Organisasi pemerintah daerah</b>	
a. Organisasi pemerintah daerah cenderung gemuk. b. Kurang memperhitungkan beban kerja yang sebenarnya. c. Anggaran tersedot untuk belanja aparatur. d. Birokrasi bergerak lambat dan cenderung boros. e. Penyusunan SOTK menggunakan pendekatan pragmatis Proliferasi. f. Penempatan personel kurang tepat. g. Promosi jabatan belum menerapkan standar kompetensi.	a. Rampingkan SOTK pemerintah daerah. b. Tingkatkan akuntabilitas kinerja birokrasi. c. Hilangkan praktik proliferasi. d. Tempatkan pegawai sesuai dengan kecakapannya. e. Promosi jabatan didasarkan pada standar kompetensi.
<b>3. Pengelolaan aset daerah</b>	

MASALAH	SOLUSI
<p>a. Penyerahan aset negara kepada daerah dengan proses administrasi yang tidak lengkap.</p> <p>b. Pengelolaan aset daerah belum sesuai dengan prinsip manajemen yang transparan, efisien, efektif dan akuntabel.</p> <p>c. Penggunaan aset daerah sering tidak sesuai dengan peruntukannya.</p>	<p>a. Pengelolaan aset daerah harus sesuai dengan peraturan yang berlaku.</p> <p>b. Terhadap aset negara maupun daerah yang tidak diketahui nilainya perlu kerjasama dengan instansi lain yang terkait, misalnya:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Yang berkaitan dengan nilai aset dengan Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang setempat dengan cara menaksir nilai aset pemerintah yang tidak wajar dan demi tata tertib administrasi kekayaan negara/daerah.</li> <li>2) Apabila berkaitan dengan status kepemilikan khususnya tanah bekerjasama dengan Badan Pertanahan Nasional setempat demi untuk kepastian hukum, dan tertib administrasi.</li> </ol> <p>c. Para pengguna aset daerah mendata kembali aset-asetnya untuk menghindari kasus/upaya pengalihan aset secara tidak wajar atau tidak benar serta berkewajiban melakukan monitoring dan evaluasi, serta pelaporan aset daerah secara berkala.</p>
<p><b>4. Prioritas anggaran daerah</b></p>	

MASALAH	SOLUSI
<p>a. Kebijakan keuangan daerah lebih terfokus pada bagaimana membuat atau membangun proyek.</p> <p>b. Program pemeliharaan yang seharusnya menjadi prioritas kurang mendapat perhatian.</p> <p>c. Adanya pandangan yang keliru bahwa pemeliharaan tidak penting.</p> <p>d. Setiap proyek baru akan selalu berdampak pada besaran biaya pemeliharaan.</p>	<p>a. Terapkan strategi dan prioritas anggaran mengacu pada Indeks Pembangunan Manusia (IPM) berdasarkan penjarangan aspirasi masyarakat serta selaraskan dengan Kebijakan Umum APBD, RKPD serta RPJMD.</p> <p>b. Pertimbangkan kemampuan fiskal daerah, serta rencana pembangunan regional dan nasional.</p> <p>c. Jaga kesinambungan tahapan pembangunan</p> <p>d. Mengacu pada rencana pembangunan jangka menengah.</p>
<b>5. Pengawasan anggaran</b>	
<p>a. Pengawasan dianggap sebagai momok yang menakutkan.</p> <p>b. Pengawasan dianggap hanya untuk mencari cari kesalahan.</p> <p>c. Keengganan ikut melakukan pengawasan dengan asumsi sudah ada pengawasan fungsional</p> <p>d. Perasaan <i>ewuh pakewuh</i> rasa tidak enak</p> <p>e. Mengingat yang diawasi masih teman sendiri atau kerabat dekat</p> <p>f. Adanya kolusi antar pimpinan dengan bawahan</p> <p>g. Aparat pengawasan ikut menikmati/ memperoleh bagian sogokan.</p>	<p>a. Tata ulang sistem pengawasan.</p> <p>b. Tingkatkan pengawasan DPRD.</p> <p>c. Tingkatkan fungsi Inspektorat.</p> <p>d. Kembangkan sistem informasi manajemen pengawasan.</p> <p>e. Laksanakan tindakan lanjut hasil pengawasan secara konsisten.</p> <p>f. Libatkan semua unsur penegak hukum dan seluruh pemangku kepentingan.</p> <p>g. Buat sistem pengendalian intern terhadap seluruh SKPD terutama Inspektorat.</p>

## D. Dimensi Evaluasi Pengelolaan Keuangan Daerah

Dimensi	Penilaian Dewan	Fakta Objektif	Tindak Lanjut	Dokumen
<b>A. Perencanaan</b>				
1. Penyusunan Kebijakan Umum (KUA).	Apakah sudah sesuai dengan dokumen perencanaan daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sudah</li> <li>• Belum</li> </ul>	Setuju Direkomendasikan untuk perbaikan	- Nota kesepakatan perubahan APBD
2. Penentuan strategi dan skala prioritas serta Plafon anggaran (PPAS).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah program-program yang dianggarkan memiliki posisi strategis dalam pemecahan masalah yang dihadapi publik.</li> <li>• Apakah dalam penentuan skala prioritas dan plafon anggaran sudah tepat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ya</li> <li>• Belum</li> </ul>	Setuju Direkomendasikan untuk diperbaiki.	- Nota kesepakatan Perubahan program kegiatan dan skala prioritas serta Plafon Anggaran.
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sudah</li> <li>• belum</li> </ul>	Setuju Direkomendasikan untuk diperbaiki.	- Perubahan program prioritas serta Plafon Anggaran.
3. Rencana pendapatan daerah.	Apakah target pendapatan daerah telah Sesuai dengan potensi?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sudah</li> <li>• Belum</li> </ul>	Setuju dirubah/ disesuaikan dengan potensi	- Perubahan target (penambahan) sesuai dengan potensi.

Dimensi	Penilaian Dewan	Fakta Objektif	Tindak Lanjut	Dokumen
4. Rencana Belanja Daerah.	Apakah alokasi belanja tidak langsung minus belanja pegawai masih bisa dikurangi diefisiensikan?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak</li> <li>• Masih</li> </ul>	Setuju direkomendasikan (diefisiensikan) guna menambah belanja langsung	- Perubahan alokasi anggaran belanja langsung (-) ke belanja langsung (+)
<b>B. Pelaksanaan</b>				
1. Target Pendapatan Daerah.	Apakah secara indikatif target PERDA pendapatan daerah dapat di realisasikan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bisa</li> <li>• Tidak</li> </ul>	Setuju Minta penjelasan apa sebabnya	Berikan pujian -
2. Target belanja.	Apakah secara indikatif target dapat direalisasikan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ya</li> <li>• Tidak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• -</li> <li>• Dorong Beri motivasi agar eksekutif bekerja lebih keras</li> </ul>	- -
3. Target Pembiayaan	Apakah target pembiayaan telah direalisasikan sesuai rencana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ya</li> <li>• Tidak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• -</li> <li>• Minta penjelasan faktor-faktor apa penyebabnya. untuk dicari jalan keluarnya.</li> </ul>	- -

Dimensi	Penilaian Dewan	Fakta Objektif	Tindak Lanjut	Dokumen
<b>C. Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran</b>				
Laporan semester	Apakah tujuan sasaran program telah tercapai  Adakah sisa anggaran lebih	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ya</li> <li>• Belum/ Tidak</li> <li>• Tidak</li> <li>• Ya/ada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beri pujian</li> <li>• Minta penjelasan apa faktor penyebabnya</li> <li>• -</li> <li>• Agar dimasukkan ke dalam komponen pembiayaan pada anggaran yang akan datang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> <li>-</li> <li>-</li> <li>-</li> </ul>

Sumber : Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang diolah

## Peningkatan Kapasitas DPRD dalam Fungsi Penganggaran

**P**eningkatan kapasitas fungsi penganggaran merupakan upaya untuk memperbaiki berbagai kelemahan dalam proses penyusunan APBD yang melibatkan DPRD, bab ini akan membahas upaya peningkatan kapasitas proses penyusunan APBD yang melibatkan DPRD, yaitu:

### A. Peningkatan Saat Penyusunan KUA

Penyusunan KUA merupakan titik awal proses penyusunan APBD. KUA merupakan dokumen penting yang akan mengarahkan pembangunan daerah 1 (satu) tahun ke depan dalam kerangka pembangunan jangka menengah dan jangka panjang. Karena tujuan pembangunan adalah

untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, maka KUA harus disusun dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh kebutuhan rakyat, kondisi saat ini dan target yang akan dicapai. Dalam kaitan dengan hal ini, kapasitas strategik untuk melihat ke depan merupakan sebuah tuntutan yang harus dimiliki oleh wakil rakyat. Agar dapat menghasilkan KUA yang baik, terdapat 4 (empat) unsur yang harus diperhatikan untuk menjadi pedoman dalam menyusun dan menetapkan KUA. yaitu:

1. Kebutuhan rakyat.

Merupakan kebutuhan rakyat dan bukan kebutuhan individu, kelompok dan golongan. Untuk mengetahui kebutuhan rakyat, pemerintah daerah dan DPRD harus melakukan jaring asmara dengan serius. Jaring asmara dapat dilakukan dengan menggunakan beberapa metode, yaitu:

a. Metode aktif.

Jaring asmara dilakukan dengan cara mendatangi langsung masyarakat, antara lain dengan cara membuat dan menyebarkan kuesioner, melakukan observasi atau survei ke lapangan, mengadakan dialog interaktif secara langsung.

b. Metode pasif.

Jaring asmara dilakukan dengan cara menerima informasi dari masyarakat melalui kotak pos, kotak saran, telepon bebas pulsa, email dan pesan singkat (SMS).

c. Metode reaktif.

Agar jaring asmara berjalan efektif, pemerintah daerah dan DPRD harus memperbaiki beberapa kelemahan yang terjadi dalam proses jaring asmara, yaitu:

- 1) Partisipasi rakyat tidak hanya sampai pada musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) di tingkat desa/kelurahan dan unit daerah kerja pembangunan (UDKP) di kecamatan, tetapi sampai pada tahap rapat koordinasi pembangunan (Rakorbang) di tingkat kabupaten/kota dan provinsi.
- 2) Partisipan terdiri dari semua kelompok fungsional, misalnya kelompok tani, nelayan, pedagang dan lain-lain, tidak hanya didominasi oleh aparat desa. Semua kelompok harus diberi kesempatan untuk mengemukakan aspirasinya.
- 3) Peserta dan fasilitator harus mampu memformulasikan kebutuhan atau masalah dasar mereka. Peserta dan fasilitator jangan

sampai terperangkap dalam pengisian format, melainkan lebih fokus pada analisis kebutuhan atau masalah yang dihadapi.

- 4) Adanya format dan sistem informasi yang baik mengenai proses konversi usulan dari wilayah ke sektor untuk menjamin kelancaran proses perencanaan berikutnya dan meningkatkan akuntabilitas perencanaan partisipatif.
  - 5) Adanya diskusi yang mendalam antara rakyat (yang mengajukan usulan) dan orang-orang yang memiliki kompetensi di bidang yang bersangkutan.
  - 6) Pejabat yang berwenang harus hadir dalam proses pengumpulan aspirasi rakyat.
2. Visi, misi dan tujuan pembangunan daerah jangka pendek, menengah dan panjang.  
Informasi ini dapat diperoleh dari RKPD, Renstra-SKPD, RPJMD dan RPJPD. Dengan menganalisa dokumen perencanaan yang telah dibuat DPRD dan pemerintah daerah dapat mengetahui tujuan dan target yang ingin dicapai dalam jangka pendek, menengah dan panjang.
  3. Kinerja pembangunan daerah sampai dengan tahun terakhir.  
Kinerja pembangunan daerah sampai dengan tahun terakhir dapat diketahui dengan menganalisa laporan pertanggung jawaban dan laporan kinerja tahun sebelumnya serta melakukan peninjauan lapangan. Kinerja pembangunan daerah sampai dengan tahun terakhir menjadi salah satu ukuran untuk mengetahui kondisi saat ini.
  4. Kesenambungan pembangunan daerah.  
Kinerja anggaran bukan merupakan kinerja tahunan yang terputus. Melainkan merupakan rangkaian kinerja tahun-tahun sebelumnya, tahun ini dan tahun-tahun yang akan datang. Kesenambungan pembangunan daerah harus dijaga agar tujuan pembangunan daerah dapat diwujudkan. Untuk menjaga kesinambungan pembangunan daerah, pemerintah daerah dan DPRD harus mengetahui kondisi saat ini dan target yang akan dicapai. Informasi tersebut akan digunakan untuk menentukan kebijakan di bidang pendapatan, belanja dan pembiayaan serta asumsi-asumsi yang mendasarinya untuk periode 1(satu) tahun ke depan.

## B. Peningkatan saat Penyusunan PPAS

Untuk mengatasi kelemahan yang terdapat dalam penyusunan PPAS diperlukan hal-hal berikut:

1. Adanya dukungan data yang memadai, antara lain:
  - a. Dokumen perencanaan pembangunan, misalnya: RPJMD, Renstra-SKPD, RKPD, Rencana tata ruang, dan sebagainya.
  - b. KUA
  - c. Masukan dari rakyat mengenai urutan prioritas kebutuhan rakyat.
  - d. Kondisi saat ini dan target yang akan dicapai.
  - e. Laporan studi-studi penunjang, misalnya studi kelayakan ekonomi, studi kelayakan lingkungan dan lain-lain.
  - f. *Kegiatan Multi years.*
  - g. Standar biaya.

Adanya dukungan data ini akan membantu DPRD dalam mengevaluasi:

- a. Kesesuaian antara urutan prioritas urusan dan program dengan prioritas kebutuhan rakyat, KUA, RKPD dan RPJMD.
- b. Kewajaran besaran anggaran.

### 2. Staf Ahli

Keberadaan staf ahli yang profesional akan sangat membantu DPRD dalam melakukan evaluasi terhadap PPAS yang disusun oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, dukungan staf ahli harus dimanfaatkan secara optimal oleh DPRD.

Dengan adanya data pendukung dan bantuan staf ahli, peluang bagi para oknum pemerintah daerah dan DPRD untuk menggelembungkan (*mark up*) nilai anggaran dan mengarahkan prioritas pada program/proyek yang hanya memberikan keuntungan bagi individu, kelompok dan golongan dapat dihindari. Dengan demikian, prioritas urusan dan program dapat sesuai dengan kebutuhan rakyat.

## C. Peningkatan saat Pembahasan RAPERDA APBD

### 1. Sosialisasi RAPERDA APBD

Sebelum RAPERDA APBD dibahas, DPRD harus aktif mensosialisasikan RAPERDA APBD kepada rakyat untuk memperoleh masukan tentang kesesuaian program dan kegiatan yang dituangkan dalam RAPERDA APBD dengan kebutuhan rakyat. Agar sosialisasi RAPERDA APBD dapat berjalan efektif, maka DPRD harus melakukan hal-hal berikut:

- a. Memilih metode sosialisasi yang paling tepat, misalnya:
  - 1) Menyelenggarakan dialog interaktif dengan mengundang tokoh masyarakat, pengusaha, LSM, para pakar dan lain-lain.
  - 2) Memuat RAPBD di surat kabar dan memberi waktu kepada rakyat untuk memberi masukan.
  - 3) Memuat RAPBD *website* dan meminta rakyat untuk memberi masukan atau koreksi melalui email.
- b. Membuka saluran komunikasi yang efektif agar rakyat dapat dengan mudah memberi masukan atau koreksi terhadap RAPERDA APBD sebelum pembahasan dimulai. Saluran komunikasi yang dapat digunakan antara lain:
  - 1) Telepon bebas pulsa
  - 2) Kotak pos khusus
  - 3) Email

Langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam peningkatan fungsi anggaran DPRD dalam hal sosialisasi RAPBD antara lain :

- a. DPRD melakukan sosialisasi RAPBD melalui rapat paripurna terbuka dengan mengundang tokoh masyarakat, tenaga ahli, LSM, eksekutif, media elektronik dan cetak.
- b. RAPBD dipublikasikan di surat kabar daerah. Kemudian DPRD memberi waktu 3 hari kepada masyarakat untuk mengoreksi RPABD tersebut.

### 2. Pembahasan RAPERDA APBD

Hal-hal yang perlu dilakukan oleh DPRD untuk mengatasi kelemahan dalam pembahasan RAPERDA APBD adalah sebagai berikut:

- a. Evaluasi terhadap RAPBD oleh DPRD jangan terlalu detail. Evaluasi detail terhadap RKA-SKPD diserahkan pada staf ahli yang profesional. Staf ahli bertugas untuk menelaah dan memastikan hal-hal berikut:
- 1) Kesesuaian antara RKA-SKPD dengan KUA, PPAS, prakiraan maju (*forward estimate*) yang telah disetujui anggaran sebelumnya dan dokumen perencanaan lainnya. (Asumsi jika KUA dan PPAS telah disusun sesuai dengan kebutuhan rakyat).
  - 2) Kesesuaian usulan program dan kegiatan dengan tupoksi masing-masing SKPD.
  - 3) Tidak adanya program dan kegiatan yang sama yang dilakukan oleh SKPD yang berbeda (koordinasi antar SKPD)
  - 4) Kewajaran nilai anggaran yang diusulkan pemerintah daerah. Hal ini dilakukan dengan melakukan kajian teknis terhadap tiap kegiatan yang dilakukan dan analisis terhadap standar satuan harga dan standar belanja.
  - 5) Adanya indikator kinerja yang jelas untuk tiap kegiatan yang akan dilakukan.
- b. Pembahasan RAPERDA APBD dengan pemerintah daerah difokuskan pada hal-hal berikut:
- 1) Sinkronisasi antara RAPBD dengan KUA dan PPAS
  - 2) Sinkronisasi antara RAPBD dengan program pemerintah pusat.
  - 3) Kewajaran nilai anggaran dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah.
    - a. Pembahasan harus didukung oleh informasi yang lengkap dan akurat. Informasi yang diperlukan antara lain adalah RPJMD, RKPD, KUA, PPAS, hasil kajian yang dilakukan oleh staf ahli, program pemerintah pusat yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dan lain-lain.
    - b. Menyusun SOP mengenai proses penyusunan anggaran. Hal ini sekaligus berfungsi untuk mengatur pembagian tugas antara panitia anggaran dan komisi. Dengan adanya SOP dan pembagian kerja yang jelas, maka koordinasi antara panitia anggaran dan komisi akan menjadi lebih baik, sehingga proses penyusunan anggaran dapat berjalan dengan lebih efektif dan efisien.

Langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam peningkatan fungsi anggaran DPRD dalam hal pembahasan RAPERDA APBD antara lain:

- a. Atas rekomendasi DPRD, Pemerintah daerah membentuk *help desk* (klinik anggaran) yang bertugas memverifikasi rancangan program dari tiap satuan kerja.
- b. Dengan adanya *help desk* (klinik anggaran) ini, pembahasan RKA-SKPD oleh DPRD tidak memakan waktu lama.
- c. Panitia (Badan) Anggaran DPRD dibagi dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu:
  - 1) Kelompok I membahas pendapatan
  - 2) Kelompok II membahas belanja aparatur dan belanja publik
  - 3) Kelompok III membahas pembiayaan

### 3. Persetujuan RAPERDA APBD

Agar persetujuan DPRD terhadap RAPERDA APBD tidak terlambat, maka DPRD dan pemerintah daerah harus memperbaiki sistem penyusunan APBD seperti yang telah diuraikan di atas, misalnya : pembahasan oleh DPRD jangan terlalu detail, adanya dukungan data yang memadai, peningkatan kapasitas anggota DPRD dan pemerintah daerah dan lain-lain.

### D. Peningkatan saat Sosialisasi PERDA APBD

Sosialisasi PERDA APBD merupakan wujud dan prinsip transparansi. Meskipun pemberitaan PERDA APBD dalam lembaga daerah merupakan salah satu cara sosialisasi, tetapi DPRD dan pemerintah daerah harus melakukan kegiatan sosialisasi PERDA APBD dengan lebih efektif. Oleh karena itu DPRD harus melakukan hal-hal berikut:

- a. Mendorong pemerintah daerah untuk mensosialisasikan PERDA APBD kepada rakyat dengan menggunakan cara yang efektif, sehingga rakyat dapat mengetahui rencana pembangunan daerahnya beserta anggaran yang telah disetujui.
- b. DPRD turut mensosialisasikan PERDA APBD di daerah pemilihannya. Dengan adanya sosialisasi yang efektif, rakyat dapat turut mengawasi

pelaksanaan APBD, sehingga berbagai bentuk penyimpangan dana APBD dapat dicegah dan dikurangi.

Langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam peningkatan fungsi anggaran DPRD dalam hal sosialisasi PERDA APBD antara lain DPRD memberikan rekomendasi kepada pemerintah daerah agar pelaksanaan proyek-proyek APBD tahun berjalan diawali dengan pemberitahuan kepada lurah-lurah atau kepala desa setempat dan disosialisasikan kepada masyarakat.

## E. Matriks Peningkatan Kapasitas Fungsi Penganggaran DPRD

Fungsi penganggaran merupakan salah satu fungsi DPRD yang diwujudkan dengan menyusun dan menetapkan APBD, bersama-sama pemerintah daerah. Dalam melaksanakan fungsi penganggaran tersebut DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif, bukan reaktif dan bukan hanya sebagai lembaga legitimasi usulan APBD yang diajukan pemerintah daerah, karena APBD yang dihasilkan oleh fungsi penganggaran DPRD memiliki fungsi perencanaan, otorisasi, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi yang sangat penting dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Masih maraknya protes dari rakyat karena APBD belum mampu menjawab kebutuhan mereka dan banyaknya kasus korupsi yang melibatkan anggota DPRD dan pemerintah daerah setempat menunjukkan bahwa terdapat beberapa kelemahan dalam proses penyusunan APBD. Mengingat pentingnya fungsi penganggaran, berbagai langkah optimalisasi yang efektif harus dilakukan, antara lain:

1. Meningkatkan kapasitas anggota DPRD dan aparat pemerintah daerah yang terlibat dalam proses penyusunan dan penetapan APBD.
2. Memanfaatkan bantuan staf ahli secara optimal.
3. Melakukan jaring asmara dengan baik.
4. Menyediakan data pendukung yang memadai.
5. Menyusun SOP tentang proses penyusunan APBD.
6. Melakukan sosialisasi RAPERDA dan PERDA APBD kepada rakyat secara efektif.

Langkah-langkah untuk meningkatkan kapasitas fungsi penganggaran DPRD di atas harus segera dilaksanakan karena masa depan perekonomian dan keuangan daerah sangat tergantung dari fungsi penganggaran ini. Dengan berjalannya fungsi penganggaran DPRD secara benar, maka daya saing daerah akan meningkat, pelayanan publik menjadi lebih baik dan kesejahteraan rakyat pada akhirnya akan meningkat.

Berikut ini adalah ikhtisar mengenai kondisi proses penyusunan APBD saat ini dimana DPRD terlibat, beserta rekomendasi peningkatan kapasitas fungsi penganggaran DPRD.

NO.	KONDISI SAAT INI	REKOMENDASI
	Penyusunan KUA: 1. Jaring asmara belum efektif 2. Adanya kepentingan individu, kelompok dan golongan 3. Belum banyak pemerintah daerah yang mampu menyusun RPJMD dan Renstra-SKPD dengan baik. 4. Kurangnya kapasitas anggota DPRD dan pemerintah daerah dalam merumuskan KUA dengan baik	1. Penyusunan KUA harus berpedoman pada 4 (empat) unsur berikut: a. Kebutuhan rakyat. b. Visi, misi dan pembangunan daerah pendek, menengah panjang. c. Kinerja pembangunan daerah sampai dengan tahun terakhir. d. Kesenambungan pembangunan daerah 2. Memperbaiki sistem penjangkaran aspirasi masyarakat
B.	Penyusunan PPAS : 1. Mark up nilai anggaran 2. Kurangnya data pendukung 3. Kurangnya kapasitas SDM 4. Adanya kepentingan individu, kelompok dan golongan. 5. Prioritas program tidak sesuai dengan kebutuhan rakyat.	1. Dukungan data yang memadai 2. Pemanfaatan staf ahli secara optimal
C.	Sosialisasi RAPERDA APBD: Kurangnya upaya untuk mensosialisasikan RAPERDA APBD kepada rakyat.	DPRD harus aktif mensosialisasikan RAPERDA APBD: 1. Memilih dan menggunakan metode sosialisasi yang paling efektif. 2. Membuka jalur komunikasi untuk menerima masukan dari rakyat.

NO.	KONDISI SAAT INI	REKOMENDASI
D.	<p>Pembahasan RAPERDA APBD:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evaluasi oleh DPRD terlalu detail</li> <li>2. Kurang memadainya data pendukung</li> <li>3. Kapasitas SDM kurang memadai</li> <li>4. Staf ahli tidak dimanfaatkan secara optimal.</li> <li>5. Kesesuaian antara RAPBD dengan KUA dan PPAS kurang diperhatikan,</li> <li>6. Adanya kepentingan individu kelompok dan golongan.</li> <li>7. Kurang jelasnya pengaturan pembagian tugas dan kerja sama antara panitia anggaran dan komisi</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evaluasi oleh DPRD jangan terlalu detail. Evaluasi terhadap RKA- SKPD diserahkan pada stat ahli.</li> <li>2. Adanya dukungan data yang memadai.</li> <li>3. Pembahasan dengan eksekutif difokuskan pada: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Sinkronisasi RPABD dengan KUA dan PPAS.</li> <li>b. Sinkronisasi RAPBD dengan program pemerintah pusat.</li> <li>c. Kewajaran nilai anggaran dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah.</li> </ol> </li> <li>4. Menyusun SOP mengenai proses penyusunan anggaran.</li> </ol>
E.	<p>Persetujuan RAPERDA: Persetujuan APBD oleh DPRD terhadap RAPERDA APBD diberikan terlambat</p>	<p>Memperbaiki sistem penyusunan APBD</p>
	<p>Sosialisasi PERDA APBD</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kurangnya upaya pemerintah daerah dan DPRD dalam mensosialisasikan PERDA APBD.</li> <li>2. Sosialisasi tidak efektif.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. DPRD harus mendorong pemerintah daerah untuk mensosialisasikan PERDA APBD dengan menggunakan metode yang tepat.</li> <li>2. DPRD turut mensosialisasikan PERDA APBD di daerah pemilihannya.</li> </ol>

## Glosarium

### **Kebijakan Umum APBD (KUA)**

dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 tahun.

### **Prioritas dan plafon Anggaran Sementara (PPAS)**

rancangan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD sebelum disepakati dengan DPRD.

### **Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD**

dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan dan rencana belanja program dan kegiatan SKPD sebagai dasar penyusunan APBD.

### **Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)**

dokumen perencanaan untuk periode 20 tahun yang memuat visi, misi, dan pembangunan.

### **Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM)**

dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program presiden dan memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, kerangka ekonomi makro, program dan kegiatan pembangunan.

### **Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL)**

dokumen perencanaan kementerian/lembaga untuk periode 5 tahun.

### **Rencana Kementerian/Lembaga (Renja-KL)**

dokumen perencanaan kementerian/lembaga untuk periode 1 tahun.

### **Rencana Kerja Pemerintah (RKP)**

Dokumen perencanaan nasional untuk periode 1 tahun.

### **Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)**

dokumen perencanaan untuk periode 20 tahun yang memuat visi, misi dan arah pembangunan.

### **Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD)**

dokumen perencanaan pemerintah daerah untuk periode 5 tahun.

### **Rencana Pembangunan Jangka Menengah SKPD (Renstra-SKPD)**

dokumen perencanaan SKPD untuk periode 5 tahun.

### **Rencana Kerja Pemerintahan Daerah (RKPD)**

dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 tahun.

**Rencana Kerja SKPD (Renja-SKPD)**

dokumen perencanaan SKPD untuk periode 1 tahun.

**Surat Penyediaan Dana**

dokumen yang menyatakan tersedia dana untuk melaksanakan kegiatan.

**READING COPY**

**READING COPY**

## Daftar Pustaka

- Decentralization Support Facility (DSF). *Penguatan Kapasitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota*. Jakarta. 2011.
- Deddi Nordiawan, dkk, *Akuntansi Pemerintahan*, Salemba Empat, Jakarta. 2007.
- Devas Nick dll. *Kuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Universitas Indonesia, 1989.
- Djamaludin M. Arief. *Sistem Perencanaan Pembangunan Program dan Anggaran*, Ghalia Indonesia, 1982.
- Duncan, *The Practice Management of Public Control*, New York: Mc. Graw Hill Book Company. 2001.
- Freeman, R.J and C.D. *Shoulders, Governmental and Nonprofit Accounting –Theory and Practice. Seventh Edition*, Prentice Hall, New Jersey. 2003.

- Griffin, *Management Public of Controlling Function*, New York: Mc. Graw Hill Book Company. 1997,
- Ikhsan M., dkk. *Keuangan Daerah di Indonesia*, STIA-LAN, Jakarta, 2002.
- Jones, Gareth R., *Organizational Theory (Text and Cases)*, Addison Wesley Publishing. Co. Reading Mass. 1984.
- KJ. Davey. *Financing Regional Government*, P.N. Mawhood University of Birmingham, 1983.
- Komisi Pemberantasan Korupsi RI, *Telaah Peran Anggota DPRD*, Jakarta, 2005.
- Komisi Pemberantasan Korupsi, *Meningkatkan Fungsi Penganggaran DPRD Dalam Konteks Pencegahan Korupsi*, KPK, Jakarta. 2008.
- Koontz, *Principles of Management, An Analytical Management Function*, New York: Mc. Graw Hill Book Company. 1996.
- Manurung, Adler H. dan Lutfi T. Rizky, *Successful Financial Planner A Complete Guide*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Mardiasmo, MBA, AI, Dr. *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*. Andi Yogyakarta. 2002.
- Praya Arie Indrayana, *Kerangka Penganggaran Partisipatif*, Bandung Institute for Governance Studies (BIGS), 2004.
- Putri D. Kuartini. *Manajemen Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta. 2004.
- Rahayu, Siti Kurnia dan Ely Suhayati, 2009, *Perpajakan Teori dan Teknis Perhitungan*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Redhi Setiadi dan Wawan Sobari, *Participatory Budgeting*, Jawa Post Institute of Pro Otonomi, 2004.
- Rosen, Harvey S, *Public Finance*, Publishing: Mc Graw-Hill, New York. 2002.
- Rubin, I.S., *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing Second Edition*, Chatham House Publishers, Inc., New Jersey. 1993.
- Ryaas, Rasyid M., *Makna Pemerintahan Tinjauan Dari Segi Kepemimpinan dan Etika Pemerintahan*, Penerbit: Yarsif Watampone Jakarta. 1999.
- Sidik Machfud, Dr., dkk. *Dana Alokasi Umum*, Kompas. Jakarta, 2002.
- Soemitro, Rochmat, *Pajak Ditinjau dari Segi Hukum*, Penerbit: Eresco, Bandung. 1991.

Solihin. Dadang, *Anggaran Berbasis Kinerja dalam Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan*. (<http://www.slideshare.net/DadangSolihin/anggaran-berbasis-kinerja-dalam-perencanaan-dan-penganggaran-pembangunan>). (2007).

Stoner, James, A.F., and R. Edward Freeman, *Public Management*, New Jersey: Prentice Hall, New York. 1989.

Suparmoko M. *Keuangan Negara*, BPFE Yogyakarta, 1986.

Syamsil, Drs. *Dasar-dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara*, Bina Akasara, 1983.

World Bank, 1998, *Public Finance and Good Governance*, (research report).

Yani, Ahmad, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, PT. Radja Grafinso Persada, Jakarta. 2009.

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan. 2013. Materi Pelatihan Perencanaan Dan Penganggaran Daerah. Jakarta

#### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang - Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2015 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit APBN dan APBD, serta Jumlah Kumulatif Pinjaman Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan

Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 tentang Hibah Kepada Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 63 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pada Pemerintah Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2015 tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2015 tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016.

**READING COPY**

# Indeks

- B**  
BAPPEDA 60, 61
- C**  
Catatan atas Laporan Keuangan 53, 178
- J**  
jaring asmara 66, 182, 183, 186, 204, 210
- K**  
kebijakan fiskal 11, 26, 65, 106  
kebijakan umum APBD 46, 67, 69, 70, 96, 101, 108, 114, 121, 126, 127, 151
- korupsi 10, 46, 57, 58, 195, 196, 210
- L**  
laporan keuangan pemerintah daerah 48, 178, 179  
Laporan Operasional 53  
Laporan Realisasi Anggaran 52, 53  
Laporan Tahunan viii, 177

## M

musrenbang 22, 24, 25, 26, 34, 39, 61, 95, 96, 109, 115, 141, 183, 184, 195

## P

Penetapan Anggaran vi, 63  
pengelolaan Keuangan Daerah ix, 195

prioritas dan plafon anggaran sementara 46, 67, 68, 69, 101, 111, 114, 117, 119, 126, 127, 151

## R

rancangan kebijakan umum APBD 67, 69

RAPERDA APBD viii, ix, 67, 72, 73, 74, 92, 147, 148, 150, 151, 155, 157, 159, 160, 161, 163, 174, 182, 187, 188, 190, 207, 208, 209, 211, 212

Rencana Kementerian/Lembaga 214

Rencana Kerja Anggaran SKPD vii, 121

Rencana Kerja Pemerintah vii, 15, 16, 24, 26, 36, 60, 61, 89, 90, 91, 93, 95, 96, 99, 161, 214

Rencana Kerja SKPD 89, 99, 121, 214

Rencana Pembangunan Jangka Menengah 15, 23, 29, 33, 60, 95, 98, 214

Rencana Pembangunan Jangka Menengah SKPD 214

Rencana Pembangunan Jangka Panjang 15, 21, 22, 29, 33, 214

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah 15, 29, 214

Rencana Strategis Kementerian/Lembaga 214

## S

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) 55, 56

## Tentang Penulis



**Dadang Suwanda, SE, MM, M.Ak, Ak, CA.** memulai pekerjaan pada Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara Departemen Keuangan pada Februari 1983, Perwakilan BPKP Provinsi Sumatera Barat, Perwakilan BPKP Provinsi Jawa Barat, dan BPKP Pusat. Diperbantukan pada Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri sejak Tahun 2005 sampai 2012 sebagai Auditor Ahli Madya serta berbagai jabatan struktural, yaitu Kepala Bagian Administrasi dan Tata Usaha

Pengaduan, Kepala Bagian Umum, Kepala Bagian Evaluasi Laporan dan Hasil Pengawasan serta terakhir sebagai pejabat eselon IIA menjadi Inspektur Wilayah III. Pernah pula diperbantukan pada Yayasan Purna Bakti sebagai Staf Ahli dan Direktur Umum pada PT. Selaras Griya Adigunatama (pengelola Pasar Induk Tanah Tinggi Tangerang).

Sejak tahun 2007 sampai sekarang, pengajar/widyaiswara tidak tetap pada Badan Diklat/Pusat Pengembangan SDM Kementerian Dalam Negeri.

Sejak Agustus 2013 sampai sekarang sebagai Dosen IPDN dengan spesifikasi pada Bidang Keuangan, Audit dan Akuntansi Pemerintah Daerah. Aktif sebagai pembicara dan dosen lepas pada acara pelatihan, seminar, dan workshop tingkat nasional dan daerah yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah daerah.

### **Buku yang telah ditulis:**

1. *Strategi Mendapatkan Opini WTP Laporan Keuangan Pemda* (2013, PPM Jakarta).

2. *Optimalisasi Pengelolaan Aset Pemda* (2013, PPM Jakarta).
3. *Panduan Penerapan SPIP* (2013, PPM Jakarta).
4. *Menyusun SOP lembaga Pemerintahan Berbasis SPIP* (2014, PPM Jakarta).
5. *Dana Hibah dan Bantuan Sosial Pemerintah Daerah* (2014, PPM Jakarta).
6. *Kebijakan Akuntansi Berbasis Akrual Berpedoman Pada SAP untuk Pemerintah Daerah* (2014, PT Remaja Rosdakarya Bandung).
7. *Sistem Akuntansi Akrual Pemerintah Daerah Berpedoman SAP Berbasis Akrual* (2015, PPM Jakarta).
8. *Bagan Akun Standar Sistem Akuntansi Akrual Pemerintah Daerah* (2015, PT Remaja Rosdakarya Bandung).
9. *Factors Affecting Quality Of Local Government's Financial Statements* (2015, Lambert Academic Publishing Saabrucken Germany).
10. *Dasar-dasar akuntansi akrual pemerintah daerah* (2016, PT Ghalia Indonesia, Jakarta).
11. *Penguatan Pengawasan DPRD* (2016, PT Remaja Rosdakarya Bandung).

**Journal International yang sudah ditulis:**

1. *Factors Affecting Quality of Local Government Financial Statement to get unqualified opinion (WTP) of Audit Board of the Republic of Indonesia* (2015, the International Institute of Science, Technology and Education (IISTE)).

**Artikel Nasional:**

1. *Strategi Pemda Meraih Opini WTP*, Majalah Triwulanan Edisi Khusus HUT ke-30, Warta Pengawasan, BPKP, Maret 2014.
2. *Reformasi Fiskal (Perpajakan) pada Pemerintahan Daerah dan Tugas Administrasi yang Baru*, Jurnal Ekonomi dan Keuangan Publik, IPDN, Juni 2015.

**Proceeding yang sudah ditulis:**

1. *The effect of asset management to increase the local government financial reports* (2015, Universitas Widyatama dan University Selangor Malaysia).
2. *Fiscal reform (taxation) on local government and the new administrative duties* (2015, 1<sup>st</sup> APG/Asian Public government forum on local finance management – OECD/the Organization for Economic Co-operation and Development).