

Modul Mata Kuliah

PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DAERAH

Oleh

TIM PENGAJAR SUBJEK

Dr. Rosmery Elsy, S.H., M.Si.

H. Basuki Rachmat, S.E., M.M.

Dedi Kusmana, S.Sos., M.Si.



**KEMENTERIAN DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI
FAKULTAS MANAJEMEN PEMERINTAHAN
JATINANGOR**



*Modul Mata Kuliah
Perencanaan dan Penganggaran Daerah*

©Tim Pengajar Keahlian
Dr. Rosmery Elsyie, S.H., M.Si.
H. Basuki Rachmat, S.E., M.M.
Dedi Kusmana, S.Sos., M.Si.

Diterbitkan oleh
Fakultas manajemen Pemerintahan IPDN
Telepon/Faksimili (022) 779 82 56
Jatinangor- Sumedang 45363

Cetakan Pertama, September 2017

Dicetak oleh
alqaprint@yahoo.co.id
Isi di luar tanggung jawab percetakan

KATA PENGANTAR

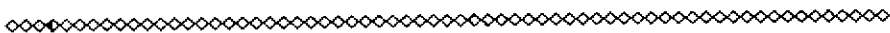
Dengan mengucapkan *alhamdulillah* *rabbil alamin*, penulis bersyukur ke hadirat Allah SWT, yang telah meridai, dan mengizinkan penulis untuk menyelesaikan pembuatan *Modul Mata Kuliah: Perencanaan dan Penganggaran Daerah* ini.

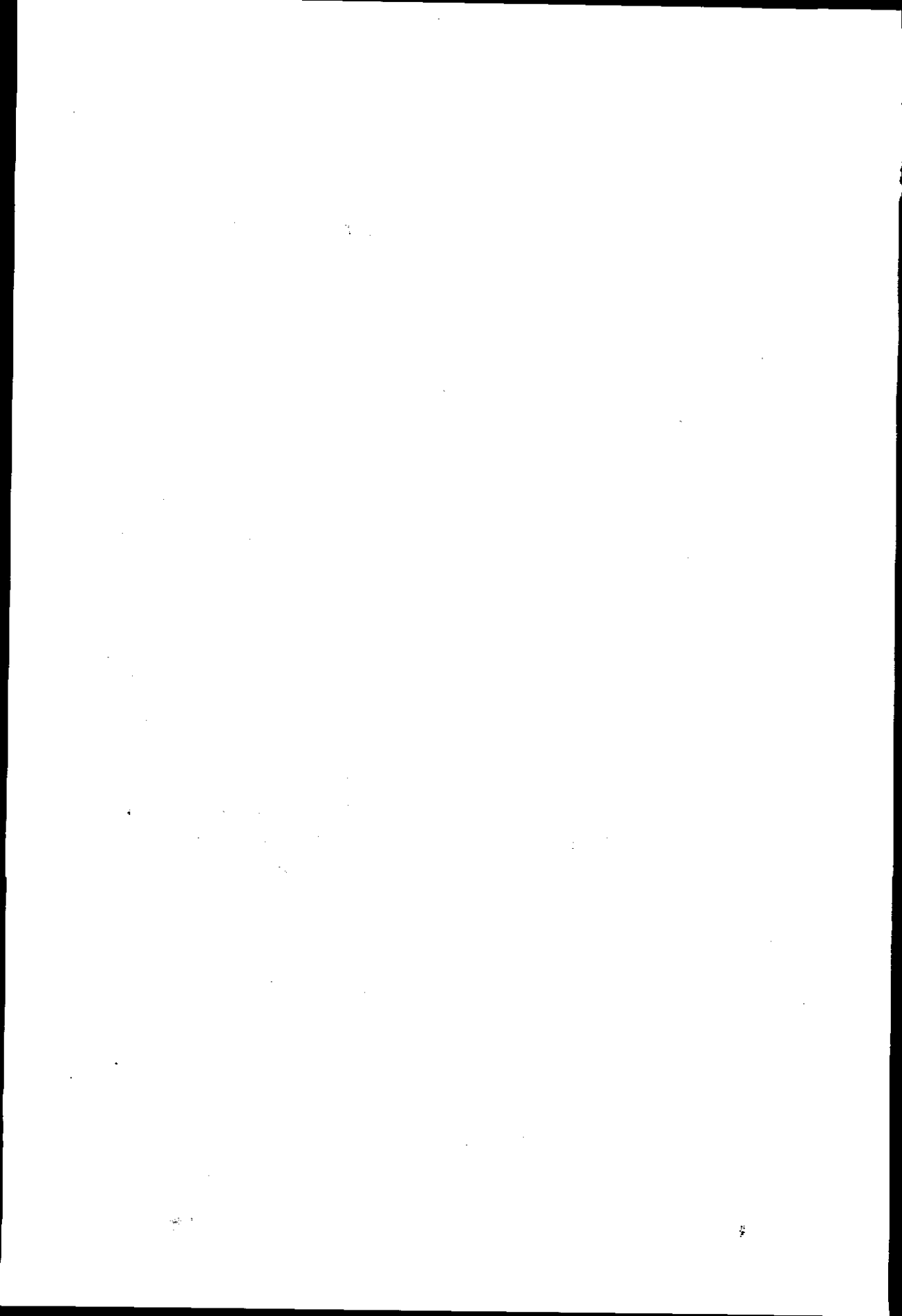
Tak lupa pula penulis sampaikan ucapan terima-kasih yang tak terhingga kepada Rektor IPDN, Pembantu Rektor Bidang Akademik, Dekan Fakultas Manajemen Pemerintahan dan seluruh Civitas Akademika Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) yang telah memberikan dukungan kepada penulis untuk dapat menyelesaikan *Modul Mata Kuliah: Perencanaan dan Penganggaran Daerah*.

Penulis sadari, modul bahan ajar materi *Perencanaan dan Penganggaran Daerah*, yang penulis sajikan ini masih terdapat kekurangan di sana sini, dalam arti belum mendekati kesempurnaan seperti apa yang diharapkan bersama. Untuk itu, penulis harapkan kritikan dan masukan dalam rangka untuk menyempurnakan modul ini pada waktu yang akan datang.

Atas segala masukan dan kritikan dalam rangka penyempurnaan modul ini, penulis ucapkan terima-kasih yang sebesar-besarnya. Semoga Allah SWT, membalas budi baik dan bernilai ibadah di hadapan Allah SWT. Amin.

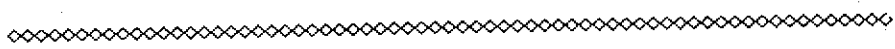
Penulis,



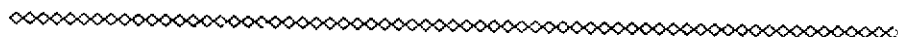


2.2 Tinjauan Umum	25
2.3 Tinjauan Khusus	26
2.4 Kegiatan Belajar	27
Perencanaan Pembangunan	27
A. Gambaran Umum	27
B. Siklus Anggaran	34
C. Kerangka Regulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	36
2.5 Latihan	38
2.6 Rangkuman	39
2.7 Test Formatif	43
2.8 Jawaban	46
2.9 Umpan Balik dan Tindak Lanjut	46
 BAB III PENGANGGARAN DAERAH.....	 47
3.1 Latar Belakang	47
3.2 Tinjauan Umum	48
3.3 Tinjauan Khusus	49
3.4 Kegiatan Belajar	49
Kebijakan Penganggaran Daerah	49
A. Gambaran Umum	49
B. Yang Mempengaruhi Kebijakan Anggaran Daerah	51
C. Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran	54
D. Beberapa Pendekatan dalam Penyusunan Anggaran Daerah	56
E. Fungsi, Manfaat dan Tipe Anggaran Berdasarkan Undang-Undang 17 Tahun 2003	58
1. Fungsi	58
2. Manfaat Anggaran	60
3. Tipe Anggaran	61
F. Sistem Penganggaran	61
1. Penerapan Penganggaran Secara Terpadu	62

2. Mekanisme Penyusunan Anggaran	
Berbasis Kinerja.....	63
3. Pendekatan Penganggaran	
dengan Perspektif Jangka Menengah.....	69
3.5 Latihan.....	88
3.6 Rangkuman.....	89
3.7 Test Formatif.....	94
3.8 Jawaban.....	95
3.9 Umpan Balik dan Tindak Lanjut.....	96
BAB IV SUMBER-SUMBER PENERIMAAN DAERAH	97
4.1 Latar Belakang.....	97
4.2 Tinjauan Umum.....	99
4.3 Tinjauan Khusus.....	99
4.4 Kegiatan Belajar.....	99
Pendapatan Daerah.....	99
A. Gambaran Umum.....	99
B. Pendapatan Asli Daerah	99
1. Pajak Daerah.....	100
2. Retribusi Daerah.....	104
3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah	
yang Dipisahkan.....	113
4. Lain-Lain PAD yang Sah	113
C. Dana Perimbangan	114
1. Dana Bagi hasil.....	114
2. Dana Alokasi Umum	130
3. Dana Alokasi Khusus (DAK)	134
4. Dana Transfer Lainnya (Dana OTSUS,	
Dana Penyesuaian, Dana BOS, DID, TPG,	
dan Dana Tamsil Guru).....	138
D. Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah.....	141
4.5 Latihan	142

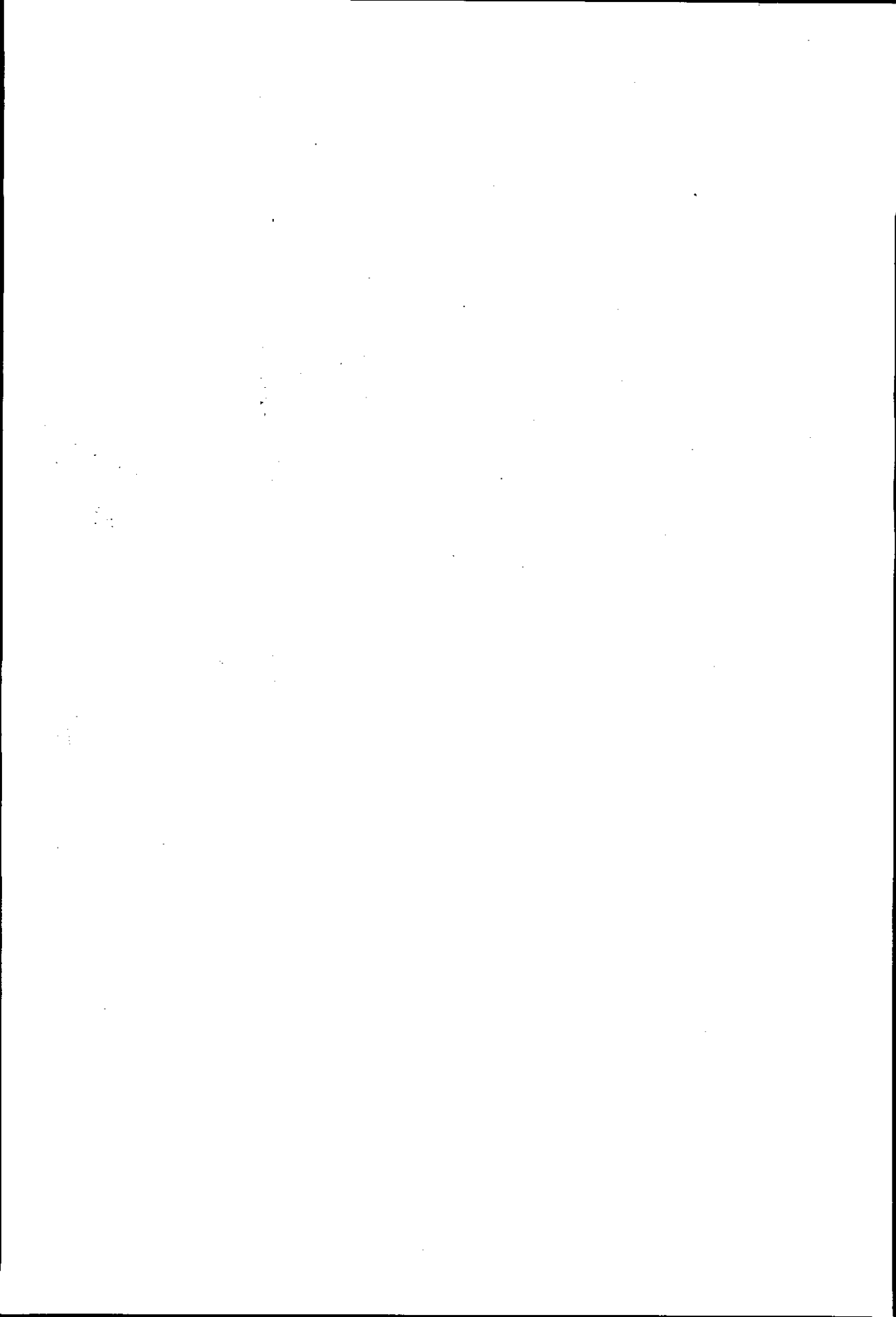


4.6 Rangkuman	143
4.7 Test Formatif	147
4.8 Jawaban	148
4.9 Umpan Balik dan Tindak Lanjut	148
BAB V ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)	149
5.1 Latar Belakang	149
5.2 Tinjauan Umum	151
5.3 Tinjauan Khusus	152
5.4 Kegiatan Belajar	152
Struktur APBD	152
A. Gambaran Umum	152
B. Anggaran Belanja Langsung	158
C. Belanja tidak Langsung	159
D. Siklus Belanja	163
E. Mekanisme dan Proses Penyusunan APBD	167
F. Proses dalam penyusunan APBD	172
5.5 Latihan	196
5.6 Rangkuman	196
5.7 Test Formatif	204
5.8 Jawaban	206
5.9 Umpan Balik dan Tindak Lanjut	206
BAB VI PENYUSUNAN DPA SKPD, PPKD, DAN ANGGARAN KAS PEMDA	209
6.1 Latar Belakang	209
6.2 Tinjauan Umum	210
6.3 Tinjauan Khusus	210
6.4 Kegiatan Belajar	210
A. Gambaran Umum	210
1. Penyusunan DPA	210
2. Penyusunan DPA SKPD	211
3. Penyusunan DPA PPKD	227



B. Anggaran Kas Pemda	238
C. Sumber dan Penggunaan Anggaran Kas	240
D. Manajemen Kas Daerah	240
6.5 Latihan	242
6.6 Rangkuman	242
6.7 Test formatif	245
6.8 Jawaban	247
6.9 Umpan Balik dan Tindak Lanjut	247
DAFTAR PUSTAKA	248





Bab I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

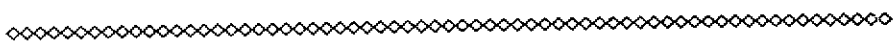
Reformasi birokrasi harus mampu menjawab tantangan kedepan, di mana di era globalisasi dituntut setiap pelaku-pelaku birokrasi harus mampu dan memiliki kompetensi dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab yang diembannya.

Birokrasi harus memiliki kompetensi, sesuai tugas pokok dan fungsinya yang menjadi tanggungjawabnya, sehingga tentang perencanaan dan penganggaran daerah sebagai kunci dari sebuah proses yang harus dijalani oleh birokrasi di dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

Keterlibatan masyarakat dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran sudah merupakan hal yang mutlak yang harus dilaksanakan, keikutsertaan masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran Daerah merupakan pencerminan dari penyelenggaraan pemerintahan yang semakin terbuka dan transparan. Terlibatnya masyarakat dalam proses perencanaan akan membantu pemerintah dalam memperoleh informasi dan gagasan yang lebih baik serta sesuai dengan kepentingan masyarakat yang juga merupakan kepentingan pemerintah. Pemahaman konsep perencanaan dan penganggaran juga mendorong meningkatnya kemampuan aparatur dalam menjalankan upaya pelayanan masyarakat yang lebih baik.

1.2 Tinjauan Umum

Setelah mempelajari modul bahan ajar ini diharapkan peserta didik dapat mengerti dan memahami tentang konsep, dasar hukum, aplikasi, dan aspek teknis berkaitan dengan perencanaan dan penganggaran daerah. Peserta juga memahami keterkaitan proses perencanaan dan penyusunan anggaran sebagai satu kesatuan yang utuh.



3. Fungsi stabilisasi

Pada fungsi stabilisasi, digunakan untuk meredam guncangan ekonomi seperti inflasi dan pengangguran baik pada jangka pendek maupun jangka panjang.

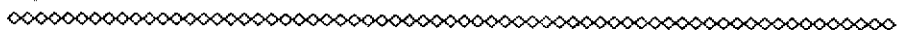
Sumber: Diktat Perencanaan dan Penganggaran Kementerian Keuangan 2013

B. KONSEP PERENCANAAN PEMBANGUNAN

1. DEFINISI PERENCANAAN

Perencanaan menurut pakar keilmuan:

1. Menurut Conyers dan Hills (1984), perencanaan didefinisikan sebagai proses yang kontinyu, terdiri dari keputusan atau pilihan dari berbagai cara untuk menggunakan sumber daya yang ada, dengan sasaran untuk mencapai tujuan tertentu di masa mendatang.
2. Menurut Todaro (2000) dari sudut pandang ekonomi perencanaan ekonomi memandang perencanaan adalah upaya pemerintah secara sengaja untuk mengkoordinir pengambilan keputusan ekonomi dalam jangka panjang serta mempengaruhi, mengatur dan dalam beberapa hal mengontrol tingkat dan laju pertumbuhan berbagai variabel ekonomi yang utama untuk mencapai tujuan pembangunan yang telah ditentukan sebelumnya. Pada konteks perencanaan daerah, perencanaan merupakan suatu proses penyusunan visi, misi dan program dalam rangka pelayanan kepada masyarakat dengan mempertimbangkan faktor ketersediaan sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif serta mempertimbangkan aspek keberlanjutan dari ketersediaan sumber daya tersebut.
3. Menurut Dale (2004), fokus dalam Teori Perencanaan terbagi dua, yaitu focus ke substansi dan focus ke proses. Ciri-ciri fokus ke substansi adalah *object-centered, substantive, technical*. Misalnya perencanaan ekonomi, perencanaan spasial, perencanaan sektor pertanian, perencanaan sosial dan sebagainya. Karakteristik focus ke proses adalah *prosedural, decision-centered, process-oriented, institution-centered*.



tujuan tertentu yang diidentifikasi sebelum pelaksanaan dimulai. Dengan demikian rencana adalah alat untuk mencapai tujuan yang akan dicapai. Produk dari perencanaan, bisaberupa dokumen rencana, diagram organisasi, anggaran tahunan atau penentuan tugas yang tepat untuk orang-orang sesuai dengan bidangnya.

C. MENGAPA MEMPELAJARI TEORI PERENCANAAN

Perencana menghadapi berbagai kompleksitas data dan permasalahan. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu dipelajari teori perencanaan yang dapat memberi dasar pemahaman tentang data apa yang perlu dikumpulkan, bagaimana kita mengelolanya, dan bagaimana kita menggunakannya untuk mengambil suatu keputusan. Teori perencanaan juga mampu menjawab nilai dan pertanyaan yang sering ditanyakan kepada perencana, yaitu:

1. *What*: apa yang seharusnya menjadi fokus dalam perencanaan?

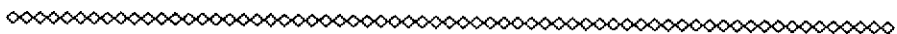
Perencanaan tentang apa, sebutkan tujuan dari perencanaan tersebut, apa saja objek, sasaran, hasil akhir yang ingin dicapai dan sebatas mana ruang lingkup yang akan direncanakan.

2. *Why*: mengapa perencanaan perlu dilakukan oleh suatu lembaga? Apakah terjadi jika tidak ada perencanaan? Mengapa perencanaan yang selama ini kurang berhasil sehingga diperlukan perencanaan lanjutan. Mengapa perlu dibuat berdasarkan periode waktu tertentu.

3. *Who*: siapa saja pelaku yang terlibat dalam kegiatan perencanaan, apakah mereka yang terlibat sudah sesuai dengan jenis perencanaan yang akan dilakukan?

4. *For whom*: untuk siapa sebenarnya perencanaan ini dibuat, siapa saja mereka yang akan mendapatkan manfaat dari perencanaan ini.

5. *How*: bagaimana kita mencapai tujuan tersebut? Bagaimana proses perencanaan dijalankan. Apakah perencanaan sudah mempertimbangkan rasionalitas dan relevansi dengan tujuan. Atau kebutuhan? Dan bagaimana perencanaan bisa menjawab permasalahan yang dimiliki oleh organisasi. Bagaimana perilaku/ekspektasi yang rasional/pragmatis dalam melakukan perencanaan. Bagaimana menggunakan data dan informasi sebagai bahan perencanaan.



D. MENGAPA PERENCANAAN DIPERLUKAN

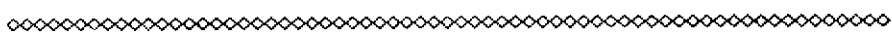
Menurut Todaro (2009), perencanaan diperlukan karena adanya empat (4) hal, yaitu kegagalan pasar, mobilisasi dan alokasi sumber daya, dampak psikologis dan dampak terhadap sikap/pendirian, serta bantuan luar negeri.

Untuk mengatasi kegagalan pasar, maka diperlukan perencanaan yang mencakup adanya eksternalitas, penyediaan barang publik murni, monopoli, dan lainnya. Liberaslisasi perdagangan terbukti melahirkan pasar yang tidak sehat dan menimbulkan ketidakadilan. Munculnya pasar monopoli dan oligopoli menyebabkan tidak meratanya penguasaan sumber daya yang dapat menyebabkan pengaturan harga. Jika terjadi pada barang kebutuhan pokok maka dampaknya akan langsung diterima oleh sebagian besar penduduk.

Perencanaan berkaitan dengan penguasaan dan mobilisasi sumber daya sehingga negara diperlukan perannya untuk mengatur pasar. Dalam mobilisasi dan alokasi sumber daya, perlu dibuat perencanaan yang baik karena adanya keterbatasan sumber daya, maka sumber daya seperti tenaga kerja, sumber daya alam, dan kapital sebaiknya tidak digunakan untuk kegiatan yang tidakproduktif atau bersifat coba-coba. Selain itu, proyek/investasi harus ditentukan secara cermat, dikaitkan dengan tujuan perencanaan secara keseluruhan. Dalam hal dampak psikologis terhadap sikap/perilaku, pernyataan tentang tujuan pembangunan ekonomi dan sosial seringkali mempunyai dampak psikologis dan diterima secara berbeda antara satu kelompok masyarakat dengan kelompok masyarakat yang lain. Agar tujuan pembangunan lebih mudah tercapai, maka diperlukan dukungan dari berbagai kelompok masyarakat, baik dari kelompok/kelas/suku bangsa/agama yang berbeda.

Perencanaan juga diperlukan untuk mengantisipasi perubahan sosial ekonomi yang diakibatkan oleh perubahan ekonomi makro dan juga perubahan sosial. Perubahan ekonomi sendiri juga dipengaruhi oleh ekspektasi masyarakat. Kekuatiran individu pada jangka panjang, pola konsumsi individu jangka pendek dan jangka panjang dipengaruhi dan mempengaruhi variabel-variabel ekonomi.

Pola perubahan inilah yang menjadi dasar pertimbangan keputusan ekonomi pada jangka waktu tertentu. Salah satu contoh adalah perubahan nilai tukar yang terjadi setiap saat karena menggunakan kurs fleksibel.



E. MENGAPA PERENCANAAN GAGAL

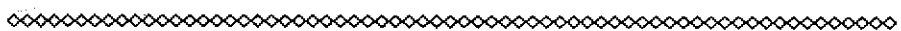
Menurut Todaro (2009), faktor yang mempengaruhi suatu perencanaan adalah gap antara teori dengan kenyataan misalnya dalam hal *market failure* (divergensi antara nilai privat dan sosial, mobilisasi sumber daya dll) versus *gouvernement failure* (kebijakan pemerintah justru lebih mendorong divergensi yang ada). Hal ini berkaitan dengan kapasitas administrasi, *political will* dan implementasi rencana. Penyebab kegagalan perencanaan dapat dilihat dari beberapa perspektif. Menurut Killick (1976) beberapa penyebab perencanaan gagal, yaitu *deficiencies in the plans*, *inadequate resources* atau ketidakcukupan dan reliabilitas data, adanya gangguan ekonomi yang tidak terantisipasi (*unanticipated economic disturbances*) baik eksternal maupun internal, kelemahan kelembagaan, *lack of political will*. Selain itu Griffin menyatakan bahwa gagalnya perencanaan disebabkan tiga hal.

- Pertama adanya konflik antar tujuan (*goal conflicts*) menyebabkan timbulnya *trade-off* antara kebijakan. Misalnya inflasi dengan pengangguran (stagflasi), atau pemerataan dengan pertumbuhan.
- Kedua, masalah pengukuran di mana waktu antara kejadian dan ketersediaan data yang tidak sesuai dapat menyebabkan validitas peramalan serta model makro serta asumsi yang dipilih kurang tepat.
- Ketiga, masalah desain di mana kebijakan yang diambil; respons masyarakat; dan teori yang digunakan dapat menentukan apakah perencanaan tersebut gagal atau tidak. Sedangkan keempat, ditentukan *time lag*; pertimbangan politik versus ekonomi; dan adanya *moral hazard*. Oleh sebab dalam praktek perencanaan di daerah prioritas pembangunan yang dibangundari visi kepada daerah sangatlah penting juga mempertimbangkan tuntutan

F. MEKANISME PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

1. SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Sistem Perencanaan Pembangunan adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsure penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ini ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004.



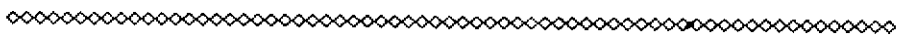
4. Perencanaan pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah, nasional dan global.
5. Perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, kemudian disusun suatu perencanaan yang kemudian 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 Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat dengan Renstra- SKPD adalah dokumen perencanaan SKPD untuk periode 5 (lima) tahun.
5. Rencana kerja-Satuan Kerja Perangkat Daerah atau disebut Renja-SKPD adalah dokumen perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

Sistematika Rencana Pembangunan Daerah berdasarkan pasal 40 PP No. 8/2008 adalah sebagai berikut:

1. Sistematika RPJPD paling tidak mencakup hal-hal sebagai berikut:
 - a. Pendahuluan
 - b. Gambaran umum kondisi daerah
 - c. Analisis isu-isu strategis;
 - d. Visi dan misi daerah
 - e. Arah kebijakan; dan
 - f. Kaidah pelaksanaan.
2. Sistematika RPJMD paling tidak mencakup hal-hal sebagai berikut:
 - a. Pendahuluan
 - b. Gambaran umum kondisi daerah



- e. Dana indikatif beserta sumber daya serta prakiraan maju berdasarkan pagu indikatif
- f. Sumber dana yang dibutuhkan untuk menjalankan program dan kegiatan
- g. penutup

Antara dokumen-dokumen perencanaan tersebut harus saling terkait, di mana dokumen yang lebih teknis (jangka pendek) mengikuti atau memperhatikan dokumen yang lebih bersifat strategis (jangka panjang).

Sumber: Undang-Undang 2 Tahun 2004, dan Peraturan Pemerintah nomor 8 Tahun 2008 serta Permendagri 54 tahun 2010 tentang Penyusunan RPJPD, RPJMD dan RENSTRADA serta RENJA Daerah.

Dokumen daerah harus memperhatikan dokumen tingkat nasional. Dokumen-dokumen perencanaan tersebut umumnya disusun berdasarkan tahapan sebagai berikut:

1. Tahap Penyusunan Rencana, yaitu: Menyusun rancangan rencana pembangunan nasional/daerah (RPJP, RPJM, RENSTRA, RENJA) melalui beberapa proses perencanaan.
2. Penetapan Rencana, yaitu:
3. RPJP Nasional dengan UU dan RPJP Daerah dengan Perda
4. RPJM dengan peraturan Presiden/Kepala Daerah
5. RKR/RKPD dengan peraturan Presiden/Kepala Daerah.
6. Pengendalian Pelaksanaan Rencana, yaitu melakukan pengendalian terhadap pelaksanaan rencana tersebut.
7. Evaluasi Kinerja, yaitu melakukan evaluasi pada pelaksanaan rencanapada periode tertentu dan diakhir periode.

Dalam tahap penyusunan rencana (formulasi), proses penyusunannya pada dasarnya melalui beberapa proses sebagai berikut:

1. Proses Politik:

Pemilihan langsung Presiden dan Kepala Daerah menghasilkan rencana pembangunan hasil proses politik, hususnya penjabaran visi dan misi dalam RPJM.

2. Proses Teknokratik:

Perencanaan yang dilakukan oleh perencana profesional atau

lembaga/unit organisasi yang secara fungsional melakukan perencanaan.

3. Proses Partisipatif:

Perencanaan yang melibatkan masyarakat (*stakeholders*), antara lain melalui pelaksanaan Musrenbang.

4. Proses *Bottom up* dan *Top Down*:

Perencanaan yang aliran prosesnya dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas dalam hierarki pemerintahan.

Perencanaan yang sinergis dan harmonis dapat diperoleh melalui proses penyusunan bertahap dan sistematis sebagai berikut:

1. Pendekatan politik

Pendekatan politik dalam perencanaan terkait dengan upaya memenuhi janji-janji politik pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat baik presiden maupun para gubernur, para bupati dan para walikota. Hal ini harus dilakukan sebab sudah menjadi kewajiban pemimpin terpilih untuk menjalankan janji-janjinya dalam kampanye yang dilakukan, di mana rakyat memilih mereka karena visi, misi dan janji yang mereka sampaikan kepada warga pemilih. Untuk memenuhi janji-janji sesuai dengan kebutuhan rakyat itu, maka proses perencanaan dan penetapan program-program pembangunan harus sesuai dengan janji-janji politik mereka. Bila tidak, Presiden/Kepala Daerah terpilih itu akan selalu mendapatkan kritikan oleh pemilihnya, dan bahkan dapat dinilai membohongi rakyat, yang berdampak pada hilangnya kepercayaan rakyat terhadap pimpinan pemerintahan itu. Oleh karena itu, perencanaan daerah harus didasarkan pada program-program pembangunan yang ditawarkan sesuai dengan janji-janji dan agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye, baik itu rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), visi jangka panjang maupun program tahunan.

2. Pendekatan teknokratik

Yaitu bahwa perencanaan dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk hal tersebut.

3. Pendekatan partisipatif.

Yaitu bahwa perencanaan dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan informasi mengenai kebutuhan riil masyarakat serta menerima aspirasi rakyat, guna mencipatakan rasa saling memiliki terhadap program pembangunan dan mengurangi resistensi rakyat atas pelaksanaan program yang ditetapkan secara bersama.

- 4. Pendekatan atas-bawah (*top-down*) dan bawah-atas (*bottom-up*)**
Pendekatan ini dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan dan Desa/Kelurahan.

Tahapan penyusunan perencanaan pembangunan daerah menurut PP No. 8 Tahun 2008 secara umum terdiri dari 4 (empat) tahapan, yaitu penyusunan rancangan awal, pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), perumusan akhir, dan penetapan rencana.

Penyusunan RPJPD dilakukan melalui urutan:

1. Penyusunan rancangan awal:

Bappeda menyusun rancangan awal RPJPD dengan meminta masukan dari SKPD dan pemangku kepentingan;

2. Pelaksanaan Musrenbang:

Diselenggarakan oleh Bappeda dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan untuk membahas rancangan awal RPJPD. Pelaksanaan Musrenbang ditetapkan oleh Kepala Daerah dan dilaksanakan dengan rangkaian kegiatan penyampaian, pembahasan, dan penyepakatan rancangan awal RPJPD.

3. Perumusan rancangan akhir:

Dirumuskan berdasarkan hasil Musrenbang dan paling lama 1 (satu) tahun sebelum berakhirnya RPJPD yang sedang berjalan. Rancangan akhir RPJPD disampaikan ke DPRD dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang RPJPD paling lama 6 (enam) bulan sebelum berakhirnya RPJPD yang sedang berjalan.

1. Elemen Perencanaan

Dalam hal ini memilih berbagai alternative tujuan agar tercapai kondisi yang lebih baik. Selain itu, memilih cara/kegiatan untuk mencapai tujuan/sasaran dari kegiatan tersebut.

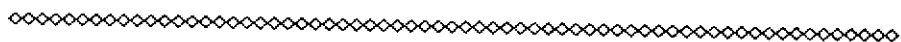
Dalam menyusun perencanaan sebagai alat untuk mengalokasikan sumber daya, yaitu sumber daya alam, sumber daya manusia, dan modal. Sumber daya yang terbatas menyebabkan perlunya dilakukan pengalokasian sumber daya sebaik mungkin.

2. Mengapa Mempelajari Teori Perencanaan

Teori perencanaan menghadapi berbagai kompleksitas data dan permasalahan. Teori perencanaan harus mampu menjawab nilai dan pertanyaan sebagai berikut:

- a. *What*: apa yang seharusnya menjadi fokus dalam perencanaan?
Perencanaan tentang apa, sebutkan tujuan dari perencanaan tersebut, apa saja objek, sasaran, hasil akhir yang ingin dicapai dan sebatasmana ruang lingkup yang akan direncanakan.
- b. *Why*: mengapa perencanaan perlu dilakukan oleh suatu lembaga? Apayang terjadi jika tidak ada perencanaan?
Mengapa perencanaan yang selama ini kurang berhasil sehingga diperlukan perencanaan lanjutan. Mengapa perlu dibuat berdasarkan periode waktu tertentu.
- c. *Who*: siapa saja pelaku yang terlibat dalam kegiatan perencanaan, apakah mereka yang terlibat sudah sesuai dengan jenis perencanaan yang akan dilakukan?
- d. *For whom*: untuk siapa sebenarnya perencanaan ini dibuat, siapa saja mereka yang akan mendapatkan manfaat dari perencanaan ini.
- e. *How*: bagaimana kita mencapai tujuan tersebut? Bagaimana proses perencanaan dijalankan. Apakah perencanaan sudah mempertimbangkan rasionalitas dan relevansi dengan tujuan. Atau kebutuhan? Dan bagaimana perencanaan bisa menjawab permasalahan yang dimiliki oleh organisasi.

Bagaimana perilaku/ekspektasi yang rasional/pragmatis dalam melakukan perencanaan. Bagaimana menggunakan data dan informasi sebagaia bahan perencanaan.



3. Mengapa Perencanaan Gagal

Faktor yang mempengaruhi perencanaan adalah gap antara teori dan kenyataan yang terjadi dalam pelaksanaan (Todaro, 2009). Menurut Killick (1976) beberapa penyebab perencanaan gagal, yaitu *deficiencies in the plans, inadequate resources* atau ketidakcukupan dan reliabilitas data, adanya gangguan ekonomi yang tidak terantisipasi (*unanticipated economic disturbances*). Menurut Griffin menyatakan bahwa gagalnya perencanaan disebabkan hal-hal berikut.

- a. *Pertama*, adanya konflik antar tujuan (*goal conflicts*) menyebabkan timbulnya *trade-off* antara kebijakan. Misalnya inflasi dengan pengangguran (stagflasi), atau pemerataan dengan pertumbuhan.
- b. *Kedua*, masalah pengukuran di mana waktu antara kejadian dan ketersediaan data yang tidak sesuai dapat menyebabkan validitas peramalan serta model makro serta asumsi yang dipilih kurang tepat.
- c. *Ketiga*, masalah desain di mana kebijakan yang diambil; respons masyarakat; dan teori yang digunakan dapat menentukan apakah perencanaan tersebut gagal atau tidak. Sedangkan
- d. *Keempat*, ditentukan *time lag*; pertimbangan politik versus ekonomi; dan adanya *moral hazard*. Oleh sebab dalam praktek perencanaan di daerah prioritas pembangunan yang dibangun dari visi kepada daerah sangatlah penting juga mempertimbangkan tuntutan.

4. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Perencanaan pembangunan nasional merupakan satu kesatuan yang saling terkait satu dengan yang lainnya. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ditetapkan berdasarkan Undang-Undang 25 tahun 2004.

5. Dokumen Perencanaan

Dalam melakukan perencanaan pembangunan daerah, ada prinsip-prinsip yang harus diperhatikan, yaitu sebagai berikut:

1. *What*: apa yang seharusnya menjadi fokus dalam perencanaan? Apa yang akan direncanakan, sebutkan tujuan dari perencanaan dan apa obyeknya, sasarannya dan nilai akhir yang ingin dicapai serta bagaimana ruang lingkup dari perencanaan tersebut.

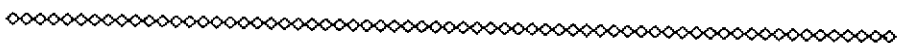
2. *Why*: mengapa perencanaan perlu dilakukan oleh suatu lembaga? Apayang terjadi jika tidak ada perencanaan? Mengapa perencanaan yang selama ini kurang berhasil sehingga diperlukan perencanaan lanjutan.
3. *Who*: siapa saja pelaku yang terlibat dalam kegiatan perencanaan.
4. *For whom*: untuk siapa sebenarnya perencanaan ini dibuat..
5. *How*: bagaimana kita mencapai tujuan tersebut.

Dokumen perencanaan meliputi:

1. RPJP Daerah;
2. RPJM Daerah;
3. RENSTRA Daerah;
4. RKPD, RENJA Daerah.

1.7 Test Formatif

1. Prinsip-prinsip perencanaan pembangunan daerah meliputi:
 - a. *What, Why, Who, For whom dan How.*
 - b. *What, Why, Who dan For whom.*
 - c. *What, Why, for whom dan How.*
2. Mengapa perencanaan dapat gagal.
 - a. Masalah desain yang tidak tepat, pengukuran, adanya konflik.
 - b. Pengukuran dan adanya konflik.
 - c. Desaian yang tidak tepat, dan adanya konflik.
3. Dalam tahap penyusunan rencana (formulasi), proses penyusunannya pada dasarnya melalui beberapa proses sebagai berikut:
 - a. Proses Teknokratik, politik
 - b. Proses Politik, teknokratik, partisipatif dan *botton up* dan *top down*.
 - c. Proses partisipatif dan teknokratik.
4. Tahap Penyusunan Rencana, yaitu: Menyusun rancangan rencana pembangunan nasional/daerah meliputi:
 - a. RPJP, RPJM, RENSTRA, RENJA.
 - b. RPJP, RPJM, RENSTRA dan RKP.
 - c. RPJM, RENTRA dan RENJA.



1.8 Jawaban

1. a.
2. a.
3. b.
4. a.
5. d.
6. a.
7. c.
8. c.
9. a.
10. b.

1.9 Umpan Balik dan Tindak Lanjut

Cocokkanlah jawaban Anda dengan jawaban yang sudah disediakan, dan hitunglah jumlah jawaban Anda yang benar. Kemudian gunakan rumus di bawah ini untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda dalam materi kegiatan belajar 1.

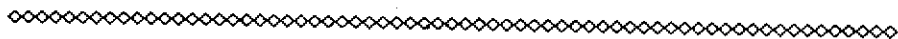
Rumus:

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban yang benar}}{10} \times 100 \%$$

Arti tingkat penguasaan yang Anda capai:

- 90 %- 100 % = baik sekali
- 80 %- 89 % = baik
- 70 %- 79 % = cukup
- > 69 % = kurang.

Bila Anda mencapai tingkat penguasaan 80 % atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan kegiatan belajar 2. Bagus! Tetapi bila tingkat penguasaan Anda kurang dari 80 %, maka Anda harus mempelajari kembali kegiatan belajar 1, terutama bagian yang belum Anda kuasai.



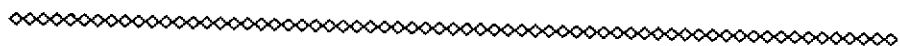
ekonomi, indikator pembangunan yang perlu diperkirakan kedepan adalah pertumbuhan ekonomi, kebutuhan investasi untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi, perkiraan pendapatan perkapita, tingkat kemiskinan dan pengangguran. Di bidang sosial, indikator pembangunan yang perlu diperkirakan kedepan adalah proyeksi penduduk, perkiraan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), angka partisipasi kasar, indeks kematian bayi, dan lain-lainnya. Sedangkan di bidang fisik dan tata ruang, indikator yang perlu diperkirakan adalah menyangkut dengan kecenderungan penggunaan lahan dan pola tata ruang. Disadari bahwa tidak semua aspek dapat dilakukan penilaian secara terukur (kuantitatif) penilaian kualitatif dilakukan terkaiy beberapa aspek yang meliputi: agama dan budaya, hukum dan pemerintahan.

c. Formulasi Tujuan dan Sasaran Pembangunan

Siklus berikutnya yang perlu dilakukan adalah melakukan formulasi secara tepat tentang tujuan dan sasaran pembangunan. Tujuan pembangunan pada dasarnya adalah gambaran tentang sasaran akhir yang ingin diwujudkan melalui kegiatan pembangunan. Sedangkan sasaran pembangunan adalah penjabaran lebih kongrit mengenai tujuan pembangunan tersebut. Sasaran pembangunan biasanya dirumuskan dalam bentuk target pembangunan secara makro yang harus dicapai pada akhir periode pembangunan. Formulasi tujuan dan sasaran pembangunan ini perlu dilakukan secara hati-hati agar pencapaiannya menjadi lebih terjamin sesuai dengan yang telah ditetapkan sebelumnya.

d. Mengkaji Alternatif Strategi Pembangunan

Setelah tujuan dan sasaran pembangunan dapat dirumuskan secara tepat, maka langkah berikutnya adalah mengkaji berbagai alternatif strategi yang dapat dilakukan untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan tersebut. Strategi pembangunan pada dasarnya adalah cara dan upaya terbaik yang dapat dilakukan untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan. Strategi pembangunan ini dapat disusun untuk jangka pendek dan jangka panjang atau bersifat parsial dan menyeluruh. Strategi pembangunan yang baik adalah strategi yang dapat dilaksanakan sesuai dengan kondisi sosial ekonomi negara dan daerah yang bersangkutan. Disamping itu, strategi yang baik



evaluasi, masing-masing program dan kegiatan memiliki indikator kinerja berikut target kinerja yang harus dicapai. Penentuan indikator dan target kinerja ini diperlukan agar dapat memudahkan penyusunan anggaran kinerja yang harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dewasa ini.

Kenyataan menunjukkan bahwa pada umumnya jumlah dana yang tersedia lebih kecil dari jumlah program dan kegiatan yang perlu dilakukan pada setiap tahunnya. Pengecualian hanya terdapat pada daerah-daerah yang mempunyai dana berlimpah yang berasal dari Dana Bagi Hasil seperti kota dan daerah industri yang mempunyai Dana Bagi Hasil Pajak sangat besar atau daerah penghasil minyak dan gas alam yang mempunyai Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam yang cukup tinggi. Dalam situasi yang demikian, penentuan program dan kegiatan prioritas sangat penting artinya guna dapat mencapai target dan sasaran pembangunan secara optimal sesuai dengan dana yang tersedia.

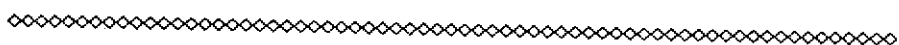
h. Menetapkan Perkiraan Dana Investasi yang Dibutuhkan

Setelah program dan kegiatan ditetapkan, maka siklus perencanaan berikutnya adalah menetapkan perkiraan dana investasi yang dibutuhkan. Biasanya kebutuhan dana ini hanya dilakukan secara kasar dalam bentuk Pagu Dana Indikatif yang nantinya dapat diubah lagi pada waktu penyusunan Prioritas dan Plafon anggaran Sementara (PPAS) yang ditetapkan melalui nota kesepakatan antara eksekutif dan legislatif.

Penetapan perkiraan dana investasi yang dibutuhkan untuk masing-masing program dan kegiatan dapat dilakukan dengan menggunakan Standar anggaran Belanja (SAB) yang ditetapkan oleh masing-masing daerah secara berkala. Perkiraan dana investasi akan dapat diketahui dengan mengalikan keluaran (*output*) yang akan dihasilkan dengan harga satuan yang ditetapkan dalam SAB. Bila keseluruhan kebutuhan dana tersebut dijumlahkan akan diketahui jumlah kebutuhan dana untuk masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pada tahun bersangkutan.

i. Menetapkan Indikator Kinerja

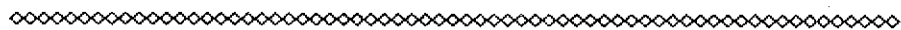
Penetapan indikator kinerja sangat penting artinya untuk dapat mengetahui secara konkret tingkat keberhasilan pelaksanaan



2.3 Tinjauan Khusus

Dari penjelasan tersebut di atas maka secara khusus, karakteristik tersebut antara lain:

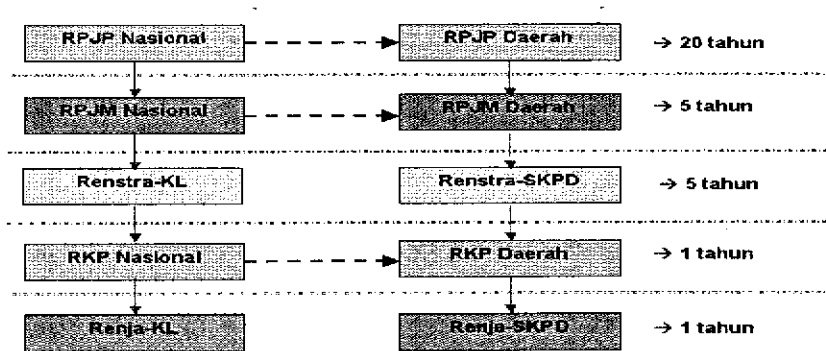
- a. **Tersusunnya secara lengkap termasuk sektor swasta**, hal ini dimaksudkan bahwa penyusunan perencanaan pembangunan merupakan proses untuk mendorong dan memberikan motivasi juga kepada pihak swasta.
- b. **Memasukkan evaluasi perekonomian masa lalu**. Aspek berikutnya yang perlu diperhatikan dalam menyusun perencanaan pembangunan yang baik adalah memasukkan evaluasi (review) perekonomian masa lalu. Mengingat perencanaan pembangunan daerah adalah sebuah perencanaan berkelanjutan.
- c. **Merinci tujuan dan prioritas pembangunan**. Perlu dilakukan secara rinci guna dapat ditetapkan dan dianalisis tujuan pembangunan yang ingin dicapai.
- d. **Menerjemahkan tujuan ke dalam target pembangunan**. Perencanaan yang baik haruslah terarah dan terukur sehingga sasaran pembangunan menjadi jelas dan dapat dimonitor dan dievaluasi dikemudian hari untuk mengetahui tingkat pencapaian yang dapat dihasilkan.
- e. **Strategi dan Kebijakan Bersifat Spesifik**. Dalam perencanaan pembangunan yang dipersiapkan dengan baik, biasanya strategi dan kebijakan yang dirumuskan adalah bersifat spesifik sesuai kondisi, potensi dan permasalahan yang dihadapi oleh daerah.
- f. **Berisikan perencanaan kebutuhan investasi**. Perencanaan dan penganggaran merupakan dua aspek yang sangat terkait satu sama lain.
- g. **Memuat perkiraan atau proyeksi selama periode perencanaan**. Perencanaan yang baik bersifat terukur melalui penetapan sasaran dan target pembangunan secara konkret.
- h. **Mempunyai kaitan yang jelas dengan perencanaan pembangunan lainnya**. Dalam rangka mewujudkan perencanaan yang terpadu dan bersinergi antar daerah dan tingkat pemerintahan, maka pada perencanaan yang dipersiapkan dengan baik terlihat dengan jelas kaitan dan hubungan antara satu dokumen perencanaan dengan dokumen perencanaan lainnya yang terkait.



dilaksanakan langsung oleh Pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. RKPD merupakan dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

- Keempat, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah (selanjutnya disebut dengan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD)), adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah yang 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. Renstra-SKPD merupakan dokumen perencanaan SKPD untuk periode 5 (lima) tahun.
- Kelima, Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah (selanjutnya disebut dengan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD)), adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah yang disusun dengan berpedoman kepada Renstra-SKPD dan mengacu kepada RKP Nasional, serta memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Renja-SKPD merupakan dokumen perencanaan SKPD untuk periode 1 (satu) tahun.

Hubungan antara dokumen perencanaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang diatur dalam UU No. 25 Tahun 2004 terinci dalam gambar berikut:



Gambar 2.1

Hubungan Antar Berbagai Dokumen Perencanaan (Menurut UU No. 25 Tahun 2004)

Sumber: UU No. 25 Tahun 2004

Antara perencanaan nasional dan perencanaan daerah memiliki keterkaitan dalam hal materi perencanaan, jangka waktu penetapan rencana, sektor-sektor yang menjadi perhatian termasuk dalam hal pelaksanaan siklus perencanaan, baik perencanaan jangka panjang, jangka menengah maupun perencanaan tahunan. Keterkaitan materil terlihat dari adanya kewajiban pemerintah daerah untuk menjadikan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP) sebagai rujukannya dalam menyusun RPJP Daerahnya masing-masing.

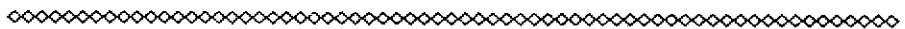
Selanjutnya, keterkaitan dari segi waktu perencanaan, dikaitkan dengan kebijakan alokasi anggaran secara nasional, perencanaan daerah harus terlebih dahulu dilaksanakan lalu kemudian hasilnya disampaikan ke pusat sebagai bahan bagi pemerintah dalam merencanakan penetapan APBN secara periodik dan berkelanjutan. Keterkaitan dari aspek sektor-sektor pembangunan yang menjadi perhatian utama, dalam rangka mendukung pelaksanaan kebijakan nasional dan pembangunan bangsa dalam kerangka NKRI, penetapan skala prioritas pembangunan daerah harus paralel dengan skala prioritas pembangunan nasional, sebab keberhasilan pembangunan secara nasional sangat ditentukan oleh adanya keberhasilan pembangunan di daerah. Adanya kemajuan pembangunan didaerah menggambarkan kemajuan pembangunan nasional sebagai bangsa sekaligus, sebab keberhasilan nasional adalah akumulasi dari keberhasilan daerah-daerah. Secara sederhana, gambaran keterkaitan antara dokumen perencanaan nasional dan daerah dipaparkan dalam matrik berikut.

Tabel 2.2
Kedudukan Dokumen Perencanaan Nasional dan Daerah

Dokumen	Nasional	Daerah
RPJP (20 tahun)	Penjabaran tujuan nasional sesuai dengan Pembukaan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945	RPJP Daerah mengacu pada RPJP Nasional
RPJM (5 tahun)	Berpedoman pada RPJP Nasional	RPJM Daerah berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional
Renstra (5 tahun)	Renstra Kementrian/Lembaga (K/L): Berpedoman pada RPJM Nasional	Renstra SKPD: Berpedoman pada RPJM Daerah
RKP (1 tahun)	RKP Nasional merupakan penjabaran dari RPJM Nasional	RKP Daerah merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP Nasional

	<ul style="list-style-type: none"> • Strategi Pembangunan Nasional • Kebijakan Umum • Kerangka Ekonomi Makro • Program Kementerian, Lintas Kementerian, Kewilayahan dan Lintas Kewilayahan yang memuat kegiatan pokok dalam kerangka regulasi dan kerangka anggaran 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategi Pemb. Daerah • Kebijakan Umum • Arah Kebijakan Keuangan Daerah • Program-program SKPD, Lintas SKPD, Kewilayahan, dan Lintas Kewilayahan yang memuat kegiatan pokok dalam kerangka regulasi dan kerangka anggaran
Renstra (5 tahun)	<p>Renstra KL berpedoman pada RPJM Nasional dan memuat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan indikatif pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/ Lembaga 	<p>Renstra SKPD berpedoman pada RPJM Daerah dan memuat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan indikatif pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD
RKP (1 tahun)	<p>RKP Nasional merupakan penjabaran RPJM Nasional, dan memuat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prioritas Pembangunan Nasional • Rancangan Kerangka Ekonomi Makro Nasional • Arah Kebijakan Fiskal • Program Kementerian/ Lembaga, Lintas Kementerian/ Lembaga, Kewilayahan, dan Lintas Kewilayahan yang memuat kegiatan dalam kerangka regulasi dan kerangka anggaran 	<p>RKP Daerah merupakan penjabaran dari RPJM Daerah, mengacu pada RKP Nasional, dan memuat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prioritas Pembangunan Daerah • Rancangan Kerangka Ekonomi Makro Daerah • Arah Kebijakan Fiskal • Program SKPD, Lintas SKPD, Kewilayahan, dan Lintas Kewilayahan yang memuat kegiatan dalam kerangka regulasi dan kerangka anggaran
Renja (1 tahun)	<p>Renja KL merupakan penjabaran dari Renstra KL, dan memuat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan, baik yang dilaksanakan oleh Pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. 	<p>Renja SKPD merupakan penjabaran dari Renstra RKP, dan memuat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan, baik yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat

Sumber: UU No. 25 Tahun 2004

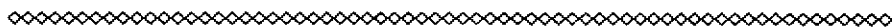


Berikut ini merupakan rencana pembangunan jangka panjang nasional 2005-2025 menurut UU No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 yang telah diringkas berdasarkan visi, misi, tujuan, sasaran-sasaran pokok, dan arah pembangunan rencana-rencana tersebut.

Tabel 2.4
RPJP Nasional 2005-2025

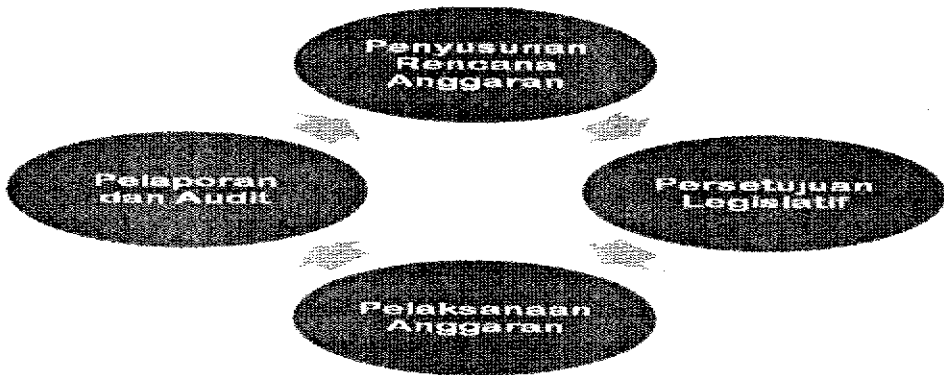
Visi		Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur
Misi		<ol style="list-style-type: none"> 1. Mewujudkan masyarakat berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab berdasarkan falsafah Pancasila 2. Mewujudkan bangsa yang berdaya saing adalah mengedepankan pembangunan SDM berkualitas dan berdaya saing 3. Mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum 4. Mewujudkan Indonesia aman, damai, dan bersatu 5. Mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan 6. Mewujudkan Indonesia asri dan lestari 7. Mewujudkan Indonesia menjadi negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional 8. Mewujudkan Indonesia berperan penting dalam pergaulan dunia internasional
Tujuan		Mewujudkan bangsa yang maju, mandiri, dan adil sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil dan makmur dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945
Sasaran-sasaran pokok		<ol style="list-style-type: none"> A. Terwujudnya masyarakat Indonesia yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab B. Terwujudnya bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera C. Terwujudnya Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan berkeadilan D. Terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat serta terjaganya keutuhan wilayah NKRI dan kedaulatan negara dari ancaman baik dari dalam negeri maupun luar negeri E. Terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan F. Terwujudnya Indonesia yang asri dan lestari G. Terwujudnya Indonesia sebagai negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional H. Terwujudnya peranan Indonesia yang meningkat dalam pergaulan dunia internasional
A R A H P E M B A N G U N A N	1. Mewujudkan masyarakat yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya, dan beradab	<ul style="list-style-type: none"> - Pembangunan agama diarahkan untuk memantapkan fungsi dan peran agama sebagai landasan moral dan etika dalam pembangunan, membina akhlak mulia, memupuk etos kerja, menghargai prestasi, dan menjadi kekuatan pendorong guna mencapai kemajuan dalam pembangunan - Pembangunan dan pemantapan jati diri bangsa ditujukan untuk mewujudkan karakter bangsa dan sistem sosial yang berakar, unik, modern, dan unggul
	2. Mewujudkan bangsa yang berdaya saing	<ul style="list-style-type: none"> - Membangun SDM yang berkualitas - Memperkuat perekonomian domestik dengan orientasi dan berdaya saing global - Penguasaan, pengembangan, dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi - Sarana dan prasarana yang memadai - Reformasi hukum dan birokrasi
	3. Mewujudkan Indonesia yang demokratis berlandaskan hukum	<ul style="list-style-type: none"> - Memantapkan pelembagaan demokrasi yang lebih kokoh - Memperkuat peran masyarakat sipil sehingga proses pembangunan partisipatoris yang bersifat <i>bottom up</i> dapat berjalan - Menumbuhkan masyarakat tanggap yang akan mendorong semangat sukarela yang sejalan dengan makna gotong royong - Memperkuat kualitas desentralisasi dan otonomi daerah - Menjamin perkembangan dan kebebasan media dalam mengkomunikasikan kepentingan masyarakat - Melakukan pembenahan struktur hukum dan meningkatkan budaya hukum dan menegakkan hukum secara adil, konsekuen, tidak diskriminatif, dan menjahk pada rakyat kecil

Sumber: UU 17/2007



B. SIKLUS ANGGARAN

Penganggaran dalam pemerintahan merupakan penyusunan rencana keuangan yang dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan program, proyek dan kegiatan operasionalisasi dalam organisasi pemerintahan yang didasarkan pada prinsip-prinsip efektivitas dan efisiensi alokasi dana, kemanfaatan bagi rakyat, kedisiplinan dari segi waktu dan ketaatan hukum, transparansi, akuntabel dan kebertanggung jawaban. Tahapan Proses penganggaran di pemerintahan baik di level nasional maupun daerah akan selalu mengikuti suatu siklus, mulai dari tahap penyusunan rencana anggaran, persetujuan anggaran oleh legislatif, pelaksanaan anggaran serta pelaporan dan audit atas pelaksanaan anggaran. Siklus tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1
Siklus anggaran

1. Penyusunan Rencana anggaran (*Preparation*)

Tahap *preparation* atau penyusunan anggaran adalah tahapan pertama dari proses penganggaran. Pada tahapan ini, biasanya rencana anggaran disusun oleh pihak eksekutif yang nantinya akan melaksanakan anggaran tersebut. Anggaran yang disusun dalam tahapan ini dimaksudkan untuk dilaksanakan pada periode anggaran berikutnya. Oleh sebab itu, jadwal waktu yang disediakan untuk penyusunan anggaran harus dibuat sedemikian rupa sehingga anggaran diperkirakan akan siap dilaksanakan sebelum periode anggaran berikutnya dimulai.

Granof (2001) mengatakan bahwa '*budgeting generally necessitates flows of policies and information to and from all parties involved in the*

pelaksana anggaran lainnya. Berhubung anggaran yang disetujui pada umumnya berlaku untuk satu tahun anggaran maka untuk memperjelas dan mempermudah pelaksanaannya perlu dilakukan langkah pengalokasian yang dikenal sebagai *allotments* dan *apportionments*.

Dengan demikian, dalam melaksanakan anggaran diperlukan juga sikap kehati-hatian agar organisasi tidak begitu saja melaksanakan seluruh anggaran belanja kegiatan pada awal-awal tahun anggaran meskipun hal tersebut telah disetujui sebelumnya. Hal tersebut perlu diperhatikan untuk mengantisipasi kemungkinan tidak tercapainya penerimaan sumber daya yang telah dianggarkan dalam anggaran pendapatan. Dengan kata lain, organisasi harus memperhatikan arus keluar dan masuknya sumber daya dalam pelaksanaan anggaran apabila tidak ingin menghadapi kesulitan pemenuhan kewajiban untuk membiayai kegiatannya.

4. Pelaporan dan Audit

Tahap terakhir dari proses penganggaran adalah menyangkut masalah pelaporan dan audit atas anggaran yang telah dilaksanakan. Pada tahap ini, realisasi anggaran akan dilaporkan dan dibandingkan secara periodik dengan anggaran yang telah disetujui sebelumnya. Adanya perbedaan antara anggaran dan realisasinya harus dijelaskan penyebabnya. Laporan tersebut kemudian diaudit untuk memastikan bahwa laporan telah dibuat secara benar. Laporan anggaran dan hasil audit atas laporan tersebut merupakan bahan informasi dalam penyusunan anggaran untuk periode anggaran berikutnya. Oleh sebab itu, rangkaian proses penganggaran yang dimulai sejak tahap penyusunan hingga pelaporan dan audit anggaran pada akhirnya akan membentuk suatu siklus anggaran.

Sumber: Diktat Perencanaan dan Penganggaran Kementerian Keuangan Tahun 2013. Dan Indra Bastian "Sistim Perencanaan dan Penganggaran Daerah di Indonesia, Salemba Tengah Tahun 2006.

C. KERANGKA REGULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

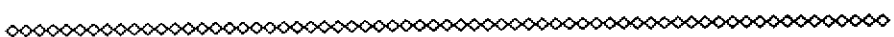
UU 25/2004 merupakan landasan hukum perencanaan pembangunan bagi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. UU ini mengatur bahwa

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan Daerah dengan melibatkan masyarakat.

Proses perencanaan pembangunan nasional menurut UU 25/2004 berjalan melalui lima pendekatan yang dapat dipandang sebagai sebuah rangkaian perencanaan: (1) politik; (2) teknokratik; (3) partisipatif; (4) atas-bawah (*top-down*); dan (5) bawah-atas (*bottom-up*). Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat memilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah. Perencanaan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metoda dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu. Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan; keterlibatan mereka dimaksudkan untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Sedangkan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselenggarakan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa.

Lebih lanjut, UU 25/2004 mengatur proses perencanaan pembangunan dilaksanakan dengan menempuh empat (4) tahapan yakni: (1) penyusunan rencana; (2) penetapan rencana; (3) pengendalian pelaksanaan rencana; dan (4) evaluasi pelaksanaan rencana. Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh.

Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah. Langkah pertama adalah penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur. Langkah kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. Langkah berikutnya adalah melibatkan masyarakat (*stakeholders*) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan.



Sedangkan langkah keempat adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Tahap berikutnya adalah penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut UU ini, rencana pembangunan jangka panjang Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Undang-Undang/Peraturan Daerah, rencana pembangunan jangka menengah Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan rencana pembangunan tahunan Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah.

Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (input), keluaran (output), hasil (result), manfaat (benefit) dan dampak (impact). Dalam rangka perencanaan pembangunan, setiap Kementerian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang merupakan dan atau terkait dengan fungsi dan tanggungjawabnya. Dalam melaksanakan evaluasi kinerja proyek pembangunan, Kementerian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana.

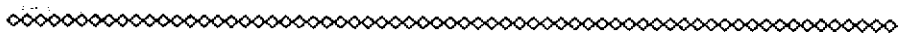
2.5 Latihan

1. Jelaskan apa yang dimaksud dengan evaluasi pelaksanaan rencana kegiatan.
2. Apa yang dimaksud dengan indicator dan sasaran kinerja.

Perencanaan pembangunan daerah (*regional development planning*) 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 (PP No. 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah). Dalam perencanaan pembangunan daerah tersebut, Kepala Daerah menyelenggarakan, dan bertanggung jawab atas perencanaan pembangunan daerah dibantu oleh Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyelenggarakan perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Gubernur menyelenggarakan koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan sinergi perencanaan pembangunan antar Kabupaten/Kota di wilayahnya masing-masing.

Seperti halnya dalam perencanaan pembangunan nasional, perencanaan pembangunan di tingkat daerah meliputi:

- Pertama, Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah, adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu pada RPJP Nasional.
- Kedua, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah, adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, yang 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.
- Ketiga, Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (disebut dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)), adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah yang merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan disusun mengacu pada RKP Nasional. Keempat, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah (selanjutnya disebut dengan Rencana Strategis Satuan Kerja

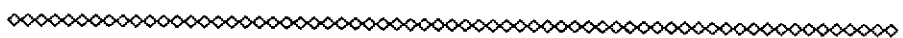


berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah. Perencanaan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metoda dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu. Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan; keterlibatan mereka dimaksudkan untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Sedangkan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselenggarakan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa.

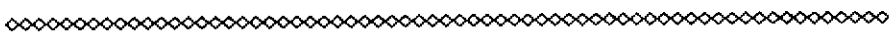
Lebih lanjut, UU 25/2004 mengatur proses perencanaan pembangunan dilaksanakan dengan menempuh empat (4) tahapan yakni: (1) penyusunan rencana; (2) penetapan rencana; (3) pengendalian pelaksanaan rencana; dan (4) evaluasi pelaksanaan rencana. Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh.

Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah. Langkah pertama adalah penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur. Langkah kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. Langkah berikutnya adalah melibatkan masyarakat (*stakeholders*) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Sedangkan langkah keempat adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Tahap berikutnya adalah penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut UU ini, rencana pembangunan jangka panjang Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Undang-Undang/Peraturan Daerah, rencana pembangunan jangka menengah Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan rencana pembangunan tahunan Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah.



- b. Perencanaan yang baik bersifat terukur melalui penetapan sasaran dan target pembangunan secara konkret.
 - c. Perencanaan yang baik bersifat terukur.
7. **Strategi dan Kebijakan Bersifat Spesifik.**
- a. Kebijakan yang dirumuskan adalah bersifat spesifik sesuai kondisi, potensi dan permasalahan yang dihadapi oleh daerah.
 - b. Perencanaan pembangunan yang dipersiapkan dengan baik, biasanya strategi dan kebijakan yang dirumuskan adalah bersifat spesifik.
 - c. Perencanaan pembangunan yang dipersiapkan dengan baik, biasanya strategi dan kebijakan yang dirumuskan adalah bersifat spesifik sesuai kondisi, potensi dan permasalahan.
8. **Merinci tujuan dan prioritas pembangunan.**
- a. Perlu dilakukan secara rinci guna dapat ditetapkan dan dianalisis tujuan pembangunan yang ingin dicapai.
 - b. Perlu dilakukan secara rinci guna dapat ditetapkan dan dianalisis.
 - c. Perlu dilakukan secara rinci guna dapat ditetapkan.
9. **Tersusunnya secara lengkap termasuk sektor swasta,**
- a. Penyusunan perencanaan pembangunan merupakan proses untuk mendorong dan memberikan motivasi juga kepada pihak swasta.
 - b. Penyusunan perencanaan pembangunan merupakan proses.
 - c. Penyusunan perencanaan pembangunan merupakan proses untuk mendorong dan memberikan motivasi.
10. **Menerjemahkan tujuan ke dalam target pembangunan.**
- a. Perencanaan yang baik haruslah terarah dan terukur sehingga sasaran pembangunan menjadi jelas dan dapat dimonitor dan dievaluasi dikemudian hari untuk mengetahui tingkat pencapaian yang dapat dihasilkan.
 - b. Perencanaan yang baik haruslah terarah dan terukur.
 - c. Perencanaan yang baik haruslah terarah dan terukur sehingga sasaran pembangunan menjadi jelas dan dapat dimonitor dan dievaluasi dikemudian hari untuk mengetahui tingkat pencapaian yang dapat dihasilkan.



pemerintah daerah memiliki tiga fungsi utama di dalam menstabilkan perekonomian, yaitu:

1. Fungsi alokasi;
2. Fungsi distribusi, dan
3. Fungsi stabilisasi.

Fungsi alokasi merupakan bentuk campur tangan pemerintah daerah dalam bentuk, bagaimana pemerintah daerah dapat menyediakan dan memenuhi kebutuhan barang publik atau dalam bentuk kebijakan penggunaan seluruh sumber daya untuk digunakan memproduksi barang swastadan barang publik.

Fungsi distribusi merupakan upaya untuk memanfaatkan sumber-sumberpotensi pendapatan guna mengurangi kesenjangan sosial antar pendapatan masyarakat.

Peranan lainnya adalah sebagai alat distribusi pendapatan atau kekayaan.

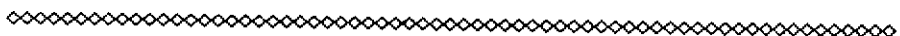
Distribusi pendapatan tergantung dari besar kecilnya kepemilikan faktor-faktor produksi, permintaan dan penawaran faktor produksi, dan akses seseorang untuk memperoleh pendapatan. Kebijakan ekonomi ini dikatakan efektif apabila kegiatantersebut dapat dilakukan untuk memperbaiki keadaan pendapatan dari kelompok masyarakat miskin. Pemerintah dapat mempengaruhi distribusi pendapatan secara langsung dengan pajak yang progresif, dengan memberikan beban pajak yang lebihbesar bagi orang kaya dan relatif lebih ringan bagi orang miskin, disertai dengan *transfer payment* atau subsidi bagi golongan miskin.

Pada fungsi stabilisasi, digunakan untuk meredam goncangan ekonomiseperti inflasi dan pengangguran baik pada jangka pendek maupun jangka panjang.

Sumber: Diktat Perencanaan dan Penganggaran Kementeri Keuangan 2013.

3.2 Tinjauan Umum

Pada Proses penyusunan perencanaan dan penganggaran daerah, di mana masyarakat selalu dilibatkan keikutsertaannya, adalah di karenakan masyarakat adalah sebagai yang memiliki kepentingan, dan tujuan akhir dari pada penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang berisikan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat adalah kesejahteraan masyarakat daerah.

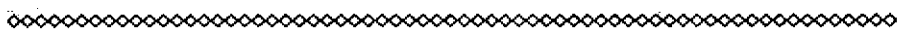


Bahkan di dalam definisi pengelolaan keuangan daerah yang dinyatakan di dalam pasal 1, Peraturan Pemerintah nomor 58 tahun 2005, dan telah diperbaharui direvisi dengan Peraturan Pemerintah nomor 59 tahun 2007, tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, tidak digunakan istilah perencanaan dan penganggaran ' melainkan hanya 'perencanaan'. Hal ini berarti bahwa di dalam istilah perencanaan tersebut sekaligus mengandung makna penganggaran.

Di dalam pasal 1, Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005, dinyatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Aktivitas perencanaan dan penganggaran dapat dikatakan sebagai tahapan paling krusial dan kompleks dibandingkan dengan aktivitas lainnya di dalam konteks pengelolaan keuangan daerah. Hal ini bisa kita lihat dari beberapa alasan berikut ini:

1. Aktivitas (siklus) pengelolaan keuangan daerah, sehingga apabila perencanaan yang dibuat tidak baik, misalnya program/kegiatan yang direncanakan tidak tepat sasaran, maka kita tidak dapat mengharapkan suatu keluaran ataupun hasil baik/tepat sasaran.
2. Perencanaan melibatkan aspirasi semua pihak pemangku kepentingan pembangunan (*stakeholders*) baik masyarakat, pemerintah daerah itu sendiri dan pemerintah yang lebih tinggi (propinsi dan pusat) yang dilakukan melalui forum musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) mulai dari tingkat kelurahan/desa, dilanjutkan di tingkat kecamatan, tingkat kabupaten/kota, sampai di tingkat propinsi dan nasional untuk menyerasikan antara perencanaan pemerintah kabupaten/kota/propinsi dan pemerintah pusat (perencanaan nasional).
3. Spektrum jangka panjang (20 tahun) yang disebut RPJPD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah); jangka menengah (5 tahun) yang disebut RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah); dan jangka pendek (satu tahun) yang disebut RKPDP (Rencana Kerja Pememerintah Daerah).

Sumber: Indra Bastian "Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia " Salemba Empat, Jakarta 2009)



B. YANG MEMPENGARUHI KEBIJAKAN ANGGARAN DAERAH

Kebijakan penganggaran daerah dipengaruhi oleh komitmen politik dari para elite lit politik di daerah, tanpa adanya kemampuan politik yang kuat untuk membenahi pengelolaan keuangan daerah, tanpa adanya komitmen yang kuat mustahil akan dapat tercapai pengelolaan keuangan daerah yang baik dan benar, dan juga sebaliknya kadang komitmen politik dapat menggerakkan sistim yang tidak transparan dan akuntabel, sehingga ini memerlukan suatu kesepakatan yang benar dan sungguh-sungguh mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Integrasi komitmen politik para elit pemerintah daerah diperlukan untuk menjamin antara lain pencapaian kinerja yang prima dalam tiga hal, yaitu pencapaian disiplin fiskal pemerintah daerah menyeluruh, jalannya prioritas strategik pemerintah daerah, dan pencapaian kinerja operasional pemerintah daerah yang prima. Dengan komitmen politik yang kuat, maka diharapkan pihak-pihak elite pemerintah daerah akan lebih fokus kepada kepentingan pemerintah daerah jangka menengah dan jangka panjang.

Pengertian anggaran, anggaran merupakan proses kegiatan yang mengalokasikan anggaran ke dalam setiap kegiatan dari program yang telah disusun, dan merupakan salah satu fungsi manajemen yang memiliki kewenangan untuk melakukan koordinasi, pengawasan, mengarahkan dan mengorganisasikan setiap unit atau badan-badan yang akan merencanakan suatu kegiatan. Sehingga fungsi anggaran sangat strategis terhadap keberhasilan dari suatu proses kegiatan, karena tanpa anggaran mustahil kegiatan dapat dilaksanakan.

Pengalokasian anggaran dalam suatu kegiatan pada suatu program harus memperhatikan:

- a. Ketersediaan dana yang tersedia;
- b. Membagi ketersediaan dana tersebut secara proporsional ke dalam program dan kegiatan yang akan direncanakan untuk dilaksanakan;
- c. Memperhatikan Standar biaya khusus maupun standar biaya umum;
- d. Memperhatikan bagan akun standar yang ditetapkan dalam jenis-jenis belanja;
- e. Memperhitungkan antara alokasi setiap kegiatan dengan hasil yang akan dicapai dalam implementasinya (*output*).
- f. Manfaat yang akan dirasakan oleh masyarakat atas program dan kegiatan yang dialokasikan anggarannya (*outcomes*).

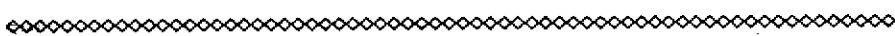
Tujuan dari penyusunan anggaran adalah untuk mengalokasikan dana yang tersedia dengan mempertimbangkan pada aspek ekonomis, efisien dan efektif. Untuk itu penggunaan dana secara ekonomis merupakan pertimbangan yang logis, dengan memperhatikan patokan harga dasar yang lebih murah dengan kualitas barang yang diinginkan. Adapun penyusunan anggaran yang sangat efisien menuntut adanya setiap pelaku para penyusun anggaran untuk dapat menganggarkan volumen kebutuhan yang diinginkan yang paling rendah, dengan tidak mengabaikan kualitas yang diinginkan, dan penyusunan anggaran yang efektif di mana setiap penyusun anggaran dituntut untuk mengalokasikan sumber dana berdasarkan prioritas manfaat yang akan diperoleh.

Untuk lebih jauh kita memahami arti penting dari penganggaran daerah, diperlukan cakupan-cakupan yang lebih luas dan bermakna, adapun aspek aspek yang dicakup meliputi:

1. Anggaran daerah adalah alat bagi pemerintah daerah untuk menjamin dan mengarahkan adanya kesinambungan dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat daerah.
2. Anggaran daerah sangat dibutuhkan di karenakan adanya keinginan masyarakat yang tidak terbatas dalam memenuhi kebutuhannya yang diakibatkan adanya proses perkembangan dari pengaruh internal maupun eksternal, adapun ketersediaan sumber daya tersedia sangat terbatas, sehingga diperlukan adanya skala prioritas dalam pengalokasiannya.
3. Anggaran daerah merupakan komponen yang sangat penting di dalam menunjang proses penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat daerah.

Menurut pendapat (Mardiasmo, 2004), peran anggaran daerah berdasarkan fungsi utamanya meliputi:

1. Anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan yang antara lain digunakan untuk:
 - a. Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan.
 - b. Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaannya.



pelaksanaan eksperimen sosial, toleransi terhadap perbedaan dan pengutamakan transaksi sosial.

c. *Planning as social reform;*

Perencanaan sebagai perubahan sosial, merupakan wujud dari pelebagaan praktek perencanaan di mana peran negara sangat dominan dengan menempatkan perencanaan merupakan bagian dari aparatur pemerintah. Hal ini disebabkan untuk adanya penekanan pada upaya penemuan cara yang paling efektif bagi negara dalam perencanaan. Perencanaan sebagai teknokrat di mana perencana harus dapat mendengarkan suara masyarakat tetapi tidak harus memperhatikannya. karena perubahan sosial dipengaruhi oleh tradisi pemikiran positivisme dari pada penekanan terhadap keterlibatan aktor sosial dalam proses perencanaan dan tradisi ini bersifat *top down planning*, di mana masyarakat masih dianggap belum mampu dan tidak mempunyai kompetensi perencanaan.

d. *Planning as social mobilization.*

Perencanaan sebagai mobilisasi sosial, merupakan wujud partisipasi masyarakat dalam perencanaan, sehingga diperlukan adanya penekanan kepada emansipasi kemanusiaan terhadap penindasan sosial. Tipe dari perencanaan ini akan selalu berhadapan dengan segala kekuatan penindas, baik yang terstruktur (birokrat) maupun yang kecil (preman). Prinsip dari tipe ini adalah kebebasan merupakan hak individu yang dibatasi oleh kebebasan individu lainnya, dan perencanaan ini disebut dengan perencanaan yang radikal. Pada hal peran perencanaan adalah sebagai fasilitator atau penasihat masyarakat dan tidak membuat jarak dengan masyarakat.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa perencanaan merupakan proses kegiatan dalam menatap masa depan yang lebih baik dari sekarang dengan berbagai tahapan-tahapan, dan penggunaan sumber daya tersedia secara efektif dan efisien dengan memperhatikan kondisi lingkungan sekitar, baik lingkungan sosial kemasyarakatan maupun kondisi lingkungan ekonomi. Dan hasil dari sebuah perencanaan yang baik, adalah memiliki *output* dan dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat (manfaat) baik secara langsung maupun tidak langsung. Sehingga berdampak adanya perubahan masa kini dengan masa mendatang.

D. BEBERAPA PENDEKATAN DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN DAERAH

Di dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran daerah dapat dilakukan dengan beberapa pendekatan, meliputi:

a. Pendekatan politik.

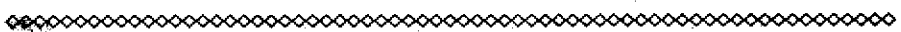
Pendekatan politik dalam perencanaan terkait dengan upaya memenuhi janji-janji politik pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat baik presiden maupun para gubernur, para bupati dan para walikota. Hal ini harus dilakukan sebab sudah menjadi kewajiban pemimpin terpilih untuk menjalankan janji-janjinya dalam kampanye yang dilakukan, di mana rakyat memilih mereka karena visi, misi dan janji yang mereka sampaikan kepada warga pemilih. Untuk memenuhi janji-janji sesuai dengan kebutuhan rakyat itu, maka proses perencanaan dan penetapan program-program pembangunan harus sesuai dengan janji-janji politik mereka. Bila tidak, Presiden/Kepala Daerah terpilih itu akan selalu mendapatkan kritikan oleh pemilihnya, dan bahkan dapat dinilai membohongi rakyat, yang berdampak pada hilangnya kepercayaan rakyat terhadap pimpinan pemerintahan itu. Oleh karena itu, perencanaan daerah harus didasarkan pada program-program pembangunan yang ditawarkan sesuai dengan janji-janji dan agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye, baik itu rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), visi jangka panjang maupun program tahunan.

b. Pendekatan teknokratik.

Yaitu bahwa perencanaan dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk hal tersebut.

c. Pendekatan partisipatif.

Yaitu bahwa perencanaan dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan informasi mengenai kebutuhan riil masyarakat serta menerima aspirasi rakyat, guna menciptakan rasa saling memiliki terhadap program pembangunan dan mengurangi resistensi rakyat atas pelaksanaan program yang ditetapkan secara bersama.



d. Pendekatan atas-bawah (*top-down*) dan bawah-atas (*bottom-up*).

Pendekatan ini dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselenggarakan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan dan Desa/Kelurahan.

e. Berdasarkan alokasi sumber daya

Perencanaan anggaran merupakan kunci pokok dari sebuah perencanaan pembangunan. Ketersediaan anggaran yang cukup akan banyak membantu kelancaran dalam pelaksanaan program dan kegiatan, sehingga target sasaran pembangunan dapat dicapai. Sehingga alokasi sumber daya merupakan kunci pokok di dalam menyusun perencanaan pembangunan daerah.

Perencanaan fisik.

Perencanaan fisik pada dasarnya adalah suatu upaya untuk menjabarkan program dan kegiatan pembangunan melalui pengalokasian faktor produksi dan hasil produksi sehingga dapat memaksimalkan penyediaan lapangan kerja dan pendapatan bagi masyarakat. Keseimbangan fisik hanya akan dapat dicapai melalui perkiraan yang tepat dan terencana dalam hubungan antara kegiatan investasi dan produksi. Dalam hal ini perencanaan lebih banyak didasarkan pada koefisien investasi yang dapat dihitung untuk masing-masing jenis produksi, baik barang maupun jasa. Koefisien investasi ini pada dasarnya menunjukkan berapa nilai investasi diperlukan diperlukan untuk dapat menghasilkan satu unit produksi.

Taksiran menyeluruh terhadap kebutuhan investasi yang diperlukan disusun berdasarkan sumber daya nyata yang tersedia. Perencanaan fisik memerlukan penetapan sasaran fisik yang konkret menyangkut dengan produksi sektor pertanian, industri dan jasa untuk memenuhi konsumsi maupun untuk ekspor, serta lapangan kerja yang dapat disediakan untuk masyarakat.

f. Pendekatan waktu

Penyusunan anggaran dilakukan dengan memperhatikan jangka waktu, untuk anggaran tahunan daerah, disusun setiap tahun dengan dimensi waktu dari 1 Januari sampai dengan 31 Desember tahun berjalan.

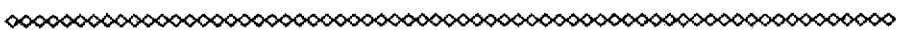


- k. *Fungsi Alat Politik:* Pembuatan anggaran publik membutuhkan dukungan politik, sehingga anggaran tidak terlepas dari komitmen bersama antara eksekutif dan legeslatif, namun walaupun merupakan komitmen bersama tetapi anggaran harus tidak memiliki keberpihakan dari salah satu kelompok saja, tetapi anggaran adalah untuk kebutuhan masyarakat banyak yang disetujui dan disepakati oleh Eksekutif dan legeslatif. karena mereka diberi kewenangan oleh masyarakat di dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya.
- l. *Fungsi Alat Penilaian Kinerja:* anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan.

2. MANFAAT ANGGARAN

Menurut Marconi dan Siegel (1983) dalam Hehanusa (2003, p.406-407) manfaat anggaran adalah:

- a. Anggaran merupakan hasil dari proses perencanaan, berarti anggaran mewakili kesepakatan negosiasi di antara partisipan yang dominan dalam suatu organisasi mengenai tujuan kegiatan dimasa yang akan datang.
- b. Anggaran merupakan gambaran tentang prioritas alokasi sumber daya yang dimiliki karena dapat bertindak sebagai *blueprint* aktivitas perusahaan.
- c. Anggaran merupakan alat komunikasi internal yang menghubungkan departemen yang satu dengan departemen yang lainnya dalam organisasi maupun dengan manajemen puncak.
- d. Anggaran sebagai alat pengendalian yang mengarah manajemen untuk menentukan bagian organisasi yang kuat dan lemah, hal ini akan dapat mengarahkan manajemen untuk menentukan tindakan koreksi yang harus diambil.
- e. Anggaran mempengaruhi dan memotivasi manajer dan karyawan untuk bekerja dengan konsisten, efektif dan efisien dalam kondisi kesesuaian tujuan antara tujuan perusahaan dengan tujuan karyawan.



lima tahun kedepan. Ciri utama penerapan anggaran berbasis kinerja (PBK) adalah anggaran yang disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*), dan hasil yang diharapkan (*out comes*), sehingga dapat memberikan informasi tentang efektivitas dan efisiensi kegiatan.

Perencanaan dan penganggaran APBD berbasis kinerja, merupakan proses perencanaan jangka pendek dan merupakan jabaran dari perencanaan jangka menengah daerah dan merupakan bagian dari jangka panjang daerah. Dimana mengutamakan hasil kinerjam berarti apa atau berapa besar dana yang dialokasi untuk mendukung program dan kegiatan, harus terlebih dahulu diukur berapa besar *out put* yang akan dihasilkan. Sehingga dalam penyusunan dan penganggaran APBD harus betul-betil memperhitungkan daya yang dimiliki, baik pada kinerja aparatur yang melaksanakan, tujuan dan sasaran setiap program dan kegiatan harus jelas dalam pelaksanaannya Sehingga dalam merancang dan menyusun APBD, harus betul-betul mempertimbangkan berapa besar alokasi dana yang dibutuhkan dari masing-masing program dan kegiatan dan berapa besar hasil yang akan dicapai dari masing-masing program dan kegiatan yang akan dilaksanakan.

1. Tujuan Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja

- a. Memberikan panduan bagi Kementerian dan lembaga serta pemerintah daerah dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja sesuai kerangka logis penganggaran berbasis kinerja.
- b. Bahan evaluasi dan monitoring penerapan PBK yang hasilnya digunakan sebagai umpan balik dalam rangka perbaikan sistem pengg anggaran.

2. Ruang Lingkup Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja

- a. Konsep landasan berppikir dan konsep-konsep yang mempunyai kaitan erat dalam rangka penerapan penganggaran berbasis kinerja.
- b. Tata cara Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja Berisikan materi mengani mekanisme penerapan penganggaran berbasis kinerja.
- c. Mekanisme Transformasi di Masa Transisi berisikan mekanisme penerapan PBK, agar dapat dilaksanakan melalui pemetaan arsitektur program/kegiatan beserta alokasi anggarannya. Dasar pijakannya adalah program/kegiatan hasil restrukturisasi yang dapat mengakomodir visi dn misi presiden terpilih, sebagaimana tertuang dalam RPJM Nasional.



a. Indikator kinerja.

Merupakan alat ukur untuk menilai keberhasilan suatu program dan kegiatan. Yang digunakan sebagai alat ukur adalah *Key Performance Indikator (KPI)* atau indikator kinerja utama (IKU), yaitu alat untuk menilai kinerja kegiatan, dan indikator untuk menilai kinerja sub kegiatan.

b. Standar Biaya

Merupakan Masukan pada tahap awal penyusunan perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja, dan dijadikan standar biaya keluaran. Atau dalam istilah sehari-hari dinamakan Standar Biaya Umum. Standar Biaya umum merupakan dasar bagi para perencanaan dan penganggaran untuk menyusun perencanaan anggaran dan mengalokasikannya pada program dan kegiatan disetiap sektor pembiayaan. Dan merupakan dasar bagi para pengelola keuangan daerah untuk melakukan realisasi anggaran disetiap pelaksanaan kegiatan.

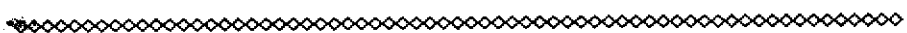
c. Evaluasi Kinerja

Merupakan proses penilaian dan pengungkapan masalah implementasi kebijakan untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja, baik dari sisi efisiensi dan efektivitas dari suatu program dan kegiatan. Dengan membandingkan antara target dan realisasi terhadap pemanfaatan sumber daya. Dan ini digunakan sebagai umpan balik (*feed back*) bagi organisasi untuk memperbaiki kinerja.

5. Dasar Hukum Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja

Dasar hukum yang digunakan untuk menyusun anggaran berbasis kinerja meliputi:

1. Undang-Undang 17 tahun 2003, tentang keuangan Negara;
2. Undang-undang nomor 1 tahun 2004, tentang Perbendaharaan Negara;
3. Undang-undang Nomor 15 tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).
4. Peraturan Pemerintah nomor 21 Tahun 2004, tentang Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/lembaga (RKA-KL)



yang dialokasikan merupakan batasan tertinggi bagi pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek yang belum/tidak tersedia anggarannya dalam APBD/maupun APBD perubahan.

b. Keadilan

Pemerintah daerah wajib mengalokasikan penggunaan anggarannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan karena pendapatan daerah pada hakekatnya diperoleh melalui peran serta masyarakat.

c. Efisiensi dan Efektivitas

Penyusunan anggaran hendaknya dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan dan penggunaannya dapat dipertanggungjawabkan.

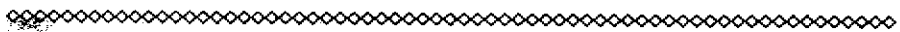
Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan dan kesejahteraan yang maksimal untuk kepentingan masyarakat.

Penerapan prinsip yang terakhir ini (prinsip ketiga) berkaitan erat dengan kinerja yang menjadi tolok ukur efektivitas pengalokasian anggaran. Hal ini berdasarkan argumentasi sebagai berikut:

- a. Efisiensi alokasi anggaran dapat dicapai, karena dapat dihindari *overlapping* tugas/fungsi/kegiatan.
- b. Pencapaian output dan outcomes dapat dilakukan secara optimal, karena kegiatan yang diusulkan masing-masing unit kerja benar-benar merupakan pelaksanaan dari tugas dan fungsinya.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut maka dapat disimpulkan tujuan penerapan anggaran berbasis kinerja diharapkan dapat:

- a. Menunjukkan keterkaitan antara pendanaan dan prestasi kinerja yang akan dicapai (*directly linkages between performance and budget*);
- b. Meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam pelaksanaan (*operational efficiency*);



antara lain: akuntabilitas, transparansi, value for money, pengendalian, dan pengawasan.

Akuntabilitas keuangan dan pengendalian dalam eksekutif dimulai dengan penyiapan anggaran yang memberikan fondasi untuk semua pengukuran berikutnya. Setelah anggaran disetujui oleh legislatif, pelaksanaannya menjadi tanggung jawab satuan kerja (satker) yang mengelola anggaran dan eksekutif secara keseluruhan.

a. Tujuan dan Sasaran KPJM

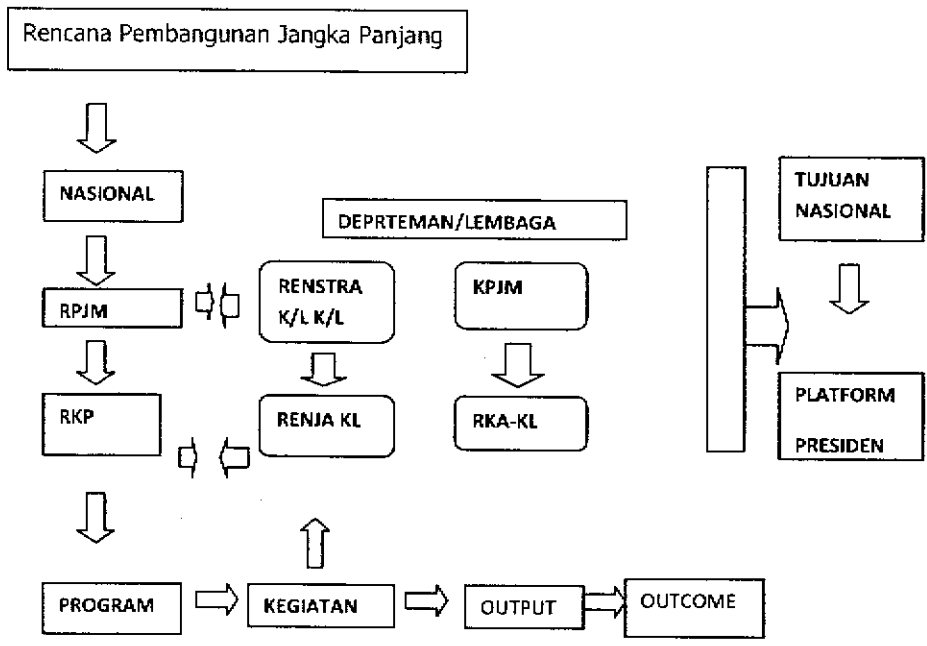
Tujuan adalah untuk memberikan kerangka kerja perencanaan dan penganggaran yang menyeluruh dengan manfaat yang optimal dengan harapan:

1. Transparency aloaksi sumber daya anggaran yang lebih baik (*allocative efficiency*);
2. Meningkatkan kualitas perencanaan penganggaran (*to improve option*);
3. Fokus yang lebih baik terhadap kebijakan prioritas (*best policy option*);
4. Meningkatkan disiplin fiscal (*fiscal dicipline*);
5. *Menjamin adanya kesinambungan fiscal (fiscal sustainability).*

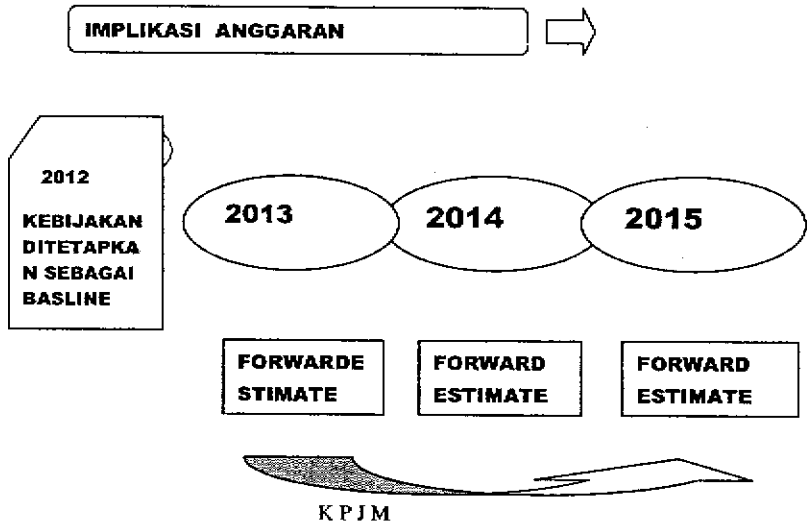
Proyeksi penganggaran jangka menengah, tingkat kepastian ketersediaan dana anggaran dimasa mendatang dapat dikurangi, baik dari sisi penyediaan kebutuhan dana untk membiayai pelaksanaan berbagai inisiatif kebijakan prioritas baru maupun untuk terjaminnya keberlangsungan kebijakan prioritas baru maupun terjaminnya keberlangsungan kebijakan prioritas yang tengah berjalan (*on-going policies*). Sehingga desaian kebijakan dapat menjanjikan perencanaan penganggaran yang berorientasi kepada pencapaian sasaran dan hasil secara utuh, komprehensif, serta dalam konteks yang tepat berdasarkan kerangka perencanaan yang ditetapkan.

Dasar Hukum Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM):

1. Undang-Undang 17 tahun 2003, tentang Keuangan Negara;



Gambar 3.2.



Gambar 3.3.

Sumber: Pedoman Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) Kementerian Keuangan dan Bappenas Tahun 200...

c. Cara Kerja KPJM.

KPJM adalah proyeksi berdasarkan baseline untuk seluruh penerimaan dan pengeluaran selama tiga tahun yang melampaui anggaran tahun berikutnya. Setelah anggaran ditetapkan, tahun pertama dari perkiraan maju menjadi dasar bagi anggaran tahun berikutnya dan ditambahkan satu tahun lagi dalam perkiraan maju.

- Tahun anggaran 2012 dan KPJM tahun 2013-2015

2012 APBN	2013 Perkiraan Maju	2014 Perkiraan Maju	2015 Perkiraan Maju
T0	T + 1	T+2	T + 3

- Tahun anggaran 2013 dan KPJM tahun 2014- 2015.

2012 REALISASI	2013 APBN/APBD	2014 Perkiraan Maju	2015 Perkiraan Maju	2016 Perkiraan Maju
T- 1	T0	T + 1	T + 2	T + 3

- Tahun anggaran 2014 dan KPJM 2015- 2017

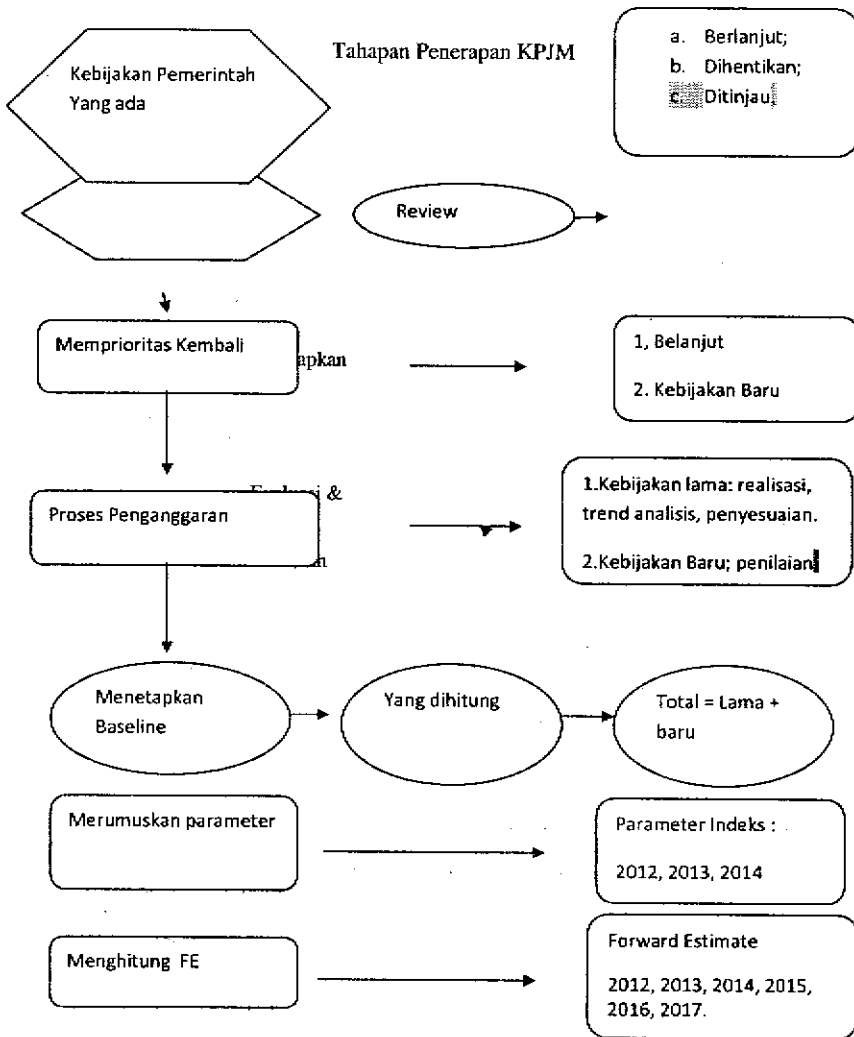
2012 Realisasi	2013 Realisasi	2014 A P B N / APBD	2015 Perkiraan Maju	2016 Perkiraan Maju	2017 Perkiraan Maju
t- 2	t- 1	T0	T + 1	T + 2	T + 3

Gambar 3.4.
Cara kerja KPJM

Sumber: Pedoman Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), Kemenkeu dan Bappenas 2009.

Perkiraan maju pada dasarnya mempresentasikan implikasi anggaran untuk sebuah kebijakan dikaitkan dengan pengeluaran-pengeluaran pada masa yang akan datang. Jika tidak ada kebijakan baru ataupun penyesuaian lain seperti standar biaya baru atau indeks volume yang akan dipergunakan maka perkiraan maju hanya menghitung biaya-biaya dari seluruh program yang berjalan tetapi tidak termasuk pengeluaran tambahan untuk program-program baru pada tahun anggaran berikutnya atau perluasan program karena kebijakan pemerintah.

d. Tahapan Penerapan KPJM



Gambar:3.5. Tahapan Penerapan KPJM

Sumber: Pedoman penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM) Kementerian Keuangan dan Bappenas Tahun 2009

Penerapan KPJM disesuaikan dengan kerangka konseptual dan kerangka kerja KPJM, maka diperlukan tahapan implementasi KPJM secara operasional. Secara umum, implementasi sistem penganggaran dalam KPJM secara operasional memerlukan tahapan-tahapan yang

6. Penilaian kinerja

Mempertimbangkan realisasi pencapaian kinerja dibandingkan dengan rencana yang ditetapkan dan menganalisis faktor-faktor yang terkait.

7. Penyelaraskan dengan kebijakan strategis (*strategic Policy Aligment*)

Memperhatikan kebijakan-kebijakan lain yang terkait dalam mewujudkan pencapaian *outcome* secara nasional.

Untuk melaksanakan penilaian dan evaluasi terhadap berbagai kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah, maka pemerintah dapat menggunakan metodologi evaluasi sebagai berikut:

1. Evaluasi berbasis teori (*theory based evaluation*)

Evaluasi yang dilakukan dengan berfokus pada logika sekuensial di mana sebuah intervensi kebijakan diharapkan dapat memberikan sebuah tahapan efek yang diinginkan. Di samping itu, evaluasi ini juga berusaha untuk mengidentifikasi mekanisme bagaimana sebuah kebijakan/program-program dapat menghasilkan sebuah dampak positif seperti yang diinginkan oleh perencana kebijakan (*policy planner*).

2. Evaluasi berdasarkan tujuan (*goals-based evaluation*)

Evaluasi ini merupakan evaluasi yang paling sering mengemukakan dalam menilai tingkat keberhasilan sebuah kebijakan publik (*public policy effectiveness*), yaitu menanyakan/memonitor apakah *outcome* (dampak positif) yang diharapkan dari sebuah/beberapa inisiatif kebijakan pemerintah telah dapat dicapai melalui sebuah atau beberapa parameter tertentu. Misalnya: meningkatkan kemampuan baca dan tulis anak-anak dan dewasa telah dicapai.

3. Evaluasi bebas (*goals-free evaluation*)

Pembuat kebijakan dan *evaluation* biasanya tertarik terhadap konsekuensi atau *outcome* kebijakan/program/kegiatan yang tidak diharapkan. *Outcome* yang tidak diharapkan ini kemungkinan juga menghasilkan manfaat atau justru berdampak negatif. Metode Evaluasi ini fokus pada pencapaian efek yang aktual atau *outcome* kebijakan/program/kegiatan tanpa perlu mengetahui apakah tujuan yang diharapkan telah dicapai.

4. Evaluasi eksperimen dan agiasi eksperimen (*eksperimentaal and guasi-eksperimentaal evaalution*)

Metode evaluasi ini menyediakan bukti yang valid dan dapat diandalkan mengenai keefektifan relatif sebuah intervensi kebijakan dibandingkan dengan intervensi kebijakan lainnya, atau dibandingkan jika tidak ada intervensi kebijakan. Di samping itu metode ini juga menyediakan bukti yang tepat mengenai pertanyaan-pertanyaan seperti apakah penyediaan jasa konsultasi untuk masyarakat yang berpenghasilan rendah lebih efektif atau kurang efektif dibandingkan dengan misalnya menyediakan training keterampilan atau tidak melakukan apa pun.

5. Evaluasi Kualitatif (*Qualitative evaluation*)

Metode ini dibuat untuk mempelajari isu-isu yang dipilih secara mendalam dan mendetail. Kedalaman analisis dan tingkat kedetailan tinggi sangat diperlukan untuk menentukan pertanyaan-pertanyaan yang tepat dalam melakukan evaluasi dan untuk mengidentifikasi kondisi situasional dan kontekstual, di mana kebijakan/program/kegiatan yang telah dilaksanakan menghasilkan suatu parameter tertentu yang akan menunjukkan secara jelas gagal untuk mencapai tujuan yang didesain untuk dicapai.

6. Penilaian dan evaluasi ekonomi (*economic appraisal and evaluation*)

Kebijakan pemerintah berupa program dan kegiatan yang menimbulkan konsekuensi alokasi sumber daya publik (dalam konteks ini adalah alokasi anggaran) yang langka dan terbatas, harus berkompetisi terhadap berbagai permintaan dan kepentingan.

7. Penyusunan Prioritas

Prioritas disusun oleh pemerintah, berdasarkan hasil evaluasi pada tahap sebelumnya. Penyusunan prioritas kembali ini perlu dilakukan untuk memastikan kebijakan-kebijakan pemerintah yang akan dilaksanakan pada tahun anggaran berikutnya. Pemerintah akan mengetahui seluruh kebijakan publik yang akan dijalankan pada tahun anggaran berikutnya, baik berupa kebijakan-kebijakan terusan/lanjutan maupun kebijakan-kebijakan baru (*new initiatives*) sehingga pemerintah dapat melakukan alokasi pendanaan anggaran sesuai dengan tingkat urgensinya pada tahapan selanjutnya. Sehingga tahapan yang paling penting dilakukan pemerintah adalah menyusun sebuah daftar prioritas kebijakan-kebijakan yang akan dilaksanakan agar dalam proses berikutnya Pemerintah, dalam hal ini adalah Menteri Keuangan sebagai otoritas fiskal, dapat melakukan

penghitungan alokasi pendanaan yang dibutuhkan dan disesuaikan dengan sumber daya anggaran yang tersedia (*resources availability*).

8. Proses Penganggaran

Proses Penganggaran merupakan tahapan ketiga ini, akan dilakukan proses penghitungan alokasi pendanaan masing-masing kebijakan berdasarkan daftar prioritas kebijakan yang ada sesuai dengan sumber daya anggaran yang tersedia. Proses penganggaran akan dilaksanakan dengan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Jika merupakan kebijakan lanjutan maka identifikasi pendanaannya menggunakan asumsi pendanaan tahun sebelumnya ditambah dengan penyesuaian penyesuaian terhadap parameter parameter yang ada.
2. Jika merupakan kebijakan baru maka identifikasi pendanaannya menggunakan metodologi penilaian kebutuhan (*need assesment*) dan penilaian ekonomi (*economic appraisal*).

9. Penetapan *Base line*

Base line dalam konteks ini merupakan seluruh biaya yang ditimbulkan untuk melaksanakan kebijakan Pemerintah pada saat Tahun anggaran ini dan tahun-tahun berikutnya dalam jangka menengah. Sehingga pemerintah harus menetapkan *base line* berdasarkan penjumlahan antara pendanaan kegiatan berjalan dan pendanaan atas usulan kegiatan baru.

10. Penetapan parameter

Merupakan parameter ekonomi atau spesifik (terkait) program di mana pengelola/pelaksana operasional kebijakan & Pemerintah tidak memiliki kendali untuk mempengaruhi harga atau biaya dari keluaran. Dalam rangka menetapkan angka-angka untuk perkiraan maju (*forward estimate*) digunakan 2 jenis parameter, yaitu parameter ekonomi dan parameter non ekonomi.

11. Penetapan Perkiraan maju 3 tahun anggaran

Perencanaan dan Penganggaran di Indonesia, implementasi mekanisme Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah idealnya adalah untuk jangka 5 tahun, sesuai dengan masa jabatan seorang Presiden terpilih atau kepala daerah terpilih. Hal ini disebabkan pada prinsipnya KPJM di Indonesia adalah perwujudan visi Presiden terpilih yang disampaikan pada masa kampanye, sehingga dalam hal

ini KPJM akan berperan sebagai salah satu instrumen akuntabilitas pemerintah terhadap masyarakat. Akan tetapi memperhatikan dan mempertimbangkan kondisi situasi dan lingkungan makro ekonomi nasional yang begitu dinamis, akan relatif sulit untuk menyajikan indikasi ketersediaan sumber daya anggaran (*resource envelope*) yang relatif akurat sebagai indikasi pendanaan jangka menengah.

Sumber: Pedoman Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) Kementerian Keuangan dan Bappenas tahun 2009.

12. Penggunaan KPJM

Penggunaan kerangka jangka menengah untuk mengaitkan kebijakan, perencanaan dan penganggaran dapat dilakukan sesuai kemampuan masing-masing Negara. Sebagian Negara menggunakan pendekatan *top-down*, yaitu dengan membuat kerangka jangka menengah secara keseluruhan untuk mengalokasikan sumber daya antar sektor. Sebagian lagi memulainya dari tingkat sektor untuk kemudian menghasilkan pendekatan jangka menengah yang komprehensif. Gabungan dari dua pendekatan ini dapat menghasilkan keseimbangan yang lebih baik antara kebijakan dan sumber daya lintas sektor. Hasil yang ideal bisa diperoleh dengan menggunakan pendekatan jangka menengah dalam pengambilan keputusan dan alokasi sumber daya di seluruh sektor pemerintah, yaitu kombinasi pengambilan keputusan *top-down* dan *bottom-up* untuk alokasi belanja.

Penggunaan perspektif multi tahunan dalam penganggaran penting dilakukan untuk penganggaran yang baik. *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) atau Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) merupakan cermin dari penggunaan perspektif multi tahunan tersebut, umumnya dalam kerangka tiga sampai lima tahun. KPJM didefinisikan sebagai:

A whole-of-government strategic policy and expenditure framework within which ministers and line ministries are provided with greater responsibility for resource allocation decisions and resources use. The key of successful MTEF is that institutional mechanisms assist and require relevant decision-makers to balance what is affordable in aggregate against the policy priorities of the country. (Public Expenditure Management Handbook, World Bank, 1998, p.46)

yang ditimbulkan. Model yang telah disusun dapat membantu mengidentifikasi masalah, yaitu memeriksa konsistensi internal dari usulan anggaran; menyediakan prakiraan yang akurat; mengilustrasikan *trade-offs* diantara alternatif penggunaan sumber daya; dan menjelaskan asumsi-asumsi dasar yang digunakan. Penggunaan perangkat komputer dapat lebih memudahkan pembuatan model dan analisis.

- b. *Pembuatan dan penggunaan model.* Kualitas pembuatan model ditentukan dari seberapa besar keterlibatan pihak-pihak yang tertarik untuk melakukan reuiu data, mendiskusikan pandangan yang berbeda tentang hubungan-hubungan yang terjadi, dan menentukan kriteria data yang dapat digunakan.

► Tahap 2

Tahap ini bisa dilakukan bersamaan dengan Tahap 1. Pada tahap ini dilakukan reuiu per sektor di mana sasaran dan kegiatan masing-masing sektor disepakati dan kemudian dihitung biayanya. Ada tiga langkah dalam melakukan reuiu, yaitu:

- a. Menyepakati sasaran, *output* dan kegiatan;
- b. Mereviu/menyusun program dan sub-program yang disepakati; dan
- c. Menghitung biaya dari program-program yang disepakati.

Setelah ketiga langkah di atas dilakukan, proses selanjutnya adalah menentukan prioritas sehingga biaya-biaya program dapat disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia. Dengan kata lain, pada tahap ini ditetapkan plafon awal untuk masing-masing program. Program-program yang harus dikurangi karena keterbatasan sumber daya harus diidentifikasi. Semua informasi tadi kemudian digunakan dalam menyusun kerangka dan plafon belanja.

► Tahap 3

Pada tahap ini dilakukan dengar pendapat antara Menteri Keuangan (sebagai penanggung jawab penyusunan KPJM) dengan kementerian/ lembaga yang melaksanakan program untuk bersama-sama membahas prioritas dari masing-masing kementerian/lembaga serta *output-output* yang telah disepakati pada Tahap 2. Pada tahap ini data yang tersedia dianalisis sehingga dapat disusun anggaran yang benar-benar

- b. Perubahan politik, sosial, ekonomi akan membawa berpengaruh pada prioritas pemerintah. Plafon anggaran harus dapat menggambarkan *trade-off* antara kebijakan dan program di tingkat sektor.
- c. Perlu adanya panduan untuk dana-dana bantuan asing dan dalam negeri, belanja modal dan belanja operasional.

► **Tahap 6**

Kementerian/Lembaga melakukan revisi dan finalisasi atas perkiraan anggaran untuk disesuaikan dengan plafon yang telah diberikan. Setelah kementerian menyusun rencana dan perkiraan, diajukan ke Menteri Keuangan untuk direviu apakah telah sesuai dengan kebijakan, rencana, prioritas dan plafon yang telah disepakati.

► **Tahap 7**

Anggaran kementerian/lembaga direviu ulang oleh Departemen Keuangan dan hasilnya di ajukan ke legislatif untuk dibahas dan dimintakan persetujuannya. Perkiraan tahun pertama sifatnya tetap sementara perkiraan tahun kedua dan ketiga bersifat indikatif.

Penyusunan anggaran dengan format Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), dimasukkan ke dalam klasifikasi anggaran sebagai berikut.

1) **Klasifikasi anggaran.**

Klasifikasi anggaran merupakan pengelompokan anggaran berdasarkan organisasi, fungsi dan jenis belanja (ekonomi). Pengelompokan ini bertujuan untuk melihat besaran lokasi anggaran menurut organisasi pemerintah daerah, tugas-fungsi pemerintah, dan belanja daerah.

2) **Klasifikasi Menurut Organisasi**

Klasifikasi organisasi merupakan pengelompokan alokasi anggaran belanja sesuai dengan struktur organisasi pemerintah daerah yang dimaksud organisasi adalah pemerintah daerah, yaitu organisasi yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang dan Peraturan Daerah yang berlaku. Suatu Unit Kerja dapat terdiri beberapa unit kerja lainnya yang merupakan bagian dalam lingkungan pemerintah daerah yang bertanggung jawab dalam melaksanakan program dan kegiatan dan berfungsi sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) disetiap unit kerja dalam lingkungan pemerintah daerah.

mencapai hasil yang terukur sesuai dengan misinya yang dilaksanakan instansi atau masyarakat dalam koordinasi SKPD yang bersangkutan.

4) **Klasifikasi Jenis Belanja (Ekonomi)**

Jenis Belanja dalam klasifikasi belanja digunakan dalam dokumen anggaran baik dalam proses penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran dan pertanggung jawaban/pelaporan anggaran. Namun penggunaan jenis belanja dalam dokumen tersebut mempunyai tujuan berbeda. Berkenaan dengan proses penyusunan anggaran dalam dokumen RKA SKPD tujuan penggunaan jenis belanja ini dimaksudkan untuk mengetahui pendistribusian alokasi anggaran ke dalam jenis-jenis belanja. Jenis-jenis belanja yang digunakan dalam penyusunan RKA-SKPD adalah sebagai berikut:

(1) Belanja Pegawai

Belanja Pegawai adalah pengeluaran yang merupakan kompensasi terhadap pegawai baik dalam bentuk uang maupun barang yang harus diberikan kepada pegawai pemerintah (pejabat negara, pegawai negeri sipil, dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah daerah yang belum berstatus PNS) yang bertugas di dalam maupun diluar negeri sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal dan atau kegiatan mempunyai output dalam katogori belanja barang.

(2) Belanja Barang

Belanja Barang, yaitu pengeluaran untuk menampung pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan serta pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat dan belanja perjalanan. Dalam pengertian belanja dimaksud termasuk honorarium yang diberikan dalam kerangka pelaksanaan kegiatan untuk menghasilkan barang dan jasa. Belanja Barang dapat dibedakan menjadi Belanja Barang Operasional dan Belanja Barang Non Operasional. Belanja Jasa, Belanja Pemeliharaan, serta Belanja Perjalanan Dinas.

(3) Belanja Modal

Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah nilai asset tetap dan



pemberdayaan sosial dan penanggulangan kemiskinan agar dapat meningkatkan taraf kesejahteraan kualitas kelangsungan hidup, dan memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian, Belanja Bantuan sosial diberikan dalam bentuk: (1) bantuan langsung; (2) penyediaan aksesibilitas, dan/atau(3) penguatan kelembagaan

(7) Hibah

Merupakan belanja pemerintah pusat kepada pemerintah negara lain, organisasi internasional, dan pemerintah daerah yang bersifat sukarela, tidak wajib, tidak mengikat, dan tidak perlu dibayar kembali serta tidak terus menerus dan dilakukan dengan naskah perjanjian antara pemberi hibah dan penerima hibah dengan pengalihan hak dalam bentuk uang atau barang dan jasa. Termasuk dalam belanja hibah adalah pinjaman dan/atau hibah luar negeri yang di terus hibahkan kepada pemerintah daerah.

(8) Belanja Lain-lain

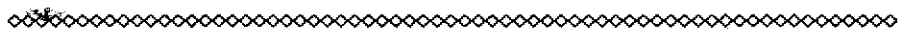
Pengeluaran negara untuk pembayaran atas kewajiban pemerintah yang tidak masuk dalam kategori belanjapegawai, belanjabarang, belanja modal, belanja pembayaran utang, belanja subsidi, belanja hibah, dan belanja bantuan sosial serta bersifat mendesak dan tidak dapat diprediksi sebelumnya.

Yang digunakan, dapat disimpulkan bahwa secara operasional prinsip utama penerapan PBK adalah adanya keterkaitan yang jelas antara kebijakan yang terdapat dalam dokumen perencanaan nasional dan alokasi anggaran yang dikelola Kementerian Negara dan Lembaga sesuai.

Sumber: Pedoman Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) Kementerian Keuangan dan Bappenas tahun 2009).

3.5 Latihan

1. Jelaskan tentang belanja lain-lain.
2. Apa yang dimaksud dengan dana Hibah.
3. Apa yang dimaksud dengan dana bantuan sosial.



dan akses seseorang untuk memperoleh pendapatan. Kebijakan ekonomi ini dikatakan efektif apabila kegiatan tersebut dapat dilakukan untuk memperbaiki keadaan pendapatan dari kelompok masyarakat miskin. Pemerintah dapat mempengaruhi distribusi pendapatan secara langsung dengan pajak yang progresif, dengan memberikan beban pajak yang lebih besar bagi orang kaya dan relatif lebih ringan bagi orang miskin, disertai dengan *transfer payment* atau subsidi bagi golongan miskin.

Pada fungsi stabilisasi, digunakan untuk meredam guncangan ekonomi seperti inflasi dan penganggaran baik pada jangka pendek maupun jangka panjang.

3. Kebijakan anggaran (*budget policy formulation*), dan perencanaan operasional anggaran (*budget operational planning*) merupakan kerangka konseptual dari kebijakan penganggaran pada saat penyusunan APBD.

Kebijakan umum APBD atau yang lebih dikenal dengan singkatan KUA, merupakan kebijakan pemerintah daerah dalam menyusun dan merancang dan merencanakan penyusunan APBD, dengan formulasi dalam kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang terkait dengan kebijakan fiskal daerah.

Adapun kebijakan operasional anggaran, adalah terkait dengan besaran alokasi penganggaran yang akan dialokasikan ke dalam ke dalam Kebijakan Umum APBD.

4. Kebijakan penganggaran daerah dipengaruhi oleh komitmen politik dari para elite lit politik di daerah, tanpa adanya kemampuan politik yang kuat untuk membenahi pengelolaan keuangan daerah, tanpa adanya komitmen yang kuat mustahil akan dapat tercapai pengelolaan keuangan daerah yang baik dan benar, dan juga sebaliknya kadang komitmen politik dapat menggerakkan sistim yang tidak transparan dan akuntabel, sehingga ini memerlukan suatu kesepakatan yang benar dan sungguh-sungguh mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Tujuan dari penyusunan anggaran adalah untuk mengalokasikan dana yang tersedia dengan mempertimbangkan pada aspek ekonomis, efisien dan efektif. Untuk itu penggunaan dana secara ekonomis merupakan pertimbangan yang logis, dengan memperhatikan patokan harga dasar yang lebih murah dengan

dan penetapan program-program pembangunan harus sesuai dengan janji-janji politik mereka. Bila tidak, Presiden/Kepala Daerah terpilih itu akan selalu mendapatkan kritikan oleh pemilihnya, dan bahkan dapat dinilai membohongi rakyat, yang berdampak pada hilangnya kepercayaan rakyat terhadap pimpinan pemerintahan itu. Oleh karena itu, perencanaan daerah harus didasarkan pada program-program pembangunan yang ditawarkan sesuai dengan janji-janji dan agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye, baik itu rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), visi jangka panjang maupun program tahunan.

b. Pendekatan teknokratik.

Yaitu bahwa perencanaan dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk hal tersebut.

c. Pendekatan partisipatif.

Yaitu bahwa perencanaan dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan informasi mengenai kebutuhan riil masyarakat serta menerima aspirasi rakyat, guna menciptakan rasa saling memiliki terhadap program pembangunan dan mengurangi resistensi rakyat atas pelaksanaan program yang ditetapkan secara bersama.

d. Pendekatan atas-bawah (*top-down*) dan bawah-atas (*bottom-up*).

Pendekatan ini dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan dan Desa/Kelurahan.

e. Berdasarkan alokasi sumber daya

Perencanaan anggaran merupakan kunci pokok dari sebuah perencanaan pembangunan. Ketersediaan anggaran yang cukup akan banyak membantu kelancaran dalam pelaksanaan program dan kegiatan, sehingga target sasaran pembangunan dapat dicapai. Sehingga alokasi sumber daya merupakan kunci pokok di dalam menyusun perencanaan pembangunan daerah.

f. Perencanaan fisik.

Perencanaan fisik pada dasarnya adalah suatu upaya untuk menjabarkan program dan kegiatan pembangunan melalui pengalokasian faktor produksi dan hasil produksi sehingga dapat memaksimalkan penyediaan lapangan kerja dan pendapatan bagi masyarakat. Keseimbangan fisik hanya akan dapat dicapai melalui perkiraan yang tepat dan terencana dalam hubungan antara kegiatan investasi dan produksi. Dalam hal ini perencanaan lebih banyak didasarkan pada koefisien investasi yang dapat dihitung untuk masing-masing jenis produksi, baik barang maupun jasa. Koefisien investasi ini pada dasarnya menunjukkan berapa nilai investasi diperlukan diperlukan untuk dapat menghasilkan satu unit produksi.

Taksiran menyeluruh terhadap kebutuhan investasi yang diperlukan disusun berdasarkan sumber daya nyata yang tersedia. Perencanaan fisik memerlukan penetapan sasaran fisik yang konkret menyangkut dengan produksi sektor pertanian, industri dan jasa untuk memenuhi konsumsi maupun untuk ekspor, serta lapangan kerja yang dapat disediakan untuk masyarakat.

g. Pendekatan waktu

Penyusunan anggaran dilakukan dengan memperhatikan jangka waktu, untuk anggaran tahunan daerah, disusun setiap tahun dengan dimensi waktu dari 1 Januari sampai dengan 31 Desember tahun berjalan.

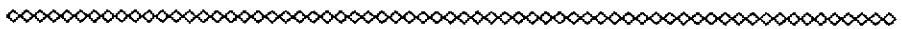
Atas dasar uraian tersebut maka dapat ditarik kesimpulan, bahwa keterkaitan antara perencanaan pembangunan daerah dengan perencanaan pembangunan pemerintah pusat dan pengalokasian anggarannya sangat mempunyai hubungan keterkaitan yang sangat erat sekali, perencanaan pembangunan dan daerah merupakan bagian dari perencanaan pembangunan nasional, atau bagian yang integral dari perencanaan pembangunan nasional.

Pengalokasian penganggaran merupakan sebuah proses lanjut dari sebuah perencanaan pembangunan daerah dan pembangunan nasional. Tanpa adanya ketersediaan anggaran yang dapat dialokasikan untuk mendukung sebuah perencanaan daerah dan perencanaan nasional, maka apa yang telah

direncanakan dalam sebuah dokumen perencanaan tidak akan dapat dilaksanakan.

3.7 Test Formatif

1. Beberapa pendekatan dalam penyusunan anggaran daerah
 - a. Berdasarkan alokasi sumber daya, pendekatan atas bawah, pendekatan partisipatif dan pendekatan politik serta pendekatan teknokratik.
 - b. Pendekatan waktu, berdasarkan alokasi sumber daya, pendekatan atas bawah, pendekatan partisipatif dan pendekatan politik serta pendekatan teknokratik.
 - c. Pendekatan waktu, berdasarkan alokasi sumber daya, pendekatan atas bawah, pendekatan partisipatif dan pendekatan politik serta pendekatan teknokratik.
2. Perencanaan anggaran merupakan kunci pokok dari sebuah perencanaan pembangunan. Ketersediaan anggaran yang cukup akan banyak membantu kelancaran dalam pelaksanaan program dan kegiatan, sehingga target sasaran pembangunan dapat dicapai.
 - a. Pendekatan waktu.
 - b. Pendekatan alokasi sumber daya.
 - c. Pendekatan atas bawah.
3. Pendekatan atas-bawah (*top-down*) dan bawah-atas (*bottom-up*). Pendekatan ini dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselenggarakan melalui musyawarah pada:
 - a. Tingkat Nasional.
 - b. Tingkat Kabupaten/Kota.
 - c. Semuanya salah.
4. Untuk menjaga kerangka ekonomi daerah dan menjamin keberlangsungan hidup bernegara, melalui pengelolaan keuangan daerah, secara umum pemerintah daerah memiliki fungsi utama di dalam menstabilkan perekonomian, yaitu:
 - a. Fungsi stabilisasi.
 - b. Fungsi otorisasi.
 - c. Fungsi Alokasi, stabilisasi dan distribusi.



daerah dan retribusi daerah. Sedangkan Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup:

- 1) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD;
- 2) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN;
- 3) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup:

- 1) hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- 2) jasa giro;
- 3) pendapatan bunga;
- 4) penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah;
- 5) penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah;
- 6) penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- 7) pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- 8) pendapatan denda pajak;
- 9) pendapatan denda retribusi;
- 10) pendapatan hasil eksekusi atas jaminan;
- 11) pendapatan dari pengembalian;
- 12) fasilitas sosial dan fasilitas umum;
- 13) pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan;
dan
- 14) pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.



berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kelompok Pendapatan Asli Daerah dipisahkan menjadi beberapa jenis yaitu: (1) Pajak Daerah, (2) Retribusi Daerah, (3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan (4) Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

1. PAJAK DAERAH

1) *Pengertian Pajak Daerah*

Pengertian pajak daerah menurut pendapat beberapa pakar perpajakan antara lain:

- a) Prof. Dr. P. J. A. Adriani: Pajak adalah iuran masyarakat kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan umum (undang-undang) dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang berguna untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.
- b) Prof. Dr. H. Rochmat Soemitro SH: Pajak adalah iuran rakyat kepada kas Negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Definisi tersebut kemudian dikoreksinya yang berbunyi sebagai berikut: Pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas Negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk *public saving* yang merupakan sumber utama untuk membiayai *public investment*.
- c) Menurut perspektif ekonomi pajak dipahami sebagai "beralihnya sumber daya dari sektor swasta kepada sektor publik". Pemahaman ini memberikan gambaran bahwa adanya pajak menyebabkan dua situasi menjadi berubah. Pertama, berkurangnya kemampuan individu dalam menguasai sumber daya untuk kepentingan penguasaan barang dan jasa. Kedua, bertambahnya kemampuan keuangan negara dalam penyediaan barang dan jasa publik yang merupakan kebutuhan masyarakat.

Atas dasar penjelasan tersebut di atas maka dapat ditarik kesimpulan dari aspek pengertian dan perspektif pajak terdapat 5 (lima) unsur utama pajak yang meliputi:

- a. Merupakan iuran atau pungutan yang diperoleh dari masyarakat.
- b. Dipungut atas dasar Undang-Undang dan peraturan yang berlaku.
- c. Dapat dipaksakan, bahkan dapat dikenakan sanksi bagi yang tidak membayar.
- d. Tidak menerima kontra prestasi secara langsung.
- e. Digunakan untuk membiayai pengeluaran umum pemerintah

Pajak daerah adalah iuran wajib masyarakat daerah atau kontribusi wajib masyarakat daerah kepada pemerintah daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang dapat dipaksakan berdasarkan undang-undang.

2) Jenis-Jenis Pajak Daerah

Berdasarkan UU No 28 Tahun 2009, tentang Pajak dan Retribusi Daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk memungut 5 (lima) jenis pajak provinsi dan 11 (sebelas) jenis pajak kabupaten/kota, yaitu:

(1) Pajak Provinsi

a. Pajak Kendaraan Bermotor

Objek pajak ini adalah kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor dan subjeknya adalah orang pribadi atau badan yang memiliki dan/atau menguasai kendaraan bermotor. Sedangkan yang menjadi wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang memiliki kendaraan bermotor. Dalam hal wajib pajaknya berupa badan maka kewajiban perpajakannya diwakili oleh pengurus atau kuasa badan tersebut.

b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor

Objek pajak ini adalah penyerahan kepemilikan kendaraan bermotor dan subjeknya adalah orang pribadi atau badan yang dapat menerima penyerahan kendaraan bermotor. Sedangkan yang menjadi wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menerima penyerahan kendaraan bermotor.

c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor

Objek pajak ini adalah bahan bakar kendaraan bermotor yang disediakan atau dianggap digunakan untuk kendaraan bermotor, termasuk bahan bakar yang digunakan untuk kendaraan di air. Kemudian, subjek pajak ini adalah konsumen bahan bakar kendaraan bermotor. Sedangkan yang menjadi wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan bahan bakar kendaraan bermotor.

d. Pajak Air Permukaan

Objek pajak ini adalah pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan dan subjeknya adalah orang pribadi atau badan yang dapat melakukan pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan. Sedangkan yang menjadi wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan.

e. Pajak Rokok

Objek pajak ini adalah konsumsi rokok dan subjeknya adalah konsumen rokok. Sedangkan yang menjadi wajib pajaknya adalah pengusaha pabrik rokok/produsen dan importir rokok yang memiliki izin berupa Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai.

(2) Pajak Kabupaten/Kota

a. Pajak Hotel

Objek pajak ini adalah pelayanan yang disediakan oleh hotel dengan pembayaran termasuk jasa penunjang sebagai kelengkapan hotel yang sifatnya memberikan kemudahan dan kenyamanan, termasuk fasilitas olah raga dan hiburan. Kemudian subjek pajak ini adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pembayaran kepada orang pribadi atau badan yang mengusahakan hotel..

b. Pajak Restoran

Objek pajak ini adalah pelayanan yang disediakan oleh restoran dan subjeknya adalah orang pribadi atau badan yang membeli makanan dan/atau minuman dari restoran. Sedangkan yang menjadi wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang mengusahakan restoran.

c. Pajak Hiburan

Objek pajak ini adalah jasa penyelenggaraan hiburan dengan dipungut bayaran dan subjeknya adalah orang pribadi atau badan yang menikmati hiburan. Sedangkan yang menjadi wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan hiburan.

d. Pajak Reklame

Objek pajak ini adalah semua penyelenggaraan reklame dan subjeknya adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan reklame. Sedangkan yang menjadi wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan reklame.

e. Pajak Penerangan Jalan

Objek pajak ini adalah penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun yang diperoleh dari sumber lain dan subjeknya adalah orang pribadi atau badan yang dapat menggunakan tenaga listrik. Sedangkan yang menjadi wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan tenaga listrik. Dalam hal tenaga listrik disediakan oleh sumber lain, maka yang menjadi wajib pajaknya adalah penyedia tenaga listrik.

f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan

Objek pajak ini adalah kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan dan subjeknya adalah orang pribadi atau badan yang dapat mengambil mineral bukan logam dan batuan. Sedangkan yang menjadi wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang mengambil mineral bukan logam dan batuan.

g. Pajak Parkir

Objek pajak ini adalah penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor.

h. Pajak Air Tanah

Objek pajak ini adalah pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah dan subjeknya adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah. Sedangkan yang

menjadi wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah.

i. Pajak Sarang Burung Walet

Objek pajak ini adalah pengambilan dan/atau pengusahaan sarang burung walet dan subjeknya adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/atau mengusahakan sarang burung walet. Sedangkan yang menjadi wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/atau mengusahakan sarang burung walet.

j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan

Objek pajak ini adalah bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan. Subjek pajak ini adalah orang pribadi atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan. Sedangkan yang menjadi wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan.

k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

Objek pajak ini adalah perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan dan subjeknya adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh hak atas tanah dan/atau bangunan. Sedangkan yang menjadi wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh hak atas tanah dan/atau bangunan.

2. RETRIBUSI DAERAH

1) Pengertian Retribusi Daerah

Retribusi daerah adalah iuran yang diterima dari masyarakat, atas penggunaan beberapa asset daerah, dan mendapatkan imbalan secara langsung, dipungut berdasarkan Undang-Undang dan peraturan pemerintah dan peraturan daerah, digunakan dalam rangka untuk pembangunan daerah guna terwujudnya kesejahteraan masyarakat daerah.

Apa yang terjadi saat ini adalah di mana hasil penerimaan pajak dan retribusi daerah belum dapat memberikan kontribusi yang sangat signifikan terhadap APBD daerah, Daerah masih sangat tergantung dengan bantuan Pemerintah yang dialokasikan dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, khususnya Kabupaten/Kota. Pemerintah berharap, kelakkemandirian pemerintah daerah dapat terwujud dalam memenuhi pendanaannya dalam APBD, sehingga ketergantungannya akan semakin berkurang lambat laun.

2) Jenis-Jenis Retribusi Daerah

Berdasarkan Undang-Undang 28 Tahun 2009, tentang Pajak dan Retribusi Daerah pemerintah daerah diberi kewenangan untuk memungut 3 (tiga) objek retribusi, yaitu: (1) Retribusi Jasa Umum, (2) Retribusi Jasa Usaha, dan (3) Retribusi Perizinan Tertentu.

(1) Retribusi Jasa Umum

Merupakan retribusi yang dikenakan atas jasa umum. Subjek retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan. Objek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Sedangkan wajib retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi jasa umum.

Retribusi jasa umum dapat terdiri dari:

a. Retribusi Pelayanan Kesehatan

Objek retribusi pelayanan kesehatan adalah pelayanan kesehatan di puskesmas, puskesmas keliling, puskesmas pembantu, balai pengobatan, rumah sakit umum daerah, dan tempat pelayanan kesehatan lainnya yang sejenis yang dimiliki dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah, kecuali pelayanan pendaftaran. Dikecualikan dari objek retribusi pelayanan kesehatan adalah pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan

Objek retribusi pelayanan persampahan/kebersihan adalah