

# **PENGANGGARAN KEUANGAN DAERAH**

**Teoretis - Legalitas - Empiris**

**Rachmat, Haji Basuki (1955 – ...)**

Penganggaran keuangan daerah: teoretis, legalitas, empiris/ penulis, Basuki Rachmat; penyunting Adnan Abi Wildan. -- Sumedang: Alqaprint Jatnangor, 2016.

xii + 272 hlm.

Bibliografi, hlm. 269; 24,5 cm

ISBN 978-602-6408-03-7

1. Keuangan Daerah.            I. Rachmat, Basuki  
II. Wildan, Adnan Abi

## **Pasal 72**

### **Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

H. BASUKI RACHMAT

# **PENGANGGARAN KEUANGAN DAERAH**

**Teoretis - Legalitas - Empiris**

ALQAPRINT JATINANGOR

Cakrawala Baru Dunia Buku



16. 103

*Penganggaran Keuangan Daerah:  
Teoretis, Legalitas, Empiris*

© H. Basuki Rachmat, S.E., M.M.

---

Penyunting, Adnan Abi Wildan  
Setting/Cover, Wawan Kurniawan

---

Diterbitkan oleh  
ALQAPRINT JATINANGOR - Anggota Ikapi  
Jalan Cibeusi Kawasan Pendidikan Jatinangor  
Telp./Faks. (022) 778 16 45  
Sumedang 45363 / Bandung 40600  
e-mail: [alqaprint@yahoo.co.id](mailto:alqaprint@yahoo.co.id)

---

Cetakan Pertama,  
Zulhijah 1437 H./September 2016

---

## KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur, ke hadirat Allah SWT, di mana penyusun telah dapat menyelesaikan penyusunan buku literatur bahan ajar yang berjudul *Penganggaran Keuangan Daerah: Teoretis, Legalitas, Empiris*. Buku literatur ini penulis susun terinspirasi dengan berbagai teori dari para pakar yang mendalami Ilmu Pengelolaan Keuangan Daerah, dan beberapa pedoman teknis yang dikeluarkan/ditetapkan oleh pemerintah melalui peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, dan peraturan daerah, serta Surat Edaran Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara dari Kementerian Keuangan terkait dengan pengelolaan keuangan daerah.

Tersusunnya buku ini, berkat dukungan dari berbagai pihak, yang telah mendukung penyusunan buku literatur ini. Penyusun sadari, bahwa buku ini masih banyak kekurangan di sana-sini, sehingga penyusun mengharapkan partisipasi dari semua pihak untuk kiranya dapat memberikan masukan yang berarti, bagi perbaikan buku literatur ini pada kemudian hari.

Semoga buku literatur dapat bermanfaat bagi peserta didik untuk dapat memperdalam ilmu dibidang manajemen pengelolaan keuangan daerah. Tak lupa penyusun ucapkan terima-kasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak Rektor IPDN, yang telah memberikan kepercayaan kepada penyusun, untuk melakukan tugas-tugas dalam penyusunan buku literatur ini;
2. Bapak Pembantu Rektor Bidang Akademik, yang selalu mendukung untuk menyusun buku literatur ini;
3. Bapak Kepala Biro Akedemik (Biro I); yang telah memberikan kesempatan penyusun untuk melakukan tugas penyusunan buku literatur ini;
4. Bapak Kepala Bagian Akademik beserta jajarannya, yang telah banyak membantu, hingga buku literatur ini dapat penyusun selesaikan tepat waktu;

5. Kepada semua pihak yang tidak dapat penyusun sebutkan, satu per satu, atas segala bantuannya baik berupa moril maupun materil, sehingga buku ini dapat disusun tepat waktu;
6. Kepada rekan-rekan tenaga pengajar, yang telah memberikan dukungan secara moril, hingga tersusunnya buku literatur ini;
7. Kepada Keluarga Besar IPDN, keluarga besar penyusun yang telah memberikan dukungan yang terhingga, sehingga buku literatur ini dapat diselesaikan tepat waktu.

Semoga buku ini membawa khazanah ilmu serta bermanfaat bagi semua pihak.

***Penyusun***

## DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	v
Daftar Isi .....	vii
<b>BAB I    PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.1.1 Prinsip Dasar Manajemen Keuangan Sektor Publik.....	1
1.1.2 Reformasi Manajemen Keuangan Sektor Publik....	4
1.1.3 Proses Perencanaan dan Penganggaran .....	5
1.1.4 Kelembagaan Pengelolaan Keuangan Daerah.....	7
1.2 Desentralisasi Fiskal .....	8
1.2.1 Pengertian dan Prinsip Dasar Desentralisasi Fiskal .....	8
1.2.2 Kewenangan Perpajakan Daerah .....	8
1.3 Fungsi, Manfaat, dan Tipe Anggaran .....	9
1.3.1 Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2003 .....	9
1.3.2 Manfaat Anggaran .....	11
1.3.3 Tipe Anggaran.....	12
1.4 Sistem Penganggaran .....	13
1.5 APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) .....	39
1.5.1 Peran APBD terhadap Perekonomian Daerah.....	40
1.5.2 Kebijakan Penganggaran Daerah .....	40
1.5.3 Yang Memengaruhi Kebijakan Anggaran Daerah .....	42
1.6 Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran .....	45
1.7 Penganggaran Daerah.....	47
1.8 Kerangka Regulasi .....	50

1.8.1	UU No. 17 Tahun 2003 .....	52
1.8.2	Kerangka Regulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional .....	54
1.9	Siklus Anggaran .....	60
<b>BAB II</b>	<b>SUMBER PENERIMAAN DAERAH .....</b>	<b>65</b>
2.1	Latar Belakang.....	65
2.1.1	Pendapatan daerah.....	67
2.1.2	Jenis-Jenis Retribusi Daerah .....	74
2.1.3	Retribusi Jasa Usaha .....	77
2.2	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan .....	81
2.3	Lain-lain PAD yang Sah .....	82
2.4	Dana Perimbangan .....	82
2.4.1	Pengertian Dana Perimbangan .....	82
2.4.2	Pengertian Dana Bagi Hasil.....	83
2.5	Dana Alokasi Umum.....	99
2.6	Dana Alokasi Khusus (DAK) .....	102
2.7	Dana transfer lainnya (Dana OTSUS, Dana Penyesuaian, Dana Bos, DID, TPG, dan Dana TAMSIL Guru).....	106
2.8	Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah .....	111
<b>BAB III</b>	<b>ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) .....</b>	<b>113</b>
3.1	Latar Belakang.....	113
3.1.1	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) .....	113
3.1.2	Kajian Teori yang Dikemukakan Oleh Beberapa Ahli .....	114
3.1.3	Kajian normatif .....	115
3.1.4	Struktur APBD.....	115
3.1.5	Anggaran Belanja Langsung .....	122
3.1.6	Belanja tidak Langsung .....	122
3.2	Siklus Belanja .....	126

3.2.1	Realisasi Anggaran Belanja .....	129
3.2.2	Pelaksanaan Belanja dan Anggaran Kas.....	130
3.3	Penyusunan Rencana Strategis dan Rencana Kerja SKPD.....	131
3.3.1	Teknokratis dan Strategis.....	132
3.3.2	Demokratis dan Partisipatif .....	133
3.3.3	Politik.....	134
3.4	Proses dan Mekanisme Penyusunan Renstra SKPD .....	135
3.4.1	Alur dan Mekanisme Renstra SKPD .....	136
3.4.2	Landasan Penyusunan Renstra SKPD (Permendagri No. 54 Tahun 2010).....	137
3.4.3	Tahapan Penyusunan Renstra SKPD.....	138
3.4.4	Identifikasi Kondisi Umum, Analisis Potensi dan Permasalahan SKPD.....	138
3.5	Analisis SWOT .....	139
3.5.1	Perumusan Visi, Misi, dan Isu Strategis .....	141
3.5.1	Konsep Visi dan Misi SKPD.....	143
3.5.2	Visi dan Misi SKPD .....	144
3.5.3	Perumusan Visi dan Misi terhadap Strategi Organisasi .....	145
3.6	Rencana Program, Kegiatan, Indikator Kinerja dan Pendanaan (Pagu) Indikatif .....	147
3.7	Penyusunan Rencana Kerja SKPD.....	148
3.7.1	Pendahuluan.....	148
3.7.2	Tujuan Penyusunan SKPD .....	149
3.7.3	Prinsip-Prinsip Penyusunan Rancangan Renja SKPD.....	149
3.7.4	Tahapan Penyusunan Renja SKPD.....	150
3.7.5	Pembahasan Rancangan Renja SKPD pada Forum SKPD .....	152
3.7.6	Verifikasi Rancangan Renja SKPD Hasil Pembahasan pada Forum SKPD .....	153
3.7.7	Penyusunan Rancangan Akhir Renja SKPD .....	153

3.7.8	Verifikasi Rancangan Akhir Renja SKPD .....	153
3.7.9	Penetapan Renja SKPD.....	154
3.8	Mekanisme dan Proses Penyusunan APBD.....	154
3.8.1	Tahap 1: Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA).....	159
3.8.2	Tahap 2: Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS).....	160
3.8.3	Tahap 3: Kepala Daerah Menyiapkan dan Menerbitkan serta Menetapkan Surat Edaran (SE) Kepala Daerah tentang Pedoman Penyusunan RKA SKPD. ....	160
3.8.4	Tahap 4: Setiap SKPD Melakukan Penyusunan RKA SKPD .....	164
3.8.6	Penyiapan Bahan bagi Penyusunan Raperda APBD .....	179
<b>BAB IV</b>	<b>PENYUSUNAN DPA SKPD, PPKD, DAN ANGGARAN KAS PEMDA .....</b>	<b>183</b>
4.1	Latar Belakang.....	183
4.1.1	Dokumen Pelaksanaan Anggaran .....	183
4.1.2	Pengertian DPA .....	183
4.1.3	Penyusunan DPA .....	184
4.2	Penyusunan DPA SKPD.....	184
4.3	Penyusunan DPA PPKD.....	198
4.3	Anggaran Kas Pemda.....	209
4.3.1	Sumber dan Penggunaan Anggaran Kas .....	211
4.3.2	Manajemen Kas Daerah.....	211
<b>BAB V</b>	<b>PINJAMAN, OBLIGASI, INVESTASI .....</b>	<b>213</b>
	<b>DAN KERJASAMA PEMERINTAH DAERAH .....</b>	<b>213</b>
5.1	Latar Belakang.....	213
5.1.1	Pinjaman Daerah .....	213
5.1.2	Dasar Hukum dan Pengertian Pinjaman Daerah....	214
5.1.3	Jenis-Jenis Pinjaman Daerah dan Kriterianya .....	216

5.1.4	Prinsip Umum Pinjaman Daerah.....	217
5.1.5	Sumber-Sumber Pinjaman Daerah .....	218
5.1.6	Persyaratan Pinjaman Daerah.....	218
5.1.7	Prosedur Pinjaman Daerah .....	219
5.2	Pengertian Obligasi Daerah.....	222
5.2.1	Implementasi Obligasi Daerah di Indonesia .....	223
5.2.2	Dasar Hukum Obligasi Daerah .....	224
5.2.3	Karakteristik Obligasi Daerah.....	225
5.2.4	Kegiatan yang Dapat Dibiayai Obligasi Daerah .....	226
5.2.5	Pihak-Pihak yang Terkait dengan Obligasi Daerah .....	226
5.2.6	Proses Penerbitan Obligasi Daerah.....	229
5.3	Dana Cadangan .....	230
5.3.1	Pengantar .....	230
5.3.2	Pembentukan Dana Cadangan .....	230
5.3.3	Sumber dan Penempatan Dana Cadangan .....	231
5.3.4	Pembentukan Dana Cadangan dalam Praktik .....	232
5.3.5	Pengelolaan Dana Cadangan .....	233
5.3.6	Optimalisasi Pemanfaatan Dana Cadangan .....	235
5.3.7	Ilustrasi Pembentukan <i>Sinking Fund</i> .....	236
5.3.8	Pencairan Dana Cadangan .....	237
5.4	Investasi Daerah.....	238
5.4.1	Dasar Hukum Investasi Daerah.....	238
5.4.2	Definisi Investasi .....	238
5.4.3	Bentuk Investasi Daerah .....	239
5.4.4	Sumber Dana Investasi Daerah .....	241
5.4.5	Pengelolaan Investasi Daerah .....	241
5.5	Kerjasama Pemerintah Daerah .....	242
5.6	Analisis Pinjaman Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2011.....	249

<b>BAB VI BERBAGAI PERMASALAHAN PADA PENGANGGARAN DAERAH</b> .....	253
<b>6.1 Permasalahan dalam Penganggaran Daerah Setelah Era Reformasi Keuangan Daerah</b> .....	253
6.1.1 Dua Belas Permasalahan dalam Perencanaan dan Penganggaran di Daerah .....	253
6.1.2 Penyimpangan sejak Perencanaan Anggaran .....	258
<b>6.2 Beberapa Permasalahan Umum dalam Perencanaan APBD</b> .....	258
<b>6.3 Modus-Modus Korupsi yang Sering Dilakukan dalam Pelaksanaan APBD</b> .....	263
<b>6.4 Penyelewengan Dana APBD</b> .....	266
<b>Daftar Pustaka</b> .....	269

# Bab I

## PENDAHULUAN

### 1.1 LATAR BELAKANG

Sebelum kita membahas penganggaran daerah, perlu terlebih dahulu dipahami tentang Manajemen Keuangan Sektor Publik dengan berbagai aturan yang dijadikan dasar dalam pengelolaannya, dan Manajemen Keuangan Sektor Publik adalah proses kegiatan di dalam mengelola dan mengadministrasikan tahap-tahapan perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan, pertanggungjawaban dan pelaporan, serta pengendalian dan pengawasan internal pemerintah dan pemerintah daerah.

#### 1.1.1 PRINSIP DASAR MANAJEMEN KEUANGAN SEKTOR PUBLIK

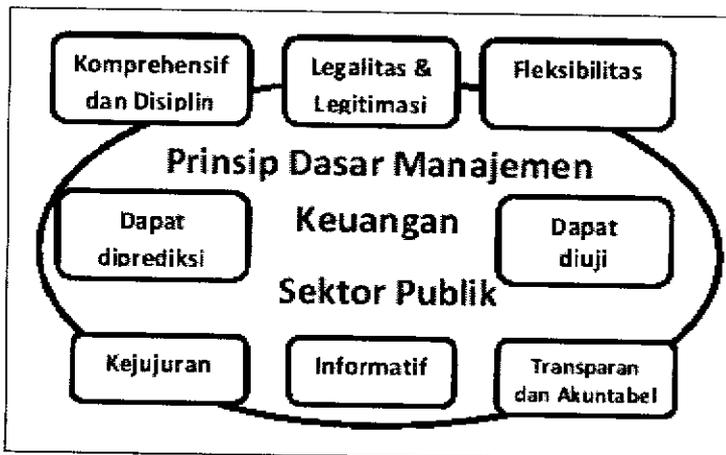
Secara umum proses manajemen keuangan di lingkungan Pemerintah Daerah mempunyai tujuan berupa terwujudnya praktik anggaran kinerja dengan baik dan terlaksananya pendanaan program-program dan kegiatan pemerintah dengan baik dan efisien. Manajemen Keuangan Sektor Publik memiliki spesifikasi khusus dan tujuan umum yang dijabarkan ke dalam tiga tujuan khusus meliputi:

1. Tercapainya disiplin fiskal yang telah ditetapkan;
2. Terlaksananya proses alokasi yang sesuai dengan tujuan strategis dan prioritas yang ditetapkan;
3. Terciptanya efisiensi dan efektivitas dalam penggunaan sumber daya pemerintahan Daerah.

Dari ke tiga unsur tersebut di atas merupakan kesatuan yang kait mengkait dan saling berhubungan serta memengaruhi satu sama lain. Pemerintah melakukan upaya secara komprehensif dengan berbagai pertimbangan secara strategis. Dan ini merupakan prinsip dasar dari cerminan praktik-praktik terbaik dari *best practices* di dalam pengelolaan keuangan Daerah.

Prinsip dasar manajemen sektor pemerintah dan pemerintah daerah dapat terlihat seperti siklus gambar di bawah ini.

Gambar 1.1



Sumber: Diktat Perencanaan dan Penganggaran Kementerian Keuangan tahun 2013.

Prinsip-prinsip dasar tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.

**a. Komprehensif dan Disiplin.**

Komprehensif, yang dimaksudkan dengan komprehensif disini, adalah di mana didalan penyusunan anggaran harus memerhatikan semua unsure yang terkait, hal ini sangat penting dikarenakan pengelolaan keuangan daerah sangat tergantung dari ketersediaan dana yang tersedia, serta kepatuhan dalam pelaksanaan berdasarkan apa yang telah disusun dan direncanakan serta ditetapkan di dalam dokumen APBD dan DPA.

**b. Legalitas dan Legitimasi.**

Legalitas dalam pengelolaan keuangan daerah, di mana yang dijadikan dasar dan pedoman pengelolaan adalah berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga merupakan produk hukum keuangan daerah, Di dalam pelaksanaannya harus mengikuti kaidah-kaidah aturan yang berlaku yang ditetapkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah.

**c. Legitimasi**

Legitimasi dalam arti bahwa tindakan atau segala kegiatan yang dilakukan mempunyai legitimasi dengan melibatkan unsure masyarakat di dalam proses penyusunan perencanaan dan penganggaran pada saat dilakukannya musrenbang.

**d. Fleksibilitas.**

Fleksibilitas, dengan memerhatikan kebutuhan semua pihak, dan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaannya, sehingga pada saat penyusunan penganggaran daerah harus fleksibel.

**e. Dapat diprediksi (*Predictability*)**

Dapat diprediksi, memerhatikan ketersediaan anggaran bukan saja dimensi untuk satu tahun anggaran tetapi mempunyai prediksi perkiraan anggaran hingga lima tahun ke depan, mengakibatkan di dalam format penyusunan dan pengalokasian anggaran ke dalam program dan kegiatan harus sangat cermat dan tepat dengan memerhatikan program dan kegiatan prioritas utama. Selain itu pemerintah Daerah juga wajib melihat seberapa besar potensi-potensi daerah yang dapat dijadikan penerimaan daerah yang akan berkontribusi terhadap pendapatan daerah serta pemerintah daerah juga harus memerhatikan kondisi stabilitas baik secara mikro dan makro perekonomian daerah.

**f. *Contestability (Dapat Diuji)***

*Contestability* Penyusunan program dan kegiatan merupakan program dan kegiatan prioritas kebutuhan daerah di dalam rangka mempercepat kesejahteraan masyarakat daerah.

**g. Kejujuran.**

Kejujuran Disaat proses dan mekanisme penyusunan anggaran harus dilakukan secara transparan dan bebas dari pengaruh pengaruh yang ingin mengarahkan proses penyusunan berpihak kepada satu kelompok tertentu dengan memerhatikan di dalam proses penganggaran daerah proyeksi pendapatan dan belanja berdasarkan data yang akurat dan akuntabel. Hal ini dilakukan agar dalam pelaksanaannya terhindar dari kegagalan.

**h. Informatif.**

Informasi, sejalan prinsip keterbukan, terkait pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah harus dapat memberikan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawaban kepada semua pihak, khususnya yang mempunyai kepentingan dengan penganggaran daerah, hal ini perlu dilakukan agar apa yang dianggarkan mempunyai nilai manfaat.

**i. Transparan dan Akuntabel.**

Pemerintah daerah di dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah harus transparans dan akuntabel, sehingga masyarakat merasa puas akan apa yang telah dilaksanakan oleh jajaran pemerintah daerah.

**1.1.2 REFORMASI MANAJEMEN KEUANGAN SEKTOR PUBLIK**

Sebelum adanya reformasi keuangan, manajemen keuangan sektor publik menampakkan kondisi sebagai berikut.

- a. Mekanisme dan proses Proses disaat penyusunan perencanaan dan penganggaran tidak berdasarkan kepada kebutuhan riil, dan hanya memperhatikan kondisi tahun-tahun sebelumnya, sehingga tidak sesuai dengan kondisi apa yang ada kebutuhan masyarakat secara riil.
- b. Berfokus hanya kepada bagaimana menghabiskan anggaran berdasarkan pagu tersedia, dan tidak memerhatikan efisiensi dan efektivitas dalam penggunaan anggaran sehingga manfaatnya tidak tercapai.
- c. dalam penyusunan anggaran hanya berfokus kepada pencapaian proyek-proyek jangka pendek yang sifatnya tahunan dan bersifat parsial belum memerhatikan program jangka menengah dan jangka panjang yang tercantum di dalam visi dan misi pemerintahan daerah secara benar yang telah ditetapkan.
- d. Di dalam penetapan anggaran dipengaruhi oleh kepentingan elit-elit politik saja. sehingga keberpihakkan hanya kepada penguasa dan bagaimana kehendaknya saja, dan tidak memerhatikan aspirasi masyarakat atau fakta-fakta yang terjadi pada masyarakat, sehingga masyarakat tidak merasakan manfaat dari pembangunan yang dilaksanakan dan berakibat timbulnya kesenjangan ekonomi dan berakibat kepada banyaknya pengangguran yang berakibat tingginya angka kemiskinan di daerah.
- f. dalam pelaksanaan APBD sering dilakukan pada posisi akhir tahun anggaran, sehingga kesan sangat tergesa-gesa dan berakibat sering terjadi penyimpangan dalam pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.
- g. Terjadinya pemangkasan anggaran secara mendadak. Yang diakibatkan ketidakpastian dalam sektor penerimaan daerah, hal

ini dikarenakan terlalu tingginya target yang dicanangkan dalam penyusunan pedapatan daerah.

- h. Jarang adanya evaluasi atas peraturan dan kebijakan yang telah dilakukan secara benar, sehingga berakibat kurang pas dalam menentukan kebijakan selanjutnya.
- y. Lemahnya integrasi antara level kebijakan dengan sumber daya yang dipunyai, dengan operasional yang akan dilaksanakan.
- k. Tugas-tugas yang menjadi beban satuan kerja pemerintah daerah belum pas, sehingga menimbulkan kesulitan dalam pencapaian visi dan misi pemerintah daerah dan pelaksanaan program dan kegiatan sangat sulit untuk diwujudkan berdasarkan visi dan misi dimaksud.

Atas dasar berbagai permasalahan tersebut, pemerintah melakukan kebijakan dengan menetapkan tiga paket undang-undang dengan peraturan pelaksanaannya, yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pertanggungjawaban pengelolaan Keuangan Negara. Menteri Dalam Negeri membuat dan menetapkan pedoman pengelolaan keuangan daerah, yang dapat dijadikan pedoman teknis di dalam pengelolaan keuangan daerah.

### **1.1.3 PROSES PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN**

Pada proses penyusunan perencanaan dan penganggaran di mana masyarakat selalu dilibatkan, hal ini dikarenakan masyarakat sebagai yang memiliki kepentingan dalam pembangunan. Keterlibatan masyarakat tersebut dapat memberikan informasi dan ide-ide serta gagasan sesuai dengan kepentingannya dan juga merupakan kepentingan pemerintah. Pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah tentunya harus diiringi dengan pemahaman yang sama mengenai sejumlah aturan dan petunjuk pelaksanaan pengelolaan anggaran negara yang transparan dan bertanggung jawab. Upaya pemerintah daerah untuk dapat memberikan pemahaman terkait proses perencanaan dan penganggaran, adalah dengan meningkatkan kualitas aparatur pemerintah yang akan mampu menyelesaikan berbagai permasalahan dalam menjalankan tugas-tugasnya sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat di dalam memberikan pelayanan yang terbaik. Untuk tercapainya peningkatan kemampuan aparatur pemerintah daerah diperlukan kerja keras dari semua pihak, khususnya pemerintah daerah dan jajarannya.

Kemampuan pengelolaan keuangan daerah sangat diperlukan, seiring adanya perkembangan jaman dan pengaruh globalisasi serta tuntutan masyarakat yang semakin tinggi. Dinamisnya hubungan keuangan Pusat dan Daerah juga memengaruhi sistem pengelolaan keuangan daerah.

Penerapan desentralisasi fiskal, tindak lanjut pemberian kewenangan dari pemerintah kepada pemerintah daerah, menuntut pemerintah daerah harus lebih konsisten di dalam menggali potensi-potensi sumber-sumber pendapatan daerah, agar pemerintah daerah dengan adanya desentralisasi fiskal, dapat lebih leluasa melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat daerah guna terwujudnya kesejahteraan masyarakat yang diidamkan oleh semua pihak.

Untuk menjaga kerangka ekonomi daerah dan menjamin keberlangsungan hidup bernegara, melalui pengelolaan keuangan daerah, secara umum pemerintah daerah memiliki tiga fungsi utama di dalam menstabilkan perekonomian yaitu:

#### **1. Fungsi alokasi**

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 swasta dan barang publik.

#### **2. Fungsi distribusi**

Fungsi distribusi merupakan upaya untuk memanfaatkan sumber-sumber potensi 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 kegiatan tersebut dapat dilakukan untuk memperbaiki keadaan pendapatan dari kelompok masyarakat miskin. Pemerintah dapat memengaruhi 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.

### 3. Fungsi stabilisasi

Pada fungsi stabilisasi, digunakan untuk meredam guncangan ekonomi seperti inflasi dan pengangguran baik pada jangka pendek maupun jangka panjang. (Sumber: Diklat Perencanaan dan Penganggaran Kementerian Keuangan 2013).

#### 1.1.4 KELEMBAGAAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

##### Struktur Pengelolaan Keuangan Daerah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006, yang diperbaharui melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 55 Tahun 2008, kepala daerah selaku pemegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah juga pemegang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan daerah. Selanjutnya kekuasaan tersebut dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola keuangandaerah dan dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah di bawah koordinasi Sekretaris Daerah.

Selanjutnya kekuasaan tersebut dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola keuangan daerah dan dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah di bawah koordinasi Sekretaris Daerah. Pemisahan ini akan memberikan kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme *checks and balances* serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006, pengelolaan keuangan daerah, merupakan bagian dari keuangan Negara, atau subsistem dari sistem pengelolaan keuangan Negara, Pengelolaan Keuangan Daerah, merupakan elemen utama bagi pemerintah daerah, di dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Dan Pengelolaan Keuangan Daerah juga merupakan pilar utama yang sangat penting, di dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah harus transparan, akuntabel, dan partisipatif.

## 1.2 DESENTRALISASI FISKAL

### 1.2.1 PENGERTIAN DAN PRINSIP DASAR DESENTRALISASI FISKAL

Desentralisasi fiskal menurut Davey (2003) adalah pembagian pendapatan dan belanja negara antar tingkatan pemerintahan dan keleluasaan yang diberikan kepada pemerintah daerah dan regional untuk menetapkan anggaran dengan cara membebaskan pajak dan retribusi serta alokasi sumber daya. Dari pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi fiskal adalah bagian dari sistem desentralisasi dan merupakan penyerahan kewenangan fiskal kepada daerah otonom, antara lain dapat meliputi:

- a. Kewenangan Perpajakan (*local taxing power*)
- b. Keleluasaan untuk Belanja (*expenditure assignment*)
- c. Perencanaan, Penetapan dan Pelaksanaan Anggaran (*Budget Discretion*)
- d. Keleluasaan untuk mendanai investasi dengan melakukan peminjaman, kerjasama pendanaan dengan pihak lain dan lain-lain.

### 1.2.2 KEWENANGAN PERPAJAKAN DAERAH

Desentralisasi fiskal dalam bentuk pemberian kewenangan perpajakan kepada daerah otonom di Indonesia berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 tentang pajak dan retribusi daerah. Undang-undang ini menggantikan UU No. 34 Tahun 2000 yang pada hakekatnya mengandung makna berbagai kewenangan pajak dan retribusi daerah. Pada UU No. 28 Tahun 2009, terdapat Pajak Kabupaten/Kota dan Pajak Propinsi yang bersifat *closedlist* yang berarti hanya pajak tersebut yang boleh dipungut/dikelola oleh pemerintah daerah. Selain itu ada kewenangan pemungutan retribusi daerah yang terdiri dari retribusi jasa usaha, jasa umum, dan retribusi perizinan tertentu.

Kewenangan Pemerintah Daerah terkait pajak dan retribusi, tidak hanya dalam pengelolaan, tetapi juga dalam menetapkan tarif pajak dan tarif retribusi terkait.

#### a. Sistem Pemungutan

1. Mengubah sistem pemungutan pajak dan retribusi daerah
2. Memperluas objek pajak daerah dan retribusi daerah
3. Menambah jenis pajak daerah dan retribusi daerah
4. Menaikkan tarif maksimal beberapa jenis pajak daerah
5. Memberikan diskresi penetapan tarif pajak kepada daerah

**b. Sistem Pengawasan**

1. Mengubah sistem pengawasan
2. Menegakan sanksi bagi yang melanggar ketentuan PDRB

**c. Sistem Pengelolaan**

1. Bagi hasil pajak provinsi
2. Earmarking
3. Insentif pemingutan

Sumber: TOT KKD/KKDK, 2010.

UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, di mana mengatur tentang pendapatan daerah dari Dana Transfer (Dana Bagi Hasil/DBH, Dana Alokasi Umum/DAU, Dana Alokasi Khusus/DAK) sejalan dengan prinsip "*Money Follows Functions*".

Pemerintah daerah diberikan keleluasaan di dalam menggunakan DAU dan DBH, sesuai prinsip desentralisasi fiskal di mana pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola keuangan daerah berdasarkan adanya kepastian pendapatan daerah. Selain dana DAU dan DAK, juga adanya dana yang ditransfer dari pemerintah kepada pemerintah daerah yang meliputi:

- Dana Otonomi Khusus, untuk provinsi Papua, berdasarkan UU No. 35 Tahun 2008. Yang merupakan pengganti UU No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001, tentang otonomi khusus bagi Provinsi Papua menjadi UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- Dana penyesuaian adalah dana yang dialokasikan untuk membantu daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan tertentu Pemerintah dan DPR sesuai peraturan perundangan, yang terdiri atas dana insentif daerah, Dana Tambahan Penghasilan Guru Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD), dana-dana yang dialihkan dari Kementerian Pendidikan Nasional ke Transfer ke daerah, berupa Tunjangan Profesi Guru dan Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah, serta Kurang Bayar Dana Sarana dan Prasarana Infrastruktur Provinsi Papua Barat.

### **1.3 FUNGSI, MANFAAT, DAN TIPE ANGGARAN**

#### **1.3.1 BERDASARKAN UU NO. 17 TAHUN 2003**

APBN/APBD mempunyai fungsi-ungsi sebagai berikut.

- a. *Fungsi Otorisasi*: anggaran negara menjadi dasar untuk pelaksanaan alokasi pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.
- b. *Fungsi Perencanaan*: anggaran dapat dijadikan pedoman untuk merencanakan program dan kegiatan pada tahun anggaran tersebut dan tahun anggaran mendatang guna dapat mendukung kegiatan pembelajaran.
- c. *Fungsi Pengawasan*: pada fungsi pengawasan anggaran dapat digunakan sebagai pedoman di dalam mengukur keberhasilan pada tingkat pelaksanaan apakah sudah sesuai atau terjadi penyimpangan di dalam penggunaan anggaran yang telah dialokasikan, sehingga dapat dinilai akan kebenarannya.
- d. *Fungsi Alokasi*: di mana anggaran dapat dijadikan suatu pedoman untuk mengalokasikan berbagai sumber pendapatan untuk menyediakan pelayan masyarakat.
- e. *Fungsi Distribusi*: Pendapatan Negara dan daerah dari pajak dan bukan pajak tidak semua digunakan secara langsung untuk menyediakan pelayanan publik. Tetapi dapat juga didistribusikan dalam bentuk dana subsidi dan dana pensiun. Pengeluaran pemerintah semacam ini disebut transfer payment.  
Pengeluaran ini ditujukan untuk di antaranya untuk mengurangi disparitas dengan menglokasikan anggaran pada kelompok yang berpendapatan rendah (*pro poor*)
- f. *Fungsi Stabilisasi*: Fungsi stabilisasi APBD adalah dengan besaran alokasi berdasarkan kebutuhan dapat menstabilkan fluktuasi harga dan sehingga dapat mengurangi kondisi eksternalitas secara ekonomi dan dapat mewujudkan terciptanya lapangan kerja bagi masyarakat.
- g. Pedoman kerja, Sebagai pedoman kerja anggaran adalah sebuah rencana kerja pemerintah dan pemerintah daerah disusun dan direncanakan secara sistematis dan dinyatakan dalam bentuk moneter. Di mana dalam penyusunan anggaran yang dijadikan dasar adalah pengalaman masa lalu untuk dapat dijadikan penaksiran masa yang akan datang, sehingga anggaran merupakan pedoman kerja utama bagi para pejabat pengelola keuangan pemerintah dan pemerintah daerah.
- h. *Fungsi Koordinasi*, Anggaran merupakan alat koordinasi baik secara individu maupun kelompok guna tercapainya kesepakatan

dan keselarasan dalam melakukan pelaksanaan kegiatan dengan dukungan anggaran yang tersedia, sehingga dapat tercapainya tujuan yang diharapkan bersama.

- i. **Fungsi pengendalian**, Tanpa dukungan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah tidak dapat melakukan pembelajaran, dan anggaran juga merupakan sebagai alat pengendalian di dalam melakukan pengeluaran atas membiayai pengeluaran pada sektor belanja publik, dengan anggaran juga dapat mengendalikan pemborosan pemborosan pengeluaran, sehingga dapat dijadikan alat untuk membatasi kekuasaan dalam pelaksanaannya.
- y. **Fungsi kebijakan fiskal**, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukandapat dipertanggung jawabkan kepada publik. Tanpa anggaran, pemerintah tidak dapat mengendalikan pemborosan-pemborosan pengeluaran. Anggaran sektor publik dapat digunakan untuk mengendalikan (membatasi kekuasaan) eksekutif.
- 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 (legeslatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi anggaran. Kinerja manajer publik dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan.

### 1.3.2 MANFAAT ANGGARAN

Menurut Marconi dan Siegel (1983) dalam Hehanusa (2003: 406-407) manfa 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 di masa yang akan datang.

- b. Anggaran merupakan gambaran tentang prioritas alokasi sumber daya yang dimiliki karena dapat bertindak sebagai *blue print* 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 memengaruhi dan memotivasi manajer dan karyawan untuk bekerja dengan konsisten, efektif dan efisien dalam kondisi kesesuaian tujuan antara tujuan perusahaan dengan tujuan karyawan.

### 1.3.3 TIPE ANGGARAN

#### 1. *Ceiling Budget*

Tipe anggaran yang dipakai untuk tujuan-tujuan pengawasan dinamakan *Ceiling Budget*. Anggaran jenis ini mengawasi suatu instansi secara langsung dengan cara menentukan batas-batas pengeluaran melalui peraturan penggunaan/pemberian, atau secara tidak langsung dengan cara membatasi penghasilan instansi pada sumber yang diketahui dan jumlah yang terbatas.

#### 2. *Line-Item Budget*

Tipe ini menggolongkan pengeluaran-pengeluaran berdasarkan jenis, digunakan untuk mengawasi jenis-jenis pengeluaran dan juga jumlah totalnya”

#### 3. *Performance and Program Budgets*

Tipe ini berguna untuk menspesifikasi aktivitas-aktivitas atau program-program berdasarkan mana dana digunakan, dan dengan cara demikian membantu dalam evaluasinya. Dengan cara memisahkan pengeluaran-pengeluaran berdasarkan fungsi (seperti kesehatan atau keamanan publik) atau berdasarkan jenis pengeluaran (seperti kepegawaian dan peralatan) atau berdasarkan sumber penghasilan seperti pajak kekayaan atau biaya-biaya pemakaian (*user fees*), para administrator dan para anggota legislatif

bisa mendapatkan laporan-laporan yang tepat mengenai transaksi-transaksi keuangan, untuk mempertahankan baik efisiensi ke dalam maupun pengawasan dari luar.

#### 1.4 SISTEM PENGANGGARAN

Sebelum reformasi keuangan daerah, sistem penganggaran, masih menggunakan sistem penganggaran tradisional (*line-item/object of expenditure budget*) yaitu pendekatan penganggaran dengan pendekatan pos belanja, penyusunannya tidak berdasarkan kepada pemikiran dan analisis dari rangkaian kegiatan yang harus dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan yang ditetapkan sebelumnya. Penekanannya lebih dititik beratkan kepada kebutuhan belanja/pengeluaran dan perhatiannya ditekankan kepada bagaimana mempertanggungjawabkan atas pelaksanaan anggaran yang digunakannya.

Distribusi dan pengalokasian anggaran hanya sebatas kepada jatah atau pagu yang harus diberikan kepada setiap SKPD. Sebelum reformasi keuangan daerah dikenal adanya belanja rutin dan belanja pembangunan, hal ini dapat menyebabkan adanya dua lisme pembiayaan dalam pelaksanaan kegiatan, sehingga timbulnya inefisiensi dalam penggunaan anggaran di daerah maupun di pusat. Tolok ukur keberhasilan kerja adalah apabila anggaran yang disediakan atau dialokasikan dapat direalisasi secara penuh/digunakan sampai 100 %, maka pelaksanaan kegiatan dapat dikatakan berhasil.

Anggaran *tradisional* menampilkan anggaran dalam perspektif sifat dasar (*nature*) dari sebuah pengeluaran atau belanja. Ciri kedua adalah penggunaan konsep inkrementalisme, yaitu jumlah anggaran tahun tertentu dihitung berdasarkan jumlah tahun sebelumnya dengan tingkat kenaikan tertentu.

Reformasi Keuangan Negara dan Daerah dengan ditetapkannya 3 paket Undang-Undang tentang Keuangan Negara dan Daerah, yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara, maka sistem penganggaran diberlakukannya sistem penganggaran dengan pendekatan:

1. Penganggaran Terpadu;
2. Penganggaran Berbasis Kinerja, dan
3. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM).

### **AD.1. PENERAPAN PENGANGGARAN SECARA TERPADU**

dengan pendekatan ini, semua kegiatan instansi pemerintah disusun secara terpadu, termasuk mengintegrasikan anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Hal tersebut merupakan tahapan yang diperlukan sebagai bagian upaya jangka panjang untuk membawa penganggaran menjadi lebih transparan, dan memudahkan penyusunan dan pelaksanaan anggaran yang berorientasi kinerja.

dalam kaitan dengan menghitung biaya *input* dan menaksir kinerja program, sangat penting untuk mempertimbangkan secara simultan biaya secara keseluruhan, baik yang bersifat investasi maupun biaya yang bersifat operasional.

Pada anggaran secara terpadu, dipisahkan antara anggaran untuk pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dengan penganggaran yang sifatnya untuk mendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsi, contohnya: dulu adanya anggaran rutin dan pembangunan (DIP dan DIK). DIK merupakan daftar isian kegiatan yang dalamnya mengakomodir seluruh program dan kegiatan operasional rutin, sedangkan anggaran pembangunan diakomodir ke dalam dokumen perencanaan yang diberi nama Daftar Isian Proyek. Dalam pelaksanaan sering terjadi tumpang tindih pembiayaan sehingga terjadi pemborosan penggunaan anggaran, sehingga di era reformasi diambil kebijakan oleh pemerintah, dengan menggabungkan dua sistem anggaran tersebut dijadikan satu sistem penganggaran terpadu. Untuk dilakukan pola manajemen pengelolaan yang terpadu sehingga mudah dilakukan pengawasan dalam pengelolaannya, dengan berbagai instrumen di dalamnya.

### **AD.2. MEKANISME PENYUSUNAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA**

Proses penyusunan anggaran berubah dari sistem tradisional yang menggunakan pendekatan inkremental dan line item ke sistem anggaran kinerja. Pada sistem anggaran tradisional pertanggungjawaban ditekankan pada setiap input yang dialokasikan. Sedangkan pada sistem anggaran kinerja pertanggungjawaban tidak sekedar pada input tetapi juga pada output dan outcome.

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. Di mana mengutakan hasil kinerja 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-betul 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.

dalam pelaksanaannya, saat ini lebih difokuskan pada perencanaan berbasis kinerja (PBK), dan pendekatan anggaran terpadu dan KPJM, untuk penerapan PBK. Penerapan anggaran terpadu prasyarat bagi penerapan PBK. Adapun pendekatan KPJM merupakan jaminan kontinuitas penyediaan anggaran kegiatan, hal ini dikarenakan telah dirancang untuk tiga sampai lima tahun ke depan. Ciri utama penerapan anggaran berbasis kinerja (PBK) adalah anggaran yang disusun dengan memerhatikan 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 jабaran dari perencanaan jangka menengah daerah dan merupakan bagian dari jangka panjang daerah. Di mana 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-betul 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 memiliki tujuan:**

- 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 system penganggaran.

## 2. Ruang lingkup Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja meliputi:

- 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 mengenai 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 pijaknya adalah program/kegiatan hasil restrukturisasi yang dapat mengakomodir visi dn misi presiden terpilih, sebagaimana tertuang dalam RPJM Nasional.

## 3. Prinsip-Prinsip Penganggaran Berbasis Kinerja

Prinsip-prinsip yang digunakan dalam penganggaran berbasis kinerja meliputi:

- a. Alokasi anggaran yang disusun dalam dokumen rencana kerja dan anggaran, untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang efisien. Dalam hal ini, program/kegiatan harus diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang telah ditetapkan dalam rencana.
- b. Fleksibilitas pengelolaan anggaran untuk mencapai hasil dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*). Prinsip tersebut menggambarkan kelleluasaan manager unit kerja dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai keluaran sesuai rencana. Keleluasaan tersebut meliputi poenentuan cara dan tahapan suatu kegiatan untuk mencapai keluaran dan tahapan suatu kegiatan untuk mencapai keluaran dan hasilnya pada saat pelaksanaan tersebut meliputi penentuan cara dan tahapan suatu kegiatan untuk mencapai keluaran dan hasilnya pada saat pelaksanaan kegiatan. Cara dan tahapan kegiatan beserta alokasi anggaran pada saat perencanaan merupakan dasar dalam pelaksanaan kegiatan.
- c. *Money follow function, Function followed by structure.*  
*Money follow function* merupakan prinsip yang menggambarkan bahwa pengalokasian anggaran untuk mendanai suatu kegiatan di dasarkan pada tugas dan fungsi unit kerja sesuai maksud

pendiriannya. (biasa dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku). Lalu prinsip tersebut dikaitkan dengan prinsip *function followed by Structure*, yaitu suatu prinsip yang menggambarkan bahwa struktur organisasi yang dibentuk sesuai dengan fungsi yang diemban. Tugas dan fungsi suatu organisasi dibagi habis dalam unit-unit kerja yang ada dalam struktur organisasi, sehingga dapat dipastikan tidak terjadi duplikasi tugas dan fungsi.

#### 4. Komponen-Komponen dalam Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK)

Dalam penyusunan penganggaran berbasis kinerja memerlukan tiga komponen untuk masing-masing program dan kegiatan, hal ini diisyaratkan dalam pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga yang meliputi:

##### 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 penguji 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.

Dasar hukum yang digunakan untuk menyusun anggaran berbasis kinerja meliputi:

1. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
2. Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
3. Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).
4. Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 tentang Rencana Kerjadan Anggaran Kementerian/lembaga (RKA-KL)
5. Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah.

#### **5. Transparansi dan Akuntabilitas**

Dalam penyusunan dan penganggaran APBD berbasis kinerja yang perlu diperhatikan dan dipertimbangkan bahwa masyarakat merupakan tujuan dan sasaran awal dan akhir dari setiap pelaksanaan program dan kegiatan, sehingga masyarakat berhak mengetahui semua informasi yang jelas mengenai sasaran, tujuan dan hasil serta manfaat yang akan diperoleh dari setiap pelaksanaan program dan kegiatan yang dialokasikan pendanaannya melalui APBD, apakah aspirasi mereka telah tertampung dalam program dan kegiatan yang akan dilaksanakan, utamanya apakah kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat telah terakomodir.

Masyarakat juga berhak untuk memintakan pertanggungjawaban atas pelaksanaan program dan kegiatan dalam APBD, jadi prinsip transparan dan akuntabel dalam penyusunan dan pelaksanaan APBD berbasis kinerja sangat diutamakan, tidak ada yang disembunyikan setiap kepentingan hajat hidup masyarakat banyak.

Pemerintah Daerah harus menampung seluruh aspirasi masyarakat dengan memilah-memilah mana yang merupakan skala prioritas tinggi dan utama dan mana skala prioritas sedang dan rendah dari aspek program dan kegiatan yang masih dapat ditunda. Tentu semua ini diperlukan transparansi dalam merancang dan menyusun serta merencanakan dan mengalokasikan anggarannya dalam APBD, dengan melakukan terlebih dahulu musyawarah kerja pembangunan, baik pada tingkat desa, kecamatan, kabupaten/kota dan provinsi dan dilanjutkan pada tingkat Nasional.

**a. Disiplin**

Dalam menyusun dan merencanakan serta mengalokasikan setiap program dan kegiatan dalam APBD, diperlukan prediksi atau pun perkiraan kemampuan sumber-sumber penerimaan daerah yang akan dijadikan pendapatan daerah yang diperuntukkan untuk menyusun dan merencanakan program dan kegiatan. Perkiraan atau prediksi ini sangat diperlukan, karena perkiraan perkiraan secara terukur dibutuhkan dalam mengalokasikan anggaran setiap pos-pos atau pasal-pasal dalam program dan kegiatan 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 tanpadiskriminasi dalam pemberian pelayanan karena pendapatan daerah padahakekatnya diperoleh melalui peran serta masyarakat.

**c. Efisiensi dan efektivitas**

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

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*);
- c. Meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas unit dalam melaksanakan tugas dan pengelolaan anggaran (*more flexibility and accountability*).

Sumber: *Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK)*, Departemen Keuangan RI dan Bappenas, Tahun 2007.

### **AD.3. PENDEKATAN PENGANGGARAN DENGAN PERSPEKTIF JANGKA MENENGAH**

Penyusunan anggaran dengan perspektif jangka menengah memberikan kerangka yang menyeluruh, meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran, mengembangkan disiplin fiskal, mengarahkan alokasi sumber daya agar lebih rasional dan strategis, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah dengan pemberian pelayanan yang optimal dan lebih efisien.

Dengan melakukan proyeksi jangka menengah, dapat dikurangi ketidakpastian di masa yang akan datang dalam penyediaan dana untuk membiayai pelaksanaan berbagai inisiatif kebijakan baru dalam penganggaran tahunan tetap dimungkinkan, tetapi pada saat yang sama harus pula dihitung implikasi kebijakan baru tersebut dalam konteks keberlanjutan fiskal dalam jangka menengah (*medium term fiscal sustainability*). Cara ini juga memberikan peluang kepada SKPD dan PPKD untuk melakukan analisis apakah perlu melakukan perubahan terhadap kebijakan yang ada, termasuk menghentikan program-program yang tidak efektif, agar kebijakan-kebijakan baru dapat diakomodasikan.

Dengan memusatkan perhatian pada kebijakan-kebijakan yang dapat dibiayai, diharapkan dapat tercapainya disiplin fiskal, yang merupakan kunci bagi tingkat kepastian ketersediaan sumber daya untuk membiayai kebijakan-kebijakan prioritas.

Sebagai konsekuensi dari menempuh proses penganggaran dengan perspektif jangka menengah secara disiplin, manajemen mendapatkan imbalan dalam bentuk keleluasaan pada tahap implementasi dalam kerangka kinerja yang dijaga dengan ketat.

Perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah (anggaran) harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik, antara lain: akuntabilitas, transparansi, *value for money*, pengendalian, 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 fiskal (fiskal dicipline);*
5. *Menjamin adanya kesinambungan fiskal (fiskal sustainability).*

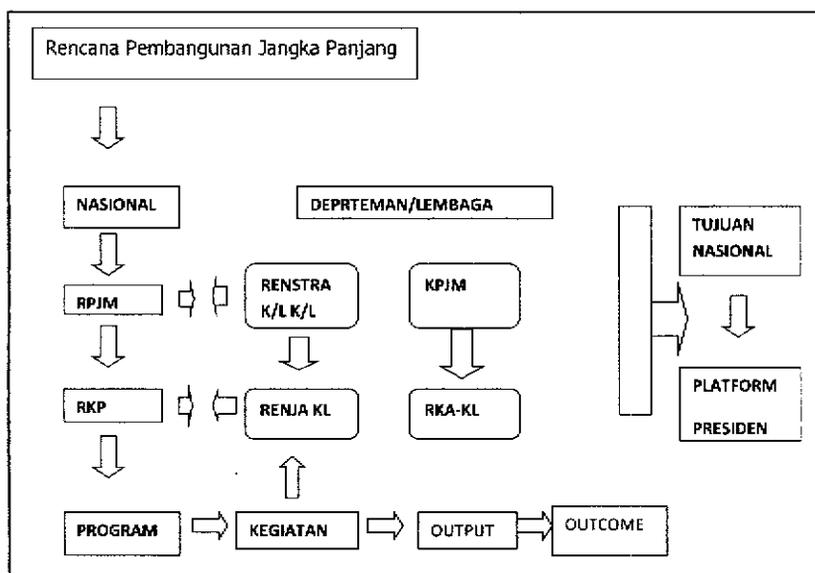
Proyeksi penganggaran jangka menengah, tingkat kepastian ketersediaan dana anggaran dimasa mendatang dapat dikurangi, baik dari sisi penyediaan kebutuhan dana untuk membiayai pelaksanaan berbagai inisiatif kebijakan prioritas baru maupun untuk terjaminnya keberlangsungan kebijakan prioritas baru maupun 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. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
2. UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaamn Pembangunan Nasional (SPPN)
3. Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 tentang Petunjuk Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga (RKA-KL).

**b. Kerangka KPJM**

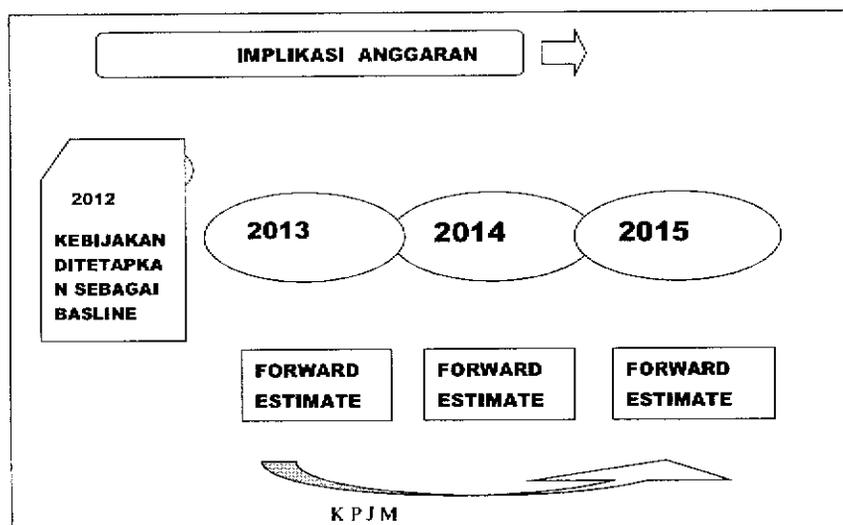
Kerangka KPJM berdasarkan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.



**Gambar 1.2 Kerangka KPJM**

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

Tersirat dalam kedua Undang-undang tersebut telah diatur mengenai mekanisme penyusunan rencana kerja nasional baik yang bersifat jangka panjang (20) tahun, jangka menengah 5 Tahun maupun jangka pendek 1 (satu) tahun. Sedang kan pemerintah daerah menyesuaikan dalam pelaksanaan penyusunan perencanaan penganggaran bagi daerahnya masing-masing, dengan mengacu kepada RPJP Nasional dan RPJPM Nasional. (Sumber: Pedoman Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) Kementerian Keuangan dan Bappenas Tahun 2009).



Gambar 1.3

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

Pada intinya KPJM adalah alat yang dapat digunakan oleh pembuat kebijakan dalam memotret implikasi kebijakan yang disusun dan ditetapkan terhadap dampak anggaran yang akan ditimbulkan pada tahun-tahun anggaran berikut. Misalnya pada tahun 2012 pemerintah menetapkan kebijakan A. untuk dilaksanakan dan direncanakan untuk dilanjutkan beberapa tahun ke depan. Setelah APBN 2012 ditetapkan maka besarnya alokasi anggaran untuk kebijakan A tersebut dijadikan *baseline* kebijakan dan indikasi pendanaannya untuk 3 tahun ke depan, yaitu 2013, 2014 dan 2015

### 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.

Perkiraan maju pada dasarnya mempresentasikan implikasi anggaran untuk sebuah kebijakan dikaitkan dengan pengeluaran-pengeluaran pada masa yang akan datang. Jika tidak ada kebijakan baru atau pun 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.

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

Tahun 2013 dan KPJM tahun 2014 – 2015.

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

Tahun 2014 dan KPJM 2015- 2017

2012	2013	2014	2015	2016	2017
Realisasi	Realisasi	APBN/APBD	Perkiraan Maju	Perkiraan Maju	Perkiraan Maju
t- 2	t- 1	T0	T + 1	T + 2	T + 3

**Gambar 1.4**

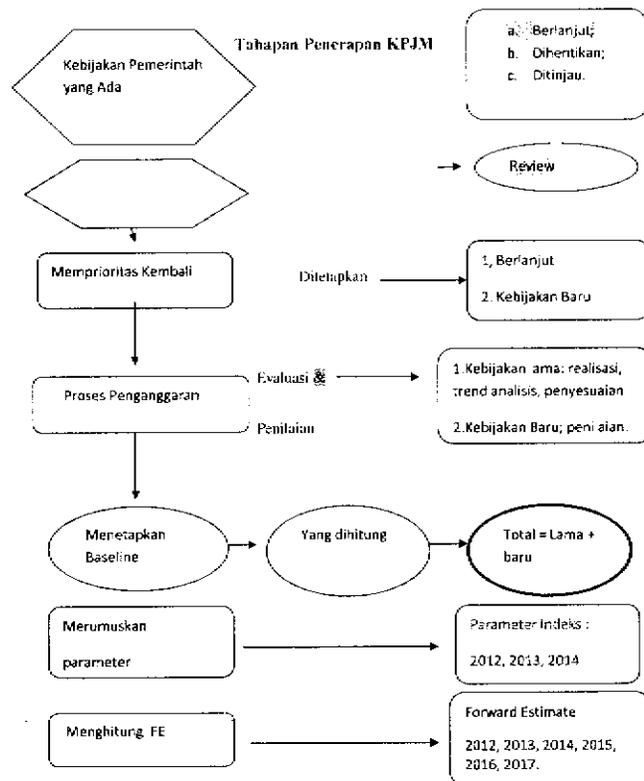
{Sumber: Pedoman Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), Kementerian Keuangan dan Bappenas tahun 2009).-

**d. Tahapan penerapan KPJM**

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 sistematis dan bersifat runtut (*sequential*) meliputi:

1. Evaluasi kebijakan berjalan;
2. Penyusunan Prioritas;
3. Proses Penganggaran;
4. Penetapan *baseline* anggaran;
5. Penetapan Parameter/indikator yang akan memengaruhi besaran alokasi;

## 6. Penetapan tiga tahun perkiraan maju.



**Gambar 1.5**

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

### f. Evaluasi Kebijakan berjalan

Evaluasi kebijakan merupakan prasyarat mutlak bagi implementasi KPJM. Hal ini terkait erat dengan penerapan paradigma rolling budget, Rolling budget dapat diimplementasikan dengan baik jika dalam proses perencanaan terdapat mekanisme dengan baik jika dalam proses perencanaan terdapat mekanisme untuk melakukan evaluasi terhadap kebijakan yang telah ditetapkan untuk mengetahui apakah pada tahun anggaran selanjutnya masih tetap dilaksanakan atau dihentikan.

Dalam melaksanakan evaluasi ini, pembuat kebijakan dapat menggunakan beberapa pendekatan dalam tujuan kebijakannya di antaranya:

1. Fokus pada kebijakan dengan alokasi anggaran yang sangat besar, bersifat sensitif, kompleks, dan mengandung risiko yang besar;

2. Kewajaran (*appropriateness*)

Kebijakan rencana didukung lingkungan yang kondusif dan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi unit kerja pemerintah yang melaksanakan;

3. Efektivitas

Menilai bagaimana rencana disusun dan penggunaan dana yang telah dialokasikan untuk menghasilkan *output* serta mencapai *outcome* secara riil;

4. Efisiensi

Menilai berapa besar anggaran yang digunakan untuk menghasilkan output dengan memerhatikan kualitas output yang dihasilkan;

5. Integrasi

Bagaimana menilai penciptaan sinergi dalam menyatukan berbagai program dan kegiatan yang mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut.

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 alignment*)

Memerhatikan 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. Disamping 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 agensi eksperimen (*eksperimental and quasi-eksperimental evaluation*)**

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 ketrampilan 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 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 tahaapan 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 menetaapkan *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 dan Pemerintah tidak memiliki kendali untuk memengaruhi 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 memerhatikan 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).

#### g. 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: 46)*

Tujuan dari penyusunan KPJM menurut World Bank adalah:

1. Memperbaiki keseimbangan makro ekonomi, terutama disiplin anggaran, dengan menyusun sebuah kerangka kerja sumber daya yang konsisten dan realistis;
2. Memperbaiki alokasi sumber daya terhadap prioritas strategis antar dan dalam sektor;
3. Meningkatkan komitmen terhadap perkiraan, baik dalam hal kebijakan maupun pendanaan sehingga unit pemerintahan dapat menyusun rencana dan program dapat dilanjutkan;
4. Memberikan batas anggaran yang tegas bagi unit-unit pemerintahan dan meningkatkan otonomi, yang pada akhirnya meningkatkan insentif bagi penggunaan dana secara efisien dan efektif.

Serupa dengan KPJM, "perencanaan dan prakiraan belanja" memiliki dua tujuan utama (William Allan, 1999), yaitu:

1. Menyediakan informasi biaya-biaya jangka menengah dari kebijakan belanja saat ini dengan lebih baik dan karenanya memberikan keleluasaan dalam melakukan perubahan kebijakan anggaran yang membutuhkan waktu lebih dari satu tahun untuk pelaksanaannya; dan
2. Menunjukkan kaitan antara belanja modal dan biaya-biaya recurrent di masa datang terkait dengan barang modal tersebut, dan karenanya memungkinkan adanya analisis dampak dari investasi publik tersebut terhadap anggaran dalam jangka menengah.

Penerapan KPJM dilakukan melalui proses perencanaan strategis secara *top-down* (dari Menteri Keuangan dan Kabinet) dan secara *bottom-up* (di kementerian sektoral) yang terintegrasi. *Top-down* meliputi: (1) proyeksi sumber daya keseluruhan untuk tiga tahun ke depan (dalam negeri dan luar negeri), dan (2) mengalokasikan sumber daya tersebut ke sektor-sektor berdasarkan prioritas dan kebijakan pemerintah. *Bottom-up* proses meliputi: (1) kementerian memperkirakan biaya pelaksanaan kebijakan dan pencapaian *output* yang disepakati melalui penyusunan anggaran kinerja yang terintegrasi untuk tiga tahun ke depan; (2) meneruskan informasi ini ke Menteri Keuangan dan Kabinet sehingga dapat dilakukan penyesuaian alokasi antar sektor dan kementerian yang didasarkan pada biaya pelaksanaan kebijakan dan program prioritas.

Penyusunan KPJM dapat dilakukan di tingkat sektor maupun di tingkat nasional. Langkah-langkah penyusunan yang dilakukan di kedua sektor sedikit berbeda. Penyusunan KPJM di tingkat sektor dilakukan melalui tahapan berikut.

1. Melakukan reviu dan menyepakati tujuan dan kebijakan sektor. Idealnya dilakukan secara *bottom-up/top-down* sehingga baik di tingkat politis maupun tingkat teknis terlibat. Reviu dilakukan dengan cara: (1) melihat apakah suatu kebijakan menjadi tanggung jawab pemerintah atau bisa di alihkan ke pihak swasta; apakah anggaran merupakan cara yang tepat untuk melaksanakan kebijakan; (2) mendefinisikan tujuan dan sasaran kementerian sektoral dan lembaga.
2. Menentukan alokasi sumber daya per sektor. Kesulitan terbesar adalah menyusun proyeksi sumber daya untuk jangka menengah, termasuk yang berasal dari pajak, donor, retribusi, organisasi relawan, dan swasta.

3. Menilai implikasi belanja dan pendapatan dari kebijakan, dan penyusunan KPJM. Para pembuat keputusan perlu mempertimbangkan implikasi belanja dari prioritas kebijakan hasil atas proses revidi di atas. Setelah melakukan analisis biaya, kemudian lihat kaitannya dengan hasil revidi prioritas kebijakan sektor dan alokasi sumber daya yang telah ditetapkan untuk sektor.

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

Di tingkat nasional, KPJM yang komprehensif disusun melalui 7 (tujuh) tahapan berikut.

- **Tahap 1**

Merupakan tahap penyusunan kerangka makro ekonomi yang akan digunakan dalam memproyeksikan pendapatan dan belanja selama 3 tahun ke depan. Tahap ini memerlukan analisis dan penyusunan model. Tahap ini meliputi:

- a. *Mengaitkan proyeksi ekonomi dengan target anggaran.* Penerjemahan rencana ke dalam anggaran rawan terhadap terjadinya inkonsistensi. Misalnya, keputusan yang diambil tidak mempertimbangkan batasan sumber daya secara agregat atau biaya-biaya pemeliharaan 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 revidi 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 revidi per sektor di mana sasaran dan kegiatan masing-masing sektor disepakati dan kemudian dihitung biayanya. Ada tiga langkah dalam melakukan revidi, yaitu:

- a. Menyetujui sasaran, output dan kegiatan;
- b. Merevisi/menyusun program dan sub-program yang disetujui; dan
- c. Menghitung biaya dari program-program yang disetujui.

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 disetujui pada Tahap 2. Pada tahap ini data yang tersedia dianalisis sehingga dapat disusun anggaran yang benar-benar berdasarkan prioritas dan terpadu. Kuncinya adalah pada seberapa intensif dan *reliable* data yang tersedia.

- **Tahap 4**

Hasil dari Tahap 1 dan 2 kemudian digunakan oleh Menteri Keuangan untuk menyusun *strategic expenditure framework*. Kerangka ini berfungsi sebagai:

- a. Alat analisis *trade-off* antar dan dalam satu sektor atas keputusan pendanaan tertentu
- b. Dasar penentuan plafon belanja sektor untuk satu tahun ke depan serta dua tahun berikutnya.

KPJM membutuhkan disiplin anggaran, dan ini bisa dicapai jika ada konsensus di tingkat para pembuat kebijakan. Dengan konsensus ini maka tercipta disiplin dalam mematuhi target-target belanja, termasuk proses penyesuaiannya. KPJM dapat berjangka tiga atau lima tahun dan mencantumkan beberapa hal berikut secara jelas:

- c. Tujuan kebijakan secara luas dan peran pemerintah dalam perekonomian;

- d. Perlunya disiplin dalam manajemen makro ekonomi;
- e. Target-target pendapatan dan belanja publik secara keseluruhan;
- f. Prosedur penyusunan dan revisi KPJM;
- g. Tanggung jawab unit-unit kunci.

- **Tahap 5**

Pada tahap ini dilakukan pengambilan keputusan alokasi sumber daya per sektor untuk jangka menengah dengan mempertimbangkan kemampuan dan prioritas antar sektor sebagai dasar. Plafon anggaran masing-masing sektor untuk tiga tahun ke depan juga ditetapkan pada tahap ini. Keseimbangan antara kebijakan dan sumber daya yang tersedia akan menentukan berguna atau tidaknya plafon yang telah ditetapkan. Beberapa aspek yang perlu dipertimbangkan dalam melakukan alokasi sumber daya guna menetapkan plafon anggaran:

- a. Aspek politik berperan besar dalam melakukan alokasi sumber daya, karenanya disarankan untuk menyepakati kriteria yang akan digunakan dalam menentukan alokasi tersebut.
- 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.

Klasifikasi anggaran belanja berdasarkan organisasi menurut unit kerja pemerintah daerah disebut Bagian anggaran (BA). Dilihat dari apa yang dikelola, BA dapat dikelompokkan dalam 2 (dua) jenis Pertama, Bagian Anggaran Pemerintah Daerah merupakan kelompok anggaran yang dikuasakan kepada Gubernur Kepala Daerah selaku Pengguna Anggaran (PA). Kedua Bagian Anggaran Bendahara Umum Daerah, yang selanjutnya disebut BA-BUD adalah kelompok anggaran yang dikelola oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah .

Penetapan suatu organisasi sebagai Bagian Anggaran dalam hubungannya dengan pengelolaan keuangan daerah mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut.

Pengelola Keuangan Pemerintah Daerah:

- a. Gubernur Kepala Daerah adalah Pengguna Anggaran/Pengguna Barang bagi Daerah yang dipimpinnya (pasal 4 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Negara)
- b. Sekretaris Daerah, ditunjuk oleh Gubernur Kepala Daerah sebagai koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah.
- c. Kepala SKPD, ditunjuk dan ditetapkan sebagai Pejabat Kuasa Pengguna Anggaran dilingkungan Dinasnya.

- d. Dan Pejabat di bawahnya ditunjuk sebagai Pejabat Pembuat Komitmen di setiap SKPD.

### **3) Klasifikasi Menurut Fungsi.**

Klasifikasi anggaran menurut fungsi, merinci anggaran belanja menurut fungsi dan subfungsi. Fungsi adalah perwujudan tugas pemerintahan dibidang tertentu yang dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional. Sub fungsi merupakan penjabaran lebih lanjut dari fungsi.

Penggunaan fungsi dan subfungsi disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing SKPD. Penggunaannya dikaitkan dengan kegiatan (merupakan penjabaran program) yang dilaksanakan, sehingga suatu program dapat menggunakan lebih dari satu fungsi. Yang dimaksud program adalah penjabaran kebijakan SKPD dibidang tertentu yang dilaksanakan dalam bentuk upaya yang berisi satu atau beberapa kegiatan dengan menggunakan sumber daya yang disediakan untuk 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 pertanggungjawaban/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 aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan pemerintah. Aset tetap tersebut dipergunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja atau dipergunakan oleh masyarakat/publik namun tercatat dalam registrasi aset SKPD terkait serta bukan untuk dijual. Contoh pengadaan tanah, gedung dan bangunan jaringan jalan dan irigasi, peralatan dan mesin maupun dalam bentuk fisik lainnya.

## **4) Bunga Utang**

Bunga adalah pengeluaran pemerintah untuk pembayaran bunga (interest) yang dilakukan atas kewajiban penggunaan pokok utang baik utang jangka pendek maupun utang jangka panjang, baik utang dalam negeri maupun utang luar negeri yang dihitung berdasarkan posisi pinjaman. Jenis belanja ini khusus digunakan dalam kegiatan dan Bagian Anggaran BUD.

## **5) Subsidi**

Subsidi yaitu alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/lembaga yang memproduksi, menjual, mengexport,

atau mengimpor barang dan jasa untuk memenuhi hajat hidup orang banyak sedemikian rupa sehingga harga jualnya dapat dijangkau oleh masyarakat. Belanja ini antara lain digunakan untuk menyalurkan subsidi kepada perusahaan negara dan perusahaan swasta. Jenis belanja ini khusus digunakan dalam kegiatan dari Bagian Anggaran BUD.

#### 6) Bantuan Sosial

Belanja bantuan sosial yaitu transfer uang atau barang yang diberikan oleh Pemerintah Pusat/Daerah kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial. Bantuan sosial dapat langsung diberikan kepada masyarakat dan atau lembaga kemasyarakatan termasuk di dalamnya bantuan untuk lembaga non pemerintah bidang pendidikan, keagamaan dan bidang lain yang berperan untuk melindungi individu kelompok dan/atau masyarakat dari kemungkinan terjadi risiko sosial.

Belanja bantuan sosial diberikan dalam bentuk uang atau barang dan jasa, Belanja sosial bersifat sementara atau berkelanjutan guna memberikan rehabilitasi sosial, perlindungan sosial, jaminan sosial, 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).

## 1.5 APBD (ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH)

APBD merupakan wujud rencana tahunan pemerintah daerah berdasarkan RPJPD dan RPJMD serta visi dan misi Kepala Daerah terpilih. APBD disusun dan dibuat oleh Pemerintah Daerah yang disetujui oleh DPRD dan merupakan produk hukum daerah berupa peraturan daerah yang harus diikuti oleh seluruh jajaran pemerintah daerah.

Menurut pendapat Mardiasmo, 2005, Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN yaitu mulai 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktutersebut.

Sejalan dengan adanya pelimpahan sebagian wewenang pemerintah dari pusat ke daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, terjadi perubahan dalam sumber pendapatan daerah, yakni dengan dimasukkannya komponen dana perimbangan dalam struktur APBD.

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan merupakan bentuk pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal pemerintah pusat di era otonomi daerah. (Sumber: Permendagri No. 13 Tahun 2006).

### 1.5.1 PERAN APBD TERHADAP PEREKONOMIAN DAERAH

Keuangan daerah pada dasarnya adalah bagian dari sistem keuangan negara. APBD dapat memengaruhi perekonomian daerah baik dari sisi pendapatan maupun belanja. APBD disusun untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dari sisi pendapatan, terdapat pengaruh pajak dan retribusi daerah terhadap perekonomian daerah. Pajak dan Retribusi daerah yang dipungut secara membabi buta dan tidak memerhatikan prinsip-prinsip pengelolaan pendapatan yang baik, dapat menimbulkan *high cost economy* pada tingkat daerah.

Sehingga pendapatan asli daerah yang tinggi tidak selalu berarti positif bagi perekonomian, karena dapat menimbulkan dis-insentif untuk berusaha dan mengganggu pertumbuhan daerah dalam jangka menengah dan jangka panjang. Pengaruh belanja pemerintah terhadap perekonomian daerah harus dilihat secara komprehensif dengan menelaah belanja ketiga tingkatan pemerintah (Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kota) di daerah. Alokasi belanja pemerintah yang lebih efisien dipastikan akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Desentralisasi fiskal yang memberikan keleluasaan kepada Pemda untuk mengalokasikan dananya, pada dasarnya dapat mendorong peningkatan efisiensi belanja karena pemerintah daerah lebih tahu kebutuhan masyarakatnya dari pada Pemerintah Pusat.

### 1.5.2 KEBIJAKAN PENGANGGARAN DAERAH

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. Setelah disusun lalu diajukan kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan bersama-sama dengan pihak DPRD dan pemerintah daerah, guna mendapatkan persetujuan dan pengesahan oleh pihak DPRD, sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan dan memiliki fungsi pengawasan dan budgeting.

Sementara itu, penganggaran dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menyusun sebuah anggaran; dan anggaran (APBD) dapat diartikan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Namun demikian, dalam konteks penyusunan anggaran pemerintah, pada tahap-tahap tertentu agak sulit untuk membedakan antara domain perencanaan dan penganggaran.

Bahkan di dalam definisi pengelolaan keuangan daerah yang dinyatakan di dalam pasal 1, Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005, dan telah diperbaharui direvisi dengan Peraturan Pemerintah No. 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 No. 58 Tahun 2005, dinyatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penata sahaan, 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 atau pun 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 (provinsi 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 provinsi dan nasional untuk menyerasikan antara perencanaan pemerintah kabupaten/kota/provinsi 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 RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah).

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

### 1.5.3 YANG MEMENGARUHI 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 sistem 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 memerhatikan:

- a. Ketersediaan dana yang tersedia;
- b. Membagi ketersediaan dana tersebut secara proporsional ke dalam program dan kegiatan yang akan direncanakan untuk dilaksanakan;
- c. Memerhatikan Standar biaya khusus maupun standar biaya umum;
- d. Memerhatikan 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 (*Out Comes*)

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 memerhatikan 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 volume 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 dikarenakan 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 alternative sumber pembiayaannya.
  - c. Mengalokasikan sumber-sumber ekonomi pada berbagai program dan kegiatan yang disusun.
  - d. Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.
2. Anggaran berfungsi sebagai alat pengendalian yang digunakan antara lain untuk:
  - a. Mengendalikan efisiensi pengeluaran.
  - b. Membatasi kekuasaan atau kewenangan Pemerintah Daerah.
  - c. Mencegah adanya *overlapping*, *understanding*, dan salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas.
  - d. Memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah.
3. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal, guna menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat daerah.
4. Anggaran sebagai alat politik, di mana digunakan untuk dapat memutuskan prioritas-prioritas keuangan, Anggaran merupakan dokumen politik dan merupakan bentuk kesepakatan antara eksekutif dengan legislatif.
5. Anggaran merupakan sebagai alat untuk koordinasi antara unit kerja pemerintah daerah.

6. Anggaran sebagai alat untuk mengevaluasi kinerja jajaran aparatur pemerintah daerah.
7. Anggaran sebagai alat untuk memotivasi manajemen Pemerintah Daerah agar dapat bekerja secara ekonomis, efektif dan efisien dalam mencapai target kinerja yang diinginkan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka secara umum dapat digarisbawahi, bahwa anggaran merupakan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk setiap program dan kegiatan dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses awal penganggaran dimulai dari ketika perumusan strategi dan perencanaan strategis telah selesai dilaksanakan.

Anggaran merupakan artikulasi perumusan strategi dan perencanaan strategis yang dibuat. Sehingga tahap penganggaran sangat penting, hal ini dikarenakan anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi kepada kinerja akan dapat menggalkan sebuah perencanaan yang telah disusun secara cermat.

## 1.6 KETERKAITAN PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

Sebelum lebih jauh kita bahas tentang keterkaitan perencanaan dan penganggaran, terlebih dahulu terlebih dahulu, kita kaji dari beberapa pandangan dan pendapat para pakar tentang perencanaan. Menurut pendapat beberapa ahli sebagai berikut.

1. Arthur W. Lewis (1965)  
"Suatu kumpulan kebijaksanaan dan program pembangunan untuk merangsang masyarakat dan swasta untuk menggunakan sumber daya yang tersedia secara lebih produktif".
2. M. L. Jhingan (1984)  
"Perencanaan pembangunan pada dasarnya merupakan pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu penguasa (pemerintah) pusat untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu di dalam jangka waktu tertentu pula".
3. Michael Todaro (2000)  
"Suatu upaya pemerintah secara sengaja untuk melakukan koordinasi pengambilan keputusan ekonomi dalam jangka panjang untuk memengaruhi secara langsung maupun tidak langsung tingkat pertumbuhan dari beberapa variabel utama perekonomian nasional".

4. John Friedmann (1987) meliputi:

**a. *Planning as policy analysis;***

Perencanaan sebagai analisis kebijakan, dengan logika berpikir ilmu manajemen, administrasi publik, ekonomi neoklasik dan teknologi informasi. Dengan tujuan untuk membantu pengambilan keputusan dan memahami konsekuensi berbagai alternatif-alternatif keputusannya. Perencana sebagai analis/teknokrat dan masyarakat sebagai objek dari rekayasa pemerintahan.

**b. *Planning as social learning;***

Perencanaan sebagai pembelajaran sosial, ide dasarnya adalah merubah kedudukan masyarakat dari objek menjadi subjek pembangunan. Berawal dari kritik tentang ilmu pengetahuan di mana pengetahuan bukan merupakan *building block* untuk rekonstruksi sosial, karena pengetahuan diperoleh dari pengalaman dan disempurnakan melalui praktik. Pendekatannya melalui dialog antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan dan diperlukan adanya penekanan pembelajaran sosial yang dilakukan melalui proses dialogis, relasi non hierarkis, komitmen pelaksanaan eksperimen sosial, toleransi terhadap perbedaan dan pengutamakan transaksi sosial.

**c. *Planning as social reform;***

Perencanaan sebagai perubahan sosial, merupakan wujud dari pelembagaan praktik 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 penasehat 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 memerhatikan 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.

## 1.7 PENGANGGARAN DAERAH

Ditinjau dari pendapat dari beberapa pakar, menurut pendapat:

**a. Gomes (1995: 87-88),**

Anggaran merupakan dokumen yang berusaha untuk mendamaikan prioritas-prioritas program dengan sumber-sumber pendapatan yang diproyeksikan. Anggaran menggabungkan suatu pengumuman dari aktivitas organisasi atau tujuan untuk suatu jangka waktu yang ditentukan dengan informasi mengenai dana yang dibutuhkan untuk aktivitas tersebut atau untuk mencapai tujuan tersebut.

**b. Mulyadi (2001: 488),**

Anggaran merupakan suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif yang diukur dalam satuan moneter standar dan satuan ukuran yang lain yang mencakup jangka waktu satu tahun.

c. **Supriyono (1990: 15),**

Penganggaran merupakan perencanaan keuangan perusahaan yang dipakai sebagai dasar pengendalian (pengawasan) keuangan perusahaan yang akan datang.

Anggaran merupakan suatu rencana jangka pendek yang disusun berdasarkan rencana kegiatan jangka panjang yang telah ditetapkan dalam proses penyusunan program. Di mana anggaran disusun oleh manajemen untuk jangka waktu satu tahun, yang nantinya akan membawa perusahaan kepada kondisi tertentu yang diinginkan dengan sumber daya yang ditentukan.

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 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.

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 kongkrit 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 memerhatikan 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 simpulan, 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 intergral 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.

Fenomena dari UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, menjelaskan bahwa perencanaan dan penganggaran merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan di dalam menyusun sebuah perencanaan pembangunan nasional dan dan daerah.

## **1.8 KERANGKA REGULASI**

Berpedoman pada UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Esensi Perencanaan dan Penganggaran Daerah Istilah perencanaan dan penganggaran mungkin saja kita definisikan secara terpisah, perencanaan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Sementara itu, penganggaran dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menyusun sebuah anggaran; dan anggaran (APBD) dapat diartikan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, lalu ditetapkan dengan peraturan daerah.

Dalam konteks penyusunan anggaran pemerintah, pada tahap-tahap tertentu agak sulit untuk membedakan antara domain perencanaan dan penganggaran. Sebagai contoh, apakah penyusunan dokumen KUA (Kebijakan Umum Anggaran) atau pun PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara) itu masuk domain perencanaan atau penganggaran? Jawabannya bisa tidak seragam (debateble), karena dokumen tersebut merupakan irisan antara proses perencanaan dan penganggaran. Bahkan di dalam definisi pengelolaan keuangan daerah yang dinyatakan di dalam pasal 1, Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang 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 No. 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.

Serangkaian 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 atau pun hasil yang baik/tepat sasaran.

Perencanaan melibatkan aspirasi semua pihak pemangku kepentingan pembangunan (*stakeholders*) baik masyarakat, pemerintah daerah itu sendiri dan pemerintah yang lebih tinggi (provinsi 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 provinsi dan nasional untuk menyasinkan antara perencanaan pemerintah kabupaten/kota/provinsi dan pemerintah pusat (perencanaan nasional).

UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), merupakan landasan dasar yang digunakan untuk menyusun perencanaan pembangunan baik yang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Perencanaan merupakan proses kegiatan untuk

manatap masa depan yang diinginkan melalui tahapan-tahapan dan urutan sesuai dengan pilihan yang menjadi skala prioritas, dengan memerhatikan ketersediaan dana yang tersedia. Untuk menjamin konsistensi dan keterkaitan, perencanaan pembangunan daerah disusun perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.

Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 tentang tahapan dan tatacara penyusunan pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah.

Secara umum ada 4 tahapan dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah meliputi:

1. Penyusunan rancangan awal;
2. Pelaksanaan Musrenbang;
3. Perumusan akhir, dan
4. Penetapan Rencana.

Sedangkan siklus penganggaran daerah, meliputi penyusunan anggaran, persetujuan legeslatif, pelaksanaan anggaran, haingga pelaporan dan audit pelaksanaan anggaran. (Sumber: Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008).

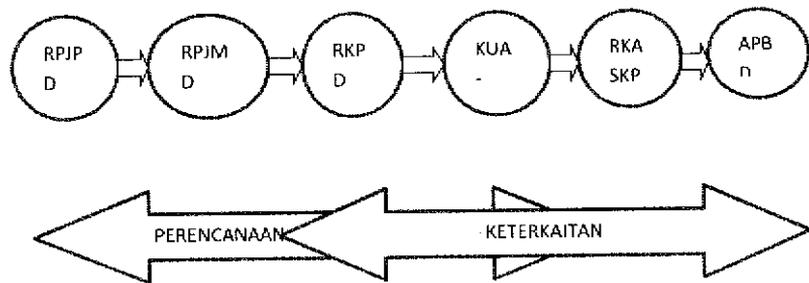
### **1.8.1 UU No. 17 TAHUN 2003**

Undang-undang ini mengisyaratkan adanya perubahan mendasar dalam pendekatan penganggaran. Perubahan perubahan ini didorong oleh beberapa faktor, perubahan yang begitu cepat dibidang politik, desentralisasi dan beberapa perubahan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah akibat adanya perkembangan baru yang dihadapi pemerintah. Perubahan baru ini diperlukan dukungan pada perubahan sistem penganggaran yang lebih resfonsif dan dapat memfasilitasi upaya memenuhi tuntutan peningkatan kinerja dalam artian dampak dari pembangunan, kualitas layanan dan efisiensi penggunaan sumber daya yang tersedia.

Penganggaran memiliki tiga tujuan utama yaitu: Stabilitas fiskal makro, alokasi sumber daya sesuai prioritas, dan pemanfaatan anggaran secara efisien dan efektif. Kebijakan fiskal yang baik dan penerapan sistem perencanaan dan penganggaran dengan perfektif jangka menengah, merupakan kunci bagi kepastian pendanaan bagi kegiatan pemerintah, dalam keadaan di mana dana sangat terbatas sedangkan kebutuhan begitu sangat besar. Alokasi sumber daya strategis perlu dibatasi dengan pagu yang realistis agar tekanan pengeluaran/pembelanjaan tidak merongrong pencapaian

tujuan tujuan fiskal. Dengan penetapan pagu Indikatif dan pagu sementara pada tahap awal sebelum dimulai penganggaran secara rinci, para pelaku harus menentukan kebijakan dan prioritas anggaran, termasuk mengenai "trade off" antara keputusan yang diambil masa lalu dan yang akan diambil masa yang akan datang.

Secara umum keterkaitan perencanaan dan penganggaran dapat terlihat dalam Gambar 1.6. Di bawah ini.



**Gambar 1.6**

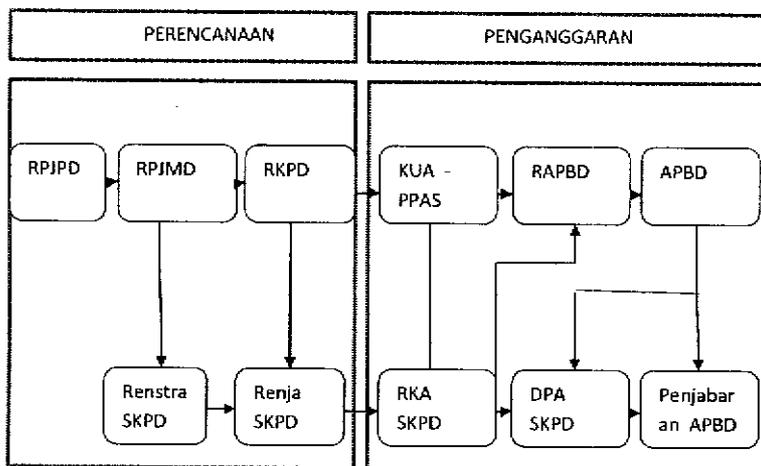
**Sumber:** Permendagri No. 13 Tahun 2006.

Yang perlu diperhatikan dalam menjamin konsistensi antara perencanaan dan penganggaran adalah:

1. Pagu indikatif, besaran sumber daya financial perlu dipertimbangkan sebagai bahan dalam pembahasan dalam forum musrenbang desa, kecamatan dan forum SKPD dan musrenbang Kabupaten/Kota dan Provinsi.
2. Kegiatan yang diprioritaskan disetiap SKPD, harus sama formasinya sejak dari hasil RKP D, Renja SKPD, hingga rencana kerja dan anggaran (RKA) SKPD.
3. Yang menjadikan rujukan utama dalam penyusunan dan pembahasan kebijakan umum APBD serta prioritas dan Plafon Anggaran SKPD adalah Rencana Kerja Pemerintah Daerah dan Renja SKPD, disusun berdasarkan hasil musrenbang Kabupaten/kota dan provinsi serta forum SKPD.
4. Perlu dilakukan pengawalan atas apa yang telah disusun dan direncanakan berdasarkan hasil musrenbang, oleh DPRD dan Pemerintah Daerah.

- Hasil dari setiap tahapan dalam proses penganggaran dapat diakses oleh setiap peserta dalam perencanaan partisipatif. Jika terjadi inkonsistensi materi dengan hasil perencanaan partisipatif wajib disertai dengan penjelasan resmi dari pemerintah daerah atau DPRD, sehingga dapat mewujudkan transparansi dan akuntabilitas.

Gambaran secara skematis keterkaitan perencanaan dan penganggaran dapat dilihat dalam gambar berikut ini.



Gambar 1.7

Alur Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran  
(Sumber: Permendagri No. 13 Tahun 2006 (diolah))

## 1.8.2 KERANGKA REGULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) merupakan landasan hukum perencanaan pembangunan bagi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Di dalam Undang-Undang 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 berdasarkan UU No. 25 Tahun 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 pemilih 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.

Dalam implementasinya UU No. 25 Tahun 2004, mengatur proses perencanaan pembangunan dilaksanakan dengan menempuh empat 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.

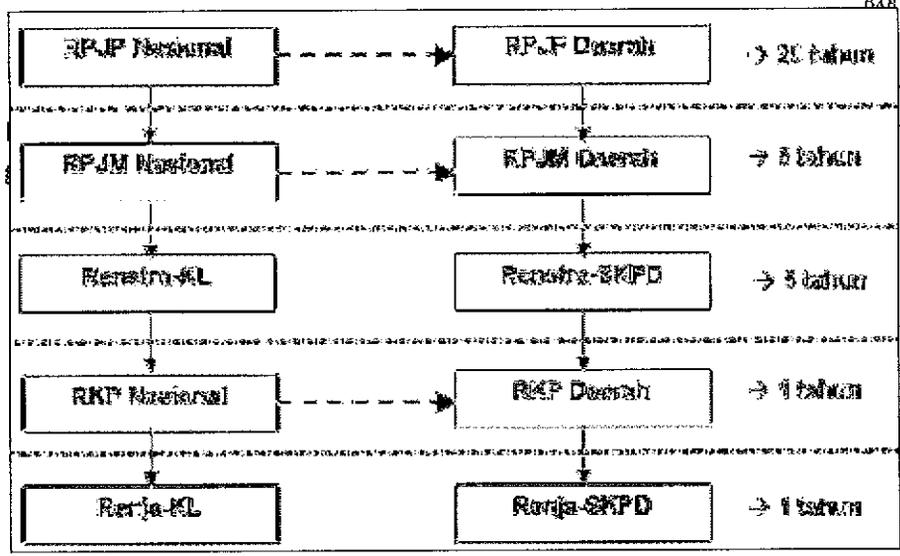
Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari empat langkah. Meliputi:

- a. Langkah pertama adalah penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur.
- b. Langkah kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan.

- c. 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.
- d. Langkah berikutnya adalah penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut undang-undang 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 tanggung jawabnya. 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.



**Gambar 1.8**  
**Hubungan Antar Berbagai Dokumen Perencanaan**  
 (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 rujukkannya 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 di daerah menggambarkan kemajuan pembangunan nasional sebagai bangsa sekaligus, sebab keberhasilan nasional adalah akumulasi dari keberhasilan daerah-daerah.

Keterkaitan dokumen perencanaan nasional dengan daerah terlihat dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 1.1**  
**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 memerhatikan RPJM Nasional
Renstra (5 tahun)	Renstra Kementerian/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
Renja (1 tahun)	Renja KL: Berpedoman pada Renstra-KL dan mengacu pada prioritas pembangunan nasional dan pagu indikatif	Renja-SKPD: Berpedoman pada Renstra-SKPD dan pada RKP Daerah

Sumber: UU No. 25 Tahun 2004

Untuk mewujudkan visi nasional sebagaimana ditetapkan dalam kerangka pembangunan jangka panjang nasional, penetapan visi dan misi pembangunan daerah (yang juga ditetapkan dalam kerangka pembangunan jangka panjang daerah), harus selaras dan sepadan dengan visi dan misi nasional dimaksud terutama berbagai sektor pembangunan yang telah diserahkan kepada pemerintah daerah dalam pengelolaannya. Penetapan rencana kerja dinas sektoral harus selalu paralel dengan rencana kerja departemen teknis terkait. Sebagai contoh, upaya peningkatan kapasitas SDM aparat di daerah harus sesuai dengan upaya peningkatan kapasitas SDM yang ditargetkan secara nasional. Sebaliknya, kebijakan pengembangan SDM secara nasional harus merujuk pada upaya pemenuhan kebutuhan aparat berkualitas di daerah untuk menjamin terlaksananya desentralisasi dan

otonomi daerah. Gambaran keterkaitan dimaksud dapat terlihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 1.2**  
**Muatan Dokumen Perencanaan Nasional dan Daerah**

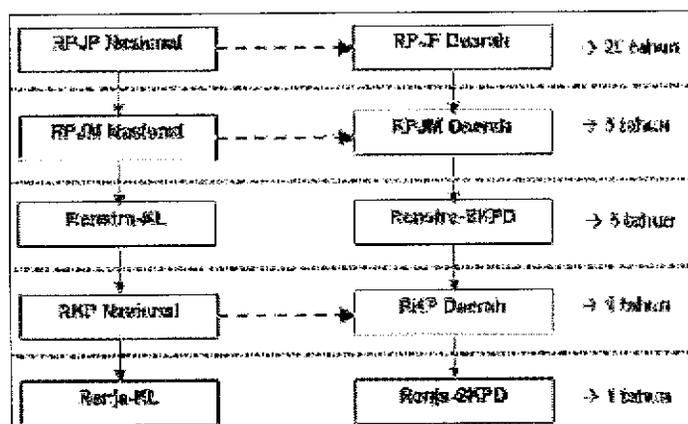
Dokumen	Nasional	Daerah
RPJP (20 tahun)	<p>Penjabaran Tujuan Nasional ke dalam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visi dan Penjabarannya;</li> <li>• Misi;</li> <li>• Arah Pembangunan Nasional:               <ul style="list-style-type: none"> <li>» Kewilayahan</li> <li>» Sarana- Prasarana</li> <li>» Bidang Kehidupan</li> </ul> </li> </ul>	<p>Mengacu kepada RPJP Nasional, dan memuat: Visi dan Penjabarannya;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Misi;</li> <li>• Arah Pembangunan Daerah:               <ul style="list-style-type: none"> <li>» Kewilayahan</li> <li>» Sarana- Prasarana</li> <li>» Urusan Wajib</li> <li>» Urusan Pilihan</li> </ul> </li> </ul>
RPJM (5 tahun)	<p>Penjabaran Visi, Misi, Program Presiden, berpedoman pada RPJM Nasional, dan memuat: Strategi Pembangunan Nasional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kebijakan Umum</li> <li>• Kerangka Ekonomi Makro</li> <li>• Program Kementerian, Lintas Kementerian, Kewilayahan dan Lintas Kewilayahan yang memuat kegiatan pokok dalam kerangka regulasi dan kerangka anggaran</li> </ul>	<p>Penjabaran Visi, Misi, Program Kepala Daerah, berpedoman pada RPJP Daerah, memerhatikan RPJM Nasional, dan memuat: Strategi Pembangunan Daerah</p> <p>Kebijakan Umum</p> <p>Arah Kebijakan Keuangan Daerah</p> <p>Program-program SKPD, Lintas SKPD, Kewilayahan, dan Lintas Kewilayahan yang memuat kegiatan pokok dalam kerangka regulasi dan kerangka anggaran</p>
Renstra (5 tahun)	<p>Renstra KL berpedoman pada RPJM Nasional dan memuat: visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan indikatif pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga</p>	<p>Renstra SKPD berpedoman pada RPJM Daerah dan memuat: visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan indikatif pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD</p>

RKP (1 tahun)	RKP Nasional merupakan penjabaran RPJM Nasional, dan memuat: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioritas Pembangunan Nasional</li> <li>• Rancangan Kerangka Ekonomi Makro Nasional</li> <li>• Arah Kebijakan Fiskal</li> <li>• Program Kementerian/Lembaga, Lintas Kementerian/Lembaga, Kewilayahan, dan Lintas Kewilayahan yang memuat kegiatan dalam kerangka regulasi dan kerangka anggaran</li> </ul>	RKP Daerah merupakan penjabaran dari RPJM Daerah, mengacu pada RKP Nasional, dan memuat: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioritas Pembangunan Daerah</li> <li>• Rancangan Kerangka Ekonomi Makro Daerah</li> <li>• Arah Kebijakan Fiskal</li> <li>• Program SKPD, Lintas SKPD, Kewilayahan, dan Lintas Kewilayahan yang memuat kegiatan dalam kerangka regulasi dan kerangka anggaran</li> </ul>
Renja (1 tahun)	Renja KL merupakan penjabaran dari Renstra KL, dan memuat: <ul style="list-style-type: none"> <li>• kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan, baik yang dilaksanakan oleh Pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.</li> </ul>	Renja SKPD merupakan penjabaran dari Renstra RKPD, dan memuat: <ul style="list-style-type: none"> <li>• kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan, baik yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat</li> </ul>

Sumber: UU No. 25 Tahun 2004

## 1.9 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 kebertanggungjawaban. 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 1.8 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 budgetary process.'* Artinya, sebelum anggaran mulai disusun maka perlu diidentifikasi dan dikumpulkan terlebih dahulu gambaran umum kebijakan dan informasi penting lainnya di dalam pemerintahan. Oleh sebab itu, tahapan ini dirinci menjadi dua bagian yaitu:

- (1) Langkah Awal (*preliminary steps*), yaitu langkah-langkah pendahuluan, kepala pemerintahan memberikan batasan atau kebijakan umum yang akan ditempuh pada periode anggaran berikutnya. Kebijakan umum tersebut antara lain menggambarkan beberapa prakiraan awal anggaran yang diperkirakan akan dicapai pada periode anggaran berikutnya seperti saldo dana, pendapatan, dan belanja, serta memberikan informasi kepada setiap unit organisasi tentang urutan prioritas kegiatan yang akan dilaksanakan. Agar kebijakan umum tersebut

mendekati realitas yang sebenarnya maka diperlukan pengkajian dan analisis yang komprehensif.

- (2) Penyusunan rencana anggaran (*preparing the budget*) oleh unit-unit kerja yang ada. Anggaran yang disusun meliputi estimasi pendapatan dan estimasi belanja. Kedua macam estimasi tersebut perlu dianalisis secara men dalam dengan mempertimbangkan realisasi periode sebelumnya, kecenderungan yang terjadi, faktor-faktor yang mungkin berpengaruh pada periode berikutnya, dan tingkat pencapaian yang diharapkan pada periode yang akan datang. Pada tahapan penyusunan tersebut, masing-masing pimpinan unit kerja mengajukan usulan anggaran dari unitnya dengan mengacu pada kebijakan dan pedoman umum dari kepala pemerintahan.

## 2) Persetujuan Legislatif

Anggaran diajukan ke lembaga legislatif untuk mendapatkan persetujuan. Dalam hal ini, lembaga legislatif (terutama komite anggaran) akan mengadakan pembahasan guna memperoleh pertimbangan-pertimbangan untuk menyetujui atau menolak anggaran tersebut. Selain itu, akan diadakan juga dengar pendapat (*public hearing*) sebelum nantinya lembaga legislatif menyetujui atau menolaknya.

## 3) Pelaksanaan Anggaran

Pada tahapan ini, anggaran yang telah disetujui pada tahapan sebelumnya mulai dilaksanakan oleh pihak eksekutif organisasi atau 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 memerhatikan 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 "Sistem Perencanaan dan Penganggaran Daerah di Indonesia, Salemba Tengah Tahun 2006.

~~~~~

## **BAB II**

### **SUMBER PENERIMAAN DAERAH**

#### **2.1 LATAR BELAKANG**

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, yang telah direvisi menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di mana adanya pelimpahan kewenangan atau pemberian kewenangan dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah, untuk mengurus rumah tangga sendiri, tentunya mempunyai konsekwensi logis yang sangat besar, untuk itu Pemerintah selain pemberian kewenangan unruk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, Pemerintah juga memberikan kewenangan fiskal kepada Pemerintah Daerah, untuk dapat menggali potensi-potensi daerah yang dapat dikembangkan dan ditingkatkan sebagai penerimaan daerah yang berkontribusi kepada pendapatan daerah.

Sumber-sumber penerimaan daerah berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Derah terdiri dari:
  - a. Pajak Daerah.
  - b. Retribusi Derah.
  - c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan.
  - d. Lain-lain PAD yang sah.
2. Dana Perimbangan terdiri dari:
  - a. Dana Bagi hasil.
  - b. Dana Alokasi Umum (DAU).
  - c. Dana Alokasi khusus.
3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah terdiri dari:
  - a. Bantuan Dana.
  - b. Hibah.
  - c. Dana Darurat.
  - d. Dana Penyesuaian (Dana OTSUS).
  - e. Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemda Lainnya.

4) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Terdiri dari pajak daerah dan retribusi daerah, yang dirinci menurut objek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Sedangkan Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek 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 atau pun 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.

### 2.1.1 PENDAPATAN DAERAH

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, jenis, objek dan rincian objek pendapatan.

Klasifikasi pendapatan daerah berdasarkan kelompok, terdiri dari:

1. Kelompok pendapatan asli daerah;
2. Kelompok dana perimbangan; dan
3. Kelompok lain-lain pendapatan daerah yang sah.

#### 2.1.1.1 Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah bagian dari pendapatan daerah yang bersumber dari potensi daerah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

##### a. Pengertian pajak daerah menurut pendapat beberapa pakar perpajakan

###### 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, S.H.

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. Mardiasmo (2009)**

Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.

**d. Abut (2007):**

Pajak merupakan iuran kepada negara, yang dapat dipaksakan dan terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

**e. Sommerfeld Ray M., Anderson Herschel M., dan Brock Horace R.:**

Pajak adalah suatu pengalihan sumber dari sektor swasta ke sektor pemerintah, bukan akibat pelanggaran hukum, namun wajib dilaksanakan, berdasarkan ketentuan yang ditetapkan lebih dahulu, tanpa mendapat imbalan yang langsung dan proporsional, agar pemerintah dapat melaksanakan tugas-tugasnya untuk menjalankan pemerintahan.

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.

**f. Sumitro**

Pemahaman pajak dari perspektif hukum merupakan "suatu perikatan yang timbul karena adanya undang-undang yang menyebabkan timbulnya kewajiban warga negara untuk menyetorkan sejumlah penghasilan tertentu kepada negara, negara mempunyai kekuatan untuk memaksa dan uang pajak tersebut harus dipergunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan". Dari pendekatan hukum ini memperlihatkan bahwa pajak yang dipungut harus berdasarkan undang-undang sehingga menjamin

adanya kepastian hukum, baik bagi fiskus sebagai pengumpul pajak maupun wajib pajak sebagai pembayar pajak.

Atas dasar penjelasan tersebut di atas maka dapat ditarik simpulan dari aspek pengertian dan perspektif pajak terdapat 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 kontraprestasi 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, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan pembangunan daerah demi terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat 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, kelak kemandirian pemerintah daerah dapat terwujud dalam memenuhi pendanaannya dalam APBD, sehingga ketergantungannya akan semakin berkurang lambat laun.

#### 2.1.1.2 Kerangka regulasi

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, yang telah direvisi menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah APBD. Di mana di dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa penerimaan daerah, selain mendapatkan penerimaan daerah dari

Pendapatan Asli Daerah, juga sampai saat ini masih menerima bantuan dari Pemerintah yang dialokasikan dari Dana Perimbangan Keuangan antar Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Bahkan alokasi yang bersumber dari dana perimbangan yang bersumber dari APBN, sampai saat ini cukup besar terutama Kabupaten/Kota. Sehingga Pemerintah Daerah sangat besar menggantungkan penerimaan pendapatan daerah dari pendanaan yang bersumber dari Pemerintah, sedangkan komponen utama dari pendapatan asli daerah adalah pajak daerah dan retribusi daerah. Implikasinya, daerah harus dapat mengelola potensi pendapatan yang dimilikinya dan melakukan pemungutan terhadap sumber-sumber pendapatan daerah (*local taxing power*).

Untuk mengatur mengenai *local taxing power*, pemerintah pusat mengeluarkan dan menetapkan UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang kemudian direvisi dengan UU No. 28 Tahun 2009. Harapan Pemerintah dengan adanya undang-undang tersebut Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah.

Ketergantungan daerah yang sangat besar terhadap dana perimbangan dari pusat dalam banyak hal kurang mencerminkan akuntabilitas daerah. Pemerintah daerah tidak terdorong untuk mengalokasikan anggaran secara efisien dan masyarakat setempat tidak ingin mengontrol anggaran daerah karena merasa tidak dibebani dengan pajak dan retribusi.

### **2.1.1.3 Jenis-Jenis Pajak Daerah**

Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk memungut empat 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. Sedangkan yang menjadi wajib pajaknya adalah 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. Subjek dari pajak ini adalah orang

pribadi atau badan yang melakukan parkir kendaraan bermotor. Sedangkan yang menjadi wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan tempat parkir.

**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.

**y. 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.

## **2.1.2 JENIS-JENIS RETRIBUSI DAERAH**

Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah pemerintah daerah diberi kewenangan untuk memungut tiga objek retribusi, yaitu:

### **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 pelayanan persampahan/kebersihan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah, meliputi:

1. pengambilan/pengumpulan sampah dari sumbernya ke lokasi pembuangan sementara,
2. pengangkutan sampah dari sumbernya dan/atau lokasi pembuangan sementara ke lokasi pembuangan/pembuangan akhir sampah, dan

3. penyediaan lokasi pembuangan/pemusnahan akhir sampah.

Dikecualikan dari objek retribusi pelayanan persampahan/kebersihan adalah pelayanan kebersihan jalan umum, taman, tempat ibadah, sosial, dan tempat umum lainnya.

**c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan**

Sipil Objek retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akta catatan sipil adalah pelayanan; kartu tanda penduduk, kartu keterangan bertempat tinggal, kartu identitas kerja, kartu penduduk sementara, kartu identitas penduduk musiman, kartu keluarga, dan akta catatan sipil yang meliputi akta perkawinan, akta perceraian, akta pengesahan dan pengakuan anak, akta ganti nama bagi warga negara asing, dan akta kematian.

**d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat**

Objek retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat adalah pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat yang meliputi;

1. pelayanan penguburan/pemakaman termasuk penggalian dan pengurukan,
2. pembakaran/pengabuan mayat; dan
3. sewa tempat pemakaman atau pembakaran/pengabuan mayat yang dimiliki atau dikelola pemerintah daerah.

**e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum**

Objek retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum adalah penyediaan pelayanan parkir di tepi jalan umum yang ditentukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**f. Retribusi Pelayanan Pasar**

Objek retribusi pelayanan pasar adalah penyediaan fasilitas pasar tradisional/sederhana, berupa pelataran, los, kios yang dikelola pemerintah daerah, dan khusus disediakan untuk pedagang. Dikecualikan dari objek retribusi pelayanan pasar adalah pelayanan fasilitas pasar yang dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

**g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor**

Objek retribusi pengujian kendaraan bermotor adalah pelayanan pengujian kendaraan bermotor, termasuk kendaraan bermotor di

air, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

**h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran**

Objek retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran adalah pelayanan pemeriksaan dan/atau pengujian alat pemadam kebakaran, alat penanggulangan kebakaran, dan alat penyelamatan jiwa oleh pemerintah daerah terhadap alat-alat pemadam kebakaran, alat penanggulangan kebakaran, dan alat penyelamatan jiwa yang dimiliki dan/atau dipergunakan oleh masyarakat.

**i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta**

Objek retribusi penggantian biaya cetak peta adalah penyediaan peta yang dibuat oleh pemerintah daerah.

**y. Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus**

Objek retribusi penyediaan dan/atau penyedotan kakus adalah pelayanan penyediaan dan/atau penyedotan kakus yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek retribusi penyediaan dan/atau penyedotan kakus adalah pelayanan penyediaan dan/atau penyedotan kakus yang disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh BUMN, BUMD dan pihak swasta.

**k. Retribusi Pengolahan Limbah Cair**

Objek retribusi pengolahan limbah cair adalah pelayanan pengolahan limbah cair rumah tangga, perkantoran, dan industri yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola secara khusus oleh pemerintah daerah dalam bentuk instalasi pengolahan limbah cair. Dikecualikan dari objek retribusi pengolahan limbah cair adalah pelayanan pengolahan limbah cair yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh pemerintah, BUMN, BUMD, pihak swasta, dan pembuangan limbah cair secara langsung ke sungai, drainase, dan/atau sarana pembuangan lainnya.

**l. Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang**

Objek retribusi pelayanan tera/tera ulang adalah; (a) pelayanan pengujian alat-alat ukur, takar, timbang, dan perlengkapannya; dan (b) pengujian barang dalam keadaan terbungkus yang diwajibkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**m. Retribusi Pelayanan Pendidikan**

Objek retribusi pelayanan pendidikan adalah pelayanan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek retribusi pelayanan pendidikan adalah; (a) pelayanan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah, (b) pendidikan/pelatihan yang diselenggarakan oleh pemerintah, (c) pendidikan/pelatihan yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD, dan (d) pendidikan/pelatihan yang diselenggarakan oleh pihak swasta.

**n. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi**

Objek retribusi pengendalian menara telekomunikasi adalah pemanfaatan ruang untuk menara telekomunikasi dengan memerhatikan aspek tata ruang, keamanan, dan kepentingan umum.

**2.1.3 RETRIBUSI JASA USAHA**

Merupakan retribusi yang dikenakan atas jasa usaha. Subjek retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan. Objek retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi:

1. pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau
2. Pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta. Wajib retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi jasa usaha.

**1) Macam-Macam Retribusi Jasa Usaha****a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah**

Objek retribusi pemakaian kekayaan daerah adalah pemakaian kekayaan daerah. Dikecualikan dari objek retribusi pemakaian kekayaan daerah adalah penggunaan tanah yang tidak mengubah fungsi dari tanah tersebut.

**b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan**

Objek retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan adalah penyediaan fasilitas pasar grosir berbagai jenis barang, dan fasilitas pasar/pertokoan yang dikontrakkan, yang disediakan/diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan adalah fasilitas pasar yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta

**c. Retribusi Tempat Pelelangan**

Objek retribusi tempat pelelangan adalah penyediaan tempat pelelangan yang secara khusus disediakan oleh pemerintah daerah untuk melakukan pelelangan ikan, ternak, hasil bumi, dan hasil hutan termasuk jasa pelelangan serta fasilitas lainnya yang disediakan di tempat pelelangan. Termasuk objek retribusi tempat pelelangan adalah tempat yang dikontrak oleh pemerintah daerah dari pihak lain untuk dijadikan sebagai tempat pelelangan. Dikecualikan dari objek retribusi tempat pelelangan adalah tempat pelelangan yang disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

**d. Retribusi Terminal**

Objek retribusi terminal adalah pelayanan penyediaan tempat parkir untuk kendaraan penumpang dan bis umum, tempat kegiatan usaha, dan fasilitas lainnya di lingkungan terminal, yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek retribusi terminal adalah terminal yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

**e. Retribusi Tempat Khusus Parkir**

Objek retribusi tempat khusus parkir adalah pelayanan tempat khusus parkir yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek retribusi tempat khusus parkir adalah pelayanan tempat parkir yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

**f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa**

Objek retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa adalah pelayanan tempat penginapan/pesanggrahan/villa yang disediakan,

dimiliki, dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa adalah tempat penginapan/pesanggrahan/villa yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

**g. Retribusi Rumah Potong Hewan**

Objek retribusi rumah potong hewan adalah pelayanan penyediaan fasilitas rumah pemotongan hewan ternak termasuk pelayanan pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dan sesudah dipotong, yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek retribusi rumah potong hewan adalah pelayanan penyediaan fasilitas rumah pemotongan hewan ternak yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

**h. Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan**

Objek retribusi pelayanan kepelabuhanan adalah pelayanan jasa kepelabuhanan, termasuk fasilitas lainnya di lingkungan pelabuhan yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek retribusi pelayanan kepelabuhanan adalah pelayanan jasa kepelabuhanan yang disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

**i. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga**

Objek retribusi tempat rekreasi dan olahraga adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek retribusi tempat rekreasi dan olahraga adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

**y. Retribusi Penyeberangan di Air**

Objek retribusi penyeberangan di air adalah pelayanan penyeberangan orang atau barang dengan menggunakan kendaraan di air yang dimiliki dan/atau dikelola oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek retribusi penyeberangan di air adalah pelayanan penyeberangan yang dikelola oleh pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

**k. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah**

Objek retribusi penjualan produksi usaha daerah adalah penjualan hasil produksi usaha pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek retribusi penjualan produksi usaha daerah adalah penjualan produksi oleh pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

**2) Retribusi Perizinan Tertentu**

Merupakan retribusi yang dikenakan atas perizinan tertentu. Subjek retribusi perizinan tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari pemerintah daerah. Objek retribusi perizinan tertentu adalah pelayanan perizinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Wajib retribusi perizinan tertentu adalah orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi perizinan tertentu.

Retribusi perizinan tertentu dapat terdiri atas:

**a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan**

Objek retribusi izin mendirikan bangunan adalah pemberian izin untuk mendirikan suatu bangunan. Pemberian izin meliputi kegiatan peninjauan desain dan pemantauan pelaksanaan pembangunannya agar tetap sesuai dengan rencana teknis bangunan dan rencana tata ruang, dengan tetap memerhatikan koefisien dasar bangunan (KDB), koefisien luas bangunan (KLB), koefisien ketinggian bangunan (KKB), dan pengawasan penggunaan bangunan yang meliputi pemeriksaan dalam rangka memenuhi syarat keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut. Tidak termasuk objek retribusi izin mendirikan bangunan adalah pemberian izin untuk bangunan milik pemerintah atau pemerintah daerah.

**b. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol**

Objek retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol adalah pemberian izin untuk melakukan penjualan minuman beralkohol di suatu tempat tertentu.

**c. Retribusi Izin Gangguan**

Objek retribusi izin gangguan adalah pemberian izin tempat usaha/kegiatan kepada orang pribadi atau badan yang dapat menimbulkan ancaman bahaya, kerugian dan/atau gangguan, termasuk pengawasan dan pengendalian kegiatan usaha secara terus-menerus untuk mencegah terjadinya gangguan ketertiban, keselamatan, atau kesehatan umum, memelihara ketertiban lingkungan, dan memenuhi norma keselamatan dan kesehatan kerja. Tidak termasuk objek retribusi izin gangguan adalah tempat usaha/kegiatan yang telah ditentukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah.

**d. Retribusi Izin Trayek**

Objek retribusi izin trayek adalah pemberian izin kepada orang pribadi atau badan untuk menyediakan pelayanan angkutan penumpang umum pada suatu atau beberapa trayek tertentu.

**e. Retribusi Izin Usaha Perikanan.**

Objek retribusi izin usaha perikanan adalah pemberian izin kepada orang pribadi atau badan untuk melakukan kegiatan usaha penangkapan dan pembudidayaan ikan. Sumber: 1). UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 2) UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, 3) UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, 4) Peraturan daerah yang mengatur mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

**2.2 HASIL PENGELOLAAN KEKAYAAN DAERAH YANG DIPISAHKAN**

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

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

## **2.3 LAIN-LAIN PAD YANG SAH**

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 atau pun 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.

## **2.4 DANA PERIMBANGAN**

### **2.4.1 PENGERTIAN DANA PERIMBANGAN**

Setiap daerah mempunyai kemampuan keuangan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan-kegiatannya, hal ini menimbulkan ketimpangan fiskal antara satu daerah dengan daerah lainnya. Oleh karena itu, untuk mengatasi ketimpangan fiskal ini Pemerintah mengalokasikan dana yang bersumber dari APBN untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Salah satu dana perimbangan dari pemerintah ini adalah Dana Alokasi Umum (DAU) yang pengalokasiannya menekankan aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan (UU No. 32 Tahun 2004). Dengan adanya transfer dana dari pusat ini diharapkan

pemerintah daerah bias lebih mengalokasikan PAD yang didapatnya untuk membiayai belanja modal di daerahnya.

Dana transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah selain DAU adalah Dana Alokasi Khusus (DAK) yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (UU No. 33 Tahun 2004). DAK ini penggunaannya diatur oleh Pemerintah Pusat dan hanya digunakan untuk kegiatan pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, infrastruktur jalan dan jembatan, infrastruktur irigasi, infrastruktur air minum dan sanitasi, prasarana pemerintah daerah, lingkungan hidup, kehutanan, sarana prasarana perdesaan, perdagangan, pertanian serta perikanan dan kelautan yang semuanya itu termasuk dalam komponen belanja modal dan pemerintah daerah diwajibkan untuk mengalokasikan dana pendamping sebesar 10% dari nilai DAK yang diterimanya untuk mendanai kegiatan fisik.

Kelompok Dana Perimbangan dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas:

- 1) dana bagi hasil;
- 2) dana alokasi umum; dan
- 3) dana alokasi khusus.

Jenis dana bagi hasil dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup:

- 1) bagi hasil pajak; dan
- 2) bagi hasil sumber daya alam.

Jenis dana alokasi umum hanya terdiri atas objek pendapatan dana alokasi umum. Sedangkan jenis dana alokasi khusus dirinci menurut objek pendapatan menurut kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah.

#### **2.4.2 PENGERTIAN DANA BAGI HASIL**

Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan pendapatan pemerintah yang dibagihasilkan dengan daerah/wilayah di mana lokasi pendapatan itu dihasilkan sesuai dengan proporsi tertentu atas dana yang sudah dikumpulkan (*proportionality of collection*). Pengertian dan definisi dari DBH ini juga mengindikasikan bahwa fokus dari DBH adalah untuk mengatasi ketimpangan vertikal antara pemerintah pusat dan daerah. Ketimpangan Vertikal disebabkan oleh penguasaan sumber pendapatan oleh pusat jauh melebihi penguasaan sumber pendapatan oleh daerah, sehingga daerah tidak akan dapat membiayai urusannya tanpa adanya transfer/bagi hasil atas

pendapatan pusat tersebut. Ketimpangan vertikal juga bisa diartikan sebagai kesenjangan antara potensi sumber pendapatan daerah dengan kebutuhan pendanaan urusan daerah.

Dibandingkan dengan jenis dana transfer lainnya DBH merupakan dana transfer yang relatif penting di dalam menjamin tingkat desentralisasi (*high degree of decentralization*) melalui *unconditionality* dalam penggunaan dana. Dana transfer DBH umumnya bersifat *unconditional* (bebas digunakan oleh penerima). Penggunaan DBH yang diatur dan diarahkan juga akan mengaburkan tujuan dari alokasi dana bagi hasil itu sendiri.

DBH yang diterapkan selama ini memiliki isu terkait dengan : 1) proporsi bagi hasil, 2) penentuan total penerimaan yang dibagihasilkan, 3) *eligibility* untuk daerah penerima DBH, dan 4) alokasi periode PNB ( *pool revenue*) yang dibagihasilkan.

**a. Bagi Hasil Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perkebunan, Perhutanan, dan Pertambangan (PBBP3)**

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) memiliki peran yang cukup besar bagi kelangsungan dan kelancaran pembangunan, sehingga perlu ditangani dan dikelola lebih intensif. Penanganan dan pengelolaan tersebut diharapkan mampu menuju tertib administrasi serta mampu meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pembangunan. Subjek Pajak Bumi dan Bangunan adalah orang atau badan yang nyata-nyata memiliki dan/atau menguasai bumi dan/atau bangunan. Objek Pajak Bumi dan Bangunan adalah bumi dan bangunan. Bumi adalah tubuh bumi, permukaan bumi atau tanah, bangunan yang ada di atasnya, perairan maupun udara di atas tanah tersebut. Sedangkan yang dimaksud dengan bangunan adalah gedung, jalan, kolam renang, pagar, tempat olahraga, dermaga, tanaman, dan lain-lain yang memberikan manfaat. Wajib pajak adalah orang atau badan yang memenuhi syarat-syarat objektif yaitu yang memiliki objek yang nilai jualnya melebihi nilai minimum yang dibebankan dari pengenaan pajak.

Berdasarkan karakteristik objek pajaknya, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dapat dikelompokkan menjadi:

1. PBB Sektor Pedesaan adalah objek PBB dalam suatu wilayah yang memiliki ciri-ciri pedesaan seperti sawah, ladang, empang tradisional dan lain-lain.
2. PBB Sektor Perkotaan adalah objek PBB dalam suatu wilayah yang memiliki fasilitas perkotaan, seperti: pemukiman

penduduk yang memiliki fasilitas perkotaan, real state, kompleks pertokoan, industri, perdagangan jasa.

3. PBB Sektor Perkebunan adalah objek PBB yang diusahakan dalam bidang budidaya perkebunan, baik yang diusahakan oleh BUMN, BUMD, maupun swasta.
4. PBB Sektor Perhutanan adalah objek PBB di bidang usaha yang menghasilkan komoditas hasil hutan, seperti kayu tebangan, rotan, damar, dan lain-lain.
5. PBB Sektor Pertambangan adalah objek PBB di bidang usaha yang menghasilkan komoditas hasil tambang seperti emas, batubara, minyak, dan gas bumi dan lain-lain.

Dengan diberlakukannya UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut UU PDRD), maka PBB sektor Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) diserahkan menjadi pajak daerah.

Untuk itu Pemerintah Daerah (dalam hal ini pemerintah kabupaten/kota) harus mengelola sendiri PBB P2. Selama ini PBB P2 dikelola dan dipungut oleh Pemerintah Pusat, kemudian daerah menerima sebagian besar hasil pemungutannya.

Dengan UU PDRD pengelolaan dan pemungutan PBB P2 sepenuhnya menjadi tanggung jawab dan hak pemerintah daerah kota/kabupaten tanpa harus 'membagi' kepada pemerintah pusat.

Pemerintah Pusat dalam hal ini DJP (Direktorat Jenderal Pajak) Kementerian Keuangan bertanggung jawab mengelola PBB P2 sampai 31 Desember 2013 sepanjang belum dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota berdasarkan Perda. Akan tetapi mulai 1 Januari 2014 pengelolaan PBB sepenuhnya menjadi tanggung jawab Kabupaten/Kota.

Sementara itu, PBB P3 tetap merupakan penerimaan pemerintah pusat yang dibagikan dengan daerah. Adapun penyaluran Dana Bagi Hasil PBB dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut.

- a) Untuk DBH PBB bagian provinsi (16,2%) bagian kabupaten/kota (64,8%) dan biaya pemungutan PBB (9%) dari sektor perdesaan, perkotaan, perkebunan, perhutanan dan pertambangan non migas. Penyaluran dilaksanakan secara mingguan melalui penerbitan SPM oleh KPPN setempat berdasarkan realisasi pembayaran PBB di masing-masing kabupaten/kota kecuali untuk penyaluran DBH PBB sektor pertambangan migas dan sektor pertambangan panas bumi.

- b) Untuk DBH PBB sektor pertambangan migas dan sektor pertambangan panas bumi bagian daerah, alokasi sementara DBH PBB sektor pertambangan migas dan sektor pertambangan panas bumi yang bersumber dari rencana penerimaan PBB sektor pertambangan migas dan sektor pertambangan panas bumi dalam APBN tahun anggaran berjalan digunakan sebagai dasar penyaluran triwulan I, II, dan III tahun anggaran berjalan, masing-masing sebesar 25% dari alokasi sementara. Realisasi PBB sektor pertambangan migas dan sektor pertambangan panas bumi tahun anggaran berjalan ditetapkan sebagai alokasi definitif DBH PBB sektor pertambangan migas dan sektor pertambangan panas bumi.
- c) Penyaluran triwulan IV merupakan selisih antara alokasi definitif dengan jumlah dana yang telah dicairkan pada triwulan I s.d. III. Khusus untuk alokasi DBH PBB sektor pertambangan migas dihitung dengan formula yang memerhatikan jumlah penduduk, luas wilayah, PAD dan potensi produksi sumber daya migas.
- d) Penyaluran DBH PBB bagian pemerintah menggunakan alokasi sementara yang menjadi dasar penyaluran tahap I dan II, di mana ditetapkan masing-masing sebesar 25% dan 50% dari perkiraan alokasi sementara. Untuk penyaluran DBH PBB bagian pemerintah tahap III, prognosa realisasi penerimaan yang ditetapkan oleh Ditjen Pajak digunakan sebagai dasar alokasi definitif. Penyaluran tahap III merupakan selisih antara alokasi definitif dengan jumlah dana yang telah dicairkan selama tahap I dan II. Dalam penyaluran tahap III ini disalurkan pula insentif kepada kabupaten dan/kota yang realisasi penerimaan PBB sektor Perdesaan dan Perkotaan pada tahun anggaran sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan yang ditetapkan.

**b. Perhitungan DBH PBB migas dan panas bumi**

Perhitungan alokasi DBH PBB migas dan panas bumi ditatausahakan dengan ketentuan sebagai berikut.

- 1). PBB migas *onshore* dan panas bumi ditatausahakan berdasarkan letak dan kedudukan objek pajak dan dibagi *by origin*;
- 2). PBB migas *offshore* dan PBB migas tubuh bumi ditatausahakan per kabupaten/kota dengan menggunakan formula dan dibagi sesuai persentase DBH PBB, di mana perhitungan PBB migas

*offshore* dan PBB migas tubuh bumi per kabupaten/kota dari PBB migas yang ditanggung Pemerintah ditetapkan:

- a. 10% menggunakan formula.
- b. 90% dibagi secara proporsional sesuai realisasi PBB migas tahun anggaran sebelumnya.

Formula yang digunakan untuk menghitung PBB migas yang ditanggung pemerintah, PBB migas yang dibayar langsung oleh KKKS ke bank persepsi menggunakan formula:

**c. Bagi Hasil Pajak Penghasilan (DBH PPh Pasal 21 dan Pasal 25/29 Wajib Pajak Orang Pribadi dalam Negeri)**

Pajak penghasilan adalah pajak yang dikenakan atas tambahan kemampuan ekonomis dalam bentuk apapun, baik diperoleh dari Indonesia atau luar negeri, digunakan untuk konsumsi atau menambah kekayaan wajib pajak. Secara umum ada dua jenis pajak penghasilan, yaitu (i) pajak penghasilan (PPh) badan dan (ii) pajak penghasilan (PPh) individu.

PPh Badan tidak dibagikan dan sepenuhnya menjadi pendapatan pemerintah pusat. Sedangkan PPh Individu termasuk jenis yang dibagikan dengan daerah otonom. Jenis PPh yang dibagikan adalah PPh yang diatur pada pasal 21 dan pasal 25/29.

Pajak penghasilan Pasal 21 adalah pajak atas penghasilan atas gaji, upah, honorarium, tunjangan, dan pembayaran lain dengan nama dan dalam bentuk apa pun sehubungan dengan pekerjaan atau jabatan, jasa, dan kegiatan yang dilakukan oleh WPOP dalam negeri. Pajak Penghasilan Pasal 21 dipotong, disetor, dan dilaporkan oleh Pemotong Pajak, yaitu pemberi kerja, bendaharawan pemerintah, dana pensiun, badan, perusahaan dan penyelenggaraan kegiatan. Pelaporan penerimaan PPh Pasal 21 dilakukan berdasarkan tempat kerja PPh Pasal 25 terkait dengan Pajak Penghasilan orang pribadi dalam negeri yang menjalankan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas atau memperoleh penghasilan teratur lainnya yang bersifat tidak final yang diangsur setiap bulannya.

Sedangkan PPh Pasal 29 adalah Pajak Penghasilan yang harus dilunasi oleh Wajib Pajak Orang Pribadi sebagai akibat PPh Terutang dalam Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan Pajak Penghasilan lebih besar dari pada kredit pajak yang telah disetor sendiri. Pencatatan penerimaan PPh Pasal 25/29 berdasarkan asas domisili wajib pajak. Secara umum dapat dikatakan bahwa PPh pasal 21 adalah pajak yang dikenakan atas penghasilan yang diterima dari pemberi kerja, sedangkan PPh pasal 25 adalah pajak yang harus dibayar sendiri oleh wajib pajak pada tiap bulan.

Objek pajak penghasilan, yaitu:

1. Penghasilan yang diterima atau diperoleh pegawai tetap, baik berupa penghasilan yang bersifat teratur maupun tidak teratur;
2. Penghasilan yang diterima atau diperoleh penerima pensiun secara teratur berupa uang pensiun atau penghasilan sejenisnya;
3. Penghasilan sehubungan dengan pemutusan hubungan kerja dan penghasilan sehubungan dengan pensiun yang diterima secara sekaligus berupa uang pesangon, uang manfaat pensiun, tunjangan hari tua atau jaminan hari tua, dan pembayaran lain sejenis;
4. Penghasilan pegawai tidak tetap atau tenaga kerja lepas, berupa upah harian, upah mingguan, upah satuan, upah borongan, atau upah yang dibayarkan secara bulanan;
5. Imbalan kepada bukan pegawai, antara lain berupa honorarium, komisi, fee, dan imbalan sejenis dengan nama dan dalam bentuk apa pun sebagai imbalan sehubungan dengan pekerjaan, jasa, dan kegiatan yang dilakukan;
6. Imbalan kepada peserta kegiatan, antara lain berupa uang saku, uang representasi, uang rapat, honorarium, hadiah atau penghargaan dengan nama dan dalam bentuk apa pun, dan imbalan sejenis dengan nama apa pun.

Penerimaan Negara dari PPh Pasal 21 dan Pasal 25/29 WPOPDPN yang dibagikan ke daerah sebesar 20% dari realisasi penerimaan PPh Pasal 21 dan Pasal 25/29 WPOPDPN dengan rincian sebagai berikut.

- a) Bagian Provinsi sebesar 8%.
- b) Bagian Kabupaten atau Kota sebesar 12%, dengan rincian:
  - 1) 8,4% untuk kabupaten/kota tempat wajib pajak terdaftar

- 2) 3,6% untuk seluruh kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan dengan bagian yang sama besar.

Penyaluran DBH PPh Pasal 21 dan Pasal 25/29 WPOPDN dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut.

1. Alokasi sementara, yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan paling lambat 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan, digunakan sebagai dasar penyaluran triwulan I, II, dan III tahun anggaran berjalan masing-masing sebesar 20% dari alokasi sementara.
2. Alokasi definitif, yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan paling lambat pada bulan pertama triwulan IV tahun anggaran berjalan, digunakan sebagai dasar penyaluran triwulan IV dengan memperhitungkan jumlah dana yang telah dicairkan selama triwulan I, II, dan III.

**d. Bagi Hasil Cukai Tembakau (DBH CHT)**

Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT) merupakan dana bagi hasil yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah penghasil dari pembayaran pajak berupa cukai tembakau. Pembayar cukai tembakau adalah konsumen pemakai bahan baku produksi yang memiliki pita cukai dan hasil tembakau mentah yang dijualbelikan untuk produksi pabrik

Sesuai amanat UU 39 Tahun 2007 mulai tahun 2008 cukai hasil tembakau dibagihasikan sebesar 2% dari penerimaan cukai hasil tembakau kepada kabupaten/kota/provinsi yang menghasikan cukai hasil tembakau dengan rincian pembagian sebagai berikut.

- a) 30% untuk provinsi penghasil
- b) 40% untuk kabupaten/kota penghasil
- c) 30 % untuk kabupaten/kota lainnya

Penggunaan DBH CHT bersifat *specific grant* yaitu untuk:

- a) Peningkatan kualitas bahan baku
- b) Pembinaan industri
- c) Pembinaan lingkungan sosial
- d) Sosialisasi ketentuan di bidang cukai
- e) Pemberantasan barang kena cukai ilegal.

Melalui keputusan Mahkamah Konstitusi No. 54/PUU-VI/2008 tanggal 14 April 2009, DBH CHT yang semula hanya dibagi hasilkan

kepada daerah penghasil cukai hasil tembakau, mulai tahun 2010 juga dibagi hasilkan kepada daerah penghasil tembakau.

Pembagian alokasi DBH CHT per provinsi sesuai PMK No 197/PMK.07/2012 tentang Alokasi Definitif Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau adalah sebagai berikut.

- a) Penerimaan cukai hasil tembakau sebesar 57,5%;
- b) Rata-rata produksi tembakau kering sebesar 37,5%;
- c) Indeks Pembangunan Manusia sebesar 3%;
- d) Tingkat penyerapan CHT sebesar 1%; dan
- e) Tingkat pemberantasan cukai ilegal sebesar 1%.

Setelah alokasi DBH CHT per provinsi ditetapkan, selanjutnya pembagian alokasi DBH CHT untuk bagian provinsi dan kabupaten/kota dalam provinsi, merupakan wewenang gubernur yang dituangkan dalam Peraturan Gubernur.

Sesuai dengan PMK No. 06/PMK.07/2012 penyaluran DBH CHT dilakukan secara triwulanan dengan perincian sebagai berikut.

- a) Triwulan I sebesar 20% dari alokasi sementara.
- b) Triwulan II sebesar 30% dari alokasi sementara
- c) Triwulan III sebesar 30% dari alokasi sementara
- d) Triwulan IV selisih antara alokasi definitif dengan alokasi yang sudah disalurkan pada triwulan I s.d. triwulan IV.

Khusus untuk penyaluran triwulan IV dipersyaratkan laporan realisasi penggunaan alokasi DBH CHT semester I tahun anggaran bersangkutan.

#### e. Bagi Hasil Sumber Daya Alam (SDA)

Pengertian dan Filosofi dana bagi hasil sumber daya alam adalah bersifat *Non Renewable Resources* atau tidak dapat diperbaharui. Hal ini telah menjadibahkan diskusi para akademisi di berbagai Negara mengenai batasan dan kriteria penerimaan SDA mana yang dapat dibagikan kepada daerah. Beberapa sektor SDA yang menurut *best practices* dapat dibagikan antara lain sumber daya mineral yang berasal dari minyak bumi, gas bumi, pertambangan umum, dan *geothermal* karena diasumsikan memiliki keterbatasan input dan tidak terbarukan. Namun demikian, terdapat sektor SDA lainnya seperti kehutanan dan perikanan dapat pula dibagikan walaupun secara teoretis termasuk sumber daya yang terbarukan

(*replenishable*) karena hal ini dimungkinkan dengan asumsi masa pemulihan yang relatif lama, tingkat eksploitasi dan konsumsi lebih tinggi daripada upaya untuk memperbaharunya, dan memiliki nilai ekonomi yang cukup signifikan terhadap penerimaan negara.

Di Indonesia, Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH SDA) adalah Pendapatan Negara dari SDA yang dibagihhasilkan dengan daerah di mana lokasi SDA itu berasal. DBH SDA merupakan salah satu bentuk dana transfer ke daerah yang merupakan bagian dari dana perimbangan dan sangat penting bagi daerah-daerah yang memiliki SDA di daerahnya.

Sebagai bagian dari dana transfer, DBH lebih ditujukan untuk mengurangi ketimpangan vertikal, yaitu ketimpangan antara Pusat dan Daerah. Pembagian hasil pendapatan Negara dari SDA ke daerah didasari oleh alasan antara lain:

#### 1. Sumber daya alam sebagai Biaya Kompensasi Eksternalitas

Eksplorasi SDA memiliki potensi risiko yang tinggi terutama menimbulkan eksternalitas (dampak lingkungan) yang membutuhkan kompensasi biaya sosial dan biaya perbaikan infrastruktur serta reklamasi bekas tambang. Pengeboran minyak dan gas alam dapat mencemari lingkungan dan menimbulkan biaya sosial serta *community development* untuk masyarakat sekitar. Kegiatan penebangan kayu dan berbagai jenis pertambangan dapat menimbulkan biaya pemulihan lahan agar dapat kembali pada kondisi awal, atau dapat menimbulkan biaya sosial yang tinggi jika lahan tempat perusahaan berproduksi tersebut tidak dapat dipulihkan.

Selain *social cost*, hal lain yang paling banyak membutuhkan biaya adalah biaya infrastruktur. Eksplorasi dan Eksploitasi SDA harus difasilitasi dengan infrastruktur pendukung agar dapat memperlancar proses produksi dan transportasi termasuk jalan, utilitas umum, fasilitas pelabuhan, dan infrastruktur pendukung lainnya. Biaya-biaya lainnya yang perlu diantisipasi adalah terkait dengan pelayanan kepada masyarakat sekitar lokasi produksi bahkan dapat lebih besar daripada biaya untuk melayani pegawai perusahaan yang meliputi biaya pendidikan, kesehatan, penegakan hukum, dan pelayanan masyarakat umum lainnya.

## 2. Sumber daya alam sebagai *Endowment* yang Terbatas

Meskipun menurut UUD 45 SDA adalah milik Negara, namun SDA seringkali dianggap sebagai "warisan" oleh masyarakat di daerah penghasil yang dapat dijadikan sumber bagi kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut.

Berbeda dengan warisan keindahan alam dan budaya untuk pariwisata yang masa "eksploitasi"-nya tidak terbatas, SDA dibatasi oleh jumlah kandungan deposit cadangan mineral yang tidak dapat diperbaharui. Apabila dibandingkan dengan sektor perpajakan yang selalu meningkat seiring dengan pertumbuhan ekonomi dan jumlah penduduk, SDA dibatasinya pada masa tertentu sesuai dengan dengan periode eksploitasinya yang suatu ketika akan berakhir. Dengan demikian, argumen bahwa SDA yang bersifat terbatas harus dioptimalkan untuk meningkatkan penerimaan negara dan terutama bagi daerah penghasil dan daerah lain di sekitarnya dalam satu provinsi.

Meskipun demikian, keberadaan DBH SDA memiliki berbagai permasalahan, antara lain:

- 1) *DBH SDA berpotensi tidak stabil* Pendapatan yang bersumber dari DBH SDA secara inheren tidak stabil, sehingga alokasi belanja dalam APBD untuk penyediaan pelayanan di daerah tidak boleh bertumpu pada sumber pendanaan yang tidak stabil.
- 2) *DBH SDA berpotensi menimbulkan ketimpangan keuangan antar daerah*

Tujuan utama dari pelaksanaan bagi hasil sumber daya alam adalah untuk mengurangi ketimpangan vertikal (memenuhi kebutuhan belanja daerah penghasil). Namun di sisilain, DBH SDA berpotensi menimbulkan ketimpangan antar daerah, karena sumber daya alam yang belokasi di daerah tertentu saja.

(Sumber: UU No. 33 Tahun 2004 yang ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005)

Pada Pasal 1 ayat (20), Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 disebutkan bahwa Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

Dari definisi di atas terlihat bahwa DBH SDA ditujukan untuk membiayai kebutuhan pendanaan tugas daerah karena desentralisasi, bukan tugas Pusat di daerah. DBH dialokasikan berdasarkan prinsip *by origin*, yaitu ke daerah penghasil (baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota). Sedangkan penyaluran DBH dilakukan berdasarkan prinsip *by actual*, di mana besarnya DBH yang disalurkan kepada daerah didasarkan atas realisasi penyeteroran Penerimaan Negara Pajak (PNP) dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) tahun anggaran berjalan.

DBH SDA yang diatur saat ini berasal dari PNBP bidang kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi. Perhitungan Dana Bagi Hasil SDA dilakukan berdasarkan Penerimaan Negara bukan Pajak dari masing-masing jenis sumber daya alam yang menurut ketentuan UU No. 33 Tahun 2004 dibagikan kepada daerah. Dasar perhitungan DBH SDA adalah sebagai berikut.

- 1) DBH SDA Minyak bumi, dihitung berdasarkan produksi minyak yang terjual (*lifting*) dan produksi gas yang terjual dari masing-masing Kontraktor Kontrak Kerjasama (KKKS) setelah dikurangi dengan *Domestic Market Obligation* (DMO), Fee Usaha Hulu Migas, Pajak-pajak (PPN dan PBB), serta Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- 2) DBH SDA Pertambangan Umum, dihitung berdasarkan penerimaan dari iuran yang diterima negara sebagai imbalan atas kesempatan penyelidikan umum, eksplorasi atau eksploitasi pada suatu wilayah kerja (*Landrent*) dan iuran produksi pemegang kuasa usaha pertambangan atas hasil dari kesempatan eksplorasi/eksploitasi (*Royalty*).
- 3) DBH SDA Kehutanan, dihitung berdasarkan penerimaan negara dari iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IUUPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi (DR). IUUPH merupakan pungutan yang dikenakan kepada Pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hutan atas suatu kawasan hutan tertentu yang dilakukan sekali pada saat izin usaha diberikan. PSDH adalah pungutan yang dikenakan sebagai pengganti nilai intrinsik dari hasil yang dipungut dari Hutan Negara. Sedangkan DR adalah dana yang dipungut dari Pemegang Izin Usaha

Pemanfaatan Hasil Hutan dari Hutan Alam yang berupa kayu dalam rangka reboisasi dan rehabilitasi hutan.

- 4) DBH SDA Perikanan, dihitung berdasarkan Pungutan Pengusahaan Perikanan (P3) dan Pungutan Hasil Perikanan (PHP). Pungutan Pengusahaan Perikanan adalah pungutan negara yang dikenakan kepadapemegang Izin Usaha Perikanan dan/atau Persetujuan Penggunaan Kapal Asing (PPKA) sebagai imbalan atas kesempatan yang diberikan oleh Pemerintah untuk melakukan usaha perikanan dalam Wilayah Perikanan Republik Indonesia. Pungutan Hasil Perikanan adalah pungutan negara yang dikenakan kepada pemegang Surat Penangkapan Ikan (SPI) dan atau Surat Izin Kapal Penangkap dan Pengangkut Ikan Indonesia (SIKPPII) dan atau Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) sesuai dengan hasil produksi perikanan yang diperoleh dan dijual di dalam negeri dan atau luar negeri.
- 5) DBH SDA Panas Bumi, dihitung berdasarkan setoran bagian Pemerintah setelah dikurangi kewajiban perpajakan dan pungutan lainnya atas dasar kontrak pengusahaan panas bumi yang ditandatangani sebelum UU No. 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi ditetapkan dan Iuran Tetap dan Iuran Produksi.

Iuran Tetap merupakan iuran yang dibayarkan kepada negara sebagai kesempatan atas eksplorasi, studi kelayakan, dan eksploitasi pada suatu wilayah, sedangkan Iuran Produksi adalah iuran yang diberikan kepada negara atas hasil yang diperoleh dari usaha pertambangan panas bumi.

#### **Formula Alokasi DBH SDA**

Dana Bagi Hasil SDA memegang peranan cukup dominan dalam memberikan kontribusi terhadap penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terutama kepada daerah-daerah penghasil yang bersumber dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Penerimaan DBH SDA diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005, bersumber dari PNBP dalam APBN yang dibagikan kepada daerah dengan angka persentase tertentu didasarkan atas daerah penghasil untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

DBH SDA berasal dari penerimaan:

- a. Pertambangan Minyak Bumi;
- b. Pertambangan Gas Bumi;
- c. Pertambangan Umum;
- d. Pertambangan Panas Bumi;
- d. Kehutanan; dan
- e. Perikanan.

Alokasi DBH SDA ditunjukkan dalam skema berikut ini.

### 1. DBH SDA Pertambangan Minyak dan Gas Bumi (DBH SDA Migas)

#### Pola Pembagian DBH SDA Migas

Porsi pembagian DBH SDA Minyak dan Gas menurut UU No. 33 Tahun 2004 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005.

Pola pembagian tersebut tidak berlaku untuk Daerah Otonomi Khusus yaitu Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Papua Barat, selain mendapatkan DBH Migas, daerah otonomi khusus tersebut mendapatkan tambahan DBH Migas yang merupakan bagian dari penerimaan pemerintah provinsi dengan ketentuan sebagai berikut.

- a. bagian dari pertambangan Minyak Bumi sebesar 55%; dan
- b. bagian dari pertambangan Gas Bumi sebesar 40%.

### 2. DBH SDA Pertambangan Umum

Penerimaan Negara Bukan Pajak dari sektor pertambangan umum terdiri dari iuran eksplorasi dan eksploitasi (*royalty*) dan iuran tetap (*landrent*). Kedua iuran tersebut ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2003 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen ESDM.

dalam peraturan tersebut, tarif iuran tetap merupakan tarif satuan atas nilai US\$ per luas area eksploitasi/eksplorasi (hektar). Besarnya tarif dibedakan atas dasar tahap kegiatan dan status (perpanjangan atau tidak) untuk Kuasa Pertambangan, tarif iuran tetap yang dikenakan pada Kuasa Pertambangan merupakan tarif satuan atas nilai rupiah per satuan luas eksploitasi/eksplorasi (hektar) dan besarnya tarif juga dibedakan atas dasar tahap kegiatan dan status (perpanjangan atau tidak). Pemungutan iuran tetap, yang dikenakan di sektor pertambangan dilakukan setiap semester.

Iuran Eksplorasi/Eksploitasi (*royalty*) adalah iuran produksi yang diterima Negara dalam hal Pemegang Kuasa Pertambangan Eksplorasi mendapat hasil berupa bahan galian yang tergali atas kesempatan eksplorasi yang diberikan kepadanya serta atas hasil yang diperoleh dari usaha pertambangan eksploitasi satu atau lebih bahangalian. *Royalty* adalah pembayaran kepada Pemerintah berkenaan dengan produksi mineral yang berasal dari area penambangan. Royalti harus dibayar dalam satuan rupiah atau satuan lainnya yang disetujui bersama. Tarif *royalty* untuk pertambangan mineral dan batubara ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2003, tariff royalti bersifat *advalorem* (dalam persentasi) dan dikenakan terhadap harga jual yang telah dikalikan dengan jumlah produksi.

### 3. DBH SDA Kehutanan

Dana Bagi Hasil SDA Kehutanan berasal dari Penerimaan Negara Bukan Pajak dari sektor kehutanan terdiri:

- a). **Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IUUPH)**; adalah pungutan yang bersifat *license fee* (terkait dengan perizinan) yang dikenakan kepada Pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hutan atas suatu kawasan hutan tertentu yang dilakukan sekali pada saat izin tersebut diberikan. Tarif IUUPH terakhir diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 1998. Di dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa tarif yang dikenakan adalah tarif satuan Rupiah per satuan luas Hak Pengusahaan Hutan (HPH) (hektar). Besarnya tarif tergantung dari (1) kategori wilayah dan (2) status HPH (baru/perpanjangan/HPHTI). IHPH dikenakan satu kali untuk jangka waktu berlakunya HPH (atau sekitar 20 tahun).
- b). **Dana Reboisasi (DR)**; adalah dana yang dipungut dari pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan dari Hutan Alam yang berupa kayu dalam rangka reboisasi dan rehabilitasi hutan.
- c). **Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH)**; adalah pungutan yang dikenakan sebagai pengganti nilai intrinsik dari hasil yang dipungut dari Hutan Negara.

Tarif PSDH tertuang dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 859/Kpts-II/1999. Dalam peraturan tersebut, tarif yang dikenakan adalah tarif satuan Rupiah per m<sup>3</sup>, yang besarnya tergantung dari (1) kategori wilayah dan (2) kelompok jenis kayu/bukan kayu. Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dikenakan

terhadap pemegang HPH, pemegang Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) dan pemegang Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) (lihat UU No. 41 Tahun 1999 juga Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1999). Pada HPH, untuk penyaluran produksi ke industri terkait dengan HPH, pembayaran dilakukan oleh pihak industri penerima. Untuk produksi yang disalurkan ke industri yang tidak terkait dengan pemegang HPH, pembayaran dilakukan oleh pemegang HPH pada saat pengangkutan.

Pembayaran dilakukan setiap bulan atas dasar produksi bulan sebelumnya, disetor langsung ke Rekening Menteri Kehutanan dan Perkebunan.

Perhitungan jumlah kayu yang dikenai kewajiban untuk membayar PSDH dan Dana Reboisasi didasarkan dari Laporan Hasil Penebangan (LHP). Sistem pelaporan produksi hasil hutan tersebut bersifat *self assessment* yaitu perusahaan pemegang HPH mengisi volume produksi dan jenis tanaman. Setelah itu diterbitkan dokumen Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH) yang sebelumnya disebut Surat Angkutan Kayu Olahan (SAKO). Pengesahan LHP dilakukan setelah diadakan pengukuran sampling 10% dari area produksi oleh petugas kehutanan untuk menguji kebenaran pengisian dokumen LHP. Jika terjadi penyimpangan volume 5%, LHP tetap disahkan, namun tidak berlaku untuk kesalahan pengisian jenis tanaman.

#### 4. DBH SDA Perikanan

Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Perikanan berasal dari Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP) dan Pungutan Hasil Perikanan (PHP). Pungutan Pengusahaan Perikanan, yaitu pungutan hasil perikanan yang dikenakan kepada perusahaan perikanan Indonesia yang memperoleh Izin Usaha Perikanan (IUP), Alokasi Penangkapan Ikan Penanaman Modal (APIPM), dan Surat Ijin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI), sebagai imbalan atas kesempatan yang diberikan oleh Pemerintah Indonesia untuk melakukan usaha perikanan dalam wilayah perikanan Republik Indonesia. Pungutan Hasil Perikanan, yaitu pungutan hasil perikanan yang dikenakan kepada perusahaan perikanan Indonesia yang melakukan usaha penangkapan ikan sesuai dengan Surat Penangkapan Ikan (SPI) yang diperoleh. Pungutan untuk sektor perikanan ini diatur dalam SK Menteri Pertanian No. 424/Kpts/7/1977.

Pungutan Perusahaan Perikanan (PPP) bersifat *license fee*, dikenakan satu kali pada saat pengajuan permohonan Surat Ijin Kapal Perikanan. Tarif PPP merupakan tarif nominal (US\$) dan didasarkan atas ukuran kapal penangkapan ikan (*Dead weight Ton* - DWT). Dalam hal ini tarif dikenakan atas dasar berat kosong kapal. Adapun Pungutan Hasil Perikanan (PHP) dikenakan pada hasil produksi sektor perikanan yang diekspor. Tarif yang dikenakan bersifat *ad valorem* (persentasi), di mana besar tarif dibedakan menurut kelompok jenis ikan.

#### 5. DBH SDA Pertambangan Panas Bumi

Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Pertambangan Panas Bumi diperhitungkan berdasarkan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berasal dari:

- a) Setoran Bagian Pemerintah Setoran perusahaan panas bumi yang diterima pemerintah sebesar 34% dari penerimaan bersih usaha atau *Net Operating Income* (NOI) setelah dikurangi kewajiban perpajakan. Setoran bagian pemerintah ini dikenakan atas kontrak perusahaan panas bumi yang ditandatangani sebelum berlakunya UU No. 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi.
- b) Iuran Tetap dan Iuran Produksi Iuran Tetap adalah iuran yang dibayarkan kepada negara sebagai kesempatan atas eksplorasi, studi kelayakan, dan eksploitasi SDA pada suatu wilayah. Sedangkan Iuran Produksi adalah iuran yang diberikan kepada negara atas hasil yang diperoleh dari usaha pertambangan panas bumi.

Penerimaan Iuran Tetap dan Iuran Produksi ini dikenakan atas kontrak perusahaan panas bumi yang ditandatangani setelah berlakunya UU No. 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi. PNB dari pertambangan panas bumi sampai dengan tahun 2011 (*existing*) masih berasal dari Setoran Bagian Pemerintah yang ditempatkan pada Rekening Panas Bumi No. 508.000084 pada Bank Indonesia. Selain untuk menampung penerimaan setoran bagian Pemerintah, rekening tersebut juga digunakan untuk membayarkan pengeluaran kewajiban Pemerintah terkait dengan kegiatan usaha panas bumi, yaitu:

1. Pembayaran kembali (*reimbursement*) Pajak Pertambahan Nilai (PPN);
2. Pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB);
3. Pembayaran lainnya. Selisih dari penerimaan dan pembayaran

kewajiban pemerintah tersebut merupakan penerimaan negara yang dapat dibagihasikan kepada daerah dalam bentuk DBH SDA Panas Bumi.

DBH SDA Panas Bumi sesuai Pasal 14 huruf g UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dibagi dengan imbalan 20% bagian Pemerintah dan 80% bagian daerah.

Bagian daerah dengan rincian: 16% bagian provinsi, 32% bagian kab/kota penghasil dan 32% bagian kab/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

## 2.5 DANA ALOKASI UMUM

### Konsep Dasar, Tujuan dan Fungsi DAU

Dana Alokasi Umum (DAU) di berbagai Negara disebut *General Purpose Grants* adalah salah satu jenis transfer yang menjadi pendapatan umum bagi penerimanya. Jenis transfer ini juga disebut *unconditional grant* di mana *grant* yang diberikan tidak dikaitkan dengan persyaratan apa pun oleh si pemberi. *Unconditional grant* bukanlah satu-satunya bentuk transfer antar pemerintahan. Terdapat berbagai jenis transfer dari Pemerintah Pusat ke daerah yang dipraktikkan di dunia antara lain seperti *grant* untuk bidang tertentu (*specific grant*), *matching grant*, *grant* untuk menutupi defisit (*deficit grant*) dan kondisi tak terduga (*emergency grant*), dll.

*Unconditional grant* yang penggunaannya bebas adalah bentuk transfer dalam rangka mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal yang memberikan keleluasaan kepada daerah penerima untuk mengalokasikannya sesuai dengan prioritas daerah (*local priorities*). Dengan kata lain, tujuan pemberian *grant* ini adalah untuk mendukung ketersediaan dana bagi Pemerintah Daerah dalam menjalankan fungsi yang telah didesentralisasikan. Tujuan pemberian *grant* ini sangat berbeda dengan tujuan berbagai jenis *specific grants* yang biasanya diberikan kepada daerah untuk pencapaian tujuan nasional (*national priorities*) tertentu yang pelaksanaan tugasnya sudah menjadi tanggung jawab daerah.

Dengan sifatnya yang bebas digunakan, *unconditional grant* pada umumnya juga digunakan sebagai instrumen utama pemerataan kemampuan fiskal antar daerah. Sehingga jenis transfer ini juga dinamai *equalization grant* (*grant* pemerataan). Program pemerataan kemampuan fiskal dipraktikkan oleh banyak negara di dunia, baik negara federasi maupun negara kesatuan.

Program ini dapat dianggap sebagai upaya untuk menempatkan daerah-daerah pada posisi fiskal yang sama untuk menjalankan tugasnya.

Program pemerataan fiskal dilakukan dengan berbagai cara didasarkan kepada prinsip tertentu dan sasaran yang ingin dicapai oleh negara tersebut. Di Kanada, sebagai contoh, sasarannya adalah untuk memberdayakan setiap provinsinya dapat menyediakan pelayanan publik pada tingkat yang relatif sama kepada seluruh penduduknya dengan pengenaan tingkat pajak yang relatif sama pula. Demikian juga halnya dengan Australia di mana sasaran yang dideklarasikan adalah untuk mengoreksi ketidakmerataan fiskal horizontal (ketidak merataan antar negara bagian) untuk menyediakan pelayanan dengan standar nasional tertentu kepada penduduknya. Meskipun beberapa negara memiliki sasaran yang hampir sama untuk program pemerataan fiskalnya, namun penerapannya bisa saja berbeda. Sebagai contoh, Australia dan Kanada memiliki sasaran pemerataan fiskal yang sama, namun metode yang digunakan dalam mengalokasikan dana sangat berbeda. Sistem di Kanada hanya mengupayakan pemerataan kapasitas fiskal tanpa mempertimbangkan kebutuhan fiskal dari provinsi-provinsinya. Sedangkan system pemerataan fiskal di Australia mengakomodasi keduanya (kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal). Sistem Pemerataan Fiskal di Australia dikenal sebagai salah satu sistem yang paling komprehensif di dunia.

Namun secara umum dapat dikatakan bahwa program pemerataan fiskal dirancang untuk membantu daerah yang rendah pendapatannya dan/ atau tinggi biaya penyediaan pelayanannya dengan pengorbanan daerah yang tinggi pendapatannya dan/atau rendah biaya pelayanannya (Walsh dan Thomson, 1994). Meskipun demikian, tidak akan pernah ada system pemerataan fiskal yang sempurna. Yang terjadi pada praktiknya adalah upaya untuk mengurangi ketimpangan fiskal diantara daerah yang se- tingkat sampai ke tingkat yang dapat diterima (*acceptable level*).

Dalam praktik di berbagai negara, ada dua cara untuk mengalokasikan *equalisation transfer* ke daerah yaitu dengan formula dan tanpa formula. Bagaimanapun juga pengalokasian dengan formula memiliki banyak kelebihan. Di antaranya yang paling peting sebagaimana yang dijelaskan Ma (1997) adalah terhindarnya upaya untuk melakukan lobi oleh Pemerintah daerah. Dengan penggunaan formula diharapkan terjadinya sistem alokasi yang adil dan transparan.

Penggunaan formula sudah dilakukan oleh banyak negara maju seperti Australia, Inggris, Kanada, Jerman, Swiss dan Jepang. Namun, formula

memerlukan ketersediaan data yang dapat diandalkan untuk memperkirakan kebutuhan belanja dan kapasitas fiskal daerah. Sistem *grant* pemerataan di Inggris, misalnya, menggunakan sekitar 30 variabel dalam tujuh kategori belanja pemerintah daerah untuk mengestimasi kebutuhan belanjanya .

1. *Commonwealth Grant Commission* (CGC) di Australia, sebagai contoh, menggunakan sekitar 11 kategori belanja dengan 5 variabel pada setiap kategori untuk mengukur kebutuhan fiskal negara bagiannya.
2. Perhitungan yang sangat komprehensif di Australia dan di Inggris adalah hasil dari pengembangan sistem dalam beberapa dekade.

Sumber dana dari *equalization transfer* biasanya ada dua macam. Pertama dari penerimaan pemerintah pusat dan kedua dari kumpulan dana tertentu di tingkat negara bagian/provinsi/daerah. Di beberapa negara seperti Inggris, Jepang dan Korea, sumber dana *equalisation transfer* adalah penerimaan pemerintah pusatnya. Namun di Jerman, sumber transfer adalah kumpulan dari penerimaan negara bagian yaitu pajak pertambahan nilai (PPN) dan pembayaran pemerataan antar negara bagian (Ma, 1997 dan Spahn, 1997). Lotz (1997: 200) menyebut model Jerman sebagai model Robin-Hood di mana sumber daya diambil dari wilayah yang kaya dan diberikan ke wilayah miskin tanpa adanya dana dari Pemerintah Pusat.

Dalam menentukan jumlah dana yang ditransfer untuk pemerataan, beragam cara dipraktikkan di dunia. Di beberapa negara jumlahnya dipatok sebagai persentase tertentu dari penerimaan pemerintah pusat. Namun di negara tertentu, jumlah yang di transfer sepenuhnya merupakan kewenangan dari pemerintah pusat untuk menentukannya. Yang menjadi perhatian disini adalah keandalan (*reliability*) dan prediktabilitas dari dana. Apabila jumlahnya dipatok sebagai persentase tertentu dari penerimaan pemerintah pusat, maka *reliable* dan *predictable* dari jumlah dana akan mengikuti kondisi penerimaan negara. Namun jika jumlah yang ditransfer ditentukan oleh pemerintah pusat, akan ada ketidakpastian dalam hal jumlah yang akan ditransfer.

Indonesia sejak tahun 2001 telah mendistribusikan Dana Alokasi Umum (DAU). DAU didistribusikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah daerah dengan sasaran untuk pemeratakan kemampuan fiskal antar daerah, sebagaimana tertulis pada pasal 1 ayat (18) UU No. 25 Tahun 1999 dan juga pasal 1 ayat (21) UU No. 33 Tahun 2004 sebagai berikut.

*Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-*

*daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.*

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah bagian dari dana perimbangan yang ditransfer oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah untuk tujuan mengurangi ketimpangan fiskal horizontal (*horizontal fiscal imbalance*). Itu berarti DAU juga disebut *equalization grant* yaitu *grant* (bantuan) yang ditujukan untuk pemeratakan kemampuan keuangan daerah. Daerah yang "miskin" (kemampuan keuangan yang rendah) akan mendapat DAU yang relatif lebih besar dari daerah yang "kaya" (kemampuan keuangan yang tinggi).

Sebagai *general purpose grant*, keberadaan DAU dilandasi oleh prinsip *categorical equity* (keadilan kategori) menyatakan bahwa seluruh warga negara di manapun berada berhak mendapatkan pelayanan dasar (seperti pendidikan dasar, pelayanan kesehatan, infrastruktur daerah, dll) pada standar minimum tertentu. Oleh karena pelayanan dasar merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah, maka Pemda yang "miskin" harus diberi bantuan dana agar dapat menyediakan pelayanan dasar dengan standar minimum tersebut. Artinya pengalokasian DAU yang optimal adalah dapat pemeratakan kemampuan keuangan daerah untuk mendanai penyediaan pelayanan dasar tertentu pada standar minimum nasional.

**Sumber:** UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah dan Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.

## 2.6 DANA ALOKASI KHUSUS (DAK)

### Konsep Dasar, Tujuan, dan Fungsi DAK

DAK (Dana Alokasi Khusus) adalah salah satu jenis dana transfer (*grant*) dari Pemerintah Pusat ke Daerah di Indonesia. Secara umum terdapat dua jenis *grant* dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, yaitu:

- a) *General Purpose Grant* (*Grant* Bersifat Umum)
- b) *Specific Grant* (*Grant* Bersifat Khusus) *Grant* bersifat umum (*general purpose grant*) atau bantuan tanpa syarat (*unconditional grant*) yang di Indonesia disebut Dana Alokasi Umum (DAU) adalah jenis bantuan yang bebas digunakan oleh si penerima. Tidak ada arahan terhadap penggunaan dana tersebut dan umumnya ditujukan untuk pemerataan kemampuan fiskal antar daerah. Sementara itu

*Specific Grant* sesuai namanya merupakan *grant* bersifat khusus atau bantuan bersyarat (*conditional grant*). *Grant* spesifik biasanya ditujukan untuk membiayai bidang tertentu yang telah menjadi kewenangan daerah otonom, namun Pemerintah Daerah (Pemda) sebagai si penerima tidak boleh menggunakan dana tersebut kecuali untuk kegiatan yang telah ditentukan oleh pemberi.

*Specific grant* sangat beragam jenisnya dengan berbagai tujuan yang dirancang oleh si pemberi, di antaranya:

- a) Untuk mencapai tujuan nasional tertentu, namun fungsi dan kewenangannya urusannya telah didesentralisasikan ke daerah otonom.
- b) Untuk memengaruhi pola belanja daerah penerima.
- c) Untuk mengakomodasi *spillover benefit* (penyediaan pelayanan publik oleh daerah tertentu tetapi dimanfaatkan oleh penduduk daerah lain/tetangga).

Bantuan spesifik dapat digunakan oleh pemberi (pemerintah pusat) untuk tujuan dan prioritas nasional, misalnya untuk mencapai tujuan nasional di bidang pelayanan pendidikan, kesehatan dan infrastruktur namun urusannya telah didesentralisasikan ke daerah. Karena pusat tidak dapat mendikte daerah untuk penggunaan dana bantuan umum, maka pusat dapat melakukannya dengan menyediakan bantuan spesifik. Bantuan spesifik dapat juga ditujukan untuk memengaruhi pola belanja daerah. Dengan penggunaannya yang spesifik dan mensyaratkan dana pendamping dari sumber pendapatan daerah lainnya, akan tersedia sejumlah dana yang harus dibelanjakan oleh daerah untuk bidang yang diinginkan pusat. Lebih spesifik lagi, bantuan dapat disediakan oleh si pemberi untuk mengakomodasi beban pembiayaan bagi daerah tertentu, misalnya daerah yang menyediakan pelayanan yang juga dimanfaatkan oleh penduduk daerah lain. Bantuan spesifik tentunya juga dapat disediakan oleh pusat untuk mengakomodasi kekhususan daerah, yang terkait dengan ketidakmampuan daerah tersebut untuk membiayai pelayanan khusus.

Berbagai jenis *specific grant* (bantuan khusus) dipraktikkan, antara lain:

- a) *Grant* untuk program/kegiatan/pelayanan tertentu (*specific grant*),
- b) *Grant* yang mengharuskan dana pendamping dari penerima (*matching grant*),
- c) *Grant* untuk menutupi defisit (*deficit grant*),

- d) *Grant* untuk membantu daerah menghadapi situasi darurat/ emergensi (*emergency grant*),
- e) *Grant* untuk belanja modal (*capital grant*).

Kemudian dari sisi penentuan jumlah bantuan spesifik yang akan ditransfer ke daerah, dapat pula dikelompokkan pada dua jenis (lihat Bergvall et. al, 2006):

- 1) *Closed-ended grant* (jumlah yang akan ditransfer ke daerah telah ditetapkan dari awal dan realisasinya sama dengan pagu anggaran).
- 2) *Open-ended grant* (jumlah akhir dari *grant* ditentukan oleh realisasi belanja daerah dan biasanya jenis bantuan ini dirancang sangat menantang untuk dapat direalisasikan oleh daerah).

Dengan variasi yang demikian, pemerintah dapat memilih jenis bantuan khusus sesuai dengan sasaran yang diinginkan.

Untuk tujuan mencapai standar pelayanan minimum nasional di seluruh daerah, jenis bantuan yang paling direkomendasi adalah bantuan khusus tanpa dana pendamping, yang diikuti dengan spesifikasi penggunaan dana bagi standar pelayanan minimum. Untuk tujuan mengakomodasi *spillover benefit* (pelayanan yang disediakan suatu daerah yang juga dimanfaatkan penduduk daerah lain) direkomendasikan jenis bantuan khusus dengan dana pendamping (*matching grant*), dengan tingkat dana pendamping yang bervariasi.

Bagi daerah yang tingkat *spillover benefit*-nya tinggi, dana pendamping tentunya lebih rendah. Sedangkan untuk tujuan memengaruhi pola belanja daerah di bidang yang merupakan prioritas nasional disarankan untuk menggunakan *open-ended matching grant* (bantuan khusus dengan dana pendamping dengan jumlah akhir yang dapat saja lebih kecil ataupun lebih besar dari pagunya).

*Open-ended grant* mengisyaratkan bahwa jumlah bantuan yang diterima oleh setiap daerah ditentukan oleh realisasinya untuk bidang yang telah ditentukan dalam jangka waktu tertentu.

Dana Alokasi Khusus (DAK) di Indonesia diatur oleh UU No. 33 Tahun 2004 dan PP No. 55 Tahun 2005. Namun demikian pengaturan yang sama juga ada pada UU No. 32 Tahun 2004. Dari peraturan tersebut DAK di Indonesia dapat dikatakan sebagai *specific matching grant*, yaitu bantuan yang bersifat khusus dengan mensyaratkan dana pendamping. Namun dalam peraturan perundang-undangan tidak ditentukan apakah DAK ini merupakan *close-ended grant* atau *open-ended grant*.

Dalam praktiknya selama ini DAK merupakan *close-ended grant* dalam arti jumlah yang akan diterima oleh daerah untuk satu tahun anggaran sudah ditentukan dari awal tahun anggaran. Seterusnya apabila daerah tidak bisa menggunakan DAK sebagaimana ketentuan teknisnya, sisa DAK diakhir tahun anggaran akan menjadi SILPA (sisa lebih perhitungan anggaran) dan dapat digunakan untuk tujuan yang sama pada tahun anggaran berikutnya. Dengan itu dapat dipahami bahwa DAK di Indonesia tidak mencakup berbagai jenis *specific grant* lainnya seperti bantuan khusus tanpa dana pendamping, bantuan defisit, bantuan emergensi, dll.

Tujuan DAK menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 adalah untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Seterusnya dijelaskan bahwa DAK dialokasikan kepada daerah tertentu yang memenuhi kriteria yang ditetapkan (kriteria umum, kriteria teknis dan kriteria khusus). Dengan demikian tidak semua daerah mendapatkan alokasi DAK.

Sebagai tambahan dari regulasi tersebut, DAK juga diatur oleh PP No. 55 Tahun 2005 tentang dana perimbangan yang membatasi DAK hanya untuk kegiatan yang bersifat fisik, sebagaimana tertulis pada pasal 60 ayat (3) yang berbunyi sbb:

DAK tidak dapat digunakan untuk mendanai administrasi kegiatan, penyiapan kegiatan fisik, penelitian, pelatihan, dan perjalanan dinas.

Pembatasan DAK lebih lanjut di PP No. 55 Tahun 2005 mengakibatkan tidak adanya DAK untuk kegiatan yang bersifat non-fisik.

DAK berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, dan direvisi dengan UU No. 23 Tahun 2014. Pada Pasal 162 tentang Pemerintahan Daerah, serta UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah dan Pemerintah Daerah pada pasal 1 ayat (23) dan Pasal 38 -41 DAK diperuntukkan bagi daerah tertentu dalam rangka pendanaan pelaksanaan desentralisasi untuk:

1. DAK untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, mendanai kegiatan khusus yang ditentukan Pemerintah atas dasar prioritas nasional;
2. Dialokasikan tiap tahun dalam APBN mendanai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu  
Dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah Penyusunan kegiatan

khusus ditentukan oleh Pemerintah dikoordinasikan dengan Gubernur

3. Kegiatan khusus sesuai dengan fungsi dalam APBN
4. Penyusunan kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu dilakukan setelah dikoordinasikan oleh daerah yang bersangkutan
5. Pemerintah menetapkan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.
6. Ketentuan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah
7. Kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan Keuangan Daerah dalam APBD
8. Kriteria khusus ditetapkan dengan memerhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik Daerah
9. Kriteria teknis ditetapkan oleh Kementerian Negara/Departemen Teknis
10. Dana pendamping: \*Minimal 10% dari alokasi DAK dianggarkan dalam APBD, pengecualian bagi daerah dengan kapasitas fiskal yang rendah.
11. Ketentuan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah

(Sumber: UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah).

## **2.7 DANATRANSFERLAINNYA (DANA OTSUS, DANA PENYESUAIAN, DANA BOS, DID, TPG, DAN DANA TAMSIL GURU)**

### **1. Dana Otsus (Otonomi Khusus)**

Dana Otonomi Khusus (Dana Otsus) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang diberikan kepada daerah tertentu berdasarkan undang-undang otonomi khusus. Ada dua undang-undang yang mengatur Otonomi Khusus, yaitu UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (jo) UU No. 35 Tahun 2008 dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dana otonomi khusus merupakan dana yang khusus diberikan untuk percepatan pembangunan di daerah.

Alokasi Dana Otsus untuk Papua ditetapkan sebesar 2% (dua persen) dari plafon DAU Nasional per-tahunnya dan berlaku selama 20 (dua puluh)

tahun. Dari Alokasi tersebut, ditetapkan bahwa Provinsi Papua mendapatkan proporsi 70% (tujuh puluh persen) dan sisanya untuk Provinsi Papua Barat. Selain dana Otsus, kepada Provinsi Papua dan Papua Barat juga mendapatkan alokasi Dana Tambahan Infrastruktur yang besarnya disesuaikan kemampuan keuangan Negara dan tambahan porsi DBH SDA Minyak Bumi dan DBH SDA Gas Bumi masing-masing sebesar 55% dan 40% dari PNPB SDA Minyak Bumi dan SDA Gas Bumi yang berasal dari wilayah provinsi yang bersangkutan.

Dana Otsus untuk Provinsi Aceh adalah berdasarkan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dana Otsus ini juga berlaku untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, dengan rincian untuk tahun pertama sampai dengan tahun ke-15 besarnya setara dengan 2 % (dua persen) plafon DAU Nasional dan untuk tahun ke-16 sampai dengan tahun ke-20 besarnya setara dengan 1 % (satu persen) plafon DAU Nasional. Sedangkan tambahan porsi DBH SDA Minyak Bumi dan DBH SDA Gas Bumi besarnya sama dengan untuk Provinsi Papua dan Papua Barat yaitu masing-masing sebesar 55% dan 40% dari PNPB SDA Minyak Bumi dan SDA Gas Bumi yang berasal dari wilayah provinsi yang bersangkutan.

Penyaluran Dana Otsus tersebut dilaksanakan setelah mendapatkan pertimbangan dari Menteri dalam Negeri. Penyaluran Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh serta Dana Tambahan Infrastruktur dalam rangka Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dilaksanakan secara bertahap dan tidak dapat dilakukan sekaligus, yaitu:

- a. Tahap I: 30 % dari alokasi (Maret)
- b. Tahap II: 45 % dari alokasi (Juli)
- c. Tahap III: 25 % dari alokasi (Oktober).

## 2. Dana Penyesuaian

Dana Penyesuaian adalah dana transfer yang bersifat *ad hoc*. Pada dasarnya dana penyesuaian ini bertujuan untuk menampung program-program tertentu yang tidak tertampung dalam definisi dana perimbangan, terutama tidak tertampung dalam definisi DAK di Indonesia. Berbagai program prioritas Pemerintah yang menjadi tugas pemerintah daerah dan menimbulkan beban keuangan di daerah namun tidak tertampung dalam dana perimbangan, dimunculkan dalam bentuk dana penyesuaian.

Sebagai contoh adalah dana penyesuaian dialokasikan untuk tambahan tunjangan kependidikan guru Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD), muncul

karena adanya UU Guru dan Dosen yang mengharuskan Pemerintah untuk menyediakan tambahan dana untuk membayar guru yang sudah disertifikasi. Demikian juga Dana BOS yang muncul sebagai kebijakan untuk memberikan bantuan operasional ke sekolah dasar, namun harus disalurkan sebagai bagian dari Dana Transfer ke daerah mengingat sekolah dasar merupakan urusan Pemda.

### **3. Dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah)**

Pelaksanaan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) diatur dengan beberapa peraturan menteri, yaitu:

- a. Peraturan Menteri Keuangan No. 201/PMK.07/2011 tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Bantuan Operasional Sekolah Tahun Anggaran 2012. Peraturan Menteri ini antara lain mengatur mekanisme penyaluran dana BOS dari Kas Umum Negara ke Kas Umum Daerah serta pelaporannya.
- b. Peraturan Menteri Keuangan No. 26/PMK.07/2012 tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Bantuan Operasional untuk Sekolah di Daerah Terpencil Tahun Anggaran 2012.
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 62 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Peraturan Menteri ini antara lain mengatur mekanisme pengelolaan dana BOS di daerah dan mekanisme penyaluran dari Kas Umum Daerah Propinsi ke Sekolah dengan hibah.
- d. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 51 Tahun 2011 tentang Petunjuk Teknis tentang Penggunaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Laporan Keuangan BOS tahun anggaran 2012. Peraturan Menteri ini antara lain mengatur mekanisme pengalokasian dana BOS dan penggunaan dana BOS di Sekolah.

Dana BOS merupakan dana yang dialokasikan kepada daerah kabupaten dan kota untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar 12 (duabelas) tahun yang bermutu. Adapun sekolah penerima BOS adalah Sekolah Dasar/Sekola Dasar Luar Biasa (SD/SDLB) dan Sekolah Menengah Pertama/Sekolah Menengah Pertama Luar Biasa/Sekolah Menengah Pertama Terbuka (SMP/SMPLB/SMPT) baik Negeri maupun swasta, termasuk SD-SMP Satu Atap (SATAP) Sekolah Menengah Atas dan yang sederajat dan Tempat Kegiatan Belajar Mandiri (TKBM) yang

diselenggarakan oleh masyarakat, baik negeri maupun swasta di seluruh provinsi di Indonesia.

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah dana yang digunakan terutama untuk biaya non personalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar dan dapat dimungkinkan untuk mendanai beberapa kegiatan lain sesuai petunjuk teknis Menteri Pendidikan dan Kebudayaan.

Sejak tahun 2011 penyaluran BOS dilakukan melalui transfer langsung dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah, menggantikan mekanisme sebelumnya di mana dana BOS disalurkan melalui DIPA Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebagaimana konsep dekonsentrasi. Untuk tahun 2011 dana BOS disalurkan langsung kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, dilaksanakan secara triwulanan masing-masing sebesar  $\frac{1}{4}$  (satu perempat) dari pagu alokasi kepada pemerintah. Selanjutnya pemerintah daerah wajib menyalurkan BOS kepada masing-masing sekolah paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah diterima di Rekening KUD.

Pemerintah Provinsi wajib menyalurkan BOS kepada masing-masing sekolah paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah diterima di Rekening Kas Umum Daerah Provinsi setiap triwulannya. Penyaluran BOS tersebut mengacu kepada rincian alokasi BOS masing-masing sekolah per kabupaten/kota yang dihitung/ditetapkan berdasarkan data nama sekolah dan jumlah siswa serta ditetapkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dalam Petunjuk Teknis Penggunaan Dana BOS.

Untuk tahun anggaran 2012 alokasi untuk SD dan SMP per siswa per tahun diberikan sebesar:

1. SD/SDLB di kabupaten dan kota sebesar Rp 580.000,00 per siswa per tahun;
2. SMP/SMPLB/SMPT di Kabupaten dan kota sebesar Rp 710.000,00 per siswa per tahun.

#### **4. Pencairan Dana Cadangan (*Buffer Fund*) dan Perlakuan atas Lebih Salur**

Dana cadangan BOS (*Buffer fund*) pencairannya dilakukan setelah mendapatkan rekomendasi kurang salur BOS dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan berdasarkan ketersediaan dan perkembangan data jumlah siswa per triwulan dalam tahun anggaran berjalan.

Informasi terkait kurang salur BOS selanjutnya ditindaklanjuti dengan penyampaian rekomendasi oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan kepada

Menteri Keuangan untuk menjadi dasar pencairan dana cadangan BOS yang selanjutnya akan disalurkan ke provinsi.

Apabila terdapat lebih salur, maka lebih salur tersebut akan diperhitungkan sebagai pengurang dalam penyaluran alokasi BOS triwulan berikutnya. Untuk lebih salur pada Triwulan keempat akan diperhitungkan sebagai pengurang dalam penyaluran Triwulan Pertama tahun anggaran berikutnya setelah memerhatikan rekomendasi dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

#### **5. DID (Dana Insentif Daerah)**

Tujuan utama dialokasikannya DID adalah untuk mendorong agar daerah berupaya untuk mengelola keuangannya dengan lebih baik yang ditunjukkan dari perolehan opini Badan Pemeriksa Keuangan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, dan berfungsi membantu daerah dalam rangka melaksanakan program pendidikan sebagai kebijakan Pemerintah Pusat.

#### **6. Dana TPG (Tunjangan Profesi Guru) dan Tamsil Guru Dana TPG**

Dana Tunjangan Profesi Guru diberikan kepada Guru Pegawai Negeri Sipil Daerah yang telah memiliki sertifikat pendidikan memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Tunjangan Profesi Guru-PNSD diberikan sebesar maksimal satu kali gaji pokok PNS yang bersangkutan.**

Penyaluran TPGuru-PNSD dilaksanakan dengan cara pemindahbukuan dari RKUN ke RKUD secara triwulanan pada akhir triwulan yang bersangkutan, masing-masing triwulan sebesar 25% pagu alokasi per daerah. Penyaluran Triwulan II dilakukan setelah Laporan Realisasi Semester II Dana TP Guru-PNSD TA 2011 diterima oleh Dirjen Perimbangan Keuangan. TP-Guru PNSD merupakan objek Pajak Penghasilan Pasal 21

#### **Dana Tamsil Guru (Tambahan Penghasilan Guru)**

Dana ini diperuntukkan bagi guru yang belum mendapatkan tunjangan profesi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan kesejahteraan guru PNSD. Disalurkan secara triwulanan pada akhir triwulan yang bersangkutan, masing-masing triwulan sebesar 25% pagu alokasi per daerah. Penyaluran Triwulan II dilakukan setelah Laporan Realisasi Semester II Dana TPG PNSD TA sebelumnya diterima oleh Dirjen Perimbangan Keuangan.

Mulai tahun 2009, DTP Guru PNSD merupakan komponen Anggaran Transfer ke Daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dalam hal DTP Guru PNSD yang telah disalurkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah tidak mencukupi kebutuhan pembayaran DTP Guru PNSD, Pemerintah Daerah dapat melaksanakan optimalisasi penyerapan DTP Guru PNSD yang tersalur dengan cara melaksanakan pembayaran DTP Guru PNSD kepada Guru PNSD berdasarkan jumlah bulan.

Apabila masih terdapat selisih anatra pagu yang ditrasnfer dengan realisasinya akan diperhitungkan dengan alokasi DTP Guru PNSD Tahun Anggaran berikutnya.

## **2.8 LAIN-LAIN PENDAPATAN DAERAH YANG SAH**

Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah (LPDS) merupakan pendapatan yang tidak dapat dipisahkan dari pendapatan yang secara keseluruhan masuk dalam Pendapatan Pemerintah/Daerah.

LPDS ini merupakan wewenang dari daerah untuk mengelola dan menggunakannya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Perlu diperhatikan bahwa "LPDS" (Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah) berbeda dengan "LPADS" (Lain-lain PAD yang sah).

### **Penyajian dalam Anggaran**

Semua jenis pendapatan yang sah yang tidak masuk kepada kategori PAD dan Dana Perimbangan merupakan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Jenisnya antara lain:

1. Pendapat Hibah
2. Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah daerah lainnya
3. Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah lainnya
4. Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus
5. Dana Darurat
6. Lainnya.

Dengan penjelasan tersebut di atas, bahwa penerimaan daerah yang dijadikan sumber pendapatan daerah sangat jelas, Pendapatan daerah merupakan sumber utama yang dijadikan rujukan untuk menyusun kebijakan umum APBD, dan PPAS, pengalokasian di dalam kerangka penganggaran daerah. Di dalam menyusun dan mengalokasikan anggaran daerah kepada setiap program dan kegiatan dari Satuan Kerja Pemerintah Daerah dan unit-unit kerja lainnya dalam lingkungan daerah harus memerhatikan ketersediaan

anggaran yang akan didapat Pemerintah Daerah, dengan berdemensi waktu 3 sampai 5 tahun ke depan. Sehingga di dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran daerah harus dilakukan dengan pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah Daerah, Anggaran berbasis kinerja serta penganggaran terpadu. Penganggaran yang baik adalah anggaran yang dapat mencukupi kebutuhan untuk pelaksanaan program dan kegiatan dengan memerhatikan efisiensi dan efektivitas dalam pelaksanaannya.

(Sumber: Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 serta Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2011).

## **BAB III**

### **ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)**

#### **3.1 LATAR BELAKANG**

##### **3.1.1 ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)**

###### **Pengertian APBD**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No.17 Tahun 2003 Pasal 1 Butir 8 tentang Keuangan Negara).

Semua penerimaan dan pengeluaran daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah tersebut dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Sedangkan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan dekonsentrasi atau tugas pembantuan tidak dicatat dalam APBD. APBD

Merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan Semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD.

Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam Rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD.

Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi Dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah. Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN yaitu mulai 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut.

APBD disusun dengan pendekatan kinerja yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi. Biaya atau input yang ditetapkan, dan pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat tercapai untuk setiap sumber pendapatan. Pendapatan dapat direalisasikan melebihi jumlah anggaran yang telah ditetapkan. Berkaitan dengan belanja, jumlah belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja.

Jadi, realisasi belanja tidak boleh melebihi jumlah anggaran belanja yang telah ditetapkan. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBD apabila tidak tersedia atau tidak cukup tersedia anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut.

### 3.1.2 KAJIAN TEORI YANG DIKEMUKAKAN OLEH BEBERAPA AHLI

Pengertian APBD menurut pendapat beberapa ahli adalah:

**1. Bastian (2006):**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan pengejawantahan rencana kerja Pemerintah Daerah dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun tahunan dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik.

**2. Nordiawan dkk. (2007):**

APBD merupakan rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

**3. Mardiasmo (2005):**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah.

Sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi Daerah dan semua Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan

Daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan, dan pengawasan keuangan daerah.

### **3.1.3 KAJIAN NORMATIF**

Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 3 ayat (4), APBD mempunyai fungsi-fungsi sebagai berikut.

1) **Fungsi Otorisasi**

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

2) **Fungsi Perencanaan**

Anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

3) **Fungsi Pengawasan**

Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang ada.

4) **Fungsi Alokasi**

Anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

5) **Fungsi Distribusi**

Anggaran daerah harus mengandung arti/memerhatikan rasa keadilan dan Keadilan tahun anggaran APBD dimulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember tahun yang bersangkutan, sama seperti tahun anggaran dalam APBN

### **3.1.4 STRUKTUR APBD**

Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang meliputi:

1. Pendapatan.
2. Belanja dan
3. Pembiayaan daerah.

- Apabila terjadi selisih antara pendapatan dan belanja daerah, maka terjadi surplus, jika anggaran pendapatan lebih besar dari belanja daerah.
- Jika terjadi surplus dalam APBD, dapat digunakan atau dimanfaatkan untuk pembayaran pokok pinjaman/utang, penyertaan modal (investasi) daerah, pemberian pinjaman kepada pemerintah pusat/daerah lain, transfer ke dana cadangan dan sisa lebih tahun anggaran berjalan. Pemanfaatan dana surplus dimaksud dinamakan pengeluaran pembiayaan.
- Jika APBD dalam keadaan deficit, terjadi di mana belanja daerah lebih besar dari pada pendapatan daerah, maka ditetapkan pembiayaan menutupi deficit tersebut, bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu. Atau dapat menggunakan dana cadangan, penerimaan pinjaman, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan dan penerimaan kembali pemberian pinjaman atau penerimaan piutang.

#### a. Pendapatan Daerah

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, definisi pendapatan daerah ialah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran daerah yang bersangkutan.

Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

##### 1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan asli daerah, adalah pendapatan daerah yang diperoleh dari atau proses penggalian sumber-sumber potensi daerah, yang diakibatkan atas pemberian kewenangan yang diterima dari pemerintah, berdasarkan otonomi daerah sebagai bentuk azas desentralisasi.

Pendapatan asli Daerah bersumber dari:

1. Pajak dan retribusi daerah;
2. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
3. Dan lain-lain pendapatan daerah yang sah

##### 2. Dana Perimbangan

Dana Perimbangan adalah yang bersumber dari Pemerintah yang dialokasikan dalam APBN, melalui mekanisme DAU dan DAK, serta bagi hasil sumber daya alam daerah berdasarkan UU No. 33 Tahun

2004 tentang Dana Perimbangan Keuangan Pemerintah antar Pemerintah Daerah.

### 3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Lain-lain pendapatan Daerah yang sah, adalah yang bersumber dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan bantuan pemerintah dan pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang.

(Sumber: UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antar pemerintah daerah).

#### b. Belanja Daerah

Belanja Daerah merupakan kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurangan nilai kekayaan bersih. Belanja daerah adalah semua pengeluaran yang menjadi beban rekening kas umum daerah, mengurangi ekuitas dana lancar dan merupakan kewajiban pemerintah daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan dapat diperoleh pembayaran kembali oleh pemerintah daerah.

##### Penggunaan Belanja Daerah

Belanja daerah dapat dipergunakan untuk pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang meliputi urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang ditangani oleh dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan secara bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam operasionalisasi penyusunan anggaran belanja daerah dapat dikelompokkan ke dalam dua kelompok yaitu Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung.

Belanja Daerah dapat diklasifikasikan ke dalam/menurut:

1. Fungsi.
2. Organisasi.
3. Program.
4. Kegiatan.
5. Kelompok belanja.
6. Jenis belanja.

#### 1) Klasifikasi menurut urusan wajib, pilihan, dan fungsi

Pengertian urusan wajib adalah urusan yang bersifat sangat mendasar sekali. Berkaitan dengan kewajiban daerah dalam melakukan pelayanan dasar

kepada masyarakat, yang wajib dilakukan oleh pemerintah daerah, dan diprioritaskan dalam meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat daerah meliputi: peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, dengan mewujudkan pengembangan system sosial yang diwujudkan melalui prestasi kerja guna pencapaian standar minimal.

Sedangkan urusan pilihan adalah meliputi: urusan pemerintahan, berpotensi dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah berdasarkan kondisi lingkungan, kekhasan, dan potensi unggulan daerah bersangkutan, di antaranya: pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, perhutanan dan pariwisata.

## **2) Klasifikasi belanja menurut Organisasi, Program, dan Kegiatan**

Klasifikasi belanja menurut organisasi adalah di mana susunan organisasi Kepala Daerah, Sekretaris daerah, Sekretariat DPRD, Dinas, Badan, Lembaga Teknis Daerah, dan Kecamatan serta kelurahan, disesuaikan dengan susunan organisasi pemerintah daerah.

Adapun klasifikasi belanja berdasarkan program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang menjadikan kewenangan dan tanggung jawabnya berdasarkan organisasi pemerintahan.

Program merupakan instrumen kebijakan dan berisikan satu atau lebih kegiatan dan dilaksanakan, oleh instansi pemerintah/lembaga atau masyarakat yang dikoordinasikan instansi pemerintah guna mencapai tujuan dan sasaran serta memperoleh alokasi anggarannya. Sedangkan kegiatan adalah bagian dari program yang dilaksanakan oleh satu atau beberapa satuan kerja perangkat daerah dan merupakan bagian dari pencapaian sasaran secara terukur dari program dan merupakan sekumpulan tindakan pengerahan sumber daya, baik personil maupun sumber daya berupa barang modal termasuk di dalamnya peralatan dan teknologi, dana atau kombinasi dari beberapa sumber daya yang digunakan dan merupakan masukan (*input*) dan untuk menghasilkan keluaran (*output*) dalam wujud barang dan jasa.

## **3) Kelompok Belanja dan Jenis Belanja**

Belanja dapat dikelompokkan ke dalam 2 (dua) kelompok yang terdiri dari:

1. Belanja Langsung
2. Belanja tidak Langsung.

Belanja langsung adalah belanja di mana anggarannya dapat dipengaruhi secara langsung dengan adanya program dan kegiatan, dan mempunyai karakteristik sebagai berikut.

- Dianggarkan bagi setiap program dan kegiatan yang disampaikan oleh setiap SKPD.
- Besaran anggaran belanja langsung terkait dengan program dan kegiatan dapat diukur secara langsung dengan output yang akan dicapai.
- Target kinerja memengaruhi variabilitas jumlah setiap jenis belanja langsung guna tercapainya kinerja yang diharapkan.

Kelompok belanja langsung dapat dibagi ke dalam:

#### 1. Belanja pegawai.

Belanja pegawai, dipergunakan untuk membiayai pembayaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan dan kegiatan pemerintah daerah.

#### 2. Belanja barang dan jasa

Belanja barang dan jasa, dipergunakan untuk membiayai pengadaan barang dan jasa, yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan. Dan mendukung kegiatan pemerintah daerah berupa belanja habis pakai, bahan/matrial, jasa kantor, premi asuransi, perawatan kendaraan bermotor. Cetak/penggandaan, sewa rumah/gedung/gudang, parker, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan peralatan kantor, makanan dan minuman, pakaian dinas dan atributnya, pakaian kerja pakaian khusus hari-hari tertentu, perjalanan dinas, perjalanan pindah tugas dan pemulangan pegawai, pemeliharaan jasa konsultasi, dan belanja lainnya yang sejenis.

#### 3. Belanja modal.

Belanja modal, dipergunakan untuk mendukung pengeluaran dalam rangka pengadaan asset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dalam 12 bulan dan dipergunakan untuk menunjang kegiatan pemerintah daerah.

(Sumber: Nurlan Darise, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*. Salemba Empat, Jakarta 2009).

**Tabel 3.1**  
**Rincian Kelompok Belanja Langsung**

| JENIS BELANJA              | RINCIAN BELANJA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a. Belanja Pegawai         | Belanja untuk honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan, belanja ini meliputi : <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Honorarium PNS.</li> <li>2. Honorarium Non PNS.</li> <li>3. Uang lembur.</li> <li>4. Belanja Bea siswa Pendidikan PNS.</li> <li>5. Belanja Kursus, Pelatihan, Sosialisasi dan bimbingan teknis PNS</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| b. Belanja Barang dan Jasa | Belanja barang dan jasa digunakan untuk pembelian pengadaan barang dan jasa yang manfaatnya dapat dipergunakan selama 12 bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan. Belanja ini meliputi : <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belanja bahan habis pakai.</li> <li>2. Belanja bahan/Material.</li> <li>3. Belanja jasa kantor.</li> <li>4. Belanja premi asuransi.</li> <li>5. Belanja perawatan kendaraan bermotor.</li> <li>6. Belanja cetak dan pengadaan.</li> <li>7. Belanja sewa rumah/gedung/ dan gudang.</li> <li>8. Belanja sewa sarana mobilitas.</li> <li>9. Belanja sewa alat berat.</li> <li>10. Belanja sewa peralatan kantor.</li> <li>11. Belanja makanan dan minuman.</li> <li>12. Belanja Pakaian dinas dan atributnya.</li> <li>13. Belanja Pakaian kerja.</li> <li>14. Belanja Pakaian Khusus dan hari-hari tertentu.</li> <li>15. Belanja Perjalanan dinas.</li> <li>16. Belanja Perjalanan pindah tugas.</li> <li>17. Belanja Pemulangan Pegawai.</li> </ol> |
| c. Belanja Modal           | Pengeluaran dilakukan dalam rangka pembelian, pengadaan atau pembangunan asset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam program dan kegiatan pemerintahan. Belanja ini meliputi : <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belanja modal pengadaan tanah.</li> <li>2. Belanja modal pengadaan alat berat.</li> <li>3. Belanja Modal pengadaan alat-alat angkutan darat bermotor.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Belanja modal alat-alat angkutan tidak bermotor.</li> <li>5. Belanja modal pengadaan alat-alat angkutan di atas air bermotor.</li> <li>6. Belanja modal pengadaan alat-alat angkutan di atas air tidak bermotor.</li> <li>7. Belanja modal Pengadaan Alat-alat angkutan udara.</li> <li>8. Belanja modal pengadaan peralatan bengkel.</li> <li>9. Belanja modal pengadaan alat-alat pengolahan pertanian dan peternakan.</li> <li>10. Belanja modal pengadaan peralatan kantor.</li> <li>11. Belanja modal Pengadaan Perlengkapan kantor.</li> <li>12. Belanja modal pengadaan Komputer.</li> <li>13. Belanja modal Pengadaan Mebelair.</li> <li>14. Belanja Modal Pengadaan Peralatan Dapur.</li> <li>15. Belanja modal pengadaan penghias ruangan rumah tangga.</li> <li>16. Belanja Modal Pengadaan Alat alat studio.</li> <li>17. Belanja Modal pengadaan alat-alat komunikasi.</li> <li>18. Belanja Modal Pengadaan alat alat ukur.</li> <li>19. Belanja modal pengadaan alat-alat kedokteran.</li> <li>20. Belanja modal alat-alat laboratorium.</li> <li>21. Belanja modal Pengadaan kontruksi jalan.</li> <li>22. Belanja modal Pengadaan kontruksi jembatan.</li> <li>23. Belanja modal pengadaan kontruksi jaringan air.</li> <li>24. Belanja modal Pengadaan Penerangan jalan, taman, dan hutan kota.</li> <li>25. Belanja modal pengadaan Instalasi Listrik dan telephon.</li> <li>26. Belanja modal pengadaan Kontruksi /Pengadaan Bangunan.</li> <li>27. Belanja modal pengadaan buku perpustakaan.</li> <li>28. Belanja Modal Pengadaan Barang bercorak kesenian, kebudayaan.</li> <li>29. Belanja modal Pengadaan hewan ternak dan tanaman.</li> <li>30. Belanja modal pengadaan Alat-alat Keamanan.</li> </ol> |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Sumber:** Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006.

### **3.1.5 ANGGARAN BELANJA LANGSUNG**

Penyusunan anggaran belanja langsung dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah (KPJMD), penggaran terpadu dan pendekatan anggaran berbasis kinerja (ABK).

Penganggaran dengan pendekatan Kerangka pengeluaran jangka menengah dilaksanakan dengan melakukan penyusunan prakiraan maju yang berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan untuk tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan dan merupakan implikasi dari kebutuhan pendanaan dalam pelaksanaan program dan kegiatan pada tahun berikutnya.

Pendekatan penyusunan anggaran dengan pendekatan anggaran terpadu dapat dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran dalam lingkungan SKPD guna menghasilkan dokumen rencana kerja dan anggaran. Adapun penyusunan anggaran dengan pendekatan penganggaran berbasis kinerja atau prestasi kerja dilakukan dengan memerhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran yang diharapkan dari program dan kegiatan serta hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut.

Penyusunan anggaran belanja langsung dengan pendekatan anggaran berbasis kinerja berdasarkan indikator kinerja, capaian atau target kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal. Indikator kinerja dan capaian kinerja tersebut untuk mengukur keberhasilan yang akan dicapai dari proses pelaksanaan program dan kegiatan yang direncanakan, meliputi kinerja masukan, keluaran dan hasil yang akan dicapai.

### **3.1.6 BELANJA TIDAK LANGSUNG**

Belanja tidak langsung merupakan belanja yang tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tidak langsung pada umumnya adalah belanja yang ditetapkan secara bersama-sama untuk melaksanakan seluruh program dan kegiatan unit kerja atau aktivitas umum dari sebuah unit kerja. Belanja gaji dan tunjangan yang dibayar kepada jajarannya pegawai dari tingkat pimpinan sampai bawahan merupakan gaji rutin setiap bulan yang diterimakan, berdasarkan pengangkatan yang bersangkutan menjadi pegawai PNS pusat maupun daerah. Secara langsung belanja tidak langsung pada instansi pemerintah daerah meliputi: belanja

pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, belanja bantuan sosial, dan belanja tidak terduga.

Belanja pegawai merupakan belanja kompensasi dalam bentuk gaji dan tunjangan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan diberikan kepada pegawai negeri sipil, yang termasuk ke dalam belanja pegawai ini adalah tunjangan representasi dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan Kepala Daerah dan wakilnya. Daerah dapat memberikan penghasilan tambahan kepada PNS daerah, berdasarkan pertimbangan yang sangat objektif dengan melihat dan memerhatikan kemampuan keuangan yang dimiliki daerah serta mendapatkan persetujuan DPRD sesuai dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tambahan penghasilan ini diberikan dalam rangka memerhatikan peningkatan kesejahteraan bagi pegawai berdasarkan beban kerja yang dipikulnya atau kelangkaan profesi atau prestasi kerja dari pegawai tersebut.

Tambahan penghasilan didasarkan kondisi kerja dan dibeikan kepada pegawai negeri sipil di mana dalam melaksanakan tugasnya berada dalam lingkungan kerja yang mempunyai risiko sangat tinggi. Sedangkan tambahan tunjangan kerja atas dasar kelangkaan profesi ini diberikan kepada pegawai negeri sipil yang dalam melaksanakan tugasnya dinilai memiliki prestasi kerja.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006, tersebut kondisi kerja tersebut termasuk ke dalam kondisi kerja yang sangat perlu diberikan tambahan penghasilan. Kreteria pemberian tambahan penghasilan ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

Belanja bunga adalah belanja yang digunakan dan dianggarkan untuk melakukan pembayaran bunga atas pokok utang yang dilakukan atas kewajiban, dihitung berdasarkan posisi pinjaman jangka pendek dan jangka panjang. Belanja subsidi adalah termasuk belanja tidak langsung yang dipergunakan untuk menganggarkan bantuan kepada biaya produksi kepada perusahaan/lembaga yang memproduksi barang bagi kepentingan masyarakat, hal ini dimaksudkan agar harga produksi barang yang dihasilkan untuk masyarakat, harga jualnya dapat dijangkau oleh masyarakat. Terutama diberikan kepada perusahaan/lembaga yang memproduksi kebutuhan dasar masyarakat dan dipertanggungjawabkan dalam pelaksanaan pengelolaan APBD.

Penerima subsidi diwajibkan untuk membuat pertanggungjawaban sebagai penerima subsidi berdasarkan peraturan daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah. Sedangkan belanja hibah termasuk belanja tidak

langsung digunakan untuk menganggarkan pemberian uang, barang, dan atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya. Dan yang dapat diberikan dana bantuan hibah ini adalah kelompok lembaga atau badan dan swadaya masyarakat serta organisasi swasta atau kelompok masyarakat secara perorangan atau kelompok secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya berdasarkan Kepala Daerah. Dan dilakukan dengan naskah perjanjian daerah yang meliputi: penunjang peningkatan fungsi pemerintahan, layanan dasar umum serta pemberdayaan aparatur daerah.

Adapun dana bagi hasil dapat diberikan dan dianggarkan bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undang yang berlaku. Bantuan keuangan ini dapat bersifat umum dan khusus. Adapun yang bersifat umum diperuntukkan dan penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah/desa penerima bantuan. Sedangkan yang bersifat khusus diperuntukkan dan pengelolaannya diarahkan dan ditetapkan oleh pemerintah daerah pemberi bantuan. Pemerintah daerah pemberi bantuan dapat mensyaratkan adanya dana penda, ping dalam APBD penerima bantuan.

Bantuan sosial dianggarkan dan dapat dipergunakan serta diberikan dalam bentuk uang atau barang kepada komunitas masyarakat melalui organisasi kemasyarakatan. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Diberikan tidak terus menerus setiap tahun, namun diberikan secara selektif dan penggunaan sangat jelas. Termasuk pemberian bantuan untuk partai politik. Penerima bantuan sosial diwajibkan membuat laporan pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah.

Tata cara pengelolaan dana bantuan sosial ini diatur dengan peraturan kepala daerah.

(Sumber: Diktat Perencanaan dan Penganggaran Kementerian Keuangan Tahun 2013, dan Nurlan Darise "Nurlan Darise "Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia " Salemba Empat, 2009 Jakarta 2009).

**Tabel 3.2**  
**Rincian Belanja tidak Langsung**

| JENIS BELANJA      | RINCIAN BELANJA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a. Belanja Pegawai | <p>Belanja kompensasi kepada pegawai negeri sipil, ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Belanja ini termasuk juga uang representasi dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan kepala daerah dan wakil kepala daerah.</p> <p>Belanja ini meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gaji dan tunjangan</li> <li>2. Tambahan penghasilan PNS.</li> <li>3. Belanja Penerimaan lainnya Pimpinan dan Anggota DPR serta KDH/WKDH</li> <li>4. Biaya pemungutan pajak daerah.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| b. Belanja Bunga   | <p>Belanja untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dilakukan atas kewajiban penggunaan pokok utang yang dihitung berdasarkan posisi pinjaman jangka pendek dan jangka panjang. Belanja ini meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bunga utang Pinjaman.</li> <li>2. Bunga utang obligasi.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| c. Belanja Subsidi | <p>Belanja untuk bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu agar harga jual produksi jasa yang dihasilkan dapat dijangkau oleh masyarakat banyak.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| d. Belanja Hibah   | <p>Belanja untuk pemberian uang, barang dan atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, badan/lembaga/organisasi swasta dan atau kelompok masyarakat. Perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat bantuan yang tidak mengikat/tidak secara terus menerus dan harus digunakan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam naskah perjanjian hibah daerah yang mencakup penunjang peningkatan fungsi pemerintahan, layanan dasar umum serta pemberdayaan aparatur daerah, belanja ini meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belanja hibah kepada pemerintah pusat.</li> <li>2. Belanja hibah kepada pemerintah daerah lainnya.</li> <li>3. Belanja hibah kepada pemerintah desa.</li> <li>4. Belanja hibah kepada perusahaan daerah/ BUMD/BUMN.</li> </ol> |

|                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                           | <p>5. Belanja Hibah Kepada Badan/Lembaga/Organisasi Swasta.</p> <p>6. Belanja hibah kepada kelompok masyarakat/perorangan.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| e. Belanja bantuan sosial                                                 | <p>Belanja untuk pemberian bantuan dalam bentuk uang dan atau barang kepada masyarakat melalui organisasi kemasyarakatan yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan, Belanja ini meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belanja bantuan social organisasi kemasyarakatan.</li> <li>2. Belanja bantuan kepada partai politik.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| f. Belanja bagi Hasil kepada provinsi/kabupaten/kota dan Pemerintah Desa. | <p>Belanja untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Belanja ini meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belanja bantuan keuangan kepada Provinsi.</li> <li>2. Belanja bantuan keuangan kepada Kabupaten/kota.</li> <li>3. Belanja Bantuan Keuangan Kepada Desa.</li> <li>4. Belanja Bantuan Keuangan Kepada Pemerintah Daerah/Pemerintah Desa lainnya.</li> </ol> |
| g. Belanja tidak terduga                                                  | <p>Belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang seperti bencana alam dan bencana social yang tidak diperkirakan sebelumnya.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

Sumber: Perencanaan dan penganggaran daerah (Diktat Kementerian Keuangan Tahun 2013).

### 3.2 SIKLUS BELANJA

Setelah anggaran ditetapkan dalam produk hukum, siklus belanja dilaksanakan dalam fase-fase berikut ini.

#### a. Alokasi Belanja

Anggaran belanja yang telah ditetapkan kemudian dialokasikan kepada satuan kerja dan atau rincian belanja yang lebih detail. Termasuk dalam proses alokasi ini adalah pemberian batasan uang muka kerja untuk setiap satuan kerja.

**b. Komitmen**

Tahap ini adalah tahap timbulnya kewajiban untuk membayar di masa yang akan datang. Komitmen terdiri atas melakukan pemesanan, membuat kontrak dan lain-lain agar sebuah barang atau jasa diterima. Wujud dari tahapan komitmen ini adalah proses kontrak dengan pihak ketiga seperti penyedia barang/jasa. Disebut sebagai komitmen karena proses kontrak tersebut membutuhkan penyesuaian jumlah dana tertentu yang tidak bisa digunakan untuk rencana pengeluaran yang lain. Penyesuaian dana tersebut akan dibayarkan atau menimbulkan kewajiban untuk membayar hanya jika pihak ketiga mematuhi ketentuan dalam kontrak.

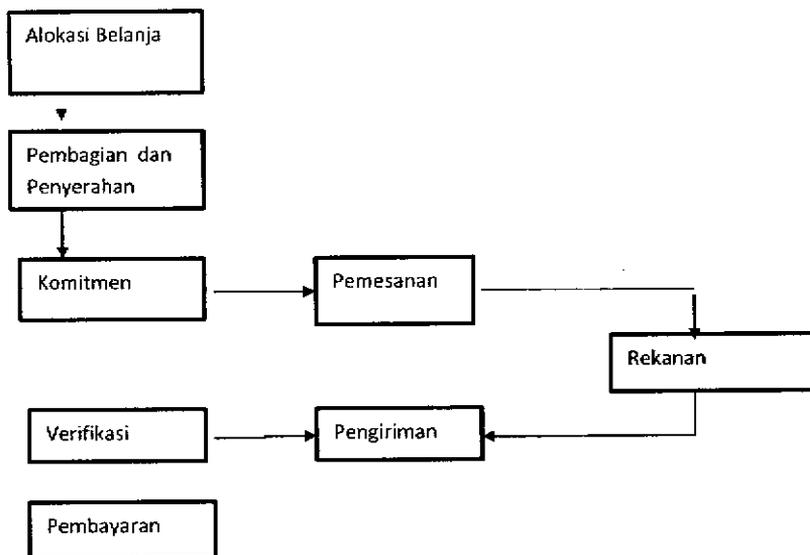
**c. Akuisisi/Verifikasi**

dalam tahap ini barang telah dikirimkan/jasa telah dilakukan dan ketentuan dalam kontrak telah diverifikasi. Aset dan kewajiban pemerintah daerah bertambah dan telah dicatat di pembukuan jika menggunakan sistem akuntansi akrual. Belanja dalam tahap ini disebut belanja akrual. Belanja akrual tidak sama atau tidak boleh tertukar dengan pengakuan biaya penuh atau penggunaan sistem akuntansi akrual dalam mengakui peruntukan beban lain-lain tertentu. Belanja dalam tahap verifikasi menimbulkan kewajiban dan selisih antara belanja ditahap verifikasi dengan belanja ditahap pembayaran menimbulkan tunggakan.

**d. Pembayaran**

Pada tahap ini pembayaran dilakukan. Pembayaran dapat dilakukan menggunakan beberapa instrumen: cek, pengeluaran kas, transfer elektronik, penerbitan instrumen hutang, perjanjian tukar menukar, pengurangan pajak, voucher kas, dan lain-lain. Pembayaran menggunakan perjanjian tukar menukar, pengurangan pajak, dan voucher kas belum dapat dipastikan telah membayar. Pembayaran melalui pengurangan pajak sering dilakukan di beberapa negara, tetapi memiliki dampak negatif terhadap pendapatan pajak dan kompetisi antar rekanan. Perjanjian tukar-menukar mengakibatkan terhambatnya kompetisi antar rekanan. Voucher kas sebaiknya diperhitungkan di tahap administratif siklus belanja daripada di tahap pembayaran, terutama jika tidak langsung dibayarkan. Pembayaran menggunakan cek diakui ketika cek tersebut diterbitkan. Pengecekan menggunakan rekening koran bank

sebaiknya dilakukan secara sistematis. Ketika jumlah cek yang telah diterbitkan namun belum ditebus bernilai signifikan, pembayaran harus diakui berdasarkan cek yang telah ditebus saja.



Bagan 1.1 Siklus Belanja

Dalam istilah penganggaran, berdasarkan sifat belanjanya, sebuah komitmen (kewajiban) berhubungan dengan tahap komitmen yang telah disebutkan sebelumnya atau berhubungan dengan tahap akuisisi/verifikasi, atau proses administratif penyediaan dana yang akan digunakan. Dengan kata lain, jika komitmen terjadi pada proses akuisisi/verifikasi, tahapan komitmen dan verifikasi menjadi satu.

Perbedaan antara tahap komitmen dengan tahap verifikasi terletak pada penggunaan pihak ketiga dalam proses pengadaan barang/jasa. Dalam kasus belanja tertentu seperti belanja personil, transfer, dan beberapa jenis belanja barang dan jasa (penggunaan listrik dan telepon), komitmen tersebut tidak ada secara eksplisit namun langsung melekat pada proses verifikasi.

Dalam kasus kontrak tahun jamak, sebuah komitmen dapat berhubungan dengan komitmen secara keseluruhan terhadap kontrak, atau sesuai dengan bagian pertahun dari kontrak tersebut, atau sebatas belanja aktualnya. Ketika diperlukan kita dapat membedakan komitmen tahun jamak dan bagian yang telah dilakukan selama setahun dengan menggunakan istilah "komitmen masa yang akan datang" dan "komitmen tahunan".

### 3.2.1 REALISASI ANGGARAN BELANJA

Dalam proses pengelolaan belanja seringkali terjadi fenomena realisasi belanja yang kadang kala melampaui plafon anggaran yang telah ditetapkan. Namun sebaliknya, juga tidak jarang adanya realisasi belanja yang jauh di bawah plafon anggaran. Realisasi belanja yang melebihi plafon anggaran di antaranya disebabkan oleh, ketidakpatuhan pengelola anggaran terhadap batasan anggaran belanja ketika melakukan belanja dan mekanisme belanja diluar penganggaran yang sudah ditetapkan. Prosedur belanja yang berbelit-belit, atau tidak praktis mendorong dibuatnya prosedur pengecualian untuk mempermudah proses belanja. Pembayaran yang dilakukan melalui prosedur pengecualian ini tidak dapat dikendalikan dasar peruntukannya, dan pada akhirnya menjadi penyebab utama realisasi belanja yang melebihi anggaran.

Realisasi belanja yang melebihi anggaran juga dapat disebabkan oleh penyusunan anggaran yang kurang matang. Hal-hal seperti komitmen investasi yang berkelanjutan atau dampak tingkat inflasi terhadap harga, tidak diperhitungkan dalam proses penyusunan anggaran. Kepentingan tertentu atau tekanan politik juga mungkin memengaruhi proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran.

Dalam pelaksanaan anggaran di beberapa pemerintah daerah, anggaran yang telah ditetapkan tidak habis direalisasikan. Dalam banyak kasus, realisasi belanja yang di bawah anggarannya antara lain disebabkan oleh kurang matangnya proses penyusunan anggaran dan proses penyusunan kegiatan, estimasi belanja yang berlebihan, dan/atau proyeksi pendapatan yang tidak realistis berakibat diperlukannya perubahan anggaran selama periode pelaksanaan anggaran.

Ketika proses penyusunan anggaran berjalan kurang baik, kekurangan tersebut dapat diatasi melalui penyusunan perubahan anggaran. Dalam pemerintah daerah, pejabat pengelola keuangan memiliki wewenang untuk mengendalikan pelaksanaan anggaran melalui bendahara dan pengendali keuangan. Setelah anggaran ditetapkan, pejabat pengelola keuangan mempersiapkan rencana pelaksanaan anggaran dengan memerhatikan situasi dan proyeksi pendapatan setahun ke depan. Walaupun dana-dana belanja sudah dianggarkan tetapi pengeluaran belanja harus tetap memerhatikan manajemen kas dan mengakomodasi target-target fiskal yang telah ditetapkan.

Terkait dengan komponen-komponen anggaran belanja modal, rendahnya realisasi anggaran sering kali disebabkan oleh kurangnya

perencanaan sebuah program/kegiatan. Perencanaan atas keuangan sering kali terlalu optimistis tanpa memerhatikan tambahan waktu yang diperlukan dalam proses pengadaan maupun dalam proses pencairan dana itu sendiri. Salah satu upaya untuk mengurangi fenomena tersebut adalah dengan meningkatkan fleksibilitas realokasi anggaran dari program/kegiatan yang terlambat kepada program/kegiatan yang berjalan mendahului jadwal.

Beberapa hal di atas memberikan pelajaran bahwa harus ada sebuah instrumen yang dapat dijadikan sebagai pengatur lalu lintas dana yang memberikan fleksibilitas kepada pejabat pengelola keuangan dalam menuangkan kebijakannya. Disadari bahwa proses pengelolaan instrumen tersebut harus dilakukan agar tercipta koordinasi yang baik dengan satuan kerja pelaksana kegiatan. Jika diperlukan, analisis dan simulasi kontrol pelaksanaan anggaran juga dipertimbangkan dalam proses penyusunan anggaran.

### **3.2.2 PELAKSANAAN BELANJA DAN ANGGARAN KAS**

Alokasi pelaksanaan anggaran dapat dilakukan dengan membagi anggaran menjadi empat kuartal/perbulan atau dengan menyiapkan rencana pelaksanaan anggaran. Terlepas dari metode yang digunakan, sistem penyerahan dana sebaiknya memerhatikan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan anggaran dan menghindari munculnya tagihan yang berlebihan. Maka, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan yaitu:

- Dalam menyiapkan pelaksanaan kegiatan, satuan kerja sebaiknya terlebih dahulu mengetahui dana yang akan dialokasikan. Dana harus diserahkan tepat waktu tanpa adanya penundaan. Dalam hal terjadinya masalah terkait kas, rencana pemberian dana harus direvisi, namun rencana revisi tersebut sebaiknya dikomunikasikan kepada pengelola keuangan.
- Perhatian khusus harus diberikan kepada satuan kerja yang berada dalam area terpencil. Hal ini membutuhkan perencanaan penyerahan uang dan koordinasi dengan pengelola keuangan.
- Pengaturan arus kas tanpa pengaturan komitmen menimbulkan munculnya tunggakan. Dalam banyak kasus ketika dibuat batas kas bulanan, masih belum jelas apakah satuan kerja dapat melakukan komitmen hingga batas peruntukkan sesuai dengan anggaran atau batas kas bulanan.
- Kebutuhan keuangan untuk komitmen yang sedang berjalan harus ikut dipertimbangkan.

- Penyesuaian komitmen membutuhkan waktu. Penetapan batas kas bulanan pada umumnya lebih merupakan pengaturan kas daripada pengaturan komitmen, karena untuk barang dan jasa, satu bulan mungkin masih terlalu singkat untuk melakukan penyesuaian komitmen. Dalam situasi darurat atau ketika penyusunan anggaran kurang matang, batas kas bulanan lebih disukai daripada pengaturan kas harian. Jika tidak ada implementasi pengukuran dalam memecahkan penyebab masalah tersebut, kedua mekanisme tersebut akan menimbulkan tunggakan.

Penyebaran pembayaran selama setahun terkait belanja investasi tidak stabil dan bergantung pada berbagai faktor (seperti kontrak jadwal pembayaran atau perkembangan fisik pekerjaan).

Dalam istilah penganggaran, berdasarkan sifat belanjanya, sebuah komitmen (kewajiban) berhubungan dengan tahap komitmen yang telah disebutkan sebelumnya atau berhubungan dengan tahap akuisisi/verifikasi, atau proses administratif penyediaan dana yang akan digunakan. Dengan kata lain, jika komitmen terjadi pada proses akuisisi/verifikasi, tahapan komitmen dan verifikasi menjadi satu.

Perbedaan antara tahap komitmen dengan tahap verifikasi terletak pada penggunaan pihak ketiga dalam proses pengadaan barang/jasa. Dalam kasus belanja tertentu seperti belanja personal, transfer, dan beberapa jenis belanja barang dan jasa (penggunaan listrik dan telepon), komitmen tersebut tidak ada secara eksplisit namun langsung melekat pada proses verifikasi.

Dalam kasus kontrak tahun jamak, sebuah komitmen dapat berhubungan dengan komitmen secara keseluruhan terhadap kontrak, atau sesuai dengan bagian pertahun dari kontrak tersebut, atau sebatas belanja aktualnya. Ketika diperlukan kita dapat membedakan komitmen tahun jamak dan bagian yang telah dilakukan selama setahun dengan menggunakan istilah "komitmen masa yang akan datang" dan "komitmen tahunan".

### **3.3 PENYUSUNAN RENCANA STRATEGIS DAN RENCANA KERJA SKPD**

#### **a. Penyusunan Rencana Strategis SKPD**

##### **Prinsip-Prinsip Penyusunan Rencana Strategis SKPD**

Penyusunan dokumen perencanaan SKPD dimulai berbasis pada perencanaan strategis yaitu pada setiap unit kerja, dinas, atau badan di

lingkungan pemerintah daerah melalui berbagai pendekatan agar dapat menghasilkan dokumen perencanaan yang komprehensif di antaranya: teknokratis, demokratis, partisipatif, politis. Berbagai pendekatan ini dimaksudkan agar perencanaan selain diharapkan memenuhi kaidah substansi penyusunan rencana yang sistematis, terpadu, transparan dan akuntabel; konsisten dengan rencana lain yang relevan; juga kepemilikan rencana (*sense of ownership*).

Karena perencanaan merupakan komitmen semua pihak untuk mewujudkannya. Dalam UU No. 25/2004 telah memberikan panduan dalam penyusunan rencana pembangunan sebagai kerangka acuan bagi pemerintah daerah, khususnya SKPD dalam penyusunan rencana strategisnya yang memenuhi prinsip-prinsip sebagai berikut.

1. Teknokratis dan Strategis.
2. Demokratis dan Partisipatif.
3. Politis.

### 3.3.1 TEKNOKRATIS DAN STRATEGIS

Renstra SKPD merupakan dokumen perencanaan yang menggambarkan arah dan pengembangan unit kerja dan program pelayanan publik yang bersifat strategis dalam jangkauan perubahan ke depan. Renstra SKPD merupakan suatu kerangka kerja pembangunan komprehensif dan sistematis dalam mencapai tujuan yang diharapkan oleh masyarakat. Renstra SKPD pada dasarnya sebagai hasil dari pemikiran strategis dalam menghadapi tantangan perubahan dan isu-isu kritis dalam jangka menengah lima tahun yang perlu direpon melalui program/kegiatan dinas, badan atau unit kerja pemerintah daerah di tingkat kabupaten/kota. Kualitas dokumen Renstra SKPD sangat ditentukan seberapa jauh perencanaan mampu menggambarkan secara sistematis proses pemikiran strategis tersebut. Perencanaan strategis erat kaitannya dengan proses menetapkan kemana daerah melalui unit kerja sektoral akan diarahkan dan apa yang hendak dicapai dalam lima tahun mendatang; bagaimana mencapainya; dan langkah langkah strategis yang perlu dilakukan agar tujuan tercapai. Prinsip strategis dalam penyusunan Renstra SKPD mencakup: Profil Pelayanan SKPD berisikan status, posisi, kedudukan dan kinerja SKPD dalam penyelenggaraan fungsi, urusan wajib dan urusan pilihan pemerintahan daerah sesuai tupoksi SKPD serta kondisi internal (kelemahan dan kekuatan) dan eksternal (tantangan dan peluang) dalam lima tahun ke depan. Dokumen rencana strategis SKPD

yang telah disahkan berisikan visi, misi, tujuan, arah, strategi, dan kebijakan pembangunan pelayanan SKPD dan keuangan SKPD; dan Prioritas program (SKPD, Lintas SKPD, dan Lintas Kewilayahan) termasuk tolok ukur, target kinerja capaian program, pagu indikatif, dan penanggung jawab kelembagaan.

### 3.3.2 DEMOKRATIS DAN PARTISIPATIF

Renstra SKPD merupakan dokumen milik bersama sebagai acuan kebijakan daerah yang disusun dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Oleh karena itu prinsip demokrasi dan partisipasi menjadi landasan dalam proses penyusunan Renstra SKPD yang dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan di semua tahapan perencanaan, mencakup: Identifikasi pemangku kepentingan yang relevan untuk dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan perencanaan. Kesetaraan antara pemerintah dan lembaga non-permerintah (pemangku kepentingan) dalam pengambilan keputusan. Transparansi dan akuntabilitas dalam proses perencanaan. Keterwakilan yang memadai dari seluruh segmen masyarakat, terutama kaum perempuan dan kelompok marjinal. Kepemilikan (*sense of ownership*) masyarakat terhadap RenstraSKPD. Melibatkan media dalam mendukung proses sosialisasi Renstra SKPD.

Terdapat konsensus atau kesepakatan pada semua tahapan penting pengambilan keputusan seperti perumusan prioritas isu dan permasalahan, perumusan tujuan, strategi dan kebijakan, dan prioritas program. Proses demokratis dan partisipatif diwujudkan dalam bentuk naskah kesepakatan pemangku kepentingan melalui proses konsultasi publik pada tahapan penting perencanaan dan Forum Lintas Pelaku Renstra SKPD yang berisikan konsensus atau kesepakatan terhadap isu-isu prioritas pelayanan SKPD dalam jangka menengah, rumusan tujuan, arah, strategi dan kebijakan pembangunan SKPD, keuangan dan pembiayaan SKPD, program prioritas, pagu indikatif program serta kegiatan. Prinsip demokratis dan partisipatif merupakan paradigma pembangunan *bottom up planning* yaitu pembangunan yang mengedepankan masyarakat sebagai pelaku utama dalam keseluruhan proses pembangunan baik tahapan meliputi perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan. Masyarakat secara optimal dalam memberikan masukan berupa ide, gagasan dan harapan kepada pemerintah dalam merumuskan program pembangunan. Tujuan yang ingin dicapai masyarakat dapat berjalan sehingga masyarakat dapat melihat apa yang diperlukan dan apa yang diinginkan. Pemerintah dapat mengambil peran sebagai

fasilitator dikarenakan ada peran masyarakat lebih banyak. Masyarakat akan lebih kreatif dalam mengeluarkan ide-ide yang akan digunakan dalam suatu jalannya proses suatu program. Perencanaan dari bawah yang dimaksud bahwa proses penyusunan Renstra SKPD harus memerhatikan dan mengakomodasikan kebutuhan dan aspirasi masyarakat: Penjaringan aspirasi dan kebutuhan masyarakat untuk melihat konsistensi dengan visi, misi dan program Kepala Daerah Terpilih.

### 3.3.3 POLITIK

Dokumen Renstra SKPD merupakan hasil kesepakatan berbagai unsur dan kekuatan politik dalam kerangka mekanisme kenegaraan yang diatur melalui undang-undang. Dengan kata lain Renstra SKPD sebagai sebuah produk politik yang dalam penyusunannya melibatkan proses konsultasi dengan kekuatan politis terutama Kepala Daerah Terpilih dan DPRD.

Dokumen kemudian dikonsultasikan dengan dengan KDH Terpilih untuk penerjemahan yang tepat dan sistematis atas visi, misi, dan program Kepala Daerah Terpilih ke dalam tujuan, strategi, kebijakan, dan program pembangunan daerah.

Melibatkan DPRD dalam proses penyusunan Beberapa pokok pikiran. DPRD menjadi acuan dalam proses penyusunan Renstra SKPD. Prinsip politis ini merupakan paradigma "top down planning" yang berarti perencanaan yang dilakukan oleh SKPD sebagai pelaku utama dalam memberi ide dan gagasan awal dalam memformulasikan dan melaksanakan program, SKPD berperan lebih dominan dalam mengatur bergulirnya program mulai dari perencanaan hingga evaluasi, di mana peran masyarakat tidak begitu berpengaruh. Prinsip ini juga menjelaskan bagaimana posisi SKPD dalam menjabarkan arah dan kebijakan pembangunan di atasnya, sehingga mendorong sinergi dengan proses strategis yang dilakukan oleh lembaga lainnya. Perencanaan dari atas yang dimaksud bahwa proses penyusunan Renstra SKPD perlu bersinergi dengan rencana strategis di atasnya dan komitmen pemerintahan. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan Resntra SKPD adalah:

1. Kesenambungan dan sinergi dengan RPJP dan RPJM Nasional.
2. Sinergi dan konsistensi dengan RPJMD.
3. Sinergi dan konsistensi dengan RTRWD.
4. Berkaitan langsung dengan komitmen pemerintah daerah melalui unit teknisnya terhadap tujuan pembangunan global seperti *Millenium Development Goals, Sustainable Development*,

pemenuhan Hak Asasi Manusia, kerawanan pangan standar pelayanan minimal dan frastruktur dasar.

### 3.4 PROSES DAN MEKANISME PENYUSUNAN RENSTRA SKPD

Selain bertanggung jawab di lingkup kewenangannya sendiri, SKPD memiliki sasaran program yang harus dicapai sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Dalam melaksanakan perannya, SKPD merumuskan fokus dan prioritas dalam bentuk program strategis yang mendasarkan pada kebutuhan pelayanan publik dan kegiatan prioritas daerah sesuai dengan platform Kepala Daerah sebagaimana ditegaskan dalam RPJMD. Rencana strategis SKPD dapat berfungsi sebagai alat untuk mendorong perubahan atau merevitalisasi masyarakat melalui upaya penguatan lembaga, dinas atau unit teknis pemerintah daerah. Rencana strategis SKPD menjadi bagian penting dari sebuah perencanaan komprehensif di daerah yang terintegrasi dengan perencanaan pemerintah yang disusun oleh perencanaan daerah (Bappeda), Renstra sangat berperan untuk mendorong partisipasi para pejabat publik terhadap perencanaan, dan membantu kabupaten/kota (daerah/region) untuk menemukan dan mendefinisikan kembali salah utama (isu kritis) yang dihadapi daerah. Oleh karena itu rencana strategis SKPD menjadi perangkat efektif dalam meningkat fungsi kelembagaan pemerintahan dan pelayanan terhadap masyarakat.

Alur dan mekanisme perencanaan menjadi acuan bagi berbagai pihak dalam memfasilitasi proses dan terlibat dalam pengambilan keputusan menyangkut kepentingan, aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Seperti halnya dokumen rencana pembangunan daerah (RPJPD dan RPJMD) sebagai arahan komprehensif kemana daerah akan dikembangkan ke depan, Renstra SKPD menjadi bagian integral dan tidak terpisahkan dari keseluruhan proses tersebut. Di mana dokumen Renstra SKPD sebagai instrumen penting bagi badan, dinas dan unit teknis dalam menjabarkan kebijakan daerah serta menentukan visi, misi, tujuan, strategi dan program pelayanan publik lima tahun ke depan.

Proses penyusunan Renstra SKPD melalui tiga tiga alur penting sebagai model penerapan perencanaan komprehensif yaitu:

- (a) alur proses teknokratis strategis;
- (b) alur proses partisipatif; dan
- (c) alur proses politis-legislasi.

Ketiganya menjadi kerangka acuan bagi SKPD dalam merumuskan tujuan, sasaran, program dan kegiatan serta pagu indikatif. Ketiga alur ini, secara teknis menghendaki pendekatan yang berbeda, namun saling berinteraksi satu sama lain agar dihasilkan Renstra SKPD yang terpadu. Penekanan terhadap alur proses teknokratis dan strategis menjadi lebih dominan dalam Renstra SKPD karena pada dasarnya perencanaan ini merupakan penjabaran secara teknis bidang atau sektor pengembangan khusus dari perencanaan daerah (RPJMD). Meskipun, dalam kenyataannya perlu akuntabilitas sebuah rencana strategis dengan melibatkan pemangku kepentingan lain dalam diskusi dan konsultasi publik dengan maksud untuk memastikan bahwa program yang dirumuskan benar-benar aspiratif dan berpihak kepada kepentingan masyarakat.

### 3.4.1 ALUR DAN MEKANISME RENSTRA SKPD

Renstra SKPD tentunya disusun mengikuti alur dan proses yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan, karena hasilnya menjadi dokumen publik yang memiliki kekuatan hukum sebagai dasar bagi daerah untuk melaksanakannya. Artinya dokumen Renstra SKPD sebagai dokumen resmi pemerintah yang akan memberikan dampak terhadap perubahan dan masyarakat.

Kelengkapan isi dokumen sesuai dengan sistematika yang dipersyaratkan diperaturan perundangan yang berlaku (PP No.8/2008); penjabaran, dan ketajaman isi dokumen. Perlunya memahami mekanisme dan alur perencanaan dan penganggaran daerah sebagai kompetensi penting bagi perencana agar proses dan hasilnya benar-benar sesuai dengan peraturan dan selaras dengan konteks kebutuhan pelayanan publik sesuai dengan tupoksi SKPD. Alur dan mekanisme penyusunan Renstra SKPD didesain berdasarkan alur pemikiran strategis yang merupakan proses menetapkan kemana daerah (SKPD) akan diarahkan perkembangannya, apa yang hendak dicapai, dan langkah-langkah untuk mencapainya. Sehingga penerapan alur dan proses dalam penyusunan dokumen Renstra SKPD diharapkan dapat:

1. Memastikan sinergi dan konsistensi antara perencanaan strategis SKPD dengan perencanaan di atasnya seperti RPJPD dan RPJMD serta dengan RPJM provinsi.
2. Membangun komitmen pemerintah dalam perencanaan dan penganggaran RPJM Nasional/Renstra KL; RTRWD, serta peraturan perundangan yang berlaku.

3. Memastikan terjaganya proses partisipasi dan demokrasi dalam penyusunannya melalui forum SKPD/gabungan SKPD, dan forum multi Stakeholders lain serta metode penjangkauan aspirasi masyarakat.
4. Memastikan konsistensi dan penjabaran yang logis Renstra SKPD untuk 5 tahunan ke dalam rencana kerja tahunan (Renja SKPD).

### **3.4.2 LANDASAN PENYUSUNAN RENSTRA SKPD (PERMENDAGRI NO. 54 TAHUN 2010)**

Inti dari Permendagri 54/2010 adalah memberikan acuan kepada pemerintah daerah dalam menyiapkan dokumen rencana pembangunan daerah secara komprehensif, sebagaimana yang diamanatkan oleh PP 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Dalam proses perumusan dan penerbitan peraturan ini melibatkan berbagai pihak baik di Pusat (Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian keuangan, MenPAN, BPK, BPKP dan LAN) maupun daerah (Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota). Permendagri 54/2010 ini merupakan sebuah instrumen pelaksanaan di daerah sebagai referensi utama dalam penyusunan dokumen rencana pembangunan daerah khususnya Renstra SKPD. Permendagri 54/2010 ini, diharapkan dapat meningkatkan kualitas penyusunan dokumen Renstra SKPD sehingga dapat terwujud konsistensi antar dokumen rencana pembangunan daerah (RPJPD/RPJMD), penganggaran dan keselarasan dengan dokumen perencanaan lainnya. Beberapa hal yang ingin dicapai dengan terbitnya Permendagri ini adalah untuk:

1. Memperkuat tugas pokok dan fungsi Kepala Daerah (Gubernur, bupati/Walikota), Bappeda, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah dan KepalaSKPD;
2. Mengintegrasikan mekanisme perencanaan dan penganggaran sebagai bagian dari sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah;
3. Mengoptimalkan penerapan perencanaan partisipatif dalam perencanaan pembangunan daerah;
4. Mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya pembangunan daerah, dan;
5. Mengoptimalkan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

### **3.4.3 TAHAPAN PENYUSUNAN RENSTRA SKPD**

Pemerintah melalui Permendagri No. 54 Tahun 2010 Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah telah mengeluarkan panduan dalam berupa Tahapan dan Tata Cara Penyusunan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (RenstraSKPD) yang dibangun dalam empat tahapan utama yaitu:

#### **I. Tahap Persiapan Orientasi Renstra SKPD**

1. Pembentukan Tim Penyusun Renstra SKPD
2. Penyusunan Rencana Kerja Penyiapan dokumen Renstra SKPD
3. Tahap Penyusunan Rancangan Awal Renstra SKPD

#### **II. Pengumpulan Data/Informasi Kondisi Pelayanan SKPD**

1. Penyusunan profil pelayanan SKPD dan prediksi jangka menengah
2. Tupoksi SKPD
3. Perumusan Visi dan Misi SKPD
4. Evaluasi Renstra SKPD (Renstra Dinas) periode lalu
5. Review Renstra K/L dan Renstra SKPD
6. Identifikasi capaian keberhasilan dan permasalahan
7. Perumusan program (SKPD, Lintas SKPD, Kewilayahan)
8. Pembahasan Forum SKPD
9. Berita Acara Hasil Kesepakatan Forum SKPD
10. Penyusunan Dokumen Rancangan Renstra SKPD
11. Tahap Penyusunan Rancangan Akhir Renstra SKPD

#### **III. Penyusunan Rancangan Akhir dokumen Renstra SKPD**

1. Penyusunan Naskah Akademis Rancangan Perka SKPD
2. Tahapan Penetapan Renstra SKPD

### **3.4.4 IDENTIFIKASI KONDISI UMUM, ANALISIS POTENSI DAN PERMASALAHAN SKPD**

Identifikasi dapat dilakukan dilakukan melalui penelitian maupun pengamatan dengan mengumpulkan dan menganalisis data tentang sejumlah karakteristik dan perkembangan situasi yang berpengaruh terhadap program

yang akan dirumuskan SKPD. SKPD diharapkan dapat melakukan analisis sosial-ekonomi, politik, budaya, dan keamanan dengan menggunakan beberapa pendekatan kajian wilayah, analisis konteks dan sektor pengembangan khusus seperti Analisis SWOT maupun, *Rapid District Appraisal (RDA)*. RDA adalah metode yang menggunakan pendekatan komunitas untuk mendapatkan masukan dan usulan berdasarkan permasalahan dihadapi pada komunitas tersebut.

Kedua pendekatan ini memberikan gambaran cepat dan praktis bagi perencana untuk memetakan situasi yang dihadapi dalam proses perencanaan. SKPD juga dapat melibatkan pemangku kepentingan lain yang lebih luas secara partisipatif.

### 3.5 ANALISIS SWOT

Analisis SWOT adalah identifikasi berbagai faktor secara sistematis untuk merumuskan strategi organisasi. Analisis didasarkan pada logika yang dapat memaksimalkan kekuatan (*strengths*) dan peluang (*opportunities*), namun secara bersamaan dapat meminimalisasi kelemahan (*weaknesses*) dan ancaman (*threats*). Proses pengambilan keputusan strategis selalu berkaitan dengan pengembangan misi, tujuan, strategi, dan kebijakan organisasi. Dengan demikian, perencana strategis (*strategic planner*) harus menganalisis faktor-faktor strategis organisasi (kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman) dalam kondisi yang ada saat ini. Hal ini disebut dengan Analisis Situasi. Model yang paling populer untuk analisis situasi adalah Analisa SWOT.

Analisis SWOT didasarkan pada asumsi bahwa suatu strategi yang efektif akan memaksimalkan kekuatan dan peluang serta meminimalkan kelemahan dan ancaman. Analisis SWOT digunakan sebagai pendekatan dalam menelaah berbagai kasus dalam bidang pemerintahan. Konsep dasar pendekatan SWOT memandang organisasi dalam situasi kemenangan terhadap perang, yaitu sebagaimana dikemukakan oleh ahli perang terkemuka dan sangat dikenal Sun Tzu, bahwa apabila kita telah mengenal kekuatan dan kelemahan lawan, sudah dapat dipastikan bahwa kita dapat memenangkan pertempuran". Dalam perkembangannya saat ini analisis SWOT, tidak hanya dipakai untuk menyusun strategi di medan pertempuran, melainkan banyak dipakai dalam penyusunan perencanaan strategis pemerintahan yang bertujuan untuk menyusun tindakan yang dibutuhkan dalam jangka panjang, sehingga arah dan tujuan dapat dicapai dengan jelas dan dapat segera diambil keputusan.

Analisis SWOT merupakan kajian terhadap kekuatan dan kelemahan SKPD yang dilakukan melalui telaah terhadap kondisi internal organisasi melalui analisis peluang dan ancaman yang dihadapi dan telaah terhadap kondisi eksternal organisasi. Analisis SWOT bermanfaat apabila SKPD secara jelas telah apaorganisasi beroperasi, dan ke arah mana tujuan yang hendak dicapai Hasil analisis akan memetakan posisi pelayanan SKPD terhadap lingkungannya dan menyediakan pilihan strategi umum yang sesuai, serta dijadikan dasar dalam menetapkan sasaran program selama 3–5 tahun ke depan untuk memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat dan pemangku kepentingan. Analisis SWOT menuntut persyaratan agar masyarakat dan pemangku kepentingan lain berpartisipasi dalam membuat penilaian dalam kerangka pengembangan organisasi, memperbaiki, dan menghentikan sesuatu yang tidak berguna atau meminimalisir kendala yang dihadapi SKPD dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pada kerangka Renstra SKPD, SWOT terdiri dari:

1. Kekuatan (*strength*) adalah aspek internal positif pelayanan SKPD. Misalnya: etos kerja keras karyawan atau staf, kapasitas sumber daya manusia, diskripsi kerja yang jelas untuk setiap staf, sudah disepakati standar komunikasi antara pimpinan dengan staf, dan antar staf. Ada indikator kinerja yang sudah disepakati oleh semua jajaran organisasi.
2. Kelemahan (*weaknesses*) adalah aspek negatif internal organisasi terhadap pelayanan SKPD. Misalnya: tidak ada sistem dan/atau protokol komunikasi yang jelas dalam internal organisasi, tidak jelas pembagian tugas/tanggung dan wewenang pimpinan dan staf. Mekanisme proses pengambilan keputusan yang tidak jelas.
3. Peluang (*opportunities*) adalah aspek positif dan eksternal terhadap pelayanan SKPD. Misalnya: maksud dan tujuan organisasi pantas untuk mendapatdukungan dana. Ada produksi unggulan yang diperlukan pasar. Ancaman.
4. *Threat* aspek negatif eksternal terhadap pelayanan SKPD.  
Misalnya:
  - Sumber Utama pendanaan prioritasnya berubah. Kesulitan mendapatkan dana.
  - Keadaan perekonomian yang berfluktuasi.
  - Kurang dukungan publik. Investor tidak tertarik membuka usaha di daerah yang menjadi lokus perencanaan.

SWOT juga dipahami sebagai kerangka untuk melakukan identifikasi, analisis dan permasalahan yang berkaitan dengan situasi daerah yang akan menjadi objek perencanaan yang meliputi penilaian dari isu-isu internal dan eksternal organisasi dan analisis lingkungan dan analisis institusional. Penilaian internal (1. *Internal assessment*). Menilai faktor-faktor internal mencakup posisi organisasi, kinerja, masalah dan potensial.

Penilaian eksternal (2. *external assessment*). Menilai faktor-faktor kekuatan yang berpengaruh terhadap fungsi organisasi. Analisis lingkungan. Analisis ini bertujuan menilai dan melihat peluang dan 3. Ancaman yang berasal dari lingkungan luar yang dihadapi oleh organisasi. Dalam hal ini dikenal sebagai peluang dan ancaman. (Hal ini berhubungan dengan butir 3 dan 4 di atas).

Selanjutnya dengan analisa kelembagaan digunakan untuk melihat untuk melihat kemampuan lembaga dalam mengantisipasi kendala dari luar. Analisis ini berhubungan dengan kondisi internal organisasi itu sendiri. Misalnya kekuatan dan kelemahan apa saja yang dimiliki organisasi yang dapat mendorong dan menghambat jalannya tujuan dan program (Ini berhubungan dengan butir 1 dan 2 di atas).

### 3.5.1 PERUMUSAN VISI, MISI, DAN ISU STRATEGIS

Visi dan misi merupakan jabaran dari cita-cita dan langkah ke depan yang akan dituju oleh masyarakat daerah tersebut. Pemerintah kemudian harus merumuskan keinginan dan tujuan tersebut sebagai lembaga layanan masyarakat atau publik. Oleh sebab itu penyusunan visi dan misi dalam keseluruhan proses penyusunan Renstra SKPD memiliki posisi yang sangat penting, karena visi dan misi ini akan menjadi harapan dan cita-cita yang akan dicapai, kemana organisasi ini akan menuju dan bagaimana mencapainya. Pentingnya sebuah visi dan misi bagi sebuah organisasi pemerintah sehingga diperlukan perhatian yang besar pada kegiatan ini dengan harapan agar pemerintah bisa mewujudkan nilai, semangat dan daya dorong bagi aparatnya untuk mencapai apa yang dicita-citakan masyarakat.

Keberadaan visi dan misi bagi organisasi berfungsi sebagai panduan untuk melihat harapan dan tindakan masa depan yang akan dirumuskan bersama dengan berbagai pertimbangan (integrated dan menyeluruh) dari sudut pandang yang berbeda. Namun pada tahap selanjutnya diformulasikan dalam bentuk kesepakatan bersama tentang tujuan dan hasil akhir yang ingin dicapai dalam rangka membangun situasi yang lebih baik dan kondusif.

Umumnya visi dan misi dibangun dengan melihat perkembangan dan capaian yang telah dilakukan oleh SKPD dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Namun, visi dan misi sesungguhnya dapat dibangun tanpa terikat dengan kondisi organisasi tetapi sebagai bentuk mimpi yang diletakkan dalam spektrum jangkapanjang tentang hal ideal yang ingin dicapai. Dalam konteks perencanaan strategis, perumusan visi dilakukan untuk menindaklanjuti hasil analisis isu-isu strategis dan permasalahan pembangunan daerah untuk menemukan perwujudan visi. Suatu permasalahan pembangunan di tingkat SKPD merupakan kesenjangan antara harapan dan realitas yang berhubungan layanan atau peningkatan kinerja penyelenggaraan urusan terkait. Perwujudan visi merupakan gambaran paling sederhana dan dengan bahasa yang mudah dikomunikasikan tentang wujud nyata kondisi, keadaan dan impian SKPD dalam lima tahun yang akan dicapai dimasa mendatang.

Bahasan ini akan memberikan pengetahuan, cara dan pengalaman kepada peserta bagaimana memahami kedudukan visi dan misi SKPD dan bagaimana merumuskan secara bersama sebagai dasar perencanaan di masa depan. Visi dan misi diperlukan agar pemimpin dan pemangku kepentingan lain memiliki landasan untuk menyusun rencana dalam upaya memberikan pelayanan masyarakat. Secara khusus peserta diberikan bekal pengetahuan dan keterampilan dalam memfasilitasi proses perumusan visi dan misi SKPD.

Isu isu strategis merupakan informasi utama dan landasan penting dalam proses perencanaan. Isu ini dimunculkan berdasarkan permasalahan yang muncul dikaitkan dengan fakta dan situasi di daerah. Isu isu yang dirumuskan kemudian menjadi bahan utama dalam penyusunan Renstra SKPD sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan masyarakat didasarkan prioritas kebutuhan yang telah mempertimbangkan aspek risiko sosial yang mungkin di timbulkan pada pelaksanaannya. Dengan dimunculkannya isu strategis. Renstra SKPD yang disusun akan sesuai dan selaras dengan arah kebijakan pembangunan, serta menjadi acuan utama dalam rangka peningkatan pelayanan publik yang akan dijalankan oleh masing-masing SKPD. Isu isu strategis yang tepat akan mempermudah pencapaian target dan sasaran program pembangunan baik pada SKPD terkait atau program umum yang telah ditetapkan. Oleh Isu isu strategis yang disusun SKPD juga harus terkait dengan isu isu strategis pada dokumen pemerintahan yang ada yaitu RPJM. Isu-isu strategis berdasarkan tugas dan fungsi SKPD adalah kondisi atau hal yang harus diperhatikan atau dike depankan dalam perencanaan pembangunan karena dampaknya yang signifikan bagi SKPD dimasa datang.

### 3.5.1 KONSEP VISI DAN MISI SKPD

Wibisono (2006: 43) menjelaskan visi merupakan rangkaian kalimat yang menyatakan cita-cita atau impian sebuah organisasi yang hendak dicapai di masa depan. Visi merupakan pernyataan apa yang ingin dicapai 'want to be' dari organisasi. Visi juga merupakan hal yang sangat penting bagi organisasi untuk menjamin kelestarian dan kesuksesan dalam jangka panjang. Dalam visi suatu organisasi terdapat juga nilai-nilai, aspirasi dan kebutuhan organisasi di masa depan seperti yang diungkapkan oleh Kotler dalam Nawawi (2000), visi merupakan pernyataan tentang tujuan organisasi yang diekspresikan berupa produk atau hasil dan pelayanan yang ditawarkan, kebutuhan yang dapat ditangani, kelompok masyarakat yang dilayani, nilai-nilai yang diperoleh serta aspirasi dan cita-cita masa depan. Visi bagi organisasi dapat digunakan sebagai: (a) Penyatuan tujuan, arah dan sasaran organisasi; (b) dasar untuk pemanfaatan dan alokasi sumber daya serta pengendaliannya; (c) Pembentuk dan pembangun budaya organisasi (*corporate culture*).

Karakteristik visi di antaranya:

1. *Imagible* (dapat di bayangkan)
2. *Desirable* (menarik)
3. *Feasible* (realities dan dapat dicapai)
4. *Focused* (jelas)
5. *Flexible* (aspiratif dan responsif terhadap perubahan lingkungan)
6. *Communicable* (mudah dipahami)

Misi (*mission*) menjelaskan tentang "apa sebabnya kita ada" (*why we exist or what we believe we can do*). Menurut Prasetyo dan Benedicta (2004: 8). Drucker (2000: 87) menguraikan bahwa misi merupakan alasan mendasar eksistensi suatu organisasi.

Pernyataan misi organisasi, terutama di tingkat unit bisnis menentukan batas dan maksud aktivitas bisnis perusahaan. Jadi perumusan misi merupakan realisasi yang akan menjadikan suatu organisasi mampu menghasilkan produk dan jasa berkualitas yang memenuhi kebutuhan, keinginan dan harapan pelanggannya (Prasetyo dan Benedicta, 2004).

Pernyataan misi harus mampu menentukan kebutuhan apa yang dipenuhi oleh perusahaan, siapa yang memiliki kebutuhan tersebut, di mana mereka berada dan bagaimana pemuasan tersebut dilakukan.

Wheelen dalam Wibisono (2006) menjelaskan misi sebagai rangkaian kalimat yang menyatakan tujuan atau alasan eksistensi organisasi yang memuat apa yang disediakan oleh organisasi kepada masyarakat, baik

berupa produk atau pun jasa. Pernyataan misi merupakan sebuah kompas yang membantu untuk menemukan arah dan menunjukkan jalan yang tepat dalam lingkungan bisnis saat ini. Tujuan dari pernyataan misi untuk mengomunikasikan kepada stakeholder, di dalam maupun luar organisasi tentang alasan pendirian organisasi dan ke arah mana organisasi akan menuju. Oleh karena itu, rangkaian kalimat dalam misi sebaiknya dinyatakan dalam satu bahasa dan komitmen yang dapat dimengerti dan dirasakan relevansinya oleh semua pihak yang terkait. Langkah penyusunan misi yang umum dilakukan oleh organisasi dengan mengikuti tahapan sebagai berikut.

1. *Brainstorming* dengan mensejajarkan beberapa kata yang menggambarkan organisasi.
2. Penyusunan prioritas dan memfokuskan pada kata-kata yang paling penting.
3. Mengombinasikan kata-kata yang telah dipilih menjadi kalimat atau paragraph yang menggambarkan misi organisasi.
4. Mengedit kata-kata sampai terdengar benar atau sampai setiap orang kelelahan untuk adu argumentasi berkaitan dengan kata atau fase favorit mereka.

Dalam menjamin agar misi yang telah dicanangkan merupakan sebuah misi yang bagus dan dapat dipahami oleh anggota organisasi, misi tersebut harus di uji dengan menilai hal-hal berikut.

1. Cukup luas untuk dapat diterapkan selama beberapa tahun sejak saat ditetapkan.
2. Cukup spesifik untuk mengomunikasikan arah.
3. Fokus pada kompetensi atau kemampuan yang dimiliki perusahaan.
4. Bebas dari jargon dan kata/ungkapan yang tidak bermakna.

### 3.5.2 VISI DAN MISI SKPD

Visi memberikan gambaran secara konsistensi tentang kinerja SKPD selama lima tahun mendatang serta gambaran menyeluruh mengenai peranan dan fungsi suatu organisasi pelayanan publik. Adapun dalam penentuan visi SKPD, perlu untuk mempertimbangkan beberapa kriteria sebagai berikut.

- a. Visi harus dapat memberikan arah pandangan ke depan terkait dengan kinerja dan peranan organisasi SKPD.
- b. Visi harus dapat memberikan gambaran tentang kondisi masa depan yang ingin diwujudkan oleh organisasi SKPD.

- c. Visi harus ditetapkan secara rasional, realistis dan mudah dipahami.
- d. Visi harus dirumuskan secara singkat, padat dan mudah diingat.
- e. Visi harus dapat dilaksanakan secara konsisten dalam pencapaian.
- f. Visi harus selalu berlaku pada semua kemungkinan perubahan yang mungkin terjadi sehingga suatu Visi hendaknya mempunyai sifat fleksibel.
- g. Visi merupakan rumusan umum mengenai keadaan yang ingin dicapai oleh SKPD pada akhir periode perencanaan. Misi SKPD adalah rumusan umum mengenai upaya sistematis yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi SKPD. Rumusan misi SKPD yang baik membantu lebih jelas penggambaran visi SKPD yang ingin dicapai, sertamenguraikan upaya apa yang harus dilakukan oleh SKPD bersangkutan. Dalam suatu dokumen perencanaan, rumusan misi menjadi penting untuk memberikankerangka bagi tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, dan menentukan jalan yang akan ditempuh untuk mencapai visi SKPD. Misi disusun untuk memperjelas jalan, atau langkah yang akan dilakukan dalam rangka mencapai perwujudan visi SKPD. Oleh karena itu, pernyataan misi sebaiknya menggunakan bahasa yang sederhana, ringkas, dan mudah dipahami tanpa mengurangi maksud yang ingin dijelaskan.

Kriteria suatu rumusan misi:

- a. Menunjukkan dengan jelas upaya yang akan dilakukan SKPD dalam rangka mewujudkan visi organisasinya.
- b. Memerhatikan faktor-faktor lingkungan strategis eksternal dan internal daerah.
- c. Menggunakan bahasa yang ringkas, sederhana dan mudah dipahami.

Misi juga menyangkut komitmen pemangku kepentingan utama atau apa yang ingin diwujudkan oleh visi, maka pengembangan misi harus dijabarkan terlebihdahulu kepada stakeholder utama pembangunan, dalam hal ini masyarakat daerah (secara keseluruhan), SKPD (pelaku organisasi), pelaku ekonomi di daerah, dan stakeholder pembangunan daerah lainnya.

### 3.5.3 PERUMUSAN VISI DAN MISI TERHADAP STRATEGI ORGANISASI

Setelah visi dan misi dirumuskan oleh segenap pemangku kepentingan SKPD, maka seluruh strategi SKPD harus mengacu pada visi dan misi tersebut

dan tidak boleh dibalik, strategi dulu yang disusun duluan baru visi dan misi belakangan. Sebab, hal ini dikhawatirkan strategi yang diambil tidak akan efektif karena komitmen dan arah tujuan seluruh orang dalam organisasi berbeda pandangan dan kotak-kotak dalam *functional structure*. Dalam mengomunikasikan visi dan misi peran kepemimpinan (*leadership*) sangat menentukan. Menurut Davidson (1995: 75), peran kepemimpinan organisasi dalam mengomunikasikan visi dan misi dapat dilakukan meliputi:

1. *Education* (menumbuhkan pemahaman terhadap visi).
2. *Authentication* (menumbuhkan keyakinan kepada semua pihak bahwa "katasesuai dengan perbuatan").
3. *Motivation* (menumbuhkan kemauan atau dorongan dalam diri untuk berperilaku sesuai dengan tujuan organisasi).

Davidson (1995: 76) menambahkan ada tujuh elemen kunci yang dapat digunakan untuk meningkatkan efektivitas komunikasi visi (*effective communication of vision*) antara lain:

1. *Simplicity* (visi sebaiknya dituliskan secara sederhana sehingga mudah dikomunikasikan kepada semua orang baik secara internal maupun eksternal perusahaan)
2. *Metaphor, analogy and example* (visi dapat secara sederhana dituliskan melalui kata-kata yang bersifat kiasan, analogi dan contoh agar visi dapat lebih mudah dikomunikasikan).
3. *Multiple forum* (mengomunikasikan visi dapat dilakukan dengan berbagai cara antara lain dapat melalui rapat besar, memo, surat kabar, poster dan pembicaraan informal lainnya).
4. *Repetition* (visi akan dapat meresap dan dipahami secara mendalam biasanya setelah para pegawai mendengar visi tersebut berkali-kali).
5. *Leadership by example* (mengomunikasikan visi akan lebih efektif, jika dilakukan dengan adanya kesamaan antara perkataan dan perilaku atasan).
6. *Explanation of seeming inconsistencies* (jika ternyata terdapat inkonsistensi seperti pada butir 5, maka manajemen harus segera memberikan penjelasan kepada seluruh pegawai secara sederhana dan jujur untuk menghindar dari berkurangnya kepercayaan pegawai pada manajemen).

7. *Take and Give* (mengomunikasikan visi akan lebih efektif apabila penyampaiannya dilakukan dua arah).

Beberapa aspek di atas memberikan panduan bagi SKPD untuk menjabarkan visi dan misi dalam bentuk strategi sebagai cara yang ditempuh oleh segenap pemangku kepentingan agar apa yang dicita-citakan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Visi dan misi menjadi acuan dalam menentukan tindakan dan kerja SKPD ke depan dalam rangka meningkatkan kualitas dan jangkauan pelayanan terhadap masyarakat. Strategi perlu dijabarkan secara jelas oleh SKPD agar dapat ditentukan arah, kebijakan dan program/kegiatan secara berkesinambungan dengan mendorong semua pihak untuk berkontribusi secara positif.

### **3.6 RENCANA PROGRAM, KEGIATAN, INDIKATOR KINERJA DAN PENDANAAN (PAGU) INDIKATIF**

Rencana program yang disusun dalam SKPD adalah implementasi dari perumusan visi, misi, isu strategis dan tujuan pembangunan daerah yang berfokus pada TUPOKSI masing-masing bidang. Rencana yang disusun juga harus bias diimplementasikan berdasarkan pagu indikatif anggaran yang telah ditentukan dengan sasaran pembangunan yang jelas melalui indikator kinerja kegiatan.

Rencana program juga harus disesuaikan dengan SKPD lain untuk menghindari kesamaan kegiatan, pembiayaan ganda dan tumpang tindihnya kegiatan.

Beberapa program direncanakan dengan mempertimbangkan prioritas, kebutuhan dan isu-isu strategis di daerah serta dilakukan secara partial atau sektoral. Hal ini disebabkan oleh untuk menghindari pola program dan implementasi yang masih berorientasi pada paradigma sektoral, penyelesaian jangka pendek akibat lemahnya pengelolaan dan manajemen sumber daya. Tahapan perumusan program pelayanan yang akan dilaksanakan SKPD menjadi sorotan banyak pihak baik kalangan pemerintah daerah maupun masyarakat. Banyak program yang digulirkan pemerintah daerah seringkali tidak tepat sasaran, terjadi pemborosan, penyimpangan, dan ketidakadilan. Pada kondisi tertentu akan memicu ketidak harmonisan dan kerentanan sosial.

Proses perumusan rencana program, kegiatan, kelompok sasaran, dan indikatif pendanaan merupakan tahapan penting dalam menentukan jenis dan bentuk tindakan serta operasional kegiatan dalam rangka pemecahan

masalah sesuai dengan rencana kebutuhan dan tupoksi SKPD. Kegiatan ini membutuhkan kemampuan yang memadai dalam menjabarkan visi, misi, tujuan, strategi dalam bentuk rancangan program secara logis dengan berbagai indikator dan target capaian yang realistis dan terukur sesuai dengan kapasitas SKPD.

(Sumber: Diktat Perencanaan dan Penganggaran Kementerian Keuangan Tahun 2013)

### **3.7 PENYUSUNAN RENCANA KERJA SKPD**

Sebelum kita memulai dengan pengalokasian anggaran, maka terlebih dahulu, kita kaji dan analisis tentang bagaimana pemerintah Daerah, khususnya SKPD, menyusun Rencana Kerjanya, hal ini perlu dilakukan, karena dari rencana kerja inilah dapat diperkirakan berapa besar dana yang akan dibutuhkan untuk dialokasikan ke dalam program dan kegiatan yang disusun dalam rencana kerja SKPD, dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

#### **3.7.1 PENDAHULUAN**

UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional secara substansi mengamanatkan penyusunan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) untuk periode tahunan dan juga sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD, serta untuk mendukung suksesnya pencapaian sasaran pembangunan daerah sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD).

Rencana Kerja (Renja) SKPD adalah dokumen perencanaan SKPD untuk periode 1 (satu) tahun, yang memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Penyusunan rancangan Renja SKPD mengacu pada kerangka arahan yang dirumuskan dalam rancangan awal RKPD.

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

### 3.7.2 TUJUAN PENYUSUNAN SKPD

Tujuan Penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah Kabupaten/Kota adalah untuk menciptakan keselarasan dalam pelaksanaan pembangunan daerah antarwilayah, antarsektor pembangunan dan antartingkat pemerintahan serta menciptakan efisiensi alokasi sumber daya dalam pembangunan daerah. Selain itu Penyusunan RENJA tersebut dimaksudkan untuk menyediakan acuan resmi bagi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka menyusun Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang didahului dengan penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA), serta penentuan Prioritas dan Pagu Anggaran Sementara (PPAS).

### 3.7.3 PRINSIP-PRINSIP PENYUSUNAN RANCANGAN RENJA SKPD.

Sebagai dokumen perencanaan yang menjadi pedoman kegiatan SKPD, renja tersebut memiliki prinsip-prinsip penyusunan sebagai berikut.

Mengacu pada rancangan awal RKPD tahun tersebut, yang digunakan

- a. Sebagai acuan perumusan program, kegiatan, indikator kinerja dan pagu indikatif dalam Renja SKPD, sesuai dengan rencana program prioritas pada rancangan awal RKPD tahun tersebut.
- b. Mengacu pada Renstra SKPD tahun tersebut, sebagai acuan penyusunan tujuan, sasaran, kegiatan, kelompok sasaran, lokasi kegiatan serta prakiraan maju berdasarkan program prioritas rancangan awal RKPD yang disusun ke dalam rancangan Renja SKPD, selaras dengan Renstra SKPD.
- c. Mengacu pada hasil evaluasi pelaksanaan program dan kegiatan Periode sebelumnya, sebagai landasan perumusan kegiatan alternatif untuk mencapai sasaran Renstra SKPD berdasarkan pelaksanaan Renja SKPD tahun-tahun sebelumnya.
- d. Sebagai bahan untuk memecahkan masalah yang dihadapi, perumusan tujuan, sasaran, kegiatan, kelompok sasaran, lokasi kegiatan serta prakiraan maju dalam rancangan Renja SKPD, serta dapat menjawab berbagai isu-isu penting terkait dengan penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD.
- e. Memasukkan usulan kegiatan hasil Musrenbang Kecamatan yang terkait dengan SKPD, sebagai acuan perumusan kegiatan dalam rancangan Renja SKPD, mengakomodir usulan masyarakat yang

selaras dengan program prioritas yang tercantum dalam rancangan awal RKPD. Selain itu RKPD Kabupaten/Kota juga diselaraskan dengan RKP Nasional dan RKPD Provinsi dalam rangka sinkronisasi perencanaan pembangunan daerah dengan pusat melalui forum musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang). Sinkronisasi diutamakan untuk mendukung penetapan prioritas pembangunan daerah yang relevan dengan provinsi maupun pusat. Kegiatan ini adalah bentuk perwujudan teritegrasinya perencanaan pembangunan secara nasional, dengan tetap mempertimbangkan situasi, kondisi, potensi serta dinamika perkembangan daerah, nasional dan global. Dalam dimensi pembangunan kewilayahan, perencanaan pembangunan daerah haruslah disinergikan dengan dokumen perencanaan tata ruang wilayah (RTRW) mulai dari tingkat lokal, regional maupun nasional.

Perencanaan pembangunan regional akan memberikan dukungan focus pada sasaran serta target pembangunan. Pada gilirannya dapat menghasilkan pembangunan yang lebih efektif, efisien dan bermanfaat secara maksimal disetiap wilayah pembangunan. Disinilah pentingnya Musrenbang untuk mendapatkan usulan dari masyarakat baik untuk Renstra yang berupa berbagai ide maupun program kerja pada Renja.

### **3.7.4 TAHAPAN PENYUSUNAN RENJA SKPD**

Renja SKPD disusun dengan tahapan sebagai berikut.

#### **a. Persiapan penyusunan Renja SKPD**

Beberapa langkah yang harus dilakukan pada tahap ini antara lain:

1. Pembentukan tim penyusun Renja SKPD;
2. Orientasi mengenai Renja SKPD;
3. Penyusunan agenda kerja tim penyusun Renja SKPD; dan
4. Penyiapan data dan informasi perencanaan pembangunan daerah.

#### **b. Sistematika penyusunan rancangan Renja SKPD**

Dalam penyusunan Renja SKPD harus mengacu pada Rancangan AwalRKPD, Renstra SKPD, hasil evaluasi pelaksanaan program dan kegiatan periode sebelumnya, untuk memecahkan masalah yang dihadapi dan berdasarkan usulan program serta kegiatan yang berasal dari masyarakat. Rancangan Renja SKPD sekurang-kurangnya dapat disusun menurut sistematika sebagai berikut.

## **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bagian ini dijelaskan mengenai gambaran umum penyusunan rancangan Renja SKPD agar substansi pada bab-bab berikutnya dapat dipahami dengan baik.

### **1.1 Latar Belakang**

Mengemukakan pengertian ringkas tentang Renja SKPD, proses penyusunan Renja SKPD, keterkaitan antara Renja SKPD dengan dokumen RKPD, Renstra SKPD, dengan Renja K/L dan Renja Provinsi/Kabupaten/Kota, serta tindak lanjutnya dengan proses penyusunan RAPBD.

### **1.2 Landasan Hukum**

Memuat penjelasan tentang undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, dan ketentuan peraturan lainnya yang mengatur tentang kewenangan SKPD, serta pedoman yang dijadikan acuan dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran SKPD.

### **1.3 Maksud dan Tujuan**

Memuat penjelasan tentang maksud dan tujuan dari penyusunan Renja SKPD.

### **1.4 Sistematika Penulisan**

Menguraikan pokok bahasan dalam penulisan Renja SKPD, serta susunan garis besar isi dokumen.

## **BAB II EVALUASI PELAKSANAAN RENJA SKPD TAHUN LALU**

### **2.1 Evaluasi Pelaksanaan Renja SKPD Tahun Lalu dan Capaian Renstra SKPD**

Bab ini memuat kajian (review) terhadap hasil evaluasi pelaksanaan Renja SKPD tahun lalu (tahun n-2) dan perkiraan capaian tahun berjalan (tahun n-1), mengacu pada APBD tahun berjalan yang seharusnya pada waktu penyusunan Renja SKPD sudah disahkan. Selanjutnya dikaitkan dengan pencapaian target Renstra SKPD berdasarkan realisasi program dan kegiatan pelaksanaan Renja SKPD tahun-tahun sebelumnya.

Review hasil evaluasi pelaksanaan Renja SKPD tahun lalu, dan realisasi Renstra SKPD mengacu pada hasil laporan kinerja tahunan SKPD dan/atau realisasi APBD untuk SKPD yang bersangkutan.

Pokok-pokok materi yang disajikan dalam bab ini, antara lain:

1. Realisasi program/kegiatan yang tidak memenuhi target kinerja hasil/keluaran yang direncanakan;
2. Realisasi program/kegiatan yang telah memenuhi target kinerja hasil/keluaran yang direncanakan;
3. Realisasi program/kegiatan yang melebihi target kinerja hasil/keluaran yang direncanakan;
4. Faktor-faktor penyebab tidak tercapainya, terpenuhinya atau melebihi target kinerja program/kegiatan;
5. Implikasi yang timbul terhadap target capaian program Renstra SKPD; dan
6. Kebijakan/tindakan perencanaan dan penganggaran yang perlu diambil untuk mengatasi faktor-faktor penyebab tersebut.

Bahan penulisan yang perlu disajikan dalam BAB II ini, mengacu hasil review hasil evaluasi pelaksanaan Renja SKPD tahun lalu dan pencapaian kinerja Renstra SKPD.

### 3.7.5 PEMBAHASAN RANCANGAN RENJA SKPD PADA FORUM SKPD

Forum SKPD merupakan wadah penjangkaran aspirasi masyarakat, dunia usaha serta pemangku kepentingan lainnya untuk penyempurnaan rancangan kebijakan penyusunan Renja SKPD. Forum ini dibentuk untuk mendukung prinsip perencanaan perencanaan partisipatif dan atau perencanaan dari bawah (*bottom-up planning*) sehingga asas demokratisasi dan desentralisasi bias terpenuhi. Forum SKPD merupakan wahana antar pihak-pihak yang langsung atau tidak langsung mendapatkan manfaat atau dampak dari program dan kegiatan SKPD sebagai perwujudan dari pendekatan partisipatif perencanaan pembangunan daerah. Semakin banyak pihak yang dilibatkan maka forum ini akan semakin mewakili kepentingan masyarakat. Forum SKPD bertugas untuk membahas rancangan Renja SKPD, dengan menggunakan prioritas program dan kegiatan yang dihasilkan dari musrenbang RKP di kecamatan, sebagai bahan untuk menyempurnakan rancangan Renja SKPD, yang difasilitasi oleh SKPD terkait. Secara umum tujuan Forum SKPD adalah:

1. Menyelaraskan program dan kegiatan SKPD dengan usulan program dan kegiatan hasil musrenbang RKP di kecamatan;
2. Mempertajam indikator serta target program dan kegiatan SKPD sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD;

3. Menyelaraskan program dan kegiatan antar SKPD dengan SKPD lainnya dalam rangka optimalisasi pencapaian sasaran sesuai dengan kewenangan untuk sinergi pelaksanaan prioritas pembangunan daerah; dan
4. Menyesuaikan pendanaan program dan kegiatan prioritas berdasarkan Pagu indikatif untuk masing-masing SKPD.

Rancangan Renja SKPD hasil Forum SKPD menjadi bahan pemutakhiran rancangan RKPD untuk selanjutnya dibahas di dalam musrenbang RKPD.

### **3.7.6 VERIFIKASI RANCANGAN RENJA SKPD HASIL PEMBAHASAN PADA FORUM SKPD**

Rancangan Renja SKPD selanjutnya disampaikan kepada Kepala Bappeda untuk diverifikasi. Verifikasi tersebut bertujuan untuk mengintegrasikan program, kegiatan, indikator kinerja dan pagu indikatif pendanaan pada setiap rancangan Renja SKPD sesuai dengan rencana program prioritas pada rancangan awal RKPD.

Apabila dalam verifikasi, ditemukan hal-hal yang perlu disempurnakan, maka Kepala SKPD yang bersangkutan harus segera melakukan penyempurnaan. Hasil penyempurnaan rancangan Renja SKPD disampaikan kembali kepada Kepala Bappeda yang akan dijadikan bahan penyusunan rancangan RKPD.

### **3.7.7 PENYUSUNAN RANCANGAN AKHIR RENJA SKPD**

Setelah Rancangan RKPD ditetapkan menjadi RKPD melalui Peraturan Bupati, selanjutnya Kepala SKPD merumuskan Rancangan Akhir Renja RKPD dengan berpedoman pada RKPD yang telah ditetapkan.

Rancangan Akhir Renja SKPD tersebut selanjutnya disampaikan kepada Kepala Bappeda untuk diverifikasi.

### **3.7.8 VERIFIKASI RANCANGAN AKHIR RENJA SKPD**

Bappeda melakukan verifikasi akhir terhadap Rancangan Akhir Renja SKPD, untuk menjamin kesesuaian antara program dan kegiatan SKPD dengan program dan kegiatan pembangunan daerah yang ditetapkan dalam RKPD.

Apabila dalam verifikasi ditemukan hal-hal yang perlu disempurnakan, maka Kepala SKPD yang bersangkutan harus segera melakukan

penyempurnaan, selanjutnya Rancangan Akhir Renja SKPD disampaikan kembali kepada Kepala Bappeda.

Bappeda menghimpun seluruh Rancangan Akhir Renja SKPD yang telah verifikasi, untuk diajukan kepada Bupati dalam rangka memperoleh pengesahan.

### **3.7.9 PENETAPAN RENJA SKPD**

Kepala daerah mengesahkan rancangan akhir Renja SKPD. Pengesahan Rancangan akhir Renja SKPD ditetapkan dengan Peraturan Bupati. Setelah memperoleh pengesahan oleh Bupati, selanjutnya Kepala SKPD menetapkan Renja SKPD untuk menjadi pedoman di lingkungan SKPD dalam menyusun program dan kegiatan prioritas SKPD pada tahun anggaran berkenaan.

Setelah proses perencanaan selesai dilakukan, yang diawali dengan penyusunan kebijakan umum APBD dan penetapan plafon anggaran sementara, dari setiap pengalokasian anggaran pada program dan kegiatan dimasing-masing SKPD dan PPKD, maka penyusunan mengikuti proses-proses selanjutnya.

## **3.8 MEKANISME DAN PROSES PENYUSUNAN APBD**

APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa Perda tentang APBD menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Fungsi perencanaan berarti bahwa APBD menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Sedangkan fungsi pengawasan terlihat dari digunakannya APBD sebagai standar dalam penilaian penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memerhatikan asas keadilan, kepatutan, dan kemanfaatan bagi masyarakat. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda).

Anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pemborosan sumber daya, dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian, serta harus memerhatikan rasa keadilan dan

kepatutan. Hal ini merupakan tuntutan dari fungsi alokasi dan fungsi distribusi APBD. Sebuah pengelolaan APBD dikatakan telah dilakukan secara baik jika memenuhi beberapa kriteria seperti ditunjukkan dalam pencapaian kinerja ekonomi regional secara baik, tercapainya pelaporan pengelolaan keuangan yang memenuhi syarat-syarat akuntansi yang diwajibkan, pelaksanaan APBD yang tepat waktu, adanya capaian kinerja sesuai dengan rencana, serta mampu mewujudkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah secara nyata. Dalam kaitan itu, para pemegang kuasa anggaran di daerah mulai dari kepala daerah, Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah, Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang Daerah, Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan SKPD, Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD, Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran, dan terutama para perencana serta mereka yang terkait harus bersama-sama untuk mewujudkan terciptanya pengelolaan APBD.

Secara garis besar, struktur APBD terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah adalah semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Sebaliknya, semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali merupakan definisi dari belanja daerah.

Pendapatan daerah terdiri atas pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. PAD mencakup pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

**Dana Perimbangan** mencakup Dana Bagi Hasil (Pajak dan Sumber Daya Alam), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK), serta **Lain-lain pendapatan daerah yang sah** mencakup hibah (barang atau uang dan/atau jasa), dana darurat, dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/kota, dana penyesuaian dan dana otonomi khusus, serta bantuan keuangan dari provinsi atau pemerintah daerah lainnya.

Belanja daerah dibagi menjadi dua kelompok besar, yaitu belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja Tidak Langsung yaitu belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung ini terdiri atas belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan

keuangan, dan belanja tidak terduga. Belanja Langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung dari suatu kegiatan terdiri dari belanja pegawai (honorarium/upah), belanja barang dan jasa, dan belanja modal.

Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 155, belanja daerah dilaksanakan untuk mendanai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah didanai dari dan atas beban APBN.

Untuk kepentingan administratif, monitoring, dan evaluasi, struktur APBD diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, ada 25 (dua puluh lima) urusan wajib dan 8 (delapan) urusan pilihan pemerintahan daerah.

Klasifikasi belanja menurut urusan wajib mencakup pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan rakyat, penataan ruang, perencanaan pembangunan, perhubungan, lingkungan hidup, pertanahan, kependudukan dan catatan sipil, pemberdayaan perempuan, keluarga berencana dan keluarga sejahtera, sosial, tenaga kerja, koperasi dan usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kebudayaan, pemuda dan olah raga, kesatuan bangsa dan politik dalam negeri, pemerintahan umum, kepegawaian, pemberdayaan masyarakat dan desa, statistik, arsip, dan komunikasi dan informatika. Sedangkan klasifikasi belanja menurut urusan pilihan mencakup pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, pariwisata, kelautan dan perikanan, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

Klasifikasi belanja menurut **organisasi** disesuaikan dengan susunan organisasi pada masing-masing pemerintah daerah. Pembagian struktur belanja berdasarkan organisasi ini meliputi unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari DPRD, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Selain klasifikasi belanja berdasarkan urusan pemerintahan dan organisasi, belanja daerah juga dapat diklasifikasikan menurut **fungsi**, yang tujuannya adalah untuk keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara. Pengklasifikasian menurut fungsi ini terdiri dari:

- a. pelayanan umum
- b. ketertiban dan ketentraman
- c. ekonomi
- d. lingkungan hidup
- e. perumahan dan fasilitas umum
- f. kesehatan
- g. pariwisata dan budaya
- h. pendidikan
- i. perlindungan sosial

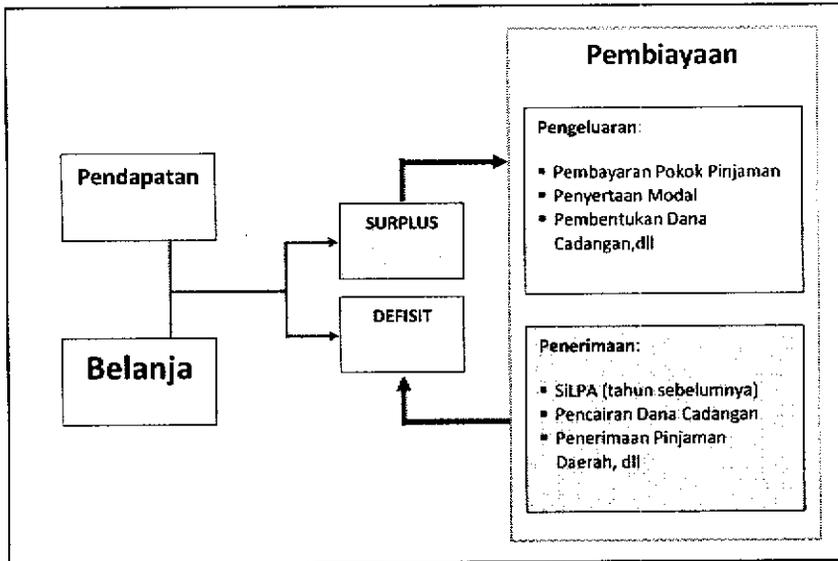
Selisih antara anggaran pendapatan daerah dengan anggaran belanja daerah mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit APBD. Surplus terjadi ketika anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih besar dari anggaran belanja daerah. Dan sebaliknya jika pendapatan daerah dalam satu tahun anggaran diperkirakan lebih kecil dari anggaran belanjanya maka akan terjadi defisit APBD. Adanya surplus dan defisit itu melahirkan pembiayaan dalam pengelolaan APBD.

Surplus APBD dapat dimanfaatkan antara lain untuk pembayaran pokok utang, penyertaan modal (investasi) daerah, dan pemberian pinjaman kepada pemerintah pusat/pemerintah daerah lain. Surplus tersebut juga dapat digunakan untuk pendanaan belanja peningkatan jaminan sosial, yang diwujudkan dalam bentuk program dan kegiatan pelayanan dasar masyarakat yang dianggarkan pada SKPD. Pembentukan dana cadangan juga dapat dilakukan ketika terjadi surplus.

Dalam hal APBD diperkirakan defisit, ditetapkan pembiayaan untuk menutup defisit tersebut yang di antaranya dapat bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) tahun anggaran sebelumnya, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman, dan penerimaan kembali pemberian pinjaman atau penerimaan piutang. Batas maksimal defisit APBD untuk setiap tahun anggaran berpedoman pada penetapan batas maksimal defisit APBD oleh Menteri Keuangan. Baik surplus maupun defisit, pemerintah daerah wajib melaporkan posisi surplus/defisit APBDnya kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan setiap semester dalam tahun anggaran bersangkutan.

Penjelasan atas Pembiayaan daerah, di mana pembiayaan daerah meliputi semua transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus. Dalam APBD, pembiayaan daerah dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, jenis, objek dan rincian objek pembiayaan. Penerimaan pembiayaan adalah semua penerimaan yang

perlu dibayar kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Sedangkan pengeluaran pembiayaan adalah pengeluaran yang akan diterima kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.



Gambar 3.4 STRUKTUR APBD

Jika APBD mengalami defisit, pemerintah dapat menganggarkan penerimaan pembiayaan. Sebaliknya, pemerintah dapat menganggarkan pengeluaran pembiayaan jika ada surplus.

Penerimaan pembiayaan mencakup:

- sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA)
- pencairan dana cadangan
- hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan
- penerimaan pinjaman daerah
- penerimaan kembali pemberian pinjaman
- penerimaan piutang daerah

Sedangkan pengeluaran pembiayaan mencakup:

- pembentukan dana cadangan
- penerimaan modal (investasi) pemerintah daerah
- pembayaran pokok utang
- pemberian pinjaman daerah

Proses penyusunan harus dilakukan melalui tahapan-tahapan yang sistematis, dinamis, melibatkan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) serta harus disiplin dalam memenuhi target waktu penetapan APBD dalam setiap tahun anggaran. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Secara normatif, proses penyusunan APBD berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintahan Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.

Enam proses dalam penyusunan APBD yang meliputi:

1. Penyusunan KUA;
2. Penyusunan PPAS;
3. Penyiapan SE Kepala Daerah tentang pedoman penyusunan RKA SKPD;
4. Penyusunan RKA SKPD; penyiapan Raperda APBD;
5. Pembahasan Raperda APBD; dan
6. Penyusunan Raper KDH Penjabaran APBD, evaluasi serta penetapan Raperda APBD dan Raper KDH Penjabaran APBD.

### **3.8.1 TAHAP 1: PENYUSUNAN KEBIJAKAN UMUM APBD (KUA)**

Proses penyusunan KUA merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses perencanaan. Seperti diketahui, setiap SKPD mengembangkan Renstra dengan mengambil program yang tercantum dalam RPJMD yang sesuai dengan bidangnya, pada kurun waktu tahun anggaran yang sama pula dengan yang tercantum pada RPJMD. Renstra tersebut kemudian dikembangkan menjadi Renja SKPD per tahun. Dokumen Renja tiap SKPD ini akan dikompilasikan oleh Pemda menjadi RKPD.

Kebijakan Umum APBD disusun berdasarkan atas RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Mendagri lewat SE Mendagri. Proses penyusunannya diawali dengan pembuatan rancangan awal KUA oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Rancangan awal KUA tersebut terdiri atas 2 komponen utama, yaitu (1) Target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintahan daerah; dan (2) Proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya. Program-program tersebut harus diselaraskan dengan prioritas pembangunan yang ditetapkan pemerintah.

### **3.8.2 TAHAP 2: PENYUSUNAN PRIORITAS DAN PLAFON ANGGARAN SE- MENTARA (PPAS)**

PPAS merupakan dokumen yang berisi seluruh program kerjayang akan dijalankan tiap urusan pada tahun anggaran, di mana program kerja tersebut diberi prioritas sesuai dengan visi, misi dan strategi Pemerintah Daerah. Sama seperti KUA, proses penyusunan PPAS diawali dengan pembuatan rancangan awal PPAS oleh TAPD. Rancangan awal PPAS ini disusun berdasarkan Nota Kesepakatan KUA, dengan tahapan sebagai berikut.

1. Menentukan skala prioritas untuk urusan wajib dan urusan pilihan
2. Menentukan urutan program untuk masing-masing urusan
3. Menentukan plafon anggaran untuk tiap program

Visi dan Misi Pemerintah Daerah dan skala prioritas program dan kegiatan ditentukan oleh TAPD dengan penyesesuaian terhadap Visi dan misi Pemerintah Daerah. Dalam hal ini TAPD menggunakan teknik-teknik *review and ranking* yang ada, baik yang berbasis statistik maupun tidak, atau menggunakan tabel *input output* atau penggunaan metodologi *logical framework*.

### **3.8.3 TAHAP 3: KEPALA DAERAH MENYIAPKAN DAN MENERBITKAN SER- TA MENETAPKAN SURAT EDARAN (SE) KEPALA DAERAH TENTANG PE- DOMAN PENYUSUNAN RKA SKPD.**

Surat Edaran Kepala Daerah (SE KDH) tentang pedoman penyusunan Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA SKPD) merupakan dokumen yang sangat penting bagi SKPD sebelum menyusun RKA. Setidaknya ada tiga dokumen dalam lampiran SE KDH yang dibutuhkan SKPD dalam penyusunan RKA, yaitu:

- (a) Dokumen Kebijakan Umum APBD, yang memberikan rincian program dan kegiatan per SKPD;
- (b) Standar Satuan Harga, yang menjadi referensi dalam penentuan rincian anggaran di RKA; dan
- (c) Kode Rekening untuk tahun anggaran bersangkutan.

Selain KUA dan PPA, data tentang Analisis Standar Belanja, dokumen Standar Pelayanan Minimum serta Standar Satuan Harga dibutuhkan dalam pembuatan rancangan awal SE KDH ini. Data Analisis Standar Belanja adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Sedangkan Standar Satuan Harga merupakan

harga satuan setiap unit barang/jasa yang berlaku di suatu daerah yang ditetapkan dengan keputusan KDH.

**a. Pedoman Penyusunan RKA SKPD**

Langkah berikutnya, setelah adanya kesepakatan yang dituangkan dalam KUA dan PPAS yang telah disepakati antara Pemerintah Daerah dengan pihak DPRD, pada bulan Agustus tahun anggaran berjalan Surat Edaran tentang Pedoman penyusunan RKA-SKPD dikeluarkan, untuk sebagai acuan para SKPD di dalam menyusun RKA-SKPD. Adapun yang membuat adalah Tim TAPD, dengan berbagai lampirannya secara teknis.

Kepala Daerah membentuk TAPD, dan Kordinator sebagai pejabat pengelola keuangan daerah, atau yang membuat dan memproses naskah-naskah kebijakan Kepala Daerah di dalam menyusun rancangan APBD. Adapun anggotanya adalah terdiri dari:

1. Bappeda dan jajarannya;
2. Pejabat pengelola keuangan daerah, dan
3. Serta pejabat lainnya berdasarkan kebutuhan.

Atas dasar kesepakatan antara Pemerintah Daerah dan DPRD tentang Kebijakan Umum APBD serta prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS), TAPD menyiapkan rancangan Keputusan Kepala Daerah tentang Pedoman Penyusunan RKA SKPD sebagai dasar acuan bagi KepalaSKPD di dalam menyusun RKA SKPD.

Isi dari Rancangan Kepala Daerah tersebut meliputi:

- a. Program prioritas dan patokan dasar batas maksimalanggaran yang dialokasikan untuk setiap SKPD.
- b. Batas waktu penyampaian RKA SKPD.
- c. Sinkronisasi program nasional dengan program pemerintah daerah dan antar program SKPD terkait dengan kinerja SKPD yang disesuaikan dengan standar pelayanan minimal yang telah ditetapkan.
- d. Hal-hal lainnya perlu mendapatkan perhatian dari SKPD terkait dengan prinsip-prinsip peningkatan efisiensi, efektivitas, transparansi dan akuntabilitas penyusunan anggaran dalamrangka pencapaian prestasi kerja.
- e. Sebagai lampiran dokumen dilampirkan: kebijakan umum APBD, prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS), kode rekening

APBD, format RKA-SKPD dan standar analisa belanja dan standar satuan harga yang ditetapkan kepala daerah.

Pada awal bulan Agustus tahun berjalan Kepala Daerah menetapkan pedoman penyusunan RKA SKPD, yang digunakan sebagai dasar bagi penyusunan RKA-SKPD oleh setiap SKPD di Daerah.

dalam penyusunan RKA-SKPD mempedomani pendekatan-pendekatan anggaran berbasis prestasi kerja dengan berbagai instrumennya dan indikator kinerja sebagai dasar, instrumen tersebut meliputi:

1. Capaian atau target kinerja,
2. Analisa standar belanja,
3. Standar satuan harga, dan
4. Standar pelayanan minimal.

Indikator kinerja merupakan ukuran keberhasilan yang akan dicapai dari program dan kegiatan yang direncanakan. Sedangkan capaian kinerja merupakan ukuran prestasi kerja yang akan dicapai yang berwujud kualitas, kuantitas, efisiensi dan efektivitas pelaksanaan dari setiap pogram dan kegiatan.

Adapun analisis standar belanja merupakan penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang dipergunakan dalam melaksanakan program dan kegiatan. Dan standar satuan harga, merupakan harga satuan setiap unit barang dan jasa yang berlaku disuatu daerah dan ditetapkan oleh Kepala Daerah. Sedangkan standar pelayanan minimal, merupakan tolok ukur kinerja dalam menentukan capaian jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah.

(Sumber: Nurlan Darise "Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia " Salemba Empat, Jakarta 2009).

**b. Informasi Yang dimuat dalam RKA-SKPD mencakup penjelasan-penjelasan sebagai berikut.**

1. Urusan pemerintah daerah memuat urusan pemerintahan daerah dilaksanakan berdasarkan tugas pokok dan fungsi SKPD.
2. Fungsi memuat penjelasan tentang keselarasan dan keterpaduan antara urusan pemerintah yang menjadikan kewenangannya dengan klasifikasi fungsi pengelolaan keuangan daerah.
3. Organisasi yang memuat nama SKPD selaku pengguna anggaran dan pengguna barang,

4. Prestasi kerja yang akan dicapai dengan memuat indikator prestasi kerja, meliputi: masukan, keluaran, dan hasil tolok ukur kinerja dan target kinerja.
5. Program, memuat nama program yang akan dilaksanakan SKPD dalam tahun anggaran berkenaan.
6. Kegiatan memuat nama kegiatan yang akan dilaksanakan SKPD dalam tahun anggaran berkenaan.
7. Pendapatan, memuat jenis objek dan rincian objek pendapatan daerah, ditetapkan berdasarkan peraturan daerah dan dipungut oleh SKPD berdasarkan tugas pokok dan fungsinya.
8. Belanja, memuat kelompok belanja langsung dan tidak langsung, di mana masing-masing diuraikan sesuai jenis, objek dan rincian objek belanja.
9. Pembiayaan, memuat kelompok penerimaan pembiayaan, dan dapat digunakan untuk menutupi deficit APBD dan pengeluaran pembiayaan yang digunakan dan dimanfaatkan terkait dengan surplus APBD di mana masing-masing diuraikan menurut jenis, objek dan rincian objek pembiayaan.

**c. Pendekatan Penyusunan RKA-SKPD**

Dalam menyusun RKA SKPD dilakukan dengan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM), penganggaran berbasis kinerja (Anggaran Kinerja) dan Penganggaran terpadu.

- a. Pendekatan Penganggaran Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) dilakukan dengan menyusun prakiraan maju yang berisikan perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan, direncanakan dalam tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan semula, jadi penyusunan menggunakan estimasi prakiraan ke depan dan ini merupakan implikasi dari kebutuhan dana bagi tahun-tahun berikutnya.
- b. Pendekatan penganggaran terpadu, dilakukan dengan cara mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran dalam lingkungan SKPD guna menghasilkan dokumen rencana kerja dan anggaran.
- c. Adapun penyusunan dengan pendekatan anggaran berbasis kinerja adalah, di mana dilakukan dengan memerhatikan keterkaitan

antara pendanaan yang dianggarkan dengan hasil yang akan dicapai dari kegiatan yang akan dilaksanakan. Jadi setiap rupiah yang dianggarkan harus dihitung *out put* yang akan dihasilkan. Termasuk efisien dan efektivitas pencapaian hasil dan keluaran yang akan dicapai.

Guna tercapainya penyusunan RKA-SKPD, berdasarkan kepada tiga pendekatan tersebut, serta untuk menjamin terwujudnya kesinambungan RKA-SKPD, oleh Kepala SKPD dilakukan evaluasi dari hasil pelaksanaan program dan kegiatan 2 (dua) tahun anggaran sebelumnya sampai dengan semester pertama tahun anggaran berjalan. Hal ini dimaksudkan untuk melihat seberapa besar keberhasilan pelaksanaan program dan kegiatan dan program dan kegiatan mana yang belum berjalan atau tidak dapat dijalankan tahun-tahun sebelumnya atau belum diselesaikan. Sehingga hal ini terlihat dengan jelas program dan kegiatan mana yang akan segera dijalankan atau dilanjutkan pada tahun-tahun berikutnya, sehingga kesinambungan program dan kegiatan dapat terwujud, dan pencapaian hasil yang diharapkan dapat terwujud pula.

#### **3.8.4 TAHAP 4: SETIAP SKPD MELAKUKAN PENYUSUNAN RKA SKPD**

Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Satuan Kerja Pemerintahan Daerah (SKPD) adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD. RKA SKPD disusun dengan berpedoman pada Surat Edaran Kepala Daerah tentang Pedoman Penyusunan RKA SKPD.

SKPD menyusun RKA SKPD dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu, dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja. Dokumen RKA SKPD terdiri dari Rincian Anggaran Pendapatan, Rincian Anggaran Belanja Tidak Langsung, Rincian Anggaran Belanja Langsung, Rekapitulasi Anggaran Belanja Langsung, Rincian Penerimaan Pembiayaan Daerah, dan Rincian Pengeluaran Pembiayaan Daerah.

##### **a. RKA SKPD**

RKA-SKPD merupakan dokumen perencanaan dan penganggaran daerah di mana di dalamnya memuat rencana pendapatan, belanja untuk masing-masing program dan kegiatan berdasarkan fungsi untuk tahun yang direncanakan serta dirinci secara terinci sampai dengan objek pendapatan, belanja dan pembiayaan serta perkiraan maju untuk tahun mendatang.

Atas dasar pedoman penyusunan RKA SKPD, kepala SKPD menyusun RKA-SKPD menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja. Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan pengeluaran jangka menengah dilaksanakan dengan melakukan penyusunan perkiraan maju dan merupakan perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran ke depan dari tahun yang direncanakan.

Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah dilaksanakan sejak tahun 2009, sehingga di mana penyusunan anggaran RKA-SKPD tahun 2009 disusun juga mencantumkan proyeksi anggaran untuk program dan kegiatan yang sama untuk tahun 2010.

Pendekatan penganggaran terpadu dilakukan dengan memadukan seluruh proses perencanaan dan penganggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan dalam lingkungan SKPD untuk mendapatkan dokumen rencana kerja dan anggaran SKPD.

Pendekatan penganggaran berdasarkan prestasi kerja dilakukan dengan memerhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran yang akan diharapkan dari pelaksanaan program dan kegiatan serta hasil dan manfaatnya yang dapat diharapkan termasuk di dalamnya efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluarannya.

Agar dapat berhasil dalam penyusunan RKA-SKPD berdasarkan pendekatan-pendekatan tersebut di atas, maka kepala SKPD perlu melakukan evaluasi hasil pelaksanaan program dan kegiatan untuk 2 (dua) tahun anggaran sebelumnya sampai pada semester pertama tahun anggaran berjalan.

(Sumber: UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 32 Tahun 2004, yang telah direvisi menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Permendagri No. 59 Tahun 2007).

#### **b. Informasi, Dokumen, dan Formulir RKA**

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

Rencana pendapatan dirinci menurut kelompok, jenis, objek dan rincian objek pendapatan daerah yang dipungut/dikelola/diterima oleh SKPD

sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya ditetapkan berdasarkan peraturan perundangan.

Rencana belanja diklasifikasikan menurut kelompok belanja tidak langsung dan belanja langsung, selanjutnya dirinci menurut jenis, objek dan rincian objek belanja.

Rencana pembiayaan memuat kelompok penerimaan pembiayaan yang dapat digunakan untuk menutup defisit APBD dan pengeluaran pembiayaan yang digunakan untuk memanfaatkan surplus APBD yang masing-masing dirinci berdasarkan jenis, objek dan rincian objek pembiayaan.

Informasi urusan pemerintah daerah memuat bidang urusan pemerintahan yang dikelola sesuai dengan tugas pokok dan fungsi organisasi, nama organisasi atau nama SKPD selaku pengguna anggaran/barang, nama program dan nama kegiatan yang akan dilaksanakan dalam tahun yang direncanakan.

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

Struktur APBD merupakan kesatuan yang terdiri dari 1) pendapatan daerah, 2) belanja daerah yang terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung atau belanja kegiatan, dan 3) pembiayaan daerah yang terbagi menjadi penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan daerah. Formulir RKA SKPD mengikuti struktur dan klasifikasi APBD tersebut, sehingga dalam menyusun RKA SKPD diperlukan enam jenis dokumen penyusunan RKA.

Dokumen penyusunan RKA yang harus disiapkan adalah sebagai berikut.

- a. Formulir RKA-SKPD 1: Pendapatan
- b. Formulir RKA-SKPD 2.1: Belanja Tidak Langsung
- c. Formulir RKA-SKPD 2.2: Rekapitulasi Belanja Langsung Berdasarkan Program dan Kegiatan
- d. Formulir RKA-SKPD 2.2.1: Belanja Langsung Program dan per-Kegiatan
- e. Formulir RKA-SKPD 3.1: Penerimaan Pembiayaan
- f. Formulir RKA-SKPD 3.2: Pengeluaran Pembiayaan

### c. Proses Penyusunan RKA

Sebelum dilakukan penyusunan Rencana Kerja Anggaran SKPD (RKA-SKPD), maka terlebih dahulu dilakukan penyusunan Rencana kerja SKPD, lalu dilanjutkan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Rencana Kerja Pemerintah Daerah adalah himpunan dari seluruh rencana Kerja SKPD yang diakumulasi untuk dijadikan rencana kerjapemerintah daerah (RKPD). Penyusunan Rencana Kerja SKPD tentunya juga mengacu kepada bagaimana Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan Rencana Strategis Daerah dibuat. Dasar untuk menyusun dan membuat renstra SKPD adalah mengacu kepada RPJMD dan Renstra Daerah.

Penyusunan Rencana dan Anggaran SKPD, merupakan rincian dari program dan kegiatan yang dijabarkan dan termuat dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Renka SKPD. Adapun penyusunan anggaran merupakan bentuk pengalokasian anggaran atau sumber daya keuangan pemerintah daerah berdasarkan Struktur APBD serta berdasarkan kode rekening dari kebijakan umum anggaran dan prioritas plafon anggaran sementara (PPAS), merupakan jumlah dana yang diberikan kepada masing-masing SKPD untuk mendukung setiap program dan kegiatan. Sehingga PPAS merupakan dasar acuan besarnya anggaran dalam penyusunan RKA SKPD.

Langkah-langkah tersebut melalui tahapan/proses penyusunan yang harus diikuti. Proses penyusunan RKA dilakukan berdasarkan urutan sebagai berikut.

- 1) SKPD menerima Surat Edaran KDH tentang Pedoman Penyusunan RKASKPD. Berdasarkan SE tersebut, SKPD mulai menyusun RKA masing-masing.
- 2) SKPD menyusun Rincian Anggaran Pendapatan untuk menghasilkan form RKA-SKPD 1. Form RKA-SKPD 1 disiapkan hanya oleh SKPD pemungut pendapatan. Formulir tersebut memuat pendapatan daerah yang dipungut/dikelola/diterima oleh SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pengerjaan formulir tersebut adalah sebagai berikut.
  - a) Pada bagian atas formulir mencantumkan nama provinsi/kabupaten/kota yang bersangkutan dan tahun anggaran yang direncanakan.
  - b) Mencantumkan kode dan nama dari urusan pemerintah yang dilaksanakan sesuai tugas pokok dan fungsi SKPD serta mencantumkan kode dan nama organisasi SKPD. Karena formulir

tersebut berkaitan dengan pendapatan maka tidak memuat informasi tentang kode dan nama dari program dalam kegiatan.

- c) Pada rincian anggaran pendapatan mencantumkan hal-hal berikut.
1. Kode rekening dimulai dari kode pendapatan daerah dalam hal ini angka 4 yang selanjutnya dirinci dalam kelompok, jenis pendapatan dengan menggunakan kode rekening masing-masing satu digit serta objek dan rincian objek pendapatan dengan menggunakan kode rekening masing-masing dua digit.
  2. Uraian dari nomor rekening pendapatan mencantumkan nama rekening rincian objek pendapatan, sehingga pendapatan yang dicantumkan pada formulir tersebut sampai dengan rincian objek pendapatan.
  3. Untuk rincian perhitungan pendapatan mencantumkan volume, satuan, tarif/harga dan jumlah pendapatan yang merupakan perkalian dari volume dan tarif harga.

Formulir (Tabel 3.1) memuat rencana belanja tidak langsung SKPD untuk tahun yang direncanakan. Informasi yang dimuat dan cara pengisian formulir tersebut adalah:

- a. Pada bagian atas formulir mencantumkan nama provinsi/kabupaten/kota yang bersangkutan dan tahun anggaran yang direncanakan.
- b. Mencantumkan kode, nama dan rincian urusan pemerintah yang dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dari SLPD serta mencantumkan kode dan nama organisasi. Karena Formulir tersebut berkaitan dengan rincian belanja tidak langsung, maka tidak memuat informasi tentang kode dan nama dari program dan kegiatan. Klasifikasi belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari: Belanja Pegawai, belanja bunga, subsidi, Hibah, Bantuan sosial, Belanja bagii hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga.
- c. Pada rincian anggaran belanja tidak langsung mencantumkan hal-hal sebagai berikut.
  1. Kode rekening dimulai dari kode belanja daerah, dalam hal ini angka 5 selanjutnya dirinci dalam kelompok dan jenis belanja dengan menggunakan kode rekening masing-masing satu digit serta objek dan rincian objek belanja dengan menggunakan kode rekening masing-masing dua digit.

| Rencana Kerja Dan Anggaran                       |        |     |                     |              | Formulir<br>RKA-SKPD 1 |           |
|--------------------------------------------------|--------|-----|---------------------|--------------|------------------------|-----------|
| Provinsi Kabupaten/Kota Tahun Anggaran .....     |        |     |                     |              |                        |           |
| Urusan Pemerintahan : xx                         |        |     |                     |              |                        |           |
| Organisasi : x.xx                                |        |     |                     |              |                        |           |
| Rincian Pendapatan Satuan Kerja Perangkat Daerah |        |     |                     |              |                        |           |
| KODE<br>Rekening                                 | Uraian |     | Rincian Perhitungan |              |                        | Jumlah Rp |
|                                                  |        |     | Volume              | Satuan       | Tarif/Hg               |           |
| 1                                                | 2      |     | 3                   | 4            | 5                      | 6         |
| Xx xx                                            | Xx xx  |     |                     |              |                        |           |
| Xx xx                                            | Xx xx  |     |                     |              |                        |           |
| Xx xx                                            | Xx xx  |     |                     |              |                        |           |
| Xx xx                                            | Xx xx  |     |                     |              |                        |           |
| Xx xx                                            | Xx xx  |     |                     |              |                        |           |
| <b>Jumlah</b>                                    |        |     |                     |              |                        |           |
| Tanggal .....                                    |        |     |                     |              |                        |           |
| Kepala SKPD                                      |        |     |                     |              |                        |           |
| Keterangan :                                     |        |     |                     |              |                        |           |
| 1.                                               |        |     |                     |              |                        |           |
| 2.                                               |        |     |                     |              |                        |           |
| <b>Tim Anggaran Pemerintah Daerah</b>            |        |     |                     |              |                        |           |
| No                                               | Nama   | NIP | Jabatan             | Tanda Tangan |                        |           |
| 1.                                               |        |     |                     |              |                        |           |
| 2.                                               |        |     |                     |              |                        |           |

**Tabel 3.1 Bentuk form RKA-SKPD 1**  
(Sumber: Permendagri No. 13 Tahun 2006).

2. Karena pada kolom uraian mencantumkan rincian objek belanja, maka seluruh belanja termasuk belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan daerah serta belanja tidak terduga sampai dengan rincian objek belanja.
3. Pada formulir tersebut disamping mencantumkan anggaran belanja tidak langsung untuk tahun yang direncanakan (tahun n) juga mencantumkan perkiraan jumlah belanja menurut jenis belanja untuk tahun berikutnya (tahun n+1)



Formulir RKA SKPD 2.2.1. Digunakan untuk merencanakan belanja langsung dari setiap kegiatan sehingga jumlah formulir tersebut akan mengikuti jumlah kegiatan pada SKPD yang bersangkutan Informasi yang dimuat dan cara pengisian formulir tersebut adalah sebagai berikut.

- a. Pada bagian atas formulir mencantumkan nama provinsi/kabupaten/kota yang bersangkutan dan tahun anggaran yang direncanakan.
- b. Mencantumkan kode dan nama urusan pemerintahan, organisasi, program, kegiatan.
- c. Karena penyusunan RKA SKPD menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah yang mulai diterapkan untuk penyusunan APBD tahun 2009, maka pada formulir RKA SKPD 2.2.1. akan mencantumkan informasi jumlah belanja kegiatan untuk 3 tahun anggaran masing-masing yaitu jumlah belanja tahun berjalan (tahun  $n-1$ ) jumlah perkiraan belanja tahun direncanakan (tahun  $n$ ), dan jumlah perkiraan belanja kegiatan berkenaan untuk tahun berikutnya (tahun  $n+1$ )
- d. Karena formulir tersebut menyangkut belanja kegiatan maka harus memasukkan informasi tentang indikator kinerja, tolok ukur kinerja, dan target kinerja.
- e. Pada rincian anggaran belanja langsung mencantumkan hal-hal berikut.
  1. Kode rekening dimulai dari kode rekening belanja daerah dalam hal ini angka 5 kelompok, belanja langsung dan jenis belanja dengan menggunakan kode rekening masing-masing satu digit, serta objek dan rincian objek belanja dengan menggunakan kode rekening masing-masing dua digit.
  2. Uraian (nama rekening) mencantumkan rincian objek belanja sehingga seluruh belanja yang dicantumkan dalam formulir tersebut sampai dengan rincian objek belanja.
  3. Untuk rincian anggaran belanja mencantumkan volume, satuan, harga satuan serta jumlah.

4. Formulir yang digunakan untuk penyusunan anggaran belanja langsung seperti tampak berikut ini.

|                                                              |                    |                                |                |
|--------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------------------|----------------|
| Rencana Keraja Dan Anggaran<br>Satuan Kerja Perangkat Daerah |                    | Formulir<br>RKA-SKPD<br>2.2.1. |                |
| Provinsi Kabupaten/Kota Tahun Anggaran .....                 |                    |                                |                |
| Urusan Pemerintahan                                          | :                  | x.xx                           |                |
| Organisasi                                                   | :                  | x.xx.xx                        |                |
| Program                                                      | :                  | x.xx.xx.xx                     |                |
| Kegiatan                                                     | :                  | x.xx.xx.xx.xx.                 |                |
| Lokasi Kegiatan                                              | :                  |                                |                |
| Jumlah Tahun n-1 Rp.                                         | (                  | )                              |                |
| Jumlah Tahun n Rp.                                           | (                  | )                              |                |
| Jumlah Tahun n+1 Rp.                                         | (                  | )                              |                |
| Rincian Tolok Ukur Kinerja Belanja Langsung                  |                    |                                |                |
|                                                              | Tolok Ukur Kinerja |                                | Target Kinerja |
| Indikator                                                    |                    |                                |                |
| Capaian Program                                              |                    |                                |                |
| Masukan                                                      |                    |                                |                |
| Keluaran                                                     |                    |                                |                |
| Hasil                                                        |                    |                                |                |

Sumber: Permendagri No. 13 Tahun 2006.

- f. Formulir RKA SKPD 2.2. adalah formulir rincian anggaran belanja langsung menurut program dan kegiatan SKPD. Formulir ini merupakan formulir rekapitulasi dari seluruh program dan kegiatan SKPD yang dikutip dari setiap formulir RKA SKPD 2.2.1. Informaasi dana cara pengisian formulir tersebut adalah sebagai berikut.
- a. Pada bagian atas formulir mencantumkan nama provinsi/ kabupaten/kota yang bersangkutan dan tahun anggaran yang direncanakan.
  - b. Mencantumkan kode dan nama.
  - c. Urusan pemerintahan, dan
  - d. Organisasi.
  - e. Karena formulir tersebut merupakan rekapitulasi dari formulir RKA SKPD 2.2.1. maka yang dinampakkan hanya total dari belanja perkegiatan yang dirinci per program Koe rekening yang digunakan adalah kode program dan kegiatan masing-masing dua digit sehingga uraiannya adalah nama program dan kegiatan.
  - f. Untuk melengkapi informasi tentang kegiatan maka harus dicantumkan lokasi kegiatan dan target kinerja dalam kuantitatif.
  - g. Jumlah anggaran belanja pada tahun yang direncanakan (tahun n) diklasifikasikan dalam 3 jenis belanja yaitu belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal dan total dari tiga jenis belanja tersebut.
  - h. Disamping itu, pada formulir tersebut mencantumkan jumlah anggaran menurut program dan kegiatan yang akan dilaksanakan tahun berikutnya (tahun n+1).

- i. Formulir yang digunakan untuk penyusunan rekapitulasi anggaran belanja langsung seperti tampak berikut ini.

| Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah                    |                     |                          |                 |                  | Formulir                    |   |   |       |
|-------------------------------------------------------------------------|---------------------|--------------------------|-----------------|------------------|-----------------------------|---|---|-------|
| Provinsi Kabupaten/Kota                                                 |                     |                          |                 |                  | RKA-SKPD                    |   |   |       |
| Tahun Anggaran .....                                                    |                     |                          |                 |                  | 2.2                         |   |   |       |
| Urusan Pemerintahan : x.xx                                              |                     |                          |                 |                  |                             |   |   |       |
| Organisasi : x.xx.xx                                                    |                     |                          |                 |                  |                             |   |   |       |
| Rekapitulasi Anggaran Belanja Langsung Berdasarkan Program dan Kegiatan |                     |                          |                 |                  |                             |   |   |       |
| Kode                                                                    |                     | Uraian Belanja<br>Barang | Lokasi<br>Modal | Target<br>Jumlah | Jumlah                      |   |   |       |
| Program<br>Kegiatan                                                     | Kegiatan<br>Kinerja |                          |                 |                  | Tahun<br>n-1, n-2, n-3, n-4 |   |   | Tahun |
| 1                                                                       | 2                   | 3                        | 4               | 5                | 6                           | 7 | 8 | 9     |
| xx                                                                      |                     | Program                  |                 |                  |                             |   |   |       |
|                                                                         | xx                  | Kegiatan                 |                 |                  |                             |   |   |       |
|                                                                         | xx                  | Kegiatan                 |                 |                  |                             |   |   |       |
|                                                                         | xx                  | Kegiatan                 |                 |                  |                             |   |   |       |
|                                                                         | xx                  | dst                      |                 |                  |                             |   |   |       |
| xx                                                                      |                     | Program                  |                 |                  |                             |   |   |       |
|                                                                         | xx                  | Kegiatan                 |                 |                  |                             |   |   |       |
|                                                                         | xx                  | Kegiatan                 |                 |                  |                             |   |   |       |
|                                                                         | xx                  | Kegiatan                 |                 |                  |                             |   |   |       |
|                                                                         | xx                  | dst                      |                 |                  |                             |   |   |       |
| Jumlah                                                                  |                     |                          |                 |                  |                             |   |   |       |
| Tanggal .....                                                           |                     |                          |                 |                  |                             |   |   |       |
| Kepala SKPD                                                             |                     |                          |                 |                  |                             |   |   |       |
| ttd                                                                     |                     |                          |                 |                  |                             |   |   |       |

Sumber: Permendagri No. 13 Tahun 2006.

- 4) SKPD yang bertindak sebagai SKPKD menyusun Rincian Penerimaan Pembiayaan Daerah untuk menghasilkan RKA SPKD 3.1. Formulir ini mencantumkan penerimaan pembiayaan yang terdiri dari:
- a. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SILPA)
  - b. Pencairan dana cadangan
  - c. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan
  - d. Penerimaan pinjaman daerah
  - e. Penerimaan kembali penerimaan pinjaman
  - f. Penerimaan piutang daerah

Karena penerimaan pembiayaan hanya dilaksanakan oleh Badan Pengelola Keuangan Daerah maka formulir tersebut tidak diisi oleh SKPD lainnya. Informasi yang dimuat dan cara pengisian formulir tersebut adalah sebagai berikut.

- a. Pada bagian atas formulir mencantumkan nama provinsi/kabupaten/kotayang bersangkutan dan tahun anggaran yang direncanakan.
- b. Mencantumkan kode dan nama: urusan pemerintahan dan organisasi
- c. Pada rincian penerimaan pembiayaan mencantumkan hal-hal sebagai berikut.
  1. Kode rekening dimulai dari kode rekening pembiayaan daerah, dalam hal ini angka 6 selanjutnya dirinci dalam kelompok dan jenis penerimaan pembiayaan dengan menggunakan kode rekening masing-masing satu digit serta objek dan rincian objek penerimaan pembiayaan dengan menggunakan kode rekening masing-masing dua digit.
  2. Uraian dari nomor rekening mencantumkan rincian objek pembiayaan sehingga seluruh penerimaan pembiayaan yang dicantumkan dalam formulir tersebut sama dengan rincian objek pembiayaan.

3. Formulir yang digunakan untuk penyusunan anggaran penerimaan pembiayaan seperti tampak berikut ini.

|                                                             |      |     |                              |              |
|-------------------------------------------------------------|------|-----|------------------------------|--------------|
| Rencana Kerja Dan Anggaran<br>Satuan Kerja Perangkat Daerah |      |     | Formulir<br>RKA-SKPD<br>3.1. |              |
| Provinsi/Kabupaten/Kota<br>Tabun Anggaran                   |      |     |                              |              |
| Urusan Pemerintahan :                                       |      |     |                              |              |
| Organisasi :                                                |      |     |                              |              |
| Rincian Penerimaan Pembiayaan                               |      |     |                              |              |
| Kode Rekening                                               |      |     | Uraian                       | Jumlah (Rp)  |
| 1                                                           |      |     | 2                            | 3            |
| XX                                                          | XX   | XX  |                              |              |
| XX                                                          | XX   | XX  |                              |              |
| XX                                                          | XX   | XX  |                              |              |
| XX                                                          | XX   | XX  |                              |              |
| Jumlah Penerimaan                                           |      |     |                              |              |
| Tanggal .....                                               |      |     |                              |              |
| Kepala SKPD                                                 |      |     |                              |              |
| Keterangan                                                  |      |     |                              |              |
| Catatan Hasil Pembahasan :                                  |      |     |                              |              |
| 1.                                                          |      |     |                              |              |
| 2.                                                          |      |     |                              |              |
| Tim Anggaran Pemerintah Daerah                              |      |     |                              |              |
| No                                                          | Nama | NIP | Jabatan                      | Tanda Tangan |
| 1                                                           | 2    | 3   | 4                            | 5            |
|                                                             |      |     |                              |              |
|                                                             |      |     |                              |              |
|                                                             |      |     |                              |              |

Sumber: Permendagri No. 13 Tahun 2006.

- 6) SKPD yang bertindak sebagai SKPKD menyusun Rincian Pengeluaran pembiayaan Daerah untuk menghasilkan RKASKPD 3.2. Formulir ini mencantumkan pengeluaran pembiayaan terdiri dari:
- a. Pembentukan dana cadang
  - b. Penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah
  - c. Pembayaran hutang pokok
  - d. Pemberian pinjaman

Karena pengeluaran pembiayaan juga hanya dilaksanakan oleh Badan Pengelola Keuangan Daerah, maka formulir tersebut tidak diisi oleh SKPD lainnya. Informasi yang dimuat dan cara pengisian formulir RKA SKPD 3.2 adalah sebagai berikut.

1. Pada bagian atas formulir mencantumkan nama provinsi/kabupaten/kota yang bersangkutan dan tahun anggaran yang direncanakan.
2. Mencantumkan kode dan nama:
  - a. Urusan pemerintahan
  - b. Organisasi
  - c. Pada rincian pengeluaran pembiayaan mencantumkan hal-hal sebagai berikut.
    - a. Kode rekening dimulai dari kode rekening pembiayaan daerah, dalam hal ini angka 6 selanjutnya dirinci dalam kelompok dan jenis pengeluaran pembiayaan dengan menggunakan kode rekening masing-masing satu digit serta objek dan rincian objek pengeluaran pembiayaan dengan menggunakan kode rekening masing-masing dua digit.
    - b. Uraian dari nomor rekening mencantumkan rincian objek pengeluaran pembiayaan sehingga seluruh pengeluaran pembiayaan yang dicantumkan dalam formulir tersebut sampai dengan rincian objek pengeluaran pembiayaan.

- c. Formulir yang digunakan untuk penyusunan anggaran pengeluaran pembiayaan seperti tampak berikut ini.

|                                                         |      |    |        |  |  |     |         |                              |  |
|---------------------------------------------------------|------|----|--------|--|--|-----|---------|------------------------------|--|
| Rencana Kerja Anggaran<br>Satuan Kerja Perangkat Daerah |      |    |        |  |  |     |         | Formulir<br>RKA SKPD<br>3.2. |  |
| Provinsi /Kabupaten/Kota<br>Tahun Anggaran .....        |      |    |        |  |  |     |         |                              |  |
| Urusan Pemerintahan : x.xx                              |      |    |        |  |  |     |         |                              |  |
| Organisasi : x.xx.xx                                    |      |    |        |  |  |     |         |                              |  |
| Rincian Pengeluaran Pembiayaan                          |      |    |        |  |  |     |         |                              |  |
| Kode Rekening                                           |      |    | Uraian |  |  |     |         | Jumlah (Rp)                  |  |
| 1                                                       |      |    | 2      |  |  |     |         | 3                            |  |
| xx                                                      | xx   | xx | xx     |  |  |     |         |                              |  |
| xx                                                      | xx   | xx | xx     |  |  |     |         |                              |  |
| xx                                                      | xx   | xx | xx     |  |  |     |         |                              |  |
| xx                                                      | xx   | xx | xx     |  |  |     |         |                              |  |
| Jumlah Penerimaan                                       |      |    |        |  |  |     |         |                              |  |
|                                                         |      |    |        |  |  |     |         | Tanggal.....                 |  |
|                                                         |      |    |        |  |  |     |         | Kepala SKPD                  |  |
| Keterangan :                                            |      |    |        |  |  |     |         |                              |  |
| Catatan Hasil Pembahasan :                              |      |    |        |  |  |     |         |                              |  |
| Tim Anggaran Pemerintah Daerah                          |      |    |        |  |  |     |         |                              |  |
| Nomer                                                   | Nama |    |        |  |  | NIP | Jabatan |                              |  |
|                                                         |      |    |        |  |  |     |         |                              |  |

Sumber: Permendagri 13 Tahun 2006

- d. SKPD mengompilasi dokumen RKA SKPD di atas menjadi RKA SKPD.  
e. RKA SKPD tersebut selanjutnya diserahkan kepada PPKD untuk proses penyusunan Raperda APBD.

Beberapa landasan hukum yang dapat dijadikan dasar dalam penyusunan RKA-SKPD. Antara lain:

1. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
2. UU No. 32 Tahun 2004, yang telah direvisi menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 tentang Tahapan Tata Cara Penyusunan Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
4. Permendagri 13 Tahun 2006, jo No. 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

### **3.8.6 PENYIAPAN BAHAN BAGI PENYUSUNAN RAPERDA APBD**

Setelah RKA SKPD selesai disusun, maka proses tahapan selanjutnya adalah penyiapan bahan bagi penyusunan RAPERDA APBD. Sumber dokumen utama dalam penyiapan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang APBD adalah RKA SKPD. Oleh karenanya harus dipastikan bahwa setiap RKA SKPD telah disusun sesuai dengan pedoman dan ketentuan yang berlaku. Untuk menjamin hal ini, setelah TAPD mengumpulkan RKA SKPD dari tiap-tiap SKPD, TAPD harus membahas kesesuaian RKA SKPD dengan Kebijakan Umum APBD, Prioritas dan Plafon Anggaran, Prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dokumen perencanaan lainnya yang relevan, target atau capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, standar analisis belanja, standar satuan harga, standar pelayanan minimal, serta dokumen sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD.

Proses selanjutnya adalah mengompilasi seluruh RKA yang telah dievaluasi TAPD menjadi dokumen kompilasi RKA. Proses ini dilakukan oleh PPKD. Berdasarkan dokumen kompilasi tersebut, PPKD kemudian membuat lampiran-lampiran Raperda APBD, yang terdiri atas:

- a. Ringkasan APBD
- b. Ringkasan APBD (menurut urusan pemerintahan dan organisasi)
- c. Rincian APBD (menurut urusan pemerintahan, organisasi, pendapatan, belanja, dan pembiayaan)
- d. Rekap belanja (menurut urusan pemerintahan, organisasi, program dan kegiatan, dan keselarasan urusan dengan fungsi)

**a. Raperda APBD**

Adapun proses selanjutnya dari tahapan akhir adalah melakukan evaluasi RAPERDA APBD. Kepala Daerah menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD kepada Gubernur untuk dievaluasi. Penyampaian tersebut dilakukan paling lambat 3 hari kerja setelah Raper KDH disusun dan disertai dengan :

- a. Persetujuan bersama Pemda- DPRD terhadap Raperda APBD
- b. KUA dan PPA yang disepakati Kepala Daerah dan pimpinan DPRD
- c. Risalah sidang jalannya pembahasan Raperda APBD
- d. Nota Keuangan dan pidato Kepala Daerah perihal penyampaian pengantar nota keuangan pada sidang DPRD

Proses evaluasi ini dilakukan maksimal selama 15 hari kerja sejak penyerahan dilakukan. Jika kedua rancangan peraturan tersebut dinyatakan tidak lolos evaluasi, maka Pemerintah Daerah bersama DPRD harus melakukan penyempurnaan.

Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD yang telah lolos dalam proses evaluasi segera ditetapkan oleh Kepala Daerah menjadi Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Penetapan tersebut dilakukan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.

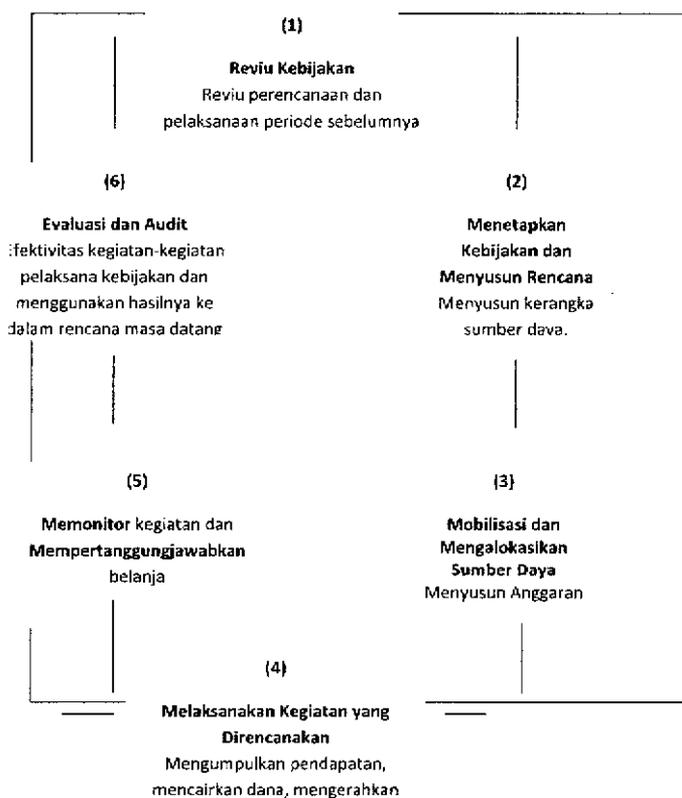
**b. Penggunaan Sumber Daya**

Di dalam penyusunan dan pengalokasian anggaran pada penyusunan APBD, perlu diperhatikan ketersediaan sumber daya tersedia, karena apabila kita tidak memperhatikan ketersediaan sumber daya tersedia untuk tahun ini dan tahun-tahun berikutnya terkait dengan disiplin dalam pengelolaan keuangan daerah, maka di

Alokasi sumber daya di masa depan yang dikaitkan dengan disiplin keuangan dapat mengurangi ketidakpastian di masa depan. Karenanya anggaran tidak hanya diperlukan dalam perspektif jangka pendek (1 tahun) tetapi juga beberapa tahun-tahun sesudahnya. Namun ketidakpastian akan semakin nyata dalam rentang waktu yang luas. Pilihan jangka menengah (3-5 tahun) diperlukan untuk memperkokoh kaitan antara kebijakan, perencanaan dan anggaran. Anggaran pemerintah yang disusun setiap tahun akan menjadi jauh lebih memberikan gambaran yang utuh jika memasukan juga perspektif

kebijakan yang umumnya mencakup waktu perencanaan lebih dari satu tahun. Beberapa kebijakan pemerintah yang memiliki perspektif multi tahunan di antaranya adalah biaya-biaya pemeliharaan barang modal, pendanaan untuk program-program jangka panjang, dan kontijensi atau jaminan hutang.

Kerangka jangka menengah mendorong adanya disiplin anggaran dan menjadikan alokasi sumber daya di masa datang yang didasarkan pada gabungan kebijakan tertentu lebih dapat diperkirakan. Perkiraan ini membantu para kepala unit kerja untuk menyusun rencana dan mengelola sumber dayanya secara lebih efisien dalam satu siklus anggaran tahunan dan dalam jangka waktu yang lebih panjang.



#### Kaitan Kebijakan, Perencanaan, dan Penganggaran dalam Siklus Perencanaan dan Pengelolaan Sumber Daya

(Sumber: *World Bank, Public Expenditure Management Handbook, 1998*)

~~~~~

## **BAB IV**

### **PENYUSUNAN DPA SKPD, PPKD, DAN ANGGARAN KAS PEMDA**

#### **4.1 LATAR BELAKANG**

##### **4.1.1 DOKUMEN PELAKSANAAN ANGGARAN**

Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD menjadi salah satu dasar penyusunan RAPBD namun tidaklah secara otomatis RKA tersebut menjadi dasar pelaksanaan anggaran setiap SKPD. Hal ini disebabkan karena pembahasan RAPBD menjadi APBD bisa mengalami perubahan pada saat pembahasan antara pemerintah daerah dengan DPRD yang berarti RKA yang terkait juga mengalami perubahan.

Untuk operasionalisasi pelaksanaan APBD maka setiap SKPD harus menyusun dokumen pelaksanaan anggaran (DPA). Oleh karena itu paling lama tiga hari kerja setelah APBD ditetapkan, PPKD memberitahukan kepada semua kepala SKPD agar menyusun rancangan DPA SKPD.

##### **4.1.2 PENGERTIAN DPA**

Di dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 yang dimaksud dengan DPA ialah dokumen yang memuat pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh pengguna anggaran.

Di dalam Permendagri No. 59 Tahun 2007 yang harus menyusun DPA adalah SKPD dan PPKD. Rancangan DPA-SKPD memuat: tahun anggaran, identitas organisasi, program dan kegiatan, sasaran yang hendak dicapai, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana serta pendapatan yang diperkirakan.

### 4.1.3 PENYUSUNAN DPA

Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD yang telah dievaluasi dan ditetapkan oleh Kepala Daerah sesuai dengan mekanisme peraturan perundang-undangan, dijadikan sebagai dasar penyusunan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD). Penyusunan rancangan DPA pada dasarnya bertujuan untuk memberikan tuntunan dan panduan tentang tata cara yang harus diperhatikan dalam menyusun dokumen sebagai dasar pelaksanaan anggaran.

Sebagaimana diatur di dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006, Paling lama tiga hari kerja setelah peraturan daerah tentang APBD ditetapkan, PPKD memberitahukan kepada semua kepala SKPD agar menyusun rancangan DPA SKPD. Pemberitahuan disampaikan melalui surat edaran secara resmi untuk segera ditindaklanjuti.

### 4.2 PENYUSUNAN DPA SKPD

Kepala SKPD menyiapkan dokumen rancangan DPA-SKPD dan disampaikan kepada PPKD paling lama 6 hari kerja terhitung sejak tanggal surat edaran yang disampaikan oleh PPKD. Dokumen yang disampaikan terdiri dari:

1. DPA-SKPD  
(Ringkasan Anggaran Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan Satuan Kerja Perangkat Daerah)
2. DPA-SKPD 1  
(Rincian Anggaran Pendapatan Satuan Kerja Perangkat daerah)
3. DPA-SKPD 2.1  
(Rincian Anggaran Belanja Tidak Langsung Satuan Kerja Perangkat Daerah)
4. DPA-SKPD 2.2  
(Rekapitulasi Rincian Anggaran Belanja Langsung menurut Program dan Kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah)
5. DPA-SKPD 2.2.1  
(Rincian Anggaran Belanja Langsung menurut Program dan Per Kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah)

Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TPAD) melakukan verifikasi rancangan DPA SKPD bersama-sama dengan kepala SKPD paling lambat

15 (lima belas) hari kerja sejak ditetapkannya peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Dari hasil verifikasi tersebut, PPKD mengesahkan rancangan DPA-SKPD dengan mendapat persetujuan dari sekretaris daerah. DPA-SKPD yang telah disahkan tersebut disampaikan kepada kepala SKPD, satuan kerja pengawasan daerah, dan Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal disahkan. Dengan demikian DPA-SKPD tersebut telah dapat digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh kepala SKPD selaku pengguna anggaran/barang.

Adapun keterkaitan dan tata cara pengisian formulir DPA SKPD tersebut di atas adalah sebagai berikut.

#### **Cara Pengisian:**

Sumber data formulir DPA SKPD diperoleh dari peringkasan jumlah pendapatan menurut kelompok dan jenis pendapatan yang diisi dalam formulir DPA SKPD 1, jumlah belanja tidak langsung menurut kelompok dan jenis belanjayang diisi dalam formulir DPA SKPD 2.1, dan penggabungan dari seluruh jumlah kelompok dan jenis belanja langsung yang diisi dalam setiap formulir DPA SKPD 2.2.1.

Khusus Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah pada formulir DPA SKPD setelah surplus dan defisit anggaran diuraikan kembali ringkasan penerimaan dan pengeluaran pembiayaan sebagaimana tercantum dalam formulir DPA SKPD 6.

1. Provinsi/Kabupaten/Kota diisi dengan nama Provinsi/Kabupaten/Kota.
2. Tahun anggaran diisi dengan tahun anggaran yang direncanakan.
3. Urusan Pemerintahan diisi dengan nomor kode urusan pemerintahan daerah dan nama urusan pemerintahan daerah yang dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi SKPD.
4. Organisasi diisi dengan nomor kode perangkat daerah dan nama satuan kerja perangkat daerah
5. Kolom 1 (kode rekening), diisi dengan nomor kode rekening pendapatan/ nomor kode rekening belanja/nomor kode rekening pembiayaan. Pengisian kode rekening dimaksud secara berurutan dimulai dari kode rekening anggaran pendapatan/belanja/pembiayaan, diikuti dengan masing-masing kode rekening kelompok pendapatan/belanja/pembiayaan dan diakhiri dengan kode rekening jenis pendapatan/belanja/pembiayaan.
6. Kolom 2 (uraian), diisi dengan uraian pendapatan/belanja/pembiayaan.

**Tabel 4.1**  
**Formulir DPA SKPD**

RINGKASAN DOKUMEN PELAKSANAAN ANGGARAN						Formulir DPA-SKPD
SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH						
Provinsi Kabupaten/Kota Tahun Anggaran .....						
Urusan pemerintahan ; x.xx						
Organisasi ; x.xx.xx						
Kode Rekening		Uraian				Jumlah
1		2				3
Surplus/Defisit						
Pembiayaan Netto						
Rencana Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah Per Triwulan						
No	Uraian	Triwulan				Jumlah
		I	II	III	IV	
1	2	3	4	5	6	7
1	Pendapatan					
2.1	Belanja Tidak Langsung					
2.2.	Belanja Langsung					
Tanggal .....						
Mengetahui						
Sekretaris Daerah						

Sumber: Permendagri 13 Tahun 2006.

- a. Pencantuman pendapatan diawali dengan uraian pendapatan, selanjutnya diikuti dengan uraian kelompok dan setiap uraian kelompok diikuti dengan uraian jenis pendapatan yang dipungut atau diterima oleh satuan kerja perangkat daerah.
- b. Untuk belanja diawali dengan pencantuman uraian belanja, selanjutnya uraian belanja dikelompokkan ke dalam belanja tidak langsung dan belanja langsung.

Dalam kelompok belanja tidak langsung diuraikan jenis-jenis belanja sesuai dengan yang tercantum dalam formulir DPA SKPD 2.1. Dalam kelompok belanja langsung diuraikan jenis-jenis belanja sesuai dengan yang tercantum dalam formulir DPA SKPD 2.2.1.

7. Kolom 3 (jumlah) diisi dengan jumlah menurut kelompok, menurut jenis pendapatan dan belanja.
8. Surplus diisi apabila jumlah anggaran pendapatan diperkirakan lebih besar dari jumlah anggaran belanja.
9. Defisit diisi apabila jumlah anggaran pendapatan diperkirakan lebih kecil dari jumlah anggaran belanja, dan ditulis dalam tanda kurung.
10. Rencana pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah per triwulan diisi sebagai berikut.
  - a. Baris pendapatan diisi dengan jumlah pendapatan yang dapat dipungut atau diterima setiap triwulan selama satu tahun anggaran yang direncanakan.
  - b. Baris belanja tidak langsung diisi dengan jumlah belanja tidak langsung yang dibutuhkan setiap triwulan selama satu tahun anggaran yang direncanakan.
  - c. Baris belanja langsung diisi dengan jumlah belanja langsung yang dibutuhkan untuk mendanai program dan kegiatan setiap triwulan dalam tahun anggaran yang direncanakan. Kolom 7 (jumlah) diisi dengan penjumlahan dari jumlah pada kolom 3, kolom 4, kolom 5, dan kolom 6.

Pengisian setiap kolom triwulan I sampai dengan triwulan IV harus disesuaikan dengan rencana kegiatan berdasarkan jadwal pelaksanaan kegiatan. Oleh karena itu tidak dibenarkan pengisian jumlah setiap triwulan dengan cara membagi 4 dari jumlah yang direncanakan dalam satu tahun anggaran. Keakurasian data pelaksanaan anggaran per triwulan sangat dibutuhkan untuk penyusunan anggaran kas dan mengendalikan likuiditas Kas Umum Daerah serta penerbitan SPD.
11. Formulir DPA - SKPD ditandatangani oleh sekretaris daerah dengan mencantumkan nama lengkap dan nomor induk pegawai.

**Tabel 4.2**  
**Formulir DPA-SKPD 1**

Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah		Nomor DPA SKPD			Formulir DPA-SKPD 1	
		xxx	xx	0 00 4		
Provinsi Kabupaten/Kota Tahun Anggaran .....						
Urusan Pemerintahan : x.xx			.....			
Organisasi : x.xx.xx.			.....			
Rincian Dokumen Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Satuan Kerja Perangkat Daerah						
Kode Rekening		Uraian	Rincian Perhitungan			Jumlah
			Volume	Satuan	Tarif Hg	
1		2	3	4	5	6 = 3 x 5
Xx xx	Xx xx					
Xx xx	Xx xx					
Xx xx	Xx xx					
Xx xx	Xx xx					
Xx xx	Xx xx					
Jumlah						
Rencana Penarikan Pertriwulan						
Triwulan I = .....			..... Tanggal .....			
Triwulan II = .....						
Triwulan III = .....						
Triwulan IV = .....						
			Mengesahkan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah  Ttd (.....) NIP.			

**Cara Pengisiannya:**

1. Nomor DPA SKPD diisi dengan nomor kode urusan pemerintahan, nomor kode organisasi SKPD diisi dengan 00 serta nomor kode anggaran pendapatan diisi dengan kode 1.
2. Provinsi/kabupaten/kota diisi dengan nama provinsi/kabupaten/kota.
3. Tahun Anggaran diisi dengan tahun anggaran yang direncanakan.
4. Urusan Pemerintahan diisi dengan nomor kode urusan pemerintahan daerah dan nama urusan pemerintahan daerah yang dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi SKPD.

5. Organisasi diisi dengan nomor kode perangkat daerah dan nama satuan kerja perangkat daerah
6. Kolom 1 kode rekening diisi dengan kode rekening kelompok, jenis, objek, rincian objek pendapatan satuan kerja perangkat daerah.
7. Kolom 2 (uraian) diisi dengan uraian nama kelompok, jenis, objek dan rincian objek Pendapatan.
8. Kolom 3 (volume) diisi dengan jumlah target dari rincian objek pendapatan yang direncanakan, seperti jumlah kendaraan bermotor, jumlah liter bahanbakar kendaraan bermotor, jumlah tingkat hunian hotel, jumlah pengunjungrestoran, jumlah kepala keluarga, jumlah pasien, jumlah pengunjung, jumlahkendaraan yang memanfaatkan lahan parkir, jumlah bibitperikanan/pertanian/peternakan/kehutanan/perkebunan, jumlah limbahyang diuji, jumlah kios/los/kakilima, jumlah pemakaian/ penggunaan saranaolahraga/gedung/gudang/lahan milik pemda, jumlah unit barang bekas milikpemerintah daerah yang dijual, jumlah uang yang ditempatkan pada banktertentu dalam bentuk tabungan atau giro, jumlah modal yang disertakan atau diinvestasikan.
9. Kolom 4 (satuan) diisi dengan satuan hitung dari target rincian objek yang direncanakan seperti unit, waktu/jam/hari/bulan/tahun, ukuran berat, ukuran luas, ukuran isi dan sebagainya.
10. Kolom 5 (tarif/harga) diisi dengan tarif pajak/retribusi atau harga/nilai satuanlainnya dapat berupa besarnya tingkat suku bunga, persentase bagian laba, atau harga atas penjualan barang milik daerah yang tidak dipisahkan.
11. Kolom 6 (jumlah) diisi dengan jumlah pendapatan yang direncanakanmenurut kelompok, jenis, objek, rincian objek pendapatan. Jumlahpendapatan dari setiap rincian objek yang dianggarkan merupakan hasilperkalian kolom 3 dengan kolom 5. 6
12. Rencana Pendapatan per triwulan diisi dengan jumlah pendapatan yang dapat dipungut atau diterima setiap triwulan selama tahun anggaran yang direncanakan. Pengisian setiap triwulan harus disesuaikan dengan rencana yang dapatdipungut atau diterima. Oleh karena itu tidak dibenarkan pengisian jumlah setiap triwulan dengan cara membagi 4 dari jumlah yang direncanakan dalam satu tahun anggaran. Keakurasian data pelaksanaan anggaran pertriwulan sangat dibutuhkan untuk penyusunan anggaran kas dan mengendalikan likuiditas Kas Umum Daerah serta penerbitan SPD.

13. Formulir DPA SKPD 1 merupakan input data untuk menyusun formulir DPA SKPD.
14. Nama ibukota, bulan, tahun diisi berdasarkan pembuatan formulir DPA SKPD 1, dengan mencantumkan nama jabatan kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah.
15. Formulir DPA SKPD 1 ditandatangani oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah dengan mencantumkan nama lengkap dan nomor induk pegawai.

**Tabel 4.3**  
**Formulir DPA-SKPD 2.1**

Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah					Nomor DPA- SKPD					Formulir DPA SKPD.2.1.		
					xxx	xx	00	00	5			1
Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun Anggaran												
Urusan Pemerintahan :												
Organisasi :												
Rincian Dokumen Pelaksanaan Anggaran Belanja Tidak Langsung Satuan Kerja Perangkat Daerah												
Jode Rekening			Uraian				Volume	Satuan	Hg Satuan	Jumlah		
1			2				3	4	5	6= 3 x 5		
Xx	xx	xx	xx	xx								
Xx	xx	xx	xx	xx								
Xx	xx	xx	xx	xx								
Xx	xx	xx	xx	xx								
Xx	xx	xx	xx	xx								
<b>Jumlah</b>												
Rencana Penarikan Dana per Triwulan												
Triwulan I                      Rp. ....						Tanggal ..... Mengesahkan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah ttd Nama Jelas						
Triwulan II                     Rp. ....												
Triwulan III                  Rp. ....												
Triwulan IV                   Rp. ....												

**Cara Pengisian:**

1. Nomor DPA SKPD diisi dengan nomor kode urusan pemerintahan, nomor kode organisasi SKPD, nomor kode program diisi dengan kode 00 dan nomor kode kegiatan diisi dengan kode 00, nomor kode anggaran belanja diisi dengan kode 5 serta nomor kode kelompok belanja tidak langsung diisi dengan kode 1.
2. Provinsi/kabupaten/kota diisi dengan nama provinsi/kabupaten/kota.
3. Tahun anggaran diisi dengan tahun anggaran yang direncanakan.
4. Urusan Pemerintahan diisi dengan nomor kode urusan pemerintahan daerah dan nama urusan pemerintahan daerah yang dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi SKPD.
5. Organisasi diisi dengan nomor kode SKPD dan nama satuan kerja perangkat daerah
6. Kolom 1 (kode rekening) diisi dengan dengan nomor kode rekening kelompok/jenis/objek/rincian objek belanja tidak langsung .
7. Kolom 2 (uraian) diisi dengan nama kelompok, jenis, objek dan rincian objek belanja tidak langsung.
8. Kolom 3 (volume) diisi dengan jumlah dapat berupa jumlah orang/pegawai dan barang
9. Kolom 4 (satuan) diisi dengan satuan hitung dari target rincian objek yang direncanakan seperti unit, waktu/jam/hari/bulan/tahun, ukuran berat, ukuran luas, ukuran isi dan sebagainya.
10. Kolom 5 (harga satuan) diisi dengan harga satuan dapat berupa tarif, harga, tingkat suku bunga, nilai kurs.
11. Kolom 6 (ket. jumlah/volume) diisi dengan keterangan jumlah/volume seperti orang per hari (org/hr), orang per bulan (org/bln), orang per tahun (org/th), buah per hari (bh/hr), unit per tahun (unit/th) dan sebagainya.
12. Kolom 7 (jumlah) diisi dengan jumlah perkalian antara volume dengan harga satuan. Setiap jumlah uraian rincian objek dijumlahkan menjadi jumlah rincian objek belanja. Setiap jumlah rincian objek pada masing-masing objek belanja selanjutnya dijumlahkan menjadi objek belanja berkenaan.  
  
Setiap objek belanja pada masing-masing jenis belanja kemudian dijumlahkan menjadi jumlah jenis belanja.

13. Baris Jumlah diisi dengan penjumlahan dari seluruh jenis belanja kolom 7 yang merupakan jumlah kelompok belanja tidak langsung yang dituangkan dalam formulir RKA - SKPD 2.114. Rencana penarikan dana belanja tidak langsung setiap triwulan selama tahun anggaran yang direncanakan, diisi dengan jumlah yang disesuaikan dengan rencana kebutuhan. Oleh karena itu tidak dibenarkan pengisian jumlah setiap triwulan dengan cara membagi 4 dari jumlah yang direncanakan dalam satu tahun anggaran. Keakurasian data pelaksanaan anggaran per triwulan sangat dibutuhkan untuk penyusunan anggaran kas dan mengendalikan likuiditas Kas Umum Daerah serta penerbitan SPD.
14. Formulir DPA - SKPD 2.1 merupakan input data untuk menyusun Formulir DPA SKPD.
15. Apabila Formulir DPA - SKPD 2.1 lebih dari satu halaman setiap halaman diberi nomor urut halaman.
16. Tanggal, bulan, tahun diisi berdasarkan pembuatan DPA - SKPD 2.1.
17. Formulir DPA - SKPD 2.1 ditandatangani oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah dengan mencantumkan nama lengkap dan NIP yang bersangkutan.

**Cara Pengisian (Tabel 4.4. Formulir DPA-SKPD 2.2):**

1. Provinsi/kabupaten/kota diisi dengan nama provinsi/kabupaten/kota.
2. Tahun anggaran diisi dengan tahun anggaran yang direncanakan.
3. Urusan Pemerintahan diisi dengan nomor kode urusan Pemerintahan Daerah dan nama urusan pemerintahan daerah yang dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi SKPD.
4. Organisasi SKPD diisi dengan nomor kode SKPD dan nama satuan kerjaperangkat daerah
5. Kolom 1 (kode program/kegiatan) diisi dengan nomor kode program.
6. Kolom 2 (kode program/kegiatan) diisi dengan nomor kode kegiatan.
7. Kolom 3 (uraian) diisi dengan nama program yang diikuti selanjutnya dengan nama masing-masing kegiatan untuk mendukung terlaksananya program dimaksud.
8. Kolom 4 (lokasi kegiatan) diisi dengan nama tempat atau lokasi dari setiap kegiatan yang akan dilaksanakan. Tempat atau lokasi dimaksud dapat berupa nama desa/kelurahan atau kecamatan.

**Tabel 4.4.**  
**Formulir DPA-SKPD 2.2**

Dokumn Pelaksanaan Anggaran Satuan kerja Perangkat Daerah						Formulir DPA-SKPD.2.2				
Provinsi Kabupaten/Kota : .....										
Tahun Anggaran										
Urusan Pemerintahan : .....										
Organisasi : .....										
<b>Rekapitulasi Belanja Langsung Berdasarkan Program dan Kegiatan</b>										
Rencana Program Dan Kegiatan	raian	Lokasi Kegiatan	Target Kinerja	Sumber Dana	Triwulan				Jumlah	
					I	II	III	IV		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11= 7+8+9+10
Xx	Xx Xx Xx	Program..... Kegiatan ..... Kegiatan. .... dst. ....								
Xx	Xx Xx Xx	Program. .... Kegiatan. .... Kegiatan. .... dst. ....								
Xx	Xx Xx Xx	Program. .... Kegiatan. .... Kegiatan ..... dst. ....								
<b>Jumlah</b>										
Tanggal ..... Pejabat Pengelola Keuangan Daerah Ttd  Nama lengkap NIP :										

Sumber: Permendagri 13 Tahun 2006.

9. Kolom 5 (target kinerja) diisi dengan target kinerja program dan kegiatan yang akan dilaksanakan
10. Kolom 6 (Sumber dana) diisi dengan jenis sumber dana (PAD, bagi hasil, dAU, DAK, lain-lain pendapatan yang sah) untuk mendanai pelaksanaan program dan kegiatan yang direncanakan. Catatan untuk kolom ini diisi oleh tim anggaran pemerintah daerah, kecuali apabila pendanaan untuk program kegiatan tersebut sumber dananya sudah pasti, seperti DAK, pinjaman daerah, dana darurat, bantuan khusus yang telah ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
11. Jumlah per triwulan diisi sebagai berikut.
  - a. Kolom 7 diisi dengan jumlah belanja langsung yang dibutuhkan untuk mendanai program dan kegiatan triwulan I dalam tahun anggaran yang direncanakan.
  - b. Kolom 8 diisi dengan jumlah belanja langsung yang dibutuhkan untuk mendanai program dan kegiatan triwulan II dalam tahun anggaran yang direncanakan.
  - c. Kolom 9 diisi dengan jumlah belanja langsung yang dibutuhkan untuk mendanai program dan kegiatan triwulan III dalam tahun anggaran yang direncanakan.
  - d. Kolom 10 diisi dengan jumlah belanja langsung yang dibutuhkan untuk mendanai program dan kegiatan triwulan IV dalam tahun anggaran yang direncanakan.
12. Pengisian setiap kolom triwulan I sampai dengan triwulan IV harus disesuaikan dengan rencana kegiatan yang senyatanya berdasarkan jadwal pelaksanaan kegiatan. Oleh karena itu tidak dibenarkan pengisian kolom triwulan dengan cara membagi 4 dari setiap jumlah yang direncanakan dalam satu tahun anggaran. Hal tersebut mengingat keakurasian data pelaksanaan anggaran per triwulan sangat dibutuhkan untuk penyusunan anggaran kas sebagai dasar pengendalian likuiditas Kas Umum Daerah dan penerbitan SPD.12. Kolom 11 (jumlah) diisi dengan hasil penjumlahan kolom 7, kolom 8, kolom 9, dan kolom 10.
13. Formulir DPA - SKPD 2.2 ditandatangani oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah dengan mencantumkan nama lengkap dan NIP yang bersangkutan

**Tabel 4.5**  
**Formulir DPA-SKPD 2.2.1**

Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah		Nomor DPA SKPD					Formulir DPA SKPD 2.2.1	
		Xxx	xx	xx	xx	xx	xx	
Provinsi/Kabupaten/Kota								
Tahun Anggaran								
Urusan Pemerintahan		: x.xx						
Organisasi		: x.xx.xx.						
Program		: x.xx.xx.xx						
Kegiatan		: x.xx.xx.xx.xx						
Waktu Pelaksanaan		: .....						
Lokasi Kegiatan		: .....						
Sumber Dana		: .....						
Indikator & Tolok Ukur Kinerja Belanja Langsung								
Capaian Kinerja								
Masukan								
Keluaran								
Hasil								
Kelompok sasaran kegiatan								
Rincian Dokumen Pelaksanaan Anggaran Belanja Langsung Program dan per kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah								
Kode rekening	Uraian				Rincian Perhitungan			Jumlah (Rp)
					Volume	Satuan	Hg.Satuan	
1	2				3	4	5	6= 3 x 5
Xx	xx	xx	xx	xx				
Xx	xx	xx	xx	xx				
Jumlah								
Penarikan Dana Per Triwulan				Tanggal				
Triwulan I	Rp. ....				Pejabat Pengelola Keuangan Daerah			
I					ttd			
Triwulan II	Rp. ....				Nama Jelas			
Triwulan III	Rp. ....							
Triwulan IV	Rp. ....							

Sumber: Permendagri 13 Tahun 2006.

**Cara pengisian:**

1. Nomor DPA SKPD diisi dengan nomor kode urusan pemerintahan, nomor kode organisasi, nomor kode program diisi dengan kode program dan nomor kode kegiatan diisi dengan nomor kode kegiatan, nomor kode anggaran belanja diisi dengan kode 5 serta nomor kode kelompok belanja langsung diisi dengan kode 2.
2. Provinsi/kabupaten/kota diisi dengan nama provinsi/kabupaten/kota.
3. Tahun anggaran diisi dengan tahun anggaran yang direncanakan.
4. Urusan Pemerintahan diisi dengan nomor kode urusan pemerintahan daerah dan nama urusan pemerintahan daerah yang dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi SKPD.
5. Organisasi diisi dengan nomor kode SKPD dan nama satuan kerja perangkat daerah
6. Baris kolom program diisi dengan kode program dan nama program dari kegiatan yang berkenaan. Program merupakan instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh satuan kerja perangkat daerah untuk mencapai sasaran dan tujuan kegiatan yang ditetapkan untuk memperoleh alokasi anggaran.
7. Baris kolom kegiatan diisi dengan kode kegiatan dan nama kegiatan yang akan dilaksanakan.
8. Baris kolom waktu pelaksanaan diisi dengan tanggal bulan dan tahun kegiatan yang akan dilaksanakan.
9. Baris kolom lokasi kegiatan diisi dengan nama lokasi atau tempat dari setiap kegiatan yang akan dilaksanakan. Lokasi atau tempat dimaksud dapat berupa nama desa/kelurahan atau kecamatan.
10. Baris kolom sumber dana diisi dengan jenis sumber dana (PAD, bagi hasil, DAU, DAK, lain-lain pendapatan yang sah) untuk mendanai pelaksanaan program dan kegiatan yang direncanakan. Catatan untuk baris kolom ini diisi oleh tim anggaran pemerintah daerah, kecuali apabila pendanaan untuk program kegiatan tersebut sumber dananya sudah pasti, seperti DAK, pinjaman daerah, dana darurat, bantuan khusus yang telah ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dapat diisi langsung oleh satuan kerja perangkat daerah.
11. Kolom tolok ukur kinerja diisi dengan tolok ukur kinerja dari setiap masukan dapat berupa jumlah dana, jumlah SDM, jumlah jam kerja,

jumlah peralatan/teknologi yang dibutuhkan untuk menghasilkan keluaran dalam tahun anggaran yang direncanakan. Tolok ukur kinerja dari setiap keluaran diisi dengan jumlah keluaran yang akan dihasilkan dalam tahun anggaran yang direncanakan. Tolok ukur kinerja hasil diisi dengan manfaat yang akan diterima pada masa yang akan datang.

12. Kolom target kinerja diisi dengan tingkat prestasi kerja yang dapat diukur pencapaiannya atas capaian program, masukan, keluaran dan hasil yang ditetapkan dalam kolom tolok ukur kinerja.
13. Kolom 1 (kode rekening) diisi dengan nomor kode rekening kelompok, jenis, objek, rincian objek belanja langsung .
14. Kolom 2 (uraian) diisi dengan uraian nama kelompok, jenis, objek dan rincian objek belanja langsung.
15. Kolom 3 (volume) diisi dengan jumlah dapat berupa jumlah orang/ pegawai dan barang
16. Kolom 4 (satuan) diisi dengan satuan hitung dari target rincian objek Yang direncanakan seperti unit, waktu/jam/hari/bulan/tahun, ukuran berat, ukuran luas, ukuran isi dan sebagainya.
17. Kolom 5 (harga satuan) diisi dengan harga satuan dapat berupa tarif, harga, tingkat suku bunga, nilai kurs.
18. Kolom 6 (ket. jumlah/volume) diisi dengan keterangan jumlah/volume seperti orang per hari (org/hr), orang per bulan (org/bln), orang per tahun (org/th), buah per hari (bh/hr), unit per tahun (unit/th) dan sebagainya.
19. Kolom 7 (jumlah) diisi dengan jumlah perkalian antara jumlah volume dan harga satuan. Setiap jumlah uraian rincian objek dijumlahkan menjadi jumlah rincian objek belanja. Setiap jumlah rincian objek pada masing-masing objek belanja selanjutnya dijumlahkan menjadi objek belanja berkenaan. Setiap objek belanja pada masing-masing jenis belanja kemudian dijumlahkan menjadi jumlah jenis belanja. Penjumlahan dari seluruh jenis belanja merupakan jumlah kelompok belanja langsung yang dituangkan dalam formulir DPA - SKPD 2.2.1.
20. Rencana penarikan dana belanja langsung setiap triwulan selama tahun anggaran yang direncanakan, diisi dengan jumlah yang disesuaikan dengan rencana kebutuhan mendanai pelaksanaan kegiatan. Oleh karena itu tidak dibenarkan pengisian jumlah setiap triwulan dengan cara membagi 4 dari jumlah yang direncanakan dalam satu tahun anggaran. Keakurasian data pelaksanaan anggaran per triwulan sangat

dibutuhkan untuk penyusunan anggaran kas dan mengendalikan likuiditas Kas Umum Daerah serta penerbitan SPD.

21. Formulir DPA - SKPD 2.2.1 merupakan input data untuk menyusun formulir DPA SKPD dan formulir DPA - SKPD 2.2.
22. Apabila Formulir DPA - SKPD 2.2.1 lebih dari satu halaman setiap halaman diberi nomor urut halaman.
23. Tanggal, bulan, tahun diisi berdasarkan pembuatan DPA - SKPD 2.2.1.
24. Formulir DPA - SKPD 2.2.1 ditandatangani oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah dengan mencantumkan nama lengkap dan nomor induk pegawai yang bersangkutan.

### 4.3 PENYUSUNAN DPA PPKD

Penyusunan DPA PPKD dimaksudkan untuk menampung pelaksanaan anggaran penerimaan dan pengeluaran daerah yang tidak dikelola atau dianggarkan di SKPD. Penerimaan dan pengeluaran tersebut meliputi:

1. Penerimaan pajak daerah dan pendapatan yang berasal dari dana perimbangan dan pendapatan hibah;
2. Belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga;
3. Penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan daerah.

Formulir yang digunakan untuk mencatat pelaksanaan anggaran daerah tersebut adalah sebagai berikut.

**Tabel 4.6**  
**Daftar Kode Formulir Pelaksanaan Anggaran**

DPA PPKD	Ringkasan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah
DPA-PPKD 1	Rincian Dokumen Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah
DPA-PPKD 2.1.	Rincian Dokumen Pelaksanaan Anggaran Belanja Tidak Langsung Pejabat Pengelola Keuangan Daerah
DPA-PPKD 3.1.	Rincian Penerimaan Pembiayaan Daerah
DPA-PPKD 3.2.	Rincian Pengeluaran Pembiayaan Daerah

Sumber: Permendagri No. 13 Tahun 2006.

**Tabel 4.7**  
**Formulir DPA-PPKD**

Ringkasan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah					Formulir DPA-PPKD	
Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun Anggaran						
Kode Rekening		Uraian			Jumlah	
1		2			3	
Surplus/Defisit						
Pembiayaan Netto						
Rencana Pelaksanaan Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah Per Triwulan						
NO	Uraian	Triwulan				Jumlah
		I	II	III	IV	
1	2	3	4	5	6	7=3+4+5+6
	1 Pendapatan					
	2.1 Belanja Tidak Langsung					
	3.1 Penerimaan Pembiayaan					
	3.2 Pengeluaran Pembiayaan					
	Tanggal Sekretaris Daerah ttd					

**Cara pengisian Ringkasan DPA-PPKD**

1. Tahun anggaran diisi dengan tahun anggaran yang direncanakan.
2. Kolom 1 (kode rekening), diisi dengan nomor kode rekening pendapatan nomor kode rekening belanja nomor kode rekening pembiayaan.  
Pengisian kode rekening dimaksud secara berurutan dimulai dari kode rekening anggaran pendapatan/belanja/pembiayaan, diikuti dengan masing-masing kode rekening kelompok pendapatan/belanja/pembiayaan dan diakhiri dengan kode rekening jenis pendapatan/

belanja/pembiayaan.

3. Kolom 2 (uraian), diisi dengan uraian pendapatan/belanja/pembiayaan.
  - a. Pencantuman pendapatan diawali dengan uraian pendapatan, selanjutnya diikuti dengan uraian kelompok dan setiap uraian kelompok diikuti dengan uraian jenis pendapatan yang dipungut atau diterima oleh satuan kerja perangkat daerah.
  - b. Untuk belanja diawali dengan pencantuman uraian belanja, selanjutnya uraian belanja dikelompokkan ke dalam belanja tidak langsung dan belanja langsung.
    - Dalam kelompok belanja tidak langsung diuraikan jenis-jenis belanja sesuai dengan yang tercantum dalam formulir DPA-PPKD 2.1.
    - Dalam kelompok belanja langsung diuraikan jenis-jenis belanja sesuai dengan yang tercantum dalam formulir DPA-PPKD 2.2.1.
  - c. Untuk pembiayaan diawali dengan pencantuman uraian pembiayaan, selanjutnya uraian pembiayaan dikelompokkan ke dalam penerimaan dan pengeluaran pembiayaan.
    - Dalam kelompok penerimaan pembiayaan diuraikan jenis-jenis penerimaan sesuai dengan yang tercantum dalam formulir DPA-PPKD 3.1.
    - Dalam kelompok pengeluaran pembiayaan diuraikan jenis-jenis pengeluaran sesuai dengan yang tercantum dalam formulir DPA-PPKD 3.2.
4. Kolom 3 (jumlah) diisi dengan jumlah menurut kelompok menurut jenis pendapatan dan belanja.
5. Surplus diisi apabila jumlah anggaran pendapatan diperkirakan lebih besar dari anggaran belanja.
6. Defisit diisi apabila jumlah anggaran pendapatan diperkirakan lebih kecil dari jumlah anggaran belanja, dan ditulis dalam tanda kurung.
7. Kode rekening, uraian dan jumlah penerimaan atau pengeluaran pembiayaan sebagaimana dimaksud pada angka 10 diisi menurut kelompok, jenis penerimaan dan pengeluaran pembiayaan.
8. Selanjutnya pada baris uraian pembiayaan netto menerangkan selisih antara jumlah penerimaan pembiayaan dengan jumlah pengeluaran pembiayaan yang tercantum dalam kolom 3.

9. Rencana pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah per triwulan diisi sebagai berikut.
  - a. Baris pendapatan diisi dengan jumlah pendapatan yang dapat dipungut atau diterima setiap triwulan selama satu tahun anggaran yang direncanakan.
  - b. Baris belanja tidak langsung diisi dengan jumlah belanja tidak langsung yang dibutuhkan setiap triwulan selama satu tahun anggaran yang direncanakan.
  - c. Baris belanja langsung diisi dengan jumlah belanja langsung yang dibutuhkan untuk mendanai program dan kegiatan setiap triwulan dalam tahun anggaran yang direncanakan.
  - d. Baris penerimaan pembiayaan diisi dengan jumlah pembiayaan yang direncanakan dapat diterima setiap triwulan selama satu tahun anggaran.
  - e. Baris pengeluaran pembiayaan diisi dengan jumlah pembiayaan yang akan dikeluarkan setiap triwulan selama satu tahun anggaran.
10. Kolom 7 (jumlah) diisi dengan penjumlahan dari jumlah pada kolom 3, kolom 4, kolom 5 dan kolom 6.

Pengisian setiap kolom triwulan I sampai dengan triwulan IV harus disesuaikan dengan rencana kegiatan berdasarkan jadwal pelaksanaan kegiatan. Oleh karena itu tidak dibenarkan pengisian jumlah setiap triwulan dengan cara membagi empat dari jumlah yang direncanakan dalam satu tahun anggaran. Keakurasian data pelaksanaan anggaran per triwulan sangat dibutuhkan untuk penyusunan anggaran kas dan mengendalikan likuiditas kas umum daerah serta penerbitan SPD .
11. Formulir ini ditandatangani oleh Sekda dengan mencantumkan nama lengkap dan NIP.

**Tabel 4.8**  
**Formulir DPA-PPKD 1**

Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah		Nomor DPA SKPD					Formulir DPA PPKD 1
		Xxx	xx	xx	xx	xx	
Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun Anggaran							
Rincian Dokumen Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah							
Kode Rekening	Uraian	Rincian Penghitungan			Jumlah (Rp)		
		Volume	Satuan	Harga satuan			
1	2	3	4	5	6 = 3 x 5		
Xx xx xx xx xx							
Xx xx xx xx xx							
Xx xx xx xx xx							
Xx xx xx xx xx							
Xx xx xx xx xx							
Jumlah							
Rencana Pendapatan Per Triwulan							
Triwulan I	Rp. ....				Tanggal. ....		
Triwulan II	Rp. ....				Mengesahkan		
Triwulan III	Rp. ....				Pejabat Pengelola Keuangan Daerah		
Triwulan IV	Rp. ....						
Jumlah	Rp. ....				ttd		

Sumber: Permendagri No. 13 Tahun 2006.

**Cara pengisian formulir DPA-PPKD 1**

1. Nomor DPA-PPKD diisi dengan nomor kode urusan pemerintahan, nomor kode organisasi, nomor kode program diisi dengan kode 00 dan nomor kode kegiatan diisi dengan kode 00 serta nomor kode anggaran pendapatan diisi dengan kode 4.
2. Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota diisi dengan nama provinsi/Kabupaten/Kota.
3. Tahun anggaran diisi dengan tahun anggaran yang direncanakan.
4. Kolom 1 (kode rekening) diisi dengan kode rekening kelompok, jenis, objek, rincian objek pendapatan PPKD.
5. Kolom 2 (uraian) diisi dengan uraian nama kelompok, jenis, objek, dan

rincian objek pendapatan.

6. Kolom 3 (volume) diisi dengan jumlah target dari rincian objek pendapatan yang direncanakan, seperti jumlah kendaraan bermotor, jumlah liter bahan bakar kendaraan bermotor, jumlah tingkat hunian hotel, jumlah pengunjung restoran, jumlah kepala keluarga, jumlah pasien, jumlah pengunjung, jumlah kendaraan yang memanfaatkan lahan parkir, jumlah bibit perikanan/pertanian/peternakan/kehutanan/perkebunan, jumlah limbah yang diuji, jumlah kios/los/kaki lima, jumlah pemakaian/penggunaan sarana olahraga/gedung/lahan milik pemda, jumlah unit barang bekas milik pemda yang dijual, jumlah uang yang ditempatkan pada bank tertentu dalam bentuk tabungan atau giro, jumlah modal yang disertakan atau diinvestasikan.
7. Kolom 4 (satuan) diisi dengan satuan hitung dari target rincian objek yang direncanakan seperti unit, waktu/jam/hari/bulan/tahun, ukuran berat, ukuran luas, ukuran isi dan sebagainya.
8. Kolom 5 (tarif/harga) diisi dengan tarif pajak/retribusi atau harga/nilai satuan lainnya dapat berupa besarnya tingkat suku bunga, persentase bagian laba, atau harga atas penjualan barang milik daerah yang tidak dipisahkan.
9. Kolom 6 (jumlah) diisi dengan jumlah pendapatan yang direncanakan menurut kelompok, jenis, objek, rincian objek pendapatan. Jumlah pendapatan dari setiap rincian objek yang dianggarkan merupakan hasil perkalian kolom 3 dengan kolom 5.
10. Rencana pendapatan per triwulan diisi dengan jumlah pendapatan yang dapat dipungut atau diterima setiap triwulan selama tahun anggaran yang direncanakan.
11. Pengisian setiap triwulan harus disesuaikan dengan rencana yang dapat dipungut atau diterima. Oleh karena itu tidak dibenarkan pengisian jumlah setiap triwulan dengan cara membagi 4 dari jumlah yang direncanakan dalam satu tahun anggaran. Keakuratan data pelaksanaan anggaran per triwulan sangat dibutuhkan untuk penyusunan anggaran kas dan mengendalikan likuiditas Kas Umum Daerah serta penerbitan SPD.
12. Formulir DPA-PPKD1 merupakan input data untuk menyusun formulir DPAPPKD.
13. Nama ibukota, bulan, tahun diisi berdasarkan pembuatan formulir DPAPPKD 1, dengan mencantumkan nama jabatan Kepala SKPKD.

**Tabel 4.9**  
**Formulir DPA-PPKD 2.1**

Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah		Nomor DPA SKPD					Formulir DPA PPKD 2.1
		Xxx	xx	xx	xx	xx	
Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun Anggaran							
Rincian Dokumen Pelaksanaan Anggaran Belanja Tidak Langsung Pejabat Pengelola Keuangan Daerah							
Kode Rekening	Uraian	Rincian Penghitungan			Jumlah (Rp)		
		Volume	Satuan	Harga satuan			
1	2	3	4	5	6 = 3 x 5		
Xx xx xx xx xx							
Xx xx xx xx xx							
Xx xx xx xx xx							
Xx xx xx xx xx							
Xx xx xx xx xx							
Jumlah							
Rencana Penarikan Dana per Triwulan							
Triwulan I	Rp. ....	Tanggal. ....					
Triwulan II	Rp. ....	Mengesahkan					
Triwulan III	Rp. ....	Pejabat Pengelola Keuangan Daerah					
Triwulan IV	Rp. ....						
Jumlah	Rp. ....	ttd					

Sumber: Permendagri No. 13 Tahun 2006.

**Cara pengisian formulir DPA-PPKD 2.1:**

1. Nomor DPA-PPKD diisi dengan nomor kode urusan pemerintahan, nomor kode organisasi PPKD, nomor kode program diisi dengan kode 00 dan nomor kode kegiatan diisi dengan kode 00 serta nomor kode anggaranbelanja diisi dengan kode 5 serta nomor kode kelompok belanja tidak langsung diisi dengan kode 1.
2. Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota diisi dengan nama provinsi/ Kabupaten/Kota.
3. Tahun anggaran diisi dengan tahun anggaran yang direncanakan.

4. Kolom 1 (kode rekening) diisi dengan kode rekening kelompok, jenis, objek, rincian objek belanja tidak langsung.
5. Kolom 2 (uraian) diisi dengan nama kelompok, jenis, objek, dan rincian objekbelanja tidak langsung.
6. Kolom 3 (volume) diisi dengan jumlah dapat berupa jumlah orang/ pegawaiatau barang.
7. Kolom 4 (satuan) diisi dengan satuan hitung dari target rincian objek yang direncanakan seperti unit, waktu/jam/hari/bulan/tahun, ukuran berat, ukuranluas, ukuran isi dan sebagainya.
8. Kolom 5 (harga satuan) diisi dengan harga satuan dapat berupa tarif, harga, tingkat suku bunga, nilai kurs.
9. Kolom 6 (jumlah) diisi dengan jumlah perkalian antara jumlah volume dengan jumlah satuan dan harga satuan. Setiap jumlah uraian rincian objek dijumlahkan menjadi jumlah rincian objek belanja. Setiap jumlah rincian objek pada masing-masing objek belanja selanjutnya dijumlahkan menjadi objek belanja berkenaan. Setiap objek belanja pada masing-masing jenisbelanja kemudian dijumlahkan menjadi jumlah jenis belanja.
10. Rencana penarikan dana belanja tidak langsung setiap triwulan selamaselama tahun anggaran yang direncanakan, diisi dengan jumlah yang disesuaikan dengan rencana kebutuhan. Oleh karena itu tidak dibenarkan pengisian jumlah setiap triwulan dengan cara membagi 4 dari jumlah yang direncanakan dalam satu tahun anggaran. Keakurasian data pelaksanaan anggaran per triwulan sangat dibutuhkan untuk penyusunan anggaran kasdan mengendalikan likuiditas Kas Umum Daerah serta penerbitan SPD.
11. Formulir DPA-PPKD 2.1 merupakan input data untuk menyusun FormulirDPA-PPKD.
12. Formulir DPA-PPKD 2.1 dapat diperbanyak sesuai dengan kebutuhan.
13. Apabila Formulir DPA-PPKD 2.1 lebih dari satu halaman setiap halaman diberi nomor urut halaman.
14. Tanggal, bulan, tahun diisi berdasarkan pembuatan DPA-PPKD 2.1.

**Tabel 4.10**  
**Formulir DPA-PPKD 3.1**

Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Pejabat Pengelola Keuangan Daerah		Nomor DPA SKPD					Formulir DPA PPKD 3.1
		Xxx	xx	xx	xx	xx	
Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun Anggaran							
Rincian Penerimaan Pembiayaan							
Kode Rekening	Uraian					Jumlah (Rp)	
1	2					3	
Xx xx xx xx xx							
Xx xx xx xx xx							
Xx xx xx xx xx							
Xx xx xx xx xx							
Xx xx xx xx xx							
Jumlah Penerimaan							
Rencana Penerimaan per Triwulan							
Triwulan I	Rp. ....					Tanggal. ....	
Triwulan II	Rp. ....					Mengesahkan	
Triwulan III	Rp. ....					Pejabat Pengelola Keuangan Daerah	
Triwulan IV	Rp. ....						
Jumlah	Rp. ....					ttd	

Sumber: Permendagri No. 13 Tahun 2006.

**Cara pengisian formulir DPA-PPKD 3.1**

1. Nomor DPA-PPKD diisi dengan nomor kode urusan pemerintahan, nomor kode organisasi PPKD, nomor kode program diisi dengan kode 00 dan nomor kode kegiatan diisi dengan kode 00 serta nomor kode anggaran pembiayaan diisi dengan kode 6 serta nomor kode kelompok penerimaan pembiayaan diisi dengan kode 1.
2. Pemerintah Provinsi/kabupaten/kota diisi dengan nama provinsi/kabupaten/kota.
3. Tahun anggaran diisi dengan tahun anggaran yang direncanakan.

4. Kolom 1 (kode rekening) diisi dengan nomor kode rekening akun atau kelompok atau jenis atau objek atau rincian objek penerimaan pembiayaan.
5. Kolom 2 (uraian) diisi dengan nama kelompok, jenis, objek, dan rincian objek penerimaan pembiayaan.
6. Kolom 3 (jumlah) diisi dengan jumlah jenis penerimaan pembiayaan berkenaan yang merupakan hasil penjumlahan dari seluruh objek penerimaan pembiayaan yang termasuk dalam jenis penerimaan pembiayaan bersangkutan. Jumlah objek penerimaan merupakan penjumlahan dari seluruh rincian objek penerimaan pembiayaan yang termasuk dalam objek penerimaan pembiayaan bersangkutan.
7. Baris jumlah penerimaan merupakan hasil dari penjumlahan seluruh jenis penerimaan pembiayaan.
8. Rencana penerimaan per triwulan diisi dengan jumlah penerimaan pembiayaan yang diterima setiap triwulan selama tahun anggaran yang direncanakan. Pengisian setiap triwulan harus disesuaikan dengan rencanapenerimaan pembiayaan. Oleh karena itu tidak dibenarkan pengisian jumlah setiap triwulan dengan cara membagi 4 dari jumlah yang direncanakan dalam satu tahun anggaran. Keakurasian data pelaksanaan anggaran per triwulan sangat dibutuhkan untuk penyusunan anggaran kas dan mengendalikan likuiditas Kas Umum Daerah serta penerbitan SPD.
9. Formulir DPA-PPKD 3.1 merupakan input data untuk menyusun formulir DPA-PPKD dan dapat diperbanyak sesuai dengan kebutuhan. Apabila formulir DPA-PPKD 3.1 lebih dari satu halaman, setiap halaman diberi nomor urut halaman. Tanggal, bulan, tahun diisi berdasarkan pembuatan DPA-PPKD 3.1.
10. Formulir DPA PPKD 3.1 ditandatangani oleh pejabat Keuangan Daerah dengan mencantumkan nama lengkap dan NIP yang bersangkutan.

**Tabel 4.11**  
**4 Formulir DPA-PPKD 3.2.**

Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Pejabat Pengelola Keuangan Daerah		Nomor DPA SKPD						Formulir DPA PPKD 3.2
		Xxx	xx	xx	xx	xx	xx	
Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun Anggaran								
Rincian Pengeluaran Pembiayaan								
Kode Rekening	Uraian						Jumlah (Rp)	
1	2						3	
Xx xx xx xx xx								
Xx xx xx xx xx								
Xx xx xx xx xx								
Xx xx xx xx xx								
Xx xx xx xx xx								
Jumlah Pengeluaran								
Rencana Pengeluaran per Triwulan								
Triwulan I	Rp. ....	Tanggal .....						
Triwulan II	Rp. ....	Mengesahkan						
Triwulan III	Rp. ....	Pejabat Pengelola Keuangan Daerah						
Triwulan IV	Rp. ....							
Jumlah	Rp. ....	ttd						

Sumber: Permendagri No. 13 Tahun 2006.

**Cara pengisian formulir DPA-PPKD 3.2**

1. Nomor DPA-PPKD diisi dengan nomor kode urusan pemerintahan, nomor kode organisasi PPKD, nomor kode program diisi dengan kode 00 dan nomor kode kegiatan diisi dengan kode 00 serta nomor kode anggaran pembiayaan diisi dengan kode 6 serta nomor kode kelompok penerimaan pembiayaan diisi dengan kode 1.
2. Pemerintah Provinsi/kabupaten/kota diisi dengan nama provinsi/kabupaten/kota.
3. Tahun anggaran diisi dengan tahun anggaran yang direncanakan.
4. Kolom 1 (kode rekening) diisi dengan nomor kode rekening akun atau kelompok atau jenis atau objek atau rincian objek penerimaan

pembiayaan.

5. Kolom 2 (uraian) diisi dengan nama kelompok, jenis, objek, dan rincian Objek penerimaan pembiayaan.
6. Kolom 3 (jumlah) diisi dengan jumlah jenis penerimaan pembiayaan berkenaan yang merupakan hasil penjumlahan dari seluruh objek penerimaan pembiayaan yang termasuk dalam jenis penerimaan pembiayaan bersangkutan. Jumlah objek penerimaan merupakan penjumlahan dari seluruh rincian objek penerimaan pembiayaan yang termasuk dalam objek penerimaan pembiayaan bersangkutan.
7. Baris jumlah penerimaan merupakan hasil dari penjumlahan seluruh jenis penerimaan pembiayaan.
8. Rencana penerimaan per triwulan diisi dengan jumlah penerimaan pembiayaan yang diterima setiap triwulan selama tahun anggaran yang direncanakan. Pengisian setiap triwulan harus disesuaikan dengan rencana penerimaan pembiayaan. Oleh karena itu tidak dibenarkan pengisian jumlah setiap triwulan dengan cara membagi 4 dari jumlah yang direncanakan dalam satu tahun anggaran. Keakurasian data pelaksanaan anggaran per triwulan sangat dibutuhkan untuk penyusunan anggaran kas dan mengendalikan likuiditas Kas Umum Daerah serta penerbitan SPD.
9. Formulir DPA-PPKD 3.1 merupakan input data untuk menyusun formulir DPA-PPKD dan dapat diperbanyak sesuai dengan kebutuhan. Apabila formulir DPA-PPKD 3.1 lebih dari satu halaman, setiap halaman diberi nomor urut halaman. Tanggal, bulan, tahun diisi berdasarkan pembuatan DPA-PPKD 3.2.

#### **4.3 ANGGARAN KAS PEMDA**

Anggaran kas adalah anggaran yang memerinci taksiran penerimaan dan pengeluaran kas dalam suatu kurun waktu yang akan datang. Pada umumnya periode anggaran kas Pemda selama setahun terhitung 1 Januari- 31 Desember. Esensi dari anggaran kas adalah merencanakan arus kas masuk dan keluar sehingga dapat mendukung kelancaran operasional organisasi. Anggaran kas memuat informasi tentang rencana arus kas masuk dari pendapatan dari sumber lain dan arus kas keluar untuk belanja dan penggunaan lainnya. Dengan demikian, estimasi atas arus masuk harus sesuai dengan estimasi arus keluar sehingga tidak terjadi kelebihan kas dan kekurangan kas.

Penyusunan anggaran kas di pemerintah daerah pada dasarnya mengikuti pedoman dan struktur organisasi yang berlaku di daerah tersebut. Karena anggaran kas berhubungan erat dengan fungsi bendahara, yakni satuan yang bertugas menerima, menyimpan, dan membayarkan uang, maka pelaksana fungsi tersebut (BUD) bertugas menyusun rencana aliran kas ke depan.

Tujuan penyusunan anggaran kas secara umum adalah untuk:

1. Menyediakan dana bagi kebutuhan transaksi secara harian.
2. Memanfaatkan kesempatan, terutama memperoleh pendapatan dari bunga, dari kelebihan kas yang dimiliki.
3. Meningkatkan kontrol melalui bank dan mengurangi biaya transaksi dengan melakukan sentralisasi.
4. Mengurangi mitigasi bank.
5. Meningkatkan kualitas kontrol terhadap sumber informasi kas.
6. Menjaga likuiditas organisasi, terutama dalam hal pemenuhan kewajiban jangka pendek.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah, anggaran kas berfungsi untuk menjamin ketersediaan dana pada saat dibutuhkan, sehingga pelaksanaan program/kegiatan akan terlaksana sesuai jadwal dan target kinerja yang telah ditetapkan. Pada dasarnya, anggaran kas menggambarkan rencana penerimaan dan pengeluaran selama satu periode anggaran (umumnya satu tahun, mulai 1 Januari s.d.31 Desember).

Pada pemerintahan daerah, Kepala SKPD menyusun rancangan anggaran kas SKPD berdasarkan rancangan DPA SKPD. Rancangan anggaran kas tersebut disampaikan kepada PPKD selaku BUD bersamaan dengan rancangan DPA SKPD. Pembahasan rancangan anggaran kas tersebut dilaksanakan bersamaan dengan pembahasan DPA SKPD.

PPKD selaku BUD menyusun anggaran kas guna mengatur ketersediaan dana yang cukup untuk mendanai pengeluaran-pengeluaran sesuai dengan rencana penarikan dana yang tercantum dalam DPA-SKPD yang telah disahkan. Anggaran kas dibuat oleh PPKD selaku Bendahara Umum Daerah (BUD) dan SKPD. Karena SKPD merupakan bagian dari Pemda, maka agregasi dari anggaran kas seluruh SKPD akan menjadi anggaran kas Pemda.

### 4.3.1 SUMBER DAN PENGGUNAAN ANGGARAN KAS

Sumber anggaran kas antara lain:

- a. Penerimaan kas yang bersumber dari pendapatan daerah, antara lain pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah;
- b. Penerimaan pembiayaan, antara lain penerimaan pinjaman daerah, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan dan penerimaan pelunasan piutang; dan
- c. penerimaan daerah lainnya, antara lain penerimaan perhitungan pihak ketiga.

Penggunaan kas diakibatkan oleh:

- a. Belanja daerah;
- b. Pengeluaran pembiayaan, antara lain pembayaran pokok utang, penyertaan modal pemerintah daerah, dan pemberian pinjaman; dan
- c. pengeluaran daerah lainnya, antara lain pengeluaran perhitungan pihak ketiga.

### 4.3.2 MANAJEMEN KAS DAERAH

Di negara sedang berkembang, termasuk Indonesia, manajemen kas daerah tidak menjadi perhatian utama dalam manajemen keuangan daerah seperti halnya penganggaran. Hal ini mungkin karena penganggaran bersinggungan langsung dengan politik di pemerintahan, sementara manajemen kas merupakan pekerjaan administratif belaka yang dilakukan oleh pemda. Selain itu ada anggapan bahwa manajemen kas dapat dilakukan apabila proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran sudah dilaksanakan. Manajemen kas daerah dengan sendirinya akan berjalan jika anggaran sudah ditetapkan. Manajemen kas daerah didefinisikan sebagai strategi dan proses terkait untuk mengelola aliran kas daerah jangka pendek dan saldo kas secara efektif, baik secara internal maupun dalam hubungan pemda dengan pihak luar.

Manajemen kas daerah adalah praktik dan teknik yang dirancang untuk mempercepat dan mengontrol penerimaan kas, menjamin keamanan penerimaan, meningkatkan kontrol atas cara-cara pembayaran, dan menghilangkan saldo kas menganggur. Dalam rangka penyusunan anggaran kas, satuan kerja perangkat daerah (SKPD) wajib menyampaikan proyeksi penerimaan dan pengeluaran secara periodik kepada Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah. Selanjutnya

Bendahara Umum Daerah membuat strategi manajemen kas dengan menyusun perencanaan kas dan menetapkan saldo kas minimal. Penetapan strategi ini dimaksudkan untuk mengatasi kekurangan kas maupun untuk menggunakan kelebihan kas.

Strategi manajemen kas yang dilaksanakan BUD harus dapat memastikan:

- a. Pemerintah daerah selalu memiliki akses yang cukup untuk memperoleh persediaan kas guna memenuhi pembayaran kewajiban daerah; dan/atau
- b. Saldo kas di atas saldo kas minimal diarahkan untuk mendapatkan manfaat yang optimal.

Manfaat lainnya dari penyusunan anggaran kas adalah di samping berguna untuk proses dan back control tetapi yang tak kalah pentingnya dapat digunakan sebagai forward control. Dengan mengetahui lebih awal (sebelum pelaksanaan) kelebihan dana dari jumlah kebutuhan dana maka seorang manajer keuangan (BUD) dapat mengoptimalkan pemanfaatan dana yang menganggur tersebut sehingga bisa menghasilkan pendapatan, misalnya berupa pendapatan bunga atau dividen. Sedangkan apabila saldo anggaran kas di bawah jumlah kas minimum, maka BUD dapat menjalin kerja sama dengan pihak lain untuk memenuhi kekurangan dana pemda pada waktu tertentu. Melalui jalinan hubungan ini, akan membantu pemda memenuhi kebutuhan dananya dengan segera sehingga kegiatan pembangunan tidak terganggu. Berkaitan dengan kekurangan dan kelebihan kas, PP 39/2007 memberikan petunjuk kepada pemerintah daerah dalam hal ini BUD untuk melakukan manajemen kas. Selanjutnya PP tersebut mengatur jika terjadi kekurangan kas, BUD dapat melakukan pinjaman dari dalam negeri dan/atau menjual Surat Utang Negara dan/atau surat berharga lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan dalam hal terjadi kelebihan kas, BUD dapat menempatkan Uang Daerah pada rekening di Bank Sentral/Bank Umum yang menghasilkan bunga/jasa giro dengan tingkat bunga yang berlaku. Penempatan Uang Daerah pada Bank Umum dilakukan dengan memastikan bahwa BUD dapat menarik uang tersebut sebagian atau seluruhnya ke Rekening Kas Umum Daerah pada saat diperlukan. Ketentuan lebih lanjut mengenai penempatan Uang Daerah pada Bank Umum diberika kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membuat Peraturan Kepala Daerah.

**Sumber:** Permendagri 13 Tahun 2006, Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

## **Bab V**

### **PINJAMAN, OBLIGASI, INVESTASI, DAN KERJASAMA PEMERINTAH DAERAH**

#### **5.1 LATAR BELAKANG**

##### **5.1.1 PINJAMAN DAERAH**

Pinjaman Daerah merupakan bentuk pinjaman yang diberikan oleh pemerintah kepada daerah, bisa juga dana pinjaman yang diperoleh atas kerjasama antar daerah dengan daerah. Jumlah alokasi dana Transfer ke Daerah terus bertambah dari tahun ke tahun.

Pada APBN 2012 Pemerintah Pusat telah mengalokasikan dana Transfer ke Daerah sebesar Rp. 470,4 Trilyun. Terakhir pada APBN 2013 telah dialokasikan dana Transfer ke Daerah sebesar Rp 528,6 Triliun atau sekitar 33% dari total belanja negara. Namun demikian, besaran dana Transfer ke Daerah tersebut belum sepenuhnya diikuti dengan peningkatan pelayanan publik dan daya saing daerah serta peningkatan kualitas belanja APBD.

Walaupun ketergantungan seluruh pemerintah daerah terhadap dana perimbangan cenderung menurun dari tahun ke tahun, namun demikian 60% lebih pendapatan APBD masih bergantung dari dana perimbangan.

- Kontribusi PAD dan lain lain pendapatan yang sah masih di bawah angka 30%.
- Dari segi belanja, tren belanja APBD, masih didominasi oleh belanja pegawai.
- Pada tahun 2013, porsi belanja pegawai daerah terhadap total belanja daerah

Pinjaman daerah saat masih belum banyak dimanfaatkan oleh Daerah. Dari kurun waktu 2009- 2013, kontribusi pinjaman daerah untuk menutup defisit Pemda masih sangat rendah. Dalam kurun waktu lima tahun terakhir jika dirata-rata, persentase pinjaman yang digunakan untuk menutup defisit hanya sebesar 5,90% (Sumber: Laporan APBD 2013, dari Kementerian Keuangan).

### **5.1.2 DASAR HUKUM DAN PENGERTIAN PINJAMAN DAERAH**

Pemerintah Pusat di era pelaksanaan desentralisasi, Daerah mendapatkan sumber penerimaan daerah melalui pinjaman daerah dan dicatat dan dikelola dalam APBD.

Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menjelaskan bahwa selain mengalokasikan Dana Perimbangan Pemerintah Pusat juga mengalokasikan dan dapat memberikan pinjaman kepada Pemerintah Daerah.

UU No. 17 Tahun 2003, juga secara tegas menjelaskan bahwa kebijakan melakukan atau memberikan pinjaman daerah, juga salah satu bentuk dari azas desentralisasi dan otonomi daerah dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan. Selain itu pemberian pinjaman kepada pemerintah daerah atau sebaliknya adalah wujud dari pelaksanaan sistem penganggaran atau pendanaan dalam mewujudkan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian pinjaman atau sebaliknya mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, serta memberikan pemerataan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memerhatikan kondisi dan potensi sumber daya pemerintah daerah dan kebutuhan daerah. Pemberian pinjaman juga diikuti dengan tata cara pengelolaan dan pengawasan dan pengendalian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kerangka regulasi lain yang mendukung adanya pinjaman daerah adalah UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Di mana dalam UU No. 33 Tahun 2004, juga menegaskan bahwa Pinjaman Daerah adalah suatu bentuk pembiayaan yang gunanya adalah untuk mempercepat peningkatan pertumbuhan ekonomi Daerah serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat Daerah. Untuk menjaga stabilitas dan tidak berdampak kepada pengelolaan keuangan Daerah, maka pinjaman daerah harus dikelola secara tertib dan benar dan akuntabel berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam pengelolaannya pinjaman Daerah wajib mengikuti kriteria-kriteria dan persyaratan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. UU No. 33 Tahun 2004, secara tegas juga melarang Daerah untuk melakukan pinjaman langsung kepada pihak luar Negeri. Pinjaman dari luar Negeri hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan melalui mekanisme dan dapat meneruskan pinjaman tersebut bagi Daerah. Ini dilakukan oleh Pemerintah adalah agar adanya kehati-hatian-kehati-hatian dalam melakukan

pinjaman, serta untuk menjaga kesinambungan fiskal dan kebijakan mpneter oleh Pemerintah.

Tujuan dari pinjaman daerah, bukan hanya dapat mmbiyai dukungan sarana dan prasarana saja yang menghasilkan penerimaan bagi Daerah, tetapi juga diarahkan untuk membiayai pembangunan kebutuhan dasar masyarakat walau tidak menghasilkan penerimaan Daerah.

Selain itu, dilakukan pembatasan pinjaman dalam rangka pengendalian defisit APBD dan batas kumulatif pinjaman Pemerintah Daerah. Daerah juga dimungkinkan untuk menerbitkan Obligasi Daerah dengan persyaratan tertentu, serta mengikuti peraturan perundang undangan di bidang pasar modal dan memenuhi ketentuan nilai bersih maksimal Obligasi Daerah yang mendapatkan persetujuan Pemerintah. Segala bentuk akibat atau risiko yang timbul dari penerbitan Obligasi Daerah menjadi tanggung jawab Daerah sepenuhnya. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur mengenai Pinjaman Daerah. Dalam UU ini Pinjaman Daerah ditempatkan dalam kerangka hubungan dalam bidang keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah maupun antar pemerintahan daerah. Untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang bersumber dari Pemerintah, pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan masyarakat.

Dalam UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara juga dinyatakan bahwa Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman atau hibah kepada Pemerintah Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah sesuai dengan yangtercantum/ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN. Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusanpinjaman hutang luar negeri dari Menteri Keuangan atas nama Pemerintah setelahmemperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri. Perjanjian penerusan pinjaman dilakukanantara Menteri Keuangan dan kepala daerah.

Sebagai peraturan pelaksanaan dari undang-undang tersebut diterbitkanlah Peraturan Pemerintah 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah. Seiring dengan perubahan kondisi fiskal dan makro ekonomi serta kebutuhan pendanaan Pemerintah Daerah PP ini telah direvisi dan disempurnakan menjadi Pemerintah Pemerintah No. 30 Tahun 2011. Arah kebijakan pinjaman daerah melalui revisi tersebut adalah peningkatan fleksibilitas penggunaan pinjaman dan peningkatan akses Pemerintah Daerah

terhadap sumber pinjaman, namun tetap dalam koridor jumlah pinjaman yang aman dan terkendali sehingga tidak menimbulkan dampak negatif terhadap kesinambungan fiskal daerah serta stabilitas ekonomi dan moneter secara nasional.

Kebijakan Pemerintah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah telah mengatur dan mendorong Pemerintah Daerah untuk dapat lebih meningkatkan fungsi penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat dan mengembangkan perekonomian daerah dalam kerangka pengelolaan keuangan daerah yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Revisi Peraturan Pemerintah ini dilakukan sejalan dengan dilakukannya revisi Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri menjadi Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, Pinjaman Daerah didefinisikan sebagai semua transaksi yang mengakibatkan Daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga Daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Yang membedakan antara pinjaman daerah dengan sumber pendapatan lainnya terletak pada adanya kewajiban untuk membayar kembali.

### **5.1.3 JENIS-JENIS PINJAMAN DAERAH DAN KRITERIANYA**

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah, jenis dan penggunaan pinjaman daerah adalah sebagai berikut.

#### **a. Pinjaman Jangka Pendek**

Pinjaman jangka pendek merupakan pinjaman daerah dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun anggaran. Kewajiban pembayaran kembali Pinjaman Jangka Pendek yang meliputi pokok pinjaman, bunga, dan/atau kewajiban seluruhnya harus dilunasi dalam tahun anggaran berkenaan. Pinjaman Jangka Pendek digunakan hanya untuk menutup kekurangan arus kas.

#### **b. Pinjaman Jangka Menengah**

Pinjaman Jangka Menengah merupakan pinjaman daerah dalam jangka waktu lebih dari 1 (satu) tahun anggaran. Kewajiban

pembayaran kembali Pinjaman Jangka Menengah meliputi pokok pinjaman, bunga, dan/atau kewajiban lainnya seluruhnya harus dilunasi dalam kurun waktu yang tidak melebihi sisa masa jabatan gubernur, bupati atau walikota yang bersangkutan. Pinjaman Jangka Menengah digunakan untuk membiayai pelayanan publik yang tidak menghasilkan penerimaan.

#### **c. Pinjaman Jangka Panjang**

Pinjaman Jangka Panjang merupakan pinjaman daerah dalam jangka waktu lebih dari 1 (satu) tahun anggaran. Kewajiban pembayaran kembali Pinjaman Jangka Panjang meliputi pokok pinjaman, bunga dan/atau kewajiban lain seluruhnya harus dilunasi pada tahun anggaran berikutnya sesuai dengan persyaratan perjanjian pinjaman yang bersangkutan.

Peningkatan fleksibilitas penggunaan pinjaman daerah melalui pengaturan bahwa pinjaman jangka panjang digunakan untuk mendanai kegiatan investasi prasarana dan/atau sarana dalam rangka penyediaan pelayanan publik yang:

- a. menghasilkan penerimaan langsung berupa pendapatan bagi APBD yang berkaitan dengan pembangunan prasarana dan sarana tersebut;
- b. menghasilkan penerimaan tidak langsung berupa penghematan terhadap belanja APBD yang seharusnya dikeluarkan apabila kegiatan tersebut tidak dilaksanakan; dan/atau
- c. memberikan manfaat ekonomi dan sosial.

Namun demikian, khusus untuk pinjaman jangka panjang berupa obligasi daerah dibatasi hanya untuk membiayai kegiatan investasi prasarana dan/atau sarana dalam rangka penyediaan pelayanan publik yang menghasilkan penerimaan bagi APBD yang diperoleh dari pungutan atas penggunaan prasarana dan/atau sarana tersebut.

#### **5.1.4 PRINSIP UMUM PINJAMAN DAERAH**

Dalam Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah, prinsip umum pinjaman daerah diuraikan sebagai berikut.

- penegasan peran Menteri Keuangan selaku Bendaharawan Umum Negara (BUN) yang mempunyai kewenangan untuk memberikan pinjaman Pemerintah kepada Pemerintah Daerah;

- penegasan bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan pinjaman dan pinjaman tersebut harus merupakan inisiatif Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- pinjaman daerah yang bersumber dari Pemerintah diberikan dalam kerangka hubungan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah; dan
- Pemerintah Daerah dapat meneruskan pinjaman daerah sebagai pinjaman, hibah, dan/atau penyertaan modal kepada Badan Usaha Milik Daerah dalam kerangka hubungan keuangan antara pemerintahan daerah dan Badan Usaha Milik Daerah.

### 5.1.5 SUMBER-SUMBER PINJAMAN DAERAH

Pinjaman daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah dapat bersumber dari:

- a. Pemerintah;
- b. Pemerintah Daerah Lain;
- c. lembaga keuangan bank;
- d. lembaga keuangan bukan bank; dan
- e. masyarakat.

Sejalan dengan Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah telah dibentuk Pusat Investasi Pemerintah. Dalam perkembangannya Pusat Investasi Pemerintah dapat memberikan pinjaman kepada Pemerintah Daerah. Untuk itu, dalam PP 30 Tahun 2011, diatur bahwa pinjaman daerah yang bersumber dari Pemerintah berasal dari APBN termasuk dana investasi pemerintah yang dilaksanakan melalui Pusat Investasi Pemerintah, penerusan Pinjaman dalam Negeri, dan/atau penerusan Pinjaman Luar Negeri.

### 5.1.6 PERSYARATAN PINJAMAN DAERAH

Dalam melakukan pinjaman daerah, Pemerintah Daerah wajib memenuhi persyaratan berikut ini.

- Jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya.

Memenuhi ketentuan rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman (*Debt Service Coverage Ratio/DSCR*) yang

ditetapkan Pemerintah yaitu paling sedikit 2,5 (dua koma lima). Persyaratan lainnya yang ditetapkan oleh calon pemberi pinjaman.

- Dalam hal pinjaman daerah diajukan kepada Pemerintah, Pemerintah Daerah juga wajib memenuhi persyaratan tidak mempunyai tunggakan atas pengembalian pinjaman yang bersumber dari Pemerintah.
- Untuk pinjaman jangka menengah dan pinjaman jangka panjang wajib mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Perhitungan DSCR, semula menggunakan proyeksi PAD, DAU, DBH BW, Pokok Pinjaman selama jangka waktu pinjaman, namun, hal ini menyebabkan perhitungan DSCR sulit untuk dijadikan landasan mengingat proyeksi tersebut sangat subjektif dan penuh justifikasi yang sulit dicari dasar pembenarannya. Untuk itu dalam Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2011, terdapat perubahan cara penghitungan DSCR yang semula berdasarkan angka proyeksi selama masa pinjaman menjadi rata-rata realisasi per tahun selama tiga tahun terakhir.

### **5.1.7 PROSEDUR PINJAMAN DAERAH**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah, sumber pinjaman daerah adalah pemerintah, pemerintah daerah lain, perbankan, lembaga keuangan non bank, dan masyarakat.

- **Batas Maksimal Defisit APBD dan Kumulatif Pinjaman Daerah**

Dalam rangka prinsip kehati-hatian dan kesinambungan fiskal nasional, Menteri Keuangan setiap bulan Agustus menetapkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) mengenai batas maksimal defisit APBD dan batas maksimal kumulatif pinjaman daerah. Untuk APBD Tahun 2013, telah ditetapkan PMK No. 125/PMK.07/2013 tentang Batas Maksimal Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah Tahun Anggaran 2013. Pokok-pokok yang diatur dalam PMK tersebut meliputi:

1. Batas Maksimal Kumulatif Defisit APBD Tahun Anggaran 2014 ditetapkan sebesar 0,3% (nol koma tiga persen) dari proyeksi PDB Tahun Anggaran 2014.
2. Indikatif batas maksimal Defisit APBD Tahun Anggaran 2013 untuk masing-masing Daerah ditetapkan sebesar 6,5% (enam koma lima persen) dari perkiraan Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2014 untuk kategori sangat tinggi. 5,5% (lima koma lima persen)

dari perkiraan Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2014 untuk kategori tinggi, dan 4,5% (empat koma lima persen) dari perkiraan Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2014 untuk kategori sedang. Dan 3,5% (tiga koma lima persen) dari perkiraan Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2014 untuk kategori rendah. Yang dimaksud defisit APBD dalam hal ini adalah defisit yang dibiayai dari pinjaman daerah.

3. Batas Maksimal Kumulatif Pinjaman Daerah yang masih menjadi kewajiban Daerah sampai dengan Tahun Anggaran 2014 ditetapkan sebesar 0,3% (nol koma tiga persen) dari proyeksi PDB tahun anggaran 2014.
4. Pinjaman daerah tersebut termasuk pinjaman daerah yang diteruskan menjadi pinjaman, hibah, dan/atau penyertaan modal kepada Badan Usaha Milik Daerah.
5. Pemerintah Daerah wajib melaporkan rencana Defisit APBD beserta penjelasannya kepada Menteri Keuangan sebelum APBD ditetapkan.
6. Dalam hal rencana Defisit APBD akan ditutup sebagian atau seluruhnya dari Pinjaman Daerah dan/atau penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, Defisit APBD tersebut harus mendapatkan persetujuan dari Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan atas nama Menteri Keuangan.
7. Dalam hal rencana Defisit APBD akan ditutup sebagian atau seluruhnya dari Pinjaman Daerah yang bersumber dari penerusan pinjaman luar negeri, Pemerintah Daerah lain, lembaga keuangan bank, dan lembaga keuangan bukan bank, persetujuan atau penolakan Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan atas nama Menteri Keuangan diberikan dengan terlebih dahulu meminta pertimbangan Menteri Dalam Negeri c.q. Direktur Jenderal Keuangan Daerah.
8. Persetujuan atau penolakan Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan atas nama Menteri Keuangan tersebut menjadi dokumen yang dipersyaratkan dalam proses evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD atau evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Perubahan.

Tata cara pengajuan permohonan persetujuan rencana defisit APBD yang akan ditutup sebagian atau seluruhnya dari Pinjaman Daerah dan/atau penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan dilakukan dengan prosedur sebagai berikut.

1. Gubernur, bupati, atau walikota mengajukan permohonan persetujuan kepada Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dengan tembusan permohonan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri c.q. Direktur Jenderal Keuangan Daerah.
2. Dalam hal permohonan persetujuan diajukan oleh bupati atau walikota, tembusan permohonan disampaikan pula kepada gubernur.
3. Pengajuan permohonan persetujuan sebagaimana dilakukan Sekurangkurangnya 1 (satu) bulan sebelum Rancangan Peraturan Daerah mengenai APBD atau Rancangan Peraturan Daerah mengenai APBD Perubahan dikirimkan untuk dievaluasi.
4. Dalam hal rencana Defisit APBD akan ditutup sebagian atau seluruhnya dari Pinjaman Daerah, permohonan memuat rencana kegiatan yang akan dibiayai dari Pinjaman Daerah, dengan dilampiri dokumen sebagai berikut.
  - Laporan Keuangan Pemerintah Daerah tiga tahun terakhir yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah
  - Rancangan Ringkasan APBD atau Rancangan Ringkasan APBD Perubahan Tahun Anggaran 2013
  - Perhitungan sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya
  - Perhitungan tentang rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman (*Debt Service Coverage Ratio/DSCR*)
5. Dalam hal rencana Defisit APBD akan ditutup sebagian atau seluruhnya dari penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, permohonan persetujuan dilampiri dokumen sebagai berikut.
  - Laporan Keuangan Pemerintah Daerah tiga tahun terakhir yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah
  - Rancangan Ringkasan APBD atau Rancangan Ringkasan APBD Perubahan Tahun Anggaran 2013
  - Pernyataan gubernur, bupati, atau walikota mengenai bidang usaha dan struktur permodalan sebelum dan setelah penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Selain mengatur mengenai besaran defisit dan pinjaman daerah, PMK ini juga mengatur beberapa hal baru yang tidak diatur di PMK sebelumnya.

Hal-hal baru tersebut meliputi:

- a. Seluruh Pemerintah Daerah harus mendapatkan persetujuan dari Menteri Keuangan dalam hal merencanakan defisit APBD yang akan ditutup sebagian atau seluruhnya dari Divestasi (Penjualan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan) sebelum APBD dikirimkan untuk dievaluasi. Hal ini perlu diatur mengingat divestasi merupakan kebijakan pemerintah daerah yang berisiko.
- b. dalam rangka pengendalian Defisit APBD atau Surplus APBD, Pemda menganggarkan besaran Defisit APBD sama dengan selisih lebih antara penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan atau Besaran Surplus APBD sama dengan selisih kurang antara penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Pengaturan ini juga dimaksudkan untuk mendorong pemerintah daerah menerapkan anggaran berimbang sehingga tidak ada Pemerintah Daerah yang sudah dari awal merencanakan SILPA atau SIKPA APBD *by design*.
- c. Selain itu, ditambahkan pengaturan agar Pemda melakukan upaya optimalisasi penyerapan anggaran secara efektif sehingga dapat menurunkan besaran SILPA pada tahun anggaran berikutnya, mengingat besar defisit sangat dipengaruhi oleh besaran SILPA

## 5.2 PENGERTIAN OBLIGASI DAERAH

Obligasi Daerah atau municipal bond menurut Temel (2001) dalam bukunya *The Fundamental of Municipal Bond* merupakan janji dari pemerintah daerah selaku penerbit kepada investor selaku pemberi pinjaman untuk membayar kembali sejumlah uang yang telah dipinjam di masa lampau yang terdiri dari utang pokok utang dan bunga sesuai dengan jangka waktu yang telah ditetapkan. Menurut Temel, obligasi daerah biasanya memiliki masa jatuh tempo dari 1 tahun hingga 40 tahun sejak masa diterbitkannya dan biasanya digunakan untuk membiayai proyek-proyek antara lain sekolah, jalan, gedung pemerintah, gedung perguruan tinggi, laboratorium, transportasi (jembatan, jalan tol, bandara, pelabuhan), pembangkit listrik, instalasi air limbah, rumah sakit, dan rumah hunian bagi masyarakat miskin.

Di Amerika Serikat, obligasi daerah biasanya diterbitkan oleh pemerintah daerah secara langsung atau dilakukan oleh unit khusus yang diberikan kewenangan untuk dapat menerbitkan obligasi daerah, misalnya Dinas Perhubungan, Perusahaan Listrik, Perguruan Tinggi, dan lembaga

non profit. Obligasi Daerah biasanya digunakan untuk menghimpun dana masyarakat untuk membiayai kegiatan pembangunan proyek dan sangat jarang sekali yang digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin operasional proyek seperti gaji pegawai. Penerbitan obligasi daerah tersebut juga tetap membutuhkan persetujuan dari pihak legislatif dan dikecualikan dari pajak penghasilan sehingga dapat lebih menarik investor. Di Amerika Serikat, jenis Obligasi Daerah terbagi menurut tujuan penerbitan dan jenis penjaminan yang akan diberikan kepada calon investor. Secara garis besar, obligasi daerah dikelompokkan ke dalam dua jenis, yaitu general obligation bonds dan revenue bonds. General obligation bonds biasanya menggunakan kekuatan APBD Pemda dalam pembayaran kembali. Jaminan pembayaran general obligation bonds kepada investor biasanya akan sangat bergantung kepada kekuatan Pemda dalam memungut pajaknya, sehingga sumber pengembalian pembayaran Pemda ke investor akan diambil dari pos pajak Pemda, misalnya dari PPh dan PPN. Sementara itu, untuk revenue bonds biasanya diterbitkan untuk membiayai proyek yang menghasilkan keuntungan (revenue generating), misalnya pembangunan jalan tol, rumah sakit, bandara, dan lain sebagainya. Jaminan pembayaran kupon/bunga dan pokok pinjaman obligasi daerah tersebut nantinya akan diambil dari hasil yang didapatkan murni oleh kegiatan proyek dimaksud (Temel, 2001).

### 5.2.1 IMPLEMENTASI OBLIGASI DAERAH DI INDONESIA

Obligasi Daerah di Indonesia merupakan sesuatu yang relatif belum dikenal, karena hingga saat ini belum ada satu pun Pemda di Indonesia yang telah menerbitkan Obligasi Daerah. Namun demikian, telah muncul beberapa Pemda yang berniat mempelajari lebih lanjut mengenai Obligasi Daerah, misalnya Kota Surabaya, Kota Bandung, Kota Makassar, Pemprov DI Yogyakarta, Pemprov Kaltim, Pemprov Jawa Timur. Beberapa Pemda sudah berminat untuk menerbitkan Obligasi Daerah seperti Pemprov DKI Jakarta dan Pemprov Jawa Barat.

Obligasi Daerah merupakan salah satu alternatif pembiayaan investasi sektor publik yang menghasilkan penerimaan dan memberikan manfaat bagi masyarakat.

Pemerintah Daerah dapat menerbitkan Obligasi Daerah sepanjang memenuhi persyaratan Pinjaman Daerah. Penerbitan Obligasi Daerah hanya dapat digunakan untuk membiayai kegiatan investasi prasarana dan/ atau sarana dalam rangka penyediaan pelayanan publik yang menghasilkan penerimaan bagi APBD yang diperoleh dari pungutan atas penggunaan

prasarana dan/atau sarana tersebut. Obligasi Daerah juga merupakan surat utang yang diterbitkan oleh pemerintah daerah yang ditawarkan kepada publik melalui penawaran umum di pasar modal.

Obligasi ini tidak dijamin oleh Pemerintah Pusat (Pemerintah) sehingga segala risiko yang timbul sebagai akibat dari penerbitan Obligasi Daerah menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Penerbitan surat utang merupakan bukti bahwa pemerintah daerah telah melakukan pinjaman/utang kepada pemegang surat utang tersebut.

Pinjaman akan dibayar kembali sesuai dengan jangka waktu dan persyaratan yang disepakati. Pemerintah daerah yang menerbitkan obligasi daerah berkewajiban membayar bunga secara berkala sesuai dengan jangka waktu yang telah ditetapkan. Pada saat jatuh tempo pemerintah daerah berkewajiban mengembalikan pokok pinjaman.

Tujuan dari penerbitan Obligasi Daerah adalah untuk membiayai suatu kegiatan investasi sektor publik yang menghasilkan penerimaan dan memberikan manfaat bagi masyarakat. Untuk itu perlu diperhatikan bahwa penerbitan obligasi tidak ditujukan untuk menutup kekurangan kas daerah. Obligasi Daerah akan diperjualbelikan di pasar modal dalam negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan pasar modal.

### 5.2.2 DASAR HUKUM OBLIGASI DAERAH

Pemerintah Pusat mendorong dan memfasilitasi Pemerintah Daerah untuk menerbitkan Obligasi Daerah sebagai salah satu sumber pembiayaan alternative berbasis pinjaman daerah. Pemerintah Pusat telah mengeluarkan berbagai kebijakan yang mengatur mengenai Obligasi Daerah, yaitu:

1. UU No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal;
2. UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
3. Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah;
4. Peraturan Menteri Keuangan No. 111/PMK.07/2012 tentang Tata Cara Penerbitan dan Pertanggungjawaban Obligasi Daerah;
5. Paket Peraturan Ketua Bapepam dan LK terkait Penawaran Umum Obligasi Daerah, yaitu:
  - a. Peraturan No. VIII. G.14 tentang Pedoman Penyajian Laporan Keuangan Daerah,
  - b. Peraturan No. VIII. G.15 tentang Pedoman Penyusunan *Comfort*

*Letter* dalam Rangka Penawaran Umum Obligasi Daerah,

- c. Peraturan No. VIII. G.16 tentang Pedoman Penyusunan Surat Pernyataan Kepala Daerah di Bidang Akuntansi dalam Rangka Penawaran Umum Obligasi Daerah,
- d. Peraturan No. IX. C.12 tentang Pedoman Mengenai Bentuk dan Isi Pernyataan Pendaftaran dalam Rangka Penawaran Umum Obligasi Daerah,
- e. Peraturan No. IX. C.13 tentang Pedoman Mengenai Bentuk dan Isi Prospektus dalam Rangka Penawaran Umum Obligasi Daerah, dan
- f. Peraturan No. IX. C.14 tentang Pedoman Mengenai Bentuk dan Isi Prospektus Ringkas dalam Rangka Penawaran Umum Obligasi Daerah.

### 5.2.3 KARAKTERISTIK OBLIGASI DAERAH

Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah, mengamanatkan bahwa obligasi daerah yang diterbitkan merupakan jenis obligasi pendapatan (*revenue bonds*). Kegiatan yang didanai melalui penerbitan obligasi daerah harus menghasilkan penerimaan, namun demikian tidak harus mencapai pemulihan biaya penuh (*full cost recovery*). Peraturan yang sama juga mengamanatkan bahwa apabila kegiatan belum menghasilkan dana yang cukup untuk membayar pokok, bunga, dan denda maka pembayaran dilakukan dari APBD. Secara khusus, Obligasi Daerah memiliki karakteristik sebagai berikut.

- a. Merupakan pinjaman jangka panjang yang berasal dari masyarakat (lebih dari satu tahun sesuai dengan syarat perjanjian pinjaman yang bersangkutan). Obligasi di Indonesia umumnya mempunyai jangka waktu sekitar 5 tahun atau lebih;
- b. Diterbitkan melalui penawaran umum kepada masyarakat di pasar modal dalam negeri;
- c. Dikeluarkan dalam mata uang rupiah;
- d. Hasil penjualan digunakan untuk membiayai investasi sektor publik yang menghasilkan
- e. Penerimaan dan memberikan manfaat bagi masyarakat; dan
- f. Nilai obligasi daerah pada saat jatuh tempo sama dengan nilai nominal obligasi daerah pada saat diterbitkan.

#### 5.2.4 KEGIATAN YANG DAPAT DIBIYAI OBLIGASI DAERAH

Pemerintah Daerah dapat menerbitkan Obligasi Daerah hanya untuk membiayai kegiatan investasi sektor publik yang menghasilkan penerimaan dan memberikan manfaat bagi masyarakat yang menjadi urusan Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Obligasi yang diterbitkan dapat digunakan untuk membiayai beberapa kegiatan yang berbeda.

Penerbitan Obligasi Daerah hanya dapat digunakan untuk membiayai kegiatan atau beberapa kegiatan investasi prasarana dan/atau sarana dalam rangka penyediaan pelayanan publik yang menghasilkan penerimaan bagi APBD yang diperoleh dari pungutan atas penggunaan prasarana dan/atau sarana tersebut.

Kegiatan tersebut harus sesuai dengan dokumen perencanaan daerah. Kegiatan yang didanai dari obligasi daerah merupakan kegiatan baru atau pengembangan kegiatan yang sudah ada. Kegiatan tersebut dapat dibiayai sepenuhnya atau sebagian dari Obligasi Daerah. Pengelolaan Kegiatan dapat dilakukan oleh satuan kerja perangkat daerah, Badan Layanan Umum Daerah, atau Badan Usaha Milik Daerah.

Kegiatan pemerintah daerah yang dapat dibiayai dengan obligasi daerah di antaranya:

- a. Fasilitas Pengolahan Air Minum;
- b. Fasilitas Transportasi Darat, Laut dan Udara;
- c. Fasilitas Kesehatan/Rumah sakit;
- d. Fasilitas Perdagangan/Pasar;
- e. Fasilitas Perumahan/rumah susun;
- f. Fasilitas Energi/*Powerplant*;
- g. Fasilitas Pengelolaan Limbah/Sampah;

Pemilihan kegiatan atau proyek tersebut yang akan dibiayai dari Obligasi Daerah harus memerhatikan level kewenangan Pemerintah Daerah dan skala prioritas pembangunan dalam rangka penyediaan *public good* dan *services*.

#### 5.2.5 PIHAK-PIHAK YANG TERKAIT DENGAN OBLIGASI DAERAH

Secara umum, pihak-pihak/institusi yang terlibat dengan obligasi daerah dapat dilihat pada gambar sebagai berikut.

**Keterangan:**

- a. Regulator, adalah lembaga/instansi pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengawasi pelaksanaan penawaran umum obligasi daerah di pasar modal. Pengawasan tersebut merupakan tanggung jawab kementerian keuangan di mana secara praktiknya dilakukan oleh Badan Pengawas Pasar Modal-Lembaga Keuangan, dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.
- 1) Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), merupakan unsur di dalam Departemen Keuangan, yang bertindak atas nama Menteri Keuangan untuk mengevaluasi dan memberikan persetujuan atas rencana penerbitan obligasi daerah yang diajukan oleh pemerintah daerah serta mengawasi pengelolaan obligasi daerah, sesuai dengan kerangka kerja pinjaman daerah seperti diatur dalam PP 30/2011.
  - 2) Bapepam Lembaga Keuangan (Bapepam-LK), adalah Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan yang bertugas untuk melakukan pembinaan, pengaturan dan pengawasan Pasar Modal dengan tujuan mewujudkan terciptanya kegiatan Pasar Modal yang teratur, wajar, dan efisien serta melindungi kepentingan pemodal dan masyarakat.
  - 3) Self Regulatory Organizations (SRO), merupakan lembaga/ organisasi yang berwenang untuk mengeluarkan peraturan bagi kegiatan usahanya. Di pasar modal, SRO terdiri dari bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, serta lembaga penyimpanan dan penyelesaian.
  - 4) Bursa Efek, adalah pihak yang menyelenggarakan dan menyediakan system dan atau sarana untuk mempertemukan penawaran jual dan beli efek pihak pihak lain dengan tujuan memperdagangkan efek di antara mereka.
  - 5) Lembaga Kliring dan Penjaminan, adalah pihak yang menyelenggarakan jasa kliring dan penjaminan penyelesaian transaksi bursa. Di Indonesia, lembaga kliring dan penjaminan yang telah mendapat izin dari Bapepam LK adalah PT. Kliring Penjaminan Efek Indonesia (PT. KPEI).
  - 6) Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian, adalah pihak yang menyelenggarakan kegiatan kustodian sentral bagi bank kustodian, perusahaan efek, dan pihak lain. Di Indonesia, lembaga penyimpanan

dan penyelesaian yang telah mendapat izin dari Bapepam dan LK adalah PT. Kustodian Sentral Efek Indonesia (PT. KSEI).

- b. Emiten, merupakan pihak yang melakukan penawaran umum. Dalam kaitannya dengan obligasi daerah, pihak yang menjadi emiten adalah pemerintah daerah.
- c. Pemegang Efek, adalah investor atau pihak yang menanamkan modalnya dalam bentuk pemberian pinjaman kepada pemerintah daerah dalam bentuk obligasi daerah.
- d. Perusahaan Efek, adalah perusahaan yang mempunyai aktivitas sebagai penjamin emisi efek, perantara pedagang efek, manajer investasi, atau gabungan dari ketiga kegiatan tersebut.
  - 1) Penjamin Emisi Efek, adalah pihak yang membuat kontrak dengan emiten untuk melakukan penawaran umum bagi kepentingan emiten dengan atau tanpa kewajiban untuk membeli sisa efek yang tidak terjual.
  - 2) Perantara Pedagang Efek, adalah pihak yang melakukan kegiatan usaha jual beli efek untuk kepentingan sendiri atau pihak lain.
  - 3) Manajer Investasi, adalah pihak yang kegiatan usahanya mengelola portofolio efek untuk para nasabah atau mengelola portofolio investasi kolektif untuk sekelompok nasabah, kecuali perusahaan asuransi, dana pensiun dan bank yang melakukan sendiri kegiatan usahanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Lembaga Penunjang, merupakan pihak-pihak penunjang terlaksananya pelaksanaan penawaran umum, yang terdiri dari biro administrasi efek, custodian dan wali amanat.
  - 1) Biro Administrasi Efek, adalah pihak yang berdasarkan kontrak dengan emiten melaksanakan pencatatan pemilikan efek dan pembagian hak yang berkaitan dengan efek.
  - 2) Kustodian, adalah pihak yang memberikan jasa penitipan efek dan harta lain berkaitan dengan efek serta jasa lain, termasuk menerima deviden, bunga, dan hak lain, menyelesaikan transaksi efek, dan mewakili pemegang rekening yang menjadi nasabahnya.
  - 3) Wali Amanat, adalah pihak yang mewakili kepentingan pemegang efek bersifat utang (termasuk obligasi daerah). Penunjukan Wali Amanat dilakukan melalui perjanjian bersama seluruh pihak pada penerbitan obligasi daerah. Wali amanat bertugas untuk

mengendalikan seluruh aspek-aspek administratif penerbitan obligasi daerah, termasuk memastikan bahwa penerbitan obligasi daerah telah sesuai dengan ketentuan dan persyaratan pada perjanjian obligasi daerah.

- f. Profesi Penunjang, merupakan pihak-pihak yang karena profesinya, turut menunjang terlaksananya penawaran umum di pasar modal. Untuk melakukan kegiatan di bidang pasar modal, profesi penunjang pasar modal wajib terlebih dahulu terdaftar di Bapepam dan LK. Profesi penunjang terdiri dari akuntan publik, notaris, konsultan hukum dan perusahaan penilai.
- g. Pihak Lain Yang Terlibat, merupakan pihak-pihak lain yang juga terlibat dalam pelaksanaan penawaran umum obligasi daerah di pasar modal, namun tidak terlibat secara langsung dalam proses transaksi perdagangan efek, yang terdiri dari penyedia penguatan kredit, lembaga pemeringkat efek serta penasihat investasi.
  - 1) Lembaga Pemeringkat Efek, merupakan lembaga yang memberikan peringkat kredit bagi penerbit obligasi daerah. Lembaga pemeringkat mengukur kelayakan kredit, kemampuan membayar pinjaman yang akan memengaruhi tingkat bunga pinjaman.
  - 2) Penyedia Penguatan Kredit, adalah pihak yang memberikan penguatan kredit melalui pernyataan kesediaan menjamin obligasi daerah, di mana penguatan kredit ini akan memberikan kenyamanan bagi investor dan dapat memengaruhi tingkat bunga.
  - 3) Penasihat Investasi, merupakan pihak yang memberikan nasihat kepada pihak lain berkaitan dengan penjualan atau pembelian efek dengan memperoleh imbalan jasa.

#### **5.2.6 PROSES PENERBITAN OBLIGASI DAERAH**

Sebelum obligasi daerah diterbitkan di pasar modal, terdapat beberapa tahap yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah terlebih dahulu. Tahap-tahap tersebut meliputi persiapan di daerah, persetujuan Menteri Keuangan, tahap pra-registrasi dan registrasi, hingga tahap penawaran umum. Tahapan ini merupakan langkah-langkah yang harus ditempuh secara berurutan sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 111/PMK.07/2012 dan peraturan-peraturan Bapepam dan LK.

## 5.3 DANA CADANGAN

### 5.3.1 PENGANTAR

Dalam kondisi tertentu, pemerintah daerah (pemda) seringkali merencanakan untuk melaksanakan kegiatan atau program yang memerlukan pendanaan yang relative cukup besar terhadap besaran APBD pemda yang bersangkutan, misalnya rencana pemilihan kepala daerah dan dewan perwakilan daerah (DPRD). Sebelum pelaksanaan program yang membutuhkan dana besar tersebut, pemda perlu terlebih menghimpun dana yang akan digunakan agar program tersebut dapat dilaksanakan dengan tidak mengganggu kemampuan APBD berjalan guna mendanai program yang menjadi urusan wajib dan prioritas. Oleh karena itu, dimungkinkan bagi pemda untuk membentuk dana cadangan dengan mengalokasikan sebagian dana APBD setiap tahunnya selama lebih dari satu tahun anggaran.

Dalam struktur APBD, dana cadangan termasuk salah satu pos pembiayaan.

Pada saat pembentukan dana cadangan dimasukkan dalam kelompok pengeluaran pembiayaan sedangkan pada saat dana cadangan dicairkan untuk digunakan membiayai program atau kegiatan yang telah ditentukan dimasukkan sebagai penerimaan pembiayaan. Pembentukan dan pencairan dana cadangan dikategorikan sebagai salah satu pos pembiayaan karena pada dasarnya pembentukan dana cadangan tidak mengurangi nilai kekayaan suatu pemda (atau ekuitas). Begitu juga sebaliknya, pencairan dana cadangan tidak menambah kekayaan daerah tersebut.

Atau dengan kata lain pembentukan dana cadangan hanya memindahkan sementara dana dari rekening Kas Umum Daerah ke rekening khusus yang ditetapkan dan setelah mencapai waktu yang telah ditentukan dana pembentukan dan semua hasilnya dikembalikan ke Kas Umum Daerah.

### 5.3.2 PEMBENTUKAN DANA CADANGAN

Dalam sistem pemerintahan pasca desentralisasi dan otonomi daerah member kewenangan kepada setiap daerah untuk membiayai pembangunan daerah dengan mengelola dana yang dimilikinya secara efisien dan efektif. Kewenangan juga termasuk mengelola dana APBD untuk membiayai program atau kegiatan yang membutuhkan dana yang relatif besar dan tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran.

Keterbatasan keuangan daerah untuk membiayai program atau kegiatan yang tidak dapat dibiayai dalam satu tahun anggaran mendorong setiap daerah untuk membentuk dana cadangan. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan, PP 59/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 122 dan Permendagri 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 63, pembentukan dana cadangan harus dituangkan terlebih dahulu dalam perda pembentukan dana cadangan sebelum dialokasikan dalam APBD. Perda pembentukan dana cadangan merupakan izin prinsip atau kesepakatan bersama antara kepala daerah dengan DPRD untuk menyisihkan sebagian dana APBD tahun berjalan dan tahun-tahun berikutnya yang disepakati. Kesepakatan bersama ini sangat diperlukan mengingat kegiatan atau program yang akan dibiayai oleh dana cadangan dianggap sangat penting sifatnya sehingga ketersediaan dananya harus dijamin dan perda pembentukan dana cadangan ini dapat dikatakan sebagai jaminan, baik jaminan dari pihak eksekutif maupun dari pihak legislatif, atas ketersediaan dana untuk melaksanakan kegiatan atau program yang disebutkan dalam perda dana cadangan.

Perda pembentukan dana cadangan sekurang-kurangnya memuat (1) tujuan pembentukan, (2) jumlah rupiah, (3) sumber dana cadangan, apakah dari surplus APBD atau penerimaan APBD, (4) periode pencadangan, berapa tahun dana cadangan akan dianggarkan dan berapa rupiah setiap tahun anggarannya, (4) jenis pengeluaran (5) penggunaan, untuk proyek atau program apa saja dana cadangan akan digunakan, dan (6) penempatan dana, apakah akan ditempatkan pada Deposito, Sertifikat Bank Indonesia (SBI), Surat Utang Negara (SUN) atau instrumen investasi jangka pendek lainnya lainnya yang memenuhi sifat menghasilkan *cash flow* tetap dan berisiko rendah (Permendagri 13/2006). Contoh peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan pada Perda Provinsi Sulawesi Selatan No. 12 Tahun 2006 dan Perda Kabupaten Malang No. 6 Tahun 2006.

### 5.3.3 SUMBER DAN PENEMPATAN DANA CADANGAN

Pembentukan dana cadangan termasuk sumber pendanaannya harus ditetapkan dengan peraturan daerah. Pembentukan dana cadangan dapat bersumber dari (1) Surplus APBD tahun anggaran sebelumnya dan (2) penerimaan APBD tahun berjalan yang penggunaannya tidak dibatasi, misalnya pendapatan asli daerah termasuk PBB P2, dana alokasi umum, bagi hasil pajak dan bukan pajak, dan dana otsus.

Penerimaan APBD yang dibatasi penggunaannya seperti pinjaman daerah di mana peruntukan dananya sudah ditentukan dalam naskah perjanjian pinjaman, pendapatan hibah yang peruntukannya ditentukan oleh naskah perjanjian hibah, DAK (termasuk dana pendampingnya), pendapatan RSUD, dan Dana Darurat tidak dapat digunakan untuk membentuk dana cadangan (PP 58/2005 pasal 122 dan Permendagri 13/2006).

Pembentukan dana cadangan dianggarkan pada pengeluaran pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan. Ini berarti bahwa APBD mengalami surplus yang diakibatkan oleh penerimaan yang bersumber dari pendapatan yang tidak dibatasi penggunaannya. Penempatan dana cadangan tidak boleh bergabung dengan rekening kas daerah yang selama ini digunakan tetapi harus terpisah. Hal ini dimaksudkan agar dana yang sudah disisihkan sebagai dana cadangan tidak dipergunakan dalam kegiatan operasional pemda dan untuk memudahkan pengawasan penggunaannya.

Penempatan dana cadangan menggunakan rekening tersendiri dan dikelola oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD).

### **5.3.4 PEMBENTUKAN DANA CADANGAN DALAM PRAKTIK**

Jika memerhatikan tren pos dana cadangan seperti tampak pada tabel 1, dapat dilihat bahwa pemda-pemda yang melakukan pembiayaan melalui pos ini tidaklah banyak. Pada tahun 2010 sebanyak hanya 20 pemda yang membentuk dana cadangan dan terus bertambah menjadi 45 dan 68 pemda pada tahun 2011 dan 2012.

Tren peningkatan yang melonjak pada tahun 2012 disebabkan karena beberapa daerah dijadwalkan akan menggelar pemilihan kepala daerah (pilkada) antara tahun 2013- 2015 dan melakukan pembentukan dana cadangan untuk mendanai pilkada 2 atau 3 tahun sebelumnya. (Sumber: [www.Djpk.Depkeu.Go.Id](http://www.Djpk.Depkeu.Go.Id), 2012);

Secara umum, pemerintah daerah menghadapi masalah yang sama menjelang pilkada, yaitu keterbatasan dana untuk proses demokrasi di daerah tersebut. Oleh karena itu, menyasati keterbatasan dana APBD, pemda-pemda tersebut membentuk dana cadangan 2 atau tiga tahun sebelum pelaksanaan pemilu Kepala Daerah.

Tidak semua pembentukan dana cadangan dikhususkan bagi pendanaan pilkada. Beberapa tujuan pembentukan dana cadangan yang pernah dianggarkan beberapa pemda, seperti pada tabel 2, diperuntukkan bagi penyertaan modal pada suatu perusahaan, memperlancar pemungutan Pajak

Bumi dan Bangunan Perkotaan dan Perdesaan (PBB- P2) pasca pengalihan, penyelenggaraan pekan olah raga provinsi, dan lain-lain.

Pembentukan Dana Cadangan Pemilu Kabupaten Bandung Pemerintah Kabupaten Bandung, misalnya, akan menggelar pemilihan Bupati pada tahun 2015 dan diperkirakan memerlukan dana sekitar 60 milyar atau sebesar 2,2% dari total APBD tahun 2012. Karena jumlahnya yang relatif besar, pemerintah Kabupaten Bandung mengantisipasi besarnya dana pelaksanaan pilkada tersebut dengan membentuk dana cadangan selama 4 tahun berturut-turut mulai tahun anggaran 2012 sampai dengan 2015 melalui Perda No. 5 Tahun 2012. Dana cadangan yang disepakati Rp 60.000.000.000 yang dialokasikan dalam APBD tahun 2012 sampai dengan 2015 masing-masing Rp 15.000.000.000,-. Dana cadangan tersebut bersumber dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA). Sementara itu, dana cadangan yang terbentuk, sebelum digunakan, akan ditempatkan pada instrumen investasi berupa deposito, SBI, Surat Perbendaharaan Negara (SPN), SUN, dan surat berharga lainnya yang dijamin pemerintah. Dengan demikian, Pemerintah Kabupaten Bandung berharap pada pelaksanaan pilkada nanti tidak terdapat lagi masalah pendanaan karena sudah dicadangkan dengan cukup memadai pada APBD tahun-tahun sebelum pilkada. (Sumber: Perda Kabupaten Bandung No. 5 Tahun 2012).

### 5.3.5 PENGELOLAAN DANA CADANGAN

Penempatan dana cadangan pada rekening tersendiri tidaklah dimaksudkan untuk menyimpan dana tersebut tanpa menghasilkan pendapatan atau hanya memperoleh pendapatan yang sangat rendah. Akan tetapi pengelola dana tersebut dalam hal ini PPKD dapat mengoptimalkan pemanfaatan dana cadangan tersebut dengan risiko yang rendah.

Sebagai pejabat pengelola keuangan, PPKD dapat mengelola dana yang disisihkan selama periode penyesuaian sampai sebelum digunakan dengan menempatkan pada portofolio yang mempunyai risiko yang rendah (*low risk*) dan dengan imbal hasil tetap (*fixed return*). Semua imbal hasil atas penempatan dana cadangan tersebut baik berupa bunga, kupon obligasi, atau hasil investasi lainnya harus ditampung dalam rekening dana cadangan dan menambah saldo dana cadangan. Dengan demikian, saldo dana cadangan akan terus bertambah dan dapat dipastikan, jika dikelola dengan baik, saldo akhir dana cadangan sebelum digunakan akan melebihi jumlah kebutuhan dana kegiatan yang ditentukan dalam perda yang bersangkutan.

Atau jumlah dana yang disisihkan lebih rendah dari kebutuhan pembentukan dana cadangan. Kekurangan dana yang disisihkan akan ditutupi dengan imbal hasil (pendapatan bunga, dividen, atau hasil investasi lainnya) selama periode penyesihan sehingga pada akhir periode penyesihan jumlah dana yang terkumpul sama dengan kebutuhan dana cadangan (program/kegiatan yang akan dilaksanakan).

Pengelolaan dana cadangan memang dihadapkan pada banyak pilihan instrumen investasi dengan berbagai kombinasi risiko (*risk*) dan imbal hasil (*return*). Investasi yang berisiko tinggi tentu akan memberikan imbal hasil yang tinggi pula.

Sebaliknya, investasi dengan risiko yang rendah akan menghasilkan pendapatan yang rendah pula. Namun demikian, untuk mengurangi potensi munculnya motif-motif spekulasi dalam menempatkan dana cadangan, peraturan perundang-undangan secara tegas memerintahkan pengelola dana cadangan untuk memilih portofolio dengan risiko rendah dan imbal hasil tetap (PP 58/2005 pasal 123). Hal ini dimaksudkan agar dana untuk tujuan tertentu tersebut terjamin ketersediaannya dan proyek atau kegiatan yang memerlukan dana besar terkait dapat dilaksanakan sebagaimana yang telah direncanakan.

Meskipun dalam penjelasan pasal 77 ayat (2) UU No. 33 Tahun 2004 portofolio investasi untuk dana cadangan hanya dicontohkan deposito bank pemerintah, dalam praktiknya beberapa pemda yang membentuk dana cadangan menempatkan untuk sementara dana pada beberapa surat berharga yang sangat likuid dan aman, di antaranya deposito bank BUMN, Surat Perbendaharaan Pemerintah (SPN), SBI, dan SUN. Portofolio tersebut selain memberikan hasil yang tetap dan risiko relatif kecil juga sangat likuid. Sebagai contoh, deposito dapat dicairkan kapan saja sesuai jangka waktu yang dipilih.

Keharusan penempatan dana cadangan pada instrumen investasi yang diterbitkan oleh pemerintah dan bank BUMN sangat logis, karena surat-surat berharga tersebut mempunyai tingkat risiko sangat kecil atau hampir tak berisiko sama sekali.

Kita selalu meyakini bahwa pemerintah akan mampu membayar semua kewajiban terkait dengan surat utang yang diterbitkannya. Begitu juga dengan bank BUMN, eksistensi dari perusahaan negara ini diyakini akan dipertahankan sekuat tenaga oleh pemerintah, sehingga risiko *default* atau gagal bayar sangat kecil. Hal ini tercermin dari pengalaman krisis ekonomi moneter 1997.

### 5.3.6 OPTIMALISASI PEMANFAATAN DANA CADANGAN

Selama proses pembentukan dana cadangan perlu dilakukan pemanfaatan optimal atas dana yang disisihkan sehingga bisa lebih berdaya guna. Pengelolaan dana cadangan yang dikelola dengan baik selama masa "pengumpulan" sampai saat dinilai *cukup* untuk digunakan dapat lebih *produktif*. Dalam hal ini, kebijakan harus diarahkan pada upaya memberdayakan "*idle money*" dalam bentuk dana cadangan.

dalam proses penganggaran dalam APBD jarang sekali dijumpai mempertimbangkan unsur nilai waktu dari uang (*time value of money*) karena mungkin pengaruhnya tidak signifikan terhadap realisasi belanja maupun pendapatan, mengingat, baik belanja maupun pendapatan yang dianggarkan hanya dalam satu tahun anggaran saja. Akan tetapi, jika kita kaitkan dengan dana cadangan yang pembentukannya dilaksanakan beberapa tahun berturut-turut, maka sebaiknya perencanaan keuangan daerah juga mempertimbangkan *time value of money* dalam menentukan besaran dana yang akan dialokasikan setiap tahunnya untuk pembentukan dana cadangan tersebut.

*Time value of money* merupakan konsep yang menyatakan bahwa nilai uang hari ini akan lebih berharga dibandingkan nilai uang dengan nominal yang sama pada masa yang akan datang. Nilai uang, dalam hal ini, sangat ditentukan oleh waktu.

Sebagai contoh, sepuluh tahun lalu dengan hanya Rp 2.000 dapat membeli sepiring nasi lengkap dengan lauknya yang memenuhi kriteria empat sehat lima sempurna, tetapi hari ini dengan nominal uang yang sama kita mungkin hanya akan mendapat sebungkus nasi putih saja. Ini menunjukkan uang Rp. 2.000 sepuluh tahun yang lalu jauh lebih berharga atau bernilai dibandingkan dengan uang Rp. 2.000 saat ini. Dengan pemikiran yang sama, kebutuhan dana sebesar Rp 60 milyar untuk membiayai pilkada Kabupaten Bandung tersebut tahun 2015 atau 4 tahun sejak dibentuk dana cadangannya nilainya akan kurang dari Rp 60 milyar. Oleh karenasifatnya yang *multi years*, perhitungan besaran dana cadangan yang akan dialokasikan untuk setiap tahunnya seyogyanya dilakukan dengan mempertimbangkan konsep nilai waktu uang tersebut. Dengan melakukan hal itu, maka penganggaran dana cadangan akan lebih efisien. Untuk melihat pengaruh dari *time value of money* dalam penganggaran dana cadangan, akan diilustrasikan melalui pembentukan dana cadangan khusus untuk pelunasan kembali obligasi atau pinjaman jangka panjang atau yang sering di sebut *sinking fund*.

### 5.3.7 ILUSTRASI PEMBENTUKAN SINKING FUND

Pemerintah Daerah Kota XYZ berencana untuk pembangunan jalan tol yang diperkirakan memerlukan biaya Rp 100 milyar. Untuk memenuhi kebutuhan dana tersebut pemkot XYZ berencana untuk obligasi daerah (*municipa bond*) yang jatuh tempo dalam waktu 10 tahun dengan kupon 10% pertahun dan dibayarkan smesteran.

Untuk menjamin ketersediaan dana pelunasan obligasi tersebut, Pemkot XYZ dan DPRD-nya sepakat untuk menyisihkan SiLPA untuk membentuk dana cadangan yang akan dilakukan setiap tahun selama 10 tahun. Dana cadangan tersebut akan dikelola dalam rekening khusus dan ditempatkan dalam deposito Bank ABC (bank BUMN) dengan bunga 5% per tahun. Kontrak Deposito tersebut selama 6 bulan dan otomatis di perpanjang jika tidak dicairkan.

#### Permasalahan:

- berapa dana yang diperlukan untuk dialokasikan dalam APBD per tahun (*Present Value of an Ordinary Annuity/present value* untuk jumlah yang harus dibayarkan setiap akhir tahun)
- berapa dana cadangan yang diperlukan untuk melunasi obligasi saat jatuh tempo (*present value*)?

Dari permasalahan di atas, kita dapat mengidentifikasi bahwa kebutuhan dana Rp 100 milyar merupakan nilai masa datang (*future value*) karena hakikatnya akan dibayarkan pada akhir tahun ke-10 nanti, sementara yang akan dihitung adalah nilai sekarang (*present value*) dari jumlah yang akan dibayarkan pada akhir tahun ke-10 tersebut dan nilai sekarang dari alokasi APBD tiap tahun atau *present value of an ordinary annuity* (diasumsikan dilakukan pada akhir tahun).

Pada kasus ini kita hanya menghitung nilai sekarang dari jumlah yang akan jatuh tempo pada akhir tahun ke-10, sementara untuk tujuan penyederhanaan perhitungan kebutuhan dana untuk pembayaran kuponnya tidak dimasukkan dalam perhitungan ini. Data yang kita perlukan sudah kita ketahui yaitu:

- a. *Future value* dana cadangan akan sama dengan nominal obligasi = Rp 100 milyar
- b. Jangka waktu pembentukan sama dengan jangka waktu jatuh tempo (*Maturity date*) obligasi = 10 tahun
- c. Hasil yang diharapkan (*yield*) sama dengan bunga deposito, yaitu 5% per tahun.

**1. Langkah pertama:**

Membuat kerangka waktu (*time frame*) penempatan dana cadangan yang akan kita hitung besarnya.

**2. Langkah kedua:**

Menghitung besarnya dana yang harus dialokasikan setiap tahun dengan menggunakan bantuan program excel, terutama dengan fungsi financial PMT (*payment*).

Dari hasil perhitungan dengan menggunakan fungsi PMT tersebut kita memperoleh besaran pengalokasian dana cadangan per tahun adalah Rp 7.950.457.497.

**3. Langkah ketiga:**

Berdasarkan hasil perhitungan tersebut kita dapat menyusun jadwal penempatan dana cadangan secara lengkap.

Dengan perencanaan menggunakan konsep *sinking fund* tersebut, penerbitan obligasi senilai Rp. 100 milyar dapat ditutupi dengan hanya mencadangkan dana APBD tiap tahunnya sebesar Rp. 7.950.457.497 selama 10 tahun dengan total Rp. 79.504.574.970 dan memperoleh imbal hasil dengan total Rp. 20.495.425.034.

(Sumber: Diktat Perencanaan dan Penganggaran Kementerian Keuangan 2013)

**5.3.8 PENCAIRAN DANA CADANGAN**

Setelah jumlah dana cadangan mencukupi sesuai perda yang mengaturnya untuk membiayai program/kegiatan yang telah ditetapkan di dalam tujuan pembentukan dana cadangan maka dana cadangan tersebut siap untuk digunakan.

Penggunaan dana cadangan tersebut untuk membiayai Program/kegiatan pada prinsipnya diperlakukan sama dengan program/kegiatan lainnya. Proses perencanaannya dimulai dengan mencantumkan nama program/kegiatan dalam rencana kerja (Renja), RKPD, RKA SKPD, lalu dicantumkan dalam PPAS dan RAPBD, dan akhirnya ditetapkan dalam Perda APBD. Kemudian setelah Perda APBD ditetapkan, maka SKPD membuat DPA dan Anggaran Kas SKPD yang memuat rencana pelaksanaan dan pencairan dana untuk program/kegiatan yang nantinya akan didanai dari APBD (dana cadangan). Namun, SKPD tidak perlu mencantumkan sumber pendanaannya dari dana cadangan.

## 5.4 INVESTASI DAERAH

### 5.4.1 DASAR HUKUM INVESTASI DAERAH

Dasar hukum dalam pelaksanaan investasi dan kerja sama pemerintah daerah antara lain:

1. UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
2. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
3. UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
4. UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah
5. PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah
6. PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
7. PP No. 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah
8. PP No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah
9. PP No. 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah
10. Permendagri No. 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerjasama Daerah

### 5.4.2 DEFINISI INVESTASI

Ada beberapa definisi terkait investasi, menurut beberapa ahli ekonomi, investasi adalah komitmen sejumlah dana saat ini sampai periode waktu tertentu, untuk menghasilkan pengembalian di akhir periode sebagai kompensasi atas penundaan konsumsi selama dana tersebut ditempatkan (Reilly dan Brown, 2001). Sedangkan Sharpe (1987) mendefinisikan investasi adalah, suatu pengorbanan harta pada saat ini, untuk mendapatkan harta pada masa yang akan datang.

dalam perhitungan pendapatan nasional, menurut Sukirno (1994), investasi meliputi seluruh nilai pembelian pengusaha atas barang-barang modal dan pembelanjaan untuk mendirikan industri-industri, pengeluaran masyarakat untuk mendirikan rumah-rumah dan tempat tinggal, penambahan dalam nilai stok barang-barang berupa bahan mentah, barang yang belum selesai di proses dan barang jadi.

Dalam kaitannya dengan perusahaan, Investasi merupakan pengeluaran perusahaan secara keseluruhan yang mencakup pengeluaran untuk membeli bahan baku/material, mesin-mesin dan peralatan pabrik serta semua modal

lain yang di perlukan dalam proses produksi. Pengeluaran untuk keperluan bangunan kantor, pabrik tempat tinggal karyawan dan bangunan kontruksi lainnya. Perubahan nilai stok atau barang cadangan sebagai akibat dari perubahan jumlah dan harga (Deliarnov, 1995).

Dalam pengertian yang lebih luas yang dikaitkan dengan perkembangan pasar modal sekarang, definisi Investasi adalah setiap kegiatan yang hendak menanamkan uang dengan aman (Simarmata, 1984). Pada dasarnya investasi merupakan penundaan konsumsi atas sejumlah dana yang dilakukan pada saat ini untuk digunakan dalam produksi atau ditanam dalam bidang tertentu selama suatu periode waktu, dengan tujuan memperoleh keuntungan yang akan diterima di masa mendatang. Contohnya, seorang investor membeli saham pada saat ini dengan perkiraan di masa yang akan datang akan memperoleh keuntungan atau manfaat yang lebih besar melalui penerimaan dividen atau kenaikan harga saham (*capital gain*). Keuntungan ini merupakan imbalan atas waktu dan risiko yang terkait dengan investasi, akibat ketidakpastian aliran dana pada masa yang akan datang.

Sementara itu, berdasarkan peraturan perundang-undangan pengertian investasi antara lain:

*“Investasi adalah penggunaan aset untuk memperoleh manfaat ekonomis, seperti bunga, dividen, royalti, manfaat sosial dan/atau manfaat lainnya sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.”* (PP 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah)

Peraturan lainnya yakni Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah mendefinisikan Investasi Pemerintah sebagai penempatan sejumlah dana dan/atau barang dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan Investasi Langsung untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Pasal 30 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.1 Tahun 2008 menyebutkan bahwa ketentuan atas peraturan pemerintah ini berlaku mutatis mutandis terhadap pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah sehingga pengelolaan Investasi daerah dapat mengacu pada peraturan ini.

### 5.4.3 BENTUK INVESTASI DAERAH

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 menggolongkan investasi daerah berdasarkan jangka waktunya sebagai berikut.

- a. Investasi Jangka Pendek, merupakan investasi yang dapat segera diperjualbelikan/dicairkan, ditujukan dalam rangka manajemen kas dan berisiko rendah serta dimiliki selama kurang dari 12 (duabelas) bulan.

Contoh:

Pemda membeli deposito berjangka maksimal 12 (dua belas) bulan, dan pembelian SUN, SBI atau SPN.

- b. Investasi Jangka Panjang, yaitu investasi yang dimaksudkan untuk dimiliki lebih dari 12 (dua belas) bulan. Investasi jangka panjang terdiri dari:

- Investasi permanen: investasi yang dimaksudkan untuk dimiliki secara berkelanjutan tanpa ada niat untuk diperjualbelikan atau tidak ditarik kembali.

Contohnya antara lain: kerjasama daerah dengan pihak ketiga dalam bentuk penggunausahaan/pemanfaatan aset daerah, penyertaan modal daerah pada BUMD dan/atau Badan Usaha lainnya maupun investasi permanen lainnya yang dimiliki pemerintah daerah untuk menghasilkan pendapatan atau meningkatkan pelayanan kepada masyarakat

- Investasi non permanen: investasi yang dimaksudkan untuk dimiliki secara tidak berkelanjutan atau ada niat untuk diperjualbelikan atau ditarik kembali, contohnya pembelian obligasi, surat utang jangka panjang, bantuan modal kerja, dana bergulir, fasilitas pendanaan kepada usaha mikro dan menengah.

Berdasarkan jenis, investasi Daerah terdiri dari dua jenis, yaitu:

**a. Investasi Surat Berharga**

Investasi surat berharga terdiri dari:

- Pembelian Saham
- Pembelian Surat Utang berupa Surat Utang Negara yang terdiri atas SPN dan Obligasi

**b. Investasi Langsung**

Investasi langsung terdiri dari:

- Penyertaan Modal

Penyertaan modal adalah investasi Pemerintah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan, termasuk pendirian

Perseroan Terbatas dan/atau pengambilalihan Perseroan Terbatas.

- Pemberian Pinjaman

Pemberian pinjaman adalah bentuk Investasi Pemerintah pada Badan Usaha, Badan Layanan Umum (BLU), Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, dan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dengan hak memperoleh pengembalian berupa pokok pinjaman, bunga, dan/atau biaya lainnya.

Pengkategorisasian ini berdasarkan Peraturan Pemerintah No.1 Tahun 2008.

#### **5.4.4 SUMBER DANA INVESTASI DAERAH**

Sumber dana Investasi Daerah sebagaimana Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2008, dapat berasal dari:

- Surplus Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
- Keuntungan investasi terdahulu
- Sumber-sumber lainnya yang sah

Penggunaan surplus APBD untuk investasi daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda).

#### **5.4.5 PENGELOLAAN INVESTASI DAERAH**

Pengelolaan keuangan Investasi Daerah adalah sebagai berikut.

##### **a. Penganggaran**

Investasi pemerintah daerah dianggarkan dalam pengeluaran pembiayaan, sementara untuk divestasi pemerintah daerah dianggarkan dalam penerimaan pembiayaan pada jenis hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan - Penerimaan dari hasil atas investasi pemerintah daerah dianggarkan dalam kelompok pendapatan asli daerah pada jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Investasi daerah jangka pendek dalam bentuk deposito pada bank umum dianggarkan dalam pengeluaran pembiayaan pada jenis penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah, sementara pendapatan bunga atas deposito pada bank umum dianggarkan dalam kelompok pendapatan asli daerah pada jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Pengelolaan anggaran investasi daerah dilakukan oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) dan semua penerimaan dan pengeluaran pembiayaan daerah dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah (RKUD).

**b. Pelaksanaan**

Penyertaan modal Pemda dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda tentang penyertaan modal daerah berkenaan. Dalam perkembangan usaha dan investasi bila diperlukan penambahan penyertaan modal dilakukan melalui mekanisme pembahasan APBD dan ditetapkan dalam Perda APBD tahun anggaran berkenaan di mana pertimbangan maupun jumlah penyertaan modalnya ditambahkan dalam diktum/pasal tertentu pada Perda APBD dimaksud.

Pelaksanaan pengeluaran pembiayaan penyertaan modal pemerintah daerah dilakukan berdasarkan SPM yang diterbitkan oleh PPKD - Uang milik pemerintahan daerah yang sementara belum digunakan dapat didepositokan dan/atau diinvestasikan dalam investasi jangka pendek sepanjang tidak mengganggu likuiditas keuangan daerah.

**c. Pelaporan**

PPKD menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, utang, dan ekuitas dana, termasuk transaksi pembiayaan dan perhitungannya.

PPKD menyusun laporan keuangan Pemda yang terdiri dari LRA, Neraca, Laporan Arus Kas, Catatan Atas Laporan Keuangan berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah. Laporan keuangan tersebut dilampiri dengan laporan ikhtisar laporan keuangan BUMD.

## **5.5 KERJASAMA PEMERINTAH DAERAH**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, Pemda dapat bekerja sama dengan Pemda lain dan pihak ketiga dalam rangka penyediaan layanan umum, kesejahteraan masyarakat, dan peningkatan PAD. Pihak ketiga yang dapat melakukan kerjasama dengan Pemda antara lain Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian atau sebutan lain, perusahaan swasta yang berbadan hukum, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi, Yayasan, dan lembaga di dalam negeri lainnya yang berbadan hukum.

Kerjasama yang dilakukan oleh Pemda meliputi seluruh urusan yang menjadi kewenangan daerah, aset daerah, potensi daerah, dan penyediaan

layanan umum. Kerjasama tersebut dituangkan dalam bentuk perjanjian kerjasama dengan memerhatikan prinsip efisiensi, efektivitas, sinergi, saling menguntungkan, kesepakatan bersama, itikad baik, mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, persamaan kedudukan, transparansi, keadilan serta kepastian hukum.

Dalam rangka pelaksanaan kerjasama daerah, Gubernur atau Bupati/walikota membentuk Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah (TKKSD) untuk membantu Kepala Daerah menyiapkan kerja sama daerah. Struktur TKKSD terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris, Anggota tetap dan Anggota tidak tetap. TKKSD beranggotakan perangkat daerah yang terkait dengan pelaksanaan kerjasama yang akan dilakukan oleh daerah. Kerja sama daerah yang membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan masyarakat serta anggarannya belum tersedia dalam APBD tahun anggaran berjalan harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pelaksanaan kerja sama Pemerintah Daerah, terdapat beberapa bentuk/model kerja sama yang dapat dilakukan, yaitu:

**a. Bentuk/Model Kerja Sama Antar Daerah.**

1. Kerja Sama Pelayanan Bersama adalah kerja sama antar daerah untuk memberikan pelayanan bersama kepada masyarakat yang bertempat tinggal di wilayah yang merupakan yurisdiksi dari daerah yang bekerjasama, untuk membangun fasilitas dan memberikan pelayanan bersama.
2. Kerja Sama Pelayanan Antar Daerah adalah kerja sama antar daerah untuk memberikan pelayanan tertentu bagi suatu wilayah masyarakat yang merupakan yurisdiksi daerah yang bekerjasama, dengan kewajiban bagi daerah yang menerima pelayanan untuk memberikan suatu kompensasi tertentu kepada daerah yang memberikan pelayanan.
3. Kerja Sama Pengembangan Sumber daya Manusia adalah kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kapasitas sumber daya manusia dan kualitas pelayanannya melalui alih pengetahuan dan pengalaman, dengan kewajiban bagi daerah yang menerima pelayanan untuk memberikan suatu kompensasi tertentu kepada daerah yang memberikan pelayanan.
4. Kerja Sama Pelayanan dengan pembayaran Retribusi adalah kerja sama antar daerah untuk memberikan pelayanan publik tertentu dengan membayar retribusi atas jasa pelayanan.

5. Kerja Sama Perencanaan dan Pengurusan adalah kerja sama antar daerah untuk mengembangkan dan/atau meningkatkan layanan publik tertentu, dengan mana mereka menyepakati rencana dan programnya, tetapi melaksanakan sendiri-sendiri rencana dan program yang berkaitan dengan yurisdiksi masing-masing;  
Kerja sama tersebut membagi kepemilikan dan tanggung jawab atas program dan kontrol atas implementasinya.
6. Kerja Sama Pembelian Penyediaan Pelayanan adalah kerja sama antar daerah untuk menyediakan layanan kepada daerah lain dengan pembayaran sesuai dengan perjanjian.
7. Kerja Sama Pertukaran Layanan adalah kerja sama antar daerah melalui suatu mekanisme pertukaran layanan (imbal layan).
8. Kerja Sama Pemanfaatan Peralatan adalah kerja sama antar daerah untuk pengadaan/penyediaan peralatan yang bisa digunakan bersama.
9. Kerja Sama Kebijakan dan Pengaturan adalah kerja sama antar daerah untuk menselaraskan kebijakan dan pengaturan terkait dengan suatu urusan atau layanan umum tertentu.

Adapun contoh proyek kerjasama antar daerah:

- a. Kerjasama regional level provinsi, contoh: Badan Kerjasama Pembangunan (BKSP) JABODETABEKJUR, Badan Kerjasama Regional Sulawesi (BKRS).
  - b. Kerjasama antar kab/kota, contoh: Sekretariat Bersama KARTAMANTUL (Kab Sleman, Kota Yogyakarta dan Kab Bantul), Badan Kerjasama Antar Daerah (BKAD) SUBOSUKA WONOSERATEN (Kota Surakarta, Kab Boyolali, Kab Sukoharjo, Kab. Karanganyar, Kab. Wonogiri, Kab Sragen dan Kab Klaten).
  - c. Kerjasama dalam bentuk Asosisasi, contoh: APKASI (Asosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI).
- b. Bentuk/Model Kerja Sama Pemerintah Daerah dengan Kementerian/Lembaga:**
1. Kerja Sama Kebijakan dan Pengaturan, yaitu kerja sama daerah dengan Kementerian/Lembaga untuk merumuskan tujuan bersama berkaitan dengan suatu urusan atau layanan umum tertentu yang dilakukan dengan menselaraskan kebijakan, rencana strategis,

peraturan untuk mendukung pelaksanaannya, serta upaya implementasinya.

2. Kerja Sama Pengembangan Sumber daya Manusia dan Teknologi, yaitu kerja sama daerah dengan Kementerian/Lembaga untuk meningkatkan kapasitas SDM dan kualitas pelayanannya melalui alih pengetahuan, pengalaman dan teknologi dengan suatu kompensasi tertentu.
3. Kerjasama Perencanaan dan Pengurusan, yaitu kerja sama daerah dengan Kementerian/Lembaga tertentu, dengan mana mereka menyepakati rencana dan programnya, tetapi melaksanakan sendiri sendiri rencana dan program yang berkait dengan kewenangannya masing-masing.

**c. Bentuk/Model Kerja Sama Pemerintah Daerah dengan badan hukum:**

1. Kontrak Pelayanan
2. Kontrak Operasional/Pemeliharaan Pemerintah daerah mengontrakkan kepada badan usaha untuk mengoperasikan/memelihara suatu fasilitas pelayanan publik.

Kontrak Kelola Pemerintah daerah mengontrakkan kepada badan hukum untuk mengelola suatu sarana/prasarana yang dimiliki Pemerintah Daerah.

Kontrak Sewa Badan hukum menyewakan suatu fasilitas infrastruktur tertentu atas dasar kontrak kepada Pemerintah Daerah untuk dioperasikan dan dipelihara oleh pemerintah daerah selama jangka waktu tertentu - Kontrak Konsesi Badan hukum diberi hak konsesi atau tanggung jawab untuk menyediakan jasa pengelolaan atas sebagian atau seluruh system infrastruktur tertentu, termasuk pengoperasian dan pemeliharaan fasilitas serta pemberian layanan kepada masyarakat dan penyediaan modal kerjanya.

**3. Kontrak Bangun**

Kontrak Bangun Guna Serah Badan usaha memperoleh hak untuk mendanai dan membangun suatu fasilitas/infrastruktur, yang kemudian dilanjutkan dengan pengelolaannya dan dapat menarik iuran selama jangka waktu tertentu untuk memperoleh pengembalian modal investasi dan keuntungan yang wajar. Setelah jangka waktu itu berakhir badan usaha menyerahkan kepemilikannya kepada pemerintah daerah.

#### **4. Kontrak Bangun Serah Guna**

Badan usaha bertanggung jawab untuk membangun infrastruktur/fasilitas, termasuk membiayainya dan setelah selesai pembangunannya lalu infrastruktur/fasilitas tersebut diserahkan penguasaan dan kepemilikannya kepada Pemerintah Daerah.

Selanjutnya, Pemerintah daerah menyerahkan kembali kepada badan usaha untuk dikelola selama waktu tertentu untuk pengembalian modal investasinya serta memperoleh keuntungan yang wajar.

Kontrak Bangun Sewa Serah Badan hukum diberi tanggung jawab untuk membangun infrastruktur termasuk membiayainya. Pemerintah daerah kemudian menyewa infrastruktur tersebut melalui perjanjian sewa beli kepada badan hukum selama jangka waktu tertentu dan setelah jangka waktu kontrak berakhir, maka pemerintah menerima penguasaan dan kepemilikan infrastruktur tersebut.

#### **5. Kontrak Rehabilitasi**

Kontrak Rehabilitasi Kelola dan Serah Pemerintah daerah mengontrakkan kepada badan hukum untuk memperbaiki suatu fasilitas publik yang ada, kemudian badan usaha mengelolanya dalam waktu tertentu sesuai dengan perjanjian selanjutnya diserahkan kembali kepada pemerintah apabila badan usaha tersebut telah memperoleh pengembalian modal dan profit pada tingkat yang wajar.

Kontrak Bangun Tambah Kelola dan Serah Badan hukum diberi hak atas dasar kontrak dengan pemerintah daerah untuk menambah suatu fasilitas tertentu pada fasilitas publik yang ada. Kemudian badan hukum diberikan hak untuk mengelola bangunan tambahan sampai badan hukum dapat memperoleh pengembalian modal dan profit pada tingkat yang wajar.

#### **6. Kontrak Patungan**

Pemerintah Daerah bersama-sama badan usaha membentuk suatu badan hukum patungan dalam bentuk perseroan untuk membangun atau /dan mengelola suatu aset yang dimiliki oleh perusahaan patungan tersebut, termasuk segala kegiatan yang menjadi lingkup usaha perusahaan patungan.

Adapun contoh proyek kerjasama pemerintah daerah dengan badan hukum (swasta) Proyek Instalasi Air Minum Sepatan, yang merupakan kerjasama antara Pemda Kabupaten Tangerang dengan PT Aetra Air Tangerang.

- **Contoh Pembiayaan Daerah**

Pemerintah Kota Amanah merupakan daerah yang mengalami perkembangan sangat pesat, terutama dalam pembangunan infrastruktur. Berbagai sarana dan prasarana publik dibangun mulai dari pendidikan, jalan, pasar, sampai sarana rekreasi. Keberhasilan pembangunan ini tidak lepas dari kepiawaian sang Kepala Daerah dalam menggali potensi pendanaan.

Berdasarkan data APBD Pemerintah Kota Amanah dapat terlihat bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) nya terus mengalami peningkatan sebagaimana Peningkatan PAD yang dialami Pemerintah Kota Amanah tentunya berkat kemampuan daerah tersebut dalam mengoptimalkan potensi penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah. Pemerintah Kota Amanah selama ini banyak mengalokasikan belanja pemerintah untuk sektor-sektor yang dapat memacu pertumbuhan ekonomi. Dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi maka diharapkan potensi penerimaan pajak juga akan meningkat.

Berkat keberhasilannya dalam memajukan daerah tersebut, sang Kepala Daerah tersebut terpilih kembali untuk memimpin daerah untuk yang kedua kalinya. Dalam periode masa jabatan kedua ini Kepala Daerah lebih memprioritaskan untuk melakukan pembangunan di sektor-sektor yang menjadi prioritas sudah ditetapkan dalam RPJMD, yang meliputi:

1. Infrastruktur Darat yang meliputi jalan tol, pembangunan *fly over*, reaktivasi dan revitalisasi jalur kereta api, pembangunan jalur kereta api, dan pembangunan terminal;
2. Infrastruktur Udara dengan mengembangkan dan membangun Bandara Internasional;
3. Infrastruktur Laut dengan mengembangkan dan membangun pelabuhan laut;
4. Infrastruktur Sumber Daya Air dengan membangun bendungan dan Waduk;
5. Infrastruktur Pemukiman dengan mengembangkan kawasan permukiman, pengolahan persampahan dan air limbah, serta

penyediaan air bersih di permukiman perkotaan. Untuk permukiman perdesaan dilaksanakan dengan membangun infrastruktur dasar permukiman;

6. Infrastruktur Energi dengan membangun pembangkit tenaga listrik dan pengembangan sumber energi listrik; serta
7. Infrastruktur Kesehatan.

Pembangunan infrastruktur tersebut diharapkan dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan dapat memacu pertumbuhan ekonomi.

Namundemikian, untuk membangun proyek-proyek tersebut dibutuhkan pendanaan yang tidak sedikit, sementara itu kemampuan keuangan Pemerintah Kota Amanah sangat terbatas. Salah satu alternatif untuk mengatasi berbagai keterbatasan pembiayaan pembangunan tersebut Pemerintah Kota Amanah berencana melakukan pinjaman daerah.

Pinjaman untuk menutup defisit tersebut diperkirakan sebesar sebesar Rp 60.000.000.000,00 guna membangun rumah sakit. Saat ini sudah dilakukan penjangjagan terhadap sumber-sumber pinjaman antara lain melalui Bank Pembangunan Daerah, Bank Mandiri, BNI dan Pusat Investasi Pemerintah.

Untuk memperlancar proses pinjaman tersebut, saat ini Pemerintah Kota Amanah telah melakukan lobby kepada pimpinan DPRD, guna menjelaskan betapa pentingnya keberadaan rumah sakit di masa mendatang.

Untuk menjamin bahwa pinjaman tersebut tidak akan membebani kepala daerah berikutnya, karena harus ikut menanggung beban pengembalian pinjaman tersebut maka pinjaman tersebut akan dilunasi selama dua tahun dalam periode pemerintahan kepala daerah ini. Selain itu untuk melihat apakah kondisi keuangan daerah mampu mengembalikan pinjaman tersebut, sebelum melakukan pinjaman, Pemerintah Kota Amanah perlu terlebih dahulu melakukan analisis atas kelayakan pinjaman daerah dan kemampuan keuangan Pemerintah Kota Amanah untuk mengembalikan pinjaman tersebut. Analisis tersebut bertujuan untuk:

- a. Mengetahui kemampuan keuangan dalam melakukan pinjaman daerah sebagai salah satu alternatif sumber pembiayaan untuk pembangunan.

- b. Menentukan besarnya pinjaman yang layak dilakukan.
- c. Sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan di lingkungan Pemerintah Kota Amanah.
- d. Sebagai bahan masukan dan informasi dalam memberi arah atau alternative kebijakan yang berkaitan dengan pelaksanaan pinjaman daerah.

Untuk melakukan pinjaman daerah, Pemerintah Kota Amanah harus memenuhi beberapa persyaratan pinjaman daerah sebagaimana diatur dalam PP No. 30/2011 tentang Pinjaman Daerah, yaitu:

- a. Jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya
- b. Memenuhi rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman (DSCR) yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- c. Persyaratan lain yang ditetapkan oleh calon pemberi pinjaman
- d. Tidak mempunyai tunggakan Pinjaman kepada Pemerintah, apabila Pinjaman Daerah yang akan diajukan bersumber dari Pemerintah,
- e. Mendapat persetujuan DPRD untuk pinjaman Jangka Menengah dan Panjang.

Untuk keperluan membuat analisis tersebut di atas, berikut ini dilampirkan data:

1. Realisasi APBD 3 tahun terakhir (APBD TA 2009- 2011); dan
2. APBD TA 2012

## **5.6 ANALISIS PINJAMAN BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NO. 30 TAHUN 2011**

### **a. Penggunaan Pinjaman**

Berdasarkan ketentuan pasal 14 PP 30 Tahun 2011, Pinjaman jangka panjang digunakan untuk membiayai kegiatan investasi prasarana dan/atau sarana dalam rangka penyediaan pelayanan publik baik yang menghasilkan penerimaan langsung berupa pendapatan APBD maupun penerimaan tidak langsung berupa penghematan terhadap belanja APBD yang seharusnya dikeluarkan jika kegiatan tersebut tidak dilakukan.

dengan demikian pinjaman untuk pembangunan rumah sakit termasuk dalam kegiatan yang boleh dibiayai dari pinjaman jangka panjang, karena

pembangunan rumah sakit akan menghasilkan penerimaan bagi APBD Pemerintah Kota Amanah. Dalam pinjaman jangka panjang, pengembaliannya seharusnya dapat melebihi sisa masa jabatan kepala daerah, namun demikian keinginan kepala daerah untuk menyelesaikan pinjaman dalam masa jabatannya dapat dilakukan sepanjang kondisi kemampuan keuangan daerah memungkinkan.

**b. Batas Maksimal Pinjaman**

Sesuai dengan ketentuan pasal 15 PP No. 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah, Jumlah sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya.

- a. Jumlah sisa Pinjaman Daerah adalah jumlah seluruh kewajiban pembayaran kembali pinjaman lama yang belum dibayar, termasuk bunga dan/atau kewajiban lainnya.
- b. Jumlah pinjaman yang akan ditarik adalah jumlah rencana komitmen pinjaman yang diusulkan.
- c. Penerimaan Umum APBD adalah seluruh penerimaan APBD tidak termasuk Dana Alokasi Khusus, Dana Darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang kegunaannya dibatasi untuk mendanai pengeluaran tertentu.

• **Tidak Mempunyai Tunggakan atas Pengembalian Pinjaman yang Berasal dari Pemerintah**

Salah satu syarat pinjaman daerah yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Kota Amanah adalah tidak mempunyai tunggakan pinjaman dari Pemerintah Pusat. Hal ini diperlukan untuk melihat komitmen Pemda dalam melakukan pengelolaan pinjaman daerahnya. Pemerintah Pusat tidak ingin pinjaman yang dilakukan pemda menjadi beban bagi keuangan Pemda dikemudian hari sehingga terjadi *default* atau gagal bayar. Pengelolaan pinjaman daerah harus dilakukan dengan penuh tanggung jawab dengan mengedepankan aspek transparansi dan akuntabilitas. Pembayaran kembali pinjaman daerah yang bersumber dari Pemerintah Pusat merupakan prioritas kewajiban Pemerintah Daerah.

Dalam kasus ini Pemerintah Kota Amanah tidak memiliki pinjaman sebelumnya kepada Pemerintah Pusat, maka rencana pinjaman ini memenuhi syarat untuk diajukan sebagaimana yang diamanatkan pada pasal 15 PP 30 Tahun 2011.

- **Mendapatkan Persetujuan DPRD**

Berdasarkan ketentuan Pasal 15 PP 30 Tahun 2011, pinjaman jangka menengah dan jangka panjang yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah harus memperoleh persetujuan dari DPRD. Proses lobby kepada DPR terkait dengan rencana pinjaman harus segera diintensifkan agar segera diperoleh persetujuan (tertulis) dari DPRD.

Berdasarkan hasil analisis APBD TA 2012 diketahui bahwa APBD Pemerintah Kota Amanah mengalami defisit sebesar 6,36% dari total Sesuai dengan ketentuan PMK No.127/PMK.07/2011 bahwa BatasMaksimal Defisit APBD Tahun Anggaran 2012 untuk masing-masing Daerah ditetapkan sebesar 6% (enam persen) dari perkiraan Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2012. Dalam hal defisit melampaui 6% (enam persen), pemerintah daerah melaporkan rencana pelampauan batas maksimal defisit tersebut kepada Menteri Keuangan. Dalam hal defisit APBD akan dibiayai dari Pinjaman Daerah yang bersumber dari penerusan pinjaman luar negeri, Pemerintah Daerah lain, lembaga keuangan bank, dan lembaga keuangan bukan bank dengan jumlah Pinjaman Daerah melampaui 6% (enam persen) dari perkiraan Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2012, defisit APBD tersebut harus mendapatkan persetujuan dari Menteri Keuangan.

Dengan demikian, karena jumlah defisit Pemerintah Kota Amanah melampaui dari yang telah ditetapkan maka Pemerintah Kota Amanah harus menyampaikan laporan rencana pelampauan batas maksimal deficit APBD kepada Menteri Keuangan. Jika defisit tersebut akan ditutup dengan pinjaman daerah yang bersumber dari perbankan, maka Pemerintah Kota Amanah disamping melaporkan rencana pelampauan batas maksimal deficit tersebut, juga harus menyampaikan permohonan persetujuan tentang pelampauan batas maksimal deficit APBD yang dibiayai dari Pinjaman Daerah kepada Menteri Keuangan.

Sebelum melakukan pinjaman, selain perlu melakukan analisis kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman pemda juga perlu melakukan perhitungan mengenai estimasi jumlah DAU dan/ atau DBH yang akan dipotong jika Pemerintah Kota Amanah menunggak atau mengalami gagal bayar (*default*). Jumlah ini perlu di ketahui agar ketika DAU dan/atau DBH dipotong karena gagal bayar, tidak sampai mengganggu biaya operasional lainnya.

Penghitungan ini dilakukan sesuai dengan ketentuan PMK No.47/PMK.07/2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Tunggakan Pinjaman Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah Melalui Sanksi Pemotongan Dana Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil yang mengatur bahwa, Persentase pemotongan DAU dan/atau DBH per tahun sebagai berikut.

- a. sebesar 20% (dua puluh per seratus) untuk Daerah dengan Kapasitas Fiskal sangat Tinggi.
- b. sebesar 20% (dua puluh per seratus) untuk Daerah dengan Kapasitas Fiskal Tinggi.
- c. sebesar 15% (lima belas per seratus) untuk Daerah dengan Kapasitas Fiskal Sedang.
- d. sebesar 10% (sepuluh per seratus) untuk Daerah dengan Kapasitas Fiskal Rendah.

Indeks kapasitas fiskal daerah Kota Amanah masuk dalam kategori "sedang", sehingga jumlah maksimum DAU dan/atau DBH yang dapat dilakukan pemotongan adalah sebesar maksimal 15% dari jumlah DAU dan DBH yang dialokasikan tiap tahun anggaran. Berdasarkan perhitungan tersebut, maka estimasi besaran maksimum pemotongan DAU dan/atau DBH untuk Pemerintah Kota Amanah yaitu sebesar Rp 95.696.157.

(Sumber: Diktat Perencanaan dan Penganggaran Kementerian Keuangan RI, Tahun 2013).

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas dapat disimpulkan, bahwa pengelolaan dana pinjaman, baik yang bersifat pinjaman jangka pendek dan jangka panjang terlebih dahulu harus dibahas antara Pemerintah Daerah dengan pihak DPRD, setelah mendapatkan kesepakatan dan disetujui oleh pihak DPRD, maka pinjaman daerah baru dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

## **BAB VI**

### **BERBAGAI PERMASALAHAN PADA PENGANGGARAN DAERAH**

#### **6.1 PERMASALAHAN DALAM PENGANGGARAN DAERAH SETELAH ERA REFORMASI KEUANGAN DAERAH**

##### **6.1.1 DUA BELAS PERMASALAHAN DALAM PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DI DAERAH**

- 1. Intervensi hak budget DPRD terlalu kuat** di mana anggota DPRD sering mengusulkan kegiatan-kegiatan yang menyimpang jauh dari usulan masyarakat yang dihasilkan dalam Musrenbang. Jadwal reses DPRD dengan proses Musrenbang yang tidak match misalnya Musrenbang sudah dilakukan, baru DPRD reses mengakibatkan banyak usulan DPRD yang kemudian muncul dan merubah hasil Musrenbang. Intervensi legislatif ini kemungkinan didasari motif politis yakni kepentingan untuk mencari dukungan konstituen sehingga anggota DPRD berperan seperti sinterklas yang membagi-bagi proyek. Selain itu ada kemungkinan juga didasari motif ekonomis yakni membuat proyek untuk mendapatkan tambahan income bagi pribadi atau kelompoknya dengan mengharap bisa intervensi dalam aspek pengadaan barang (*procurement*) atau pelaksanaan kegiatan. Intervensi hak budget ini juga seringkali mengakibatkan pembahasan RAPBD memakan waktu panjang untuk negosiasi antara eksekutif dan legislatif. Salah satu strategi dari pihak eksekutif untuk "menjinakkan" hak budget DPRD ini misalnya dengan memberikan alokasi tertentu untuk DPRD missal dalam penyaluran Bantuan Sosial (Bansos) atau pun pemberian "Dana Aspirasi" yang bisa digunakan oleh anggota DPRD secara fleksibel untuk menjawab permintaan masyarakat.
- 2. Pendekatan partisipatif dalam perencanaan melalui mekanisme musrenbang masih menjadi retorika.** Perencanaan pembangunan

masih didominasi oleh: Kebijakan kepala daerah, hasil reses DPRD dan Program dari SKPD. Kondisi ini berakibat timbulnya akumulasi kekecewaan di tingkat desa dan kecamatan yang sudah memenuhi kewajiban membuat rencana tapi realisasinya sangat minim.

3. **Proses Perencanaan kegiatan yang terpisah dari penganggaran**, hal ini dikarenakan adanya ketidakjelasan informasi besaran anggaran, proses Musrenbang kebanyakan masih bersifat menyusun daftar belanja (*shopping list*) kegiatan. Banyak pihak seringkali membuat usulan sebanyak-banyaknya agar probabilitas usulan yang disetujui juga semakin banyak. Ibarat memasang banyak perangkat, agar banyak sasaran yang terjerat.
4. **Ketersediaan dana yang tidak tepat waktu**. Terpisahnya proses perencanaan dan anggaran ini juga berlanjut pada saat penyediaan anggaran. APBD disahkan pada bulan Desember tahun sebelumnya, tapi dana seringkali lambat tersedia. Bukan hal yang aneh, walau tahun anggaran mulai per 1 Januari tapi sampai bulan Juli-pun anggaran program di tingkat SKPD masih sulit didapatkan.
5. **Breakdown RPIPD ke RPJMD dan RPJMD ke RKPD seringkali tidak nyambung (*match*)**. Ada kecenderungan dokumen RPJP atau pun RPJM/Renstra SKPD seringkali tidak dijadikan acuan secara serius dalam menyusun RKPD/Renja SKPD. Kondisi ini muncul salah satunya disebabkan oleh kualitas tenaga perencana di SKPD yang terbatas kuantitas dan kualitasnya. Dalam beberapa kasus ditemui perencanaan hanya dibuat oleh Pengguna Anggaran dan Bendahara, dan kurang melibatkan staf program sehingga banyak usulan kegiatan yang sifatnya *copy paste* dari kegiatan yang lalu dan tidak visioner.
6. **Kualitas RPIPD, RPJM Daerah dan Renstra SKPD seringkali belum optimal**. Beberapa kelemahan yang sering ditemui dalam penyusunan Rencana tersebut adalah; indikator capaian yang seringkali tidak jelas dan tidak terukur (kalimat berbunga-bunga), data dasar dan asumsi yang seringkali kurang valid, serta analisis yang kurang men dalam di mana jarang ada analisis men dalam yang mengarah pada "*how to achieve*" suatu target.
7. **Terlalu banyak "order" dalam proses perencanaan** dan masing-masing ingin menjadi arus utama misalnya *gender mainstreaming*, *poverty mainstreaming*, *disaster mainstreaming* dll. Perencana di daerah seringkali kesulitan untuk menterjemahkan isu-isu tersebut. Selain itu "*mainstreaming*" yang seharusnya dijadikan "prinsip gerakan

pembangunan” seringkali malah disimplifikasi menjadi sektor-sektor baru, misalnya isu poverty mainstreaming melahirkan lembaga Komisi Pemberantasan Kemiskinan padahal yang seharusnya perlu didorong adalah bagaimana setiap SKPD bisa berkontribusi mengatasi kemiskinan sesuai tupoksinya masing-masing. Demikian pula isu gender, juga direduksi dengan munculnya embel-embel pada Bagian Sosial menjadi “Bagian Sosial dan Pemberdayaan Perempuan” misalnya.

8. **Koordinasi antar SKPD untuk proses perencanaan masih lemah** sehingga kegiatan yang dibangun jarang yang sinergis bahkan tidak jarang muncul egosektoral. Ada suatu kasus di mana di suatu kawasan Dinas Kehutanan mendorong program reboisasi tapi di sisilain Dinas Pertambangan memprogramkan eksploitasi batubara di lokasi tersebut.
9. **SKPD yang mempunyai alokasi anggaran besar misal Dinas Pendidikan dan Dinas PU seringkali tidak mempunyai tenaga perencana yang memadai.** Akibatnya proses perencanaan seringkali molor. Hal ini sering diperparah oleh minimnya tenaga Bappeda yang mampu memberikan asistensi kepada SKPD dalam penyusunan rencana.
10. **APBD kabupaten/Kota perlu evaluasi oleh Pemprop.** Disisi lain Pemprop mempunyai keterbatasan tenaga untuk melakukan evaluasi tersebut. Selain itu belum ada instrumen yang praktis yang bisa digunakan untuk evaluasi anggaran tersebut. Hal ini berakibat proses evaluasi memakan waktu agak lama dan berimbas pada semakin panjangnya proses revisi di daerah (kabupaten/kota).
11. **Kualitas hasil Musrenbang Desa/Kecamatan seringkali rendah karena kurangnya Fasilitator Musrenbang yang berkualitas.** Fasilitasi proses perencanaan tingkat desa yang menurut PP 72 Tahun 2005 diamanahkan untuk dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten (bisa via Pemerintah Kecamatan) seringkali tidak berjalan. Proses fasilitasi hanya diberikan dalam bentuk surat edaran agar desa melakukan Musrenbang, dan jarang dalam bentuk bimbingan fasilitasi di lapangan.
12. **Pedoman untuk Musrenbang atau perencanaan (misal Permendagri 66 Tahun 2007) cukup rumit (*complicated*) dan agak sulit untuk diterapkan secara mentah-mentah di daerah pelosok perdesaan yang sebagian perangkat desa dan masyarakatnya mempunyai banyak keterbatasan dalam hal pengetahuan, teknologi dll.**

Sumber: *rajawali garuda pancasila. blogspot. Com/./dikutip dari pendapat Edy Marbyanto.*

Berdasarkan dua belas permasalahan tersebut di atas sekurangnya ada tiga (masalah) praktik tata kelola yang menunjukkan masih buruk rupa manajemen keuangan daerah pasca reformasi pengelolaan keuangan daerah. Di bawah ini dapat dijelaskan lebih detail permasalahan dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran daerah, yang meliputi:

- a. problem proporsi alokasi sebagaimana ditunjukkan rasio antara belanja modal (pembangunan) dan belanja aparatur (rutin). Hingga sewindu pelaksanaan desentralisasi, desain politik alokasi anggaran di banyak daerah menunjukkan minimnya peruntukan bagi masyarakat, baik berupa dana pelayanan publik maupun investasi Pemda bagi bergeraknya perekonomian. Hanya sekitar 20-30% APBD untuk belanja langsung bagi kepentingan masyarakat dan sisa terbesarnya untuk membiayai birokrasi.
- b. problem kapasitas daya serap anggaran. Saat ini, sekitar 60% dana APBN kita beredar di daerah (30% lewat skema transfer ditambah 30% berasal dari dana dekonsentrasi, *medebewind* dan dana sektoral). Suatu jumlah uang beredar yang tentu amat besar, sekaligus tanggung jawab yang besar pula. Namun sayang, sejauh ini Pemda masih belum berkekuatan penuh menyerap anggaran yang ada, bahkan di sebagian daerah, sisa dana "diparkir" di perbankan berbentuk Sertifikat BI.

Perlu dicatat, adanya dana yang menganggur itu bukan lantaran daerah berkelebihan uang atau pun sebagai hasil dari penghematan (*efisiensi*) anggaran. Sebaliknya, hal itu menunjukkan adanya dana yang terbengkelai, karena buruknya sistem perencanaan anggaran, berbelitnya prosedur pengadaan barang/jasa pemerintah, lemahnya proses legislasi di daerah, atau orientasi sempit pada PAD dari bunga simpanan SBI. Kinerja instrumen fiskal semacam itu berakibat terbengkelainya pula program layanan publik dan tentu sulit menjadi stimulan alternatif di tengah masih lesunya investasi sektor swasta.

- c. selain kedua masalah di atas, hari-hari ini media massa juga gencar memberitakan problem ketiga dalam manajemen keuangan daerah, yakni administrasi pelaporan keuangan. Hal ini tentu tidak saja menyangkut problem akuntansi dan tata pembukuan, tetapi lebih mendasar lagi mencerminkan politik kebijakan dan komitmen penegakan *good governance* di daerah.

Alhasil, merujuk laporan BPK, setiap tahun terdapat tendensi memburuk dalam kualitas pengelolaan dan laporan keuangan. Data terakhir (2009) menunjukkan, hanya ada 21 daerah yang memiliki status laporan wajar tanpa pengecualian, selebihnya: 249 daerah wajar dengan pengecualian, 7 daerah berstatus *disclaimer* (tak memberikan pendapat) dan 10 daerah *adverse* (tak wajar).

Sejogyanya Inspektorat perlu memperbaiki system mekanisme pengawasan dan pengendalian internal, dan pimpinan lembaga sebagai atasan langsung juga diperlukan kepeduliannya di dalam melakukan pengawasan melekat terhadap bawahannya, dengan memberdayakan sistem pengendalian internal pemerintah daerah, jika ini dapat berjalan dengan mekanisme dan prosedur yang telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP), maka pengelolaan keuangan daerah akan dapat lebih baik dan terhindar dari aspek:

1. Pemborosan yang tidak perlu;
2. Penyimpangan;
3. Kebocoran dalam pengelolaan.

Seharusnya keberadaan inspektorat ini mestinya bernilai strategis, di dalam pembinaan pengelolaan keuangan daerah,. Pertama, menjadi lembaga preventif dan jaring pengaman internal sebelum datangnya pihak pengawas eksternal (BPK, KPK, dll). Kedua, sebagai unit pengawas internal yang memiliki peluang terlibat sejak fase perencanaan (*input*), pelaksanaan, capaian dan evaluasi kebijakan sehingga memungkinkan deteksi dini dan koreksi langsung untuk menghindari kerusakan masif. Seandainya semua ini dijalankan, bisa dipastikan mutu tata kelola dan tata pembukuan keuangan daerah tidak lagi menjadi sasaran permanen kritikan publik dan temuan BPK.

Gagal dalam melakukan atau melaksanakan perencanaan dan penganggaran yang baik sesuai dengan kebutuhan daerah, maka dalam pelaksanaannya akan berdampak dan banyak mengalami kendala-kendala. Walaupun dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran dapat dilakukan revisi untuk dilakukan penyesuaian, tetapi apabila semakin banyak melakukan revisi atau perubahan dalam perencanaan dan penganggaran pada saat pelaksanaan, maka perencanaan dan penganggaran dianggap gagal, sehingga diperlukan kecermatan di dalam pemetaan berbagai permasalahan daerah yang akan direncanakan dan dialokasikan anggarannya, sebelum dilakukan penyusunan perencanaan dan penganggaran.

### 6.1.2 PENYIMPANGAN SEJAK PERENCANAAN ANGGARAN

Fakta dilapangan menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan otonomi berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004, dan telah direvisi dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga masih banyak pekerjaan Pemerintah Daerah yang harus segera ditangani antar lain:rendahnya kemampuan mengelola keuangan dan aset, dan masih banyak tugas-tugas yang berkaitan dengan pelayanan dasar masyarakat yang belum terselesaikan dengan baik.

Walapun di dalam pelaksanaan penyusunan perencanaan dan penganggaran daerah, telah melibatkan masyarakat dan semua komunitas daerah secara langsung, tetapi belum semua masyarakat dan komunitas lainnya paham dan mengerti mekanisme dan pola-pola di dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran Daerah, sehingga seringkali ketidak mengertian inilah yang dimanfaatkan oleh oknum pejabat pengelola keuangan Daerah, untuk melakukan kesepakatan dalam pengalokasian anggaran untuk kepentingan sebahagian kelompok atau pribadinya. Sehingga dalam pelaksanaannya dikemudian hari menimbulkan dampak penyimpangan yang akan berakibat kepada indikasi korupsi.

Dari 500 lebih kabupaten/kota di Indonesia, 60-an dianggap kaya, selebihnya dapat dikatakan miskin. Ruang fiskal menjadi sempit karena program dan proyek banyak dikendalikan oleh pemerintah pusat dalam bentuk Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Penyesuaian, dan Dana Bagi Hasil.

(Sumber: <http://acch.kpk.go.id>.)-

### 6.2 BEBERAPA PERMASALAHAN UMUM DALAM PERENCANAAN APBD

Masihkah upaya perbaikan kualitas perencanaan APBD bernilai strategis?Upaya perbaikan pengelolaan keuangan daerah, khususnya perencanaan APBD, masih merupakan agenda strategis bagi percepatan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah, yang merupakan inti dari kewajiban Daerah, DPRD, dan Kepala Daerah.

*Failing to plan is planning to fail (Alan Lakein)*. Kegagalan dalam membuat rencana berarti merencanakan sebuah kegagalan. Kegagalan dalam perencanaan APBD sama dengan merencanakan kegagalan Daerah tersebut untuk mewujudkan kewajibannya, yaitu peningkatan kesejahteraan rakyat di wilayahnya.

Beberapa permasalahan pokok yang perlu direspon adalah sebagai berikut.

**1. Anggaran belanja cenderung ditetapkan lebih tinggi.**

Mengapa penilaian kewajaran belanja harus dilakukan? Salah satu alasannya adalah karena usulan belanja kegiatan cenderung *dimark-up*, dibesarkan atau ditinggikan di atas perkiraan yang sewajarnya (sebenarnya). Bila usulan belanja selalu wajar dan sesuai dengan kebutuhan yang sebenarnya, maka urgensi dan relevansi analisis standar belanja menjadi rendah.

**2. Anggaran pendapatan cenderung ditetapkan lebih rendah.** Bila usulan belanja cenderung *dimark-up*, sebaliknya usulan pendapatan/penerimaan cenderung *dimark-down*; ditetapkan lebih rendah dari target sebenarnya.

**3. Kurangnya keterpaduan, konsistensi dan sinkronisasi perencanaan dengan penganggaran.** Secara normatif, perencanaan dan penganggaran harus terpadu, konsisten dan sinkron satu sama lain. Hal ini sedemikian karena penganggaran adalah media untuk mewujudkan target-target kinerja yang direncanakan. Tanpa perencanaan, SKPD cenderung tidak fokus serta cenderung bersifat reaktif yang pada akhirnya bermuara pada inefisiensi dan inefektivitas.

**4. Kurangnya keterpaduan, konsistensi dan sinkronisasi perencanaan antar SKPD.** Keterpaduan, konsistensi dan sinkronisasi tidak hanya antara aspek perencanaan dengan penganggaran, tetapi juga antar SKPD. Hal ini perlu diperhatikan karena target capaian program dan atau target hasil (*outcome*) sebuah kegiatan dan atau visi daerah dapat dicapai melalui sinergi program dan kegiatan antar SKPD.

**5. Relevansi Program/Kegiatan: kurang responsif dengan permasalahan dan/atau kurang relevan dengan peluang yang dihadapi.** Peningkatan relevansi dan responsivitas program adalah agenda utama perencanaan. Relevansi dan responsivitas akan sangat menentukan kemampuan daerah dalam mewujudkan kewajibannya. Rendahnya relevansi ini terutama karena rendahnya kemampuan perencanaan program dan kegiatan serta keterbatasan ketersediaan data dan informasi.

**6. Pertanggungjawaban kinerja kegiatan masih tetap cenderung fokus pada pelaporan penggunaan dana.** Hal ini terjadi terutama karena belum jelasnya aturan dan mekanisme pertanggungjawaban kinerja kegiatan. Pertanggungjawaban kinerja merupakan kunci dari sistem

penganggaran berbasis kinerja. Tanpa pertanggungjawaban tersebut, perbaikan kinerja SKPD tidak dapat berlanjut secara berkesinambungan. Pada titik ekstrimnya, tanpa pertanggungjawaban kinerja, pola penganggaran pada dasarnya masih belum berubah kecuali istilah dan nomenklatur semata.

7. **Spesifikasi indikator kinerja dan target kinerja masih relatif lemah.** Pada beberapa kasus, penetapan besar belanja tidak didasarkan pada target kinerja keluaran (*output*) atau hasil (*outcome*). Volume output diubah, tetapi total belanja tidak berubah. Selain itu, Indikator kinerja untuk Belanja Administrasi Umum (dahulu disebut sebagai Belanja Rutin) masih tetap belum jelas.
8. **Rendahnya inovasi pendanaan kesejahteraan rakyat.** Bagaimanakah cara terbaik untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat? Jawaban pertanyaan ini sangat tergantung konteks, potensi dan permasalahan di masing-masing daerah. Hingga saat ini, inovasi pendanaan kesejahteraan rakyat masih relatif rendah.

Mengapa besar usulan belanja suatu kegiatan berbeda-beda? Perbedaan besar usulan belanja sebuah kegiatan paling tidak ditentukan oleh faktor-faktor berikut ini.

1. **Perbedaan jenis kegiatan.** Perbedaan jenis kegiatan akan cenderung menyebabkan perbedaan pada besar usulan belanja. Umumnya, besar usulan belanja kegiatan pelatihan akan berbeda dengan besar usulan belanja kegiatan pembangunan. Kegiatan pelatihan dan kegiatan pembangunan adalah dua jenis kegiatan yang berbeda.
2. **Perbedaan target kinerja yang hendak diwujudkan.** Besar belanja kegiatan A yang menargetkan 30 orang trampil akan berbeda dengan kegiatan pelatihan B yang menargetkan 50 orang trampil. Besar usulan belanja kegiatan C pun akan berbeda dengan kegiatan A jika target kinerja kegiatan C hanyalah "30 orang peserta paham". Mengapa, karena trampil tidak sama dengan paham!
3. **Perbedaan langkah-langkah penyelesaian kegiatan yang bersangkutan.** Pada umumnya, semakin banyak langkah yang harus dilalui untuk menyelesaikan suatu pekerjaan, maka biaya pelaksanaan kegiatan tersebut pun cenderung meningkat.
4. **Perbedaan kebutuhan objek belanja.** Bila kegiatan pelatihan A ini cenderung membutuhkan barang X yang lebih mahal, maka besar usulan belanja kegiatannya pun cenderung akan lebih tinggi.

5. **Perbedaan harga satuan.** Penggunaan harga satuan yang berbeda untuk satu objek belanja akan cenderung menghasilkan total belanja yang berbeda-beda.
6. **Perbedaan dasar penurunan dan penghitungan usulan belanja.** Apakah dasar penghitungan belanja? Apakah target keluaran (output), atau target hasil (outcome), atau target capaian program? Perbedaan dasar penghitungan akan cenderung menghasilkan besar usulan belanja yang berbeda. Belanja yang diturunkan dan dihitung berdasarkan target keluaran (output) akan cenderung lebih rendah daripada kegiatan yang dasar penetapan belanjanya adalah target hasil (outcome) atau target capaian program. Pada umumnya, semakin tinggi tingkat target kinerjanya, maka semakin besar pula nilai usulan belanjanya.
7. **Perbedaan persepsi perencana tentang ketidakstabilan harga di masa-masa yang akan datang.** Bila si perencana kegiatan sangat yakin bahwa harga-harga relatif tidak stabil sedangkan harga satuan resmi relatif rendah, maka ada kecenderungan bagi si perencana untuk melakukan penggelembungan (mark-up) usulan belanja. Untuk apa mark-up tersebut? dalam konteks ini, penggelembungan usulan belanja dilakukan untukantisipasi kebutuhan belanja yang belum diketahuinya pada saat merencanakan kegiatan yang bersangkutan.
8. **Perbedaan pemahaman perencana kegiatan tentang kompleksitas kegiatan yang bersangkutan.** Bila si perencana kegiatan sangat awam tentang kegiatan yang direncanakannya, maka ada kecenderungan si perencana akan sangat berhati-hati dalam menyusun usulan belanjanya dengan cara me-mark-up usulan belanjanya. Untuk apa mark-up tersebut? dalam konteks ini pun, penggelembungan usulan belanja dilakukan untukantisipasi kebutuhan belanja yang belum diketahui pada saat merencanakan kegiatan yang bersangkutan.

Gagal dalam melakukan atau melaksanakan perencanaan dan penganggaran yang baik sesuai dengan kebutuhan daerah, maka dalam pelaksanaannya akan berdampak dan banyak mengalami kendala-kendala. Walaupun dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran dapat dilakukan revisi untuk dilakukan penyesuaian, tetapi apabila semakin banyak melakukan revisi atau perubahan dalam perencanaan dan penganggaran pada saat pelaksanaan, maka perencanaan dan penganggaran dianggap gagal, sehingga diperlukan kecermatan di dalam pemetaan berbagai permasalahan daerah yang akan direncanakan dan dialokasikan anggarannya, sebelum dilakukan penyusunan perencanaan dan penganggaran.

Bagaimanakah pola pengelolaan Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD)? Pemerintah Daerah saat ini baru dapat mengevaluasi pada level penyerapan anggaran, tetapi pada perencanaan dan penganggaran belum melakukan sepenuhnya evaluasi yang benar dan akurat, sehingga di dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran, sring kali menggunakan copy faste perencanaan dan penganggaran tahun lalu, akibatnya adalah APBD yang dihasilkan belum semua Pemerintah Daerah dapat memenuhi semua tuntutan atas kebutuhan masyarakat Daerah., sehingga perlu dilakukan selain format mengevaluasi penyerapan anggaran, juga harus melakukan monitoring dan evaluasi tentang bagaimana proses prencanaan dan penganggaran, dan bagaimana kondisi potensi-potensi sumber daya alam dan sumber daya yang tersediadapat dikembangkan dan ditingkatkan, sehingga dapat menghasilkan penerimaan Daerah, yang akan berkontribusi kepada pendapatan Daerah, bagi menyumbang dan manfaatnya di dalam menutupi kebutuhan masyarakat Daerah. Hampir sebagian Pemerintah Daerah terlaui mengandalkan dana bantuan dari Pemerintah melalui mekanisme DAU dan DAK atau bantuan dana transfer lainnya dalam menutupi APBD nya.

Audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sering menemukan ketidakpatuhan, standar pengendalian internal, dan administrasi. Namun rekomendasi yang diberikan (hanya) perbaikan, bukan tindakan tegas.

Kondisi saat ini di mana pada proses perencanaan dan penganggaran daerah terdapat lima aspek yang mewarnai di dalam penyusunannya yaitu meliputi:

1. Top down planning;
2. Botton up planning;
3. Partisipasi;
4. Teknokrasi; dan
5. Politik.

Padahal dalam implementasinya, proses *top down planning*, anggaran yang digelontorkan dari pusat sudah diatur (*given*), adapun format *bottom up*, sejauh ini hanya formalitas, karena proses partisipasi dalam perencanaan yang dilakukan bukanlah proses negosiasi, namun hanya sosialisasi dan penyampaian informasi publik. Masyarakat belum dilibatkan dalam perencanaan secara utuh dari awal, dan hanya diberi sosialisasi hasil dari perencanaan yang sudah terbentuk.

Sumber: (<http://acch.kpk.go.id>)- dan Diktat Perencanaan dan Penganggaran Kementerian Keuangan Tahun 20-13.

### 6.3 MODUS-MODUS KORUPSI YANG SERING DILAKUKAN DALAM PELAKSANAAN APBD

Menurut hasil penelitian yang telah dilakukan oleh FITRA, kejahatan korupsi APBD paling banyak terjadi pada sektor infrastruktur, karena dari persentase alokasi anggaran, sektor inilah yang paling besar. Modus yang sering digunakan adalah *mark up*, *mark down*, laporan fiktif, penyalahgunaan wewenang, dan penggelapan. *Mark up* dilakukan pada pembiayaan atau pengeluaran anggaran dengan menaikkan jumlah pengeluaran untuk kepentingan pribadi, sehingga negara dirugikan. Sedangkan modus *mark down* dilakukan pada pengelolaan pendapatan daerah. Misalnya, potensi pendapatan yang ada sebenarnya besar, namun dalam perencanaan pendapatan dilakukan penurunan nilai potensi yang ada. Dalam laporan realisasi pendapatan daerah pun nilai yang dilaporkan sering tidak sesuai dengan realisasi sebenarnya.

Modus laporan fiktif banyak digunakan pada pelaporan dana bantuan sosial atau hibah. Misalnya, pelaksanaan proyeknya satu tahap tapi tanda tangan atau laporannya dilakukan lebih dari itu. Pola seperti ini kadang terlepas dari pengawasan. Dalam modus penyalahgunaan wewenang, contoh kasus terhangat adalah penyalahgunaan dana Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (Silpa) oleh Kepala Daerah Situbondo dengan melibatkan beberapa pihak. Hilangnya dana pada rekening Pemerintah Daerah dalam periode tertentu, untuk digunakan oleh pihak yang telah bersepakat dengan Kepala Daerah ini, juga melibatkan pihak bank di dalam sindikat untuk mengatur agar mutasi dana tersebut tidak tercatat di dalam *cashflow* mereka. Modus lain yang baru-baru ini terendus adalah suntikan dana ke Badan usaha Milik Daerah (BUMD). Prosedur penyuntikan dana ini tidak diatur jelas dalam peraturan perundang-undangan mengenai jumlah dana investasi, jumlah laba ditahan, dan jumlah deviden, sehingga sering jadi celah kecurangan. Investasi daerah sering tidak didasarkan pada alasan dan pertimbangan yang jelas. Ada sejumlah kasus beberapa BUMD yang disuntik dana oleh pemerintah daerah, namun dalam laporannya sama sekali tidak memberikan kontribusi pendapatan daerah. Beberapa penelitian kami menunjukkan adanya *trend* kenaikan jumlah investasi ke BUMD menjelang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) daerah tersebut dengan nilai sangat mencolok.

#### 1. Bagaimana langkah konkret untuk melakukan pengawasan terhadap modus-modus diatas?

Kunci pokoknya adalah aksesibilitas informasi dan data. Kalau kendala ini belum terpecahkan, masyarakat tidak akan bisa melakukan pengawasan.

Walau ada Undang-Undang Keterbukaan Publik, implementasi di lapangan belum menunjukkan sinyal positif. Di sejumlah daerah, RKA SKPD dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) masih menjadi dokumen rahasia. Misalnya program peningkatan gizi masyarakat. Masyarakat tidak tahu detil anggaran pelaksanaan dan laporan pertanggungjawaban program tersebut. Dalam kasus ini terlihat bahwa porsi pengawasan masyarakat dalam kontrol anggaran masih sangat kurang.

**2. Dengan berlakunya Undang-Undang Desa, bagaimanakah kesiapan pemerintah dalam pengelolaan dana desa?**

Kita harus *firm* mengenai kewenangan masing-masing elemen. Pemerintah pusat punya kewenangan legitimasi peraturan perundang-undangan, pembinaan, monitoring dan evaluasi. Lalu pemerintah kabupaten/kota berwenang untuk pendampingan desa, pendampingan penyusunan APB Desa, serta monitoring dan evaluasi. Sedangkan Desa berwenang mengelola dana itu sendiri dan membuat pertanggungjawabannya. Dana desa pada dasarnya adalah dana dari berbagai kementerian dan lembaga yang disatu-pintukan. Salah satu syarat pencairannya adalah adanya APB Desa. Di sisi lain, *skill* SDM di desa belum mampu melakukan pengelolaan keuangan, apalagi dalam jumlah yang sangat besar, sehingga rentan menimbulkan masalah. Penyusunan APB Desa bisa jadi dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota melalui pendampingan yang dilakukan, sehingga diprediksi sangat rentan terhadap modus laporan fiktif, penyalahgunaan wewenang, dan *mark up* anggaran.

**3. Bagaimanakah pola pengawasan yang harus dibangun dalam pengelolaan dana desa?**

Sampai saat ini format laporan monitoring dan evaluasi sebagai bentuk pertanggungjawaban belum terbentuk. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan, laporan pertanggungjawaban diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Namun, apakah SDM dari BPK saat ini sudah mampu meng-cover program tersebut? Alternatif solusi adalah mengoptimalkan Inspektorat Daerah, dengan catatan pengawasan yang dilakukan tidak sekedar *cashflow* atau penyerapan anggaran saja namun juga terhadap kinerja.

**4. Rekomendasi apa yang dapat diberikan untuk memecahkan permasalahan pengelolaan daerah?**

Ada beberapa rekomendasi untuk mencegah atau meminimalkan permasalahan pengelolaan keuangan daerah yang ada saat ini, yaitu:

- a. Me-review peraturan yang masih tumpang tindih;
- b. Dalam pengelolaan dana desa, perlu ada pembagian wewenang di tingkat pusat yang jelas antara Kementerian Keuangan, Kementerian dalam Negeri, serta Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Terutama dalam transfer APBD ke desa yang belum diatur jelas, dan perlunya capacity building oleh Kementerian dalam Negeri terhadap SDM di daerah;
- c. Memperluas ruang fiskal Pemerintah Kabupaten/Kota;
- d. Perlunya kelembagaan partisipasi masyarakat guna mendorong transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas sehingga terbangun demokratisasi anggaran sesuai dengan amanah UUD 1945 dan Pancasila;
- e. Perlu merumuskan format evaluasi kinerja pengelolaan APBD, bukan sekedar penyerapan, sehingga meminimalisir potensi-potensi penyalahgunaan anggaran;
- f. Apakah ada daerah yang bisa dijadikan best practice dalam pengelolaan anggaran? Ada, contohnya Pemerintah DKI Jakarta, dan Kota Surabaya, di mana keduanya telah melakukan dan melaksanakan konsep e-budgeting dalam pengelolaan keuangan daerahnya, dan hal ini merupakan bagian dari monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh publik. E-budgeting dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas,. Dan Kota Surabaya saat ini selain telah melaksanakan konsep e-budgeting dalam pengelolaan keuangan daerah, Kota Surabaya telah memberlakukan pengadaan barang dan jasa dengan pola satu pintu, selain lebih efektif dan efisien juga dapat mempermudah pengendalian dan pengawasan, sehingga dapat meminimalisir penyimpangan yang berindikasi kepada praktik-praktik korupsi

(Sumber: <http://acch.kpk.go.id>.)-

Gagal dalam melakukan atau melaksanakan perencanaan dan penganggaran yang baik sesuai dengan kebutuhan daerah, maka dalam pelaksanaannya akan berdampak dan banyak mengalami kendala-kendala. Walaupun dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran dapat dilakukan revisi untuk dilakukan penyesuaian, tetapi apabila semakin banyak melakukan revisi atau perubahan dalam perencanaan dan penganggaran pada saat pelaksanaan, maka perencanaan dan penganggaran dianggap gagal, sehingga diperlukan kecermatan di dalam pemetaan berbagai permasalahan daerah

yang akan direncanakan dan dialokasikan anggarannya, sebelum dilakukan penyusunan perencanaan dan penganggaran.

#### 6.4 PENYELEWENGAN DANA APBD

Penyelewengan dana APBD masih marak dilakukan oleh pejabat-pejabat di daerah. Hukuman yang diberikan kepada para pejabat korup belum memberikan efek jera. Korupsi dana APBD itu menunjukkan bahwa para pejabat daerah, termasuk kepala daerah, belum memiliki komitmen yang kuat untuk membangun daerah mereka. Padahal, rakyat memilih mereka sebagai pemimpin dengan harapan bisa membawa perubahan bagi kesejahteraan rakyat di daerah.

Kita tentu terus mendorong agar penggunaan anggaran APBD benar-benar digunakan untuk keperluan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan daerah. Program-program yang dilakukan daerah dengan menggunakan APBD benar-benar bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat di daerah itu tanpa ada "udang di balik batu", seperti program-program yang diluncurkan menjelang pilkada.

Untuk mencegah dan memberantas korupsi dana APBD ini peran aparat penegak hukum sangat penting. Aparat harus dengan tegas mengungkap tuntas korupsi dana APBD yang sangat merugikan rakyat dan negara tanpa pandang bulu. Sanksi pidana maksimal perlu diberikan kepada pejabat yang menyelewengkan uang rakyat itu agar ada efek jera.

Selain itu, pengawasan terhadap penggunaan anggaran juga harus terus dilakukan melalui sistem yang transparan. Di sini sangat diperlukan aksesibilitas informasi dan data yang seluas-luasnya agar publik bisa turut mengawasi dana APBD itu.

Walau telah ada Undang-Undang tentang Keterbukaan Publik, implementasi di lapangan belum menunjukkan sinyal positif. Di sejumlah daerah, masih ada dokumen tentang keuangan daerah yang masih bersifat rahasia atau tidak diinformasikan ke publik secara terbuka. Masyarakat tidak tahu detail dari anggaran pelaksanaan dan laporan pertanggungjawaban program-program-program pemerintah daerah yang menggunakan dana APBD. Ini harus dibenahi.

Pelaksanaan/Perbendaharaan:

- a. Keterlambatan pelaksanaan kegiatan, sehingga rendah penyerapan
- b. Keraguan aparat dalam memulai kegiatan akibat perencanaan tidak matang

- c. Banyaknya revisi/pergeseran anggaran
- d. Penjadwalan kegiatan tidak tepat

Penatausahaan/akuntansi/pelaporan:

- a. Kelemahan penguasaan akuntansi double entry
- b. Rekonsiliasi kas daerah dengan kuasa BUD tidak teratur
- c. Rekonsiliasi data BMD tidak dilakukan
- d. Pengolahan Data belum berbasis IT
- e. Keterlambatan penyampaian KPD

**Pemeriksaan:**

Review dan pemeriksaan Inspektorat tidak optimal Pertanggungjawaban.  
Keterlambatan jadwal pertanggungjawaban

**Sumber:** Ditjen Keuangan Daerah Kemendagri Tahun 2013.

- **Beberapa kasus yang terjadi di beberapa Kabupaten/Kota dan SKPD di Daerah**

- a. Contoh Kasus di Kabupaten Bandung tahun 2014, terjadi ketidaksinkronan antara RKPD dengan RKA dan Rancangan APBD, beberapa banyak program dan kegiatan yang telah dimasukkan dalam RKPD, tidak masuk dalam RKA SKPD, Rancangan APBD dan DPA SKPD, sehingga ini sering menimbulkan permasalahan di dalam pelaksanaan APBD dari SKPD yang bersangkutan.

Dan beberapa kasus pada saat dilaksanakannya musrenbang tingkat Kabupaten/Kota, apa-apa yang telah dihasilkan pada saat musrenbang Desa dan Musrenbang Kecamatan, tidak semua hasil musrenbang masuk dalam forum musrenbang Kabupaten Kota, sehingga di dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) RKA SKPD dan Rancangan APBD serta DPA SKPD, tidak tercantum, Masalah-masalah ini yang merupakan masalah yang seharusnya mendapatkan perhatian di dalam penyusunan RKA dan Rancangan APBD serta DPA tahun-tahun berikutnya. Apabila menyangkut program dan kegiatan prioritas desa, kecamatan tentunya akan menyulitkan dalam pelaksanaannya di SKPD Kecamatan. **(Sumber: Proseding dan APBD Kabupaten Bandung Tahun 2013).**

- b. Pada SKPD Kecamatan Ciomas Tahun 2016, pada saat penyusunan RKPD Kecamatan Ciomas, dan penyusunan RKA Kecamatan Ciomas ada beberapa kegiatan yang belum dapat dimasukkan, misalnya Camat pada pelaksanaan Dana Desa, adalah sebagai koordinator

pelaksanaan Dana Desa, namun di dalam anggaran Kecamatan Ciomas, tidak menyebutkan kegiatan pembinaan dana desa, sehingga camat dan jajarannya mengalami kesulitan di dalam melakukan pembinaan, setelah dikonfirmasi dengan Camat Ciomas, beliau katakana memang tidak dapat dimasukkan, seharusnya apabila ada kegiatan di setiap SKPD diperlukan dukungan dana yang cukup untuk dapat melakukan kegiatan dimaksud, hal ini untuk menjaga hal-hal yang tidak diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah pada Kecamatan Ciomas.\* (Sumber: Hasil wawancara dengan Camat Ciomas pada saat dilakukan kunjungan di Kecamatan Ciomas Tahun 2016).

- c. Perencanaan tidak terorganisir dan terintegrasi dengan baik antara pusat dan daerah akibatnya ini memberikan peluang perdebatan di DPR, sehingga pembahasan anggaran berlangsung lama di DPR, tetapi juga banyak perubahan dengan kapasitas DPR yang bisa memberikan aspirasi. Hal ini akan berdampak terhadap eksekusi anggaran Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) yang menjadi tidak fokus "Antara program RKA-KL dengan target jadi tidak jelas sehingga menyebabkan multi interpretasi yang membuka peluang maju mundurnya program" katanya. Belum lagi pembahasan di DPR tidak tuntas sampai kerincian program karena umumnya hanya membahas besaran pagu saja.

Keberadaan fungsi komisi dan badan anggaran malah menambah lama proses keputusan anggaran. Seharusnya hanya melalui satu pintu yakni komisi karena setiap pembahasan lebih intensif di situ. tugas Banggar sebagai penyelaras program lintas kementerian/ lembaga atau pun lintas daerah seharusnya dimainkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

Menyelaraskan atau mengoordinasikan program lintas sektor dan daerah itu seharusnya bukan tugas Banggar tapi Bappenas. Kalau tidak begitu, lalu tugas Bappenas apa," katanya.

Selain itu, keberadaan APBN perubahan juga membuat penyerapan anggaran bertambah buruk sebab banyak kementerian/ lembaga yang memilih untuk menunggu hingga ada keputusan final di APBN-P. Contoh pada 2012, APBN-P baru diputuskan Oktober, yang tidak bisa memaksimalkan anggaran hanya dalam waktu dua bulan.

Sumber: <http://www.Metrotvnews.Com/metronews/read/2013/01/28/2/126674/>  
Dan Metrotvnews. Com, Jakarta tanggal 28 Januari. Tahun 2013.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Albrow, Martin, 2004, *Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Ali, Faried, 2011, *Teori dan Konsep Administrasi: Dari Pemikiran Pragmatik Menuju Redefinisi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Dharma, Surya, 2012, *Manajemen Kinerja (Falsafah Teori dan Penerapannya)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Fahmi, Irham, 2011, *Manajemen Kinerja Teori dan Aplikasi*, Alfabeta, Bandung.
- Hasibuan, Malayu S. P, 2012, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Heene, Aime, dkk, 2010, *Manajemen Strategik Keorganisasian Publik*, Refika Aditama, Jakarta.
- Knight, Peter T, 2002, *Small Scale Research*, SAGE Publication, London.
- Lohmann, Roger A. and Lohmann, Nancy, *Social Administration*, Columbia University Press, United States of America.
- Mahmudi, 2010, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, STIM YKPN, Yogyakarta.
- Mangkunegara, Anwar Prabu, 2012, *Evaluasi Kinerja SDM*, Refika Aditama, Bandung.
- Nawawi, Hadari, 2012, *Manajemen Strategik Organisasi Non Profit Bidang Pemerintahan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Nugroho, Riant, 2014, *Public Policy*, Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Pasolong, Harbani, 2011, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung.
- Petters, Thomas J and Waterman, Robert H, 1984, *Leadership in Administration*, University of California Press, London.
- Purwanto, Iwan, 2007, *Manajemen Strategi*, CV. Yrama Widya, Bandung.
- Sedarmayanti, 2009, *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*, Mandar Maju, Bandung.

- , 2011, *Membangun dan Mengembangkan Kepemimpinan Serta Meningkatkan Kinerja untuk Meraih Keberhasilan*, Refika Aditama, Bandung.
- Supratikno, Hendrawan, dkk, 2006, *Manajemen Kinerja Untuk Menciptakan Keunggulan Bersaing*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Supriatna, Tjahya, 2010, *Sistem Pemerintahan Desa*, Indra Prahasta, Bandung.
- Syafie, Kencana Inu, 2011, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Bandung.
- Syafie, Kencana Inu, Welasari, 2015, *Ilmu Administrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Tayibnas, Farida Yusuf, 2008, *Evaluasi Program dan Instrumen Evaluasi untuk Program Pendidikan dan Penelitian*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Thoha, Miftah, 2008, *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Uno, Hamzah B dan Lamatenggo, Nina, 2014, *Teori Kinerja dan Pengukurannya*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Wasistiono, Sadu dan Thahir, Irwan, 2006, *Prospek Pengembangan Desa, Fokusmedia*, Bandung.
- Wallace, Earl C, 2009, *The Three – Dimensional Leader*, Tate Publishing & Enterproses, USA.
- Welch, Robert H, 2011, *Greating Efficiency for Effective Ministry Chruch Administration*, B & H Publishing Group, Nashville, Tennessee.
- Widjaja, A.W, 1996, *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa*, Radar Jaya, Jakarta.
- Wirawan, 2009, *Evaluasi Kinerja Sumber Daya Manusia*, Salemba Empat, Jakarta.
- Zauhar, Soesilo, 2007, *Reformasi Administrasi*, Bumi Aksara, Jakarta.

## SUMBER LAIN

- Buku Induk Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan Per Provinsi, Kabupaten/Kota dan Kecamatan Seluruh Indonesia Tahun 2015.*  
Data dari Direktorat Jenderal Kependudukan dan Catatan Sipil Kementerian Dalam Negeri.

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2006 tentang Pedoman Administrasi Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2015 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015 .

**Catatan**

A large, empty rectangular box with rounded corners, designed for taking notes. The box is defined by a solid black border and occupies most of the page's width and height.