

PENGANGGARAN **SEKTOR PUBLIK** **DI ERA** **REFORMASI** **BIROKRASI**

Agung Nur Probohudono, S.E., M.Si., Ph.D., Ak., CA., CFrA



PENGANGGARAN SEKTOR PUBLIK DI ERA REFORMASI BIROKRASI

Disusun Oleh:

Agung Nur Probohudono, S.E., M.Si., Ph.D., Ak., CA., CFrA

Tim Editor:

Indrian Supheni

Siti Arifah

**PENGANGGARAN SEKTOR PUBLIK
DI ERA REFORMASI BIROKRASI**

© Agung Nur Probohudono, S.E., M.Si., Ph.D., Ak., CA., CFrA

Diterbitkan pertama kali oleh Litera Tahun 2022.

Hak Penerbitan pada Litera tahun 2022

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang *All Rights Reserved*

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit atau Penulis

Cetakan Pertama : April 2022

viii+438 hlm, 21,5 cm x 29.7 cm

ISBN : 978-623-7864-40-0

Penulis : Agung Nur Probohudono, S.E., M.Si., Ph.D., Ak., CA., CFrA
Editor : Indrian Supheni & Siti Arifah
Ilustrasi Sampul : Litera Think
Perancang Sampul : Litera Think
Penata Letak : Muhammad Kavid

Diterbitkan

Litera

Suronatan NG II/863 Yogyakarta

Telp. 0852-2633-0202

E-mail : kotak.litera@gmail.com

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan kesempatan dan kesehatan sehingga penulis dapat menyelesaikan buku dengan judul **PENGANGGARAN SEKTOR PUBLIK DI ERA REFORMASI BIROKRASI**.

Buku ini disusun agar pembaca dapat memahami konsep, alur, serta kebijakan yang terkait dengan penganggaran negara baik di tingkat pusat maupun daerah. Pengguna buku ini adalah mahasiswa, dosen, pegawai pemerintah, dan masyarakat umum sebagai pembaca. Berdasarkan anggapan bahwa penyusunan anggaran negara merupakan hal penting dalam rangka pengelolaan sumberdaya guna kemanfaatan yang maksimal, maka penulis menyusun buku ini agar dapat dipahami bersama tentang apa dan bagaimana penganggaran negara. Hal demikian berdasarkan alasan bahwa penyusunan anggaran negara disusun dengan melibatkan seluruh komponen yang berkepentingan sehingga mencakup seluruh aspek yang akan dilaksanakan dalam rangka pengelolaan negara serta mengatur perekonomian nasional. Dengan adanya kesamaan konsep dan pengetahuan mengenai anggaran negara, diharapkan anggaran negara yang digunakan sebagai pedoman dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara dapat terlaksana dengan lebih optimal.

Penulis menyampaikan banyak terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan buku ini. Bapak Dekan FEB UNS yang selalu memberikan dorongan dan semangat agar kami selalu produktif berkarya. Rekan-rekan dosen di FEB UNS yang selalu memberikan motivasi, sharing, dan diskusi, serta para mahasiswa di FEB UNS yang banyak memberikan masukan.

Penulis berharap semoga buku ini dapat bermanfaat bagi penulis sendiri, dan bagi seluruh pembaca buku ini. Dengan kerendahan hati, penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari pembaca untuk memperbaiki buku ini ke depannya.

Surakarta, April 2022

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I MENGAPA PENGANGGARAN SEKTOR PUBLIK	1
KEUANGAN NEGARA.....	1
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN).....	4
REFORMASI PENYUSUNAN APBN.....	18
FISCAL RULE PENYUSUNAN APBN.....	19
HUBUNGAN APBN DENGAN APBD.....	20
SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL.....	25
BAB II METODOLOGI PENELITIAN	33
TUJUAN PENELITIAN.....	33
TEMPAT DAN WAKTU PENELITIAN.....	33
METODE PENELITIAN.....	33
TEKNIK PENGUMPULAN DATA.....	35
TEKNIK ANALISIS DATA.....	37
BAB III SIKLUS APBN DAN ASUMSI DASAR EKONOMI MAKRO	39
PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN APBN.....	40
PENETAPAN APBN.....	42
PELAKSANAAN APBN.....	44
PELAPORAN DAN PENCATATAN APBN.....	45
PEMERIKSAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN APBN.....	48
PERAN LEGISLATIF DALAM PENYUSUNAN APBN.....	54
ASUMSI DASAR EKONOMI MAKRO.....	62
BAB IV PENDAPATAN NEGARA DAN BELANJA PEMERINTAH PUSAT	85
PENDAPATAN NEGARA.....	85
BELANJA PEMERINTAH PUSAT.....	95
REFORMASI MANAJEMEN KEUANGAN NEGARA.....	131
BAB V TRANSFER KE DAERAH DAN PEMBIAYAAN ANGGARAN	133
TRANSFER KE DAERAH.....	133
DANA PERIMBANGAN.....	135
DANA OTONOMI KHUSUS DAN PENYESUAIAN.....	140
DANA DESA.....	145
PEMBIAYAAN ANGGARAN.....	146
PT PENJAMIN INFRASTRUKTUR INDONESIA (PTPII).....	166
DANA PENGEMBANGAN PENDIDIKAN NASIONAL.....	167
BAB VI PENGANGGARAN BADAN LAYANAN UMUM DAN SATUAN KERJA	169
BADAN LAYANAN UMUM (BLU).....	169
PENGANGGARAN SATUAN KERJA (SATKER).....	188
PAGU INDIKATIF.....	189
PAGU ANGGARAN.....	191
ALOKASI ANGGARAN.....	193
PENGANGGARAN TERPADU (UNIFIED BUDGET).....	195
PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA (PBK).....	195

KERANGKA PENGELUARAN JANGKA MENENGAH	197
PELAKSANAAN ANGGARAN	201
REVISI ANGGARAN	211
PENGUKURAN DAN EVALUASI KINERJA PENGANGGARAN	216
BAB VII SISTEM AKUNTANSI PEMERINTAH DAN PELAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH	
PUSAT	223
PENERAPAN AKUNTANSI PEMERINTAH BERBASIS AKRUAL	223
SISTEM AKUNTANSI DAN PELAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT	229
SISTEM AKUNTANSI INSTANSI (SAI)	234
PERJALANAN LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT	240
PENGAWASAN PELAKSANAAN APBN	241
PEMERIKSAAN DAN TANGGUNGJAWAB PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA	247
AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI DI INDONESIA	252
BAB VIII REFORMASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH	259
PERKEMBANGAN DASAR HUKUM PENGELOLAAN KEUANGAN	259
SIKLUS PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH	280
REFORMASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH	284
REFORMASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH	292
HUBUNGAN KEUANGAN NEGARA DAN KEUANGAN DAERAH	298
BAB IX PROSES PENYUSUNAN DAN PENETAPAN APBD SERTA STRUKTUR APBD	307
BAB X PENYUSUNAN RENCANA KERJA SKPD DAN PPKD	351
PENDEKATAN PENYUSUNAN RKA-SKPD	380
BAB XI PENYUSUNAN RAPBD	387
SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH	387
PENDEKATAN DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN	392
PENYUSUNAN KEBIJAKAN UMUM APBD (KUA) DAN PRIORITAS PLAFON ANGGARAN	
SEMENTARA (PPAS)	396
PENYUSUNAN RKA-PPKD	402
PENYUSUNAN RKA-SKPD	403
PENYUSUNAN RANCANGAN APBD	405
PENGESAHAN/PENETAPAN APBD	409
BAB XII BADAN LAYANAN UMUM DAERAH	412
DASAR HUKUM BADAN LAYANAN UMUM DAERAH (BLUD)	412
PENGERTIAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH (BLUD)	412
ASAS DAN KARAKTERISTIK BLUD	414
TUJUAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH	416
PERSYARATAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH	416
PRINSIP TATA KELOLA BADAN LAYANAN UMUM DAERAH	419
PEJABAT PENGELOLA BADAN LAYANAN UMUM DAERAH	420
DEWAN PENGAWAS BLUD	422
PENGELOLAAN KAS BLU	424
PENGELOLAAN PIUTANG	424
PENGELOLAAN UTANG	425
PENGELOLAAN BARANG DAN INVESTASI	425
PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN BLUD	427
PELAKSANAAN ANGGARAN BLUD	427

AKUNTANSI.....	428
BAB XIII RISET AGENDA	429
TEKNIK PENGUMPULAN DATA.....	431
TEKNIK ANALISIS DATA.....	432
BAB XIV KESIMPULAN	435
DAFTAR PUSTAKA	437

BAB I

MENGAPA PENGANGGARAN SEKTOR PUBLIK

Anggaran merupakan hal yang sangat penting terutama bagi suatu negara karena akan menjadi pedoman dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara. *Among these reforms, policy and managerial changes in the areas of government revenue, expenditure and public budgeting are especially important because of their effect on economic development.* (Kuotsai Tom Liou, 2011). Sehingga perlu penyusunan rencana termasuk anggaran yang sangat matang dengan melibatkan seluruh komponen yang berkepentingan. Indonesia sebagai negara demokrasi dimana pemegang kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat, maka rakyatpun terlibat dalam penyusunan APBN melalui wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat DPR/DPRD. Selanjutnya APBN digunakan sebagai pedoman pemerintah guna mengatur perekonomian nasional.

APBN disusun dengan mempertimbangkan rencana pembangunan baik jangka menengah maupun jangka panjang. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang saat ini dilaksanakan diatur dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025. RPJP disusun dengan jangka waktu 20 (dua puluh) tahun. Sehingga dalam penyusunan RPJP diperlukan koordinasi yang baik antara berbagai pihak, yang dalam pelaksanaannya di Indonesia melibatkan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Kementerian Keuangan.

KEUANGAN NEGARA

Reformasi Keuangan Negara

Pada awal masa kemerdekaan, Indonesia menggunakan produk hukum Hindia Belanda yaitu (1) *Indische Comptabiliteitswet* (ICW stbl 1925 No. 448), (2) *Indische Bedrijvenwet* (IBW stbl 1927 No. 419), (3) *Regleme voorhet Administratief Beheer* (RAB 1933 No. 381), (4) *Instructie en verdere bepalingen voor de algemeene Rekenkamer* (IAR stbl 1933 No. 320). Produk hukum tersebut selanjutnya tidak digunakan lagi karena dirasa tidak relevan

dengan perkembangan dinamika kenegaraan Indonesia, terutama terkait dengan pengelolaan keuangan negara.

Pada tahun 2003–2004, pemerintah menggantikan peraturan Hindia Belanda tersebut melalui UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara, yang selanjutnya disebut dengan paket undang-undang keuangan negara. Reformasi tersebut merupakan upaya menciptakan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan APBN guna mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Keuangan Negara

Terkait dengan pengelolaan keuangan negara di Indonesia, dijelaskan pada pasal 1 ayat 1 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, disebutkan bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Selanjutnya mengenai ruang lingkup keuangan negara dijelaskan pada Pasal 2 yaitu

1. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman,
2. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga,
3. Penerimaan Negara,
4. Pengeluaran Negara,
5. Penerimaan Daerah,
6. Pengeluaran Daerah,
7. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah,
8. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum

9. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Negara adalah Presiden selaku Kepala Pemerintahan, yang tercantum pada pasal 6. Selanjutnya kekuasaan tersebut:

1. dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan,
2. dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinya,
3. diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Sistem penganggaran

Pemerintah melakukan perubahan atas sistem penganggaran guna menjunjung tinggi prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang dilakukan melalui 3 pendekatan berikut:

- a. Penganggaran Terpadu (*Unified Budgeting*)

Penganggaran terpadu merupakan penyusunan anggaran secara terintegrasi antar program/kegiatan dan jenis belanja pada kementerian/lembaga beserta seluruh satuan kerja yang bertanggungjawab terhadap aset dan kewajiban yang dimilikinya dengan menyatukan anggaran rutin dan pembangunan dengan tujuan:

- a) tidak terjadi duplikasi anggaran antara kegiatan operasional dengan proyek,
- b) memudahkan penyusunan anggaran berbasis kinerja,
- c) memberikan gambaran objektif dan proporsional mengenai kegiatan keuangan pemerintah,
- d) meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah.

- b. Penganggaran Berbasis Kinerja / PBK (*Performance Based Budgeting*)

Penganggaran Berbasis Kinerja yaitu penyusunan anggaran yang dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan *output* dan *outcome* yang diharapkan, termasuk tingkat efisiensinya.

Dengan adanya informasi mengenai kinerja memberikan keuntungan di mana pemerintah menjadi lebih fokus ke pencapaian hasil.

c. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah / KPJM (*Medium Term Expenditure Network*)

KPJM yaitu penganggaran dengan memperhitungkan kebutuhan anggaran dengan jangka waktu lebih dari satu tahun. Jon R. Blondal, Ian Hawkesworth and Hyun-Deok Choi, dalam "*Budgeting In Indonesia*" menyebutkan terdapat tiga kunci penerapan KPJM yakni:

- Format KPJM yang mengikuti format dan rincian anggaran.
- Terdapat pemutakhiran data KPJM dengan jangka waktu berkala dan rutin.
- Terdapat penyatuan unit fungsi anggaran dengan unit fungsi KPJM.

ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN)

Pengertian dan Dasar Hukum APBN

APBN merupakan bentuk perencanaan keuangan yang disusun oleh pemerintah setiap tahun dan ditetapkan sebagai undang-undang. APBN disusun dan disepakati oleh Pemerintah bersama dengan DPR. Hal demikian sesuai dengan amanat UUD 1945 pasal 23 yakni: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara juga disebutkan bahwa APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan Negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hal ini pemerintah bertindak sebagai badan eksekutif dan DPR selaku legislatif.

APBN merupakan bentuk pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang. APBN disusun Pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam pencapaian tujuan negara. Pengelolaan APBN dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tata pemerintahan yang baik., Indonesia sebagai negara hukum mendasarkan segala bentuk pemerintahannya kepada peraturan

perundang-undangan, termasuk dalam pengelolaan APBN. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengelolaan APBN yakni

1. UUD 1945, pendahuluan dan pasal 23,
2. Paket undang-undang bidang keuangan negara:
 - Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara,
 - Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara,
 - Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Negara.
3. Undang-undang No. 17 Tahun 2015 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3), terkait dengan peran legislatif dalam penyusunan APBN.

APBN menjadi alat bagi pemerintah untuk melaksanakan fungsi manajemen, akuntabilitas, dan kebijakan ekonomi. Dalam fungsinya sebagai alat manajemen, APBN menjadi alat pemerintah dalam mengatur sumber-sumber penerimaan Negara dan menggunakannya untuk membiayai pengeluaran negara. Dalam kaitannya dengan akuntabilitas, APBN menjadi alat pemerintah untuk membuktikan kepada masyarakat bahwa penyelenggaran keuangan negara dilaksanakan secara transparan dan akuntabel. Sedangkan dalam kaitannya dengan kebijakan ekonomi, APBN berfungsi agar pertumbuhan dan stabilitas ekonomi dapat terwujud serta dapat mendorong adanya pemerataan pendapatan.

Dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara pertanggungjawaban pelaksanaan APBN setiap tahun ditetapkan dengan undang-undang. Dalam undang-undang ini juga diatur bagi penyusunan APBN, perubahan APBD, serta pertanggungjawaban APBD. Tahun anggaran, sesuai pasal 4 UU No. 17 tahun 2003, meliputi masa satu tahun mulai dari 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Satu tahun anggaran melingkupi jangka waktu yang sama dengan tahap pelaksanaan APBN.

Fungsi APBN

APBN merupakan bagian dari kerangka ekonomi makro di bidang kebijakan fiskal. APBN berfungsi strategis guna mewujudkan cita-cita pembangunan nasional. Berikut disajikan fungsi APBN:

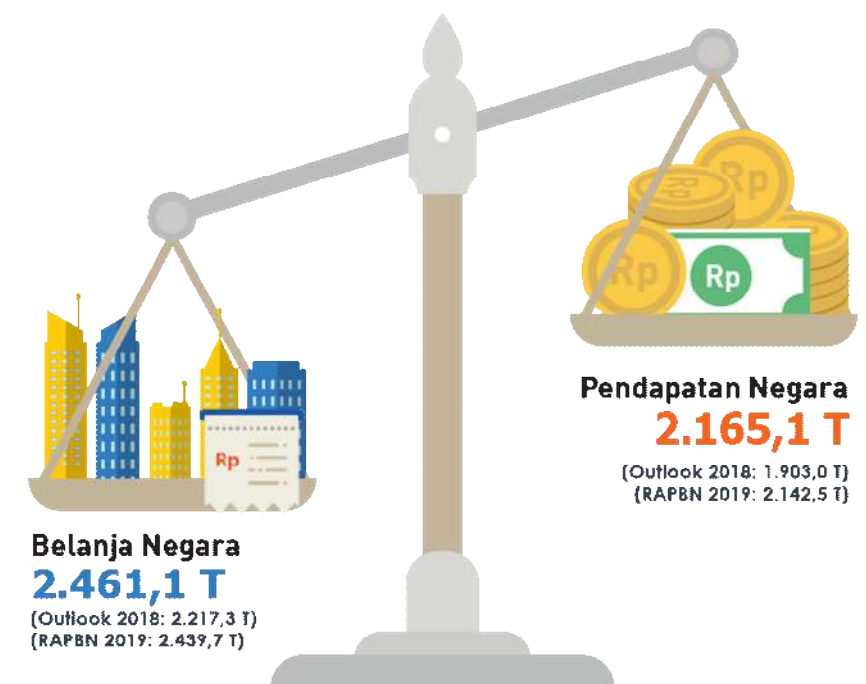
1. Fungsi otorisasi, bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan, dengan demikian, pembelanjaan atau pendapatan dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.
2. Fungsi perencanaan, bahwa anggaran negara dapat menjadi pedoman bagi negara untuk merencanakan kegiatan pada tahun tersebut. Bila suatu pembelanjaan telah direncanakan sebelumnya, maka negara dapat membuat rencana-rencana untuk mendukung pembelanjaan tersebut.
3. Fungsi pengawasan, bahwa anggaran negara harus menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan, sehingga mudah bagi rakyat untuk menilai apakah tindakan pemerintah menggunakan uang negara untuk keperluan tertentu itu dibenarkan atau tidak.
4. Fungsi alokasi, bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. APBN dapat digunakan untuk mengatur alokasi dana dari seluruh pendapatan negara kepada pos-pos belanja untuk pengadaan barang-barang dan jasa-jasa publik, serta pembiayaan pembangunan lainnya, sehingga pemerintah bisa menetapkan prioritas pembangunan sarana dan prasanana.
5. Fungsi distribusi, bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Fungsi ini bertujuan untuk menciptakan pemerataan atau mengurangi kesenjangan antar wilayah, kelas sosial maupun sektoral. Dalam dal ini APBN selain digunakan untuk pembangunan dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, juga disalurkan kembali kepada masyarakat dalam bentuk subsidi, beasiswa, dan dana pensiun.
6. Fungsi stabilisasi, bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian. APBN menjadi instrumen pengendalian stabilitas perekonomian negara di bidang fiskal.

Struktur Utama Dan Format APBN

Secara garis besar struktur APBN meliputi:

1. Pendapatan Negara,
2. Belanja Negara,
3. Keseimbangan Primer,
4. Keseimbangan Umum (Surplus/Defisit Anggaran),
5. Pembiayaan Anggaran.

Struktur APBN yang terdiri atas pendapatan negara, belanja negara, keseimbangan primer, keseimbangan umum, dan pembiayaan anggaran tersebut di atas sering disebut dengan postur APBN. Berikut disajikan gambaran postur APBN 2019:



Gambar 2.1. Postur APBN 2019

Sumber: Website Kemenkeu

<https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

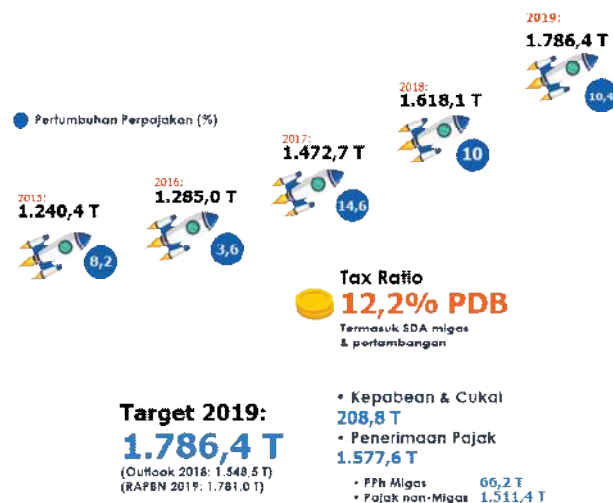
Pendapatan Negara

UU No. 17 tahun 2003 tentang keuangan Negara, menjelaskan bahwa pendapatan negara adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Pendapatan negara dalam postur APBN dibagi menjadi 3 yaitu:

1. Pendapatan dalam negeri yang terdiri atas penerimaan perpajakan yang meliputi semua penerimaan negara atas pendapatan pajak dalam negeri dan pendapatan pajak perdagangan internasional yang terdiri atas:
 - penerimaan pajak penghasilan (PPh),
 - pajak pertambahan nilai (PPN),
 - pajak bumi dan bangunan (PBB),
 - cukai, dan pajak lainnya,
 - bea masuk dan bea keluar.

Penerimaan perpajakan saat ini masih menjadi sumber utama APBN, hal ini dapat dilihat pada RAPBN tahun 2019, persentase penerimaan perpajakan mencapai 86 persen dari total pendapatan negara.

Berikut disajikan gambaran pendapatan perpajakan pada APBN 2019:



Gambar 2.2. Penerimaan Perpajakan APBN 2019

Sumber: Website Kemenkeu

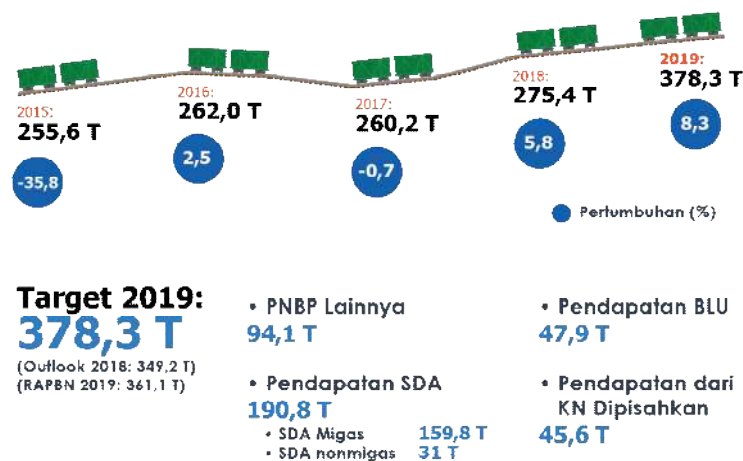
<https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

2. Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) merupakan penerimaan di luar pajak. Meski saat ini PNBP belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap total penerimaan negara, ke depan perlu diperhatikan agar kontribusinya semakin meningkat.

Dalam postur APBN, PNBP dibagi menjadi empat kelompok, yaitu:

- PNBP Sumber daya alam, terdiri atas SDA migas dan non migas.
- PNBP bagian laba BUMN.
- PNBP badan layanan umum.
- PNBP lainnya, merupakan pendapatan PNBP dari Kementerian Negara/Lembaga.

Berikut disajikan gambaran PNBP pada APBN 2019:



Gambar 2.3. PNBP APBN 2019

Sumber: Website Kemenkeu

<https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

3. Hibah.

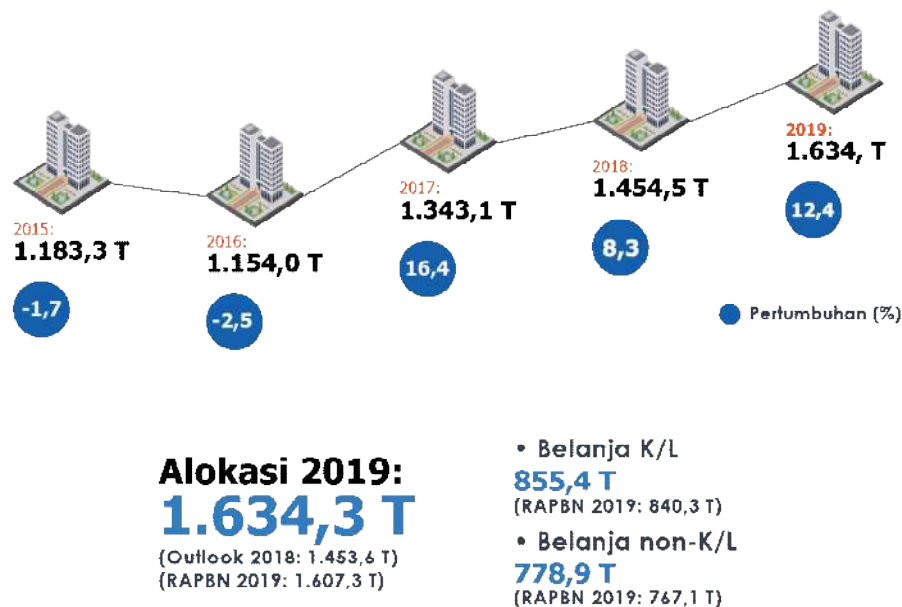
Pendapatan Hibah adalah setiap penerimaan Pemerintah Pusat dalam bentuk uang, barang, jasa dan/atau surat berharga yang diperoleh dari pemberi hibah yang tidak perlu dibayar kembali, yang berasal dari dalam negeri atau luar negeri. Atas pendapatan hibah tersebut pemerintah mendapat manfaat secara langsung yang digunakan untuk mendukung tugas dan fungsi K/L, atau diteruskan kepada Pemda, BUMN, dan BUMD. (PMK No. 191/PMK.05/2011).

Belanja Negara

Belanja negara adalah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Dalam postur APBN, Belanja negara meliputi:

1. Belanja pemerintah pusat
2. Transfer ke daerah dan dana desa.

Belanja pemerintah pusat adalah belanja yang digunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan Pemerintah Pusat, baik yang dilaksanakan di pusat maupun di daerah dalam rangka memenuhi asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Belanja Pemerintah Pusat meliputi semua pengeluaran negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Berikut disajikan gambaran Belanja Pemerintah Pusat pada APBN 2019:



Gambar 2.4. Belanja Pemerintah Pusat APBN 2019

Sumber: Website Kemenkeu <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

Selanjutnya dalam UU No 17 tahun 2003 pasal 11 ayat 4 menyebutkan bahwa belanja negara dipergunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Selanjutnya belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja yang dapat digambarkan pada tabel berikut:

Tabel 2.1. Klasifikasi Belanja Pemerintah Pusat

Organisasi	Fungsi	Jenis
Disesuaikan dengan susunan Kementerian/ Lembaga di Pemerintah Pusat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelayanan Umum 2. Pertahanan 3. Ketertiban dan Keamanan 4. Ekonomi 5. Perlindungan Lingkungan Hidup 6. Perumahan dan Permukiman 7. Kesehatan 8. Pariwisata dan Budaya 9. Agama 10. Pendidikan 11. Perlindungan Sosial 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja Operasi: <ul style="list-style-type: none"> - Belanja Pegawai - Belanja Barang - Bunga Utang - Subsidi - Hibah - Bantuan Sosial 2. Belanja Modal: <ul style="list-style-type: none"> - Belanja Aset Tetap - Belanja Aset Lainnya 3. Belanja Lain-lain/Tak Terduga 4. Transfer

Sumber: UU No 17 tahun 2003

Transfer ke daerah dan dana desa digunakan untuk mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah, serta pembangunan desa. Transfer ke daerah dibagi menjadi:

1. dana perimbangan,
2. dana insentif daerah,
3. dana otonomi khusus dan dana keistimewaan DIY.

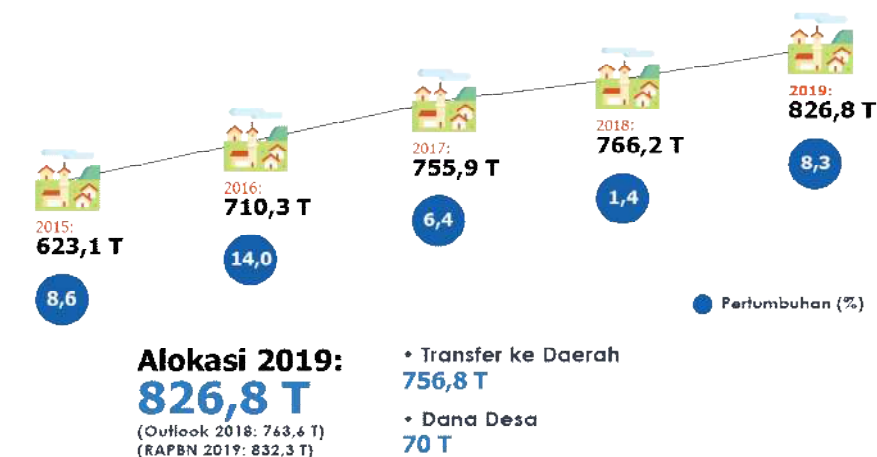
Dana perimbangan dalam UU No. 33 tahun 2004, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana Perimbangan terdiri atas

1. Dana Bagi Hasil (DBH)

DBH dialokasikan berdasarkan persentase tertentu dari pajak dan sumber daya alam.

2. Dana Alokasi Umum (DAU), dan
DAU merupakan dana transfer yang bersifat *block grant*, sehingga penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah.
3. Dana Alokasi Khusus (DAK).
DAK, merupakan *specific grant*, yang digunakan untuk mendanai kegiatan khusus sesuai prioritas nasional yang menjadi urusan daerah.

Dana otonomi khusus adalah dana yang digunakan untuk pelaksanaan otonomi khusus. Contohnya yang diberikan kepada provinsi Papua, Papua Barat, dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Hal ini sesuai dengan amanat UU No. 21 Tahun 2001 dan UU No. 11 Tahun 2006. Sedangkan Dana Keistimewaan DIY merupakan bentuk pengakuan keistimewaan DIY yang dialokasikan mulai tahun 2013. Dana keistimewaan DIY digunakan untuk penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY sesuai UU No. 13 tahun 2012. Berikut disajikan gambaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa pada APBN 2019.



Langkah Kebijakan Transfer ke Daerah

- Dana Bagi Hasil 106,4 T**
- Minimal 50 persen dari DBH CHT untuk mendukung program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN).
 - Penyelesaian Kurang Bayar DBH pada Triwulan IV.
 - Sharing beban subsidi BBM dan LPG dalam hal terdapat kenaikan realisasi PNBP Migas.

- Dana Alokasi Khusus Fisik 69,3 T**

- Fokus pada pembangunan SDM melalui percepatan rehabilitasi dan pembangunan ruang kelas
- Sesuai usulan daerah dan sejalan dengan prioritas pembangunan nasional, dan memperhatikan aspirasi program pembangunan anggota DPR.
- Penambahan sub-bidang GOR dan Perpustakaan Daerah

- Dana Insentif Daerah 10 T**

- Memacu perbaikan kinerja pengelolaan keuangan, pelayanan pemerintahan umum, pelayanan dasar publik, dan kesejahteraan.

- Dana Alokasi Umum 417,9 T**

- Dana Kelurahan sebesar Rp3,0 T ditujukan bagi 8.212 kelurahan di seluruh kab/kota untuk pembangunan sarana dan prasarana kelurahan dan pemberdayaan masyarakat (Dasar hukumnya UU tentang APBN Tahun 2019 dan pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri).
- Fagu DAU bersifat final untuk memberikan kepastian sumber pendanaan bagi APBD.
- Memperhitungkan kenaikan gaji pokok 5 persen, gaji ke 13, dan THR, serta Formasi CPNS Daerah.

- Dana Alokasi Khusus non-Fisik 131,0 T**

- Perbaikan kualitas kinerja (BOS Kinerja).
- Peningkatan unit cost BOS untuk Pendidikan Vokasi.
- Afirmasi untuk daerah 3 T (Terlinggal, Terluar, dan Transmigrasi).

- Dana Otsus, dan Dana Keistimewaan DIY 22,2 T**

- Percepatan pembangunan infrastruktur Papua & Papua Barat.
- Pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan di Aceh.
- Mendukung kewenangan keistimewaan dan pembangunan di DIY.



Langkah Kebijakan Dana Desa

- Fokus pada kegiatan prioritas desa, peningkatan porsi pemanfaatan untuk pemberdayaan masyarakat, serta mendorong peningkatan perekonomian desa.
- Penguatan kapasitas SDM dan tenaga pendamping desa.
- Penguatan monitoring dan evaluasi, serta pengawasan atas pelaksanaan Dana Desa.

Gambar 2.5. Transfer ke Daerah dan Dana Desa APBN 2019

Sumber: Website Kemenkeu <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

Selain alokasi transfer ke daerah, APBN juga mengalokasikan Dana Desa. Hal ini diprioritaskan untuk melakukan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di desa. Alokasi Dana Desa dimulai pada tahun 2015 sesuai UU No 6 tahun 2014 tentang Desa. Alokasi Dana Desa sesuai dengan UU Desa paling

sedikit 10 persen dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus. Pada tahun 2015 pengalokasian dana desa dalam APBN adalah sebesar Rp 9 triliun, dan terus mengalami peningkatan hingga saat ini dalam RAPBN 2019 alokasi dana desa mencapai Rp 70 triliun.

Keseimbangan Primer Dan Keseimbangan Umum

Dalam APBN, yang dimaksud Keseimbangan Primer adalah selisih antara pendapatan negara dengan belanja negara diluar pembayaran bunga utang. Posisi Keseimbangan Primer dapat terjadi sebagai berikut:

1. Keseimbangan primer positif, berarti pemerintah masih mempunyai dana yang cukup untuk membayar bunga utang.
2. Sedangkan keseimbangan primer negatif, berarti pemerintah harus melakukan utang baru untuk membayar sebagian atau seluruh bunga utang.

Sedangkan yang dimaksud dengan Keseimbangan Umum atau yang lebih sering disebut surplus/defisit adalah selisih antara pendapatan negara dengan belanja negara. Kebijakan yang dapat ditempuh oleh Pemerintah terkait Keseimbangan Umum ini adalah:

1. Kebijakan ekspansif, ditempuh apabila APBN defisit.

Pada saat perekonomian negara dalam kondisi lesu, dan kondisi investasi swasta melemah, Pemerintah harus mengambil alih peran swasta dengan meningkatkan belanja.

2. Kebijakan kontraktif, ditempuh jika APBN surplus.

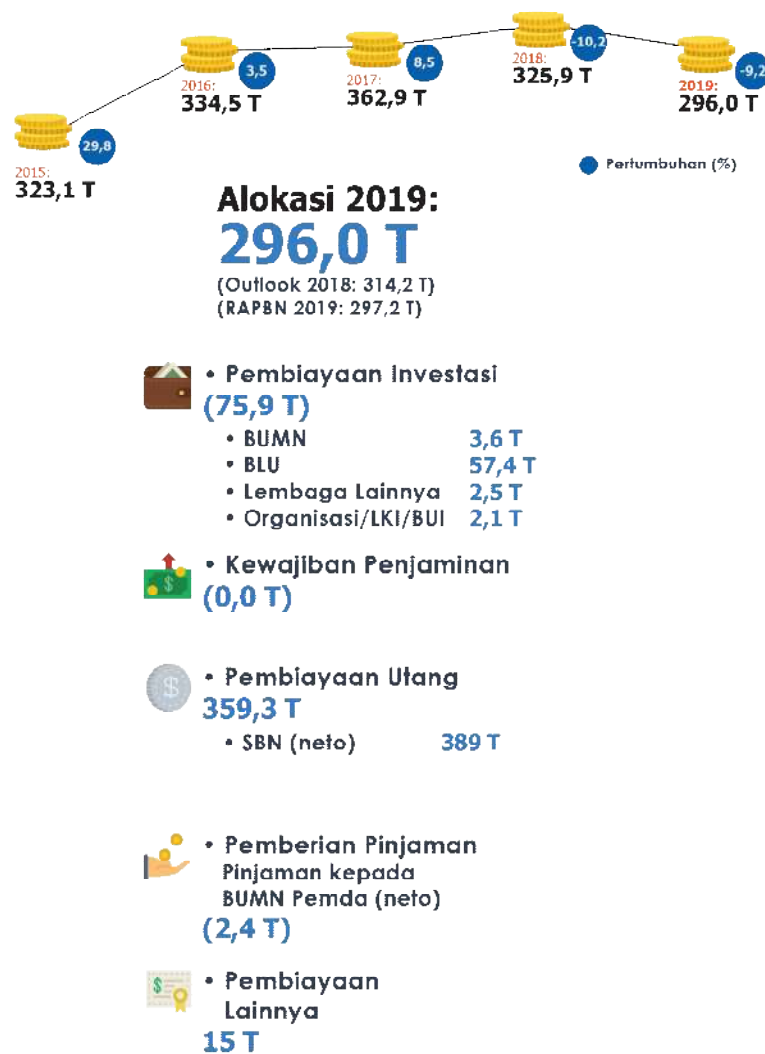
Pada saat kondisi ekonomi sedang dalam kondisi sangat baik, Pemerintah mengendalikan pengeluarannya agar ekonomi tidak *overheating*.

Pembiayaan Anggaran

Pembiayaan dalam UU 17 tahun 2003, adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan anggaran merupakan (1) penerimaan yang perlu dibayar kembali, (2) penerimaan kembali atas pengeluaran tahun-tahun sebelumnya, (3) pengeluaran kembali atas penerimaan tahun sebelumnya, (4) penggunaan saldo

anggaran lebih, (5) dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun yang bersangkutan maupun tahun berikutnya.

Saat ini klasifikasi pembiayaan anggaran dalam APBN 2019 meliputi: pembiayaan investasi, kewajiban penjaminan, pembiayaan utang, pemberian pinjaman, dan pembiayaan lainnya. Berikut disajikan gambaran pembiayaan anggaran pada APBN 2019.



Gambar 2.6. Pembiayaan Anggaran APBN 2019

Sumber: Website Kemenkeu

<https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

Postur APBN dalam bentuk lain disajikan dengan format *I-Account* yang mulai digunakan dalam postur APBN 2000, dimana sebelumnya menggunakan format *T-Account*. Perubahan format ini menjadikan APBN lebih transparan serta mempermudah pemantauan dalam pelaksanaan APBN. Penggunaan format *I-Account* merupakan wujud penyesuaian terhadap *Government Financial Statistic* (GFS) yang merupakan standar internasional. Dengan demikian APBN Indonesia dapat diperbandingkan dengan anggaran di negara lain. Perbedaan format *T-Account* menjadi *I-Account* dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2.2. Perbedaan Format *T-Account* dengan *I-Account*

Format T-account		Format I-account
PENERIMAAN NEGARA	BELANJA NEGARA	
<p>A. Penerimaan Dalam Negeri</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penerimaan Migas <ul style="list-style-type: none"> - Minyak Bumi - Gas Alam 2. Penerimaan Bukan Migas <ul style="list-style-type: none"> - PPh - PPN - Bea Masuk - Cukai - Pajak Ekspor - PBB dan BPHTB - Pajak Lainnya - PNBP <p>B. Penerimaan Pembangunan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pinjaman Program 2. Pinjaman Proyek 	<p>A. Belanja Rutin</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja Pegawai 2. Belanja Barang 3. Belanja Rutin Daerah 4. Bunga dan Cicilan hutang 5. Pengeluaran Rutin Lainnya <p>B. Belanja Pembangunan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pembangunan Rupiah 2. Pembangunan Proyek 	<p>A. Pendapatan Negara dan Hibah</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Penerimaan Dalam Negeri <ol style="list-style-type: none"> 1. Penerimaan Perpajakan 2. PNBP II. Penerimaan Hibah <p>B. Belanja Negara</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Belanja Pemerintah Pusat <ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja Pegawai 2. Belanja Barang 3. Belanja Modal 4. Pembayaran Bunga Utang 5. Subsidi 6. Belanja Hibah 7. Bantuan Sosial 8. Belanja Lain-lain II. Transfer ke Daerah <ol style="list-style-type: none"> 1. Dana Perimbangan 2. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian <p>C. Keseimbangan Primer</p> <p>D. Surplus/Defisit Pembayaran</p> <p>E. Pembiayaan</p>
TOTAL	TOTAL	

Sumber: UU No. 17 tahun 2003

Selain penggunaan *I-Account*, sejalan dengan UU No. 17 tahun 2003, APBN Indonesia mengalami beberapa perubahan sistem penganggaran, sebagaimana digambarkan pada tabel berikut:

Tabel 2.3. Perubahan Sistem Penganggaran

PERBANDINGAN ANTARA FORMAT LAMA DAN FORMAT BARU DALAM BELANJA PEMERINTAH	
<p>FORMAT LAMA</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Klasifikasi Jenis Belanja <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Dual Budgeting</i> ▪ Belanja pusat terdiri dari 6 jenis belanja ▶ Klasifikasi Organisasi <ul style="list-style-type: none"> ▪ terdiri atas 53 Departemen/ Lembaga ▶ Klasifikasi Sektor <ul style="list-style-type: none"> ▪ terdiri atas 20 sektor dan 50 subsektor ▪ Program merupakan rincian dari sektor pada pengeluaran rutin dan pembangunan ▪ Nama-nama program antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan agak berbeda ▶ Dasar Alokasi <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alokasi anggaran berdasarkan sektor, subsektor dan program 	<p>FORMAT BARU</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Klasifikasi Jenis Belanja <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Unified Budgeting</i> ▪ Belanja pusat terdiri dari 8 jenis belanja ▶ Klasifikasi Organisasi <ul style="list-style-type: none"> ▪ Terdiri atas 73 K/L (bagian anggaran) ▪ Tahun 2008 : 75 K/L (BA) ▶ Klasifikasi Fungsi <ul style="list-style-type: none"> ▪ terdiri atas 11 fungsi dan 79 subfungsi ▪ Program pada masing Kementerian/lembaga digunakan sebagai dasar kompilasi klasifikasi fungsi ▪ Nama-nama program telah disesuaikan dengan <i>unified budget</i> ▶ Dasar Alokasi <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alokasi anggaran berdasarkan program kementerian/ lembaga

Sumber: UU No. 17 tahun 2003

Praktik Penyusunan APBN

APBN adalah rencana keuangan tahunan yang disusun oleh pemerintah dan disetujui oleh DPR. Pengelolaan APBN melibatkan berbagai pihak baik di eksekutif maupun legislatif. Misalnya pada saat penentuan asumsi dasar ekonomi makro, pihak-pihak yang terkait adalah Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Badan Pusat Statistik, dan SKK Migas. DPR sebagai lembaga legislatif berperan dalam bentuk pembahasan bersama atas rancangan APBN yang diajukan pemerintah. DPR juga berfungsi mengawasi pelaksanaan APBN di samping Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam hal ini BPK berperan sebagai pemeriksa yang independen akan melakukan audit atas laporan keuangan pemerintah atas pelaksanaan APBN selama satu tahun.

Proses penyusunan APBN secara garis besar dibagi menjadi 3 yaitu

1. Proses Teknokratis, merupakan proses penyusunan APBN yang dilakukan di lingkup eksekutif, dimulai dari penentuan asumsi dasar ekonomi makro, penentuan parameter, perumusan kebijakan fiskal, sampai terbentuknya postur APBN.
2. Proses Politis, adalah proses pembahasan APBN antara pemerintah dengan DPR sampai dengan APBN disetujui sebagai undang-undang.

3. Proses Administratif, yakni kegiatan administratif agar APBN dapat menjadi undang-undang, contohnya mulai dari penandatanganan naskah oleh presiden, penomoran, dan diundangkan.

REFORMASI PENYUSUNAN APBN

Penyusunan APBN pada Masa Orde Baru

- ✓ Sistem Penganggaran menggunakan kebijakan Anggaran Berimbang dan Dinamis, yakni anggaran penerimaan yang disesuaikan dengan anggaran pengeluaran sehingga terdapat jumlah yang sama antara penerimaan dan pengeluaran.

Kebijakan ini dilaksanakan guna mengatasi krisis ekonomi akibat hiper inflasi pada pertengahan tahun 1966 (mencapai 650%) yang disebabkan oleh defisit APBN yang sangat besar dan dibiayai dengan pencetakan uang.

- ✓ Masa anggaran dimulai tanggal 1 April sampai 31 Maret tahun berikutnya. Format Sistem Penganggaran dibedakan dalam anggaran penerimaan (terdiri dari penerimaan dalam negeri dan penerimaan luar negeri) dan anggaran pengeluaran (terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan).

Anggaran dibiayai dengan penerimaan dalam negeri dan secara rutin dikontrol oleh Departemen Keuangan. Besarnya anggaran pembangunan, struktur pembelanjaan, maupun alokasinya dikendalikan oleh Bappenas dan dibiayai dengan penerimaan luar negeri.

- ✓ Penerimaan pembangunan terdiri dari 2 sumber, yaitu:
 - Penerimaan pembangunan yang terdiri dari hibah serta hutang luar negeri, terutama dari negara-negara donor yang tergabung dalam IGGI/CGI.
 - Surplus penerimaan dalam negeri setelah dikurangi dengan anggaran rutin.
- ✓ Sumber utama penerimaan dalam negeri adalah royalti penambangan migas serta eksploitasi hutan dan sumber daya alam lainnya.

Hutang luar negeri disebut sebagai penerimaan pembangunan dan berfungsi untuk menutup defisit APBN agar menjadi "seimbang". Ini berarti pinjaman luar negeri ditempatkan pada anggaran penerimaan yang seharusnya pinjaman tersebut adalah utang yang harus dikembalikan dan merupakan

beban pengeluaran di masa yang akan datang. Pada dasarnya APBN pada masa itu mengalami defisit anggaran.

- ✓ Peraturan pengelolaan Keuangan Negara yang berlaku Pada masa Orde Baru menggunakan peraturan peninggalan pemerintahan Belanda seperti ICW (*Indische Comptabiliteits Wet*). Sistem keuangan menggunakan *single entry*, dimana tidak ada standar pencatatan transaksi Pemerintah. Pencatatan berbasis kas dan kewajiban kontijensi Pemerintah tidak tercermin pada APBN. Menteri Keuangan membuat Laporan pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dan melaporkan dalam bentuk Rancangan Perhitungan Anggaran Negara (RUU PAN) paling lambat 15 bulan setelah berakhirnya pelaksanaan APBN tahun anggaran yang bersangkutan.
- ✓ Kebijakan anggaran berimbang dan dinamis berjalan hingga tahun 2000.

Penyusunan APBN pada Tahun 2001-2003

- ✓ Sejak tahun 2001 menggunakan prinsip anggaran surplus/defisit.
- ✓ Format dan struktur APBN berubah dari *T-Account* menjadi *I-Account*.
- ✓ Belanja negara menampung seluruh pengeluaran negara, yang terdiri dari:
 - belanja pemerintah pusat, yang meliputi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, dan
 - belanja untuk daerah, yang meliputi dana perimbangan dan dana otonomi khusus dan penyeimbang/penyesuaian.
- ✓ Selisih antara pendapatan negara dan hibah dengan belanja negara akan menjadi surplus/defisit anggaran. Guna menutup defisit anggaran diperlukan pembiayaan yang bersumber dari luar pendapatan negara dan hibah, antara lain bersumber dari pembiayaan dalam negeri dan pembiayaan luar negeri.

FISCAL RULE PENYUSUNAN APBN

Fiscal rule penyusunan APBN terkait dengan hasil yang ingin dicapai dalam anggaran, bukan merupakan aturan prosedural tentang bagaimana penganggaran dilaksanakan (Schick, 2003). *Fiscal rule* mempengaruhi besaran defisit anggaran dan bias dalam perkiraan anggaran (Baldi, 2015). Dalam menyusun APBN Indonesia terdapat beberapa *fiscal rule* berikut:

- a. Anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN. Hal ini sesuai dengan amanat UUD 1945 pasal 31 ayat 4 yakni bahwa Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.
- b) Jumlah kumulatif defisit (gabungan APBN dan APBD) maksimal 3% dari pendapatan domestik bruto (PDB). Hal ini sesuai dengan UU No. 17 tahun 2003.
- c) Jumlah *outstanding* utang adalah 60% dari PDB, sesuai dengan UU No. 17 tahun 2003.
- d) Besaran DAU adalah 26% dari pendapatan dalam negeri neto (PDN neto) yang ditetapkan dalam APBN, sesuai UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah pasal 27 ayat 1.
- e) Dana desa sebesar 10% dari transfer ke daerah, sesuai UU No 6 tahun 2014 tentang Desa. Besaran dana desa ini akan dipenuhi secara bertahap oleh Pemerintah.

Fiscal rule dalam APBN merupakan *mandatory spending* yakni belanja yang ditetapkan persentasenya dalam UU.

HUBUNGAN APBN DENGAN APBD

Otonomi daerah di Indonesia dimulai pada tahun 1945, terbukti dari adanya Undang-undang Nomor 1 tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, namun pelaksanaannya baru dimulai pada tahun 1999. Dengan otonomi daerah ini diharapkan dapat membantu dan mempermudah berbagai urusan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah provinsi/kabupaten/kota dalam mengelola keuangannya.

Pengelolaan keuangan negara dan daerah (dalam arti manajemen keuangan negara dan daerah) pada hakikatnya adalah pengelolaan anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan, yang lebih dikenal dengan APBN dan APBD (Halim, 2011).

Ada hal menarik dalam otonomi daerah dari pengelolaan APBN dan APBD, yakni adanya penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berupa desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

- ✓ Desentralisasi adalah penyerahan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi (Undang-undang Nomor 23 tahun 2014).

Ada pengaturan yang lebih ketat dalam penyelenggaraan asas desentralisasi, yakni adanya hubungan antara APBN dengan APBD. Hubungan tersebut berupa dana perimbangan berupa transfer dana yang bersumber dari APBN ke daerah, Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang pada APBD akan masuk sebagai komponen penerimaan daerah.

- ✓ Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab.
- ✓ Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Atau dari pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Berikut disajikan gambaran hubungan antara APBN dengan APBD:



HUBUNGAN KEUANGAN



Media Andi

20

Gambar 2.7. Hubungan antara APBN dan APBD

Sumber: Pusdiklatwas BPKP <https://www.slideshare.net/edygurindra/sakd-2>

Indonesia sebagai negara dengan sistem desentralisasi, tentunya harus ada transfer kewenangan dan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. World Bank mendefinisikan desentralisasi sebagai "Transfer kekuasaan dan tanggung jawab publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi dan pemerintah daerah atau pemerintah independen dan/atau sektor swasta" (Green 2005). World Bank mengklasifikasikan desentralisasi ini menjadi tiga, yaitu politik, administrasi, dan fiskal. Dengan desentralisasi fiskal ini memungkinkan pemerintah daerah untuk meningkatkan dan menerima pendapatan, membuat pengeluaran, dan mengeluarkan utang untuk tujuan pemerintah daerah. Terdapat beberapa kriteria agar pemerintah daerah mampu melaksanakan amanat desentralisasi, antara lain adanya sumber daya berupa kemampuan keuangan dan kemampuan untuk menyediakan pelayanan publik lokal. Sehingga harus ada transparansi dan akuntabilitas dalam kegiatan di lingkup pemerintah daerah.

Alokasi dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka dekonsentrasi dan tugas pembantuan bukan merupakan sumber

penerimaan APBD. Belanja yang bersumber dari dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan diadministrasikan dan dipertanggungjawabkan secara terpisah dari administrasi keuangan dalam pembiayaan pelaksanaan desentralisasi.

Otonomi daerah di Indonesia diatur dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Daerah. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menjelaskan Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini mendasari adanya pos belanja transfer ke daerah dalam postur APBN dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Secara umum Transfer ke daerah berupa dana perimbangan. Namun ada beberapa daerah tertentu yang menerima dana otonomi khusus dan penyesuaian. Dana perimbangan sementara ini masih menjadi tumpuan dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal karena masih minimnya Pendapatan Asli Daerah. Dana perimbangan ini bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antar daerah, terutama dalam hal pembangunan infrastruktur di daerah melalui Dana Alokasi Khusus. Prinsip dasar dana perimbangan adalah pelimpahan kewenangan dan penerimaan yang memadai (*revenue adequacy*), di mana pemerintah daerah pada dasarnya harus memiliki kewenangan dan fleksibilitas dalam menentukan prioritas belanja. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dalam pelaksanaan desentralisasi didanai dari APBD. Dengan demikian daerah wajib mencari sumber-sumber penerimaan daerah yang memadai, yang tidak hanya berasal dari daerah itu sendiri, tetapi juga dapat berupa bagi hasil (*revenue sharing*) dan transfer yang berasal dari pemerintah pusat. Transfer dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan terdiri dari DBH, DAU, dan DAK serta dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian.

Penerimaan daerah dalam struktur APBD terdiri dari pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Dengan asas desentralisasi diharapkan daerah diharapkan mampu memaksimalkan pendapatan asli daerahnya

untuk mendanai urusan pemerintahan, tidak hanya mengharapkan dana perimbangan dari pemerintah pusat.

DAU bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah. DAU untuk suatu Daerah dialokasikan atas dasar:

1. Celah fiskal, yang dihitung berdasarkan selisih antara kebutuhan fiskal Daerah dan kapasitas fiskal Daerah.
2. Alokasi dasar, yang dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Penggunaan DAU cenderung digunakan untuk memenuhi kebutuhan belanja pegawai. Ke depan diharapkan pemerintah daerah dapat menekan jumlah belanja pegawai sehingga menurunkan alokasi dasar, yang pada akhirnya dapat menghemat belanja pemerintah. Pada saat ini umumnya pendapatan transfer di pemerintah daerah yang terbesar bersumber dari DAU.

DAK disalurkan dari pemerintah pusat kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Tujuan DAK adalah membantu daerah tertentu dalam mendanai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar kepada masyarakat, serta mendorong percepatan pembangunan daerah.

Asas desentralisasi pada dasarnya ditujukan agar pemerintah daerah lebih demokratis dengan mengikutsertakan peran masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan serta lebih mandiri dalam mengupayakan pendapatannya. Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal terdapat 2 permasalahan utama yaitu:

1. kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi
2. pengawasan atas dana transfer dari pemerintah pusat.

Ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi (Halim, 2001) adalah:

- ✓ Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya.

- ✓ Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin agar pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar. Dengan demikian, peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia membawa dampak bagi pemerintah daerah, baik positif maupun negatif, dimana pemerintah daerah mempunyai kewenangan luas dalam mengatur keuangan dan prioritas pembangunannya. Dengan Dana Perimbangan, desentralisasi dapat berjalan sesuai koridor, dimana daerah wajib membelanjakannya secara lebih bijak dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan melaksanakan pembangunan infrastruktur daerahnya. Namun daerah juga wajib mempertanggungjawabkan penggunaan dana perimbangan tersebut berupa peningkatan kinerja daerah.

Dampak positif pelaksanaan desentralisasi yakni peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah. Total pendapatan pemerintah daerah dan total belanja pemerintah daerah menjadi lebih tinggi. Peningkatan PAD merupakan tuntutan agar daerah mampu mendanai belanja daerahnya dan tidak hanya mengharapkan dana perimbangan, sehingga daerah harus meningkatkan PAD-nya. Kinerja pemerintah daerah dinilai berdasarkan Rasio Kemandirian Keuangan (RKK) yang dihitung berdasarkan realisasi PAD dibagi dengan bantuan keuangan dari pemerintah pusat. Penilaian RKK dilakukan oleh BPK pada saat pemeriksaan LKPD. Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mengisyaratkan daerah menerima DBH, DAU, dan DAK dari pemerintah pusat.

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Pembangunan yang baik pada umumnya dicapai dengan adanya Perencanaan yang baik. Perencanaan yang baik harus mampu dibaca dan dilaksanakan oleh seluruh pelaku pembangunan sehingga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Perencanaan meliputi pemilihan atau penetapan tujuan-tujuan organisasi dan penentuan strategi kebijaksanaan proyek, program, prosedur, metode, sistem anggaran dan standar yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan (Henry Fayol). Perencanaan merupakan dasar dalam mengambil keputusan

dan tindakan. Perencanaan dapat dikategorikan ke dalam perencanaan jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) mendefinisikan SPPN adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara Negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah. SPPN bertujuan untuk:

1. mendukung koordinasi para pelaku pembangunan
2. menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar Daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah,
3. menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan,
4. mengoptimalkan partisipasi masyarakat, dan
5. menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Ruang lingkup perencanaan pembangunan dalam UU No. 25 tahun 2004 mencakup perencanaan nasional dan perencanaan daerah, yang meliputi:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), dengan cakupan waktu 20 tahun
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) dengan cakupan waktu 5 tahun
3. Rencana Pembangunan Tahunan (RPT) dengan cakupan waktu 1 tahun

Indonesia memiliki RPJP Nasional yang merupakan suatu dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun. RPJP Nasional merupakan penjabaran tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945, yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Hal ini diwujudkan dalam bentuk rumusan visi, misi, dan arah

Pembangunan Nasional. Selanjutnya RPJP Nasional digunakan sebagai pedoman pemerintah yang memuat visi, misi dan program Presiden.

RPJM Nasional merupakan dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun, yang berupa penjabaran dari visi, misi, dan program presiden pada periode kepemimpinannya. RPJM Nasional memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementrian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Berikut disajikan gambaran RPJM Nasional:



Gambar 2.8. Struktur RPJM Nasional

Sumber: Kementerian

PPN/BAPPENAS <https://www.slideshare.net/DadangSolihin/rpjmn-20152019>

RPJM Nasional selanjutnya dijabarkan menjadi Rencana Kerja Pemerintah RKP yang merupakan dokumen perencanaan Nasional untuk periode 1 tahun. RKP memuat prioritas pembangunan nasional, rancangan kerangka ekonomi makro, serta program kementerian/lembaga. RPJM Nasional juga menjadi dasar bagi Kementerian/Lembaga menyusun rencana strategis kementerian/lembaga sebagai dokumen perencanaan kementerian/lembaga untuk periode 5 tahun.

Rencana strategis ini selanjutnya menjadi landasan penyelenggaraan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP).

Rencana Strategis yang disusun Kementerian Negara/Lembaga (Renstra-K/L) memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga. Selanjutnya K/L menyusun perencanaan tahunan yang disebut Rencana Kerja Kementerian Negara/Lembaga (Renja K/L) yang berpedoman pada RKP. Renja-KL disusun berpedoman pada Renstra-KL dan mengacu pada prioritas pembangunan Nasional dan pagu indikatif, serta memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Strategi pelaksanaan misi dalam RPJP dijabarkan bertahap dalam periode 5 tahunan yang disebut RPJM. Masing-masing tahap dalam RPJM mempunyai skala prioritas dan strategi pembangunan yang merupakan kesinambungan dari skala prioritas dan strategi pembangunan pada periode sebelumnya. Strategi RPJP Nasional 2005-2025 dijabarkan dalam empat RPJMN sebagai berikut:

- a. RPJM-I (2005-2009) diarahkan untuk menata kembali dan membangun Indonesia di segala bidang yang ditujukan untuk menciptakan Indonesia yang aman dan damai, adil dan demokratis serta tingkat kesejahteraan rakyatnya meningkat.
- b. RPJM-II (2010-2014) ditujukan untuk lebih memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan pada upaya peningkatan kualitas SDM termasuk pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta penguasaan daya saing perekonomian.
- c. RPJM-III (2015-2019) ditujukan untuk lebih memantapkan pembangunan secara menyeluruh diberbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing kompetitif perekonomian. Berlandaskan keunggulan SDA dan SDM berkualitas serta kemampuan yang terus meningkat.
- d. RPJM-IV (2020-2025) ditujukan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur melalui percepatan pembangunan di berbagai bidang. Hal ini dilakukan dengan menekankan memiliki potensi pendapatan dari sektor perpajakan dan sumber daya alam yang melimpah,

akan menerima DBH dalam jumlah yang besar dibanding dengan daerah yang tidak memiliki. DAU sangat terkait dengan belanja pegawai di daerah tersebut. Sementara DAK lebih dikhususkan untuk mendanai pembangunan sarana prasarana pelayanan dasar.

RPJP dan RPJM nasional sangat penting bagi negara karena memberikan kepastian arah pembangunan dan kebijakan pemerintah. Kepastian arah kebijakan pemerintah digunakan oleh pihak swasta dalam menentukan investasi. Keputusan investasi yang dilakukan oleh pihak swasta umumnya bersifat jangka panjang, dimana perhitungan BEP suatu kegiatan investasi menuntut adanya perhitungan lebih dari 5 atau 10 tahun. Visi pembangunan nasional yang tertuang di dalam RPJM dan RPJP dapat memberikan rasa aman bagi pihak swasta serta membangun antusiasme dalam berinvestasi, meskipun terdapat dinamika politik yang tinggi seperti pada saat pemilu.

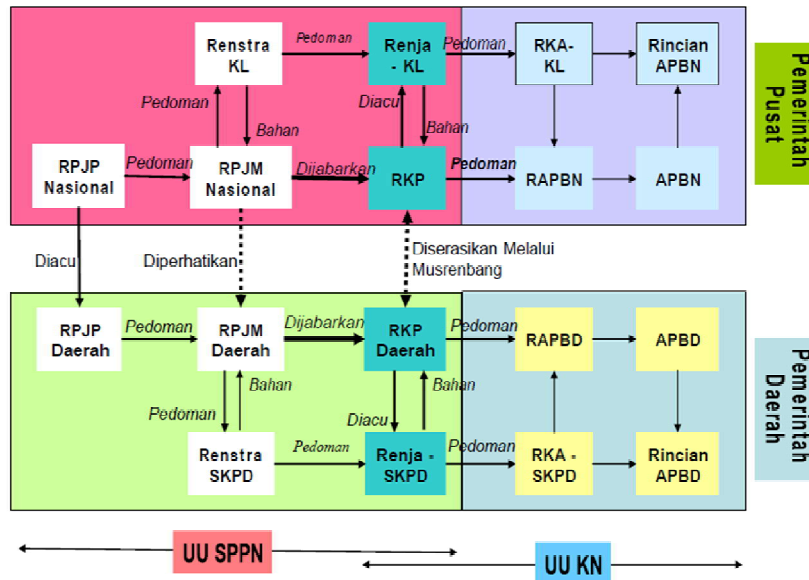
Pemerintah melakukan pengendalian dan evaluasi terhadap pelaksanaan RPJP Nasional dan RPJP Daerah serta APBN. Pemerintah perlu mengetahui penyebab penyimpangan terhadap standar kinerja untuk meningkatkan kinerja pemerintahan. Pemahaman terkait varians akan membantu dalam melakukan pengawasan selama varians ini cukup dimengerti. Satu-satunya kriteria untuk melakukan perhitungan varians adalah kegunaannya. Anggaran dan sasaran kinerja tidak berarti apa apatanpa adanya pengawasan anggaran.

Pihak Yang Terlibat Dalam Penyusunan Dan Penetapan APBN

APBN disusun dan ditetapkan dengan melibatkan berbagai pihak, dari eksekutif (seluruh kementerian/lembaga) dan legislatif (DPR). DPR membahas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh presiden, dan selanjutnya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan. Pembahasan APBN tidak semudah yang dibayangkan, bahkan seringkali berlangsung menegangkan. Hal demikian tidak hanya terjadi di Indonesia. Sebagai contoh di negara Filipina. *The Congress has a very active and vocal role in the budget process in the philippines. The fact that a majority of members of both the House and the Senate are also members of their respective chamber's budget committees is most.* Struktur perekonomian yang kokoh terbangun dengan

belandaskan keunggulan kompetitif didukung SDM yang berkualitas dan berdaya saing.

Keterkaitan antara rencana pembangunan nasional dan daerah serta penganggaran di pemerintah pusat dan pemerintah daerah digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.9. Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran

Sumber: UU 25/2004

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah

Otonomi daerah di Indonesia menuntut setiap provinsi/kabupaten/kota memiliki Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP Daerah) yang merupakan suatu dokumen perencanaan pembangunan daerah. RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah Pembangunan Daerah, yang mengacu pada RPJP Nasional. Sehingga jangka waktu RPJP Daerah juga menyesuaikan yakni selama 20 (dua puluh tahun).

RPJP Daerah digunakan sebagai pedoman pemerintah daerah dalam menyusun RPJM Daerah. RPJM daerah adalah penjabaran visi, misi, dan program gubernur/bupati/ walikota selama lima tahun, periode kepemimpinannya. Penyusunan RPJM Daerah berpedoman pada RPJP Daerah, dengan tetap memperhatikan RPJM Nasional. RPJM Daerah memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan

Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan serta dengan rencana-rencana kerja. Hal demikian disusun dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Setiap gubernur/ bupati/walikota menyusun RPJM Daerah dan selanjutnya ditetapkan menjadi peraturan kepala daerah.

RPJM Daerah dijabarkan menjadi Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan dokumen penjabaran RPJM Daerah untuk periode 1 tahun. RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun rencana strategis (Renstra SKPD) yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD, serta berpedoman kepada RPJM Daerah. Renstra SKPD menjadi dokumen perencanaan SKPD untuk jangka waktu 5 tahun. Renstra-Renstra SKPD ini selanjutnya menjadi dasar penyelenggaraan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP).

Kerangka perencanaan jangka menengah dalam pembangunan nasional dijadikan sebagai panduan bagi para pengambil kebijakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dalam mengajukan anggaran. RPJM menjabarkan penganggaran setiap tahun dan memproyeksikan dasar biaya program yang berjalan. RPJM juga menunjukkan biaya program yang berlangsung lebih dari satu tahun, termasuk pengeluaran operasi di masa yang akan datang. Terdapat setidaknya ada 3 hal yang harus diperhatikan dalam RPJM, yaitu:

1. RPJM mengikuti format dan detail yang sama dalam penganggaran, sehingga hubungan antara RPJM dan APBN berjalan natural dan memperkuat fungsi dari RPJM.
2. RPJM selalu diperbaharui sesuai dengan perkembangan kebijakan pemerintah.
3. Tanggung jawab pelaksanaan RPJM diberikan kepada yang akan bertanggung jawab pada anggaran tahunan sehingga unit atau bagian tersebut dapat mengakses secara intensif agar RPJM sesuai dengan kebijakan terbaru.

BAB II

METODOLOGI PENELITIAN

A. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini secara umum adalah untuk memberikan gambaran secara lengkap kepada masyarakat, terutama pihak yang sedang atau akan terlibat dalam pengelolaan keuangan Negara. Termasuk di dalamnya yakni proses dan kebijakan dalam rangka pengelolaan keuangan Negara dan penyusunan anggaran publik, agar pengelolaan sumberdaya yang ada dapat dilaksanakan guna kemanfaatan sumberdaya yang optimal.

B. Tempat dan Waktu Penelitian

Kegiatan penelitian sebagian besar dilaksanakan di lingkungan Universitas Sebelas Maret Surakarta dan lingkungan Pemda Jateng. Objek penelitian ini adalah pengelolaan keuangan Negara Republik Indonesia, baik di tingkat pusat maupun daerah. Penelitian ini juga melibatkan beberapa pihak eksternal kampus Universitas Sebelas Maret Surakarta, namun secara umum kegiatan dalam rangkaian penelitian ini dilaksanakan di lingkup Universitas Sebelas Maret Surakarta, dan Pemda Jateng.

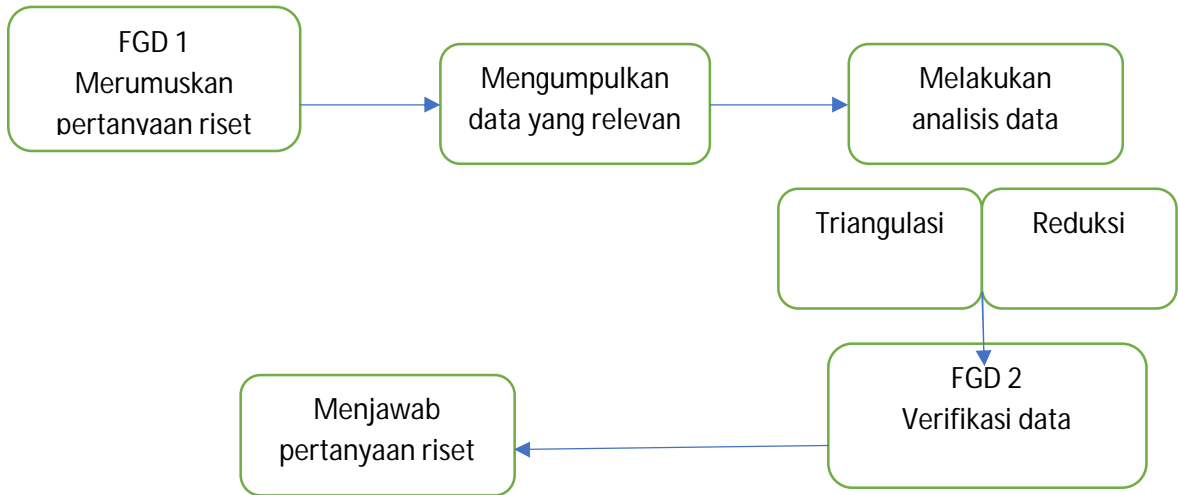
Penelitian ini dilaksanakan mulai bulan Oktober 2018 dan berakhir pada bulan November 2019. Namun tidak menutup kemungkinan jangka waktu data penelitian yang digunakan adalah termasuk sebelum periode tersebut, yang diperoleh dari pengolahan data referensi.

C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode deskriptif kualitatif. Metode deskriptif tidak hanya terbatas pada pengumpulan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi. Penelitian kualitatif ini dilaksanakan dalam rangka membangun pengetahuan melalui pemahaman dan penemuan.

Pendekatan kualitatif merupakan proses penelitian dan pemahaman yang berdasarkan pada metode yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia. Dalam penelitian kualitatif peneliti adalah instrument kunci, sehingga

peneliti menyusun tahapan-tahapan yang sistematis. Dalam metode penelitian yang menaati metode ilmiah, tahapan-tahapan penelitian harus sistematis dan prosedur atau terencana dengan matang. Kegiatan penelitian ini diawali dengan mengangkat permasalahan, memunculkan pertanyaan riset, mengumpulkan data yang relevan, melakukan analisis data dan menjawab pertanyaan riset, yang digambarkan sebagai berikut:



Gambar 3.1. Tahapan Penelitian

Dari gambar di atas selanjutnya diuraikan tahapan-tahapan yang dilakukan dalam penelitian sebagai berikut:

1. Merumuskan pertanyaan riset

Dalam rangka merumuskan pertanyaan riset, dilakukan *focus group discussion* (FGD) dengan berbagai pihak terkait, diantaranya berasal dari unsur pegawai pemerintah daerah, pegawai pemerintah pusat, rekan sejawat, dan mahasiswa.

2. Pengumpulan data

Data dalam penelitian ini diperoleh melalui pengamatan terhadap pengelolaan keuangan Negara mulai dari tahapan perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan, baik yang berada di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Studi dokumentasi dilaksanakan dengan mencari referensi-referensi terkait yang dapat digunakan oleh peneliti dalam rangka menjelaskan pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan.

3. Analisis data

Analisis data dilakukan dengan metode reduksi dan triangulasi. Dalam metode reduksi, data yang diperoleh dipilah sedemikian rupa sehingga informasi yang tidak terkait dengan masalah penelitian. Sehingga data yang digunakan benar-benar data yang mendukung pencapaian tujuan penelitian. Dalam metode triangulasi, data atau informasi dari satu referensi atau satu pihak diperiksa kebenarannya dengan cara dibandingkan dengan informasi dari sumber lain. Tujuannya adalah agar diperoleh data dan informasi yang sama dari berbagai pihak sehingga tingkat kepercayaannya terjamin.

4. Verifikasi data

Verifikasi data dilakukan dalam forum FGD untuk mendapatkan data lain untuk memperoleh hasil yang lebih dipercaya. Dalam forum FGD ini diperoleh berbagai kasus yang berbeda-beda atau bertentangan dengan yang telah ditemukan, sehingga mendapatkan hasil yang lebih akurat tingkat kepercayaannya dan mencakup situasi yang lebih luas sehingga memungkinkan untuk memadukan berbagai kasus.

5. Jawaban pertanyaan riset

Jawaban atas pertanyaan riset diperoleh setelah proses panjang pengumpulan dan analisis data. Dengan tingkat kepercayaan hasil yang akurat, maka jawaban pertanyaan riset dapat diakui sebagai informasi yang sah yang dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian selanjutnya dapat digunakan sebagai dasar pemikiran dalam rangka implementasi kebijakan pengelolaan keuangan Negara.

D. Teknik Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini diperoleh baik melalui pengamatan langsung maupun studi dokumen. Kesahihan dan keterandalan data menggunakan triangulasi dengan menggunakan metode induktif. Dalam suatu penelitian diperlukan adanya suatu data sebagai hasil akhir dari penelitian. Untuk pengumpulan data yang konkrit peneliti melaksanakan beberapa teknik pengumpulan data, sebagai berikut:

1. Observasi. Sebagai bagian dari metode ilmiah, observasi (pengamatan) dilakukan sebagai pengamatan serta pencatatan sistematis dari fenomena-fenomena yang diselidiki. Dalam menggunakan metode observasi ini penulis melengkapi dengan format atau blangko pengamatan sebagai instrument. Format disusun terkait item-item tentang kejadian atau perilaku yang terjadi. Dalam penelitian ini metode observasi digunakan untuk mengumpulkan data antara lain terkait penganggaran di daerah.
Peneliti mengadakan observasi langsung yaitu melakukan pengamatan ke pemerintah daerah terkait kebijakan dalam penyusunan APBD. Observasi dilakukan secara non partisipan, dimana peneliti sebagai pengamat fenomena yang diteliti. Pengamatan dilakukan secara langsung untuk mendapatkan gambaran yang utuh terkait fokus penelitian.
2. Wawancara. Teknik wawancara dilakukan dengan melibatkan pewawancara (peneliti) dan pihak yang diwawancarai adalah personel dari pemerintah yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyusunan anggaran public. Wawancara dilakukan dengan berdialog dan tanya jawab diantaranya dengan kepala bidang anggaran, dan kepala bidang keuangan, dan anggota dewan perwakilan rakyat. Hasil-hasil wawancara kemudian dituangkan dalam struktur ringkasan, yang dimulai dari penjelasan ringkas identitas, deskripsi situasi atau konteks, identitas masalah, dan deskripsi data, serta penarikan simpulan awal.
3. Dokumentasi. Metode ini dilakukan dengan mencari data mengenai fokus-fokus permasalahan penelitian yang berupa catatan, buku, surat kabar, notulen rapat, agenda, dan sebagainya. Dibandingkan dengan metode lain, maka metode ini agak tidak begitu sulit, dalam arti apabila ada kekeliruan sumber datanya masih tetap, belum berubah. Dokumen dalam hal ini meliputi dua pengertian, yaitu: sumber tertulis bagi informasi sejarah/yang telah terjadi dan surat resmi dan surat Negara (termasuk diantaranya: perjanjian, undang-undang, hibah, konsesi dan lainnya).

E. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini analisis data dilakukan secara berkesinambungan dari awal sampai akhir penelitian, baik di lapangan maupun di luar lapangan sebagai berikut:

- a. Reduksi data, yaitu membuat abstraksi seluruh data yang diperoleh dari seluruh catatan lapangan hasil observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil reduksi data merupakan suatu bentuk analisis data dengan menggolongkan, menajamkan, mengarahkan, membuang yang tidak dibutuhkan, dan mengorganisasikan data agar sistematis serta dapat membuat satu simpulan yang bermakna.
- b. Triangulasi, yaitu pemeriksaan data dengan perbandingan data dari sumber yang berbeda untuk mengantisipasi data yang kurang lengkap. Dalam melakukan triangulasi data-data yang ditemukan dalam penelitian dari semua narasumber dibandingkan hasil wawancara dan dokumentasi, selanjutnya ditentukan apakah seluruh data-data yang diperoleh saling mendukung.
- c. Memastikan keabsahan data, yang dalam penelitian ini terdapat empat kriteria yang digunakan yaitu:
 - 1) Kredibilitas (*credibility*) yaitu menjaga keterpercayaan peneliti dengan cara: (a) Pemastian kecukupan masa observasi, yaitu keikutsertaan dalam proses penelitian, yang kondisi demikian memungkinkan peningkatan kepercayaan data yang dikumpulkan, melalui proses pendeteksian dan perhitungan keabsahan data. (b) Ketekunan pengamatan yang terus menerus, guna menemukan ciri-ciri dan unsur-unsur yang sangat relevan dengan isu APBN dan APBD dan selanjutnya memusatkan diri pada masalah tersebut secara rinci. Oleh sebab itu berarti peneliti mengadakan pengamatan di lokasi dengan teliti dan rinci secara berkelanjutan terhadap faktor-faktor yang dominan, kemudian menelaah secara rinci sampai pada suatu titik. (c) Pemeriksaan sejawat melalui diskusi, yang dalam hal ini dimaksudkan untuk menjajaki hasil pemikiran paneliti. Dari hasil diskusi ini juga terungkap segi-segi lainnya yang justru membuka tambahan wawasan bagi pemikiran peneliti. (d) Kecukupan dan kesesuaian referensi yang digunakan. Pengecekan ulang terhadap sumber

data dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara dengan hasil pengamatan maupun studi dokumentasi.

- 2) Keteralihan (*transferability*) yang dilakukan dengan menguraikan rinci dari data ke teori, dari kasus ke kasus lain, sehingga mendapatkan gambaran yang lebih jelas serta dapat menerapkannya pada konteks lain yang sejenis. Peneliti menyajikan data penelitian dengan jelas dan akurat, sehingga dapat memberi masukan bagi pembaca untuk dapat memahami aplikasinya pada konteks yang lain.
 - 3) Ketergantungan (*dependability*), yaitu memperhatikan konsistensi dan realibilitas data, dengan melakukan beberapa kali pengulangan dalam suatu kondisi yang sama. Peneliti dalam konteks ini mengadakan beberapa kali wawancara dan pengamatan untuk mencari tingkat reabilitas yang tinggi.
 - 4) Kepastian (*confirmability*), yaitu menjamin keterpercayaan data sehingga kualitas data dapat diandalkan dan dipertanggungjawabkan, dengan mengaudit semua data yang diperoleh untuk menentukan kepastian dan kualitas data. Dalam hal ini peneliti membutuhkan beberapa narasumber sebagai informan dalam penelitian guna menguji kevalidan data/keabsahan data agar objektif.
- d. Penyajian data, yaitu mengungkapkan secara keseluruhan sekelompok data yang diperoleh agar mudah dibaca dan dipahami, yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dalam pengambilan tindakan. Penyajian data dalam penelitian ini adalah dengan teks yang bersifat naratif.
- e. Kesimpulan dan verifikasi, dilakukan terhadap data yang sudah diatur sedemikian rupa (dipolakan, difokuskan, disusun secara sistematis) kemudian disimpulkan sebagai jawaban atas permasalahan penelitian. Dengan rangkaian kegiatan mereduksi data hingga penyimpulan terhadap hasil penelitian yang dilakukan memberikan kemudahan pembaca dalam memahami proses dan hasil penelitian ini.

BAB III

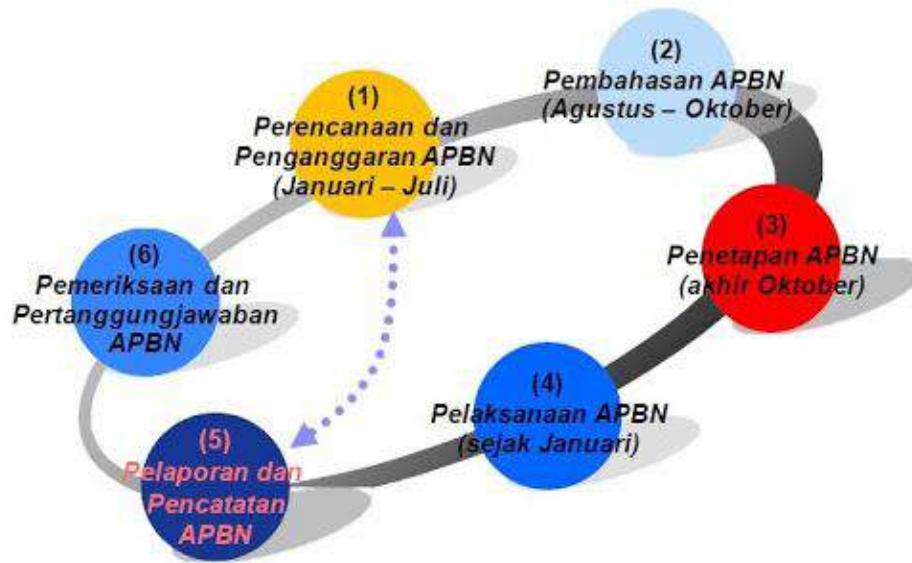
SIKLUS APBN DAN ASUMSI DASAR EKONOMI MAKRO

Bab ini menjelaskan secara lengkap mengenai Siklus APBN, yang mencakup tahapan penyusunan APBN. Karl-Martin Ehrhart, Roy Gardner, Jurgen von Hagen, dan Claudia Keser menulis: *A budget process is a system of rules governing the decision-making that leads to a budget, "from its formulation, through its legislative approval, to its execution.* Proses penganggaran diawali ketika pihak Pemerintah selaku eksekutif menyusun formulasi anggaran, kemudian diajukan kepada DPR selaku legislatif untuk disahkan, serta pelaksanaan dari APBN. Siklus APBN di Indonesia merupakan rangkaian proses berulang dalam jangka waktu 2,5 tahun mulai dari proses penyusunan anggaran sampai dengan anggaran tersebut disahkan oleh DPR melalui undang-undang yang terdiri dari 5 tahapan berikut:

1. perencanaan dan penganggaran;
2. penetapan;
3. pelaksanaan;
4. pelaporan dan pencatatan; dan
5. pemeriksaan dan pertanggungjawaban.

Karena jangka waktu satu siklus APBN melebihi satu tahun, dalam satu tahun anggaran terdapat proses penganggaran yang saling beririsan. Misalnya pada tahun 2018 terdapat proses pemeriksaan dan pertanggungjawaban APBN tahun anggaran 2017, proses pelaksanaan APBN tahun anggaran 2018, dan proses perencanaan dan penganggaran APBN tahun anggaran 2019. Gambaran tahapan dari siklus APBN di Indonesia sebagaimana tercermin pada Gambar 3.1.

Siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)



Gambar 3.1. Siklus APBN

Sumber: Kemenkeu, Direktorat Jenderal Anggaran

PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN APBN

Perencanaan dan penganggaran APBN dilaksanakan sebelum tahun anggaran dilaksanakan, yakni dari bulan Januari sampai dengan bulan Juli. Dokumen perencanaan terdiri dari RPJP, RPJM, dan RKP. Acuan yang digunakan oleh pemerintah dalam menyusun APBN yakni dari RKP yang telah disetujui oleh DPR. RKP merupakan dokumen perencanaan tahunan yang di dalamnya menjabarkan prioritas pembangunan, kerangka ekonomi makro, dan program-program K/L, lintas K/L, serta lintas wilayah. Anggaran belanja K/L yang dialokasikan dalam APBN ditujukan untuk mendukung pencapaian prioritas pembangunan yang tercermin dalam program K/L. Kegiatan dalam proses perencanaan terdiri dari:

1. Penentuan arah kebijakan dan prioritas pembangunan nasional;
2. Evaluasi oleh K/L atas pelaksanaan program dan kegiatan pada tahun berjalan, menyusun rencana inisiatif baru dan indikasi kebutuhan anggaran;
3. Evaluasi oleh Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional dan Kementerian Keuangan atas pelaksanaan program dan kegiatan yang sedang

berjalan dan mengkaji usulan inisiatif baru serta analisis pemenuhan kelayakan dan efisiensi indikasi kebutuhan dananya;

4. Penyusunan rancangan pagu indikatif dan rancangan awal RKP;
5. Penyusunan rencana kerja K/L (Renja-K/L);
6. Pelaksanaan pertemuan tiga pihak (*trilateral meeting*) antara: K/L yang bersangkutan, Kementerian Perencanaan, dan Kementerian Keuangan;
7. Penyempurnaan rancangan awal RKP;
8. Pembahasan RKP dalam pembicaraan pendahuluan antara Pemerintah dengan DPR;
9. Penetapan RKP.

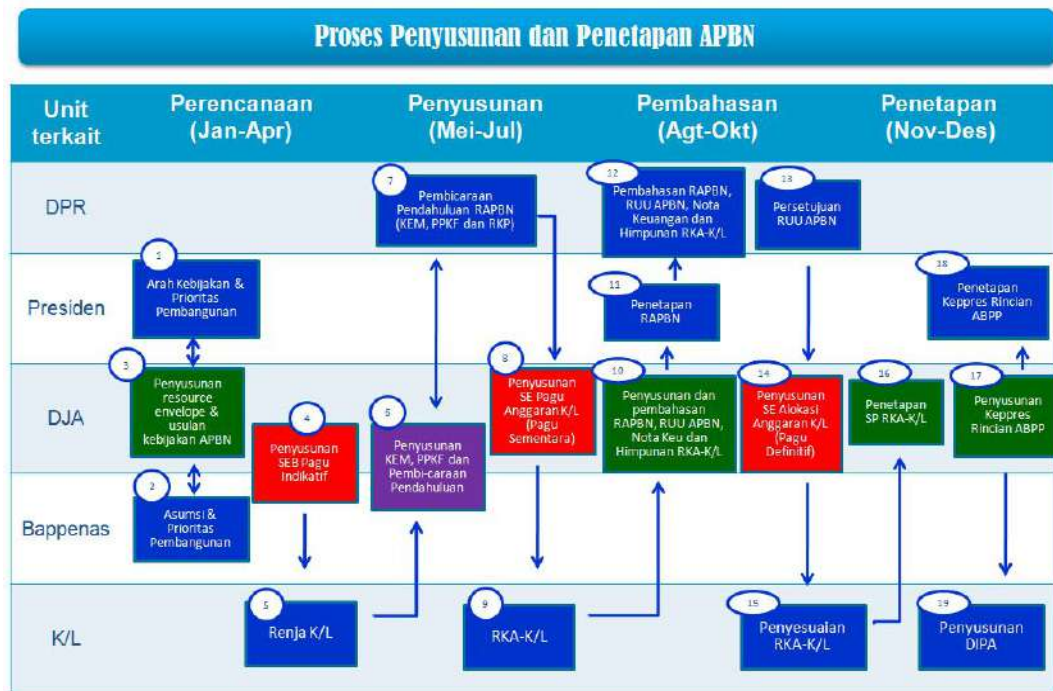
Selanjutnya, dalam proses penganggaran terdiri dari kegiatan berikut:

1. Penyusunan kapasitas fiskal (*resource envelope*) yang menjadi acuan penetapan pagu indikatif (*baseline & new initiative*);
2. Penetapan pagu indikatif;
3. Penetapan pagu anggaran K/L;
4. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran K/L (RKA-K/L);
5. Penelaahan RKA/KL sebagai bahan penyusunan nota keuangan dan Rancangan Undang-Undang tentang APBN; dan
6. Penyampaian Nota Keuangan, Rancangan APBN, dan Rancangan UU tentang APBN kepada DPR.

Rencana kerja disusun dengan mengacu kepada PP Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan PP Nomor 21 Tahun 2004 tentang RKA-K/L. Rencana kerja kementerian negara/lembaga untuk periode satu tahun dituangkan dalam RKA-K/L. Petunjuk teknis penyusunan RKA-K/L ditetapkan setiap tahun melalui Keputusan Menteri Keuangan.

Reformasi di bidang penyusunan anggaran, semenjak ditetapkannya UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, memuat berbagai perubahan mendasar yang meliputi aspek-aspek penganggaran berdasarkan kinerja (*performance budget*), penerapan penganggaran secara terpadu (*unified budget*), dan penerapan pendekatan penganggaran dengan prospektif jangka menengah (*medium term expenditure framework*).

Berikut disajikan gambaran mengenai penyusunan dan penetapan APBN.



Gambar 3.2. Proses Penyusunan dan Penetapan APBN

Sumber: BPKP

<http://www.bpkp.go.id/sesma/konten/284/Penyusunan-Anggaran.bpkp>

PENETAPAN APBN

Setelah menghasilkan Rancangan Undang-Undang APBN dan Nota Keuangan melalui pembahasan antara K/L selaku *Chief Of Operation Officer* (COO) dengan Menteri Keuangan selaku *Chief Financial Officer* (CFO) dan Menteri Perencanaan, Pemerintah akan menyampaikan RUU dan Nota Keuangan tersebut kepada DPR. Selanjutnya dilakukan pembahasan antara pemerintah dan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD. Presiden menyampaikan pidato mengenai RUU APBN beserta nota keuangannya untuk mengawali pembahasan ini.

Dalam RUU tentang APBN dapat dilakukan perubahan terhadap jumlah penerimaan dan pengeluaran sesuai dengan usulan DPR. DPR mengambil keputusan mengenai RUU APBN selambat-lambatnya dua bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan. APBN yang disetujui oleh DPR tersebut terinci ke dalam unit organisasi, fungsi, sub fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

Manakala DPR tidak menyetujui RUU tentang APBN yang diajukan pemerintah, maka pemerintah dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

Setelah Presiden menyampaikan RUU tentang APBN dan Nota Keuangan, masing-masing Fraksi DPR mempelajari kemudian memberikan pandangan umum atas RUU APBN dan Nota Keuangannya. Pandangan umum fraksi meliputi pendapat dan tanggapan masing-masing fraksi atas: asumsi dasar ekonomi makro, target pendapatan serta rencana kebijakannya, alokasi belanja termasuk belanja subsidi dan anggaran pendidikan serta pembiayaan serta rencana kebijakannya. APBN yang telah ditetapkan dengan UU, lebih lanjut rincian pelaksanaan APBN dituangkan dengan Peraturan Presiden tentang Rincian APBN. Kemudian, berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden tentang Rincian APBN, Menteri Keuangan meminta kepada menteri/pimpinan lembaga untuk menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran masing-masing K/L. Dokumen pelaksanaan anggaran terinci dengan mencakup: sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program, rincian anggaran kegiatan untuk mencapai sasaran tersebut, rencana penarikan dana tiap-tiap satker, dan pendapatan yang diperkirakan dapat diperoleh.

Keterlibatan aktif pihak legislatif dalam rangka meningkatkan *good governance* dan transparansi fiskal, adalah hal yang penting. Akan tetapi, partisipasi legislatif yang terlalu aktif juga akan memperburuk disiplin fiskal. Hal ini dikarenakan sebagian besar permasalahan ada di tahap penetapan, khususnya di negara dimana pihak legislatif memegang otoritas perubahan anggaran, parlemen cenderung mengarah pada peningkatan pengeluaran dan pengurangan pajak. Di Indonesia, pembahasan rancangan APBN dimulai bulan Agustus dan ditetapkan paling lambat 2 bulan sebelum tahun anggaran dimulai. Berikut gambaran praktik penganggaran di negara lain:

a. Prancis

Terdapat persyaratan bagi pemerintah menyajikan orientasi anggaran untuk tahun berikutnya secara keseluruhan, yang tercantum dalam *Organic Budget Law* 2001. Hal ini bertujuan untuk memberikan informasi mengenai tujuan penganggaran dan prioritas kebijakan tahun anggaran baru yang dijadikan

bahan pertimbangan dalam proses pembahasan dengan *National Assembly*, yang diselenggarakan sekitar 6-7 bulan sebelum tahun anggaran yang baru dimulai.

b. Brazil

6 (enam) bulan sebelum tahun anggaran baru, yakni pada akhir bulan Juni, kongres mengadopsi *Budget Guidelines Law*, dengan arahan berikut:

- Terdapat dokumen awal anggaran untuk dibahas;
- Menetapkan kewajiban untuk tahun mendatang dalam bentuk pengeluaran, dimana program-programnya dibebaskan dari pengurangan (berdasarkan keputusan Presiden);
- Menetapkan target anggaran beserta asumsi yang mendasarinya untuk tahun anggaran mendatang.

c. Swedia

8 (delapan) bulan sebelum tahun anggaran baru yakni pada bulan April Pemerintah menyajikan proposal untuk kebijakan anggaran.

PELAKSANAAN APBN

Pelaksanaan APBN diawali dengan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran oleh Menteri Keuangan, yang selanjutnya akan disampaikan kepada:

1. Menteri/pimpinan lembaga,
2. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK),
3. Gubernur,
4. Direktur Jenderal Anggaran,
5. Direktur Jenderal Perbendaharaan,
6. Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan terkait,
7. Kuasa Bendahara Umum Negara (KPPN) terkait,
8. Kuasa Pengguna Anggaran.

Dokumen pelaksanaan anggaran menjadi pedoman dan dasar hukum pelaksanaan APBN yang dilaksanakan oleh Bendahara Umum Negara dan Kementerian/Lembaga. Dokumen penting dalam pelaksanaan anggaran yakni:

- Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA),
- Dokumen lain yang dipersamakan dengan DIPA.

Sedangkan dokumen pembayaran meliputi:

- Surat Permintaan Pembayaran (SPP),
- Surat Perintah Membayar (SPM),
- Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D).

Pasal 17 UU No 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA) melaksanakan kegiatan yang tercantum dalam dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan dan untuk keperluan pelaksanaan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran, PA/KPA berwenang mengadakan ikatan/perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan. Pedoman dalam pelaksanaan anggaran diatur melalui Keputusan Presiden No 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004.

PELAPORAN DAN PENCATATAN APBN

Peraturan Preseiden Nomor 71 tahun 2010 mengenai Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual menyebutkan bahwa K/L dan Bendahara Umum Negara melakukan pelaporan dan pencatatan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang terdiri dari:

Tabel 3.1. Komponen Laporan Keuangan Pemerintah Pusat

1	Laporan Realisasi Anggaran (LRA)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ LRA mengungkap berbagai kegiatan keuangan pemerintah untuk satu periode. ✓ LRA menunjukkan ketaatan terhadap ketentuan perundang-undangan melalui penyajian ikhtisar sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya yang dikelolanya. ✓ LRA memberikan informasi mengenai keseimbangan antara anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan dengan realisasinya. ✓ LRA mencakup unsur: Pendapatan, Belanja, Transfer, dan Pembiayaan. ✓ LRA disertai informasi tambahan tentang hal-hal yang
---	----------------------------------	---

		mempengaruhi pelaksanaan anggaran seperti kebijakan fiskal dan moneter, sebab-sebab terjadinya perbedaan yang material antara anggaran dan realisasinya, dan daftar rincian lebih lanjut mengenai angka-angka yang dianggap perlu untuk dijelaskan.
2	Laporan Operasional (LO)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ LO menyajikan ikhtisar sumber daya ekonomi yang menambah ekuitas dan penggunaannya, yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah untuk kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dalam satu periode pelaporan. ✓ LO mencakup unsur: Pendapatan (LO), Beban, Transfer, dan Pos-pos Luar Biasa.
3	Neraca	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Neraca menggambarkan posisi keuangan: pelaporan mengenai asset baik lancar maupun tidak lancar, kewajiban jangka pendek maupun kewajiban jangka panjang, dan ekuitas dana pada tanggal tertentu. ✓ Neraca tingkat Pemerintah Pusat merupakan konsolidasi dari neraca tingkat Kementerian/Lembaga. ✓ Neraca mengungkapkan semua pos asset dan kewajiban yang didalamnya termasuk jumlah yang diharapkan akan diterima dan dibayar dalam jangka waktu dua belas bulan setelah tanggal pelaporan, dan jumlah uang yang diharapkan akan diterima atau dibayar dalam waktu dua belas bulan.
4	Laporan Perubahan SAL (Saldo Anggaran Lebih)	✓ Laporan perubahan SAL menyajikan informasi kenaikan atau penurunan Saldo Anggaran Lebih tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.
5	Laporan Perubahan Ekuitas	✓ Laporan perubahan ekuitas menyajikan informasi kenaikan atau penurunan ekuitas tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.
6	Laporan Arus Kas (LAK)	✓ LAK menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasional, investasi aset non keuangan, dana cadangan, pembiayaan, dan transaksi non-anggaran yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas pemerintah selama periode tertentu.

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ LAK ditujukan untuk memberikan informasi mengenai arus masuk dan ke keluar kas dari pemerintah dalam suatu periode laporan. ✓ LAK menginformasikan kepada para pengguna laporan untuk menilai pengaruh dari aktivitas-aktivitas tersebut terhadap posisi kas pemerintah. Disamping itu, informasi tersebut juga dapat digunakan untuk mengevaluasi hubungan antara aktivitas operasi, investasi, pembiayaan, dan non anggaran.
7	Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK).	<ul style="list-style-type: none"> ✓ CALK meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam LRA, LO, Neraca, Laporan Perubahan SAL, Laporan Perubahan Ekuitas, dan LAK. ✓ CALK juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang digunakan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam SAP serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar.

Sumber: Peraturan Preseiden Nomor 71 tahun 2010

Kementerian negara/lembaga menyusun laporan keuangan kementerian/lembaga yang selanjutnya disampaikan kepada Menteri Keuangan paling lambat dua bulan setelah tahun anggaran berakhir. Menteri Keuangan selanjutnya melakukan rekapitulasi laporan keuangan dari seluruh instansi kementerian negara. Selaku Bendahara Umum Negara, Menteri Keuangan juga menyusun LAK, dan selaku pengelola fiskal Menteri Keuangan menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang berasal dari semua laporan keuangan kementerian/lembaga. LKPP disusun dan disampaikan kepada Presiden sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Presiden selanjutnya menyampaikan LKPP kepada BPK paling lambat tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. Pemeriksaan yang dilakukan BPK atas laporan keuangan pemerintah harus diselesaikan selambat-lambatnya dua bulan setelah laporan keuangan tersebut diterima oleh BPK dari Pemerintah. Pasal 30 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir, Presiden menyampaikan Rancangan

Undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

PEMERIKSAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN APBN

Pemeriksaan

Akuntabilitas publik adalah kewajiban pemerintah untuk dapat menjawab dengan benar kepada masyarakat dalam pelaksanaan tanggung jawab publik. Masyarakat akan meyakini adanya pengelolaan keuangan negara yang baik dengan akuntabilitas yang memadai ditambah dengan adanya proses audit. *"...audit serves an accountability relationship. It is the independent, objective assesment of the fairness of management's representations on performance or the assesment of management's systems and practices, againts criteria, reported to a governing body or others with similar responsibilities"* (McCandles, 1993). Tujuan proses audit atas laporan keuangan pemerintah yakni penilaian dari kecukupan pengendalian internal pemerintah atas pelaporan keuangan, tes kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan peraturan lain yang berlaku, termasuk opini pernyataan wajar. Dengan demikian memungkinkan masyarakat untuk ikut memantau kinerja pejabat terpilih serta menyediakan mekanisme kepada pejabat untuk meningkatkan kinerja pemerintah.

Selama ini kualitas audit masih bergantung pada kualitas temuan audit. Pengguna laporan keuangan dapat menyimpulkan bahwa entitas pemerintah telah memenuhi semua standar akuntansi dan pengendalian internal yang memadai manakala auditor melaporkan hasil audit dengan sedikit temuan atau tanpa temuan. Namun sebaliknya bisa terjadi bahwa adanya sedikit temuan atau tanpa temuan menunjukkan kegagalan auditor dalam menemukan atau melaporkan pelanggaran dalam sistem akuntansi klien. Dalam hal ini masyarakat hendaknya memberikan kepercayaan terhadap profesi auditor sehingga proses audit dapat mencapai tujuannya. Di sisi lain auditor harus melakukan audit dengan standar mutu yang sesuai dengan standar audit yang diberlakukan di Indonesia. (McCandles, 1993; Pridgen, 2015).

Pihak yang berhak melakukan audit atas LKPP di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hal ini sesuai dengan UU Nomor 15 tahun 2004

tentang Pemeriksaan Keuangan Negara dimana beberapa tugas dan wewenang BPK yakni:

- ✓ pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara,
- ✓ pemeriksaan keuangan dan kinerja,
- ✓ melakukan proses pembahasan atas temuan dan hasil pemeriksaan,
- ✓ menentukan objek pemeriksaan keuangan,
- ✓ merencanakan dan melaksanakan proses pemeriksaan keuangan,
- ✓ meminta keterangan yang berkaitan dengan lembaga negara yang akan diperiksa,
- ✓ melakukan pemeriksaan pada lokasi penyimpanan barang, uang dan aset milik negara,
- ✓ menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara,
- ✓ menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara,
- ✓ merekrut tenaga ahli untuk bekerja atas nama BPK,

BPK melakukan pemeriksaan atas LKPP, dan LKPP audited akan disampaikan oleh Presiden kepada DPR dalam bentuk RUU pertanggungjawaban pelaksanaan APBN untuk dibahas dan disetujui. Gambar berikut memberikan gambaran mengenai metodologi pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh BPK.

Ukuran Kinerja Pemeriksaan:		
<ul style="list-style-type: none"> - Standar Pemeriksaan - Panduan Manajemen Pemeriksaan - Tujuan dan Harapan Penugasan 		
Perencanaan Pemeriksaan:	Pelaksanaan Pemeriksaan:	Pelaporan Hasil
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemahaman tujuan pemeriksaan dan harapan penugasan 2. Pemenuhan kebutuhan pemeriksaan 3. Pemahaman atas entitas 4. Pemantauan tindak lanjut hasil pemeriksaan sebelumnya 5. Pemahaman system pengendalian intern 6. Pemahaman dan penilaian resiko 7. Penetapan materialitas awal dan 	<ol style="list-style-type: none"> 11. Pelaksanaan pengujian analisis terinci 12. Pengujian system pengendalian intern 13. Pengujian substantif atas transaksi dan saldo akun 14. Penyelesaian penugasan: <ul style="list-style-type: none"> - reviu kewajiban kontinjensi - reviu kontrak jangka panjang 	<ol style="list-style-type: none"> 18. Penyusunan konsep laporan hasil pemeriksaan 19. Penyampaian konsep laporan hasil pemeriksaan kepada pejabat entitas yang berwenang 20. Pembahasan konsep laporan hasil

kesalahan tertoleransi	- identifikasi kejadian	pemeriksaan dengan
8. Penentuan uji petik pemeriksaan	setelah tanggal neraca	pejabat yang berwenang
9. Pelaksanaan prosedur analitis awal	15. Penyusunan konsep temuan pemeriksaan	21. Perolehan surat representasi
10. Penyusunan program pemeriksaan dan program kegiatan perorangan	16. Perolehan tanggapan resmi dan tertulis	22. Penyusunan konsep akhir dan penyampaian laporan hasil pemeriksaan
	17. Penyampaian temuan pemeriksaan	
Supervisi: Kendali dan Penjaminan Mutu		

Gambar 3.3. Metodologi Pemeriksaan Keuangan

Sumber: UU Nomor 15 tahun 2004

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tidak mengungkapkan tahap pengawasan pelaksanaan APBN ini secara nyata, namun dalam Bab IX Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN memuat hal-hal yang mengatur pengawasan pelaksanaan APBN. Atasan/kepala kantor/ satuan kerja kementerian negara/lembaga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBN dalam lingkungannya. Pemeriksaan kas di bendahara sekurang-kurangnya tiga bulan sekali oleh atasan langsung bendahara. Pengawasan atas pelaksanaan APBN di lingkungan kementerian negara/lembaga dilakukan oleh Inspektur Jenderal masing-masing kementerian negara/lembaga dan unit pengawasan pada lembaga, sesuai ketentuan yang berlaku. Pengaduan masyarakat mengenai hal-hal yang terkait dengan pelaksanaan APBN ditindaklanjuti oleh Inspektur Jenderal kementerian negara/lembaga dan pimpinan unit pengawasan lembaga.

Selain pengawasan yang dilakukan oleh pihak eksekutif, terdapat pula pengawasan yang dilakukan oleh DPR atau legislatif baik secara langsung maupun tidak langsung:

- ✓ Secara langsung, pengawasan dilakukan melalui mekanisme monitoring penyampaian laporan semester I kepada DPR selambat-lambatnya satu bulan setelah berakhirnya semester I tahun anggaran yang bersangkutan. Laporan tersebut harus pula mencantumkan prognosa untuk semester II dengan maksud agar DPR dapat mengantisipasi kemungkinan ada atau tidaknya APBN Perubahan untuk tahun anggaran yang bersangkutan. Laporan

semester I dan prognosa semester II tersebut dibahas dalam rapat kerja antara Panitia Anggaran DPR dan Menteri Keuangan (sebagai wakil pemerintah).

- ✓ Secara tidak langsung, pengawasan dilakukan melalui penyampaian hasil pemeriksaan BPK atas pelaksanaan APBN kepada DPR. Pemeriksaan yang dilakukan BPK menyangkut tanggung jawab pemerintah dalam melaksanakan APBN.

Pertanggungjawaban

Pertanggungjawaban merupakan ujung dari suatu siklus anggaran, pada saat perencanaan dan pelaksanaan telah selesai. Inti pertanggungjawaban adalah tentang evaluasi, evaluasi kinerja, serta akuntabilitas. Pemerintah menggunakan Laporan Keuangan sebagai alat pertanggungjawaban dalam melakukan pertanggungjawaban keuangan Negara. Informasi pada Laporan Keuangan yang disusun oleh Pemerintah digunakan untuk beberapa kepentingan, yaitu kepada masyarakat pada umumnya, para wakil rakyat, serta untuk Pemerintah sendiri. Pejabat publik wajib melaporkan kepada pemilih dan pembayar pajak (rakyat) mengenai apa yang telah dilakukan dengan sumber daya publik yang diberikan kepada mereka untuk pengiriman layanan, dan hasil usaha mereka. (FOFIE, 2015)

Pertanggungjawaban keuangan negara merupakan upaya konkrit agar dapat mewujudkan transparansi serta akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara. Presiden merupakan pemegang kekuasaan Pemerintahan, sesuai dengan amanat pada UUD 1945. Presiden (yang dalam hal ini adalah Pemerintah) memerlukan dana/biaya untuk pembiayaannya yang berbentuk APBN, dan APBN merupakan suatu mandat yang diberikan DPR pada Pemerintah untuk dapat melaksanakan penerimaan pendapatan negara dan juga menggunakan penerimaan yang didapat untuk dapat membiayai berbagai pengeluaran dalam melaksanakan pemerintahannya. Dengan demikian pemerintah dapat mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan pada suatu tahun anggaran tertentu.

Sebelum adanya UU No. 17 tahun 2003, pertanggungjawaban diwujudkan melalui Perhitungan Anggaran Negara (PAN). Menteri Keuangan bertugas mempersiapkan PAN berdasarkan laporan keuangan dari departemen/lembaga. Setelah Undang-Undang No.17 tahun 2003 terbit, pertanggungjawaban pelaksanaan APBN berubah dari PAN menjadi Laporan Keuangan. Laporan

Keuangan disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang mengacu pada *International Public Sector Accounting Standard (IPSAS)*.

Untuk dapat meningkatkan tingkat akuntabilitas dan transparansi, pemerintah dapat menerapkan *e-government* yang merupakan penggunaan teknologi informasi untuk meningkatkan efisiensi informasi mengenai pelayanan pemerintah dan akuntabilitas kinerja pemerintah. Namun saat ini, *e-govemment* di negara lain hanya dapat digunakan oleh para ahli seperti peneliti dan praktisi, bukan untuk masyarakat pada umumnya. (Thornton, 2013)

Landasan Hukum

Berdasarkan UU nomor 17 Tahun 2003 mengenai Keuangan Negara pasal 30 dan ketentuan pada UU APBN di tahun yang bersangkutan, Presiden mempunyai kewajiban untuk menyampaikan suatu RUU mengenai pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN yang berupa Laporan Keuangan. Batas waktu dari penyampaian Laporan Keuangan tersebut kepada DPR tidak sama antara suatu tahun anggaran dengan tahun anggaran lainnya. Contohnya pada tahun anggaran 2004, batas waktu dari penyampaian suatu Laporan Keuangan adalah 9 bulan, sedangkan mulai tahun anggaran 2005 menjadi 6 bulan.

Pemeriksaan atas Laporan Keuangan yang merupakan pertanggungjawaban atas keuangan Pemerintah dalam pelaksanaan APBN, selain yang disebut di atas, diatur juga pada pasal 23 ayat 5 UUD 1945, pasal 55 ayat 1 UU No. 1 tahun 2004 serta pasal 2 ayat 1 UU No.15 tahun 2004.

Prosedur Penyusunan RUU Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN

UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pada pasal 55 menyatakan bahwa Menteri Keuangan bertindak sebagai Pengelola Fiskal memiliki tugas menyusun LKPP yang akan disampaikan kepada Presiden sebagai pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN. Menteri/Pimpinan lembaga yang bertindak sebagai Pengguna Anggaran/Pengguna Barang, paling lambat 2 (dua) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran, menyampaikan laporan keuangan kepada Menteri Keuangan yang meliputi Neraca, LRA, dan CALK yang juga dilampiri dengan laporan keuangan atas Badan Layanan Umum di kementerian negara/lembaga pada tiap-tiap kementerian/lembaga kepada Menteri Keuangan. Berikut disajikan gambar mekanisme pertanggungjawaban APBN.



Gambar 3.4. Sistem Pertanggungjawaban APBN

Sumber: UU No. 17 Tahun

2003 <https://www.slideshare.net/MailanBastari/fungsi-dprd-slide>

Laporan pertanggungjawaban dari berbagai pihak pengguna anggaran/pengguna barang, oleh Menteri Keuangan dikonsolidasikan untuk dijadikan LKPP yang menjadi bagian utama RUU pertanggungjawaban pelaksanaan APBN yang nantinya akan disampaikan oleh Presiden ke DPR. DPR dengan alat kelengkapannya yakni komisi akan melakukan pembahasan RUU Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN bersama dengan pihak pemerintah. Pembahasan dilaksanakan dengan tetap memperhatikan hasil dari pemeriksaan semester serta opini dari BPK. Berdasarkan hasil pembahasan tersebut, DPR akan memberikan persetujuannya serta menyampaikan persetujuan RUU tersebut untuk diundangkan kepada Pemerintah.

Bentuk serta isi laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN disusun dan disajikan dengan mengacu pada Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP). PSAP disusun oleh komite yang independen, yakni Komite Standar Akuntansi Pusat dan Daerah, dan ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah yang terlebih dahulu mendapatkan pertimbangan oleh BPK. PSAP tersebut pada saat ini telah ditetapkan melalui PP Nomor 71 Tahun 2010

mengenai Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP). Tujuan Laporan Keuangan, berdasarkan PP Nomor 71 Tahun 2010 adalah untuk menyajikan informasi yang berguna bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas serta membuat keputusan baik itu merupakan keputusan mengenai ekonomi, politik, maupun sosial dengan menyediakan informasi mengenai:

1. sumber, alokasi, serta penggunaan atas sumber daya keuangan kecukupan atas penerimaan pada periode berjalan untuk dapat membiayai seluruh pengeluaran;
2. jumlah atas daya ekonomi yang akan digunakan pada kegiatan entitas pelaporan dan hasil-hasil yang telah dicapai;
3. bagaimana suatu entitas pelaporan dapat mendanai semua kegiatannya serta mencukupi kebutuhan akan kas;
4. posisi keuangan serta kondisi dari suatu entitas pelaporan yang berkaitan dengan sumber penerimaannya, baik dari jangka pendek maupun dari jangka panjang, termasuk yang berasal dari pungutan perpajakan serta pinjaman ;
5. perubahan atas posisi keuangan dari entitas pelaporan, apakah terjadi kenaikan atau penurunan, sebagai akibat dari kegiatan yang telah dilakukan selama periode pelaporan.

PERAN LEGISLATIF DALAM PENYUSUNAN APBN

Peran DPR

UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan berdasarkan undang-undang. Kedaulatan rakyat mempunyai makna bahwa segala penyelenggaraan negara untuk kesejahteraan rakyat harus dipertanggungjawabkan kembali kepada rakyat. Wujud kedaulatan rakyat tersebut selanjutnya dijalankan dengan dibentuknya lembaga-lembaga negara yang terbentuk dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Lembaga pelaksana kedaulatan tersebut yaitu MPR, DPR, dan DPD.

Di negara-negara berkembang termasuk Indonesia, lembaga legislatif atau DPR memainkan peran yang aktif dalam proses penyusunan APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara yang transparan dan bertanggung jawab. Peran aktif DPR ini juga sesuai dengan fungsi anggaran yang dimilikinya. Fungsi anggaran

DPR adalah bahwa DPR memiliki kuasa untuk memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan atas RUU APBN yang diajukan oleh pemerintah. Dalam hal ini pemerintah mengajukan RUU APBN tahun anggaran berikutnya untuk dibahas dan disetujui oleh DPR. Dalam proses pembahasan ini, DPR bisa menyetujui rancangan APBN yang diajukan pemerintah, atau bisa juga tidak menyetujuinya. Dalam hal rancangan APBN yang diajukan pemerintah tidak disetujui oleh DPR, maka pemerintah akan menggunakan anggaran setinggi-tingginya sejumlah anggaran tahun berjalan.

Tugas dan kedudukan DPR dalam proses penyusunan dan penetapan APBN dipertegas melalui paket undang-undang keuangan negara yang terdiri dari UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Dalam hal ini DPR berperan dalam merumuskan, membahas, menetapkan dan melakukan perubahan terhadap APBN, diantaranya:

1. Badan anggaran DPR, membahas dan menetapkan bidang prioritas dalam Rencana Kerja Pemerintah yang merupakan dokumen perencanaan kementerian atau lembaga untuk periode satu tahun.
2. Badan anggaran DPR juga membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang digunakan sebagai acuan bagi kementerian atau lembaga dalam menyusun usulan anggaran.
3. Komisi DPR, membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian dan lembaga.

Pembahasan APBN dilakukan melalui tahapan-tahapan berikut:

1. Pada pertengahan bulan Mei sampai dengan pertengahan bulan Juli dilaksanakan pembicaraan pendahuluan dan rencana kerja pemerintah untuk RAPBN tahun berikutnya. Dalam hal ini pemerintah menyampaikan dokumen berupa pokok-pokok kebijakan fiskal, kerangka ekonomi makro, dan rencana kerja pemerintah yang memuat kebijakan terkait prioritas anggaran.
2. Pada pertengahan Agustus sampai dengan akhir Oktober dilakukan pembahasan rancangan undang-undang APBN untuk tahun fiskal berikutnya.

3. Pada bulan Juli dilakukan pembahasan laporan realisasi semester I dan prognosis semester II untuk APBN tahun berjalan.
4. Pembahasan perubahan APBN tahun berjalan yang waktunya disesuaikan dengan pengajuan oleh pemerintah.
5. Pembahasan dan persetujuan RUU tentang pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN tahun sebelumnya. Dokumen pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN berisi LKPP. RUU ini diserahkan ke DPR setelah BPK melakukan audit, paling lambat enam bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan. Paling lambat tiga bulan sejak hasil audit terhadap LKPP disampaikan oleh BPK ke DPR, persetujuan parlemen atas pertanggungjawaban pelaksanaan APBN ini hendaknya sudah dilakukan.

Berdasarkan uraian di atas, dokumen yang disampaikan oleh pemerintah dapat dikelompokkan menjadi:

- ✓ *Pre-budget* (pokok-pokok kebijakan fiskal),
- ✓ *Executive budget* (RAPBN),
- ✓ *Enacted budget* (nota keuangan dan undang-undang APBN),
- ✓ *Citizen budget* (ringkasan anggaran yang disebarluaskan melalui media massa dan internet),
- ✓ *In year report* (laporan realisasi anggaran periodik),
- ✓ *Mid year review* (laporan tengah semester),
- ✓ *End year report* (laporan keuangan pemerintah pusat), dan
- ✓ *Audit report* (laporan audit BPK).

Dalam pembahasan RUU APBN antara Pemerintah dengan DPR, fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPR telah dibatasi dengan adanya putusan perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013 tentang Uji Materiil terhadap UU Keuangan Negara dan UU MD3. Dalam putusan MK tersebut, terdapat dua hal yang berimplikasi pada pembahasan APBN, yaitu:

- a. Kewenangan DPR untuk membahas APBN secara terperinci dalam UU MD3 dan UU Keuangan Negara bertentangan dengan UUD 1945.
- b. Kewenangan DPR dalam penundaan pencairan (pemberian tanda bintang) anggaran.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menyebabkan perubahan dalam proses pembahasan APBN di DPR, yakni:

- a. DPR tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan pembahasan APBN/APBN-P secara terperinci sampai dengan tingkat "kegiatan dan jenis belanja".
- b. DPR tidak lagi mempunyai kewenangan untuk melakukan penundaan pencairan (pemberian tanda bintang). Sehingga DPR harus secara tegas menyatakan setuju atau menolak Rancangan APBN yang diajukan oleh pemerintah.

Proses Pembahasan APBN oleh DPR

Dokumen RAPBN secara resmi disampaikan langsung oleh presiden dalam sidang paripurna DPR kepada parlemen setiap tanggal 16 Agustus. Selain dokumen RAPBN beserta nota keuangannya, pemerintah juga menyampaikan dokumen-dokumen pendukung, seperti himpunan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga (RKA-K/L). Pada tingkat parlemen, dalam melakukan pembahasan APBN, ada beberapa pihak yang terlibat yaitu fraksi, komisi dan badan anggaran. Fraksi-fraksi menyampaikan pandangan umum terhadap RAPBN, kemudian ditanggapinya oleh pemerintah yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Menteri Keuangan. Selanjutnya badan anggaran membahas secara menyeluruh asumsi makro, besaran pendapatan negara, besaran belanja negara, kebijakan defisit, dan pembiayaan untuk menutup defisit, sedangkan komisi DPR membahas secara detail mengenai anggaran di masing-masing kementerian/lembaga.

Pada tahap pembahasan ini DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam RUU APBN. Proses perubahan anggaran dilakukan melalui mekanisme rapat bersama antara parlemen dan pemerintah. Perubahan pada besaran asumsi makroekonomi akan berdampak pada besaran pendapatan negara, belanja negara dan pembiayaan defisit. Persetujuan akhir terhadap APBN dilakukan dalam rapat paripurna DPR yang juga dihadiri oleh wakil pemerintah. Proses pengambilan keputusan diawali dengan laporan ketua badan anggaran yang menyatakan pembahasan APBN telah selesai dilaksanakan dan meminta untuk diambil keputusan. Dalam laporan

tersebut, ketua badan anggaran melaporkan mengenai pendapat dan catatan-catatan dari masing-masing fraksi. Pimpinan rapat paripurna kemudian menanyakan kepada seluruh anggota parlemen apakah dapat menyetujui atau menolak hasil pembahasan tersebut. Pada dasarnya persetujuan dilakukan dengan musyawarah dan mufakat, namun apabila tidak tercapai, maka dilakukan melalui voting. Pembahasan dilakukan dalam jangka waktu kurang dari tiga bulan (Agustus – Oktober). Persetujuan atas RAPBN dalam satu undang-undang ini meliputi seluruh pendapatan, belanja, baik belanja pemerintah pusat maupun dana transfer ke daerah, dan besaran pembiayaan defisit. Persetujuan APBN oleh parlemen dilakukan selambat-lambatnya dua bulan sebelum diberlakukannya undang-undang, yakni pada akhir bulan Oktober.

Dukungan Teknis Dari Supporting System

DPR didukung oleh unsur *supporting system* dalam tahap pembahasan anggaran. *Supporting system* terdiri dari sekretariat jenderal dan tenaga ahli. Salah satu unsur pendukung yang terlibat langsung dalam pembahasan APBN yakni biro analisa anggaran dan pelaksanaan APBN. Biro ini merupakan unit organisasi eselon II yang berfungsi memberikan dukungan secara teknis, administratif, dan substansi (dalam bentuk analisis, kajian, dan referensi). DPR selalu berupaya meningkatkan transparansi dalam pembahasan anggaran baik melalui perubahan mekanisme pembahasan anggaran, maupun dari sisi SDM pendukung. Proses persetujuan anggaran oleh DPR menuntut adanya peningkatan baik dari sisi kualitas maupun kuantitas *supporting system* yang dilakukan secara terinci berdasarkan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

Kekuatan Besar DPR dan Risiko *Fraud* dalam Proses Penganggaran

Setelah melalui pembahasan, DPR dimungkinkan merubah besaran angka antara pagu anggaran dengan alokasi anggaran. Alasan perubahan tersebut bisa dikarenakan adanya optimalisasi dan realokasi, penyesuaian angka dasar, atau inisiatif baru ke-3. Kuatnya kedudukan DPR dalam penetapan anggaran negara ditunjukkan dengan adanya kemampuan DPR untuk merubah besaran angka dalam anggaran. Meskipun pada dasarnya hal ini dapat meningkatkan risiko terjadinya *fraud*.

Legislatif memiliki peran yang sangat aktif dalam proses penganggaran di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Keterlibatan aktif legislatif merupakan hal yang penting karena legislatif pada hakikatnya merupakan representasi dari rakyat. Hal ini ditujukan untuk meningkatkan transparansi dan tata kelola yang baik dalam pengelolaan anggaran. Namun apabila peran yang dimiliki legislatif terlalu kuat, dapat menimbulkan risiko melemahkan kedisiplinan penganggaran. Hal demikian dapat terjadi apabila dalam terdapat kekuasaan yang tak terbatas bagi legislatif untuk mengamandemen suatu anggaran. Legislatif akan cenderung melakukan perubahan dengan meningkatkan belanja yang bisa jadi menguntungkan beberapa pihak tertentu, atau dengan mengurangi pajak yang pengurangan pajak tersebut dinikmati beberapa pihak tertentu.

Praktik Ideal mengenai Peran Legislatif dalam Proses Penganggaran

Ian Lienert (2010) menjelaskan bahwa praktik ideal mengenai peran legislatif dalam proses penganggaran dapat diketahui dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut ini :

1. Kapan seharusnya legislatif terlibat dalam siklus anggaran?
2. Apa saja yang dibahas dan direview hingga disetujui oleh legislatif?
3. Struktur internal dan pendukung apa yang harus dimiliki legislatif untuk mereview rancangan anggaran pemerintah?

Dalam proses penganggaran Legislatif mempunyai peran pokok untuk mereview dan membahas secara rinci terhadap rancangan anggaran yang diajukan oleh pemerintah yang meliputi estimasi pendapatan, rencana belanja, dan pembiayaan. Tahap lain yang memungkinkan legislatif terlibat dalam proses penganggaran adalah saat pembahasan pra-anggaran, review strategi jangka menengah pemerintah, persetujuan anggaran tambahan yang mengubah anggaran awal, dan pemeriksaan laporan yang dilakukan oleh auditor eksternal. Di negara lain bahkan legislatif memiliki kuasa untuk mereview pelaksanaan anggaran dan meresmikan serta memberhentikan pemerintahan setelah pelaksanaan anggaran. Praktik yang ideal mengenai kapan seharusnya legislatif diikutsertakan adalah sebagai berikut:

1. Pada saat review pra-anggaran terhadap tujuan utama anggaran pemerintah dan proposal tahun berikutnya, terutama terkait strategi anggaran dan jumlah keseluruhan anggaran.
2. Pada saat pemerintah menyerahkan rancangan, Legislatif harus diberikan waktu sekitar 2 sampai dengan 4 bulan untuk memeriksa, mendiskusikan, dan mengajukan kebijakan anggaran alternatif apabila diperlukan sebelum anggaran disahkan dan dijadikan undang-undang.
3. Pada saat menetapkan persetujuan anggaran, dalam hal legislatif tidak menyetujui anggaran sebelum dimulainya tahun anggaran yang baru, maka diperlukan aturan yang jelas untuk memastikan program-program pemerintah yang ada tetap berjalan sejak awal tahun anggaran yang baru.
4. Pada saat terjadi kemungkinan penambahan anggaran, harus ada alasan yang kuat untuk mendukung penambahan anggaran dan harus dijelaskan dalam suatu peraturan. Legislatif harus menghindari pengesahan jumlah tambahan yang berlebihan terhadap anggaran dengan cara mengantisipasi perubahan kebijakan sebelum anggaran. Untuk mengantisipasi terjadinya ketidaktepatan dalam menentukan besaran anggaran, Legislatif juga harus melakukan review anggaran secara teratur dan melakukan review komprehensif.

Apa Yang Seharusnya Direview Dan Disetujui Oleh Legislatif?

Beberapa hal berikut ini harus didalami secara rinci dan direview oleh legislatif sebelum disetujui:

1. Ketentuan fiskal dan strategi hutang
Legislatif harus dapat membantu merumuskan kebijakan mengenai ketentuan fiskal dan posisi hutang jangka menengah, terutama ketika kondisi fiskal berada dalam kondisi yang kurang baik, agar terjadi keseimbangan fiskal.
2. Asumsi dasar makro ekonomi
Penggunaan asumsi dasar makro ekonomi sebagai dasar proyeksi anggaran tahunan merupakan konsep yang sudah dipakai di berbagai negara. Dalam hal ini diharapkan legislatif mendalami asumsi dasar makro ekonomi yang diajukan pemerintah untuk menunjang ketepatan jumlah besaran anggaran.

3. Struktur, klasifikasi, tipe, dan durasi anggaran tahunan
Legislatif perlu meninjau struktur dan klasifikasi penganggaran yang sesuai. Struktur dan klasifikasi anggaran merupakan kombinasi dari unit administratif program/ subprogram/aktivitas/proyek, tipe ekonomi seperti gaji, transfer dan pengeluaran modal, serta fungsi dan sub fungsi. Struktur, klasifikasi, tipe, dan durasi anggaran merupakan hal yang fleksibel bagi manajemen anggaran pemerintah.
4. Kekuatan mengamandemen anggaran
Pembatasan formal kekuasaan legislatif dalam amandemen ditujukan agar legislatif melayani kepentingan nasional bukan melayani konstitusi dengan meningkatkan pengeluaran tertentu. Hal demikian dimaksudkan agar tercapai keberlanjutan fiskal.
5. Dana penganggaran ekstra dan risiko fiskal
Termasuk dalam dana penganggaran ekstra misalnya dana untuk belanja jaminan sosial. Dana ini merupakan belanja yang disetujui legislatif dengan proses yang terpisah dari anggaran tahunan. Prospek keberlangsungan fiskal memerlukan proyeksi serta analisis terhadap berbagai risiko seperti kewajiban kontijensi dan risiko kemitraan publik-swasta sehingga Legislatif harus mengetahui dokumen anggaran dari kewajiban tersebut secara menyeluruh. Legislatif dapat menyetujui undang-undang yang memberikan kewenangan pengeluaran *off-budget* sepanjang terdapat pengaturan yang transparan untuk merekam, monitoring, pelaporan, dan audit atas pengeluaran *off-budget* tersebut.
6. Pengeluaran kontrol, audit internal, dan akuntansi pemerintah
Parlemen memberikan kepercayaan kepada pemerintah untuk melaksanakan tugas anggaran tahunan. Pemerintah juga bertanggung jawab atas kontrol pengeluaran dan audit internal dalam mengimplementasikan prosedur penetapan peraturan yang relevan. Sementara dalam pelaksanaan anggaran, kontrol, dan akuntansi merupakan hal yang tidak biasa bagi legislatif untuk banyak terlibat. Untuk selanjutnya eksekutif harus mempertimbangkan masukan legislatif ketika ingin melakukan revisi dari sistem akuntansi

pemerintahannya, terutama berdasarkan temuan atau saran dari hasil audit internal dan atau eksternal.

Struktur Pendukung Legislatif Dalam Penganggaran

Peran maksimal legislatif guna menunjang tugas dan fungsi dalam proses penyusunan anggaran melibatkan beberapa struktur pendukung berikut:

1. Komite parlemen

Keberadaan komite anggaran yang kuat dan memadai dalam mendukung analisis anggaran, akan berpengaruh penting dalam memberikan putusan final anggaran tahunan. Beberapa komite Legislatif secara spesifik mengelola anggaran dalam bidang agrikultur, pertahanan, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain.

2. Kantor anggaran parlemen

Tujuan dibentuknya kantor anggaran adalah menyediakan analisis anggaran dan nasihat independen kepada parlemen, menyediakan proyeksi fiskal jangka menengah, merancang alternatif kebijakan anggaran, dan menghitung dampak dari alternatif kebijakan anggaran yang diambil.

3. Pendanaan atas parlemen

Untuk dapat berperan secara efektif, Parlemen perlu didukung dengan pendanaan yang memadai. Pendanaan parlemen ini harus didanai dengan dana parlemen sendiri agar parlemen lebih terbebas dari pengaruh eksekutif (independen).

Peran legislatif cukup penting mulai dari proses pra-anggaran sampai dengan mereview dan membahas secara rinci isi anggaran tersebut hingga anggaran dijadikan suatu undang-undang tentang anggaran. Dengan demikian peran legislatif tidak hanya sekedar mengubah rancangan undang-undang yang diusulkan pemerintah. Peran ini harus terakomodasi memadai agar bisa berkontribusi maksimal dalam proses penyusunan anggaran.

ASUMSI DASAR EKONOMI MAKRO

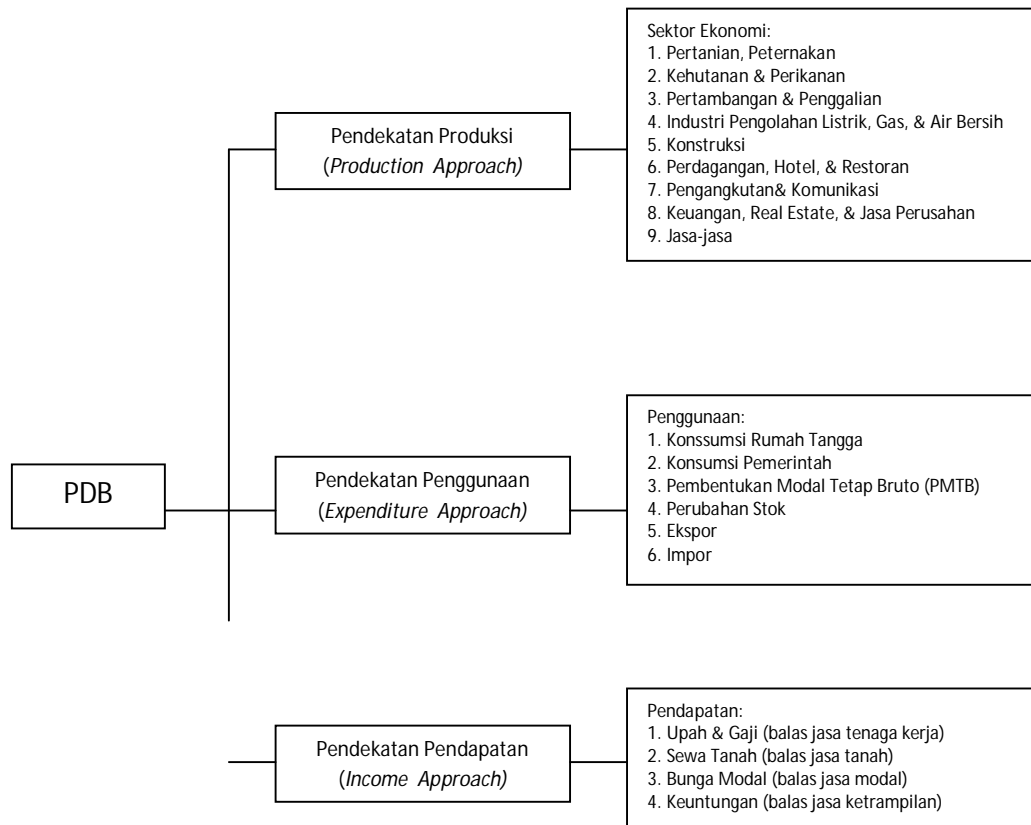
Dalam penyusunan berbagai komponen postur APBN menggunakan indikator utama Asumsi Dasar Ekonomi Makro (ADEM) sebagai acuan. ADEM sendiri disusun berdasarkan sasaran pembangunan yang terdapat dalam Rencana

Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) setiap 5 tahun, Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dalam setahun, serta Perkembangan ekonomi dan global, sehingga asumsi dapat mengungkapkan kondisi perekonomian negara saat ini.

Perumusan ADEM dalam penyusunan RAPBN melibatkan beberapa pihak yakni pemerintah dan Bank Indonesia (BI), dan Badan Pusat Statistik (BPS). Pemerintah dalam hal ini dilaksanakan oleh Bappenas, Kementerian ESDM, Kemenkeu. Selain koordinasi antara pihak-pihak tersebut dalam merumuskan ADEM, juga dilakukan pemantauan dan evaluasi atas realisasi ADEM, sehingga dapat memberikan pertimbangan terhadap kemungkinan perubahan APBN apabila memang diperlukan. Berikut diuraikan mengenai indikator utama ADEM yang digunakan di Indonesia.

1. Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi dalam ADEM merupakan tingkat pertumbuhan ekonomi yang akan dicapai dalam periode waktu tertentu. Target pertumbuhan ekonomi ini ditentukan oleh Kementerian Keuangan, BPS dan Bappenas. Penentuan target pertumbuhan ekonomi tersebut memperhatikan masukan-masukan yang berasal dari BI. Tingkat pertumbuhan ekonomi tidak dapat lepas dari Produk Domestik Bruto (PDB), yakni jumlah total produksi barang dan jasa pada satu wilayah pada periode waktu tertentu. Berikut ini disajikan metode pendekatan dalam penghitungan PDB:



Gambar 3.5. Pendekatan Penghitungan PDB

Nilai PDB dapat dilihat berdasarkan PDB Nominal (nilai harga berlaku) dan juga PDB Riil (harga konstan). Perbedaan antara PDB Nominal dengan PDB Riil terletak pada pergerakan harga. Pada PDB Nominal terdapat perubahan harga pasar (kenaikan atau penurunan), sehingga apabila terjadi kenaikan harga, maka nilai PDB nominal akan meningkat walaupun tingkat produksi dan output tidak bertambah. PDB Nominal dipengaruhi oleh tingkat harga yang berlaku pada saat itu. Sedangkan PDB Riil dihitung dengan dengan harga pada tahun tertentu atau menggunakan dasar perubahan tingkat outputnya, sehingga tidak memperhitungkan kenaikan maupun penurunan harga.

Penentuan pertumbuhan ekonomi menggunakan dasar persentase perubahan nilai PDB riil, yakni untuk melihat perubahan yang akan terjadi pada output riil dalam suatu perekonomian negara. Adapun rumus pertumbuhan ekonomi adalah:

$$PE = \left(\frac{PDE T - PDE T-1}{PDE T-1} \right) \times 100\%$$

- PE = Pertumbuhan Ekonomi
- PDB = Produk Domestik Bruto Riil (harga konstan)
- T = periode tertentu
- $T-1$ = periode sebelum periode T

Pertumbuhan ekonomi dapat disajikan berdasarkan periode waktu:

- a. Pertumbuhan ekonomi dari triwulan ke triwulan (*q to q*), menggambarkan persentase perubahan nilai PDB riil suatu triwulan terhadap nilai PDB riil triwulan sebelumnya.
- b. Pertumbuhan ekonomi dari tahun ke tahun (*y on y*), membandingkan nilai PDB riil periode tertentu dan pada satu tahun tertentu dengan nilai PDB riil periode yang sama pada tahun yang sebelumnya. Pada umumnya data yang dibandingkan merupakan data triwulanan maupun data tahunan.

Teori lain mengatakan bahwa pertumbuhan ekonomi dipengaruhi oleh hutang luar negeri (Chen 2012). Peningkatan hutang luar negeri dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi di suatu negara karena adanya arus masuk, namun dapat juga menurunkan tingkat pertumbuhan ekonomi dengan adanya arus keluar yang disebabkan meningkatnya biaya hutang luar negeri tersebut.

2. Inflasi

Inflasi merupakan peningkatan harga yang terjadi secara umum dan secara terus menerus. Disebut inflasi apabila kenaikan harga meluas dan menyebabkan kenaikan harga pada barang-barang lainnya. Sebaliknya apabila terjadi penurunan harga disebut dengan deflasi. Beberapa manfaat inflasi adalah: (Tawadros 2009)

- a. Fokus pada perekonomian domestik dengan menerapkan kebijakan moneter dan agar mampu bertahan dalam guncangan eksternal.
- b. Menentukan kebijakan moneter terbaik dengan menggunakan informasi-informasi yang tersedia.
- c. Inflasi lebih mudah dimengerti oleh masyarakat luas sehingga kebijakan moneter berdasarkan inflasi ini dapat lebih transparan.

Berikut ini merupakan indikator inflasi yang dikemukakan oleh *international best practice*:

- a. Indeks Harga Konsumen (IHK) yang menunjukkan pergerakan harga paket barang dan jasa yang dikonsumsi oleh masyarakat. Dasar yang digunakan dalam menentukan IHK adalah data survei biaya hidup yang dilakukan oleh BPS.
- b. Deflator PDB yang mendeskripsikan pengukuran level harga dari barang akhir dan jasa yang diproduksi dalam negeri, dengan membagi PDB nominal dengan PDB Riil.

Indikator inflasi yang digunakan dalam ADEM APBN menggunakan IHK dengan skala tahunan yang telah dipublikasikan oleh BPS setiap awal bulan. Selanjutnya untuk menentukan tingkat inflasi yang akan digunakan pada ADEM APBN akan dilakukan koordinasi antara Kementerian keuangan dan BI.

Inflasi dapat dikelompokkan ke dalam beberapa klasifikasi. Berikut pengelompokan inflasi IHK di Indonesia berdasarkan jenis pengeluaran rumah tangga:

- Kelompok Bahan Makanan
- Kelompok Makanan Jadi, Minuman, dan Tembakau
- Kelompok Perumahan
- Kelompok Sandang
- Kelompok Kesehatan
- Kelompok Pendidikan dan Olah Raga
- Kelompok Transportasi dan Komunikasi.

Selain berdasarkan pengelompokan di atas, BPS mempublikasikan Disagregasi Inflasi yang menggambarkan pengaruh dari faktor-faktor yang bersifat fundamental. Disagregasi inflasi IHK yang dimaksud adalah:

- a. Inflasi Inti, merupakan komponen inflasi yang memiliki kecenderungan menetap pada pergerakan inflasi dan dipengaruhi oleh faktor-faktor yang bersifat fundamental seperti:
 - Lingkungan eksternal (harga komoditi internasional, nilai tukar, dan inflasi mitra dagang),
 - Interaksi antara permintaan dan penawaran,
 - Ekspektasi atas inflasi dari konsumen dan pedagang.

- b. Inflasi Non Inti, merupakan komponen inflasi yang memiliki kecenderungan sangat mudah berubah, dikarenakan komponen-komponen inflasi tersebut tidak dipengaruhi oleh faktor-faktor fundamental, yang terdiri dari :
- Inflasi Komponen Bergejolak, dipengaruhi secara dominan oleh hal-hal yang tidak terduga pada kelompok bahan pangan seperti gangguan alam, panen, ataupun perkembangan harga komponen bahan pangan dalam negeri maupun internasional.
 - Inflasi Komponen Harga yang diatur Pemerintah, dipengaruhi secara dominan oleh kebijakan harga pemerintah yang tidak terduga, misalnya tarif listrik, harga bahan bakar bersubsidi dan tarif angkutan umum.

Selain itu, Inflasi dapat dikelompokkan berdasarkan basis periode dalam perhitungan inflasi untuk melihat penurunan daya beli ataupun kenaikan tingkat harga dari barang dan jasa, meliputi:

- a. Perhitungan inflasi *year on year* (selama setahun),
- b. Perhitungan inflasi *month on month* (selama satu bulan),
- c. Perhitungan inflasi *year to date*, (selama satu tahun kalender).

Inflasi dapat timbul dari tekanan yang berasal dari:

- ✓ Permintaan (*demand pull inflation*)

Hal ini terjadi akibat dari naiknya level permintaan barang dan jasa yang cukup signifikan dibandingkan dengan ketersediaan barang atau jasa. Dengan kata lain, bahwa output potensialnya tidak dapat memenuhi output riil dari barang dan jasa tersebut.

- ✓ Supply (*cost push inflation*)

Hal ini dapat terjadi karena beberapa faktor misalnya inflasi di luar negeri terutama negara-negara yang bekerja sama dalam bidang perdagangan, penurunan nilai tukar mata uang, pemerintah menaikkan komoditi-komoditi, terganggunya distribusi, dan/atau karena terjadinya bencana alam.

- ✓ Ekspektasi inflasi.

Penggunaan ekspektasi angka inflasi oleh para pelaku ekonomi dan masyarakat dalam melakukan kegiatan-kegiatan ekonominya dapat mempengaruhi ekspektasi inflasi. Pembentukan harga oleh produsen dan pedagang pada hari-hari besar agama dan penentuan upah/gaji merupakan

wujud ekspektasi inflasi. Harga barang dan jasa dapat meningkat pada saat hari raya keagamaan meski barang dan jasa tersedia dan dapat memenuhi kenaikan permintaan. Demikian juga harga-harga barang akan meningkat pada saat terjadi kenaikan upah minimum regional ataupun gaji pegawai negeri yang meningkat.

3. Suku Bunga SPN 3 Bulan

Salah satu jenis Surat Berharga Negara (SBN) yang diterbitkan pemerintah yakni Surat Perbendaharaan Negara (SPN) 3 bulan. Sistem suku bunga yang digunakan SPN 3 bulan ditentukan melalui proses lelang, yaitu *floating variable rate*. Tarif suku bunga yang ditetapkan adalah imbalan yang diberikan pemerintah kepada pemberi pinjaman. Sebelum Nopember 2010, asumsi dalam penyusunan APBN menggunakan suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) 3 bulan. Semenjak bulan November 2010 Bank Indonesia menghentikan lelang SBI 3 bulan dengan alasan kondisi perekonomian pada saat itu:

a. *Capital Inflow* dan Inflasi

Pada tahun 2010 terjadi krisis ekonomi global yang mengakibatkan peningkatan aliran dana masuk (*capital inflow*) dari luar negeri ke Indonesia. Hal ini menguatkan nilai tukar rupiah terhadap dolar AS. Selanjutnya inflasi diperkirakan masih cukup tinggi pada tahun 2011 dan 2012. Bank Indonesia menurunkan suku bunga untuk mengatasi *capital inflow* yang begitu besar, karena akan semakin menaikkan tingkat inflasi.

b. *Capital Inflow* dan ekses likuiditas

Penguatan nilai tukar rupiah terhadap dolar AS dikarenakan adanya aliran dana masuk ke Indonesia adalah hal yang baik pada porsi yang sesuai. Namun apabila aliran dana masuk (*capital inflow*) terlalu deras, hal ini memiliki potensi negatif yaitu:

- Apresiasi rupiah terhadap dolar AS dapat menurunkan ekspor;
- *Capital inflow* yang terlalu deras dapat mengganggu kestabilan ekonomi, terutama pada saat terjadi pembayaran kembali/aliran modal keluar yang cukup besar dan membutuhkan devisa untuk membayar hutang yang berjangka pendek dicairkan secara serentak (*sudden reversal*);

- *Capital inflow* yang terlalu deras pada instrument hutang jangka pendek juga mengakibatkan permasalahan likuiditas perbankan apabila arus dana masuk tidak dapat diserap oleh sektor riil yang produktif.

Selanjutnya berdasarkan hal tersebut di atas, BI menerapkan kebijakan moneter berikut:

- a. Menerbitkan SPI berjangka waktu 9 bulan dan 1 tahun untuk mengarahkan aliran dana masuk ke instrumen yang memiliki jangka waktu lebih panjang, sehingga tidak menerbitkan kembali SBI dengan jangka waktu pendek 1 dan 3 bulan.
- b. Membatasi kepemilikan investor asing atas SBI, dan mengganti dengan *Term Deposit*. *Term Deposit* tidak dapat dibeli oleh Investor asing karena instrument ini tidak dapat diperjualbelikan di pasar sekunder karena tidak terdapat surat berharga.
- c. Memperpanjang periode pelelangan SBI menjadi 6 bulan sekali, agar aliran dana dari luar melalui SBI bertahan sedikit lebih lama di Indonesia, untuk mencegah terjadinya *sudden reversal*.

Penghentian lelang SBI berjangka waktu 3 bulan sebagai kebijakan moneter Bank Indonesia berimbas pada hilangnya suku bunga acuan (*Reference Rate*) obligasi Negara dengan tingkat suku bunga mengambang seri *Variabel Rate*. Pada 25 Maret 2011 disampaikan siaran pers oleh Kementerian Keuangan c.q. Biro Humas Kemenkeu bahwa:

1. Sesuai *terms and condition* obligasi negara seri *variable rate*, ketika tidak ada suku bunga SBI 3 bulan sebagai acuan suku bunga, suku bunga obligasi mengacu pada hasil lelang surat utang pemerintah berjangka waktu 3 bulan yang sistem pelelangannya dapat dipersamakan dengan SBI 3 bulan.
2. Dalam *terms and condition* obligasi juga disebutkan bahwa pemerintah berkewajiban untuk memberitahukan perubahan *reference rate* paling lambat 30 hari sebelum penggunaan suku bunga obligasi dengan acuan yang baru.
3. Mengingat kedua alasan tersebut pemerintah mengumumkan bahwa *reference rate* obligasi negara seri *variable rate* yang sebelumnya mengacu pada suku bunga SBI 3 bulan, diubah menjadi suku bunga SPN 3 bulan yang didapat dari proses lelang.

Perbedaan Surat Perbendaharaan Negara (SPN) dengan Sertifikat Bank Indonesia (SBI), adalah:

- ✓ SPN diterbitkan oleh Pemerintah, sedangkan SBI diterbitkan oleh Bank Indonesia.
- ✓ SPN merupakan salah satu instrumen untuk membiayai defisit APBN, sedangkan SBI merupakan instrumen kebijakan moneter untuk menjaga stabilitas moneter.;
- ✓ Jumlah penerbitan SPN tidak dipengaruhi permintaan dan penawaran di pasar melainkan kebutuhan pemerintah untuk menutupi defisit anggaran, sedangkan penentuan jumlah SBI yang diterbitkan dipengaruhi oleh kondisi permintaan dan penawaran atas SBI. Bank Indonesia selalu berusaha menjaga kestabilan moneter dengan menjaga suku bunga SBI berada di sekitar *BI rate*. Semisal ada permintaan sebesar 1 Juta atas SBI, maka Bank Indonesia juga akan menerbitkan kurang lebih 1 Juta SBI untuk menyeimbangkan permintaan dan penawaran atas SBI.

Penentuan tingkat suku bunga SPN 3 bulan, yang digunakan sebagai asumsi suku bunga dalam penyusunan APBN, dipengaruhi oleh faktor-faktor berikut:

a. Faktor Internal

- Suku bunga SPN 3 bulan dipengaruhi oleh *BI rate*.

Kenaikan dan penurunan suku bunga SPN 3 bulan memiliki hubungan berbanding lurus dengan kenaikan dan penurunan pada *BI rate*.

- Suku bunga SPN 3 bulan juga dipengaruhi oleh ekspektasi akan inflasi.

Ketika di masa mendatang diprediksi inflasi akan naik maka suku bunga SPN 3 bulan dari hasil lelang di pasar akan naik.

b. Faktor Eksternal

- Kebijakan moneter negara lain terutama negara maju sangat berpengaruh pada suku bunga SPN 3 bulan. Peningkatan suku bunga di negara lain secara tidak langsung akan mendorong peningkatan suku bunga SPN untuk mencegah aliran dana keluar Indonesia. Peningkatan suku bunga SPN 3 bulan berdampak negatif terhadap postur APBN, yakni pos belanja negara pada pembayaran bunga utang pemerintah..

4. Nilai Tukar Rupiah Terhadap Dolar AS

Nilai tukar rupiah terhadap dolar AS adalah nilai mata uang rupiah apabila dinyatakan dalam nilai mata uang dolar AS. Asumsi nilai tukar yang digunakan dalam penyusunan APBN adalah nilai tukar rata-rata (kurs tengah) rupiah terhadap dolar AS selama tahun anggaran. Beberapa istilah dalam konteks terkait nilai tukar (kurs) rupiah terhadap dolar AS yang perlu dipahami:

- Kurs jual : nilai tukar yang digunakan ketika bank menjual dolar AS kepada pihak lain;
- Kurs beli : nilai tukar yang digunakan ketika bank membeli dolar AS dari pihak lain;
- Kurs tengah : hasil dari perhitungan kurs jual ditambah dengan kurs beli dibagi dua;
- Rata-rata nilai kurs bulanan : hasil penjumlahan nilai kurs tengah harian selama satu bulan dibagi dengan jumlah hari dalam bulan tersebut;
- Rata-rata nilai kurs tahunan : hasil penjumlahan nilai kurs tengah bulanan selama satu tahun dibagi dua belas;
- Apresiasi : kondisi dimana nilai mata uang rupiah mengalami penguatan apabila dinyatakan dalam nilai mata uang dolar AS;
- Depresiasi : kondisi dimana nilai mata uang rupiah mengalami pelemahan apabila dinyatakan dalam nilai mata uang dolar AS;
- Revaluasi : kebijakan menaikkan nilai mata uang rupiah apabila dinyatakan dalam nilai mata uang dolar AS;
- Devaluasi : kebijakan menurunkan nilai mata uang rupiah apabila dinyatakan dalam nilai mata uang dolar AS

Faktor-faktor yang mempengaruhi nilai tukar rupiah terhadap dolar AS adalah:

- a. *Demand and Supply* pasar valas, memunculkan apresiasi dan depresiasi rupiah terhadap dolar AS. Apresiasi terjadi ketika permintaan akan rupiah lebih besar dari penawarannya, sebaliknya depresiasi terjadi ketika permintaan rupiah lebih kecil dari penawarannya.
- b. Regulasi, dapat berupa revaluasi maupun devaluasi. Revaluasi dilakukan pada perekonomian negara yang *full employment* dan dikhawatirkan akan terjadi

inflasi terus menerus. Sedangkan devaluasi ditujukan untuk meningkatkan daya saing eksport dan mengurangi import guna memacu peningkatan produksi dalam negeri dan selanjutnya akan mengurangi pengangguran.

Sistem nilai tukar yang dapat diterapkan oleh suatu negara yaitu:

- a. Nilai Tukar Tetap, murni ditentukan oleh Bank Indonesia, tidak terpengaruh oleh hubungan penawaran dan permintaan akan mata uang. Sistem nilai tukar tetap digunakan di Indonesia pada tahun 1964 sampai dengan tahun 1978.
- b. Nilai Tukar Mengambang Terkendali, awalnya ditentukan oleh hubungan permintaan dan penawaran, sampai batas tertentu yang telah ditentukan oleh Bank Indonesia. Sistem nilai tukar mengambang terkendali digunakan di Indonesia pada tahun 1978 sampai dengan tahun 1997.
- c. Nilai Tukar Mengambang, murni ditentukan dari hubungan permintaan dan penawaran akan rupiah. Sistem nilai tukar mengambang digunakan di Indonesia pada periode tahun 1997 sampai dengan sekarang.

Tabel berikut menggambarkan hubungan antara Nilai tukar rupiah terhadap dolar AS, dengan indikator makro ekonomi yang lain:

**Tabel 3.2. Hubungan Antara Nilai Tukar Rupiah
Dengan Indikator Makro Ekonomi**

Hubungan nilai tukar dengan Produk Domestik Bruto	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Peningkatan PDB akan mendorong apresiasi nilai tukar rupiah terhadap dolar AS. ✓ Penurunan PDB akan mendorong terjadinya depresiasi nilai tukar rupiah terhadap AS. ✓ fluktuasi rupiah yang sangat tajam juga akan mengganggu pertumbuhan PDB terutama pada produk-produk khusus yang bahan bakunya harus diimport dari luar negeri.
Hubungan nilai tukar dengan Harga Minyak Mentah	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ketika nilai tukar rupiah melemah maka harga minyak mentah Indonesia di dunia menjadi murah.
Hubungan nilai tukar dengan Inflasi	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ketika nilai tukar rupiah melemah maka harga barang hasil produksi dalam negeri

	<p>yang diekspor menjadi murah,</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ketika nilai tukar rupiah menguat harga barang impor di Indonesia menjadi mahal. ✓ Harga barang impor yang melonjak naik akan berimbas pada naiknya permintaan akan rupiah di Indonesia sehingga ada risiko terjadi inflasi.
--	---

Aneel Salman dkk (2015) menemukan bahwa nilai tukar memiliki hubungan jangka panjang dengan PDB, inflasi, suku bunga, dan *current account*. Uji Kausalitas Granger menyimpulkan bahwa ada hubungan kausal searah antara nilai tukar dan PDB, dan arah kausal hubungan berjalan dari nilai tukar terhadap PDB. Ada dua arah kausalitas ditemukan antara nilai tukar dan inflasi. Kausalitas dua arah juga ada antara nilai tukar dan suku bunga yang menunjukkan bahwa fluktuasi nilai tukar dapat menyebabkan perubahan suku bunga dan sebaliknya.

Ijaz-ur-Rehman dan Muhammad Aftab (2015) menyimpulkan bahwa, baik suku bunga dan inflasi memiliki hubungan jangka panjang serta jangka pendek dengan nilai tukar. Hasil menunjukkan bahwa tingkat suku bunga memiliki hubungan positif dengan nilai tukar dan inflasi memiliki hubungan negatif baik dalam jangka pendek dan jangka panjang masing-masing. Selain itu, tercatat bahwa ada kausalitas searah jangka panjang dari inflasi dan suku bunga terhadap nilai tukar. Ada kausalitas searah berjalan dari inflasi ke tingkat suku bunga pada jangka pendek. Selanjutnya, diketahui bahwa kausalitas dua arah berjalan dari inflasi ke nilai tukar dalam jangka pendek saja.

5. Lifting Minyak

Lifting minyak bumi adalah tingkat produksi minyak mentah dan/atau gas bumi yang telah siap untuk diperjualbelikan atau dibagi pada titik penyerahan (*point of sales* atau *custody transfer point*). Produksi minyak adalah total produksi minyak mentah dari dalam perut bumi di mana beberapa bagiannya digunakan untuk kegiatan eksplorasi minyak bumi kembali dan beberapa bagian lainnya digunakan untuk proses selanjutnya. Sehingga lifting minyak bumi adalah selisih antara total produksi minyak bumi dikurangi dengan minyak bumi yang

digunakan kembali untuk eksplorasi. Lifting minyak diukur dengan menggunakan beberapa satuan, antara lain:

1. *Thousand Barrels Crude per Day* (MBCD) atau *Thousand Barrels Oil per Day* (MBOPD) atau Ribu Barel per Hari;
2. *Million Barrel Crude per Day* (MMBCD) atau *Million Barrels Oil per Day* (MMBOPD) atau Juta Barel per Hari

ADEM dalam APBN menggunakan angka rata-rata realisasi bulanan atas lifting minyak tiap hari selama periode tahun berjalan (Januari sampai dengan Desember). Besaran PNBPN dari sektor migas ditetapkan dengan dasar lifting minyak dalam APBN. Institusi yang berperan dalam penetapan asumsi dasar lifting minyak adalah Kementerian ESDM bersama-sama dengan BP Migas.

Fluktuasi harga minyak akan berpengaruh bagi suatu negara, baik negara pengekspor minyak maupun negara pengimpor minyak:

- ✓ Bagi negara pengekspor minyak
 - Kenaikan harga minyak akan meningkatkan pendapatan riil nasional melalui pendapatan ekspor yang lebih tinggi, meskipun bagian dari keuntungan ini kemudian diimbangi dengan kerugian dari permintaan ekspor yang lebih rendah dikarenakan disebabkan oleh resesi yang dialami negara mitra dagang.
 - Ancaman yang perlu diperhatikan oleh negara pengekspor minyak adalah jika harga minyak terlalu tinggi, pertumbuhan PDB pada elemen konsumsi nasional akan menurun, mengurangi permintaan dan harga minyak.
 - Harga yang tinggi atas minyak dapat meningkatkan biaya eksplorasi dan pengembangan di seluruh dunia.
 - Pada saat minyak baru ditemukan dan dibawa ke pasar, penawaran minyak akan meningkat sehingga harga minyak akan turun dan merusak pertumbuhan ekspor minyak nasional.
 - Harga minyak yang tinggi juga dapat menstimulasi negara industri untuk mengembangkan dan menggunakan pengganti minyak yang memiliki potensi mengurangi permintaan atas minyak (Ghalayini 2011).
- ✓ Bagi negara pengimpor minyak, kenaikan harga minyak mempunyai dampak langsung dan dampak penyesuaian.

- Dampak langsung yang diterima oleh negara pengimpor minyak adalah turunnya pendapatan. Jika harga produk minyak mengalami kenaikan dan konsumen tidak ingin untuk mengurangi konsumsi minyak, maka konsumen cenderung akan mengurangi pengeluaran pada barang dan jasa lainnya yang memiliki potensi untuk memperlambat tingkat pertumbuhan PDB. Di dalam negeri, pada kasus konsumsi produk akhir minyak seperti bensin, hilangnya pendapatan yang timbul dari kenaikan harga minyak akan ditanggung oleh konsumen karena permintaan minyak dan harga produk minyak tidak elastis dalam jangka pendek. Pajak atas produk-produk minyak dapat melindungi tingkat harga dari perubahan harga minyak, secara fundamental dengan membantu mengurangi intensitas penggunaan minyak dalam jangka panjang. Penerapan pajak ini juga dapat mengurangi penggunaan minyak dalam jangka pendek karena dampak proporsional atas kenaikan harga minyak berbanding terbalik dengan konten pajak harga eceran.
- Salah satu dampak penyesuaian yang diterima negara pengimpor minyak sebagai akibat adanya kenaikan harga minyak adalah kemerosotan dalam hal perdagangan sebagai konsekuensi atas naiknya harga minyak. Minyak merupakan input penting dalam produksi barang dan jasa dalam skala yang luas. Harga minyak yang lebih tinggi meningkatkan biaya input, dan jika peningkatan biaya tidak dapat dibebankan kepada konsumen, maka input produksi yang lain, seperti tenaga kerja dan modal, mungkin akan direalokasi. Saat di mana minyak menjadi input dalam membuat sebuah barang jadi yang memiliki harga elastis, dampak negatif atas pendapatan akan ditanggung oleh produsen pada pasar yang kompetitif, sehubungan bahwa para produsen tidak akan mampu untuk melalui biaya yang lebih tinggi dikarenakan biaya perubahan harga menu. Di sisi lain, terdapat penolakan atau perlawanan pada bagian pekerja apabila terjadi penurunan gaji, kenaikan harga minyak biasanya memberikan tekanan pada tingkat nominal gaji. Semakin jauh produsen terkena dampak kenaikan harga minyak, margin keuntungan dan pengembalian atas modal akan turun. Perubahan pada harga minyak kemudian dapat menyebabkan penurunan

ekonomi ketika gesekan makro ekonomi mencegah perubahan dalam waktu yang cepat atas harga barang jadi atau perubahan dalam input kunci, seperti gaji. Jadi, harga minyak yang lebih tinggi dapat menyebabkan PHK terhadap pekerja dan perusahaan berhenti berproduksi sehingga mengurangi output ekonomi dalam jangka pendek.

Di sisi lain, terdapat kemungkinan menurunnya harga minyak yang mempunyai implikasi yang signifikan terhadap makro ekonomi, keuangan, dan kebijakan. Jika berlangsung secara terus-menerus, hal tersebut akan mendukung aktivitas dan mengurangi inflasi serta mengurangi tekanan, baik eksternal maupun internal pada negara pengimpor minyak. Penurunan harga minyak dunia juga akan mempengaruhi perekonomian negara pengekspor minyak dengan melemahkan posisi eksternal dan fiskal serta menurunkan aktifitas ekonomi. Perkembangan pasar global saat ini menunjukkan kecenderungan bahwa penawaran lebih besar dibanding permintaan. Terkait penurunan harga minyak, pertumbuhan dan inflasi terpengaruh melalui tiga hal berikut (Chen 2015).

1. Biaya Input.

- ✓ Harga minyak yang lebih rendah menurunkan biaya energi secara umum, sebagaimana harga material energi lainnya yang merupakan kompetitor minyak juga dipaksa turun, dan listrik yang dihasilkan dengan bahan bakar minyak diproduksi dengan lebih murah.
- ✓ Minyak telah menjadi bahan baku untuk sektor yang beragam, termasuk petrokimia, kertas, dan aluminium, sehingga penurunan harga secara langsung berdampak pada input yang diproses.
- ✓ Sektor transportasi, petrokimia, dan beberapa industri manufaktur akan menerima manfaat yang lebih besar dari harga minyak yang lebih rendah.

2. Pergeseran Pendapatan Riil.

- ✓ Penurunan harga minyak menghasilkan perubahan di pendapatan riil di mana hal tersebut menguntungkan pengimpor minyak dan merugikan pengekspor minyak.
- ✓ Pergeseran penghasilan dari ekonomi pengekspor minyak dengan rata-rata tingkat simpanan atau tabungan yang tinggi ke importir bersih dengan kecenderungan lebih tinggi untuk mengeluarkan uang secara umum

dihasilkan pada permintaan global yang lebih kuat dalam jangka menengah.

- ✓ Pengaruh penurunan harga minyak secara signifikan dapat bervariasi di seluruh negara dari satu waktu ke waktu, seperti beberapa ekonomi eksportir mungkin terpaksa oleh batasan finansial seperti belanja pemerintah dan impor yang dilaksanakan secara mendadak dalam jangka pendek, sementara manfaat bagi negara pengimpor dapat menyebar dengan simpanan jika kepercayaan terhadap pemulihan masih rendah.

3. Kebijakan Moneter dan Kebijakan Fiskal.

- ✓ Pada negara pengimpor minyak di mana penurunan harga minyak mungkin dapat menurunkan ekspektasi inflasi jangka menengah di bawah target, bank sentral dapat merespon dengan tambahan kelonggaran atas kebijakan moneter yang pada gilirannya dapat mendukung pertumbuhan.
- ✓ Kombinasi antara inflasi yang rendah dengan output yang lebih tinggi menyiratkan hasil kebijakan jangka pendek yang menguntungkan.
- ✓ Pada negara pengekspor minyak, penurunan harga minyak dapat memicu langkah-langkah kebijakan fiskal kontraksi, kecuali tersedia penyangga untuk melindungi pengeluaran dari penurunan pendapatan pajak dari sektor minyak.

6. Harga Minyak Mentah Indonesia

Minyak mentah merupakan salah satu komoditas di dunia yang berharga karena memiliki banyak manfaat yang berkaitan dengan beberapa jenis produk-produknya, sehingga memiliki tingkat permintaan yang tinggi. Minyak mentah memiliki pengaruh signifikan terhadap transportasi di seluruh dunia. Harga minyak mentah di Indonesia atau biasa disebut *Indonesian Crude Price (ICP)* menjadi dasar monetisasi harga atas minyak mentah dari Indonesia di pasar internasional dengan satuan USD per barel. Kementerian ESDM setiap bulan menetapkan ICP. Angka asumsi dasar harga minyak mentah dalam APBN ditetapkan dengan menggunakan harga rata-rata ICP dalam periode tahun berjalan. Empat prinsip yang digunakan Kementerian ESDM dalam menetapkan ICP, yaitu:

1. *fairness and transparency*, yaitu kewajaran atau kejelasan, obyektif dan transparan;
2. *international competitiveness*, yaitu memperhatikan harga minyak mentah yang ditetapkan di negara lain sehingga mampu berkompetisi;
3. *stability*, yaitu menggunakan formula yang relatif stabil atau tidak berfluktuatif;
4. *continuity*, yaitu dengan selalu mengikuti perkembangan harga minyak mentah internasional.

Terdapat pengaruh kondisi pasar minyak mentah internasional terhadap ICP yakni:

1. faktor fundamental, dimana permintaan dan penawaran memberikan pengaruh terhadap kondisi pasar minyak mentah internasional;
 - permintaan dipengaruhi oleh: kebutuhan, laju pertumbuhan ekonomi, musim, dan ketersediaan teknologi sumber tenaga alternatif
 - penawaran dipengaruhi oleh: kebijakan produksi, produksi, kondisi kilang, stok, dan fasilitas pipa.
2. faktor non fundamental, yakni faktor-faktor selain permintaan dan penawaran, seperti keamanan, gangguan politik, atau aksi spekulasi di pasar minyak.

Berikut ini disajikan beberapa pendekatan yang dapat menjelaskan skenario yang menggarisbawahi permintaan atas minyak:

1. Permintaan Sinis

Di pasar minyak mentah terdapat hubungan antara permintaan minyak mentah dengan tingkat pertumbuhan ekonomi global. Hal ini dikarenakan minyak merupakan salah satu komoditas yang sangat berguna dan banyak diminta di seluruh dunia. Di mana ekonomi relatif berkembang dan tumbuh, permintaan minyak juga akan meningkat (Ekmekcioglu 2012).

2. Harga Barang Pengganti

Permintaan minyak mentah juga dipengaruhi oleh harga barang pengganti minyak, misalnya harga gas. Harga minyak yang tinggi memicu dilakukannya penelitian yang fokus kepada produksi barang pengganti minyak. Ke depan

akan terjadi persaingan yang sehat pada sektor energi dimana harga minyak mentah akan dipengaruhi oleh produksi barang pengganti minyak yang lebih murah.

3. Perubahan Iklim

Pada saat efek pemanasan naik, hal ini akan mendorong harga dari minyak mentah akan naik pada kisaran yang relatif lebih tinggi sehingga menyebabkan kesulitan untuk mendapatkan minyak.

4. Spekulasi Pasar

Pada umumnya spekulasi ini menyebabkan adanya lonjakan harga minyak.

Peranan Sektor Minyak Dan Gas Bumi Dalam APBN

Minyak dan gas bumi (migas) memegang peranan vital dalam APBN di Indonesia karena Indonesia merupakan negara penghasil minyak. Jon R. Blondal, Ian Hawkesworth, dan Hyun-Deok Choi (2009) menyebutkan bahwa persentase penerimaan dari sektor migas mencapai 15% pada tahun 2008. Hal ini merupakan sebuah *trade-off* dari adanya ketergantungan terhadap sektor migas dimana komponen subsidi energi telah mengambil porsi yang besar dalam total belanja negara. *Trade-off* berlebih ini menyebabkan berkurangnya ruang fiskal dalam APBN. Sementara harga minyak dunia dan nilai tukar rupiah sangat berpengaruh terhadap APBN Indonesia. Kenaikan harga minyak dunia akan meningkatkan pendapatan negara, namun menyebabkan defisit APBN karena pengeluaran untuk belanja subsidi BBM juga semakin meningkat, bahkan kenaikannya melebihi kenaikan pendapatan negara. Hal ini mendorong pemerintah untuk menerapkan kebijakan subsidi tetap (*fixed subsidy*) atas bahan bakar minyak pada tahun 2015 sebagai upaya agar pengalokasian belanja menjadi lebih berkualitas dengan mengalihkan belanja subsidi ke belanja yang lebih produktif. Kebijakan subsidi tetap juga bertujuan untuk meminimalkan kerentanan fiskal karena fluktuasi harga minyak dan nilai tukar rupiah.

Pengaruh Asumsi Dasar Ekonomi Makro Terhadap APBN

Terdapat empat faktor utama penentu besaran komponen APBN Indonesia, yaitu: Asumsi dasar ekonomi makro, Kinerja tahun-tahun sebelumnya, Parameter-parameter, dan Kebijakan pemerintah. Karena asumsi dasar ekonomi makro

merupakan salah satu dasar perhitungan dalam menentukan komponen dalam postur APBN, maka perubahan dalam asumsi dasar ekonomi makro akan menyebabkan perubahan pada besaran komponen dalam postur APBN. Pengaruh yang dimaksud dapat bersifat positif, negatif, atau netral. Pengaruh positif menunjukkan bahwa perubahan asumsi dasar ekonomi makro menyebabkan perubahan yang searah pada komponen APBN. Pengaruh negatif menunjukkan bahwa perubahan asumsi dasar ekonomi makro menyebabkan perubahan yang berlawanan pada komponen APBN. Dan netral apabila perubahan asumsi dasar ekonomi makro tidak mempengaruhi komponen APBN. Berikut disajikan uraian pengaruh asumsi dasar ekonomi makro terhadap APBN:

Tabel 3.3. Pengaruh asumsi dasar ekonomi makro terhadap APBN

<p>Pertumbuhan ekonomi</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pertumbuhan ekonomi merupakan variabel asumsi yang berpengaruh positif dengan penerimaan pajak dalam negeri (pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, pajak bumi dan bangunan, cukai dan pajak lainnya) maupun penerimaan Negara Bukan Pajak (bagian laba BUMN). ✓ Peningkatan pertumbuhan ekonomi akan menyebabkan peningkatan dalam penerimaan dalam negeri dan PNBP, dan penurunan pertumbuhan ekonomi menyebabkan penurunan penerimaan dalam negeri serta PNBP. ✓ Pertumbuhan ekonomi akan berpengaruh positif terhadap belanja barang, belanja modal, dan transfer ke daerah.
<p>Tingkat inflasi</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Besaran nilai dan perubahan secara nominal pada setiap komponen postur APBN dapat diwakili oleh pergerakan inflasi sebagai proxy. Sebagai contoh, dari sisi penerimaan pajak penghasilan akan mengalami peningkatan karena salah satu variabel penentu penghasilan masyarakat adalah inflasi. ✓ Inflasi merupakan variabel yang umum dalam menentukan kenaikan harga barang dan jasa, sehingga akan mempengaruhi belanja barang dan jasa pemerintah

	dalam APBN.
Nilai tukar rupiah terhadap Dolar Amerika	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Komponen postur APBN yang dipengaruhi oleh kurs rupiah terhadap dolar Amerika adalah penerimaan yang berasal dari luar negeri seperti pajak sektor migas, pajak perdagangan internasional, dan PNBP sumber daya alam. ✓ Komponen yang terkait erat dengan indikator ini pembayaran bunga utang, khususnya utang luar negeri.
Tingkat suku bunga SPN 3 bulan	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Variabel ini merupakan suku bunga obligasi pemerintah yang digunakan sebagai acuan dalam menetapkan tingkat bunga obligasi pemerintah jenis bunga mengambang (<i>variable rate bond</i>). ✓ Variabel suku bunga SPN 3 bulan merupakan salah satu acuan dalam menghitung pembayaran bunga utang.
Harga minyak mentah Indonesia di pasar dunia (ICP)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Penerimaan APBN yang berasal dari eksplorasi dan penjualan minyak bumi (pajak penghasilan migas dan PNBP SDA) sangat terkait erat dengan naik turunnya ICP. ✓ Komponen yang paling berpengaruh adalah besaran belanja subsidi, khususnya subsidi energi.
Lifting minyak mentah dan lifting gas bumi.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Indikator ini merupakan jumlah produksi minyak bumi dan gas bumi pemerintah yang siap dijual. ✓ Variabel lifting minyak dan gas bumi sangat menentukan besaran penerimaan negara dari sektor minyak dan gas.

Resiko Fiskal Asumsi Makro

Jon R. Blondal, Ian Hawkesworth, dan Hyun-Deok Choi (2009) menyatakan bahwa asumsi ekonomi dalam menyusun anggaran merupakan risiko fiskal utama yang dimiliki oleh pemerintah. Penggunaan asumsi ekonomi yang tidak akurat mengakibatkan anggaran yang tidak akurat. Risiko terbesar adalah asumsi yang "terlalu optimis" dimana pemerintah beranggapan bahwa tersedia lebih banyak sumber daya untuk mendanai APBN (Blondal, Hawkesworth, & Choi, 2009). Ketidakakuratan dalam penggunaan asumsi ekonomi dapat

diakibatkan dari independensi atau tekanan politik dari institusi yang bertanggung jawab dalam menentukan besaran asumsi ekonomi.

Penentuan besaran asumsi ekonomi Di Indonesia adalah dengan pembahasan bersama antara pemerintah dan DPR yang hasilnya berupa *range* angka asumsi ekonomi. Asumsi dasar ekonomi makro yang mendasari perhitungan APBN akan disetujui oleh DPR pada titik angka tertentu dalam *range* yang telah ditetapkan pada pembicaraan pendahuluan. Dalam praktik penentuan besaran asumsi ekonomi tersebut sangat berisiko terjadi negosiasi politik. OECD memberikan contoh beberapa praktik dalam menentukan asumsi ekonomi:

- Di Belanda terdapat Biro Perencanaan Pusat yang merupakan institusi yang terpisah dan independen dari pemerintah yang bertugas untuk menghitung asumsi ekonomi.
- Di Australia dan Chile menggunakan sebuah panel ahli yang anggotanya dipilih dari beberapa institusi yang relevan dalam menentukan asumsi ekonomi.
- Di Amerika Serikat mempunyai institusi Kantor Kongres Anggaran yang independen dan non-partisan pemerintah untuk menghitung dan menentukan asumsi ekonomi.
- Di Kanada, asumsi ekonomi didasarkan pada perhitungan perkiraan rata-rata yang dilakukan oleh lembaga swasta.

Praktik yang dilakukan di negara-negara tersebut adalah memastikan bahwa asumsi ekonomi adalah realistik dan bukan merupakan sesuatu yang terlalu optimis. Hal ini dilakukan dalam rangka menjaga independensi institusi penentu asumsi ekonomi dan menjaga institusi tersebut dari tekanan politik (Blondal et al., 2009).

Perkembangan Asumsi Dasar Ekonomi Makro

Pada kurun waktu tahun 2013-2018, pertumbuhan ekonomi Indonesia mengalami perlambatan karena pengaruh perekonomian global. Rata-rata pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2013-2018 adalah 3,6%. Secara singkat perkembangan asumsi dasar ekonomi makro periode 2013 - 2018 dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3.4. Asumsi Dasar Ekonomi Makro 2013-2018.

Indikator	2013	2014	2015	2016	2017	2018
					APBNP	RAPBN
Pertumbuhan Ekonomi (% yoy)	5,8	5,1	4,8	5,0	5,2	5,4
Inflasi (% yoy)	8,38	8,36	3,35	3,02	4,30	3,50
Nilai tukar rupiah (Rp/US\$)	10.452	11.878	13.392	13.307	13.400	13.500
Suku bunga SPN 3 Bulan (%)	4,52	5,83	5,97	5,66	5,20	5,30
Harga Minyak Mentah Indonesia (USD/barel)	105,9	97,0	49,2	40,2	48,0	48,0
Lifting Minyak (ribu barel/hari)	825	794	778	829	815	800
Lifting Gas (ribu barel setara minyak/hari)	1.213	1.224	1.195	1.180	1.150	1.200

Sumber: Website Kemenkeu <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

BAB IV

PENDAPATAN NEGARA

DAN BELANJA PEMERINTAH PUSAT

PENDAPATAN NEGARA

Afubero & Emmanuel (2014) menyatakan bahwa perpajakan memiliki kontribusi yang signifikan terhadap pendapatan Produk Domestik Bruto (PDB). Penelitian ini merekomendasikan antara lain bahwa *Well Equipped Data Base* (WEDB) pada semua wajib pajak harus ditetapkan oleh Pemerintah Federal, Negara, dan pemerintah lokal dengan tujuan mengidentifikasi semua sumber pendapatan dari wajib pajak untuk tujuan pajak, dan proses pengumpulan pajak harus bebas dari korupsi.

Sumber penerimaan negara di Indonesia, selain pajak, juga berasal dari penerimaan negara bukan pajak. UU Nomor 17 tahun 2003 menyebutkan bahwa pendapatan negara merupakan hak Pemerintah Pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Pendapatan negara terdiri dari:

- ✓ Penerimaan dalam negeri, yakni penerimaan yang terdiri dari penerimaan perpajakan dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP),
- ✓ Penerimaan hibah. yakni setiap penerimaan negara dalam bentuk devisa, devisa yang dirupiahkan, rupiah, barang, jasa dan/atau surat berharga yang diperoleh dari pemberi hibah yang tidak perlu dibayar kembali, yang berasal dari dalam negeri atau luar negeri (PP 10 tahun 2011).

Struktur Pendapatan Negara

Struktur pendapatan negara dalam APBN telah mengalami dua kali perubahan.

- ✓ Struktur lama digunakan pada periode 1969/1970 s.d 1999/2000. Dalam struktur APBN lama ini, penerimaan negara terdiri atas penerimaan dalam negeri dan penerimaan pembangunan.
- ✓ Struktur baru, yaitu setelah tahun 2000 sampai dengan sekarang. Pendapatan negara dibagi menjadi tiga bagian yaitu penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, dan penerimaan hibah.

Perbandingan struktur penerimaan negara yang lama dengan yang baru dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 4.1. Struktur Penerimaan Negara

Struktur Lama (1969/1970 s.d 1999/2000)	Struktur Baru (2000 s.d sekarang)
I. Penerimaan Rutin 1. Penerimaan dari minyak bumi dan gas alam 1. Minyak bumi 2. Gas alam 2. Penerimaan non migas 1. Pajak Penghasilan 2. Pajak Pertambahan Nilai 3. Pajak Bumi dan Bangunan 4. Cukai 5. Pajak lainnya 6. Bea Masuk 7. Pajak Ekspor 8. Penerimaan Bukan Pajak 9. Laba Bersih Minyak II Penerimaan Pembangunan	I. Penerimaan Dalam Negeri 1. Penerimaan Perpajakan a. Pajak Dalam Negeri i. Pajak Penghasilan 1. Migas 2. Non-migas ii. Pajak Pertambahan Nilai iii. Pajak Bumi dan Bangunan iv. Cukai v. Pajak lainnya b. Pajak Perdagangan Internasional i. Bea Masuk ii. Bea Keluar 2. Penerimaan Bukan Pajak a. Penerimaan SDA i. Migas ii. Non Migas b. Bagian Laba BUMN c. PNBP Lainnya d. BLU II. Hibah

Sumber: UU No. 3 Tahun 1998; UU No. 7 Tahun 1999 <https://www.slideshare.net/dewiderani/pendapatan-negara-dan-hibah>

Pada struktur lama, penerimaan migas merupakan penerimaan terbesar, dikarenakan terjadinya booming minyak sampai awal 1980an, di mana harga minyak dunia terus meningkat. Penerimaan pembangunan pada struktur lama adalah penerimaan yang berasal dari luar negeri yang pada dasarnya merupakan utang/pinjaman, namun diberlakukan dan diadministrasikan sebagai penerimaan dalam APBN. Selanjutnya pada struktur baru, pinjaman/utang luar negeri dirubah menjadi pembiayaan. Dalam konteks APBN, pembiayaan digunakan untuk membiayai pembangunan apabila kebutuhan belanja negara belum dapat dipenuhi dari pendapatan negara dan hibah.

Perubahan struktur pendapatan Negara ini dilakukan dengan pertimbangan diantaranya adalah karena Pemerintah menyadari bahwa penerimaan migas seharusnya tidak menjadi sumber penerimaan utama karena merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui dan sifatnya yang fluktuatif. Sehingga, pada tahun 1983 pemerintah melakukan reformasi perpajakan yang mengatur mengenai pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai dan ketentuan umum dan

tata cara perpajakan, dengan membuat peraturan perundang-undangan perpajakan yang baru. Termasuk perubahan sistem pemungutan pajak yang sebelumnya "*official assessment*" menjadi "*self assessment*". Langkah ini berhasil meningkatkan penerimaan perpajakan di Indonesia. Sehingga mulai tahun 1986/1987 penerimaan perpajakan menjadi komponen utama dalam penerimaan negara menggantikan posisi penerimaan migas.

Philippe Aghion (2016) mengungkapkan bahwa pengusaha terletak di tengah-tengah dan menghadapi disinsentif proyek dari pajak tetapi memperoleh manfaat positif dari infrastruktur publik. Korupsi mempengaruhi efisiensi dengan pendapatan pajak yang dibelanjakan ke dalam infrastruktur. Hubungan antara pertumbuhan perpajakan dan korupsi adalah korupsi mengurangi tingkat pajak yang optimal. Mengurangi korupsi memberikan dampak potensial terbesar untuk kesejahteraan yaitu melalui dampaknya pada penggunaan pendapatan pajak.

Jenis-Jenis Pendapatan Negara

Selama ini istilah penerimaan negara dan pendapatan negara seakan keduanya adalah sama, namun sesungguhnya berbeda. Penerimaan negara menurut Undang-undang nomor 17 tahun 2003 adalah uang yang masuk ke kas Negara, sedangkan pendapatan negara adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Sehingga setiap penerimaan negara termasuk pendapatan negara, namun setiap pendapatan negara belum tentu penerimaan negara.

Pendapatan negara terdiri dari penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah, yang diatur dalam UU nomor 17 tahun 2003 pasal 11, dan dapat dilihat pada Tabel 4.1.

1. Penerimaan Perpajakan

Sampai saat ini penerimaan perpajakan dalam struktur APBN Indonesia merupakan sumber terbesar pendapatan negara. Proporsi penerimaan perpajakan terhadap pendapatan negara selalu mengalami peningkatan. Pada tahun 2018 penerimaan perpajakan menyumbang 85,4% dari keseluruhan pendapatan negara. Fakta ini memiliki sisi positif karena pemerintah Indonesia berarti tidak lagi mengandalkan penerimaan dari sektor migas yang dapat habis

dalam jangka panjang, namun di sisi lain negatif karena mengandalkan penerimaan dari satu sektor sehingga sangat riskan dan memiliki efek buruk bagi stabilitas kemampuan ekonomi pemerintah. Untuk menangani hal tersebut dapat dilakukan *revenue diversification*. Istilah *diversification* mengacu pada proses perubahan level keragaman penerimaan dan memilah-milah aset untuk meminimalisasi resiko (Siegel 8. Johnson, 1995). *Revenue diversification* dapat diartikan dengan bergantung pada beberapa sumber pemasukan, dan diharapkan dapat lebih menstabilkan penerimaan negara. Yan (2012) menunjukkan bahwa efek dari pengimplementasian *revenue diversification* terhadap kestabilan penerimaan sangat berbeda tergantung dengan kestabilan ekonomi suatu negara. *Revenue diversification* akan mengurangi ketidakstabilan penerimaan suatu negara dengan basis ekonomi yang stabil, namun apabila basis ekonomi suatu negara tidak stabil maka *revenue diversification* tidak akan berefek apa-apa.

Perpajakan merupakan kontribusi wajib kepada negara yang bersifat memaksa dan tidak ada timbal balik secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sifat pajak yang memaksa dan tidak ada timbal balik langsung ini membuat tingkat kepatuhan masyarakat terhadap perpajakan masih rendah, belum lagi permasalahan *free riding*.

Seluruh rakyat Indonesia dapat menikmati pembangunan yang dibiayai dari pajak. Sehingga masyarakat yang tidak membayar pajak juga dapat menikmatinya. Untuk mengatasi hal ini pernah muncul gagasan untuk membedakan rakyat yang patuh pajak dan yang tidak yang akan berefek pada pemanfaatan fasilitas publik. Cara seperti ini pernah dicoba pada tahun 2009 dimana setiap warga negara RI yang ber-NPWP akan bepergian keluar negeri dibebaskan visanya. Namun beberapa waktu berikutnya semua warga bebas visa saat bepergian ke luar negeri termasuk yang tidak ber-NPWP.

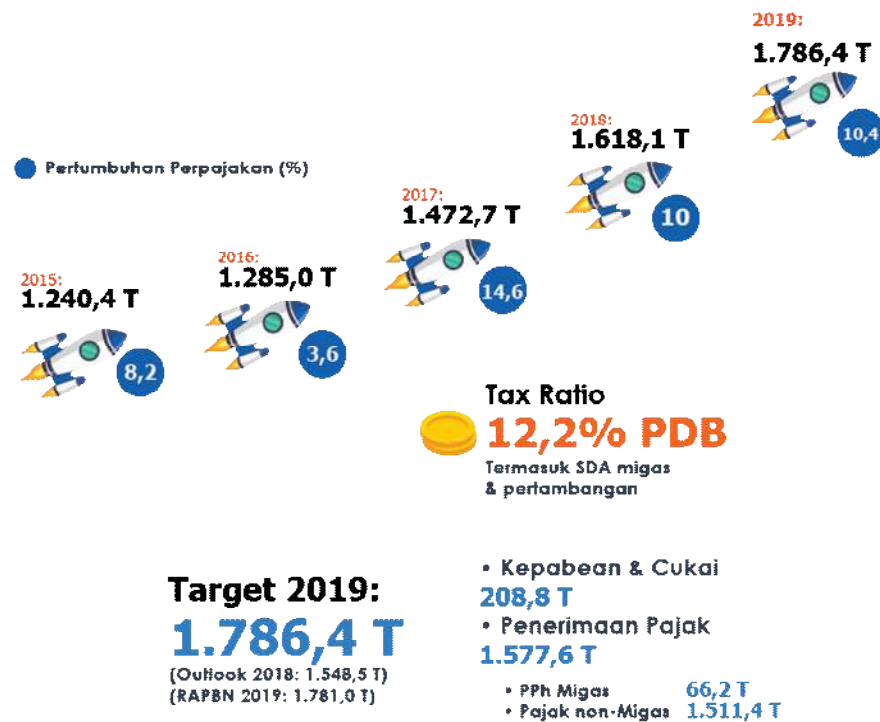
Pendapatan negara dari sektor pajak memang terus bertambah, namun penerimaan pajak tidak pernah mencapai targetnya. Dari internal pegawai pajak berpendapat bahwa target yang ditetapkan terlalu tinggi. Penetapan target diperkirakan langsung ditetapkan oleh kantor pusat, tidak dilakukan

berdasarkan hasil usulan kantor pajak melalui proses *bottom-up*. Sementara Bambang Brodjonegoro, mantan Menteri Keuangan, berpendapat bahwa pemerintah tidak mampu mencapai target pajak yang ditetapkan dikarenakan tiga hal:

- a. Kepatuhan wajib pajak masih sangat rendah yaitu hanya sekitar 50%. Bentuk ketidakpatuhan tersebut beberapa diantaranya berupa: mencantumkan angka pendapatan yang dilaporkan di SPT lebih kecil dari pendapatan yang sebenarnya, tidak menyetorkan pajak yang dipotong, atau tidak menjalankan kewajiban perpajakan sama sekali.
- b. Terdapat kebocoran penerimaan pajak terutama dari restitusi atau pengembalian pajak, khususnya dari Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Wajib pajak masih bisa membuat faktur pajak sendiri atau bahkan membuat faktur pajak fiktif yang kemudian diakui sebagai pajak masukan sehingga menimbulkan restitusi yang tidak seharusnya. Untuk mengatasi masalah ini, Direktorat Jenderal Pajak (DJP) dengan menerbitkan *e-tax invoice* (e-faktur) sehingga seluruh *invoice* perusahaan akan diregistrasi oleh DJP. Dengan demikian dapat menghindari adanya faktur fiktif.
- c. Basis wajib pajak yang kecil, dimana penduduk Indonesia yang mempunyai Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) hanya sekitar 28 juta orang atau kurang dari 15% meski jumlah penduduk mencapai angka sekitar 250 juta orang. Wajib pajak yang menyampaikan SPT secara rutin hanya sekitar 10an juta WP dan yang membayar penuh sesuai ketentuan perpajakan hanya sekitar 900 ribu orang.

Presiden Joko Widodo pada tahun 2016 menerbitkan Undang-undang nomor 11 tahun 2006 tentang pengampunan pajak (*Tax Amnesty*) dimana negara melepaskan hak untuk menagih pajak yang seharusnya terutang. Namun diharapkan dengan sukarela WP mengakui harta yang berada dalam negeri maupun luar negeri yang selama ini tidak dilaporkan ke dalam SPT dan menebusnya dengan nilai tertentu. Karena WP akan dikenakan denda yang cukup tinggi jika pada saat dilakukan pemeriksaan masih ditemukan harta yang selama ini tidak dilaporkan.

Berikut disajikan gambaran penerimaan negara dari sektor pajak dari tahun 2015 – 2018 serta target penerimaan pajak tahun 2019:



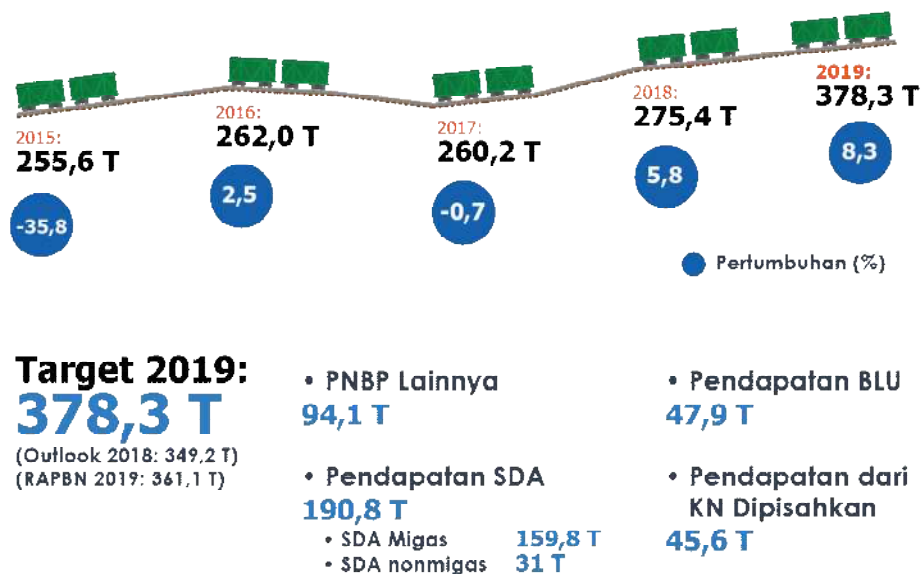
Gambar 4.1. Penerimaan Pajak

Sumber: Website Kemenkeu <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

2. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)

PNBP merupakan penerimaan negara diluar sektor perpajakan. Sebelumnya PNBP terdiri dari penerimaan sumber daya alam, bagian pemerintah atas laba badan usaha, dan PNBP lainnya, namun sejak tahun 2004 pendapatan Badan Layanan Umum juga dimasukkan sebagai PNBP, melalui undang-undang No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. PNBP SDA sektor migas merupakan PNBP yang terbesar saat. Penerimaan dari sektor migas ini adalah bagian yang diperoleh Pemerintah atas kegiatan usaha hulu yang dilaksanakan berdasarkan Kontrak Production Sharing (KPS) setelah dikurangi faktor pengurang (pajak-pajak dan pungutan lainnya). Namun penerimaan dari sektor migas ini sangat dipengaruhi oleh harga minyak mentah (*Indonesian Crude Price/ICP*), lifting minyak, lifting gas, dan nilai tukar.

Pendapatan Badan Layanan Umum (BLU) adalah PNBPN yang terbaru menjadi sumber penerimaan negara. BLU dibentuk pemerintah dengan tujuan utama meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Namun dalam memberikan pelayanan BLU juga diperbolehkan memungut uang dari masyarakat. Berikut disajikan gambaran PNBPN dari tahun 2015-2018 dan prediksi PNBPN tahun 2019:



Gambar 4.2. Penerimaan Negara Bukan Pajak

Sumber: Website Kemenkeu <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

3. Penerimaan Hibah

Penerimaan hibah merupakan pendapatan pemerintah yang bersifat tidak wajib, tidak mengikat, dan tidak terus menerus dari pemerintahan negara sahabat, organisasi internasional, perusahaan negara/daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, dalam bentuk uang, barang, atau jasa. Pada umumnya hibah diberikan untuk membantu program pemerintah, menanggulangi bencana alam, dan bantuan kemanusiaan. Penerimaan hibah yang luar biasa pernah didapatkan Indonesia dari dunia internasional pada saat terjadi gelombang tsunami Aceh pada tahun 2004. Sejumlah 977 juta dolar

yang dicairkan dalam waktu enam bulan untuk membantu korban tsunami diserukan oleh Sekretaris Jenderal PBB pada saat itu.

Meskipun penerimaan hibah sangat menggiurkan karena pemerintah memperoleh tambahan kemampuan ekonomi tanpa harus mengembalikan, namun hibah juga dapat menimbulkan dampak negatif:

- a. Adanya kemungkinan pemikiran bahwa hibah adalah sumber pembiayaan yang gratis sehingga diarahkan untuk membangun proyek sembarangan, tanpa kajian tentang urgensi dan manfaatnya, sehingga mengabaikan proyek lain yang lebih penting dan lebih mendesak.
- b. Terkait donor luar negeri, pemberian hibah berupa studi kelayakan suatu proyek yang hasilnya berupa rekomendasi untuk mengadakan proyek tersebut, rekomendasi pada umumnya termasuk mencakup penggunaan barang-barang, tenaga ahli, dan kontraktor proyek yang berasal dari negara pendonor. Untuk pelaksanaan proyek tentu saja pemerintah harus menggunakan pembiayaan dari internal meskipun studi kelayakannya gratis. Dalam hal ini ada kemungkinan proyek yang dimaksud bukan kepentingan urgen dari pemerintah, namun arahan proyek dari negara pendonor tersebut.
- c. Terkait dana pendamping proyek-proyek pembangunan yang didanai dengan pinjaman/hibah luar negeri, namun besarnya alokasi dana rupiah tidak berkorelasi positif dengan proyek hibah yang diterima oleh Kementerian/Lembaga. Hal ini tentu saja akan mengurangi kesempatan kementerian terkait untuk menyelenggarakan proyek lain yang kemungkinan lebih penting dan lebih mendesak daripada proyek hibah tersebut.

Sumber penerimaan dari luar negeri memang diusahakan dalam bentuk hibah. Namun pemerintah dalam pengelolaannya harus dilakukan dengan memegang prinsip akuntabilitas dan transparansi anggaran publik. Selain itu perlu diperhatikan apakah hibah tersebut benar-benar memberikan manfaat bagi masyarakat. Berikut disajikan gambaran proporsi penerimaan hibah untuk APBN Indonesia tahun 2019.



Gambar 4.3. Struktur Penerimaan APBN 2019

Sumber: Website Kemenkeu <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pendapatan Negara

Faktor-faktor ekonomi makro merupakan faktor yang mempengaruhi setiap jenis pendapatan negara, sehingga faktor ekonomi makro selalu digunakan dalam menganalisis dan memperkirakan jumlah pendapatan Negara. Adapun faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pendapatan negara dalam APBN dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 4.3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pendapatan Negara

No	Jenis Pendapatan Negara	Faktor yang mempengaruhi
1	PPh Migas	- <i>Indonesian Crude Price (ICP)</i> - Lifting - Kurs
2	PPh Non Migas	- Inflasi - Pertumbuhan ekonomi
3	PPN dan PPnBM	- Inflasi - Pertumbuhan ekonomi
4	Pajak Bumi dan Bangunan	- Pertumbuhan ekonomi
5	Cukai	- Inflasi - Pertumbuhan ekonomi - Rokok - Produksi minuman yang mengandung etil alkohol (MMEA)
6	Pajak Lainnya	- Inflasi - Pertumbuhan ekonomi

No	Jenis Pendapatan Negara	Faktor yang mempengaruhi
7	Bea Masuk	- Kurs - Volume impor
8	Bea Keluar	- Kurs - Volume Ekspor
9	PNBP SDA Migas	- ICP - Kurs - Lifting - Harga gas - Volume produksi gas
10	PNBP SDA Non Migas	- Pertumbuhan ekonomi dunia - Kebijakan pemerintah terkait pengelolaan SDA Non Migas
11	Bagian Pemerintah atas Laba BUMN	- Langsung: laba BUMN, & kebijakan Pemerintah dalam menetapkan <i>Pay Out Ratio</i> (POR) masing-masing BUMN. - Tidak langsung: inflasi, pertumbuhan ekonomi dalam negeri dan dunia
12	PNBP K/L	- Jumlah jenis layanan yang dipungut PNBP - Volume layanan - Tarif layanan - Kualitas pemberian layanan
13	Pendapatan BLU	- Volume layanan - Tarif layanan - Kualitas pemberian layanan

Catatan : Pendapatan Negara juga dipengaruhi oleh faktor administratif seperti tarif, nilai objek pajak, pelayanan, pengawasan, PTKP, upaya penegakan hukum dan lain-lain.

Chander KANT (1989) mengatakan bahwa ekspor oleh perusahaan multinasional dapat meningkatkan pendapatan negara pengekspor, dan impor dapat meningkatkan pendapatan negara pengimpor ketika tingkat tarif impor lebih tinggi dari tarif pajak. Keuntungan dan pendapatan kedua negara bisa sama-sama bertambah. Edward Leamer (1999) menyimpulkan bahwa negara yang

mempunyai sumber daya melimpah, usaha masyarakatnya cenderung padat modal sehingga terjadi ketimpangan pendapatan masyarakat. Hal tersebut disebabkan karena dalam pengelolaan sumber daya alam tersebut cenderung membutuhkan sumber daya manusia yang rendah untuk mengelolanya sehingga kemampuan sumber daya manusianya kurang berkembang. Contohnya pengusaha perkebunan kopi dalam mengembangkan usahanya cenderung dengan menanamkan modal lebih banyak untuk memperluas kebunnya. Sedangkan Negara dengan sumber daya yang terbatas usaha masyarakatnya cenderung padat karya, dimana pengusaha cenderung meningkatkan jumlah pekerja dalam mengembangkan usahanya, sehingga dapat meningkatkan hasil produksi, dan secara perlahan kualitas sumber daya manusia juga akan meningkat. Negara dengan mayoritas masyarakatnya melakukan aktivitas usaha dengan padat karya akan mengurangi ketimpangan pendapatan masyarakat. Hal demikian memberikan dampak positif dengan mempercepat peningkatan pendapatan dan perkembangan perekonomian Negara.

BELANJA PEMERINTAH PUSAT

Belanja pemerintah pusat merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal dalam perekonomian negara yang sangat strategis. Porsi belanja pemerintah pusat berpengaruh terhadap naik turunnya perekonomian melalui pendanaan dalam pengeluaran yang sesuai dengan prioritas pembangunan. Sehingga kebijakan fiskal belanja pemerintah pusat akan mempengaruhi perekonomian negara. Adolf Wagner (1883) menyatakan "*government spending grows faster than the revenue inflow from economic activities. Government expenditure can therefore be seen as an endogenous variable rather than a cause of growth in national income.*" Di sisi lain John Maynard Keynes (1936) menyatakan "*government spending decisions needs to match domestic demands and in the long run promotes economic growth.*" (Fatai 2015).

Belanja pemerintah pusat adalah sebagai pengeluaran dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan serta memberikan gambaran mengenai prioritas pembangunan dan sasaran yang ingin dicapai dalam RPJMN dan RKP pada masa tahun anggaran tertentu, yang dicantumkan dalam APBN. RPJMN merupakan

penjabaran pemerintah dari visi, misi, dan program presiden terpilih selama masa jabatannya selama lima tahun. Kebijakan belanja pemerintah dapat langsung mengintervensi anggaran untuk mencapai sasaran program pembangunan nasional yang dicanangkan pemerintah, sehingga pengelolaan belanja pemerintah harus bijak, transparan, dan akuntabel. Pengelolaan belanja yang ekonomis, efisien, dan efektif akan sangat mendukung pembangunan nasional.

RPJMN memuat arah kebijakan pemerintah, sasaran-sasaran pokok yang harus dicapai, dan program-program pembangunan. RKP sebagai produk turunan dari RPJMN merupakan dokumen perencanaan nasional untuk jangka waktu satu tahun. RKP memuat kebijakan publik yang menjadi acuan bagi pemerintah, serta merupakan pedoman dalam penyusunan APBN. Pemerintah memerlukan strategi penganggaran yang berkelanjutan untuk melaksanakan program-program yang tertuang dalam RKP. Pemerintah juga harus mampu merefleksikan fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi dari penganggaran yang disusun. Penganggaran yang baik, dari sisi pendapatan maupun belanja negara, akan mendorong terselenggaranya pemerintahan yang baik.

Perkembangan Struktur Belanja Pemerintah Pusat

1. Era sebelum undang-undang keuangan negara (ICW)

Kebijakan belanja pemerintah pusat pada masa orde baru menggunakan kebijakan anggaran berimbang, dimana pengeluaran dibiayai dengan penerimaan yang ada. Pengeluaran terdiri dari belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja rutin dibiayai dari penerimaan dalam negeri, sementara belanja pembangunan dibiayai dari penerimaan luar negeri, seperti pinjaman, bantuan, maupun hibah. Kebijakan ini menciptakan kondisi *internal balance* dalam APBN, karena besarnya pengeluaran akan memperhatikan jumlah penerimaan yang ada. Kebijakan tersebut diterapkan karena pada tahun 1966 Indonesia dilanda inflasi hingga mencapai 650%. Kebijakan anggaran berimbang diambil untuk mengurangi kondisi keuangan negara yang defisit tinggi diikuti dengan penerbitan uang dalam jumlah besar. Kebijakan ini bertahan hingga tahun 2000, dengan dimulainya era reformasi.

Pada era reformasi terjadi perubahan kondisi perekonomian yang diiringi dengan perubahan kebijakan surplus/defisit anggaran. Perubahan

kebijakan anggaran diikuti dengan dirubahnya jenis-jenis pengeluaran. Pengeluaran digolongkan menjadi belanja pemerintah pusat (semula adalah belanja rutin dan belanja pembangunan) dan belanja untuk daerah (meliputi dana perimbangan, dana Otsus dan penyeimbang/penyesuaian). Postur dan format pun berubah dari *T-Account* menjadi *I-Account*. Pada format *T-Account* akun penerimaan dicantumkan di sisi kiri dan belanja di sisi kanan. Sedangkan pada format *I-Account* pendapatan dan belanja pada satu kolom sehingga memudahkan untuk melihat besaran surplus/defisit anggaran. Munculnya defisit dalam postur anggaran akan ditutup dengan menggunakan mekanisme pembiayaan.

Kebijakan sistem biaya merupakan salah satu strategi yang digunakan dalam menetapkan perencanaan yang memadai. Dalam hal ini disusun standarisasi komponen kegiatan hingga ke harga satuannya, yang selanjutnya digunakan untuk menyusun pembiayaan kegiatan yang akan diusulkan dalam dokumen penganggaran. Standar harga disusun dengan menggunakan data yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS), kementerian/lembaga, serta pemerintah daerah.

2. Era setelah undang-undang keuangan negara

Terbitnya paket peraturan perundang-undangan pengelolaan keuangan negara menjadi tonggak awal reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara. Paket peraturan perundang-undangan yang dimaksud meliputi:

- UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tangung Jawab Keuangan Negara

UU No. 17 Tahun 2003 bertujuan mewujudkan kesinambungan dalam sistem pengelolaan fiskal serta mengakomodir perubahan sistem kelembagaan dengan merinci belanja negara berdasarkan organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Struktur *Unified Budget* digunakan untuk menggabungkan belanja rutin dan belanja pembangunan sehingga penganggaran pemerintah menjadi lebih komprehensif. Perubahan format dan struktur anggaran mempunyai tujuan:

- a. Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan belanja negara, dengan mengurangi terjadinya duplikasi rencana kerja dan penganggaran belanja negara, serta meningkatkan korelasi indikator *output* dengan *outcome* melalui penganggaran organisasi,
- b. Melakukan penyesuaian menurut klasifikasi yang digunakan secara internasional.

Gambaran sederhana perubahan pokok format anggaran belanja dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4.4. Perubahan Format Anggaran Belanja

Format Lama (Tahun Anggaran 2000 – 2005)	Format Baru (Tahun Anggaran 2005)
1. Klasifikasi jenis belanja: <ul style="list-style-type: none"> - Dual budgeting - Belanja pusat terdiri dari 6 jenis belanja (termasuk belanja pembangunan) 	1. Klasifikasi jenis barang: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Unified budgeting</i> - Belanja pusat terdiri dari 8 jenis belanja
2. Klasifikasi organisasi: <ul style="list-style-type: none"> - Tidak tercantum dalam Nota Keuangan dan UU APBN tetapi hanya tercantum dalam buku satuan 3 yang ditetapkan dengan Keppres 	2. Klasifikasi organisasi: <ul style="list-style-type: none"> - Daftar organisasi pengguna anggaran belanja tercantum dalam UU APBN
3. Klasifikasi sektor: <ul style="list-style-type: none"> - Terdiri atas 20 sektor dan 50 subsektor - Program merupakan riancian dari sektor pada pengeluaran rutin dan pembangunan - Nama-nama program antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan agak berbeda 	3. Klasifikasi fungsi: <ul style="list-style-type: none"> - Terdiri atas 11 fungsi dan 79 subfungsi - Program pada masing-masing K/L dikompilasi sesuai dengan fungsinya - Nama-nama program telah disesuaikan dengan <i>unified budget</i>
4. Dasar alokasi <ul style="list-style-type: none"> - Alokasi anggaran berdasarkan sektor, subsektor, dan program 	4. Dasar alokasi <ul style="list-style-type: none"> - Alokasi anggaran berdasarkan program K/L

Fungsi Belanja Pemerintah Pusat

Anggaran belanja pemerintah berperan penting dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, sehingga kualitas kebijakan dan alokasi anggaran mempunyai posisi strategis dalam mencapai tujuan pembangunan nasional yang

tertuang dalam RPJP, RPJMN, dan RKP. Kualitas kebijakan dan alokasi yang baik akan mendorong persepsi positif dari para pengambil keputusan. Fatai (2015) menyebutkan: "*the overall objective of government in an economy centres around three critical functions: allocative, distributive and stabilization of economic activities*" dimana:

- Fungsi Alokasi, dilakukan melalui pendanaan untuk berbagai program dan kegiatan investasi produktif, baik belanja untuk penyediaan berbagai infrastruktur maupun untuk pembiayaan berbagai belanja barang dan jasa pemerintah.
- Fungsi Distribusi, dilakukan melalui dukungan untuk pemberdayaan berbagai kelompok masyarakat yang mempunyai penghasilan rendah, kemampuan ekonomi terbatas, atau kurang beruntung.
- Fungsi Stabilisasi, mengandung pengertian bahwa anggaran pemerintah merupakan alat bagi pemerintah untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental ekonomi.

Beberapa upaya Pemerintah Pusat untuk meningkatkan kualitas belanja, diantaranya:

- Mempertajam alokasi belanja untuk mendukung pembangunan infrastruktur, penciptaan kesempatan kerja, dan pengentasan kemiskinan.
- Melakukan penghematan terhadap kegiatan-kegiatan yang kurang produktif seperti biaya perjalanan dinas, rapat kerja, workshop, seminar, dan kegiatan sejenis.
- Menyempurnakan kebijakan subsidi, dengan mengubah sistem subsidi secara bertahap dari subsidi harga menjadi subsidi yang lebih tepat sasaran.
- Memperluas pelaksanaan reformasi birokrasi, melalui penataan organisasi, penyempurnaan proses bisnis, dan peningkatan kualitas sumber daya manusia.
- Menerapkan sistem *reward* dan *punishment* dalam pengalokasian anggaran.

Kualifikasi Belanja Pemerintah Pusat

Agbonkhese dan Asekome (2014) menyatakan bahwa belanja pemerintah pada umumnya dibagi menjadi 2 kategori yaitu belanja berulang (*recurrent*) dan belanja modal (*capital*). Lacey (1989) menyatakan bahwa belanja berulang

berhubungan dengan pembelian pemerintah atas barang dan jasa yang digunakan sehari-hari (meliputi tenaga kerja, barang habis pakai, upah dan gaji, dll), sementara belanja modal mencakup investasi yang dapat meningkatkan aset pemerintah di bidang infrastruktur (jalan, sekolah, rumah sakit, dll) dan pengeluaran lain yang berkontribusi terhadap pembangunan. Blondal (2001) menyatakan berdasarkan praktik di Swedia bahwa belanja pemerintah disajikan kepada parlemen ke dalam 27 jenis belanja. Deng dan Peng (2011) menurut praktik yang terjadi di Cina bahwa belanja pemerintah yang disajikan dalam anggaran dirinci ke dalam level yang lebih rendah dari departemen, misalnya untuk setiap kantor pada departemen meliputi jumlah kantor, gaji, pengeluaran kantor, peralatan, dll.

Belanja pemerintah pusat dalam APBN saat ini diklasifikasikan berdasarkan organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Hal demikian merupakan salah satu perubahan struktur APBN pasca reformasi yakni dengan mengimplementasikan *unified budget*. Klasifikasi belanja disesuaikan dengan Pasal 11 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 yang menyebutkan bahwa rincian belanja negara disajikan berdasarkan organisasi, fungsi, dan jenis belanja.

- a. Perincian belanja menurut organisasi menyesuaikan susunan kementerian negara/lembaga, perubahan nomenklatur atau pemisahan unit organisasi dari organisasi induknya, dan perkembangan jumlah bagian anggaran.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara pada pemerintahan Presiden Joko Widodo saat ini terdapat 34 Kementerian, 37 lembaga pemerintah, 6 lembaga negara, dan 6 lembaga nonstruktural. Organisasi K/L ditetapkan pembentukannya melalui Keputusan Presiden dan sudah memiliki kode bagian anggaran masing-masing. Selain dialokasikan kepada K/L, belanja pemerintah pusat juga dialokasikan kepada Bendahara Umum Negara (BUN) yang dijabat oleh Menteri Keuangan yakni meliputi subsidi, alokasi pembayaran bunga utang, belanja hibah, dan belanja lain-lain.

- b. Perincian belanja menurut fungsi (dan subfungsi) merupakan klasifikasi dari program-program K/L dan digunakan sebagai alat untuk menganalisa fungsi-

fungsi yang telah, sedang, dan akan dilaksanakan pemerintah sesuai dengan *international best practice*.

Pengklasifikasi belanja menurut fungsi yang diterapkan pada sistem APBN Indonesia, berpedoman pada *classification of the functions of government* (COFOG) yang disusun oleh *United Nations Development Programme* (UNDP) dan diadopsi *Government Finance Statistics* (GFS) manual 2001 – *International Monetary Fund* (IMF). Klasifikasi belanja menurut COFOG meliputi klasifikasi *general public service, defense, public order and safety, economic affairs, environmental protection, housing and community amenities, health, recreation, culture and religion, education, and social protection*. Selain itu terdapat modifikasi dengan pemisahan fungsi agama dari fungsi rekreasi, budaya, dan agama. Berikut disajikan klasifikasi belanja menurut fungsi pada APBN Indonesia:

Tabel 4.5. Klasifikasi Belanja menurut Fungsi APBN

No.	Fungsi	Sub-fungsi
1	Pelayanan Umum	01.01 Lembaga Eksekutif Dan Legislatif, Masalah Keuangan Dan Fiskal, Serta Urusan Luar Negeri 01.03 Pelayanan Umum 01.04 Penelitian Dasar dan Pengembangan Iptek 01.05 Pinjaman Pemerintah 01.06 Pembangunan Daerah 01.07 Litbang Pelayananan Umum 01.08 Pelayanan Umum Lainnya
2	Pertahanan	02.01 Pertahanan Negara 02.02 Dukungan Pertahanan 02.04 Litbang Pertahanan
3	Ketertiban dan Keamanan	03.01 Kepolisian 03.03 Pembinaan Hukum 03.04 Peradilan 03.06 Litbang Ketertiban Dan Keamanan 03.90 Ketertiban Dan Keamanan Lainnya

No.	Fungsi	Sub-fungsi
4	Ekonomi	04.01 Perdagangan, Pengembangan Usaha, Koperasi dan UKM 04.02 Tenaga Kerja 04.03 Pertanian, Kehutanan, Perikanan dan Kelautan 04.04 Pengairan 04.05 Bahan Bakar dan Energi 04.06 Pertambangan 04.07 Industri dan Konstruksi 04.08 Transportasi 04.09 Telekomunikasi 04.10 Litbang Ekonomi 04.90 Ekonomi Lainnya
5	Lingkungan Hidup	05.01 Manajemen Limbah 05.03 Penanggulangan Polusi 05.04 Konservasi Sumberdaya Alam 05.05 Tata Ruang dan Pertanahan 05.90 Lingkungan Hidup Lainnya
6	Perumahan dan Fasilitas Umum	06.01 Pembangunan Perumahan 06.02 Pemberdayaan Komunitas Permukiman 06.03 Penyediaan Air Minum 06.90 Perumahan dan Fasilitas Umum Lainnya
7	Kesehatan	07.01 Obat Dan Perbekalan Kesehatan 07.02 Pelayanan Kesehatan Perorangan 07.03 Pelayanan Kesehatan Masyarakat 07.04 Kependudukan dan Keluarga Berencana 07.05 Litbang Kesehatan 07.90 Kesehatan Lainnya
8	Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	08.01 Pengembangan Pariwisata dan Budaya 08.03 Pembinaan Penerbit dan Penyiaran 08.04 Litbang Pariwisata dan Budaya 08.05 Pembinaan Olahraga Prestasi 08.90 Pariwisata dan Budaya Lainnya
9	Agama	09.01 Peningkatan Kehidupan Beragama 09.02 Kerukunan Hidup Beragama

No.	Fungsi	Sub-fungsi
		09.03 Litbang Agama 09.90 Pelayanan Keagamaan Lainnya
10	Pendidikan dan Budaya	10.01 Pendidikan Anak Usia Dini 10.02 Pendidikan Dasar 10.03 Pendidikan Menengah 10.04 Pendidikan Non-Formal dan Informal 10.05 Pendidikan Kedinasan 10.06 Pendidikan Tinggi 10.07 Pelayanan Bantuan Terhadap Pendidikan 10.08 Pendidikan Keagamaan 10.09 Litbang Pendidikan 10.10 Pembinaan Kepemudaan Dan Olahraga 10.90 Pendidikan Lainnya
11	Perlindungan Sosial	11.01 Perlindungan dan Pelayanan Sosial Orang Sakit 11.02 Perlindungan dan Pelayanan Sosial Lansia 11.04 Perlindungan dan Pelayanan Sosial Anak-Anak dan Keluarga 11.05 Pemberdayaan Perempuan 11.08 Bantuan Dan Jaminan Sosial 11.09 Litbang Perlindungan Sosial 11.90 Perlindungan Sosial Lainnya

Sumber: Permenkeu Nomor : 91 /PMK.05/2007

- c. Perincian belanja berdasarkan jenis belanja dilaksanakan berdasarkan klasifikasi ekonomi.

Sebelum tahun 2005 belanja pemerintah dikelompokkan ke dalam belanja rutin (meliputi belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga utang, belanja subsidi dan belanja lain-lain) dan belanja pembangunan (meliputi pembiayaan program dan pembiayaan proyek). Dalam praktiknya pengelompokkan kedua jenis belanja tersebut, menimbulkan potensi penumpukan, duplikasi, dan penyelewengan anggaran.

Sejak tahun 2005 belanja pemerintah pusat dikelompokkan berdasarkan prinsip-prinsip akuntansi dan mengacu pada GFS manual 2001, yakni meliputi:

belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, belanja hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain.

Kebijakan Belanja Pemerintah Pusat

Ali et all (2013) memberikan rekomendasi bahwa pemerintah Pakistan harus mengurangi belanja yang tidak produktif serta meningkatkan mobilisasi sumber daya untuk menciptakan stabilitas makro ekonomi. Lebih lanjut disebutkan bahwa pemerintah harus berkonsentrasi pada belanja pembangunan karena merupakan penggerak pertumbuhan ekonomi. Komposisi yang lebih baik pada belanja pemerintah akan memberikan dampak maksimal bagi masyarakat.

RPJM Nasional yang disusun dengan berpedoman pada RPJP Nasional memberikan arah terhadap kebijakan belanja pemerintah pusat. Sejak tahun 2015 sampai sekarang, kebijakan belanja dalam APBN mengarah ke RPJM Nasional III dengan tujuan untuk lebih memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan penekanan pada pencapaian daya saing perekonomian yang kompetitif dengan berlandaskan keunggulan SDA dan SDM yang berkualitas, serta semakin meningkatnya kemampuan IPTEK. Belanja pemerintah pusat dalam RAPBN tahun 2019 direncanakan sebesar Rp1.607,3 triliun, atau meningkat 10,6 persen terhadap *outlook* APBN Tahun 2018, yang terdiri atas belanja K/L sebesar Rp840,3 triliun dan belanja non K/L sebesar Rp767,1 triliun. Peningkatan besaran belanja tersebut sejalan dengan komitmen Pemerintah dalam mengakselerasi pencapaian target pembangunan, penyelenggaraan pemerintahan, pemenuhan kewajiban, dan pelaksanaan berbagai agenda nasional. Berikut adalah arah kebijakan belanja pemerintah pusat untuk APBN tahun 2019.

Berbagai langkah yang akan ditempuh Pemerintah, antara lain mencakup: Peningkatan akses yang merata dan berkeadilan;

1. Meningkatkan kualitas sarana dan prasarana sekolah;
2. Meningkatkan kualitas dan ketersediaan guru;
3. Memperkuat pendidikan vokasi;
4. Memperkuat sinergi antara Pemerintah Pusat dan Pemda terutama dalam peningkatan akses dan kualitas pendidikan;
5. Mempersiapkan tenaga pendidik yang adaptif dan responsif terhadap perkembangan teknologi digital; dan

6. Mendorong perluasan program beasiswa afirmasi dan pengembangan beasiswa yang bersifat khusus.

Belanja Pemerintah Pusat Menurut Jenis (Klasifikasi Ekonomi)

APBN disusun setiap tahun oleh Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan guna mencapai tujuan bernegara. Kementerian Negara/Lembaga (K/L) memenuhi kebutuhan anggaran belanja melalui penyusunan dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L) atas bagian anggaran yang dikuasainya. Belanja negara dalam APBN dirinci menurut klasifikasi Organisasi, Fungsi, dan Jenis Belanja.

UU Nomor 17 Tahun 2003 menjelaskan bahwa rincian belanja negara termasuk anggaran belanja pemerintah pusat menurut jenis belanja terdiri dari: belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain. Alokasi anggaran belanja pemerintah pusat secara umum terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Hal demikian menunjukkan semakin meningkatnya kebutuhan pendanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah. Berikut disajikan uraian terhadap masing-masing jenis belanja:

1. Belanja Pegawai

Belanja pegawai yakni belanja yang dialokasikan untuk membiayai kompensasi dalam bentuk uang atau barang kepada pegawai pemerintah pusat, pensiunan, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pejabat negara, sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, baik yang bertugas di dalam negeri maupun di luar negeri, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.

Belanja pegawai terbagi atas 3 pos belanja berikut:

- Kelompok akun 511 : Gaji dan Tunjangan
- Kelompok akun 512 : Honorarium, Vakasi, lembur, dll
- Kelompok akun 513 : Kontribusi Sosial

2. Belanja Barang

Belanja Barang yakni pengeluaran untuk pembelian barang dan/atau jasa habis pakai guna memproduksi barang dan/atau jasa baik yang dipasarkan

maupun yang tidak dipasarkan, untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat, di luar kriteria belanja bantuan sosial dan belanja perjalanan.

- Belanja Barang Operasional yaitu pembelian barang dan/atau jasa habis pakai yang dipergunakan untuk pemenuhan kebutuhan dasar satuan kerja dan umumnya digunakan untuk pelayanan internal Satker.
- Belanja Barang Non operasional yaitu pembelian barang dan/atau jasa habis pakai yang dikaitkan dengan strategi pencapaian target kinerja satuan kerja dan umumnya digunakan untuk pelayanan eksternal.
- Belanja Barang Badan Layanan Umum (BLU) yaitu pengeluaran anggaran belanja operasional BLU, termasuk di dalamnya untuk pembayaran gaji dan tunjangan pegawai BLU.
- Belanja Barang untuk masyarakat dari entitas lain yakni pengeluaran anggaran belanja negara dalam rangka pengadaan barang untuk diserahkan kepada masyarakat atau entitas lain dimana tujuan kegiatannya tidak termasuk dalam kriteria kegiatan bantuan sosial .
- Belanja Barang non K/L, meliputi:
 - Pembayaran *Trust Fund* dan kontribusi pada organisasi internasional yaitu kewajiban pemerintah sebagai anggota organisasi internasional dan lembaga keuangan internasional.
 - *Viability Gap Fund* (VGF) atau dukungan kelayakan yaitu dukungan fiskal dalam bentuk tunai dari pemerintah pusat yang merupakan kontribusi atas sebagian biaya pembangunan proyek yang dilaksanakan melalui skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU).

3. Belanja Modal

Belanja Modal yakni pengeluaran pembayaran untuk memperoleh dan/atau menambah nilai aset tetap/aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Termasuk dalam belanja modal yaitu:

- Belanja modal tanah
- Belanja modal peralatan dan mesin
- Belanja modal gedung dan bangunan
- Belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan

- Belanja modal lainnya
- Belanja modal Badan Layaran Umum (BLU)

Penentuan jenis belanja, termasuk belanja modal atau belanja barang, dilakukan berdasarkan jenis transaksinya, dan dalam hal ini menggunakan kriteria kapitalisasi. Kriteria kapitalisasi merupakan suatu tahap validasi dalam pengadaan/pemeliharaan barang/aset untuk penetapan belanja modal atau bukan. Dan hal ini merupakan syarat wajib dalam penetapan kapitalisasi atas pengadaan barang/aset. Kriteria yang dimaksud adalah:

- Pengeluaran tersebut mengakibatkan bertambahnya aset dan/atau bertambahnya masa manfaat/umur ekonomis aset.
- Pengeluaran tersebut mengakibatkan bertambahnya kapasitas, meningkatnya standar kinerja, atau volume aset.
- Memenuhi nilai minimum kapitalisasi.
- Pengadaan barang tersebut tidak untuk diserahkan/dipasarkan kepada masyarakat atau entitas lain di luar pemerintah.

4. Pembayaran Bunga Utang

Pembayaran bunga utang yakni belanja pemerintah yang digunakan untuk membayar kewajiban atas penggunaan pokok utang (*principal outstanding*), baik yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri, rupiah maupun valas. Selain bunga SBN atau pinjaman, termasuk komponen beban bunga utang yang harus ditanggung pemerintah adalah *fees* yang timbul atas penerbitan SBN dan pinjaman, antara lain: *Commitment fee*, *Front endfee*, *Insurance premium*, *Listing fee*, dan *Out of pocket fee*. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi pembayaran bunga utang adalah:

- Jumlah outstanding utang (*Outstanding SBN* dan *Outstanding* pinjaman)
- Tingkat bunga SPN 3 bulan
- Tingkat bunga.
- *Yield*
- Nilai tukar (kurs) pada SBN
- Perubahan komposisi penerbitan SBN
- *Country Risk*

Berikut ini pihak *stakeholders* pembayaran bunga utang:

- Pembayaran bunga utang dalam negeri: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang dan Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan.
- Pembayaran bunga utang luar negeri: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang dan Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, serta Bank Indonesia.

5. Subsidi

Subsidi yakni anggaran yang dialokasikan kepada perusahaan/lembaga pemroduksi, penjual, pengeksport, atau pengimpor barang dan jasa, yang memenuhi hajat hidup orang banyak agar harga jualnya dapat terjangkau oleh masyarakat (UU APBN). Jenis subsidi yang diberikan yaitu:

a. Subsidi energi :

- 1) Subsidi BBM, yang dipengaruhi oleh beberapa parameter berikut:
 - *Indonesian Crude Price (ICP)*,
 - Kurs/nilai mata uang asing,
 - Biaya distribusi dan margin,
 - Volume BBM bersubsidi,
 - Harga jual BBM bersubsidi,
 - Jenis BBM yang disubsidi.
- 2) Subsidi Listrik, untuk golongan/pelanggan listrik tertentu antara lain :
 - ✓ Kelompok pelanggan sosial (S1 dan S2),
 - ✓ Rumah tangga (RT),
 - ✓ Bisnis (BI),
 - ✓ Industri (I1).

Subsidi listrik dipengaruhi oleh beberapa faktor berikut:

- Nilai tukar rupiah terhadap dollar AS,
- *Indonesian Crude Price (ICP)*,
- Kebijakan tarif tenaga listrik (TTL),
- Parameter lain seperti (margin usaha, susut jaringan, *growth sales*, *energy sales*, serta golongan tarif yang disubsidi).

b. Subsidi nonenergi :

- 1) Subsidi Pangan, dengan besaran alokasi subsidi pangan dipengaruhi oleh:
 - Durasi,

- harga pokok pembelian beras Bulog (HPB),
 - jumlah keluarga miskin sasaran subsidi,
 - alokasi kuantum beras per kepala keluarga,
 - Harga jual beras Raskin.
- 2) Subsidi Pupuk, yang dipengaruhi oleh:
- Subsidi per unit (selisih antara harga eceran tertinggi (HET) dengan harga pokok produksi (HPP),
 - volume pupuk yang memperoleh subsidi.
- 3) Subsidi Benih, untuk pengadaan benih unggul padi, kedelai, jagung, dan ikan, dengan yang digunakan adalah:
- Harga eceran tertinggi (HET) benih bersubsidi
 - Harga pokok produksi (HPP) benih bersubsidi
 - Volume benih bersubsidi
- 4) Subsidi Bunga kredit program, yakni subsidi untuk meringankan beban bunga yang disalurkan pemerintah dalam rangka membantu masyarakat di sektor perkreditan perbankan, terkait beberapa program berikut:
- ✓ Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E);
 - ✓ Kredit Pemilikan Rumah Sederhana (KPRS);
 - ✓ Kredit Pemilikan Rumah Sangat Sederhana (KPRSS)
- Faktor yang mempengaruhi subsidi bunga kredit program yaitu:
- Jenis subsidi bunga kredit program
 - Besarnya bunga yang disubsidi oleh pemerintah
 - Tingkat bunga pasar yang berlaku
- 5) Subsidi/bantuan *Public Service Obligation* (PSO) meliputi :
- ✓ PSO PT Kereta Api
 - ✓ PSO PT Pelni
 - ✓ PSO PT Posindo
 - ✓ PSO LKBN Antara
- 6) Subsidi Pajak Ditanggung Pemerintah (DTP) yang ditujukan untuk mendorong daya beli masyarakat, menekan laju inflasi, dan menurunkan harga, dan mendorong laju perdagangan ekspor/impor. (Contoh : subsidi PPh Pasal 21, subsidi PPN, dan pemberian fasilitas bea masuk).

6. Belanja Hibah

Belanja Hibah yakni belanja pemerintah pusat dalam bentuk uang/barang/jasa kepada pemerintah negara lain, organisasi internasional, BUMN/BUMD, dan pemerintah daerah yang bersifat sukarela, tidak wajib, tidak mengikat, tidak terus menerus, tidak perlu dibayar kembali, dan dilakukan dengan naskah perjanjian antara pemberi hibah dan penerima hibah, disertai dengan pengalihan hak.

Hibah Daerah adalah pemberian dengan pengalihan hak atas sesuatu dari Pemerintah atau pihak lain kepada Pemerintah Daerah yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya dan dilakukan melalui perjanjian. Hibah Daerah meliputi Hibah kepada Pemerintah Daerah, atau sebaliknya Hibah dari Pemerintah Daerah. Hibah kepada Pemerintah Daerah dapat berasal dari:

- ✓ Pemerintah
- ✓ Badan, lembaga, atau organisasi dalam negeri
- ✓ kelompok masyarakat atau perorangan dalam negeri.

Hibah kepada pemerintah daerah yang berasal dari pemerintah pusat dan bersumber dari APBN meliputi penerimaan dalam negeri, pinjaman, dan hibah luar negeri. Hibah yang bersumber dari luar negeri kepada Pemerintah Daerah dilakukan melalui Pemerintah. Hibah Daerah dapat berbentuk uang, barang, dan/atau jasa. Pemberian hibah harus memperhatikan stabilitas perekonomian nasional dan keseimbangan fiskal antara Pemerintah dengan pemerintah daerah serta antar daerah. Hibah kepada Pemerintah Daerah adalah salah satu sumber penerimaan Daerah dalam rangka mendanai penyelenggaraan urusan terutama diprioritaskan untuk penyelenggaraan pelayanan publik yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

Kegiatan hibah yang didanai dari penerimaan dalam negeri dilaksanakan dengan memenuhi kriteria berikut:

- a. menjadi urusan Pemerintah Daerah atau untuk layanan dasar umum, peningkatan fungsi pemerintahan, dan pemberdayaan aparatur Pemerintah Daerah,
- b. kegiatan lain akibat kebijakan Pemerintah yang mengakibatkan penambahan beban APBD,

- c. merupakan kegiatan kewenangan Daerah yang terkait dengan penyelenggaraan kegiatan berskala nasional atau internasional,
- d. kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Termasuk dalam alokasi anggaran belanja hibah meliputi program-program berikut:

- ✓ *Mass Rapid Transit (MRT)*
- ✓ *Local Basic Education Capacity (L-BEC)*
- ✓ Hibah Air Minum
- ✓ Hibah Air Limbah Terpusat
- ✓ *Water and Sanitation Program Sub-D*
- ✓ *Infrastructure Enhancement Grant (IEG)*
- ✓ *Water resources and Irrigation System Management Project-2 (WISMP-2)*
- ✓ Hibah Pemerintah Indonesia kepada Pemerintah Lainnya, seperti hibah untuk pembangunan Cardiac Centre di Rumah sakit Shifa, Gaza, Palestina untuk pembangunan rumah sakit.

Kegiatan hibah yang bersumber dari Pinjaman Luar Negeri digunakan untuk mencapai sasaran program dan prioritas pembangunan nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan urusan Pemerintah Daerah. Kegiatan hibah dengan dana dari hibah luar negeri dilaksanakan dengan memenuhi kriteria berikut:

- a. merupakan urusan Pemerintah Daerah,
- b. mendukung program pembangunan nasional,
- c. kegiatan yang secara spesifik ditentukan oleh calon Pemberi Hibah Luar Negeri.

7. Bantuan Sosial

Bantuan sosial yakni transfer uang/barang kepada masyarakat dalam rangka melindungi masyarakat dari kemungkinan terjadinya potensi terjadinya kerentanan sosial, meningkatkan kemampuan ekonomi dan/atau kesejahteraan masyarakat, melalui Kementerian Negara/Lembaga dan/atau pemerintah daerah. Ketentuan bantuan sosial adalah sebagai berikut:

- a. bisa langsung diberikan kepada anggota masyarakat dan/atau kelompok/lembaga masyarakat, termasuk lembaga non pemerintah bidang pendidikan dan keagamaan,
- b. bisa bersifat sementara atau berkelanjutan,
- c. untuk mendanai kegiatan perlindungan sosial, rehabilitasi sosial, pemberdayaan sosial, jaminan sosial, penanggulangan kemiskinan, dan penanggulangan bencana,
- d. untuk mengurangi resiko sosial melalui upaya meningkatkan kesejahteraan, kualitas dan kelangsungan hidup, serta memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian.

Pemerintah menetapkan tiga strategi pembangunan sejak tahun 2005, meliputi:

- a. *Pro-growth*, meningkatkan dan mempercepat pertumbuhan ekonomi melalui investasi,
- b. *Pro-job*, menciptakan lapangan pekerjaan yang seluas-luasnya dengan menekankan investasi yang padat pekerja,
- c. *Pro-poor*, mengurangi jumlah penduduk miskin sebesar-besarnya, melalui penyempurnaan sistem perlindungan sosial, meningkatkan akses terhadap pelayanan dasar, dan meningkatkan pemberdayaan masyarakat.

Program *pro-poor* dalam pelaksanaannya menggunakan instrument empat klaster program penanggulangan kemiskinan meliputi:

- a. Klaster I, Bantuan dan Perlindungan Sosial Kelompok Sasaran, meliputi:
 - PKH : Program Keluarga Harapan
 - BOS : Bantuan Operasional Sekolah
 - BSM : Bantuan Siswa/Mahasiswa Miskin
 - Jamkesmas : Jaminan Kesehatan Masyarakat
 - Raskin : Beras Masyarakat Miskin
- b. Klaster II, Pemberdayaan Masyarakat melalui PNPM, yang terdiri atas:
 - PNPM Inti, terdiri atas program pemberdayaan masyarakat berbasis kewilayahan:
 - 1) PNPM Mandiri Perdesaan
 - 2) PNPM Mandiri Perkotaan

- 3) PISEW, Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah
- 4) PPIP, Program Pengembangan Infrastruktur Perdesaan
- 5) P2DTK, Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus
- PNPM-Penguatan, terdiri atas program pemberdayaan masyarakat berbasis sektor yang pelaksanaannya terkait pencapaian target sektor tertentu. Pelaksanaan program-program ini mengacu pada kerangka kebijakan PNPM Mandiri.
- c. Klaster III, Program KUR yang merupakan bagian dari Pembiayaan.
- d. Klaster IV, tersebar pada pos belanja modal, belanja barang, dan belanja subsidi.

Program-program jaminan sosial yang dilaksanakan pemerintah yaitu:

- a. BPJS Kesehatan mengelola program jaminan kesehatan mulai tahun 2014
- b. BPJS Ketenagakerjaan mengelola program jaminan mulai berjalan pada tahun 2015, meliputi:
 - Jaminan Kecelakaan Kerja
 - Jaminan Hari Tua
 - Jaminan Pensiun
 - Jaminan Kematian

8. Belanja Lain-Lain

Belanja Lain-Lain yakni belanja Pemerintah Pusat yang dialokasikan untuk membiayai keperluan lembaga yang belum mempunyai kode bagian anggaran, kewajiban Pemerintah berupa kontribusi atau iuran kepada organisasi/lembaga keuangan internasional yang belum ditampung dalam bagian anggaran kementerian negara/lembaga, keperluan yang bersifat *ad hoc*, mengantisipasi kebutuhan mendesak, dan dana cadangan risiko fiskal.

Faktor-faktor penentu dalam menyusun perkiraan alokasi anggaran belanja lain-lain yaitu:

- ✓ Realisasi APBN tahun anggaran sebelumnya.
- ✓ Perkiraan realisasi APBN tahun berjalan
- ✓ Asumsi dasar ekonomi makro, Arah kebijakan belanja negara, RKP, dan RPJM.

Penyusunan anggaran belanja lain-lain dilakukan dengan memperhitungkan unsur-unsur berikut:

- a. *Baseline Projection*, proyeksi dasar,
- b. *Policy Measures*, langkah-langkah kebijakan,
- b. *Program*, sasaran yang akan dicapai.

Penyusunan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga

Sejak awal tahun anggaran masing-masing K/L menyusun rencana kerja berdasarkan dengan rencana kerja pemerintah, rencana strategis kementerian negara, serta kebijakan-kebijakan yang mempengaruhi perencanaan pada tahun anggaran dimaksud. Salah satu dasar penyusunan rencana adalah menggunaan pagu indikatif yang ditetapkan sekitar bulan Februari. K/L menyusun program dan kegiatan berdasarkan prioritas dengan memperhatikan keterbatasan sumber daya yang ada. Setelah terdapat angka pagu indikatif, K/L melakukan pembahasan *trilateral meeting* bersama Kementerian Keuangan dan Kementerian PPN/Bappenas. Pertemuan dimaksudkan untuk menajamkan dan mensinkronkan alokasi pendanaan K/L melalui *review baseline* dan *new initiative* dengan tema dan prioritas pembangunan Pemerintah. Hasil pertemuan tersebut selanjutnya digunakan dalam Musrenbangnas untuk melakukan sinkronisasi program/kegiatan yang dialokasikan ke daerah dan APBD. Pagu belanja K/L dibagi menjadi 2 bagian yaitu *baseline* dan *new initiative*, yang akan diuraikan di bawah ini:

1. *Baseline* (Angka Dasar), merupakan perkiraan awal kebutuhan anggaran untuk melaksanakan program/kegiatan sesuai kebijakan pemerintah dan target kinerja tertentu yang ditetapkan. *Baseline* K/L terdiri dari 2 bagian berikut :
 - a. *Baseline* untuk kebutuhan biaya operasional:
 - 1) Biaya Operasional Satker, meliputi:
 - Output Layanan Perkantoran
 - (a) Komponen 001 (Belanja Pegawai):
 - Gaji pokok, tunjangan yang melekat dengan gaji, uang makan PNS (mengacu pada GPP),
 - Tunjangan kinerja (Remunerasi),
 - Anggaran Tambahan pegawai baru,
 - Lembur,

- Honor Non PNS,
 - Tunjangan lain yg sah.
- (b) Komponen 002 (Belanja Barang Penyelenggaraan Satker):
- Belanja barang kebutuhan sehari-hari perkantoran,
 - Belanja barang Operasional kantor,
 - Belanja langganan daya dan jasa,
 - Belanja Sewa,
 - Belanja pemeliharaan sarana dan prasarana kantor,
 - Belanja perjalanan dinas biasa/tetap.
- Output di luar Layanan Perkantoran yang diperlakukan sebagai Biaya Operasional:
- (a) Komponen 003 (Dukungan Operasional Pertahanan dan Keamanan):
- Belanja pegawai (tunjangan khusus),
 - Belanja barang operasional lainnya,
 - Belanja langganan daya dan jasa
 - Belanja pemeliharaan (gedung/alutsista) ,
 - Belanja perjalanan dinas biasa/tetap,
 - Belanja modal (gedung/alutsista).
- (b) Komponen 004 (Dukungan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan):
- Bantuan Operasional Sekolah (BOS), di lingkungan Kemdikbud dan Kemenag,
 - Tunjangan profesi guru/dosen,
 - Tunjangan kehormatan profesor,

Berikut disajikan dasar perhitungan biaya operasional K/L:

**Tabel 4.6. Dasar Perhitungan Biaya Operasional
Kementerian/lembaga Negara**

No.	Komponen	Uraian Item	Dasar Perhitungan
1.	Komponen 001 (Belanja Pegawai)	Gaji pokok, tunjangan yang melekat dengan gaji, uang makan PNS;	<ul style="list-style-type: none"> - Data pegawai existing berdasarkan data GPP khusus untuk Gaji Pokok; - Uang makan dihitung sesuai jumlah hari kerja.
		Tunjangan kinerja (Remunerasi)	<ul style="list-style-type: none"> - Remunerasi kementerian/lembaga yang sudah dibayarkan pada tahun anggaran n-2, harus dihitung sebagai Angka Dasar; - Termasuk tambahan anggaran yang berasal dari BA 999.08 di tahun anggaran n-2; - Bagi kementerian/lembaga yang akan dibayar pada tahun anggaran berjalan, kebutuhan anggarannya dialokasikan pada BA 999.08;
		Pegawai Baru	<ul style="list-style-type: none"> - Bagi pegawai baru yang sudah diangkat pada tahun anggaran n-2, kebutuhan anggarannya dihitung sebagai angka dasar; - Termasuk tambahan anggaran yang berasal dari BA 999.08 di tahun anggaran n-2 - Bagi pegawai baru yang diterima di tahun anggaran n-2 dan mungkin akan diangkat di tahun anggaran berjalan, alokasi anggarannya pada BA 999.08.
		Lembur	Maksimum sama dengan alokasi tahun

No.	Komponen	Uraian Item	Dasar Perhitungan
			anggaran berjalan.
		Honor non PNS	- Maksimum sama dengan jumlah Honorer pada tahun anggaran berjalan; - Tidak diperkenankan menambah Honorer baru.
		Tunjangan-tunjangan lain yang sah;	- Dalam hal tunjangan sudah dibayarkan pada tahun anggaran berjalan dari pagu K/L, kebutuhan anggaran dihitung sebagai angka dasar; - Besaran dihitung sesuai dasar penetapannya (PP, Perpres, KMK, dll).
2.	Komponen 002 (Belanja Barang Penyelenggaraan Satker)	Kebutuhan sehari-hari perkantoran	Dihitung berdasarkan realisasi penyerapan tahun anggaran n-2;
		Langganan daya dan jasa;	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran n-2,
		Belanja Barang Operasional lainnya;	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran n-2;
		Belanja pemeliharaan	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran n-2;
		Belanja Sewa	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran n-2;
		Belanja Perjalanan Dinas Biasa/Tetap	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran n-2.
3.	Komponen 003 (Dukungan Operasional Pertahanan dan Keamanan)	Tunjangan khusus	Dihitung berdasarkan realisasi penyerapan tahun anggaran n-2;
		Langganan daya dan jasa;	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran-2;
		Belanja Barang	Dihitung berdasarkan realisasi tahun

No.	Komponen	Uraian Item	Dasar Perhitungan
		Operasional lainnya;	anggaran-2;
		Belanja Pemeliharaan;	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran-2;
		Belanja Perjalanan Dinas Biasa/Tetap	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran-2;
		Belanja Modal	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran-2;
4.	Komponen 004 (Dukungan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan)	Bantuan Operasional Sekolah (BOS)	Dihitung berdasarkan jumlah siswa dikalikan indeks BOS per siswa tahun anggaran berjalan;
		Tunjangan profesi guru/dosen;	Dihitung berdasarkan alokasi tahun anggaran berjalan;
		Tunjangan kehormatan profesor;	Dihitung berdasarkan alokasi tahun anggaran berjalan;

Sumber: PMK Nomor 94/PMK.02/2017

2) Biaya Non Operasional (berdasarkan Output):

- Kegiatan/Output terkait pelaksanaan tugas fungsi layanan birokrasi,
- Kegiatan/Output terkait pelaksanaan tugas fungsi pelayanan kepada publik,
- Kegiatan/Output terkait pelaksanaan kebijakan prioritas pembangunan nasional atau penugasan,
- Kegiatan/Output terkait *multiyears*.

Adapun dasar perhitungan biaya non operasional adalah sebagai berikut:

Tabel 4.7. Dasar Perhitungan Biaya Non Operasional

No.	Uraian item	Dasar perhitungan
1.	Output terkait Tusi Layanan Birokrasi	<ul style="list-style-type: none"> - Untuk output yang sudah ditetapkan sebagai SBK, angka dasar dihitung berdasarkan SBK dengan asumsi volume output tetap (sama dengan tahun anggaran berjalan); - Dalam hal output belum ditetapkan sebagai SBK, angka dasar dihitung berdasarkan besaran realisasi anggaran

No.	Uraian item	Dasar perhitungan
		<p>tahun anggaran n-2, dengan asumsi volume tetap.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dalam hal satker yang bersangkutan sudah menerima tunjangan kinerja/remunerasi, alokasi anggaran untuk honor tim terkait output kegiatan dikurangi sebesar 50% - Alokasi untuk perjalanan dinas atau konsinyering dikurangi sebesar 50% <p>Pengurangan sebesar 50% dari tiap unsur yang direview merupakan kebijakan dalam proses <i>review baseline</i> tahun anggaran 2015</p>
2.	Output terkait Tusi Pelayanan Publik;	<ul style="list-style-type: none"> - Untuk output yg sudah ditetapkan sebagai SBK atau SPM, angka dasar dihitung berdasarkan SBK/SPM dengan volume output sama dengan tahun anggaran berjalan; - Dalam hal output belum ditetapkan sebagai SBK/SPM, angka dasar dihitung berdasarkan besaran realisasi anggaran tahun anggaran n-2, dengan volume output sama dengan tahun anggaran berjalan; - Dalam hal satker yang bersangkutan sudah menerima tunjangan kinerja/remunerasi, alokasi anggaran untuk honor tim terkait output kegiatan dikurangi sebesar 50% - Alokasi untuk perjalanan dinas atau konsinyering dikurangi sebesar 50% <p>Pengurangan sebesar 50% dari tiap unsur yang direview merupakan kebijakan dalam proses <i>review baseline</i> tahun anggaran 2015</p>
3.	Output terkait Prioritas Nasional/ Penugasan;	<ul style="list-style-type: none"> - Untuk output yang sudah ditetapkan sebagai SBK, angka dasar dihitung berdasarkan SBK dengan volumel output sama dengan tahun anggaran berjalan. - Dalam hal output belum ditetapkan sebagai SBK, angka dasar dihitung berdasarkan besaran realisasi anggaran tahun anggaran n-2, dengan volume output sama dengan tahun anggaran berjalan. - Dalam hal satker yang bersangkutan sudah menerima tunjangan kinerja/ remunerasi, alokasi anggaran untuk

No.	Uraian item	Dasar perhitungan
		<ul style="list-style-type: none"> honor tim terkait output kegiatan dikurangi sebesar 50% - Alokasi untuk perjalanan dinas atau konsinyering dikurangi sebesar 50%
		Pengurangan sebesar 500% dari tiap unsur yang direview merupakan kebijakan dalam proses <i>review baseline</i> tahun anggaran 2015
4.	Output terkait <i>Multiyears Project/Contract</i> ;	<ul style="list-style-type: none"> - Angka dasar dihitung berdasarkan kebutuhan sesuai <i>cost table</i> untuk tahun anggaran direncanakan; - Dalam hal dilakukan rekomposisi pendanaan antar tahun, pastikan persetujuan sudah ada dari Menteri Keuangan;

Sumber: PMK Nomor 94/PMK.02/2017

b. Penyesuaian Angka Dasar, menggunakan Parameter Ekonomi dan Non Ekonomi:

1) Penyesuaian dengan Parameter Ekonomi:

- Tingkat inflasi dalam APBN,
- Harga minyak (US\$/barel),
- Nilai tukar Rupiah terhadap US\$,

2) Penyesuaian dengan Parameter Non Ekonomi:

- Penyesuaian belanja pegawai dengan perubahan *data base* kepegawaian,
- Penambahan atau pengurangan volume output,
- Pengurangan anggaran,
- Pengurangan target volume output dan anggaran,
- Realokasi anggaran dan target output serta pagu K/L,
- Memindahkan target volume output ke masa depan,
- Penyesuaian dengan SBM yg baru,
- Tambahan akses 3,5% untuk komponen 001.

2. *New Initiative* (Inisiatif Baru)

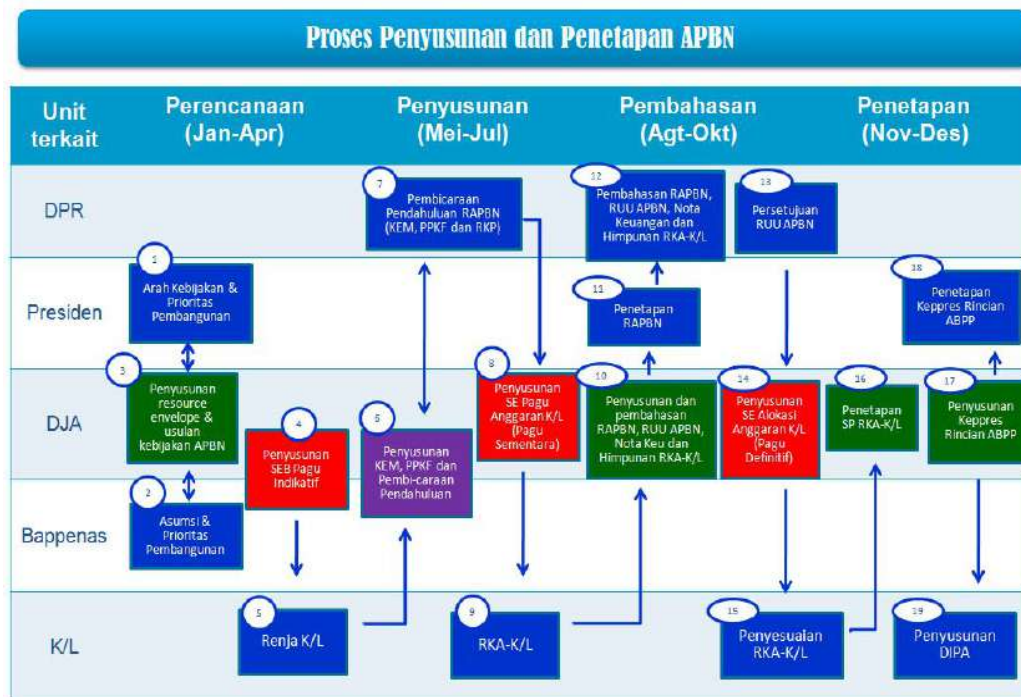
New initiative adalah kebijakan baru atau perubahan kebijakan berjalan baik pada anggaran *baseline* maupun anggaran berikutnya dan ada konsekuensi anggaran terhadapnya. *New initiative* dapat berupa penambahan volume target, penambahan program, atau percepatan pencapaian target. Proposal

anggaran *New initiative* yang telah disetujui oleh Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian Keuangan menjadi dasar alokasi anggaran *New initiative*. K/L menggunakan hasil monitoring evaluasi kinerja K/L atas alokasi anggaran tahun sebelumnya (pasal 3 ayat 3 PMK 249) mengenai pelaksanaan kegiatan dan capaian keluaran sebagai dasar peningkatan kualitas pengalokasian anggaran dalam RKAKL tahun yang akan datang.

Setiap satuan kerja menentukan kegiatan yang akan dilaksanakan disertai indikator kinerja atas keluaran yang dihasilkan, secara berjenjang dari rencana kerja K/L. Setiap kepala satuan kerja bertanggung jawab secara operasional atas pencapaian target kinerja yang telah ditetapkan. Rencana kerja ini disusun antara bulan Februari sampai dengan bulan Mei tahun penyusunan anggaran. Hasil rencana dikompilasi sebagai Lampiran I, II dan III Draft keppres RKP, oleh Bappenas.

Pengalokasian anggaran pada pagu indikatif disesuaikan dengan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (PPKF), seperti kenaikan gaji, inflasi, dan remunerasi. Alokasi tersebut selanjutnya disampaikan Kemenkeu sebagai Pagu Anggaran. K/L menyesuaikan rencana kerja yang disusun menjadi suatu Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) pada bulan Juli, setelah menerima surat edaran mengenai pagu anggaran yang disampaikan Kementerian Keuangan atas pembahasan antara pemerintah dengan komisi terkait di DPR mengenai kebijakan umum dan prioritas anggaran. Pembahasan K/L dengan komisi terkait dimaksudkan untuk menyesuaikan rencana kerja dengan anggaran yang diterima sesuai prioritas, dilakukan secara simultan dalam Pembahasan Panitia Anggaran DPR – Pemerintah, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Menteri Keuangan.

Berikut disajikan gambaran proses penyusunan dan penetapan anggaran:



Gambar 4.4. Proses Penyusunan dan Penetapan APBN

Sumber: Website BPKP <http://www.bpkp.go.id/sesma/konten/284/Penyusunan-Anggaran.bpkp>

Proses penyusunan anggaran K/L adalah gabungan dari pendekatan *top down* dan *bottom up*. Tahapan-tahapan dalam proses *top down* meliputi:

1. Menteri Negara PPN/Bappenas menyiapkan rancangan awal RKP sebagai penjabaran dari RPJM nasional.
2. Menteri Negara PPN/Bappenas dan Menteri Keuangan menetapkan Surat Edaran Bersama (SEB) tentang pagu indikatif, yang merupakan perkiraan pagu anggaran K/L untuk setiap program sebagai acuan penyusunan rencana kerja K/L.
3. Pemerintah menyampaikan PPKF dan kerangka ekonomi makro (KEM) tahun anggaran berikutnya ke DPR selambat-lambatnya pertengahan bulan Mei tahun berjalan.
4. Berdasarkan KEM dan PPKF, pemerintah bersama DPR membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran sebagai acuan K/L dalam penyusunan usulan rencana kerja dan anggaran yang akan dilaksanakan tahun berikutnya. Dalam proses ini dihasilkan angka-angka pagu sementara.

5. Presiden menyampaikan pidato pengantar RUU APBN dan Nota Keuangan di DPR selambat-lambatnya bulan Agustus. Selanjutnya akan dilakukan pembahasan antara menteri keuangan dan Panitia Anggaran DPR, dan antara komisi-komisi dengan kementerian negara/lembaga teknis terkait. Hasil dari pembahasan ini menjadi Undang-Undang APBN selambat-lambatnya pada akhir bulan Oktober.
6. Selanjutnya, RKA-KL yang telah disepakati DPR kemudian ditetapkan dalam Keputusan Presiden tentang Rincian APBN selambat-lambatnya akhir bulan November untuk dijadikan dasar oleh K/L dalam menyusun konsep dokumen anggaran (DIPA).
7. Konsep DIPA disampaikan kepada Menteri Keuangan (c.q. Ditjen Perbendaharaan) selaku Bendahara Umum Negara selambat-lambatnya minggu kedua bulan Desember sehingga dapat disahkan oleh Menteri Keuangan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember. DIPA yang telah disahkan oleh Menteri Keuangan tersebut merupakan dokumen anggaran yang berlaku sebagai otorisasi untuk pengeluaran untuk masing-masing kegiatan pada K/L yang dirinci ke dalam belanja pegawai, barang, modal, dan bantuan sosial.

Tahapan-tahapan dalam proses *bottom up* meliputi:

1. Masing-masing K/L mulai menyusun Renja K/L berdasarkan pada rancangan awal RKP, rencana strategis kementerian negara, serta kebijakan-kebijakan yang mempengaruhi perencanaan pada tahun anggaran, sejak awal tahun anggaran. K/L menyusun rencana kerja secara berjenjang sampai pada tingkat satuan kerja, sehingga masing-masing satuan kerja dapat menentukan kegiatan yang akan dilaksanakan disertai indikator kinerja atas keluaran yang dihasilkan.
2. Setelah menerima keputusan mengenai pagu sementara melalui Surat Edaran Menteri Keuangan, K/L menyusun RKA-KL dengan berpedoman pada RKP) menggunakan pendekatan:
 - RPJM,
 - penganggaran terpadu,
 - penganggaran berbasis kinerja.

Dalam rencana kerja diuraikan visi, misi, tujuan, kebijakan, program, hasil yang diharapkan, kegiatan, dan keluaran yang diharapkan. Dalam anggaran diuraikan biaya untuk masing-masing program dan kegiatan, serta sumber dan sasaran pendapatan K/L. RKA K/L disampaikan ke DPR untuk dibahas dengan komisi mitra kerja terkait (Komisi I s.d XI) di DPR mengenai rencana kerja dan kebutuhan anggaran masing-masing K/L yang bersangkutan.

3. Hasil pembahasan RKA-K/L disampaikan ke Menteri Keuangan dan Menteri Negara PPN/Bappenas selambat-lambatnya pada bulan Juli. Kementerian Negara PPN/ Bappenas akan menelaah kesesuaian antara RKA-K/L hasil pembahasan bersama DPR dengan RKP. Sementara Kementerian Keuangan akan menelaah kesesuaian antara RKA-KL hasil pembahasan bersama DPR dengan Surat Edaran Menteri Keuangan tentang pagu sementara, Prakiraan Maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya dan standar biaya yang telah ditetapkan. Hasil pembahasan RKA-KL tersebut dijadikan sebagai bahan penyusunan RUU APBN tahun berikutnya.
4. Setelah UU APBN ditetapkan dan Keputusan Presiden mengenai Rincian APBN disusun, kementerian negara segera mempersiapkan rancangan dokumen pelaksanaan anggaran untuk disampaikan kepada Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara pada minggu kedua bulan Desember. Menteri keuangan mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran selambat-lambatnya tanggal 31 Desember tahun anggaran yang disusun.

Klasifikasi Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi

Pengelompokan anggaran belanja Pemerintah Pusat menurut fungsi diatur dalam Pasal 11 ayat (5) UU Nomor 17 Tahun 2003. Yang dimaksud dengan belanja fungsi ini terdiri dari 11 fungsi yang menggambarkan berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan kesejahteraan rakyat, yang diuraikan sebagai berikut:

1. Belanja Fungsi Pelayanan Umum

Anggaran belanja Pemerintah Pusat pada fungsi pelayanan umum ini digunakan untuk melaksanakan pelayanan kepada masyarakat, dialokasikan melalui K/L dan non K/L, dan terdiri dari beberapa subfungsi, yaitu:

- a. sub fungsi lembaga eksekutif dan legislatif, keuangan dan fiskal, serta urusan luar negeri,
- b. sub fungsi pelayanan umum,
- c. sub fungsi penelitian dasar dan pengembangan iptek
- d. sub fungsi pinjaman pemerintah,
- e. sub fungsi pembangunan daerah,
- f. subfungsi pelayanan umum lainnya.

2. Belanja Fungsi Pendidikan

Anggaran fungsi pendidikan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan yang merupakan tanggung jawab pemerintah. Anggaran pendidikan melalui belanja Pemerintah Pusat merupakan realisasi anggaran pada fungsi pendidikan untuk seluruh K/L dengan beberapa subfungsi berikut:

- a. subfungsi pendidikan anak usia dini (PAUD),
- b. sub fungsi pendidikan dasar,
- c. subfungsi pendidikan menengah,
- d. subfungsi pendidikan non formal dan formal,
- e. subfungsi pendidikan tinggi,
- f. subfungsi pelayanan bantuan terhadap pendidikan,
- g. subfungsi pendidikan keagamaan,
- h. subfungsi penelitian dan pengembangan pendidikan, dan
- i. subfungsi pendidikan lainnya.

3. Belanja Fungsi Ekonomi

Anggaran belanja pada fungsi ekonomi dimanfaatkan untuk membiayai program-program sarana dan prasarana transportasi, pertanian, pengairan, dan energi, yang diharapkan mampu mendukung upaya percepatan pertumbuhan ekonomi. Realisasi anggaran pada fungsi ekonomi tersebut meliputi:

- a. subfungsi transportasi,
- b. subfungsi pertanian, kehutanan perikanan dan kelautan,
- c. subfungsi pengairan,
- d. subfungsi energi dan bahan bakar.

4. Belanja Fungsi Pertahanan

Anggaran fungsi pertahanan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan peningkatan kemampuan dan kekuatan pertahanan negara. Hal ini sesuai dengan salah satu sasaran pokok dari agenda mewujudkan Indonesia yang aman dan damai yaitu memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta Bhineka Tunggal Ika. Hal demikian tercermin dari tertanganinya kegiatan-kegiatan untuk memisahkan diri dari NKRI, dan meningkatnya daya cegah dan daya tangkal negara terhadap ancaman bahaya terorisme bagi tetap tegaknya kedaulatan NKRI, baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Realisasi anggaran fungsi pertahanan pada belanja Pemerintah Pusat digunakan oleh Kementerian Pertahanan/TNI, yang meliputi Mabes TNI, TNI Angkatan Darat, TNI Angkatan Laut, dan TNI Angkatan Udara dengan beberapa subfungsi berikut:

- a. subfungsi pertahanan negara,
- b. subfungsi dukungan pertahanan,
- c. subfungsi penelitian dan pengembangan pertahanan,
- d. subfungsi bantuan militer luar negeri dan pengembangan pertahanan,
- e. subfungsi pertahanan lainnya.

5. Belanja Fungsi Ketertiban dan Keamanan

Anggaran pada fungsi ketertiban dan keamanan dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan ketertiban dan keamanan yang merupakan tanggung jawab pemerintah, melalui beberapa subfungsi berikut:

- a. Kepolisian,
- b. penanggulangan bencana,
- c. pembinaan hukum.

Pada tahun 2008 fFungsi ketertiban dan keamanan ini mengalami restrukturisasi dan pemindahan program, dimana program penerapan pemerintahan yang baik dipindahkan dari fungsi ketertiban dan keamanan ke fungsi pelayanan umum.

6. Belanja Fungsi Perlindungan Sosial

Alokasi anggaran pada fungsi perlindungan sosial dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan perlindungan sosial yang merupakan tanggung jawab pemerintah.

7. Belanja Fungsi Lingkungan Hidup

Alokasi anggaran pada fungsi Lingkungan hidup dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan untuk menjaga lingkungan hidup yang merupakan tanggung jawab pemerintah.

8. Belanja Fungsi Perumahan dan Fasilitas Umum

Alokasi anggaran pada fungsi perumahan dan fasilitas umum dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan penyediaan perumahan dan fasilitas umum yang merupakan tanggung jawab pemerintah.

9. Belanja Fungsi Kesehatan

Alokasi anggaran pada fungsi kesehatan dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan penyediaan layanan kesehatan yang merupakan tanggung jawab pemerintah.

10. Belanja Fungsi Pariwisata dan Ekonomi Kreatif

Alokasi anggaran pada Belanja Fungsi Pariwisata dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan pariwisata yang merupakan tanggung jawab pemerintah.

11. Belanja Fungsi Agama

Alokasi anggaran pada fungsi agama dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan kehidupan beragama yang merupakan tanggung jawab pemerintah.

Hubungan Belanja Pemerintah dengan Pertumbuhan Ekonomi

Gurgul H. (2012) menyatakan bahwa ada hubungan yang relatif tidak menentu antara pertumbuhan ekonomi dan belanja pemerintahan, dimana belanja di bidang pertahanan nasional serta belanja di bidang pendidikan dan ilmu pengetahuan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Selain itu, realokasi belanja pertahanan nasional ke belanja untuk bidang kesehatan, jaminan sosial, pendidikan dan ilmu pengetahuan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Hal

tersebut diperkuat oleh Reeves (2013) yang menyatakan bahwa terdapat hubungan antara pertumbuhan ekonomi dengan belanja negara, yaitu:

- a. Penghematan dari lembaga keuangan internasional berakibat memperburuk krisis ekonomi.
- b. Investasi/belanja di bidang pendidikan dan kesehatan memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang, yaitu melalui penciptaan tenaga kerja yang lebih sehat, lebih berpendidikan, yang kemudian akan menjadi lebih produktif.
- c. Selain itu, investasi/belanja di bidang pendidikan dan kesehatan juga memberikan efek jangka pendek, yaitu pemulihan ekonomi yang lebih cepat.

Profil Belanja Pemerintah Pusat

Belanja pemerintah pusat diklasifikasikan berdasarkan sifat pengalokasiannya yaitu:

1. Belanja operasional dan non operasional

Belanja operasional dan belanja non operasional digunakan untuk melihat pengalokasian belanja negara untuk biaya yang secara tidak langsung maupun langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan.

- a. Belanja operasional adalah biaya yang harus ada dan tidak tergantung dari capaian target kinerja suatu K/L, besarnya relatif tetap, terdiri atas:
 - 1) belanja pegawai
 - 2) belanja barang: belanja barang, belanja jasa, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan, serta belanja BLU.
 - 3) belanja modal: belanja modal peralatan dan mesin, belanja penambahan nilai peralatan dan mesin, belanja penambahan nilai gedung dan bangunan, belanja modal fisik lainnya, serta belanja modal peralatan dan mesin (BLU).
- b. Belanja non operasional adalah biaya yang besarnya tergantung dengan target capaian kinerja K/L yang akan dicapai. Target kinerja yang besar menyebabkan belanja non operasionalnya besar pula, karena berupa belanja yang mendukung pencapaian output teknis sesuai dengan tugas-fungsi masing-masing K/L.

2. Belanja mengikat (wajib) dan tidak mengikat (tidak wajib)

Belanja mengikat merupakan belanja yang wajib dianggarkan karena terkait dengan penyelenggaraan operasional pemerintahan, kewajiban yang harus dibayar pemerintah, dan belanja yang bersumber dari penerimaan PNBPN dan BLU dan dapat digunakan kembali oleh Kementerian Negara/Lembaga, meliputi :

- belanja pegawai,
- belanja barang operasional,
- belanja modal operasional,
- subsidi,
- pembayaran bunga utang,
- belanja lain-lain yang bersifat wajib,
- belanja kementerian negara/lembaga yang bersumber dari penggunaan PNBPN/BLU, serta
- transfer ke daerah sebagai konsekuensi pelaksanaan desentralisasi fiskal.

Belanja tidak mengikat adalah belanja yang dialokasikan sesuai kapasitas fiskal yang dimiliki Pemerintah untuk pendanaan program-program pembangunan yang ditetapkan dalam RKP. Pengalokasian belanja tidak mengikat dilakukan setelah pengalokasian belanja mengikat.

Anggaran Pendidikan

Anggaran pendidikan adalah alokasi anggaran pada fungsi pendidikan yang dianggarkan pada K/L (Pemerintah Pusat), melalui transfer ke daerah, dan melalui pengeluaran pembiayaan, dan digunakan untuk

- a. penyediaan beasiswa untuk siswa/mahasiswa kurang mampu,
- b. rehabilitasi ruang kelas,
- c. pembangunan unit sekolah baru dan ruang kelas baru, serta
- d. pembangunan prasarana pendukung dan pemberian tunjangan profesi guru.

Alokasi anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah terdiri dari bagian anggaran yang dialokasikan pada:

- DBH, terdiri atas bagian DBH pertambangan minyak bumi dan gas bumi
- DAU, terdiri atas DAU untuk gaji pendidik dan DAU untuk non gaji
- DAK, sesuai kesepakatan antara Pemerintah dengan DPR

- Dana Otsus, Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan Aceh
- Dana Penyesuaian, terdiri atas tunjangan profesi guru, dana tambahan penghasilan guru Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD), dan bantuan operasional sekolah (BOS)

Alokasi anggaran pendidikan melalui pengeluaran pembiayaan yang disebut dengan dana pengembangan pendidikan nasional (DPPN) terdiri atas:

- *endowment funds*, dana abadi pendidikan, untuk menjamin keberlangsungan program pendidikan generasi berikutnya sebagai bentuk pertanggungjawaban antargenerasi (*intergenerational equity*)
- dana cadangan pendidikan, untuk mengantisipasi keperluan rehabilitasi fasilitas pendidikan yang rusak apabila terjadi bencana alam. Dana tersebut dikelola oleh Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) yang merupakan BLU bidang pendidikan pada satker Kementerian Keuangan.

Sesuai amanat Pasal 31 ayat 4 UUD 1945 amandemen ke 4, Pemerintah mengalokasikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN untuk anggaran pendidikan. Alokasi 20 persen dihitung dari perbandingan alokasi anggaran pendidikan terhadap total alokasi anggaran belanja negara.

Revisi Anggaran

Revisi Anggaran merupakan perubahan Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat yang telah ditetapkan berdasarkan APBN dan disahkan dalam DIPA. Usul revisi anggaran direview oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP K/L) dan BPKP. APIP melakukan review atas usul revisi anggaran yang menyebabkan perubahan pagu dan verifikasi atas tunggakan per DIPA per satker yang bernilai diatas Rp 200 juta sampai dengan Rp 2 miliar. Sedangkan BPKP melakukan verifikasi tunggakan dengan nilai di atas Rp 2 miliar dan review dana optimalisasi yang berada di K/L. Terdapat 3 jenis revisi anggaran yaitu:

1. perubahan rincian anggaran karena penambahan atau pengurangan pagu anggaran belanja termasuk pergeseran rincian anggaran belanjanya
2. perubahan atau pergeseran rincian anggaran dalam hal pagu anggaran tetap
3. perubahan/ralat karena kesalahan administrasi

Penyelesaian revisi anggaran dapat dilakukan melalui:

1. Direktorat Jenderal Anggaran
2. Kantor Wilayah Ditjen Perbendaharaan
3. Unit Eselon I K/L
4. Kuasa Pengguna Anggaran (KPA)
5. Melalui persetujuan DPR RI

Penghapusan/perubahan Catatan Halaman IV DIPA

Penghapusan/perubahan catatan dalam halaman IV DIPA merupakan penghapusan/perubahan sebagian atau seluruh catatan dalam halaman IV DIPA pada alokasi yang ditetapkan untuk mendanai suatu Kegiatan. Penghapusan/perubahan catatan dalam halaman IV DIPA muncul dalam kondisi berikut:

- a. masih memerlukan persetujuan DPR RI
- b. dasar hukum pengalokasiannya belum lengkap
- b. *loan agreement* atau nomor register belum lengkap
- c. belum didistribusikan ke masing-masing satker
- d. masih memerlukan penelaahan dan/atau persetujuan Kementerian
- e. Perencanaan/Bappenas
- f. masih memerlukan review BPKP
- g. dokumen pendukung belum lengkap

Penghapusan/perubahan catatan dalam halaman IV DIPA dimana isinya berbeda dengan rincian yang dituangkan dalam RKA-K/L dan DIPA dapat dilakukan setelah penelaahan antara Kementerian/Lembaga, Kementerian Perencanaan/Bappenas, dan Kementerian Keuangan

REFORMASI MANAJEMEN KEUANGAN NEGARA

Reformasi dalam manajemen keuangan negara di berbagai aspek dilaksanakan dengan ditetapkannya paket undang-undang pengelolaan keuangan negara, mulai dari penyusunan, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban anggaran. Tahap penyusunan anggaran mengalami perubahan dengan semangat *good governance*, yakni mewujudkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, dengan tiga pendekatan berikut:

1. Penganggaran Terpadu (*Unified Budgeting*), dimana anggaran disusun secara terintegrasi antar program/kegiatan dan jenis belanja.
2. Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*), dimana anggaran disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara indikator output dan outcome.
3. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*), dimana dalam perencanaan anggaran perlu memperhitungkan kebutuhan anggaran dengan perspektif jangka menengah (selama lima tahun).

Pada proses penganggaran reformasi dimaksudkan agar mampu menjamin pendanaan atas program yang berkesinambungan serta mampu menciptakan pengelolaan yang akuntabel.

Pada tahap pelaksanaan anggaran, reformasi pada pembagian kewenangan menjadi lebih jelas dalam pengelolaan keuangan negara, yakni adanya pemisahan antara fungsi *Chief Financial Officer* pada Menteri Keuangan sebagai dan *Chief Operational Officer* pada Menteri Teknis. Pembagian kewenangan yang demikian menjamin terlaksananya mekanisme saling uji (*check and balance*) antara kementerian keuangan dengan kementerian teknis dalam pengeluaran uang negara, serta akuntabilitas antara menteri teknis sebagai Pengguna Anggaran Menteri dengan Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara.

Pada tahap pertanggungjawaban, Pemerintah pusat wajib menyajikan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang meliputi tujuh komponen, sebagaimana tertuang dalam SAP, yakni Neraca, Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan. BPK-RI berwenang untuk melakukan pemeriksaan atas pelaksanaan pengelolaan keuangan negara dan pertanggungjawaban keuangan negara berdasarkan UU Nomor 15 tahun 2004.

BAB V

TRANSFER KE DAERAH

DAN PEMBIAYAAN ANGGARAN

TRANSFER KE DAERAH

UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan regulasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Kedua Undang-undang tersebut menjadi dasar adanya pos Transfer ke Daerah dalam struktur APBN. Pos Transfer ke daerah dimulai pada tahun 2001 sebagai wujud pelaksanaan kedua Undang-Undang tersebut. Perbedaan pos Transfer ke Daerah sejak tahun 2001 hingga saat ini secara nomenklatur yaitu:

1. 2001-2004 : Anggaran yang Didaerahkan
2. 2004 : Belanja Daerah
3. 2005-2007 : Belanja ke Daerah
4. 2008 - sekarang : Transfer ke Daerah

Pramudjo Praptosuhardjo (2011) menyatakan bahwa pelaksanaan mekanisme pos transfer ke daerah digunakan untuk mencapai efisiensi berikut:

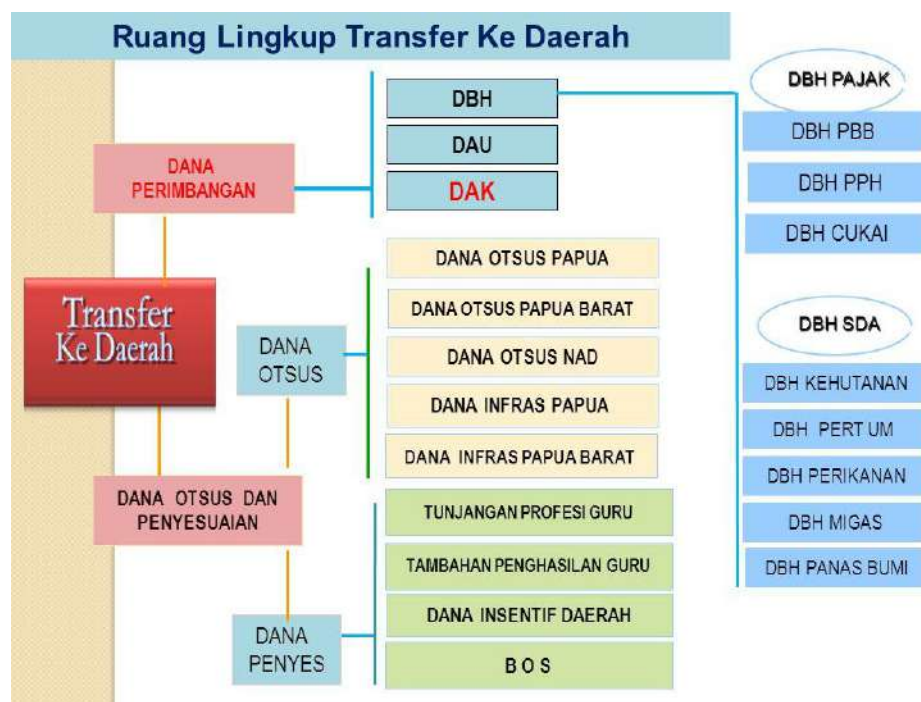
1. Efisiensi dokumen
2. Efisiensi birokrasi
3. Efisiensi dana
4. Efisiensi tenaga dan waktu
5. Efisiensi pelaporan
6. Efisiensi sistem informasi

Pengalokasian APBN untuk pos Transfer ke Daerah ditujukan untuk:

1. Membantu meningkatkan kapasitas fiskal daerah dan mengurangi adanya kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah, serta antar daerah yang satu dengan yang lain.
2. Meningkatkan transparansi, akuntabilitas, serta ketepatan waktu yang digunakan untuk proses pengalokasian dan penyaluran anggaran pos Transfer ke Daerah.

3. Meningkatkan mutu pelayanan publik yang ada di daerah serta mengurangi kesenjangan pada pelayanan publik antara daerah yang satu dengan yang lain.
4. Mendukung kesinambungan fiskal pada tingkat nasional.
5. Meningkatkan proses sinkronisasi antara rencana pembangunan nasional dengan rencana pembangunan daerah.
6. Meningkatkan perhatian pemerintah pusat terhadap pembangunan di daerah tertinggal, terluar, dan terdepan.
7. Meningkatkan pemantauan dan evaluasi terhadap jenis dana transfer tertentu untuk meningkatkan kualitas belanja daerah.

Transfer ke daerah merupakan bagian dari belanja negara dalam mewujudkan pelaksanaan desentralisasi fiskal. Transfer ke daerah berupa dana perimbangan, dana otonomi khusus, dan dana penyesuaian, dengan ruang lingkup digambarkan sebagai berikut:



Gambar 5.1. Ruang Lingkup Transfer ke Daerah

Sumber: UU No. 33 Tahun 2004

DANA PERIMBANGAN

Dana Perimbangan adalah dana yang telah dianggarkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, yang bersumber dari APBN dan digunakan untuk membiayai kebutuhan daerah. Pramudjo Pratoposuhardjo (2010) menyatakan bahwa dana perimbangan bukan merupakan hadiah dari pemerintah pusat. Persepsi yang dimiliki pemerintah daerah selama ini kurang tepat, karena dana perimbangan ini tidak ada hubungannya dengan kinerja daerah. Dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang dialokasikan untuk daerah dengan dasar persentase tertentu yang berasal dari pendapatan APBN, untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pengalokasian DBH mengacu pada:

1. UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
2. UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
3. UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang.
4. UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan UU Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.

Prinsip yang digunakan dalam DBH yakni:

1. *By origin*, dimana daerah penghasil akan mendapatkan bagian yang lebih besar dari daerah lain dalam provinsi tersebut (untuk tujuan pemerataan).
2. Realisasi, dimana penyaluran seluruh DBH berdasarkan realisasi penerimaan.

DBH berasal dari penerimaan sektor pajak dan sektor sumber daya alam, dengan perhitungan mengacu pada UU Nomor 33 tahun 2004 dan UU No. 39 tahun 2007. Komponen dan perhitungan DBH dirinci sebagai berikut:

1. Dari sektor Pajak:
 - a. DBH PPh Pasal 25 WPOPND dan PPh Pasal 21

- = 20% x penerimaan PPh
- b. DBH Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)
 - = penerimaan PBB - Biaya Pungut
- c. DBH Cukai Hasil Tembakau (CHT)
 - = 2% x penerimaan CHT
- 2. Dari Sumber Daya Alam:
 - a. DBH Pertambangan Minyak Bumi dihitung oleh Direktorat PNBPN (tanpa formula)
 - b. DBH Pertambangan Gas Bumi dihitung oleh Direktorat PNBPN (tanpa formula)
 - c. DBH Pertambangan Umum
 - = 80% dari penerimaan Pertambangan Umum.
 - d. DBH Kehutanan:
 - ✓ Provisi Sumber Daya Hutan = 80% x penerimaan PSDH
 - ✓ Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan = 80% x penerimaan IIUPH.
 - ✓ Dana Reboisasi = 40% x penerimaan Dana Reboisasi
 - e. DBH Perikanan
 - = 80% x penerimaan Perikanan
 - f. DBH Pertambangan Panas Bumi
 - = 80% x penerimaan PPB.

Berikut adalah beberapa stakeholder yang berkewenang untuk penentuan DBH:

1. Direktorat Penyusunan APBN pada Direktorat Jenderal Anggaran.
2. Direktorat PNBPN pada Direktorat Jenderal Anggaran (untuk penentuan angka DBH Migas).
3. Direktorat Jenderal Bea Cukai (untuk penentuan angka Cukai Hasil Tembakau)
4. Badan Kebijakan Fiskal (untuk penentuan angka Penerimaan Perpajakan)
5. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan
6. DPD/DPR.

Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum adalah dana yang dianggarkan untuk tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang berasal dari pendapatan APBN untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU dialokasikan dalam bentuk *block grant* dimana penggunaan DAU diserahkan sepenuhnya kepada daerah yang bersangkutan. Penentuan DAU dari tahun ke tahun menggunakan formula yang berbeda:

1. 2001-2003 : berdasarkan Pasal 7 UU Nomor 25 Tahun 1999
= 25% x penerimaan dalam negeri bersih
(penerimaan dalam negeri setelah dikurangi dengan dana bagi hasil dan DAK yang bersumber dari dana reboisasi).
2. 2004-2005 : berdasarkan kesepakatan yang dilakukan antara Pemerintah dan DPR
= 25,5% x penerimaan dalam negeri bersih.
3. 2006-2014 : berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004
= 26% x Pendapatan Dalam Negeri (PDN) Neto yang ditetapkan dalam APBN.

Data-data keuangan yang dibutuhkan dalam perhitungan DAU nasional diperoleh dari beberapa badan yang dijelaskan pada tabel berikut:

Tabel 5.1. Data dan sumber data dalam perhitungan DAU

No	Data	Sumber
1	Penerimaan Perpajakan	BKF Kementerian Keuangan
2	Penerimaan Negara Bukan Pajak	Direktorat PNBP, DJA, Kementerian Keuangan
3	Dana Bagi Hasil	Direktorat Penyusunan APBN, DJA, Kementerian Keuangan
4	Subsidi pajak	BKF, Kementerian Keuangan
5	Subsidi BBM dan subsidi listrik	Direktorat PNBP, DJA, Kementerian Keuangan
6	Subsidi pupuk, subsidi pangan, dan subsidi benih	Masing-masing KPA terkait

DAU yang dianggarkan berdasarkan pada Alokasi Dasar dan Celah Fiskal dengan proporsi perbandingan 10% untuk daerah provinsi dan 90% untuk kabupaten/kota, dari besaran DAU secara nasional.

Formula DAU dirumuskan sebagai berikut:

$$DAU=AD+CF$$

- AD (Alokasi Dasar) ditentukan berdasarkan jumlah Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) dan besaran belanja gaji PNSD dengan memperhatikan kebijakan-kebijakan lain terkait dengan penggajian.
- CF (Celah Fiskal) adalah selisih antara Kebutuhan Fiskal dan Kapasitas Fiskal.
- Kebutuhan Fiskal adalah kebutuhan pendanaan di daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum, diukur dengan variabel:
 - a. Jumlah Penduduk (Sumber data: Badan Pusat Statistik)
 - b. Luas Wilayah, baik daratan maupun perairan (Sumber data: Permendagri Nomor 66 Tahun 2011 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi pemerintah Daerah dan Badan Informasi Geospasial)
 - c. Indeks Kemahalan Konstruksi (sumber data: Badan Pusat Statistik)
 - d. Indeks Pembangunan Manusia (Sumber data: Badan Pusat Statistik)
 - e. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita (Sumber data: Badan Pusat Statistik)
- Kapasitas Fiskal adalah sumber pendanaan daerah yang berasal dari:
 - a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Sumber data: Pemerintah Daerah dan Kementerian Keuangan)
 - b. DBH SDA (Sumber data: Kementerian Keuangan)
 - c. DBH Pajak, termasuk pula Cukai Hasil Tembakau (Sumber data: Kementerian Keuangan)

Alokasi DAU didasarkan pada PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, Pasal 41:

- 1) Data yang digunakan dalam penghitungan DAU diperoleh dari lembaga statistik Pemerintah dan/atau lembaga Pemerintah yang berwenang menerbitkan data yang dapat dipertanggungjawabkan.

- 2) Dalam hal data sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tersedia, data yang digunakan adalah data dasar penghitungan DAU tahun sebelumnya

Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari pendapatan APBN yang dianggarkan kepada daerah tertentu untuk membantu membiayai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Prioritas nasional dituangkan dalam RKP tahun anggaran bersangkutan. Selanjutnya Menteri teknis mengajukan usul kegiatan yang sifatnya khusus yang akan dibiayai dari DAK. Adapun penetapannya dilakukan setelah ada koordinasi dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional. Tahapan dalam proses penghitungan alokasi DAK yakni:

1. Menentukan daerah tertentu yang akan menerima DAK berdasarkan kriteria berikut:
 - Kriteria umum, berdasar pada kemampuan keuangan daerah, dengan melihat penerimaan umum APBD setelah dikurangi dengan belanja PNSD. Kemampuan keuangan daerah dapat dihitung melalui indeks fiskal netto.
 - Kriteria khusus, berdasar pada undang-undang mengenai penyelenggaraan otonomi khusus dan karakteristik daerah. Kriteria khusus dilihat melalui indeks kewilayahan oleh Menteri Keuangan namun juga mendapat masukan dari Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional dan menteri/pimpinan lembaga yang terkait.
 - Kriteria teknis, berdasarkan indikator-indikator kegiatan khusus yang akan dibiayai dari DAK. Akan dibuat indeks teknis. Kriteria teknis dibuat oleh menteri teknis terkait dan disampaikan ke menteri keuangan.
2. Menentukan besaran alokasi DAK untuk masing-masing daerah, dengan stakeholder terkait sebagai berikut:
 - ✓ Kementerian Keuangan (Direktorat Penyusunan APBN, DJA dan DJPK)
 - ✓ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas.
 - ✓ Kementerian Teknis

DAK terbagi atas 2 jenis yaitu fisik dan non fisik. DAK fisik yaitu dana yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu mendanai kegiatan khusus fisik yang merupakan urusan daerah, yang terdiri atas DAK reguler, afirmasi, dan penugasan. DAK non fisik digunakan untuk mendanai kegiatan khusus non fisik, yang terdiri atas Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Bantuan Operasional Penyelenggaraan (BOP) Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD), Tunjangan Profesi Guru Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD), Dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD, Tunjangan Khusus Guru PNSD di Daerah Khusus, Bantuan Operasional Kesehatan (BOK), Bantuan Operasional Keluarga Berencana (BOKB), Dana Peningkatan Kapasitas Koperasi dan UKM (PK2UKM), dan Dana Pelayanan Administrasi Kependudukan (Adminduk) .

Sebagai gambaran, pada tahun 2019 terdapat 4 tambahan jenis DAK non fisik berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 48/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan Dana Alokasi Khusus Non Fisik. Tambahan jenis DAK non fisik tersebut adalah Bantuan Operasional Penyelenggaraan (BOP) Pendidikan Kesetaraan, BOP Museum dan Taman Budaya, Dana Pelayanan Kepariwisata serta Bantuan Biaya Layanan Pengelolaan Sampah (BPLS)

DANA OTONOMI KHUSUS DAN PENYESUAIAN

Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian diatur dengan:

1. UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang,
2. UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh,
3. UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional,
4. PP Nomor 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen.

Dana Otonomi Khusus

Otonomi khusus adalah kewenangan khusus daerah tertentu untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri namun disesuaikan dengan hak dan aspirasi masyarakat daerah tersebut. Kewenangan khusus ini diberikan agar lebih baik lagi di bidang tertentu sesuai dengan aspirasi daerah dengan menata daerah atau bagian dari daerah tersebut.

Otonomi khusus diberikan kepada daerah tertentu karena daerah tersebut mempunyai kelompok gerakan kemerdekaan yang ingin memisahkan diri dengan wilayah NKRI, melalui pendekatan damai agar tidak terus berkejolak.

Otonomi Khusus diberlakukan di Provinsi Papua mulai tahun 2002 berdasarkan UU Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Selanjutnya pemberlakuan otonomi khusus untuk Provinsi Papua Barat diberikan melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang. Dana otonomi khusus besarnya setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional, ditujukan minimal untuk pembiayaan pendidikan 30% (tiga puluh persen) dan kesehatan 15% (lima belas persen). Dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus ini juga dialokasikan dana tambahan infrastruktur di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Besaran dana tambahan infrastruktur ini disepakati antara Pemerintah dengan DPR.

Mulai tahun 2008 pemerintah mengalokasikan dana otonomi khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) sebagaimana diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dana otonomi khusus ini dialokasikan untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun. Dana otonomi khusus untuk Provinsi NAD ditujukan untuk membantu daerah terutama membiayai pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, kesehatan, dan sosial.

Berikut disajikan perbedaan dana otonomi khusus untuk Papua, Papua Barat, dan NAD:

Tabel 5.2. Perbedaan Dana Otonomi Khusus Papua, Papua Barat dan NAD

No.	Keterangan	Papua dan Papua Barat	NAD
1	Sumber Dana	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Bagi hasil pajak ✓ Bagi hasil SDA ✓ Perimbangan SDA minyak bumi 70% ✓ Perimbangan SDA gas 70% ✓ Dana otsus 2% plafon ✓ DAU nasional ✓ Dana tambahan otsus 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Bagi hasil pajak ✓ Bagi hasil yang bersumber dari hidrokarbon dan SDA lain: <ul style="list-style-type: none"> - dari kehutanan 80% - dari perikanan 80% - dari pertambangan umum 80% - dari pertambangan panas bumi 80% - dari pertambangan minyak 15% - dari pertambangan gas bumi 30% ✓ DAU dan DAK ✓ Tambahan dana bagi hasil minyak dan gas bumi: <ul style="list-style-type: none"> - dari pertambangan minyak 55% - dari pertambangan gas bumi 40% - alokasi dana otsus setara 2% plafon DAU nasional di tahun ke 1-15 dan 1% plafon DAU nasional di tahun ke 16-20
2	Besaran dana otsus	2% dari plafon DAU nasional	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tahun ke 1-15, 2% dari plafon DAU nasional ✓ Tahun ke 16-20, 1% dari plafon DAU nasional
3	Penggunaan dana otsus	Pendidikan 30% Kesehatan 15%	Mendanai pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial dan kesehatan
4	Pembagian dana otsus	Papua: 60% kabupaten/kota dan 40% provinsi	60% kabupaten/ kota, 40% provinsi (pengalokasian berdasarkan

No.	Keterangan	Papua dan Papua Barat	NAD
		Papua Barat: 70% kabupaten/ kota, dan 30% provinsi	pergub)

Sumber: UU No. 35 Tahun 2008; UU No. 11 Tahun 2006

Dalam implementasi otonomi khusus di Papua dan Papua Barat terdapat beberapa kegagalan secara menyeluruh atas berbagai persoalan termasuk masalah Tanah di Papua. Tim Kajian Papua LIPI melalui *Papua Road Map*, mendeskripsikan 4 (empat) isu sebagai akar masalah Papua dan rekomendasi penyelesaiannya.

- ✓ Pertama, masalah marjinalisasi dan diskriminasi terhadap orang asli Papua akibat pembangunan ekonomi, konflik politik dan deimigrasi massal ke Papua sejak tahun 1970.

Untuk menjawab masalah ini, diperlukan adanya kebijakan afirmatif relogvisi untuk pemberdayaan orang Asli Papua.

- ✓ Kedua, kegagalan pembangunan terutama di bidang pendidikan, kesehatan dan pemberdayaan ekonomi rakyat.

Untuk itu diperlukan paradigma baru pembangunan yang berfokus pada perbaikan pelayanan publik demi kesejahteraan orang asli Papua.

- ✓ Ketiga, adalah adanya kontradiksi sejarah dan konstruksi identitas politik antara Papua dan Jakarta.

Masalah ini hanya bisa diselesaikan melalui dialog seperti yang sudah dilakukan untuk penyelesaian konflik Aceh.

- ✓ Keempat, adanya pertanggungjawaban atas kekerasan negara di masa lalu terhadap warga negara Indonesia di Papua.

Tim LIPI menyimpulkan bahwa keempat isu dan agenda tersebut dapat dirancang sebagai strategi kebijakan yang saling terkait untuk penyelesaian konflik Papua dalam jangka panjang secara menyeluruh.

Dana Penyesuaian

Dana penyesuaian adalah dana yang dialokasikan untuk membantu daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan tertentu Pemerintah dan DPR, yang disesuaikan dengan peraturan perundangan. Ruang lingkup dana penyesuaian yaitu:

1. Tunjangan Profesi Guru (TPG) PNSD, diberikan kepada guru-guru PNSD yang sudah mempunyai sertifikat pendidik sebesar 1 (satu) kali gaji pokok.
2. Dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD, diberikan kepada guru-guru PNSD yang belum memiliki sertifikat pendidik.
3. Bantuan Operasional Sekolah (BOS), terutama digunakan 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.
4. Dana Insentif Daerah (DID), untuk melaksanakan fungsi pendidikan dengan mempertimbangkan kriteria daerah berprestasi yang telah memenuhi kriteria utama dan kriteria kinerja.
5. Dana Proyek Pemerintah Daerah dan Desentralisasi (P2D2), merupakan dana yang digunakan dalam rangka memperkuat transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan DAK khususnya bidang infrastruktur, yang bersumber dari pinjaman program.

Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)

Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah dana yang dialokasikan untuk penyelenggaraan urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dialokasikan berdasarkan kesepakatan antara Pemerintah dan Badan Anggaran DPR, mulai Tahun Anggaran 2013. Dana Keistimewaan DIY merupakan bagian dari Dana Transfer Lainnya (seperti halnya Dana Otonomi Khusus dan Dana Penyesuaian). Dana Keistimewaan DIY diperuntukkan bagi Pemerintah DIY melalui mekanisme Transfer ke Daerah.

Kewenangan keistimewaan adalah kewenangan tambahan tertentu yang dimiliki DIY. Kewenangan Keistimewaan DIY dituangkan dalam Peraturan

Daerah Istimewa (Perdais) dan dilaksanakan berdasarkan asas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, kebhinnekatunggalikaan, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal. Kewenangan dalam urusan keistimewaan yang dimaksud meliputi:

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur,
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah D.I. Yogyakarta,
3. Kebudayaan,
4. Pertanahan,
5. Tata ruang.

Dana Keistimewaan diajukan oleh Pemerintah DIY untuk dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah. Pemerintah DIY wajib menyampaikan rencana kebutuhan anggaran yang dituangkan dalam rencana program dan kegiatan tahunan serta 5 (lima) tahunan. Pembahasan teknis program dan kegiatan yang didanai oleh Dana Keistimewaan DIY dilakukan antara Pemerintah DIY bersama dengan kementerian/lembaga pemerintah non kementerian yang berkaitan dengan Keistimewaan DIY dan difasilitasi oleh Kementerian Dalam Negeri. Hasil pembahasan teknis disampaikan kepada Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas untuk dianggarkan dalam APBN.

DANA DESA

Dana Desa adalah dana yang diperuntukkan bagi Desa dan Desa Adat, bersumber dari APBN, ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat dan kemasyarakatan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa Pemerintah mengalokasikan Dana Desa yang merupakan pendapatan desa yang bersumber dari APBN. Alokasi anggaran Dana Desa bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan. Besaran alokasi anggaran yang peruntukannya langsung ke Desa ditentukan 10% (sepuluh perseratus) dari dan di luar dana Transfer Daerah secara bertahap.

PEMBIAYAAN ANGGARAN

Penggunaan kebijakan anggaran surplus/defisit memunculkan adanya selisih antara penerimaan dan pengeluaran negara. Kebijakan surplus/defisit anggaran ini diambil untuk menjaga kesinambungan pertumbuhan ekonomi, terutama pada saat anggaran defisit, yakni dengan memberi stimulus fiskal melalui pembiayaan anggaran. Pembiayaan anggaran mencakup definisi berikut:

- penerimaan yang perlu dibayarkan kembali,
- penerimaan kembali atas pengeluaran tahun-tahun anggaran sebelumnya,
- pengeluaran kembali atas penerimaan tahun-tahun sebelumnya,
- penggunaan saldo anggaran lebih, dan/atau
- pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Selain untuk penutup defisit, pembiayaan juga ditujukan untuk memenuhi kewajiban pemerintah pada sektor utang, seperti: membayar utang yang sudah jatuh tempo cicilan pokok atas utang, maupun pembelian kembali surat berharga yang diterbitkan oleh pemerintah. Fungsi lainnya adalah untuk menutup pengeluaran pembiayaan seperti investasi yang dilakukan oleh pemerintah, penyertaan modal negara, mendanai dana bergulir, serta pinjaman kepada BUMN/D atau pemerintah daerah.

Kebijakan anggaran secara tegas diatur dalam undang-undang keuangan negara (UUKN), termasuk mengenai kebijakan defisit anggaran. UUKN menyebutkan bahwa defisit anggaran yang dapat diambil maksimal adalah 3% dari total PDB pada tahun yang sama. Defisit anggaran tersebut merupakan kumulatif jumlah defisit APBN dan APBD. Bila kumulatif defisit ditetapkan sebesar 3% dari total PDB, maka maksimal pembiayaan yang dapat diambil oleh pemerintah dibatasi maksimal 60% dari PDB, untuk selanjutnya, pemerintah menetapkan pembiayaan secara dinamis. Apabila perhitungan anggaran diperkirakan defisit, maka pemerintah menentukan sumber pembiayaan yang akan digunakan untuk menutupi defisit tersebut. Sebaliknya, apabila perhitungan anggaran diperkirakan surplus, maka penggunaannya harus diusulkan kepada DPR.

Defisit Anggaran

Secara garis besar APBN menerapkan konsep akuntansi umum dimana penyusunan pengeluaran diusahakan seimbang dengan penerimaannya. Artinya pada suatu masa anggaran, penerimaan yang diproyeksikan akan diterima sama besarnya dengan proyeksi pengeluaran yang akan dilakukan. Munculnya istilah surplus/defisit APBN merujuk pada keseimbangan umum yang ada dalam postur APBN. Dalam format *I-Account*, anggaran penerimaan negara diletakkan di bagian atas, disusul anggaran belanja negara. Selisih antara keduanya dinamakan keseimbangan primer. Selanjutnya, diakumulasi dengan belanja pemerintah untuk membayar bunga pinjaman akan diperoleh angka keseimbangan baru yang dinamakan keseimbangan umum atau surplus/defisit anggaran. Defisit inilah yang kemudian akan ditutup dengan pembiayaan sehingga angka akhirnya tetap menunjukkan keseimbangan.

Barro (1988) menyebutkan beberapa hal yang dapat menyebabkan munculnya defisit anggaran:

1. Percepatan pertumbuhan ekonomi.

Percepatan pembangunan membutuhkan dana dan investasi yang besar. Apabila dana yang tersedia dari dalam negeri tidak mampu menutup besarnya dana yang dibutuhkan, pemerintah dapat menggunakan opsi pembiayaan dari luar negeri, dengan berbagai pertimbangan. Salah satu hal yang menjadi pertimbangan adalah menghindari pembebanannya kepada rakyat Indonesia melalui pajak.

2. Pemerataan pendapatan masyarakat.

Indonesia dengan wilayah yang luas dan kondisi geografis yang berbeda antar daerah sangat memungkinkan terjadinya perbedaan pendapatan antar daerah. Sehingga biaya yang timbul dalam rangka pemerataan pendapatan masyarakat dapat menyebabkan anggaran menjadi defisit. Namun hal ini tetap harus diutamakan karena kesenjangan ekonomi termasuk isu yang harus ditanggapi pemerintah.

3. Melemahnya nilai tukar.

Bilamana negara memiliki jumlah utang luar negeri yang cukup besar maka nilai tukar memiliki pengaruh yang signifikan terhadap anggaran pengeluaran.

Melemahnya nilai tukar terhadap mata uang asing mengakibatkan nominal utang dan bunga utang menjadi lebih tinggi. Sebagai contoh pada saat krisis moneter tahun 1997/1998, melemahnya rupiah dari kisaran Rp2.500,00/US\$ menjadi Rp15.000,00/US\$ berpengaruh besar terhadap jumlah utang dan APBN pada saat itu, karena cicilan pokok maupun bunga utang luar negeri dibayar menggunakan mata uang asing.

4. Pengeluaran akibat krisis ekonomi.

Tahun 1998/1999 merupakan tahun anggaran terburuk bagi pemerintah Indonesia, karena krisis ekonomi yang sangat parah. Pemerintah terpaksa melikuidasi 16 bank yang dinyatakan bermasalah serta mengawasi 40 bank lainnya, yang selanjutnya memicu terjadinya penarikan dana secara besar-besaran dari bank karena menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap jasa perbankan. Banyak bank yang akhirnya mengalami masalah sehingga membutuhkan bantuan likuiditas. Hal inilah yang melatarbelakangi pemerintah mendanai Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dengan sumber dari utang kepada IMF, karena APBN tidak mencukupi.

Dampak krisis terhadap defisit anggaran juga dapat dilihat dari banyaknya jumlah pengangguran karena perekonomian yang melemah. Hal ini mendorong pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan fiskal maupun kebijakan moneter sebagai upaya mengembalikan kondisi perekonomian, yang tentu saja berpengaruh terhadap APBN.

5. Realisasi yang tidak sesuai dengan rencana.

Jumlah penerimaan yang tidak sesuai dengan target dapat menimbulkan atau memperlebar defisit anggaran. Pemotongan beberapa jenis belanja, dengan berbagai pertimbangan, mungkin dapat digunakan sebagai salah satu cara untuk mengurangi defisit. Namun belanja yang digunakan untuk proyek pembangunan yang merupakan prioritas akan tetap diutamakan, meski harus ditutup melalui mekanisme pembiayaan anggaran, belanja prioritas ini tetap akan diusahakan keberlanjutannya.

6. Pengeluaran sebagai akibat inflasi

APBN disusun menggunakan standar harga yang telah ditetapkan sebelumnya dan telah mempertimbangkan inflasi sebagai salah satu asumsi dasar. Namun

apabila besaran angka inflasi secara riil lebih tinggi dari asumsi yang digunakan, dapat menyebabkan penurunan kuantitas maupun kualitas. Untuk tetap memenuhi target yang telah ditetapkan, mendorong dilakukannya revisi anggaran. Hal demikian akan berimbas pada naiknya jumlah belanja pemerintah yang dapat mengakibatkan terjadinya defisit anggaran.

Pada tahun 2018 realisasi pendapatan negara mencapai Rp1.942,3 triliun atau naik sebesar 16,6% lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan pada tahun 2017 yang mencapai 7,1%. penerimaan pajak sepanjang tahun 2018 mencapai Rp1.315,9 triliun, atau naik 14,3% (15,5% di luar *Tax Amnesty*). Capaian pertumbuhan ini merupakan yang tertinggi dalam kurun waktu tujuh tahun terakhir. Selain didukung oleh meningkatnya aktivitas ekonomi yang bersumber dari kegiatan konsumsi dan perdagangan internasional, realisasi penerimaan pajak ini didukung oleh keberhasilan berbagai program yang mendukung optimalisasi pemungutan pajak seperti meningkatnya basis pajak setelah amnesti pajak, meningkatnya kepatuhan wajib pajak, serta intensifikasi pajak. PNPB selama tahun 2018 mencapai Rp407,1 triliun (147,8%), atau naik sebesar 30,8%. Pertumbuhan ini jauh lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan tahun 2017 yang mencapai 18,8%. Hal ini didukung oleh kenaikan harga komoditas minyak mentah dan batubara, perbaikan layanan K/L dan BLU, serta perbaikan kinerja BUMN.

Selama tahun 2018 realisasi belanja negara mencapai Rp2.202,2 triliun atau 99,2%, yang merupakan penyerapan tertinggi selama jagka waktu lima tahun terakhir. Penyerapan belanja K/L mencapai Rp836,2 triliun (98,7%) merupakan penyerapan terbesar dalam periode 2014-2018. Penyerapan yang optimal ini didukung oleh peningkatan kualitas perencanaan penganggaran, lebih fokusnya pelaksanaan program dan kegiatan sebagai akibat tidak adanya perubahan APBN, serta dukungan tambahan belanja untuk kegiatan penting seperti penyelenggaraan Asian Games dan Asian Para Games, penanggulangan bencana, penambahan alokasi Program Keluarga Harapan (PKH) serta penguatan reformasi birokrasi. Keputusan pemerintah untuk tidak mengajukan perubahan UU APBN 2018, yang merupakan pertama kalinya dalam 15 tahun terakhir, terbukti sangat efektif

mendorong seluruh K/L fokus menjalankan rencana anggaran secara penuh pada tahun 2018. Sementara itu, Transfer ke Daerah dan Dana Desa terealisasi sebesar Rp757,8 triliun (98,9%) meningkat 96,8% dibandingkan realisasi tahun sebelumnya. Penyerapan ini antara lain didukung oleh perbaikan mekanisme penyaluran yang dilakukan berdasarkan kinerja penyerapan dan capaian output.

Rasio defisit terhadap PDB pada tahun 2018 berhasil ditekan pada level 1,76%, jauh lebih rendah 2,19% dibandingkan target yang ditetapkan dalam APBN. Hal ini merupakan yang terkecil sejak tahun 2012. Keseimbangan primer dapat ditekan mendekati nol, yaitu negatif Rp1,8 triliun, jauh lebih rendah dibandingkan tahun 2017 yang mencapai negatif Rp124,4 triliun. Keseimbangan primer negatif Rp1,8 triliun ini merupakan yang terendah sejak tahun 2012. Perbaikan tingkat defisit serta keseimbangan primer ini tidak terlepas dari membaiknya kinerja pendapatan negara sepanjang tahun 2018. Dengan terkendalnya tingkat defisit pada tahun 2018 sejalan dengan tren penurunan pertumbuhan pembiayaan anggaran dari 29,8% tahun 2015 menjadi negatif 18,1% tahun 2018. Penurunan ini menunjukkan kemandirian fiskal APBN yang semakin meningkat di tahun 2018. Demikian pula dengan realisasi pembiayaan utang, yang lebih rendah dibandingkan target yang ditetapkan. Realisasi pembiayaan utang mencapai Rp366,7 triliun atau hanya 91,8% target APBN. Hal ini sejalan dengan penurunan tren pertumbuhan realisasi SBN neto dari 36,9% tahun 2015 menjadi negatif 18,9% tahun 2018. Realisasi ini turut mendukung upaya pemerintah untuk menjaga rasio utang pada level yang aman dan terkendali. Berikut disajikan gambaran APBN 2018:

Tabel 5.3. APBN 2018

URAIAN	2017			2018		
	APBNP	Realisasi s.d. 31 Desember	% thd APBNP	APBN	Realisasi s.d. 31 Desember	% thd APBN
A. PENDAPATAN NEGARA	1.736.060,1	1.666.375,9	95,99%	1.894.720,4	1.942.342,0	102,51%
I. PENDAPATAN DALAM NEGERI	1.732.952,0	1.654.746,1	95,49%	1.893.523,5	1.928.442,0	101,84%
1. PENERIMAAN PERPAJAKAN	1.472.709,9	1.343.529,8	91,23%	1.618.095,5	1.521.381,1	94,02%
2. PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK	260.242,1	311.216,3	119,59%	275.428,0	407.060,9	147,79%
II. HIBAH	3.108,1	11.629,8	374,17%	1.196,9	13.900,0	1161,37%
B. BELANJA NEGARA	2.133.295,9	2.007.351,8	94,10%	2.220.657,0	2.202.238,9	99,17%
I. BELANJA PEMERINTAH PUSAT	1.366.956,6	1.265.359,4	92,57%	1.454.494,4	1.444.445,9	99,31%
1. Belanja K/L	798.585,3	765.134,0	95,81%	847.435,2	836.215,3	98,68%
2. Belanja Non/L	568.371,3	500.225,4	88,01%	607.059,2	608.230,6	100,19%
II. TRANSFER KE DAERAH DAN DANA DESA	766.339,3	741.992,4	96,82%	766.162,6	757.782,9	98,91%
1. Transfer ke Daerah	706.339,3	682.225,8	96,59%	706.162,6	697.933,5	98,83%
2. Dana Desa	60.000,0	59.766,6	99,61%	60.000,0	59.869,4	99,77%
C. KESEIMBANGAN PRIMER	(178.039,4)	(124.407,9)	69,88%	(87.329,5)	(1.801,6)	2,06%
D. SURPLUS/(DEFISIT) ANGGARAN (A-B)	(397.235,8)	(340.975,9)		(325.936,6)	(259.895,9)	
% Surplus / (Defisit) Anggaran thd PDB	(2,92)	(2,51)		(2,19)	(1,76)	
E. PEMBIAYAAN ANGGARAN (II-III-IV+V)	397.235,8	306.623,8	92,29%	325.936,6	300.360,9	92,15%
I. PEMBIAYAAN UTANG	461.343,6	429.076,6	93,01%	399.219,4	366.663,0	91,84%
II. PEMBIAYAAN INVESTASI	(59.733,8)	(59.754,1)	100,03%	(65.654,3)	(61.113,8)	93,08%
III. PEMBERIAN PINJAMAN	(8.668,7)	(2.052,4)	55,94%	(6.890,1)	(4.250,0)	63,53%
IV. KEWAJIBAN PENJAMINAN	(1.005,4)	(1.005,4)	100,00%	(1.121,3)	(1.121,3)	100,00%
V. PEMBIAYAAN LAINNYA	300,0	359,1	119,70%	183,0	183,0	100,00%
KELEBIHAN / (KEKURANGAN) PEMBIAYAAN ANGGARAN	-	25.647,9		-	40.465,0	

Sumber: Website Kemenkeu <https://www.kemenkeu.go.id/media/11668/apbn-kita-januari-2019.pdf>

Dalam rentang waktu 2012-2017, realisasi defisit APBN cenderung meningkat, dari 1,9% pada tahun 2012 menjadi 2,8% pada tahun 2015, dan turun menjadi 2,4% pada tahun 2017. Hal ini berdampak pada meningkatnya kebutuhan akan pembiayaan anggaran, yang perlu dicarikan sumbernya. Perkembangan dan proyeksi anggaran dan defisit anggaran dapat dilihat pada grafik berikut ini.



Gambar 5.2. Grafik Perkembangan Defisit Anggaran Indonesia

Sumber: Koran Jakarta, 3 April 2020

Pencapaian-pencapaian di tahun 2018 tersebut diharapkan menjadi modal penting dalam menyongsong tahun 2019 yang diperkirakan masih akan diliputi berbagai tantangan karena ketidakpastian perekonomian global. Berbagai tantangan pada tahun 2019 antara lain muncul dari adanya normalisasi kebijakan moneter dan kebijakan fiskal Amerika Serikat, perang dagang Amerika Serikat dengan Tiongkok, ketidakpastian skenario *Brexit*, serta ketegangan geopolitik di beberapa kawasan. Dalam *World Economic Outlook* (WEO) yang dirilis bulan Oktober 2018, IMF telah menurunkan proyeksi pertumbuhan ekonomi global dari sebelumnya 3,9% menjadi 3,7%, dan menurunkan tingkat perdagangan dunia dari 4,55% menjadi 4,0%.

Klasifikasi Pembiayaan Anggaran

Klasifikasi pembiayaan anggaran dapat dirinci sebagai berikut:

1. Menurut sumbernya:

Klasifikasi ini berdasarkan GFS Manual yang diterbitkan pada tahun 2001:

a. Pembiayaan dalam negeri dapat bersumber dari:

- Sektor perbankan, pembiayaan dapat diperoleh dari penggunaan Sisa Anggaran Lebih (SAL), penerimaan atas cicilan penerusan pinjaman (*Subsidiary Loan Agreement*), Rekening Dana Investasi, dan rekening pemerintah lainnya.
- Sektor non perbankan, pembiayaan diperoleh dari privatisasi BUMN, Hasil Pengelolaan Aset (HPA), penerbitan SBN maupun SPN, penarikan kembali pinjaman dalam negeri, dana investasi pemerintah dan dana Penyertaan Modal Negara (PMN), serta dana untuk pengembangan pendidikan nasional.

b. Pembiayaan dari luar negeri, dapat berasal dari penarikan atas pinjaman yang diberikan ke luar negeri, penerusan pinjaman, dan pembayaran cicilan pokok utang luar negeri.

2. Menurut jenisnya:

a. Pembiayaan yang berasal dari utang, meliputi: Surat Berharga Negara (neto), pinjaman dalam negeri (neto), serta pembiayaan yang berasal dari luar negeri (neto).

- b. Pembiayaan dari dana non utang, berasal dari sektor perbankan dalam negeri seperti: penerimaan cicilan atas pengembalian *Subsidiary Loan Agreement* (SLA) atau Rekening Dana Investasi (RDI), SAL, Rekening Kas Umum Negara (RKUN), rekening cadangan reboisasi, rekening pembangunan hutan, dan rekening Pemerintah lainnya.
3. Menurut jenis arus kasnya:
- a. Dari sisi *inflow* atau penerimaan, pembiayaan dibagi menjadi:
- penerimaan pembiayaan nonutang, seperti: penerimaan cicilan pengembalian SLA (RDI), SAL, Rekening Kas Umum Negara (RKUN), Rekening Pembangunan Hutan (RPH), rekening cadangan reboisasi, rekening Pemerintah lainnya, privatisasi, serta HPA.
 - penerimaan pembiayaan utang, seperti: SBN (neto), penarikan pinjaman luar negeri (bruto), dan pinjaman dalam negeri (neto).
- b. Dari sisi *outflow* pengeluaran, pembiayaan juga terbagi menjadi:
- pengeluaran pembiayaan nonutang, seperti: dana investasi Pemerintah dan PMN, dana untuk pengembangan pendidikan nasional, pemberian pinjaman kepada PT. PLN, serta kewajiban penjaminan.
 - pengeluaran pembiayaan utang, seperti: penerusan pinjaman (SLA) dan pembayaran atas cicilan pokok utang luar negeri.

Pembiayaan Utang

Pembiayaan utang mempunyai peranan yang penting dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan negara. Instrumen pembiayaan utang terdiri atas surat berharga Negara (SBN), pinjaman luar negeri, dan pinjaman dalam negeri. Adapun Dasar hukum pembiayaan utang adalah:

- Undang-undang No. 24 tahun 2002 tentang Surat Utang Negara,
- Undang-undang No. 19 tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara,
- Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah.

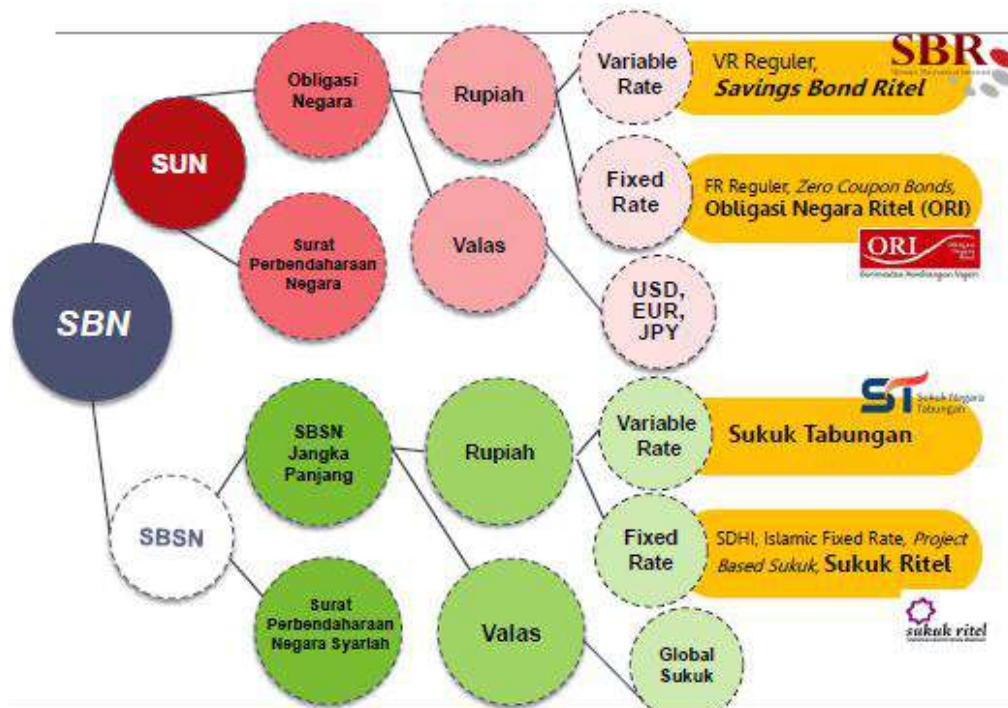
Surat Berharga Negara (SBN)

Undang-undang No 24 tahun 2002 menyebutkan bahwa Surat Berharga Negara (SBN) adalah surat berharga berwujud surat pengakuan utang, dalam mata uang rupiah ataupun valuta asing, yang pembayaran bunga dan pokoknya dijamin

oleh Negara Republik Indonesia sesuai masa berlakunya. Tujuan diterbitkannya SBN adalah:

1. Membiayai defisit APBN,
2. Menutupi kekurangan kas jangka pendek karena ketidaksesuaian penerimaan dan pengeluaran Rekening Kas Negara,
3. Mengelola portofolio utang negara.

Berikut disajikan gambaran mengenai skema SBN:



Gambar 5.3. Skema Instrumen SBN

Sumber: Direktorat Surat Utang Negara Dirjen Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kemenkeu

Secara umum, bentuk SBN dibedakan sebagai berikut:

1. Berdasarkan sistem:
 - a. Konvensional (SUN), tidak memerlukan *underlying asset* dan fatwa/opini syariah serta bebas digunakan untuk apa saja.
 - b. Syariah (SBSN), memiliki *underlying asset* yang digunakan sebagai dasar penerbitan. Memerlukan fat'wa/opini syariah untuk menjamin kesesuaian dengan prinsip syariah.

2. Berdasarkan jangka waktu jatuh tempo:
 - a. SBN jangka pendek, berjangka waktu sampai dengan 12 bulan dengan pembayaran bunga secara diskonto.
 - b. SBN jangka panjang, berjangka waktu lebih dari 12 bulan.
3. SBN yang memiliki warkat atau yang tidak memiliki warkat (*scriptless*):
Warkat adalah dokumen perbankan yang menggambarkan dana yang belum diterima. SUN yang beredar saat ini diterbitkan dalam bentuk tanpa warkat.
4. Berdasarkan jenis suku bunga (*coupon*):
 - a. *Zero coupon (ZC)*, yakni Obligasi negara yang tidak memiliki jadwal pembayaran kupon. Obligasi ini dijual dengan harga diskon dan pokoknya dilunasi saat jatuh tempo.
 - b. *Fixed Rate Bonds*, yakni Obligasi yang memiliki tingkat bunga tetap setiap periode dan jadwal pembayaran kupon yang periodik.
 - c. *Variable Rate*, yakni Obligasi yang memiliki tingkat suku bunga mengambang sesuai suatu acuan tertentu (tingkat bunga SBI) dan pembayaran kupon dilakukan periodik.
5. SBN yang dapat diperdagangkan dan yang tidak dapat diperdagangkan
 - a. SBN yang dapat diperdagangkan adalah SBN yang memiliki portofolio investasi tertentu atau aset berwujud (SPN, SPNS, ORI, dan PBS)
 - b. SBN yang tidak dapat diperdagangkan merupakan SBN yang mewakili piutang (Obligasi rekap/Surat Utang dan Sukuk Dana Haji Indonesia)

Instrumen SBN berdasarkan sistem terdiri atas:

1. Surat Utang Negara (SUN)

SUN merupakan surat berharga berupa surat pengakuan utang dalam mata uang rupiah maupun valuta asing yang pembayaran bunga dan pokoknya dijamin oleh negara Republik Indonesia. Jenis-jenis Surat Utang Negara meliputi:

a. Obligasi Negara (ON).

ON merupakan Surat Utang Negara yang memiliki waktu lebih dari 12 bulan dengan kupon maupun dengan pembayaran bunga secara diskonto. Obligasi negara dikelompokkan ke dalam dua denominasi yaitu:

1) ON Valas: Obligasi negara yang diterbitkan dalam valuta asing

2) ON Rupiah: Obligasi negara dalam mata uang rupiah.

ON Rupiah dibedakan menjadi dua:

a) ON Dengan Kupon

- ✓ *Variable Rate* (VR): ON rupiah yang diterbitkan dengan bunga mengambang dengan referensi tingkat suku bunga SBI 3 bulan yang dibayarkan setiap tiga bulan.
- ✓ *Fixed Rate* (FR): ON dengan tingkat bunga tetap, terdiri dari:
 - *Fixed Rate Regular* (FR Reg): ON rupiah yang diterbitkan dengan tingkat suku bunga tetap, yang dibayarkan setiap enam bulan.
 - Obligasi Negara Ritel (ORI): ON yang diterbitkan dengan tingkat bunga tetap yang pembayaran kuponnya dilaksanakan setiap bulan. Penjualan ORI di pasar perdana hanya diperuntukkan kepada investor individu.

b) ON Tanpa Kupon

Zero Coupon Bond (ZCB): ON yang pembayaran kuponnya secara diskonto. Investor memperoleh keuntungan dari selisih harga beli (*at discount*) dengan nilai nominal saat jatuh tempo, atau saat dijual sebelum jatuh tempo.

b. Surat Perbendaharaan Negara (SPN)

SPN merupakan surat utang negara yang memiliki jangka waktu pembayaran sampai 12 bulan dan pembayaran bunga dilakukan dengan cara diskonto.

Kebijakan penerbitan SBN yang dilaksanakan pemerintah:

1. Mengutamakan mengeluarkan Surat Berharga Negara rupiah di pasar dalam negeri.
2. *Front Loading Strategy* (memanfaatkan windows investasi di awal tahun untuk mendukung *market confidence*).
3. Penerbitan SBN valuta asing bersifat komplementer terhadap SBN Rupiah.
4. Pengelolaan SBN dalam Asset Liability Management (ALM).

5. Menjaga stabilitas SBN dengan menerapkan *Crisis Management Protocol* (CMP) dan *Bond Stabilization Framework* (BSF) serta mendukung penumbuhan CMP Nasional.
6. Pengelolaan Kewajiban secara menyeluruh dengan pertimbangan aspek biaya dan risiko

Langkah-langkah yang ditetapkan pemerintah dalam rangka pengelolaan SBN adalah sebagai berikut:

- a. Pengembangan pasar perdana SBN, dengan optimalisasi penerbitan di pasar domestik termasuk optimalisasi pelaksanaan lelang, metode penerbitan, penyederhanaan seri-seri SBN dan prioritas pada seri acuan (*benchmark*), peningkatan transparansi jadwal dan target lelang penerbitan termasuk koordinasi dengan Bank Indonesia dan instansi terkait.
- b. Pengembangan pasar sekunder SBN, dengan optimalisasi peran dan kapasitas dealer utama (*primary dealers*), peningkatan likuiditas melalui pengembangan produk *government bonds futures* (GBF) dan pelaksanaan penukaran (*debt switch*) dan pembelian kembali (*buyback*), serta penyempurnaan *electronic trading platform* (ETP).
- c. Pengembangan instrumen melalui penyempurnaan fitur, penyediaan landasan hukum dan syariah, pengembangan struktur SBSN dan dasar penerbitan (*underlying asset*).
- d. Memprioritaskan penerbitan SBN valas dalam mata uang kuat (*hard currency*) secara terukur dan sebagai pelengkap untuk menghindari *crowding out* di pasar domestik, mengendalikan biaya dan risiko utang, serta mendukung penyediaan acuan (*benchmark*) bagi sektor korporasi/swasta. Penerbitan SBN valas di luar mata uang kuat dapat dilakukan sepanjang telah diperhitungkan risiko dan biaya portofolio utang.
- e. Mendorong penerbitan SBSN yang ditujukan untuk pembiayaan kegiatan/proyek dalam rangka mendukung percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.
- f. Memperkuat kerangka stabilisasi obligasi (*bond stabilization framework/BSF*) melalui peninjauan kembali (*review*) cakupan dan mekanisme operasionalnya, serta memperluas partisipan BSF.

- g. Meningkatkan fungsi hubungan investor dan kelembagaan sekaligus mendorong perluasan basis investor, utamanya investor domestik, melalui peningkatan kapasitas unit hubungan investor dan kelembagaan, peningkatan kualitas strategi komunikasi dengan investor dan kelembagaan, serta penyusunan basis data target investor.

2. Surat Berharga Syariah Negara (SBSN)

SBSN memiliki jangka jatuh tempo satu tahun (jangka pendek) atau sampai lebih dari satu tahun (jangka panjang). Imbal hasil ditetapkan sesuai kesepakatan awal bersifat tetap (*fixed*); atau mengambang. SBSN dapat diterbitkan dengan dasar rupiah ataupun mata uang asing. Menurut jenis akadnya, SBSN dibedakan sebagai berikut:

a. *Ijarah*

SBSN yang diterbitkan berdasarkan perjanjian/akad *ijarah* dimana satu pihak atau melalui wakilnya menjual atau menyewakan hak manfaat atas suatu aset kepada pihak lain berdasarkan harga dan periode yang telah disepakati.

b. *Mudharabah*

SBSN yang diterbitkan berdasarkan perjanjian/akad *mudharabah* dimana suatu pihak menyediakan modal (*rab al-maal*) dan pihak lain menyediakan tenaga dan keahlian (*mudharib*), keuntungan dari kerja sama tersebut dibagi berdasarkan perbandingan yang telah disetujui. Kerugian yang timbul akan ditanggung sepenuhnya oleh pihak yang menjadi penyedia modal.

c. *Musyarakah*

SBSN yang diterbitkan berdasarkan perjanjian/akad *musyarakah* dimana dua pihak atau lebih bekerja sama menggabungkan modal untuk membangun proyek baru, mengembangkan proyek yang telah ada, atau membiayai usaha. Keuntungan maupun kerugian yang timbul ditanggung bersama sesuai dengan persentase partisipasi modal masing-masing pihak.

d. *Istisna'*

SBSN yang diterbitkan berdasarkan perjanjian/akad *istisna'* dimana para pihak menyepakati jual beli dalam rangka pembiayaan suatu barang.

Adapun harga, waktu penyerahan, dan spesifikasi barang/proyek ditentukan terlebih dahulu.

Pinjaman Dalam Negeri

Pinjaman dalam negeri adalah pinjaman pemerintah yang diperoleh dari pemberi pinjaman dalam negeri dan harus dibayar sesuai masa berlakunya dan sesuai ketentuan. PP Nomor 54 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan dan Penerusan Pinjaman menyebutkan pinjaman dalam negeri lebih berfokus untuk membiayai kegiatan K/L, pemda, BUMN, atau BUMD. Hal ini bertujuan untuk kegiatan investasi, percepatan pembangunan infrastruktur, dan pemberdayaan industri dalam negeri.

Pinjaman Luar Negeri

Pinjaman luar negeri adalah pinjaman pemerintah yang diperoleh dari kreditur luar negeri yang tidak berbentuk surat berharga negara serta terikat oleh suatu perjanjian pinjaman dengan persyaratan-persyaratan tertentu dan harus dibayar kembali. Prinsip yang harus dipenuhi antara lain adalah transparansi, akuntabilitas, efisiensi, efektifitas, kehati-hatian, tidak disertai ikatan politik, dan tidak mengganggu stabilitas negara. Pinjaman luar negeri dapat berupa pinjaman tunai dan pinjaman kegiatan:

- ✓ Pinjaman tunai adalah pinjaman yang berbentuk rupiah maupun devisa yang digunakan untuk menutup defisit APBN, dan sebagai salah satu bentuk pengelolaan portofolio utang.

Contoh pinjaman tunai: *standby loan*, pinjaman program, pembiayaan kontinjensi pembiayaan likuiditas jangka pendek, dan pembiayaan untuk permodalan.

- ✓ Pinjaman kegiatan adalah pembiayaan yang ditujukan untuk kegiatan tertentu. Contoh pinjaman kegiatan: *credit line* dan pinjaman proyek.

Pemerintah memperoleh pinjaman luar negeri dari sumber-sumber berikut:

1. Kreditur multilateral, yaitu beberapa negara yang membentuk sebuah lembaga internasional dan memberikan pinjaman ke negara lainnya. Contoh: IDB, ADB, World Bank.

2. Kreditur bilateral, yaitu suatu lembaga atau pemerintah negara asing yang ditunjuk oleh suatu negara untuk bertindak memberikan pinjaman ke negara lain. Contoh: JICA, Pemerintah Jerman, Pemerintah Korea.
3. Kreditur swasta asing, adalah suatu lembaga keuangan asing maupun nasional yang berada dan beroperasi di luar negeri yang memberikan pinjaman tanpa jaminan lembaga Penjamin Kredit Ekspor.
4. Lembaga penjamin kreditur ekspor, adalah lembaga yang ditunjuk oleh negara kreditur untuk meningkatkan ekspor negara yang bersangkutan ataupun penggunaan dari dana tersebut sebagian besar untuk membeli produk negara yang bersangkutan. Contoh: BNP Paribas.

Pemerintah membuat kebijakan terkait pinjaman luar negeri seperti: prioritas penggunaan pinjaman luar negeri ditujukan untuk membiayai infrastruktur dan energi dan penggunaannya harus selektif, melakukan pembatasan komitmen baru dengan tetap menjaga penarikan utang setiap tahunnya lebih kecil dari pada pembayaran kembalinya, dan mempersiapkan kegiatan K/L yang berkualitas dan efektif. Pinjaman luar negeri digunakan untuk:

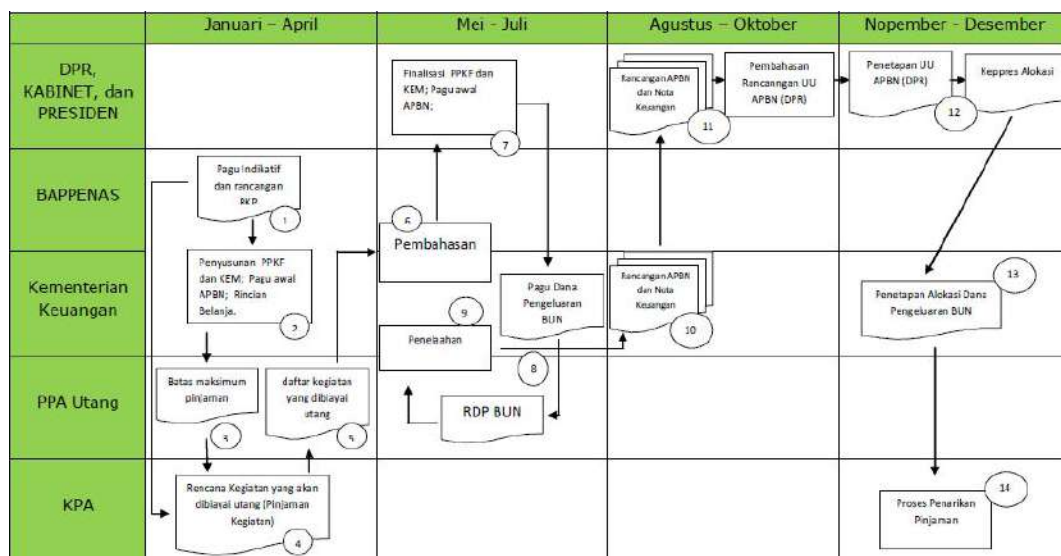
1. Menutup defisit anggaran
2. Pendanaan kegiatan yang menjadi prioritas nasional
3. Sebagai alat untuk mengelola portofolio utang
4. Mendanai pembangunan infrastruktur dan energi melalui mekanisme hibah maupun pinjaman yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah maupun BUMN.

Terkait pembangunan infrastruktur dan energi, penerusan pinjaman harus dilakukan menggunakan mekanisme hibah maupun pinjaman melalui pemerintah pusat karena BUMN dan Pemerintah Daerah dilarang melakukan kegiatan yang menimbulkan kewajiban berupa pinjaman dari pihak luar negeri. Hal-hal yang dapat dibiayai dengan dana yang berasal dari penerusan pinjaman luar negeri adalah untuk kegiatan investasi terkait pelayanan terhadap masyarakat, untuk meningkatkan penerimaan negara, untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur yang digunakan untuk pelayanan umum yang bukan merupakan penugasan khusus, dan untuk Pemerintah daerah dana ini digunakan guna peningkatan kualitas layanan publik dengan tidak berfokus pada pendapatan. Pihak yang paling besar menggunakan dana ini adalah Perusahaan Listrik Negara (PLN) yang

memperoleh penerusan pinjaman dari JICA dalam pembiayaan proyek-proyek ketahanan energi.

Mekanisme Penganggaran Pembiayaan Utang

Peraturan Menteri Keuangan No. 247/PMK.02/2012 perihal Tata Cara Perencanaan, Penetapan Alokasi, dan Pengesahan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Bendahara Umum Negara di dalamnya mengatur tentang penganggaran pembiayaan utang. Berikut disajikan alur kegiatan terkait penganggaran pembiayaan utang.



Gambar 5.4. Mekanisme Penganggaran Pembiayaan Utang

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 247/PMK.02/2012

1. Proses Perencanaan (Januari-April)

Pada tahap ini Kementerian Keuangan menyusun RKP bersama Bappenas, sebagai rancangan estimasi pembiayaan dan indikasi kebutuhan dana. Dokumen ini selanjutnya digunakan oleh Kementerian Keuangan untuk menyusun KEM, PPKF, pagu indikasi APBN, beserta rincian belanja yang dilakukan. PPA menetapkan batas maksimum utang serta dari mana utang akan diperoleh. Kemudian, dengan memperhatikan batasan-batasan yang telah dibuat, KPA membuat rancangan kegiatan yang akan didanai dari pinjaman, dan mengusulkan kepada DJPU.

2. Proses Penyusunan (Mei-Juli)

Pada proses ini Bappenas menilai daftar usulan kegiatan yang akan didanai dari pinjaman, selanjutnya menetapkan kegiatan-kegiatan yang merupakan prioritas nasional. DJA juga melakukan review atas kemampuan negara untuk melakukan pembayaran utang. Hasil dari proses ini digunakan untuk memantapkan KEM, PPKF, dan rincian belanja. PPA utang membuat Rencana Dana Pengeluaran Bendahara Umum Negara (RDP BUN) mengenai pengelolaan utang berdasarkan pagu dana pengeluaran BUN. DJA dan Bappenas kemudian menelaah RDP BUN pengelolaan utang apakah telah sesuai dengan anggaran dan RPJM.

3. Proses Pembahasan (Agustus-Desember)

Pada tahap ini disusun RAPBN dan Nota Keuangan. Kemudian dilakukan pembahasan bersama antara Pemerintah dan DPR terhadap postur RAPBN yang termasuk di dalamnya terdapat angka jumlah utang, cicilan dan bunga utangnya.

4. Proses Penetapan (November/Desember)

Pada tahap ini dilakukan pengesahan UU APBN serta Keppresnya sebagai dasar hukum pelaksanaan anggaran. Menteri Keuangan menetapkan alokasi dana pengeluaran BUN, dan KPA menyiapkan dokumen-dokumen yang diperlukan guna penarikan pinjaman.

Pembiayaan Non Utang

Penerimaan Cicilan Pengembalian Penerusan Pinjaman

Penerimaan ini berasal dari pengembalian pokok pinjaman pendanaan proyek pembangunan infrastruktur ataupun energi yang diteruskan kepada BUMN atau Pemerintah Daerah. Jumlah yang diterima Pemerintah dari BUMN dan Pemda untuk sumber pembiayaan ini tergantung pada ketentuan pembayaran serta kemungkinan adanya pembayaran yang dipercepat.

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA)/Saldo Anggaran Lebih (SAL)

SILPA adalah selisih antara jumlah pinjaman yang telah direalisasikan dengan defisit anggaran yang riil terjadi pada satu tahun anggaran. SILPA terakumulasi dari tahun sebelumnya dan tahun berjalan, setelah dilakukan

penutupan dan dikurangi atau ditambah dengan koreksi pembukuan (apabila ada). SILPA dan SAL terjadi akibat realisasi pendapatan lebih besar dari realisasi belanja negara, yang mengindikasikan adanya perbaikan kondisi ekonomi. Kurs rupiah yang semakin menguat juga dapat menyebabkan realisasi pembiayaan lebih tinggi dibandingkan dengan defisit yang terjadi.

SAL dapat digunakan untuk kebutuhan kas tanpa harus mengajukan ijin pada DPR dan tidak dialokasikan dalam APBN. Hal demikian tercantum dalam UU No 2 Tahun 2006 tentang Perhitungan Anggaran Negara tahun 2003. Namun untuk membiayai defisit anggaran tahun berikutnya, harus dengan persetujuan DPR dan harus dialokasikan di APBN/APBN-P seperti yang tercantum dalam Pasal 27 ayat 3d UU No. 17 Tahun 2003.

Hasil Pengelolaan Aset

Hasil Pengelolaan Aset adalah setiap Penerimaan tunai yang berasal dari restrukturisasi, kerjasama dengan pihak lain, penagihan piutang, penjualan, penyewaan, dividen, kupon/bunga dan atau penerimaan lain yang berasal dari Aset yang dikelola dari transaksi yang sudah selesai. Pada saat krisis moneter tahun 1998, pemerintah memberikan Bantuan Likuidasi Bank Indonesia kepada Perbankan. Selain itu pemerintah juga membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang bertugas menyetatkan perbankan nasional, menyelesaikan aset yang memiliki masalah, dan mengupayakan untuk dapat kembalinya uang Negara yang disalurkan melalui BLBI.

BPPN resmi dibubarkan oleh pemerintah pada tanggal 24 Februari 2004, dimana segala aset/kekayaan BPPN diserahkan kepada Menteri Keuangan dan menjadi milik negara untuk selanjutnya dijual dan hasilnya masuk dalam Pembiayaan Non utang di APBN.

Dana Investasi Pemerintah

Salah satu hal yang dilakukan pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum adalah meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Dalam hal ini pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang. Meningkatnya pertumbuhan ekonomi diharapkan menambah jumlah lapangan kerja serta kegiatan ekonomi yang semakin produktif. Agar manfaatnya dapat dirasakan oleh rakyat dan dapat

dipertanggungjawabkan kepada rakyat maka investasi pemerintah ini harus dikelola dengan baik.

Penyertaan Modal Negara

Penyertaan modal Negara (PMN) adalah kekayaan Negara yang berasal dari APBN atau cadangan perusahaan/sumber lainnya yang dipisahkan dan ditetapkan sebagai tambahan modal BUMN/perusahaan lainnya. Termasuk PMN ini adalah adanya tambahan modal kepada lembaga keuangan/organisasi Internasional serta penyertaan modal ke Negara lain.

1. PMN kepada BUMN

PMN kepada BUMN bertujuan untuk meningkatkan kemampuan finansial/permodalan BUMN yang diharapkan berdampak pada sehatnya perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia. PMN kepada BUMN dapat diberikan dalam bentuk:

- a. Tunai (*fresh money*), dimana pemerintah memberikan sejumlah uang tunai kepada BUMN.
- b. Konversi utang – piutang, dimana pemerintah mengkonversi piutang yang dimiliki di BUMN menjadi PMN kepada BUMN tersebut.
- c. Hibah saham/aset dari pihak lain, dimana pemerintah mendapatkan hibah dari pihak lain untuk mendirikan BUMN baru, atau dengan adanya hibah saham kepemilikan perusahaan berpindah dari pihak ketiga ke pemerintah.
- d. Aset tetap, dimana pemerintah memberikan aset tetap kepada BUMN yang berasal dari DIPA Kementerian/Lembaga.

2. PMN kepada Lembaga/Organisasi Keuangan Internasional

PMN kepada lembaga/organisasi keuangan internasional sebagai komitmen pemerintah Indonesia melalui *voting share* di lembaga/organisasi keuangan internasional, sehingga menjaga hak suara pemerintah Indonesia di organisasi tersebut serta menjaga citra positif di dunia internasional.

3. PMN Lainnya

Alokasi PMN lainnya ditujukan sebagai penambahan modal atau bahkan modal awal untuk badan hukum selain BUMN atau lembaga/organisasi keuangan internasional. Termasuk dalam PMN lainnya yaitu:

- a. Mendirikan badan hukum baru,
- b. Memberikan PMN kepada badan hukum yang sebelumnya belum terdapat saham negara di dalamnya,
- c. Memberikan PMN kepada badan hukum yang sudah terdapat saham negara di dalamnya.

Dana Bergulir

Dana bergulir adalah dana yang pengelolaannya dilakukan oleh BLU untuk digulirkan kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan perekonomian masyarakat. Dana bergulir tersebut selanjutnya dipinjamkan kepada masyarakat yang nantinya akan ditarik kembali. Dana yang telah kembali selanjutnya akan digulirkan/dipinjamkan kepada masyarakat lainnya. Pemerintah berharap penerima dana bergulir akan semakin banyak dan berdampak pada peningkatan perekonomian rakyat. Karakteristik dana bergulir adalah:

1. Dana bergulir bagian dari keuangan Negara.
2. Tercantum dalam APBN dan laporan keuangan.
3. Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA) memiliki, menguasai dan mengendalikan dana bergulir.
4. Dipinjamkan kepada masyarakat dengan atau tanpa nilai tambah untuk dikembalikan kepada pemerintah dan selanjutnya digulirkan kembali.
5. Tujuannya untuk menguatkan sektor Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.
6. Dana bergulir dapat menarik kembali oleh pemerintah.

Kewajiban Penjaminan

Kewajiban penjaminan adalah kewajiban pemerintah akibat pemberian jaminan kepada K/L, Pemda, BUMN/D bilamana K/L, Pemda, BUMN/D dimaksud tidak dapat memenuhi kewajibannya kepada kreditur sesuai perjanjian pinjaman atau perjanjian kerjasama.

PT PENJAMIN INFRASTRUKTUR INDONESIA (PTPII)

PTPII dibentuk pada tanggal 30 Desember 2009 berbentuk BUMN dibawah Kementerian Keuangan, yang bertugas untuk memberikan penjaminan atas proyek infrastruktur pemerintah yang dilaksanakan dengan skema Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU). Penjaminan PTPII dimaksudkan untuk memberikan kepastian dan kenyamanan bagi investor dalam berinvestasi dengan menjamin risiko politik dari pemerintah baik pusat dan daerah selaku penanggung jawab proyek kerjasama.

KPBU adalah proyek infrastruktur yang penyediaannya dilakukan pemerintah melalui kerjasama dengan badan usaha, termasuk sektor swasta. KPBU dilaksanakan dengan skema perjanjian kontrak antara instansi pemerintah sebagai PJPK (Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama) dengan suatu badan usaha tertentu. PJPK sebagai wakil pemerintah yang diwakili oleh Kementerian, Lembaga, Pemerintah Daerah atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Badan Usaha sebagai pihak yang bertanggung jawab atas desain, konstruksi, pembiayaan, dan operasi proyek KPBU. Perjanjian kerjasama dilakukan dalam jangka waktu panjang (umumnya lebih dari 15 tahun) agar terdapat keuntungan dalam pengembalian investasi kepada pihak Badan Usaha. KPBU dapat berbentuk kerja sama operasi, pemeliharaan infrastruktur, pembiayaan, penyediaan, dan pengoperasian fasilitas infrastruktur.

PTPII menjamin kewajiban finansial PJPK akibat terjadinya risiko dalam perjanjian KPBU. Kewajiban finansial dikuantifikasi dengan mengacu pada formula atau besaran kompensasi yang telah ditetapkan dalam perjanjian kerjasama. Pendirian PT PII bertujuan:

1. Menyediakan penjaminan pada proyek KPBU di bidang infrastruktur.
2. Meningkatkan kelayakan kredit, terutama *bank ability* proyek-proyek KPBU di bidang infrastruktur.
3. Meningkatkan tata kelola, konsistensi, dan transparansi dalam pemberian penjaminan Pemerintah.
4. Meminimalkan terjadinya *sudden shock* terhadap APBN dan *ring-fencing* eksposur kewajiban kontinjensi Pemerintah.

DANA PENGEMBANGAN PENDIDIKAN NASIONAL

Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) mempunyai dana abadi yang merupakan akumulasi dari alokasi anggaran pendidikan tahun-tahun sebelumnya. Jaminan keberlanjutan program pendidikan bagi generasi berikutnya dikelola dengan menggunakan dana abadi ini melalui pemberian beasiswa pendidikan dan rehabilitasi fasilitas pendidikan yang rusak akibat bencana alam. Dalam mengelola dana abadi tersebut, LPDP melakukan investasi pada instrumen Surat Berharga Negara dan deposito dengan memegang prinsip berikut:

1. Risiko dan imbal hasil, dalam berinvestasi bukan faktor pendapatan saja yang diharapkan namun faktor risiko juga menjadi pertimbangan,
2. Likuiditas, kecepatan suatu instrumen dikonversikan menjadi kas dalam kurun waktu tertentu.
3. Jangka waktu, harus tepat memilih antara instrumen jangka pendek atau jangka panjang.
4. Momentum pasar, untuk meminimalkan risiko dan memaksimalkan pendapatan yang diharapkan, dapat memutuskan waktu yang tepat untuk melakukan pembelian atau penjualan instrumen.
5. Diversifikasi, dimana dana kelolaan tidak hanya ditempatkan pada satu jenis instrumen investasi.

BAB VI

PENGANGGARAN BADAN LAYANAN UMUM DAN SATUAN KERJA

BADAN LAYANAN UMUM (BLU)

BLU adalah instansi pemerintah yang dibentuk guna memberikan layanan penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual kepada masyarakat yang dalam melaksanakan kegiatannya didasari prinsip efisiensi dan produktivitas, bukan semata-mata untuk menghasilkan laba. Asas dalam pelaksanaan BLU:

1. BLU berstatus sebagai unit kerja K/L atau Pemda dengan tujuan memberikan pelayanan umum dimana instansi induk mendelegasikan kewenangan sebagai dasar pengelolaan BLU,
2. BLU merupakan bagian dari perangkat K/L atau Pemda dalam rangka mencapai tujuan, sehingga status hukum BLU tidak terpisah dari K/L atau Pemda sebagai instansi induk,
3. Menteri/pimpinan lembaga/kepala daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pelayanan umum yang didelegasikannya kepada BLU,
4. Pejabat yang ditunjuk sebagai pengelola BLU bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan umum yang didelegasikan oleh Menteri/pimpinan lembaga/kepala daerah,
5. Tidak mengutamakan mencari laba dalam menyelenggarakan kegiatannya,
6. Rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja BLU disusun dan disajikan sebagai bagian tak terpisahkan dari Rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja K/L atau Pemda,
7. Mengelola penyelenggaraan layanan umum dengan memperhatikan praktik bisnis yang sehat.

Latar Belakang Pembentukan BLU

Sistem penganggaran Indonesia berubah dari yang sebelumnya menggunakan sistem penganggaran tradisional menjadi sistem penganggaran berbasis kinerja. Hal ini merupakan salah satu agenda reformasi keuangan negara. Penganggaran yang S. Jon R. Blondal, Ian Hawkesworth and Hyun-Deok Choi

(2009) menyebutkan bahwa penganggaran berbasis kinerja berkaitan erat dengan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Dengan sistem anggaran berbasis kinerja, kebijakan penggunaan dana pemerintah menjadi semakin terarah pada output, tidak hanya sekedar membiayai input dan proses. Perubahan ini penting karena terbatasnya sumber daya yang dimiliki pemerintah sementara kebutuhan dana semakin tinggi.

Sistem penganggaran berorientasi output merupakan sistem yang banyak digunakan oleh beberapa pemerintahan modern. Pandangan yang dianggap tepat bagi keuangan publik adalah memunculkan sisi wirausaha pemerintah (*enterprising the government*) untuk menstimulasi peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Regulasi yang mendukung sistem penganggaran berbasis kinerja ini tertuang dalam UU No. 17 Tahun 2003 dan dipertegas pengaplikasian dalam UU No 1 Tahun 2004. Pada pasal 68 dan 69 UU No. 1 Tahun 2004 disebutkan bahwa BLU memiliki tugas pokok untuk memberi pelayanan umum kepada masyarakat, dapat menerapkan sistem tata kelola keuangan yang fleksibel dengan tetap mengutamakan asas-asas produktif, efisien, dan efektif. Prinsip-prinsip yang diamanatkan dalam kedua UU tersebut menjadi dasar bagi instansi pemerintah untuk menerapkan pengelolaan keuangan BLU. Diharapkan BLU dapat menjadi titik awal pembaharuan manajemen keuangan publik dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Beberapa alasan diperlukannya BLU adalah:

1. BLU dapat meningkatkan pelayanan umum pemerintah kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa,
2. Dengan BLU, instansi pemerintah menjadi lebih fleksibel dalam mengelola keuangan dengan tetap memperhatikan prinsip ekonomi, produktif, dan praktik bisnis yang sehat,
3. BLU dapat meningkatkan pengamanan terhadap aset negara.

Peraturan Pembentukan BLU

Dasar hukum dibentuknya BLU adalah pasal 68 dan 69 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang secara teknis didasari dengan PP Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Karakteristik BLU

Karakteristik khusus pada BLU yang berbeda dengan unit-unit organisasi atau instansi pemerintah lain yaitu:

1. Merupakan kekayaan negara yang terintegrasi dengan lembaga pemerintah,
2. Menghasilkan barang atau jasa yang seluruhnya atau sebagian dijual kepada masyarakat,
3. Tujuan utamanya bukan untuk mencari keuntungan,
4. Dikelola secara otonom dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan produktivitas layaknya koperasi,
5. Rencana kerja dan anggaran serta pertanggungjawaban dikonsolidasi dengan instansi induknya,
6. Pendapatan dan sumbangan yang diperoleh dapat digunakan secara langsung oleh BLU,
7. Pegawainya bisa terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan non Pegawai Negeri Sipil,
8. Bukan merupakan subjek pajak.

Tujuan BLU

Pengelolaan keuangan BLU bersifat fleksibel dengan tetap memperhatikan prinsip efisiensi, produktivitas, dan praktik bisnis yang sehat. Hal ini bertujuan agar BLU dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan kualitas yang lebih baik. Tujuan BLU ini sejalan dengan tujuan bernegara yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pujiningsih Sri (2015) menyebutkan bahwa permintaan (dalam penelitian ini universitas negeri) masyarakat cenderung akan semakin meningkat salah satunya di bidang pendidikan, sedangkan sumber daya yang dimiliki pemerintah untuk memenuhi semua kebutuhan tersebut terbatas, sehingga instansi pemerintah juga harus mampu berperan sebagai *entrepreneurs*. BLU dapat dijadikan solusi untuk mengeluarkan sisi "*entrepreneurs*" instansi pemerintah dengan memperhatikan prinsip-prinsip efisiensi dan produktivitas namun tujuan utamanya bukanlah untuk mencari keuntungan.

Syarat Pembentukan BLU

Sebagian besar satker ingin menjadi satker BLU dengan karakteristik BLU yang lebih unggul dibandingkan unit-unit kerja lainnya. Namun tidak semua satker penghasil PNBPN dapat menjadi satker BLU, sebelum memenuhi beberapa syarat berikut:

1. Persyaratan Substantif:
 - a. Satker menyelenggarakan tupoksi yang berkaitan dengan:
 - Penyediaan barang dan/atau jasa pelayanan umum, contoh: bidang kesehatan, pendidikan, pelayanan jasa penelitian dan pengembangan (litbang),
 - Pengelolaan wilayah tertentu, yang bertujuan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum seperti otoritas dan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (Kapet),
 - Pengelolaan dana tertentu, yang bertujuan untuk meningkatkan pelayanan atau perekonomian masyarakat, contoh: pengelola dana bergulir untuk usaha mikro, kecil dan menengah.
 - b. Bidang pelayanan umum yang memproduksi semi barang/jasa publik.
 - c. Tidak mengutamakan keuntungan dalam melaksanakan kegiatannya.
2. Persyaratan Teknis:
 - a. Satker yang kinerja pelayanan atas tugas pokok dan fungsinya layak ditingkatkan pencapaiannya dengan menjadi satker BLU (rekomendasi dari menteri/ pimpinan lembaga/ kepala SKPD yang merupakan instansi induk),
 - b. Satker memiliki kinerja keuangan yang sehat yang dicantumkan dalam dokumen usulan penetapan BLU.
3. Persyaratan Administratif:
 - a. Membuat surat pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, kinerja keuangan, dan manfaat bagi masyarakat. Format surat pernyataan terdapat pada lampiran Permenkeu Nomor 119/PMK.05/2007 tentang persyaratan administratif dalam rangka pengusulan dan penetapan satker instansi pemerintah untuk menerapkan pengelolaan keuangan BLU, dibubuhi materai, ditandatangani pimpinan satker yang mengusulkan

untuk menetapkan PPK-BLU dan disetujui oleh menteri atau pimpinan lembaga terkait.

- b. Memiliki pola tata kelola, yakni adanya peraturan intern satker tentang:
 - Organisasi dan penatalaksanaan, berisi: struktur organisasi, *standard operating procedure*, pengelompokan fungsi, informasi tentang SDM, serta rencana pengembangannya,
 - Akuntabilitas, yakni pertanggungjawaban atas pengelolaan sumber daya dan implementasi kebijakan yang diamanatkan kepada satker instansi pemerintah terkait dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan, meliputi: akuntabilitas program, kegiatan, dan pengelolaan keuangan.
 - Transparansi, yakni memiliki tugas dan kewenangan yang jelas, dan informasi tersedia untuk publik.
- c. Memiliki rencana strategis bisnis yang mencakup:
 - Visi, yakni gambaran tentang kondisi, cita-cita, dan citra, yang ingin diwujudkan masa yang akan,
 - Misi, yakni sesuatu yang merupakan implementasi yang harus dilaksanakan dari visi yang telah ditetapkan, agar tujuan organisasi dapat terwujud,
 - Program Strategis, terdiri dari: proses kegiatan menuju hasil yang ingin dicapai selama periode 1 (satu) sampai dengan 5 (lima) tahun, dengan memperhatikan analisis SWOT (*strong, weakness, opportunity, dan threat*),
 - Kesesuaian antara visi, misi, program, kegiatan, dan pengukuran kinerja,
 - Indikator kinerja jangka menengah (lima tahun) berupa pelayanan, kinerja keuangan, administrasi, dan sumber daya manusia,
 - Pengukuran pencapaian kinerja, yakni pengukuran yang dilakukan untuk menilai apakah output kegiatan tahun berjalan dapat tercapai, disertai dengan analisis faktor-faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja baik dari sisi internal maupun eksternal.

d. Laporan keuangan pokok, terdiri atas:

1) Kelengkapan laporan:

- Laporan Realisasi Anggaran/Laporan Operasional Keuangan (LRA, LO), yaitu laporan yang menggambarkan ringkasan sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola, serta menyajikan perbandingan antara anggaran dengan realisasi dalam satu periode.
- Neraca/Prognosa Neraca, yaitu dokumen yang memberikan gambaran posisi keuangan aset, kewajiban, serta ekuitas pada suatu waktu tertentu.
- Laporan Arus Kas (LAK), yaitu laporan yang menggambarkan informasi arus masuk dan keluar kas berkaitan dengan aktivitas operasional (aktivitas utama), aktivitas investasi, dan transaksi non anggaran selama suatu periode tertentu.
- Catatan atas Laporan Keuangan (CALK), yaitu dokumen yang berisi penjelasan atau rincian dari angka yang tertera pada badan Laporan Keuangan disertai laporan mengenai kinerja keuangan. CALK merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu laporan keuangan.

2) Ketaatan terhadap standar akuntansi

3) Hubungan antar laporan keuangan

4) Kesesuaian antara indikator kinerja dan keuangan yang terdapat pada rencana strategis

5) Analisis atas laporan keuangan

e. Standar Pelayanan Minimum (SPM)

SPM adalah ukuran pelayanan untuk menerapkan PK BLU yang harus dicapai oleh satker instansi pemerintah. SPM ditetapkan agar kegiatan pelayanan kepada masyarakat mempertimbangkan kualitas layanan dan kesetaraan layanan-biaya, serta memperhatikan kemudahan masyarakat untuk memperoleh layanan. Unsur-unsur yang terdapat dalam SPM yaitu:

1) Jenis layanan atau kegiatan yang diberikan oleh satker, baik pelayanan intern satker maupun pelayanan kepada masyarakat umum.

- 2) Rencana pencapaian SPM, memuat target tahunan pencapaian SPM dengan sesuai dengan peraturan yang berlaku.
 - 3) Indikator layanan, menetapkan jenis pelayanan dasar, indikator, dan batas waktu pencapaian SPM.
 - 4) Tanda tangan pimpinan satker dan menteri atau pimpinan lembaga instansi induk.
- f. Laporan hasil audit

Laporan hasil audit tahunan terbaru sebelum satker yang bersangkutan diusulkan menjadi BLU merupakan salah satu syarat pembentukan BLU. Bilamana instansi tersebut belum pernah diaudit, maka wajib membuat surat pernyataan bersedia diaudit secara independen.

Organisasi (Tata Kelola) BLU

Rashman, et. al (2009) menyebutkan bahwa untuk organisasi sektor publik yang berbagi masalah dengan organisasi swasta, pembelajaran dan pengetahuan tentang organisasi sangat penting tetapi memiliki tujuan yang berbeda. Bukti menunjukkan bahwa pada sektor publik yang kurang diteliti mengenai konsep pembelajaran dan pengetahuan organisasi menimbulkan pertanyaan tentang konteks yang dipertimbangkan pembelajaran dan pengetahuan yang lebih umum di semua sektor. Model pembelajaran organisasi dikembangkan dengan bergantung empat faktor yaitu: fitur dari organisasi sumber, fitur dari organisasi penerima, karakteristik hubungan antara organisasi, dan konteks lingkungan.

1. Kelembagaan.

Setiap instansi pemerintah sepanjang memenuhi persyaratan sesuai peraturan yang berlaku, dapat menerapkan pengelolaan keuangan BLU baik pada jenjang eselon maupun non eselon pada K/L. Perubahan organisasi dan struktur kelembagaan pada instansi pemerintah yang menerapkan PK BLU berpedoman pada ketentuan yang ditetapkan oleh MENPAN untuk mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat. Agar dapat menyusun desain organisasi yang baik perlu memperhatikan keserasian antara besaran organisasi dengan beban tugas, sumberdaya, dan kemampuan yang dimiliki.

2. Dewan Pengawas.

Dewan pengawas melakukan pengawasan terhadap pengelolaan BLU. Dewan pengawas untuk BLU di lingkungan pemerintah pusat dibentuk oleh Menteri/Pimpinan Lembaga atas persetujuan Menteri Keuangan. Anggota dewan pengawas terdiri dari unsur-unsur pejabat kementerian terkait, kementerian keuangan, dan tenaga ahli.

3. Pejabat Pengelola.

Pejabat Pengelola BLU melakukan pengelolaan terhadap aktifitas BLU. Pejabat Pengelola BLU pada umumnya terdiri dari:

a. Pemimpin BLU, sebagai penanggung jawab umum operasional dan keuangan BLU, dengan kewajiban sebagai berikut:

- menyiapkan rencana strategis bisnis BLU dan RBA tahunan,
- mengusulkan calon pejabat keuangan dan pejabat teknis sesuai dengan ketentuan yang berlaku,
- menyampaikan hasil pertanggungjawaban kinerja BLU dari sisi operasional dan keuangan.

b. Pejabat Keuangan BLU, sebagai penanggung jawab keuangan dalam hal:

- pengkoordinasikan penyusunan RBA,
- penyiapan dokumen pelaksanaan anggaran BLU,
- pelaksanaan pengelolaan pendapatan dan belanja,
- penyelenggaraan pengelolaan kas,
- pelaksanaan pengelolaan utang-piutang,
- penyusunan kebijakan pengelolaan barang, aset tetap, dan investasi BLU,
- penyelenggaraan sistem informasi manajemen keuangan,
- penyelenggaraan akuntansi dan penyusunan laporan keuangan.

c. Pejabat Teknis BLU, sebagai penanggung jawab teknis di bidang masing-masing, serta bertanggung jawab dalam:

- penyusunan perencanaan kegiatan teknis di bidangnya,
- pelaksanaan kegiatan teknis sesuai menurut RBA,
- pertanggungjawaban kinerja operasional di bidangnya.

4. Kepegawaian.

PNS dan/atau tenaga profesional non PNS dapat menjadi pejabat pengelola dan pegawai BLU sesuai kebutuhan BLU.

5. Satuan Pemeriksaan Intern (SPI).

Pemeriksaan intern terhadap BLU dilaksanakan oleh SPI yang berkedudukan langsung di bawah pemimpin BLU.

6. Tatahubungan kerja.

- Dalam rangka mewujudkan hubungan yang baik, Menteri/Pimpinan Lembaga menyusun mekanisme kerja baku untuk menggambarkan hubungan antara Satker PPK BLU dengan Dewan Pengawas dan unit induknya, dan antara SPI Satker PPK BLU Inspektorat.
- Harus dilakukan koordinasi antara SPI BLU dengan satuan pengawasan fungsional dalam melaksanakan tugasnya.
- Satker PPK BLU harus menyusun RKA serta laporan keuangan dan laporan kinerja dan diserahkan kepada organisasi induk sebagai bagian tak terpisahkan dari RKA dan laporan keuangan dan kinerja Kementerian/Lembaga.
- Menteri/Pimpinan Lembaga menetapkan SPM yang wajib digunakan oleh Satker PPK BLU sesuai bidang tugasnya.
- Unit organisasi induk memberikan pembinaan teknis dengan tidak ada pembatasan atau gangguan terhadap pelaksanaan manajemen operasional Satker PPK BLU. Hal ini dimaksudkan agar dalam penyelenggaraan layanan umum dapat mengembangkan praktek bisnis yang sehat.

7. Remunerasi

- Remunerasi diberikan kepada Dewan Pengawas, Pejabat Pengelola, dan Pegawai BLU berdasarkan tingkat tanggung jawab dan tuntutan profesionalismenya.
- Besaran remunerasi ditetapkan oleh Menteri Keuangan untuk masing-masing BLU berdasarkan usulan Menteri/Pimpinan Lembaga teknis terkait.

Standar Dan Tarif Layanan

1. Standar Layanan.

Standar layanan BLU berupa Standar Pelayanan Minimum (SPM) dalam penyelenggaraan kegiatan pelayanan kepada masyarakat, yang ditetapkan oleh Menteri/ Pimpinan Lembaga. Kualitas layanan harus dipertimbangkan dalam standar tersebut yang meliputi: teknis, proses, tata cara, waktu tunggu untuk mendapatkan layanan, serta pemerataan, kesetaraan layanan, dan kemudahan memperoleh layanan. SPM mencerminkan batas layanan minimum yang harus dipenuhi oleh pemerintah dengan memenuhi persyaratan SMART, yaitu:

- *Specific*, fokus pada jenis layanan tertentu.
- *Measurable*, dapat diukur.
- *Attainable*, dapat dicapai.
- *Reliable*, relevan serta dapat diandalkan.
- *Timely*, tepat waktu.

Dalam menetapkan SPM, Menteri/Pimpinan Lembaga dapat menyesuaikan dengan perkembangan kemampuan organisasi serta keuangan BLU.

2. Tarif layanan.

Standar tarif BLU ditetapkan dengan berdasar pada perhitungan biaya per unit layanan. Tarif yang ditetapkan dapat dipungut/dikenakan kepada masyarakat sebagai imbalan atas barang/jasa layanan yang diberikan, untuk menutup seluruh atau sebagian biaya per unit layanan. Menteri Keuangan menetapkan usulan tarif layanan BLU berdasarkan usulan dari Menteri/Pimpinan Lembaga. Penetapan tarif BLU berpedoman pada SPM yang telah ditetapkan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga agar sesuai dengan tujuan diterapkannya PK BLU yaitu untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Menteri Keuangan dapat menggunakan suatu tim atau nara sumber yang berasal dari sektor terkait untuk membantu menetapkan tarif yang dimaksud. Penyusunan tarif layanan harus mempertimbangkan hal-hal berikut:

- keberlanjutan dan pengembangan layanan,
- daya beli masyarakat,

- azas keadilan dan kepatutan,
- kompetisi yang sehat.

3. Biaya satuan.

Langkah-langkah dalam penghitungan biaya satuan adalah:

- menetapkan kegiatan berdasarkan program yang telah ditetapkan,
- menentukan keluaran (*output*), tolok ukur kinerja, dan target kinerja,
- menentukan jenis biaya dan besaran biaya per unit output untuk satu jenis keluaran,
- mengalikan rincian biaya dengan satuan biaya untuk menghitung biaya per jenis kegiatan,
- mendapatkan satuan biaya per kegiatan dengan menjumlahkan seluruh komponen biaya,
- menjumlahkan biaya per unit output dan margin yang diinginkan untuk menentukan harga per unit output.

Pola Pengelolaan Keuangan BLU (PPK-BLU)

PPK-BLU merupakan pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas khusus berupa keleluasaan untuk menetapkan tindakan bisnis yang sehat dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

1. Perencanaan dan Penganggaran

a. Rencana Bisnis dan Anggaran

1) Rencana Strategis Bisnis

Renstra bisnis satker BLU memuat unsur-unsur berupa: visi, misi, program strategis, serta pengukuran capaian kinerja. Tuntutan terhadap satker BLU yakni mampu menyusun dan menguraikan visi dan misi ke dalam tahapan-tahapan strategis, sehingga menjadi organisasi modern yang bersifat *non profit oriented*.

2) Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA)

RBA merupakan dokumen perencanaan bisnis dan penganggaran tahunan satker BLU yang berisi tentang: program, kegiatan, target kinerja, dan anggaran. Target pendapatan dan belanja dalam RBA ini dicatatkan dalam APBN, dan realisasinya dibukukan dan dipertanggungjawabkan dalam kerangka keuangan negara. Satker BLU

harus memahami prinsip-prinsip dalam pengelolaan keuangan negara, dan dipedomani, karena satker BLU bukanlah kekayaan negara yang dipisahkan. Prinsip-prinsip yang digunakan dalam penyusunan RBA adalah:

- a) harus berdasarkan pada kinerja dan perhitungan akuntansi biaya menurut jenis layanannya,
- b) berdasar pada kebutuhan dan kemampuan pendapatan yang diperkirakan akan diterima dari masyarakat, APBN, dan badan lain,
- c) menggunakan basis akrual,
- d) terdapat keleluasan belanja dalam RBA untuk bertambah atau berkurang dari yang dianggarkan.

3) Pengintegrasian RBA ke dalam RKA-K/L

Pengintegrasian RBA ke dalam RKA-K/L yaitu dengan prosedur berikut:

- pencantuman penerimaan dan pengeluaran dalam RBA BLU ke dalam pendapatan, belanja, dan pembiayaan ikhtisar RBA, perhitungan dilakukan dengan basis kas,
- pendapatan hibah serta semua PNBP yang diterima oleh BLU, baik dari layanan, hasil kerja sama, maupun usaha lainnya dicantumkan dalam ikhtisar RBA,
- belanja dalam ikhtisar RBA mencakup belanja yang didanai dari APBN, PNBP, hibah BLU, penerimaan pembiayaan, dan belanja yang didanai dari saldo awal kas,
- pengeluaran pembiayaan yang didanai dari APBN (Rupiah Murni) tahun berjalan dan PNBP BLU juga dicantumkan dalam ikhtisar RBA.

b. Dokumen Pelaksanaan Anggaran

Dokumen pelaksanaan anggaran satker BLU yang biasa disebut dengan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) disahkan oleh Menteri Keuangan sebagai dasar penarikan dana dari APBN. Sebagaimana ditetapkan dalam RBA definitif yang mencakup: saldo kas awal dan akhir,

pendapatan, belanja, pembiayaan, persentase ambang batas, proyeksi arus kas, dan jumlah serta kualitas barang dan/atau jasa yang dihasilkan, merupakan elemen-elemen yang ada dalam DIPA BLU.

DIPA BLU tidak memuat pengeluaran pembiayaan (dana bergulir/investasi) dari APBN tahun sebelumnya dan/atau pengeluaran pembiayaan (dana bergulir/investasi) dari APBN tahun berjalan yang telah tercantum dalam DIPA lain.

Pengesahan DIPA BLU oleh Menteri Keuangan paling lambat pada akhir tahun dengan menerbitkan Surat Pengesahan DIPA BLU (SP-DIPA BLU). Dalam kondisi terdapat penggunaan saldo kas BLU, pergeseran atau pengurangan pagu anggaran, perubahan/pergeseran program, kegiatan, dan jenis belanja, serta belanja BLU yang melebihi ambang batas, dapat diajukan revisi terhadap DIPA BLU.

2. Pendapatan dan Belanja BLU

a. Pendapatan BLU

Pendapatan BLU, sesuai PP No. 23 Tahun 2005 tentang pengelolaan Keuangan BLU, dapat bersumber dari:

- 1) Penerimaan anggaran yang berasal dari APBN/APBD.
- 2) Pendapatan dari jasa layanan yang diberikan kepada masyarakat dan hibah tidak terikat yang berasal dari masyarakat atau badan lain.
- 3) Hibah terikat dari masyarakat atau badan lain diperlakukan sesuai dengan peruntukannya,
- 4) Hasil yang berasal dari kerja sama BLU dengan pihak lain dan/atau hasil usaha lainnya. Sumber ini dapat diperoleh antara lain dari kerjasama operasional, sewa menyewa, ataupun dari usaha lain yang tidak memiliki hubungan langsung dengan tupoksi BLU.

Pendapatan pada butir 1), 2), dan 4) dapat dikelola secara langsung untuk pembiayaan belanja BLU sesuai dengan RBA yang telah disetujui, sedangkan pendapatan pada butir 2), 3), dan 4) dilaporkan sebagai PNBPK/L atau pendapatan bukan pajak dari Pemda. Tata cara pengelolaan pendapatan BLU dari APBN/D mengikuti ketentuan dalam Perdirjen

50/PB/2005 tentang mekanisme pelaksanaan pembayaran atas beban APBN.

Mc.Cleary (1991) menyatakan bahwa prinsip penggunaan pendapatan pada BLU dapat dianalogikan dengan "*earmarking*", yakni praktik menempatkan pendapatan (umumnya melalui undang-undang) dari pajak atau kelompok pajak tertentu pada aktivitas khusus pemerintah atau area aktivitas tertentu. Pendapatan operasional BLU (yakni pendapatan yang berasal dari jasa layanan) dan pendapatan non operasional (yakni hasil kerjasama dengan pihak lain dan/atau hasil usaha lainnya), dapat digunakan oleh BLU dengan memenuhi ketentuan berikut:

- 1) Satker memiliki status BLU penuh dengan fleksibilitas pengelolaan keuangan. Hal ini memungkinkan BLU untuk langsung menggunakan pendapatan operasional maupun non operasional sesuai RBA sebesar presentase izin penggunaan PNBPN yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, tanpa perlu disetorkan ke Kas Negara terlebih dahulu.
- 2) Satker memiliki status BLU bertahap. Dalam status BLU bertahap ini, fleksibilitas anggaran belum berlaku penuh, namun BLU bertahap dapat langsung menggunakan pendapatan operasional dan non operasionalnya sebesar persentase penggunaan dana yang dapat digunakan langsung sesuai KMK tentang penetapan satker yang menerapkan PK-BLU dan sesuai dengan besaran presentase izin penggunaan PNBPN yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

b. Belanja BLU

Unsur-unsur biaya dalam Belanja BLU sesuai struktur biaya yang tertuang dalam RBA definitif. Pengelolaan Belanja BLU mengikuti praktik bisnis yang sehat, fleksibel, dan didasarkan pada kesetaraan antara volume kegiatan pelayanan dengan nilai pengeluaran. Fleksibilitas yang dimaksud adalah bahwa penambahan atau pengurangan belanja dari yang dianggarkan dapat dilakukan sepanjang terdapat penambahan atau pengurangan proporsional atas pendapatan terkait.

Namun demikian, terdapat ambang batas yang ditetapkan dalam RBA. Nilai ambang batas belanja ditetapkan dengan mempertimbangkan

fluktuasi aktivitas operasional BLU. Diperlukan persetujuan dari Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota Atas belanja yang melampaui ambang batas, melalui usulan dari menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD. BLU diperkenankan mengajukan usulan tambahan anggaran dari APBN/D kepada Menteri Keuangan/PPKD bilamana terdapat kekurangan anggaran, melalui menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD sesuai wewenangnya. Realisasi belanja BLU selanjutnya dilaporkan K/L/SKPD/Pemda sebagai belanja barang dan jasa.

3. Pengelolaan Kas

Williams, (2004) menyebutkan bahwa pengelolaan kas pemerintah adalah proses dan strategi terkait pengaturan arus kas jangka pendek dan neraca kas pemerintah secara efektif, baik di dalam pemerintah, maupun antara pemerintah dengan sektor lain. Satker BLU merupakan satker pemerintah dengan fleksibilitas, yakni memungkinkan BLU tidak perlu melakukan penyetoran ke Kas Negara atas pendapatan dari jasa layanan sehingga mendorong dilakukannya pengelolaan kas yang tidak disetorkan tersebut.

PP 23 Tahun 2005 pada pasal 16 ayat (2) menyebutkan bahwa kas BLU dikelola menurut praktik bisnis yang sehat, sehingga BLU harus mampu menunjukkan dan meningkatkan layanan yang berkesinambungan. BLU menyelenggarakan hal-hal berikut dalam urusan pengelolaan kasnya:

- Perencanaan penerimaan dan pengeluaran kas
- Pemungutan pendapatan atau tagihan
- Penyimpanan kas dan pengelolaan rekening bank
- Pembayaran
- Perolehan sumber dana untuk menutup defisit jangka pendek
- Pemanfaatan surplus kas jangka pendek dalam rangka memperoleh pendapatan tambahan.

Satker BLU diperkenankan untuk mengelola kembali sisa pendapatan yang belum dibelanjakan untuk meningkatkan pendapatan BLU. Namun perlu diingat bahwa pengelolaan kas hanya berlaku pada dana yang merupakan PNPB satker BLU. Dalam hal terdapat sisa dana dari Rupiah Murni DIPA

BLU harus disetor ke Kas Negara. Williams (2004) mengungkapkan bahwa manajemen kas yang efisien berupaya mengontrol *timing* pengeluaran pemerintah untuk sesuai dengan penerimaan kas. Penundaan pemanfaatan kas dapat merusak keuntungan dari pengeluaran yang direncanakan. Sistem pembayaran yang efisien memastikan tagihan diproses dengan tepat waktu dan kewajiban dipenuhi dengan baik. Penyelenggaraan pengelolaan kas pada satker BLU meliputi:

- a. Penarikan dana yang bersumber dari RM dengan menerbitkan SPM, sedangkan dana PNBPN disahkan melalui penerbitan SPM Pengesahan, dan setiap triwulan diajukan ke serta disahkan oleh KPPN dengan SP2D Pengesahan,
- b. Pembukaan rekening BLU dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku,
- c. Apabila ada surplus, BLU dapat menyertakan pada investasi jangka pendek dengan resiko rendah.

Hal-hal lain yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan kas BLU adalah sebagai

4. Pengelolaan Piutang dan Utang

a. Piutang BLU

BLU dimungkinkan memiliki transaksi yang memunculkan piutang atas usahanya dalam penyerahan barang, jasa, dan/atau transaksi lain yang berhubungan langsung maupun tidak dengan kegiatan BLU. Aturan pengelolaan piutang BLU mengikuti peraturan yang berlaku umum pada satker lain, yakni dilaksanakan dan diselesaikan dengan tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab. Satker BLU wajib mengelola piutang yang ada untuk memberikan nilai tambah, sebagaimana layaknya praktik bisnis dan sesuai ketentuan yang berlaku.

BLU diperkenankan mengadakan perjanjian peminjaman melalui pejabat yang berwenang secara berjenjang sesuai nilai pinjaman. Kewenangan peminjaman ini diatur lebih lanjut dengan peraturan menteri keuangan/gubernur/bupati/walikota. Atas piutang BLU yang sulit ditagih, penagihannya diperkenankan untuk dilimpahkan kepada Menteri

Keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai wewenangnya. Apabila ternyata piutang BLU tidak dapat ditagih, pejabat yang berwenang dapat menghapus piutang tersebut baik secara mutlak maupun bersyarat, dengan nilai yang ditentukan secara berjenjang. Tata cara dan kewenangan penghapusan piutang secara bersyarat dan/atau mutlak diatur dalam PP No.14 Tahun 2005 jo. PP No. 33 Tahun 2006 tentang tata cara dalam penghapusan piutang negara/daerah.

b. Utang BLU

BLU diperkenankan memiliki utang dalam kegiatan operasionalnya dan/atau perikatan peminjaman dengan pihak lain. Pengelolaan utang juga wajib dilakukan dan diselesaikan dengan tertib, efisien, ekonomis, transparan, bertanggung jawab, serta sesuai praktik bisnis sehat. BLU bertanggung jawab membayar kembali utang yang menjadi tanggung jawab sesuai perjanjian yang telah disepakati. Perikatan/perjanjian peminjaman sehubungan dengan utang dilakukan oleh pejabat berwenang secara berjenjang berdasarkan nilai pinjaman, dan diatur lebih lanjut dengan peraturan Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota. Penggunaan dana dari pinjaman diatur sebagai berikut:

- atas perikatan pinjaman jangka pendek, pemanfaatan utang hanya diperkenankan untuk belanja operasional,
- atas perikatan pinjaman jangka panjang, pemanfaatan hanya diperbolehkan untuk belanja modal.

Hak tagih kreditur atas utang BLU dinyatakan kedaluwarsa setelah lima tahun sejak utang tersebut jatuh tempo, yang dihitung sejak tanggal 1 Januari tahun berikutnya, kecuali undang-undang menetapkan lain.

5. Pengelolaan Investasi

Pada dasarnya satker BLU tidak diperkenankan melakukan investasi jangka panjang, kecuali mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai wewenangnya. Investasi jangka panjang dapat berupa penyertaan modal, pemilikan atas obligasi jangka panjang, atau jenis investasi langsung, seperti pendirian perusahaan. Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai wewenangnya menjadi pemilik

dari badan usaha tersebut dalam hal BLU mendirikan/ membeli badan usaha berbadan hukum. Satker BLU mengakui sebagai pendapatan BLU atas keuntungan dari investasi jangka panjang.

6. Pengelolaan Barang

PP No. 23 tahun 2005 jo. PP No. 74 Tahun 2012 mengatur pengelolaan barang/jasa oleh BLU sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan pengadaan barang/jasa oleh BLU didasarkan pada prinsip efisiensi, ekonomis, serta sesuai praktik bisnis sehat.
- b. Kewenangan pengadaan barang/jasa diselenggarakan berdasarkan jenjang nilai yang kemudian lebih lanjut diatur dalam PMK No. 8 Tahun 2006 yang mengatur tentang pengadaan barang/jasa pada satker BLU:
 - 1) Prinsip pelaksanaan PBJ pada satker BLU adalah efisien, ekonomis, serta sesuai praktek bisnis sehat.
 - 2) Fleksibilitas BLU penuh berupa pembebasan sebagian atau seluruhnya dari ketentuan PBJ pemerintah (PP 4/2015) hanya dapat diberikan jika terdapat alasan terkait efektivitas dan/atau efisiensi.
 - 3) PBJ yang bersumber dari hibah terikat dapat diselenggarakan sesuai ketentuan pengadaan pemberi hibah, atau sesuai ketentuan bagi satker BLU sepanjang pemberi hibah setuju.
 - 4) Untuk menetapkan penyedia barang/jasa, Panitia Pengadaan terlebih dahulu harus memperoleh persetujuan dari pejabat BLU secara berjenjang menurut wewenangnya.
 - 5) Penunjukan pejabat lain dalam penetapan penyedia barang/jasa melibatkan seluruh unsur Pejabat Pengelola BLU, serta harus memperhatikan prinsip obyektivitas, independensi, dan saling uji.
- c. Barang inventaris milik BLU diperkenankan untuk dialihkan kepada pihak lain dengan mempertimbangan prinsip ekonomis, baik dengan cara dijual, dihibahkan, dipertukarkan, atau dihapuskan, dengan pelaporan berkala kepada pimpinan K/L. Pengalihan, pemindahtanganan, dan/atau penghapusan aset tetap dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan dari pejabat berwenang sesuai ketentuan perundang-undangan. Hasil penjualan

aset tetap dan/ atau inventaris BLU, merupakan pendapatan BLU yang harus dilaporkan kepada menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD terkait.

Pelaporan Dan Pertanggungjawaban Keuangan BLU

Laporan keuangan BLU merupakan bentuk pertanggungjawaban BLU yang disajikan dalam bentuk LRA, Laporan Perubahan SAL, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Ekuitas, serta Catatan atas Laporan Keuangan. Hal tersebut dinyatakan dalam PSAP No. 13 yang mengatur tentang penyajian laporan keuangan BLU.

Kieso (2014) menyebutkan tujuan umum laporan keuangan yaitu untuk menyediakan informasi finansial tentang entitas pelaporan yang berguna bagi investor eksisting dan potensial, pemberi pinjaman, dan kreditur lain dalam pembuatan keputusan tentang penyediaan sumber daya pada entitas. Sementara PSAP 13 juga menjelaskan bahwa tujuan umum laporan keuangan BLU adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, saldo anggaran lebih, arus kas, hasil operasi, serta perubahan ekuitas pada BLU yang berguna bagi stakeholder dalam pembuatan dan evaluasi keputusan alokasi sumber daya. Sedangkan tujuan spesifik laporan keuangan BLU adalah menyajikan informasi yang bermanfaat bagi pengambilan keputusan serta sebagai sarana penyediaan akuntabilitas atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya, yakni dengan menyediakan informasi berikut:

1. Informasi tentang posisi posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas BLU, serta perubahannya.
2. Informasi tentang sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi.
3. Informasi tentang ketaatan BLU dalam merealisasikan anggarannya.
4. Informasi tentang bagaimana BLU dalam melakukan pendanaan aktivitas dan pemenuhan kebutuhan kas.
5. Informasi terkait potensi pembiayaan BLU dalam penyelenggaraan kegiatannya.
6. Informasi yang bermanfaat bagi evaluasi kemampuan dan kemandirian BLU dalam pendanaan aktivitasnya.

Laporan keuangan BLU memberikan informasi mengenai sumber daya ekonomi dan kewajiban BLU pada saat tanggal pelaporan, serta informasi terkait

arus sumber daya ekonomi selama periode berjalan. Kedua jenis informasi tersebut merupakan informasi yang penting bagi *stakeholder* dalam menilai kemampuan BLU dalam menyelenggarakan kegiatannya di masa depan. Penyusunan dan penyajian laporan keuangan BLU menjadi tanggung jawab dari pimpinan BLU atau pejabat yang ditunjuk.

Pihak yang bertanggung jawab atas BLU secara umum berada pada:

1. Pimpinan K/L, yang bertindak sebagai penanggung jawab atas keberhasilan pencapaian sasaran program (*political accountability*).
2. Pimpinan BLU, yang bertindak sebagai penanggung jawab atas keberhasilan pencapaian sasaran kegiatan yang berupa keluaran (*operational accountability*), serta bertanggung jawab secara keseluruhan atas kinerja BLU dengan menggunakan RBA sebagai tolok ukur.

PENGANGGARAN SATUAN KERJA (SATKER)

Anggaran dibutuhkan oleh setiap negara sebagai acuan dalam melaksanakan kegiatan selama suatu periode tertentu. Pemerintah Indonesia setiap tahun menyusun anggaran dalam format APBN yang disahkan menjadi undang-undang. Penyusunan APBN melalui suatu proses yang dinamakan siK/Lus anggaran. Karakter siK/Lus penyusunan anggaran suatu negara tergantung pada masing-masing pemerintahannya. Secara garis besar siK/Lus anggaran APBN Indonesia meliputi 5 tahapan, yaitu perencanaan dan penganggaran, penetapan, pelaksanaan, pelaporan dan pencatatan, serta pemeriksaan dan pertanggungjawaban. SiK/Lus penyusunan penganggaran di Indonesia yang dilakukan selama satu tahun t-1 (satu tahun sebelum pelaksanaan anggaran) terdiri dari tahapan berikut:

1. menetapkan sumber daya yang tersedia untuk anggaran berikutnya,
2. menetapkan prioritas program baru,
3. pra anggaran diskusi dengan DPR,
4. finalisasi proposal anggaran, dan
5. mempersiapkan pedoman pelaksanaan anggaran rinci.

Apabila ditambah dengan tahap pelaksanaan serta pelaporan dan pertanggungjawaban maka total siK/Lus anggaran di Indonesia dilaksanakan dengan jangka waktu kurang lebih selama 2,5 tahun.

PAGU INDIKATIF

Pagu Indikatif dalam penyusunan Rancangan APBN disusun oleh Menteri Perencanaan/Bappenas dan Menteri Keuangan dengan mempertimbangkan pencapaian prioritas pembangunan nasional dan kapasitas fiskal. Berikut disajikan gambaran tentang proses penyusunan Pagu Indikatif:



Gambar 6.1. Proses Penyusunan Pagu Indikatif

Sumber: PP No. 21 Tahun 2004

Pagu Indikatif dan Kapasitas Fiskal disusun melalui koordinasi dan harmonisasi berbagai pihak yang terkait. K/L teknis, kementerian keuangan, dan Kementerian PPN/Bappenas melakukan *trilateral meeting* untuk membahas mengenai alokasi anggaran dan pagu indikatif. *Review baseline* dan *new initiative* juga dilakukan dalam rangka sinkronisasi alokasi pendanaan program kegiatan

K/L dengan tema dan prioritas pembangunan pemerintah. Pagu belanja K/L dikelompokkan menjadi 2 yaitu *baseline* dan *new initiative*.

1. *Baseline*, yaitu perkiraan kebutuhan anggaran untuk melaksanakan program dan kegiatan sesuai kebijakan pemerintah dengan target yang telah ditetapkan. *Baseline* dibagi menjadi dua, yaitu:
 - a. *Baseline* untuk kebutuhan operasional:
 - 1) Output layanan perkantoran (contoh: kebutuhan sehari-hari perkantoran, listrik dan air, serta pemeliharaan perkantoran).
 - 2) Output Gaji dan Tunjangan (contoh: gaji dan tunjangan yang melekat pada gaji, honor, remunerasi, dan lembur).
 - b. Biaya non-operasional, terkait kegiatan/output yang terkait dengan:
 - 1) pelaksanaan fungsi layanan birokrasi
 - 2) pelaksanaan tugas fungsi layanan publik
 - 3) pelaksanaan kebijakan prioritas pembangunan nasional
 - 4) terkait *multiyears*
2. *New Initiative*, merupakan kebijakan baru atau perubahan dari kebijakan berjalan yang mengakibatkan adanya konsekuensi anggaran, baik anggaran *baseline* maupun anggaran ke depan. *New initiative* berupa program baru, penambahan volume target, dan percepatan capaian target. Alokasi untuk anggaran *new initiative* ini disetujui oleh bappenas dan kementerian keuangan.

Dalam rangka meningkatkan kualitas pengalokasian anggaran, K/L menggunakan hasil evaluasi penyerapan anggaran tahun sebelumnya. K/L menyusun rencana kerja secara berjenjang mulai dari satker, sehingga penentuan kegiatan yang akan dilaksanakan dan indikator keluarannya disusun dari satuan kerja secara lebih jelas. Hal demikian diperlukan karena setiap satker bertanggungjawab untuk mencapai kinerja operasional. Rencana kerja disusun pada rentang bulan Februari - Mei tahun penyusunan anggaran. Hasil dari ini dikompilasi oleh Bappenas yang dituangkan dalam lampiran I, II, dan III draft Keppress RKP.

Pagu indikatif berisi tentang pengalokasian anggaran sesuai dengan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Alokasi tersebut disampaikan ke

Kemenkeu sebagai pagu anggaran. Setelah menerima surat edaran mengenai pagu anggaran yang disampaikan oleh kementerian keuangan (pada bulan Juli), K/L menyesuaikan renja yang disusun menjadi suatu Rencana kerja dan anggaran (RKA). RKA disesuaikan dengan anggaran yang diterima sesuai prioritas, melalui pembahasan dengan komisi terkait di DPR. Setelah keputusan presiden tentang rincian APBN disusun dan undang-undang ditetapkan, kementerian negara mempersiapkan rancangan dokumen pelaksanaan anggaran yang pada minggu kedua bulan Desember akan disampaikan kepada Menteri Keuangan. Selambat-lambatnya tanggal 31 Desember tahun anggaran berjalan, dokumen pelaksanaan keuangan harus sudah oleh disahkan Menteri Keuangan.

PAGU ANGGARAN

K/L membuat Renja K/L (setelah Pagu Indikatif ditetapkan) dengan pagu indikatif sebagai pedoman serta rancangan awal RKP melalui: pendekatan penganggaran berbasis kinerja, penganggaran terpadu, dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM). Penyusunan renja K/L dilakukan melalui pertemuan antara K/L, Kementerian Perencanaan/Bappenas, dan Kementerian Keuangan, dengan mempertimbangkan komponen pembentuk pagu indikatif berikut:

1. Angka perkiraan maju tahun sebelumnya (tercantum dalam RKA-K/L pada APBN t-1) sebagai angka dasar,
2. Penyesuaian angka dasar terhadap parameter yang digunakan atas APBN n+1.
3. Inisiatif baru pengusulan ke-1 yang diajukan K/L dan disetujui oleh Kemenkeu dan Kementerian Perencanaan/Bappenas.

Berikut disajikan gambaran proses penyusunan pagu anggaran K/L:



Gambar 6.2. Proses Penyusunan Pagu Anggaran K/L

Sumber: PP No. 21 Tahun 2004

Paling lambat akhir bulan Juli penelaahan RKAK/L harus sudah diselesaikan. Kementerian Keuangan selanjutnya mengumpulkan RKAK/L hasil penelaahan sebagai dasar penyusunan nota keuangan, rancangan APBN, dan RUU tentang APBN. Dokumen ini akan disampaikan oleh presiden ke DPR yang pada bulan Agustus tahun sebelumnya dilakukan pembahasan bersama antara pemerintah dengan DPR.

ALOKASI ANGGARAN

Berikut disajikan gambar proses alokasi anggaran belanja K/L.



Gambar 6.3. Alokasi Anggaran Belanja K/L

Sumber: PP No. 90 Tahun 2010

Dokumen rencana keuangan tahunan K/L diwujudkan dalam bentuk RKAK/L. RKAK/L menjadi acuan dalam penyusunan DIPA yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran pada t+1. Dasar penyusunan RKAK/L adalah dokumen perencanaan sehingga RKAK/L merupakan dokumen tindak lanjut dari dokumen perencanaan. Penyusunan dokumen perencanaan tahunan bagi K/L harus memenuhi kaidah-kaidah berikut:

1. Terdapat informasi mengenai sasaran kinerja yang mencakup indikator kinerja kegiatan dan volume keluaran yang sejalan dengan Renja K/L dan RKP,
2. Kesesuaian total pagu anggaran tiap-tiap K/L maupun rincian tiap sumber dananya dengan pagu anggaran K/L,
3. Kelayakan anggaran dan pemenuhan ketentuan pengalokasian anggaran yang mencakup:
 - penerapan standar biaya masukan dan standar biaya keluaran dalam perincian biaya output kegiatan,
 - rincian biaya sesuai jenis belanja dan akun,

- memperhatikan hal-hal yang dibatasi dalam penganggaran seperti perjalanan dinas, pembangunan gedung-gedung pemerintahan, atau kegiatan seminar dan rapat-rapat,
- ketentuan pengalokasian anggaran untuk kontrak tahun jamak,
- ketentuan pengalokasian anggaran untuk penyertaan modal negara pada BUMN,
- pencantuman tema APBN pada tingkat keluaran, seperti: infrastruktur, ketahanan pangan, atau anggaran pendidikan.

Dokumen RKAK/L disusun melalui proses berjenjang dari tingkat unit operasional. selanjutnya RKAK/L disampaikan kepada Bagian Perencanaan untuk dihimpun dan diharmonisasi sebagai RKAK/L unit eselon I. Sebagaimana diamanatkan dalam pasal 10 ayat (4) PP nomor 90 tahun 2010, penelaahan RKAK/L dikoordinasikan oleh Menteri Keuangan c.q. Ditjen Anggaran yang diwakili oleh Direktorat Anggaran. Terdapat kriteria administratif dan kriteria substantif dalam proses penelaahan yang dilakukan secara terintegrasi.

Badan Anggaran selanjutnya membahas postur RAPBN dalam rapat internal, sehingga tidak ada dari pihak pemerintah yang terlibat. Kemudian Menteri Keuangan bersama Badan Anggaran menetapkan postur sementara RAPBN. Setelah UU APBN dan RKAK/L ditetapkan, Menteri Keuangan memberikan surat kepada K/L berdasarkan dengan BA hasil pembahasan RAPBN antara Pemerintah dengan DPR. Dalam penelaahan Menteri Keuangan bersama DPR termasuk meneliti kesesuaian RKAK/L dengan:

1. Hasil pembahasan DPR (komisi terkait) mengenai Pagu Alokasi Anggaran,
2. Hasil pembahasan proposal inisiatif baru (jika ada),
3. Standar Biaya umum (SBU),
4. Standar Biaya Keluaran (SBK).

Kementerian Keuangan c.q. DJA RKA-K/L menghimpun hasil penelaahan tersebut untuk dijadikan bahan penyusunan Peraturan Presiden tentang Rincian APBN. Paling lambat tanggal 30 November tahun berjalan Perpres ini sudah harus ditetapkan. Selanjutnya berdasarkan Pepres yang ditetapkan dan RKAK/L, K/L menyusun DIPA. Menteri Keuangan harus sudah mengesahkan dokumen

anggaran paling lambat tanggal 31 Desember untuk digunakan sebagai dasar bagi K/L dalam melaksanakan program/kegiatannya.

PENGANGGARAN TERPADU (UNIFIED BUDGET)

Penganggaran terpadu merupakan metode penyusunan rencana keuangan tahunan dengan mengintegrasikan seluruh jenis belanja dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan yang berdasar pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana. Penganggaran terpadu merupakan unsur paling mendasar bagi pelaksanaan PBK dan KPJM, sehingga penganggaran terpadu harus terwujud terlebih dahulu. Dalam penyusunan anggaran terpadu, seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan K/L diintegrasikan secara menyeluruh. Integrasi dimaksudkan untuk menghindari duplikasi dalam penyediaan dana. Dalam pendekatan anggaran terpadu terdapat 5 komponen pokok berikut:

1. Satuan kerja (Satker), ditetapkan oleh Menteri/pimpinan lembaga sebagai kuasa penguasa pengguna anggaran untuk melaksanakan semua kegiatan.
2. Kegiatan, dalam rangka mewujudkan sasaran program dari unit organisasi, setiap Satker mempunyai kegiatan (minimal satu kegiatan).
3. Keluaran, keluaran yang jelas dan tidak tumpang tindih dengan keluaran dari kegiatan lain.
4. Jenis belanja, ditetapkan dengan kriteria yang sama untuk semua kegiatan.
5. Dokumen anggaran, dalam hal ini terdapat 1 dokumen perencanaan, 1 dokumen penganggaran, dan 1 dokumen pelaksanaan anggaran untuk semua jenis satker.

PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA (PBK)

Pendekatan PBK memperhatikan keterkaitan antara *input* dengan *output* dan *outcome* dalam penyusunan anggaran, sehingga dapat memberikan informasi mengenai efisiensi dan efektivitas kegiatan. Prinsip dalam PBK meliputi:

1. *Output and outcome oriented*, dimana alokasi anggaran berorientasi pada kinerja. Anggaran disusun dengan sumber daya yang efisien untuk memperoleh manfaat sebesar-besarnya.

2. *Let the manager manage*, dimana terdapat fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan menjaga prinsip akuntabilitas untuk mencapai hasil. Dengan prinsip ini manajer diberi keleluasaan untuk menentukan cara dan tahapan kegiatan dalam pencapaian keluaran dan hasil yang mungkin berbeda dengan target yang ditetapkan.
3. *Money follow function, function follow by structure*, dimana alokasi anggaran didasarkan pada tupoksi unit kerja, dan struktur organisasi dibentuk sesuai fungsi yang dibutuhkan.

Penerapan PBK bertujuan untuk:

- ✓ menunjukkan keterkaitan antara prestasi dan kinerja,
- ✓ meningkatkan efisiensi dan transparansi,
- ✓ meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas dalam pelaksanaan tugas dan pengelolaan anggaran.

Komponen yang diperlukan dalam penyusunan PBK:

1. Indikator kinerja, yakni alat ukur untuk menilai keberhasilan kegiatan atau program.
2. Standar Biaya, yakni standar biaya masukan pada tahap awal perencanaan anggaran berbasis kinerja, yang nantinya akan menjadi standar biaya keluaran.
3. Evaluasi Kinerja, yakni proses penilaian dan pengungkapan masalah dalam implementasi kebijakan. Evaluasi dimanfaatkan untuk memberikan umpan balik baik dari sisi efisiensi dan efektivitas dalam rangka peningkatan kualitas kinerja.

SiK/Lus penerapan PBK meliputi tahapan-tahapan berikut:

1. Penetapan sasaran strategis,
2. Penetapan program, kegiatan, output, dan outcome,
3. Penetapan indikator kinerja utama program dan indikator kinerja kegiatan,
4. Penetapan standar biaya,
5. Penghitungan kebutuhan anggaran,
6. Pelaksanaan kegiatan dan pembelanjaan,
7. Pertanggungjawaban,
8. Pengukuran dan evaluasi kinerja.

KERANGKA PENGELUARAN JANGKA MENENGAH

Pengelolaan keuangan negara di Indonesia memasuki babak baru dengan diterbitkannya UU Nomor 17 Tahun 2003. Salah satu perubahan yang nampak adalah penerapan kebijakan anggaran dengan jangka waktu lebih dari 1 tahun dengan disusunnya Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) dalam menyusun anggaran tahunan pemerintah. Dengan adanya tuntutan *good governance* bagi pemerintah, KPJM dimaksudkan untuk mengantisipasi perkembangan yang dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sistem perencanaan fiskal berkerangka jangka menengah diharapkan dapat meningkatkan kinerja keuangan pemerintah.

KPJM atau *multi-term expenditure framework* (MTEF) merupakan pendekatan penganggaran dengan perspektif lebih dari satu tahun dalam pengambilan keputusan terkait kebijakan untuk mengurangi ketidakpastian alokasi anggaran di masa mendatang. Keputusan diambil dengan mempertimbangkan implikasi biaya untuk tahun berikutnya, yang disajikan dalam bentuk perkiraan-perkiraan di tahun-tahun selanjutnya. World Bank menyatakan bahwa MTEF adalah kerangka berpikir yang mensinergikan perencanaan (penerimaan dan pengeluaran), pelaksanaan anggaran, dan pertanggungjawaban dalam pengelolaan keuangan negara pada tahun berjalan dan beberapa tahun berikutnya. Kerangka konseptual dalam KPJM meliputi:

1. Penerapan sistem anggaran bergulir sebagai paradigma baru penganggaran.
2. Angka dasar (*baseline*) yang merupakan indikasi pagu *prognosis* dari kegiatan yang berulang tiap tahun dan kegiatan *multiyear*.
3. Parameter yaitu nilai-nilai yang digunakan sebagai acuan.
4. Penyesuaian terhadap *baseline* yang dilakukan dengan menggunakan parameter yang telah ditetapkan.
5. Pengajuan usulan anggaran untuk kebijakan yang baru.

Penerapan KPJM di negara berkembang, secara teoritis memberikan kerangka kerja penganggaran yang menyeluruh dengan beberapa manfaat yang dapat diperoleh yaitu:

- ✓ *Allocative efficiency*, transparansi alokasi anggaran yang efisien.
- ✓ *Improve quality of planning*, kualitas perencanaan anggaran meningkat.

- ✓ *Best policy option*, fokus kebijakan prioritas lebih baik.
- ✓ *Fiscal discipline*, disiplin fiskal meningkat.
- ✓ *Fiscal sustainability*, adanya kesinambungan fiskal.

Dari penelitian yang dilakukan World Bank (2002) terhadap beberapa negara berkembang di Afrika yang sedang melakukan reformasi keuangan, penerapan KPJM/MTEF membantu meningkatkan kualitas implementasi penganggaran suatu negara:

1. Tujuan penerapan KPJM:
 - a. Memperbaiki situasi fiskal secara makro, sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, menurunkan defisit anggaran, dan menjaga stabilitas ekonomi secara lebih rasional.
 - b. Meningkatkan dampak kebijakan pemerintah, melalui hubungan prioritas dan kebijakan pemerintah dengan program-program yang dilaksanakan.
 - c. Meningkatkan kinerja dan dampak program, dengan mengubah kultur birokrasi dari administratif ke manajerial.
 - d. Menciptakan fleksibilitas manajerial dan inovasi, sehingga rasio *cost/output* lebih rendah, peningkatan efektifitas program/kebijakan, dan meningkatkan prediktabilitas sumberdaya.

Tujuan penerapan MTEF menurut World Bank:

- a. Mengembangkan keseimbangan dalam kebijakan ekonomi makro dan penegakan disiplin fiskal,
 - b. Mengalokasikan sumber daya sektoral secara lebih baik,
 - c. Prediktabilitas anggaran yang lebih baik untuk setiap urusan atau kewenangan,
 - d. Akuntabilitas politik yang lebih baik untuk *outcome* pengeluaran publik dalam suatu proses pembuatan keputusan yang *legitimate*,
 - e. Menghasilkan pengambilan keputusan penganggaran yang lebih kredibel.
2. Prinsip Kerja KPJM, terdiri atas tiga komponen berikut:
 - a. pendekatan *top-down*, digunakan dalam memberikan batas pendanaan tertinggi pada saat menentukan besaran sumber daya anggaran.

- b. pendekatan *bottom-up*, digunakan dalam melakukan perkiraan kebutuhan sumber daya.
 - c. Kerangka kerja anggaran, menghasilkan kesesuaian antara kebutuhan dan ketersediaan sumber daya dalam jangka menengah.
3. Tahapan dalam penerapan KPJM menurut World Bank (1998):
- a. Pembentukan kerangka ekonomi makro dan fiskal.
 - b. Pengembangan program-program sektoral, dengan melakukan kesepakatan atas *objectives*, *outputs*, dan *activities* setiap sektor, mereview dan mengembangkan program dan sub-program, serta membuat estimasi kebutuhan biaya masing-masing program.
 - c. Pengembangan kerangka pengeluaran sektoral, dengan menganalisis *trade-off* yang terjadi pada suatu sektor dan antar-sektor serta membangun konsensus terkait pengalokasian sumber daya dalam jangka panjang,
 - d. Mendefinisikan alokasi-alokasi sumberdaya sektoral untuk jangka menengah,
 - e. Penyiapan anggaran sektoral,
 - f. Pengesahan MTEF secara politik, melalui pemaparan estimasi anggaran ke kabinet dan parlemen untuk disahkan.

Berikut disajikan beberapa tahap penerapan KPJM di Indonesia:

- a. Evaluasi kebijakan berjalan,

Evaluasi ini dilakukan untuk mengetahui apakah kebijakan yang sedang berjalan masih bisa diterapkan pada tahun anggaran berikutnya atau justru dihentikan, dengan beberapa pendekatan berikut:

 - 1) Fokus pada kebijakan dengan alokasi besar, kompleks, dan berisiko tinggi.
 - 2) Kewajaran, apakah kebijakan sesuai dengan tupoksi dan didukung lingkungan unit yang kondusif.
 - 3) Efektifitas, bagaimana alokasi dana yang digunakan untuk menghasilkan output dan outcome secara riil.
 - 4) Efisiensi, berapa besar anggaran yang digunakan untuk menghasilkan output dengan kualitas tertentu.

- 5) Integrasi, apakah program tersebut bersinergi dengan beberapa kegiatan yang mendukung.
 - 6) Penilaian kinerja, menilai realiasi pencapaian kinerja dengan mempertimbangkan faktor terkait.
 - 7) Penyelarasan dengan kebijakan strategis, dengan mempertimbangkan kebijakan lain dalam mencapai outcome nasional.
- b. Penyusunan Prioritas,
Pemerintah melakukan penyusunan prioritas kembali (berdasarkan hasil evaluasi) apakah akan melaksanakan kebijakan lanjutan atau melaksanakan kebijakan-kebijakan baru (*new initiative*).
 - c. Proses Penganggaran
Penghitungan alokasi pendanaan berdasar prioritas kebijakan dengan memperhatikan ketersediaan sumber daya. Jika merupakan kebijakan lanjutan, maka asumsi pendanaan disesuaikan dengan tahun sebelumnya, namun jika merupakan kebijakan baru perlu melakukan identifikasi pendanaan melalui penilaian kebutuhan dan penilaian ekonomi.
 - d. Penetapan *baseline* anggaran
Baseline merupakan seluruh biaya yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah pada tahun anggaran berjalan dan tahun-tahun berikutnya, dalam jangka menengah. *Baseline* mencakup jumlah pendanaan kegiatan dan usulan kegiatan baru.
 - e. Penetapan parameter yang akan mempengaruhi anggaran
Terdapat 2 parameter dapat digunakan yaitu parameter ekonomi dan non ekonomi. Dengan menentukan parameter mana yang mungkin berpengaruh, akan dapat diperkirakan penyesuaian yang diperlukan selama kebijakan berjalan.
 - f. Penetapan perkiraan maju (*forward estimate*)
Dengan kondisi ekonomi nasional yang begitu dinamis, terdapat kendala untuk menyajikan indikasi ketersediaan sumber daya anggaran yang akurat dalam kurun waktu 5 tahun sebagaimana implementasi KPJM di Indonesia. Sehingga ditetapkan periode waktu tiga tahun karena dianggap masih realistis dalam memprediksi perkiraan maju.

PELAKSANAAN ANGGARAN

Vinten, Fruitticher, Stroud, Laster, & Yakhou, (2005) menyatakan: *"Budgeting is one of the fundamental decision-making processes in organizations. During budget formulation, officials determine the portion of the organization's resources that the manager of each unit will be authorized to spend. . . budgets often establish performance goals for the unit in terms of costs, revenues, and/or production."* Penganggaran adalah salah satu proses pengambilan keputusan mendasar dalam organisasi. Selama perumusan anggaran, pejabat menentukan porsi sumber daya organisasi yang akan dibelanjakan oleh manajer masing-masing unit.... anggaran umumnya menetapkan sasaran kinerja untuk unit dalam hal biaya, pendapatan, dan/atau produksi.

Landasan Hukum Pelaksanaan Anggaran

Pengelolaan keuangan Indonesia mengacu pada ketiga undang-undang di bawah ini sejak berlakunya ketentuan peraturan Undang-Undang di bidang keuangan negara, yakni:

- a. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara,
- b. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara,
- c. Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Peraturan yang mengatur lebih rinci atas pengelolaan keuangan negara meliputi:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 tentang Badan Layanan Umum.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah.
- e. Keputusan Presiden Nomor 42 tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 72 tahun 2004.

- f. Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 2004.
- g. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran dalam Pelaksanaan APBN.
- h. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 13/PMK.06/2005 tentang Bagan Perkiraan Standar.
- i. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 80/PMK.05/2007 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Penyusunan, Penelaahan, Pengesahan dan Pelaksanaan DIPA Tahun 2008.
- j. Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-66/PB/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran atas Beban APBN.

Pelaksanaan anggaran merupakan salah satu tahap dari siklus anggaran, yaitu setelah tahap penyusunan dan penetapan anggaran sampai dengan tahap pertanggungjawaban anggaran. Kegiatan pelaksanaan anggaran yang berkaitan dengan kegiatan pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh para pejabat instansi kementerian Negara/lembaga selaku pengguna anggaran/kuasa anggaran maupun di instansi kementerian keuangan selaku bendahara umum negara/kuasa bendahara umum Negara, menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Raghunandan, Ramgulam, & Raghunandan-Mohammed (2012) menyatakan: *"Thus, every budgeting system must be tailor-made and its success should be measured by the extent to which it provides the necessary motivation for individuals to make their maximum contribution to the achievement of organization goals."*

Setelah APBN ditetapkan dengan undang-undang, rincian pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Peraturan Presiden tentang rincian APBN. Kemudian Menteri Keuangan memberitahukan kepada menteri/pimpinan lembaga agar menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran untuk masing-masing kementerian negara/lembaga. Menteri/pimpinan lembaga menyusun dokumen pelaksanaan anggaran untuk kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya,

berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden tentang rincian APBN.

Dalam dokumen pelaksanaan anggaran diuraikan :

- a. sasaran yang hendak dicapai,
- b. fungsi,
- b. program,
- c. rincian kegiatan anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut,
- d. rencana penarikan dana tiap satuan kerja,
- e. pendapatan yang diperkirakan.

Pada dokumen pelaksanaan anggaran juga dilampirkan rencana kerja dan anggaran BLU di lingkungan K/L. Dokumen anggaran yang telah disahkan oleh Menteri Keuangan kemudian disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga, BPK, Gubernur, Direktur Jenderal Anggaran, Direktur Jenderal Perbendaharaan, Kepala Kantor Wilayah Ditjen Perbendaharaan terkait, Kuasa Bendahara Umum Negara (KPPN) terkait, dan Kuasa Pengguna Anggaran.

Dalam hal mengajukan dana, masing-masing penanggung jawab kegiatan mengeluarkan surat perintah membayar kepada Bendahara Umum Negara atau Kuasa Bendahara Umum Negara, yang kemudian melaksanakan fungsi pembebanan kepada masing-masing bagian anggaran serta fungsi pembayaran kepada yang berhak melalui jalur penyaluran dana yang ditetapkan dengan mekanisme giralisasi.

Dokumen-dokumen penting dalam pelaksanaan APBN adalah Surat Keputusan Otorisasi/Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran, Surat Permintaan Pembayaran, Surat Perintah Membayar, dan Surat Perintah Pencairan Dana. Menteri/Pimpinan Lembaga selaku pengguna anggaran mempunyai kewenangan dan bertanggungjawab atas penyusunan kegiatan dan perhitungan biaya yang tertuang dalam dokumen pelaksanaan anggaran. Kewenangan dan tanggungjawab tersebut dilimpahkan kepada kepala satker pusat/unit pelaksana teknis/satker khusus/satker non vertikal tertentu/satker sementara, dan dikuasakan kepada gubernur untuk menunjuk satker perangkat daerah selaku kuasa pengguna anggaran

Satker K/L tersebut menyusun dokumen pelaksanaan anggaran mengacu kepada rencana kerja dan anggaran (RKA-K/L) dan peraturan presiden tentang rincian APBN. Hasil penyusunan dokumen pelaksanaan anggaran tersebut disebut konsep DIPA yang memuat uraian sasaran yang akan dicapai, fungsi, program, dan rincian kegiatan, rencana penarikan dana setiap bulan dalam satu tahun serta pendapatan yang diperkirakan.

Konsep DIPA diajukan kepada Direktur Jenderal Perbendaharaan atau kepada Kepala Kanwil Ditjen PBN untuk memperoleh pengesahan. Sebelum melakukan pengesahan Konsep DIPA tersebut, Dirjen PBN dan Kanwil Ditjen PBN mengadakan penelaahan terhadap konsep DIPA, apakah telah sesuai dengan peraturan presiden tentang rincian APBN dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Apabila telah selesai kemudian Direktur Jenderal Perbendaharaan atau kepada Kepala Kanwil Ditjen PBN menerbitkan SP DIPA. SP DIPA dan konsep DIPA tersebut menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan disebut DIPA.

Apabila dalam pelaksanaan DIPA terdapat hal-hal yang mengharuskan adanya perubahan isi yang tercantum dalam DIPA, maka satker K/L dapat mengajukan revisi DIPA kepada Direktur Jenderal perbendaharaan atau Kepala Kanwil Ditjen PBN untuk memperoleh pengesahannya. Mengenai pengesahan revisi DIPA ini ada yang langsung diputuskan oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan atau kepada Kepala Kanwil Ditjen PBN, namun ada yang harus terlebih dahulu mendapat persetujuan prinsip dari Direktur Jenderal Anggaran sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

1. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan

Pendapatan yang diperoleh K/L harus disetor ke kas negara melalui sistem penerimaan negara, melalui bank sentral maupun bank umum dan badan lainnya. K/L tidak dapat menggunakan secara langsung atas pendapatan yang diterima kecuali bila K/L tersebut memiliki satker dengan pengelolaan keuangan BLU. Pendapatan negara ini harus disetor ke kas negara sesuai waktu yang ditentukan, karena jika penyetoran pendapatan negara melebihi batas waktu akan dikenakan sanksi berupa denda.

a. Pelaksanaan Anggaran PNBPN

Tanggung jawab pemungutan PNBPN oleh menteri/pimpinan lembaga yang memiliki sumber PNBPN meliputi:

- Pengidentifikasian perolehan PNBPN
- Pengidentifikasian pemungutan dan penagihan piutang PNBPN
- menentukan dan memungut denda
- Penatausahaan PNBPN yang dipungut
- Menyampaikan realisasi PNBPN

Seluruh PNBPN harus segera disetor ke kas negara, oleh bendahara penerimaan pada akhir hari kerja di bank umum dan badan lainnya yang ditunjuk menteri keuangan. Selanjutnya menteri/pimpinan lembaga melaporkan realisasi PNBPN kepada menteri keuangan

b. Pelaksanaan Anggaran Hibah.

Mekanisme hibah dikelola dengan berpedoman kepada Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 191/PMK.05/2011 tentang Mekanisme Pengelolaan Hibah. Pihak yang bertanggung jawab atas pengelolaan pendapatan hibah dalam APBN adalah menteri keuangan. K/L yang menerima pendapatan hibah membuat rekening khusus sesuai masing-masing jenis hibah dan K/L tersebut dapat menggunakan dana hibah tanpa disetor ke kas negara terlebih dahulu.

2. Pelaksanaan Anggaran Belanja

Bagian utama siK/Lus APBN adalah pelaksanaan anggaran belanja. Pelaksanaan anggaran dilakukan setelah UU-APBN disahkan. Pelaksanaan APBN dituangkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran dengan memenuhi prinsip akuntabilitas berorientasi hasil. Dokumen Pelaksanaan Anggaran berisi daftar untuk melakukan tindakan yang berakibat terjadinya pengeluaran (dan penerimaan negara) serta menjadi dasar bagi KPPN dalam melakukan pembayaran. KPA dapat segera melakukan perikatan dengan pihak ketiga setelah dokumen pelaksanaan anggaran terbit. Dokumen pelaksanaan anggaran juga menjadi dasar bagi Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) untuk menentukan penyesuaian atas pengeluaran. Dalam pelaksanaan anggaran PA berperan sebagai pelaksana kegiatan sesuai rincian pada dokumen

pelaksanaan anggaran. Adapun tugas pokok dan fungsi pejabat perbendaharaan adalah sebagai berikut:

- 1) Pengguna Anggaran (PA):
 - a) membuat DIPA,
 - b) menetapkan:
 - Pejabat Pemungut Penerimaan
 - KPA
 - Pejabat pengelola utang dan piutang
 - Pejabat peguji dan memerintahkan pembayaran
 - Pejabat pengelola BMN
 - Pejabat yang melakukan tindakan yang menimbulkan pengeluaran
 - c) mengawasi pelaksanaan anggaran,
 - d) menyusun laporan keuangan,
 - e) mengatur pelaksanaan anggaran atas bagian anggaran yang menjadi tanggung jawabnya,
- 2) Kuasa Pengguna Anggaran (KPA):
 - a) membuat DIPA,
 - b) menetapkan:
 - Pejabat Penandatanganan Surat Perintah Membayar (PPSPM)
 - Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)
 - Pejabat/panitia pengadaan
 - rencana pencairan dana
 - rencana pelaksanaan kegiatan
 - c) melakukan tindakan yang menimbulkan pengeluaran,
 - d) melakukan pengujian tagihan serta perintah pembayaran untuk beban anggaran,
 - e) melakukan supervisi, konsultasi, dan pengendalian kegiatan,
 - f) mengawasi penatausahaan dokumen serta transaksi yang terkait dengan pelaksanaan kegiatan,
 - g) menyusun laporan keuangan.

- 3) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK):
 - a) menyusun rencana pelaksanaan kegiatan dan pencairan dana,
 - b) membuat Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa,
 - c) membuat, menandatangani serta melaksanakan perjanjian dengan Penyedia Barang/Jasa,
 - d) melaksanakan kegiatan swakelola,
 - e) memberitahukan kepada Kuasa BUN, terkait dengan perjanjian yang dilakukannya,
 - f) mengendalikan pelaksanaan perikatan,
 - g) menguji serta menandatangani surat bukti hak tagih kepada negara,
 - h) membuat serta menandatangani SPP atau dokumen lain yang setara dengan SPP,
 - i) melaporkan pelaksanaan atau penyelesaian Kegiatan kepada KPA,
 - j) menyerahkan hasil pekerjaan pelaksanaan Kegiatan pada KPA dengan Berita Acara Penyerahan,
 - k) menyimpan serta menjaga seluruh dokumen pelaksanaan kegiatan,
 - l) melaksanakan tugas serta wewenang lainnya yang berhubungan dengan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran,
- 4) Pejabat Penandatangan Surat Perintah Mambayar (PPSPM):
 - a) menguji kebenaran SPP/dokumen lain yang setara dengan SPP serta dokumen pendukung,
 - b) menolak serta mengembalikan SPP, jika tidak memenuhi persyaratan untuk dibayarkan,
 - c) membebaskan tagihan di mata anggaran yang telah disediakan,
 - d) menerbitkan SPM atau dokumen lain yang setara dengan SPM,
 - e) menyimpan dan menjaga keutuhan seluruh dokumen hak tagih,
 - f) melaporkan pelaksanaan pengujian dan perintah pembayaran kepada KPA,
 - g) melaksanakan tugas serta wewenang lainnya yang terkait dengan pelaksanaan pengujian dan perintah pembayaran.

5) Bendahara:

- a) menerima, menyimpan, membayar serta menyetorkan uang pendapatan negara ke rekening kas negara,
- b) menatausahakan serta membukukan transaksi uang,
- c) mengelola rekening serta melaporkan pertanggungjawabannya kepada BPK dan Kuasa BUN,
- d) melakukan pengujian tagihan,
- e) memotong, memungut, serta menyetorkan pajak yang dipungut ke kas negara,
- f) membukukan dan menatausahakan transaksi uang persediaan,
- g) menyampaikan LPJ kepada KPPN.

3. Mengatasi Korupsi dalam Pelaksanaan Anggaran di Beberapa Negara

Korupsi adalah salah satu masalah yang dialami oleh seluruh negara pada tahap pelaksanaan anggaran. Korupsi di sektor publik jauh lebih besar dibandingkan dengan sektor privat. Beberapa negara menerapkan cara untuk mengatasi kasus suap yang terjadi pada pengadaan barang publik dan meminimalisir kasus korupsi, dengan strategi berikut:

a. Kode etik pengadaan di Kanada.

Strategi ini mencerminkan kebijakan pemerintah Kanada yang disusun dalam paket prinsip administrasi keuangan dengan meringkas aturan yang telah ada. Kode etik ini berlaku bagi seluruh pegawai/pejabat pengadaan dan *vendor* yang akan mengikuti tender. Kode etik ini menggabungkan kebijakan yang dibutuhkan terkait kegiatan pengadaan, pengukuran konflik interest pemerintah, dan kebijakan anti korupsi.

b. Strategi bagian pengadaan Austria.

Austrian Federal Procurement Agency mengembangkan integritas sistem yang merupakan inti permasalahan anti korupsi yang diwujudkan dalam bentuk:

- 1) Menyusun satu set prosedur organisasi.
- 2) Mengintegrasikan pengukuran anti korupsi dengan aspek kehidupan sehari-hari.
- 3) Menetapkan dan meningkatkan strategi anti korupsi.

- 4) Meningkatkan kesadaran pegawai.
 - 5) Mempertajam fokus pada dampak korupsi.
- c. Sistem pengadaan terpusat, *Compranet* di Meksiko.
Compranet adalah badan yang membuat publikasi informasi pengadaan melalui sistem di negara Meksiko. Informasi yang disediakan sistem ini identik dengan sistem *e-procurement* di Indonesia.
- d. *Social witness* di Meksiko.
Social witness adalah organisasi independen yang berpartisipasi di semua tahap prosedur tender publik, sebagai bentuk pengawasan publik sejak tahun 2009. *Social witness* ditunjuk oleh Kementerian Administrasi Publik melalui proses *tendering* dan merupakan organisasi non-pemerintah dan individu dengan batas tertentu.
- e. Sistem *e-procurement* terintegrasi, KONEPS di Korea.
 pelaksanaan sistem *e-procurement* di Korea telah membawa peningkatan transparansi dan integritas administrasi pengadaan publik yang signifikan. *Public Procurement Service* (PPS)/badan pengadaan utama Korea memperkenalkan KONEPS, yaitu sistem *e-procurement end-to-end* yang terintegrasi pada tahun 2002. KONEPS mencakup seluruh siklus/pengadaan (pendaftaran, tender, kontrak, inspeksi, dan pembayaran) yang dikelola secara elektronik. Dokumen terkait pengadaan dipertukarkan secara online.
 KONEPS terhubung dengan sekitar 140 sistem eksternal agar dapat berbagi informasi yang diperlukan. KONEPS menyediakan layanan *one-stop*, termasuk pengumpulan otomatis data kualifikasi penawar, laporan pengiriman, e-faktur, dan *e-payment*. Informasi disajikan oleh KONEPS secara *real-time*. Semua organisasi/lembaga publik diwajibkan untuk mengumumkan tender melalui KONEPS.
 Termasuk dalam perhatian utama KONEPS adalah praktek peminjaman e-sertifikat secara ilegal. Sehingga pada tahun 2010 PPS memperkenalkan "*Fingerprint Recognition e-Bidding*", dimana setiap pengguna menggunakan token keamanan biometrik dan hanya dapat mengajukan tender untuk satu perusahaan. Informasi sidik jari disimpan dalam file

pemasok yang bersangkutan. Pada tahun 2011, PPS mengembangkan aplikasi layanan tentang penawaran baru dengan proses melalui *smartphone* dengan menggunakan token.

4. Kontrak Tahun Jamak

Kontrak tahun jamak yaitu perjanjian tertulis untuk melaksanakan pekerjaan antara penyedia barang/jasa atau pelaksana swakelola dengan pejabat pembuat komitmen (PPK) yang membebani APBN lebih dari satu tahun anggaran.

a. Tata cara pengajuan kontrak tahun jamak:

- 1) Pimpinan K/L mengajukan permohonan secara tertulis dalam bentuk Surat Permohonan Persetujuan kontrak tahun jamak, RKAK/L dan kelengkapan lainnya ke Kementerian Keuangan. Dokumen pengajuan kontrak tahun jamak meliputi dokumen terkait: cakupan jenis dan tahapan kegiatan secara keseluruhan, ringkasan perkiraan kebutuhan anggaran setiap tahun, dan jangka waktu penyelesaian pekerjaan.
- 2) Kementerian keuangan melakukan penelaahan terhadap usulan kontrak tahun jamak yang diajukan K/L.
- 3) Kementerian keuangan menerbitkan surat persetujuan tahun jamak dan diserahkan ke K/L.
- 4) K/L dapat mengadakan kontrak tahun jamak.

b. Perpanjangan penganggaran kegiatan tahun jamak.

Pimpinan K/L dapat mengajukan perpanjangan persetujuan penganggaran kegiatan tahun jamak hanya bila terjadi keadaan kahar yang mengakibatkan tertundanya penyelesaian kegiatan kontrak tahun jamak. Permohonan perpanjangan ini dilakukan oleh pimpinan K/L secara tertulis yang sebelumnya direview terlebih dahulu oleh aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) K/L. Selanjutnya hasil review APIP ini (sepanjang perlu dilakukan audit) akan menjadi dasar bagi K/L untuk meminta badan pengawasan keuangan dan pembangunan (BPKP) melakukan audit dengan tujuan tertentu atas sisa pekerjaan yang akan diperpanjang.

c. Penambahan Pagu Kontrak Tahun Jamak.

Pimpinan K/L dapat mengajukan penambahan pagu kontrak tahun jamak bila terjadi keadaan kahar, kepada menteri keuangan, dengan memenuhi persyaratan berikut:

- 1) permohonan pagu kontrak sesuai hasil audit BPKP
- 2) tambahan pagu kontrak bukan merupakan tambahan pagu (*on top*)
- 3) sesuai dengan peraturan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

d. Perubahan komposisi pendanaan antar tahun dalam periode kontrak.

Pimpinan K/L dapat mengajukan perubahan komposisi pendanaan antar tahun selama dalam periode kontrak tahun jamak. Pimpinan K/L mengajukan permohonan secara tertulis kepada menteri keuangan (c.q. DJA). Kementerian keuangan akan mengeluarkan penetapan perubahan komposisi pendanaan antar tahun dalam periode kontrak setelah dilakukan penelaahan, paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak dokumen yang telah lengkap diterima. Selanjutnya surat ketetapan menjadi dasar bagi Pimpinan K/L untuk melakukan revisi anggaran.

REVISI ANGGARAN

Revisi anggaran yaitu perubahan rincian anggaran belanja pemerintah yang telah ditetapkan dalam APBN dan disahkan dalam DIPA. Revisi anggaran dilaksanakan sesuai peraturan yang disusun tiap tahun mengikuti UU APBN yang ada. Secara teknis, terdapat 3 jenis revisi anggaran dilihat dari perubahan besaran alokasi anggarannya:

1. perubahan karena penambahan atau pengurangan pagu anggaran belanja, termasuk pergeseran rincian anggaran belanja,
2. perubahan atau pergeseran rincian anggaran dalam hal pagu anggaran tetap,
3. perubahan/ralat karena kesalahan administrasi.

Penyelesaian revisi anggaran, jika ditinjau dari sisi kewenangan, dapat dilakukan melalui:

1. Persetujuan DPR RI,
2. Direktorat Jenderal Anggaran (DJA),
3. Kantor Wilayah Ditjen Perbendaharaan,

4. Unit Eselon I Kementerian/Lembaga,
5. Kuasa Pengguna Anggaran (KPA).

Berikut akan dijelaskan mengenai revisi anggaran melalui masing-masing pihak tersebut diatas:

1. Revisi anggaran yang memerlukan persetujuan DPR RI:
 - a. tambahan Pinjaman PDN/PLN baru setelah ditetapkannya UU tentang APBN tahun berjalan,
 - b. pergeseran anggaran antar program, selain pemenuhan kebutuhan biaya operasional dan penyelesaian *inkracht*,
 - c. pergeseran anggaran yang mengakibatkan perubahan *outcome* program,
 - d. penggunaan anggaran yang sebelumnya harus mendapat persetujuan DPR-RI terlebih dahulu,
 - e. penghapusan catatan dalam hal. IV DIPA yang penggunaannya tidak sesuai dengan rencana peruntukan,
 - f. pergeseran antar provinsi untuk kegiatan dalam rangka dekonsentrasi atau antar provinsi/kabupaten/kota untuk kegiatan dalam rangka tugas pembantuan dan urusan bersama.
2. Revisi anggaran melalui DJA:
 - a. Pagu anggaran berubah:
 - perubahan anggaran belanja yang bersumber dari PNBK,
 - percepatan penarikan PHLN dan/atau PHDN,
 - penerimaan HLN/HDN setelah UU APBN TA berjalan ditetapkan,
 - pengurangan alokasi pinjaman proyek luar negeri,
 - perubahan pagu anggaran pembayaran subsidi energi,
 - perubahan pagu anggaran pembayaran cicilan pokok utang,
 - perubahan pagu anggaran pembayaran bunga utang,
 - lanjutan pelaksanaan kegiatan dalam rangka penerusan pinjaman,
 - percepatan pelaksanaan kegiatan dalam rangka penerusan pinjaman,
 - lanjutan pelaksanaan kegiatan dalam rangka penerusan hibah,
 - percepatan pelaksanaan kegiatan dalam rangka penerusan hibah,

- percepatan realisasi pelaksanaan proyek yang dananya bersumber dari Surat Berharga Syariah Negara Berbasis Proyek (*Project Based Sukuk*) SBSN PBS,
 - perubahan pagu anggaran Penyertaan Modal Negara (PMN),
 - perubahan pagu anggaran dalam rangka penyesuaian kurs,
 - pengurangan alokasi hibah luar negeri, dan/atau perubahan pagu anggaran transfer ke daerah.
- b. Pagu anggaran tetap:
- pergeseran dalam keluaran yang sama, kegiatan yang sama, dan antar satker dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yang berbeda,
 - pergeseran antar keluaran, kegiatan yang sama dan antar satker dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yg berbeda,
 - pergeseran antar kegiatan dan antar satker dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yang berbeda,
 - penghapusan/perubahan catatan dalam halaman IV DIPA,
 - penambahan cara penarikan PHLN/PHDN,
 - pergeseran anggaran dalam rangka penyelesaian *inkracht*,
 - penggunaan dana output cadangan,
 - penambahan/perubahan rumusan kinerja,
 - perubahan komposisi instrumen pembiayaan utang,
 - pergeseran anggaran dalam satu subbagian anggaran BA BUN,
 - pergeseran anggaran dari BA BUN Pengelolaan Belanja Lainnya (BA 999.08) ke Bagian Anggaran K/L,
 - pergeseran antar subbagian anggaran dalam BA BUN,
 - pergeseran anggaran dari BA K/L ke BA BUN.
- c. Ralat administratif:
- ralat kode KPPN dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yg berbeda,
 - ralat kode kewenangan,
 - ralat kode lokasi dan lokasi KPPN dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yang berbeda,
 - ralat kode satker,

- ralat pencantuman volume, jenis, dan satuan keluaran yang berbeda antara RKA/K/L dan RKP atau hasil kesepakatan DPRRI dengan pemerintah.
3. Revisi anggaran melalui Kanwil DJPBN:
- a. Pagu anggaran berubah:
- lanjutan pelaksanaan kegiatan yang dananya bersumber dari PHLN dan/atau PHDN,
 - penerimaan hibah langsung dalam bentuk uang,
 - lanjutan pelaksanaan Program/Kegiatan Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM),
 - penggunaan anggaran belanja yang bersumber dari PNBPN di atas pagu APBN untuk Satker BLU.
- b. Pagu anggaran tetap:
- pergeseran dalam satu keluaran, satu kegiatan dan satu satker,
 - pergeseran antar keluaran, satu kegiatan dan satu satker,
 - pergeseran dalam keluaran yang sama, kegiatan yang sama dan antar Satker dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN,
 - pergeseran antar keluaran, kegiatan yang sama dan antar satker dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN,
 - pergeseran antar kegiatan dalam satu satker,
 - pergeseran antar Kegiatan dan antar Satker dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN.
- c. Ralat administrasi:
- ralat kode akun sesuai kaidah akuntansi sepanjang dalam peruntukan dan sasaran yang sama,
 - ralat kode KPPN dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN,
 - perubahan nomenK/Latur Bagian Anggaran dan/atau Satker sepanjang kode tetap,
 - ralat kode nomor register PHLN/PHDN,
 - ralat kode lokasi dan lokasi KPPN dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN,

- ralat kode lokasi dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yang berbeda dan lokasi KPPN dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN,
- ralat cara penarikan PHLN/PHDN,
- ralat rencana penarikan dana atau rencana penerimaan dalam halaman III DIPA,
- ralat pencantuman volume keluaran dalam DIPA,
- perubahan pejabat perbendaharaan.

4. Revisi anggaran melalui Eselon I K/L:

- pergeseran dalam keluaran yang sama, kegiatan yang sama dan antar satker dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN,
- pergeseran dalam keluaran yang sama, kegiatan yang sama dan antar satker dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yang berbeda,
- pergeseran antar keluaran, kegiatan yang sama dan antar satker dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN,
- pergeseran antar keluaran, kegiatan yang sama dan antar satker dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yang berbeda,
- pergeseran antar kegiatan dalam satu satker,
- pergeseran antar kegiatan dan antar satker dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN,
- pergeseran antar kegiatan dan antar satker dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yang berbeda,
- penambahan cara penarikan PHLN/PHDN.

5. Revisi anggaran melalui KPA:

- pergeseran dalam satu keluaran, satu kegiatan dan satu satker,
- pergeseran antar keluaran, satu kegiatan dan satu satker.

Apabila revisi anggaran mengakibatkan perubahan DIPA Petikan, maka KPA harus menyampaikan usulan revisi anggaran kepada Kanwil DJPBN.

Namun apabila revisi anggaran tidak mengakibatkan perubahan DIPA Petikan, maka KPA cukup mengubah ADK RKA satker melalui aplikasi RKA-K/L-DIPA, mencetak Petunjuk Operasional Kegiatan (POK), kemudian menetapkan perubahan POK.

Penghapusan/perubahan Catatan Halaman IV DIPA

Penghapusan/perubahan catatan halaman IV DIPA dapat terjadi karena hal-hal berikut:

1. masih memerlukan persetujuan DPR RI,
2. masih dilengkapi dengan dasar hukum pengalokasian dan/atau dokumen terkait,
3. masih dilengkapi *loan agreement*/nomor register,
4. masih didistribusikan ke masing-masing satker,
5. masih diperlukan penelaahan / persetujuan Kementerian Perencanaan/Bappenas,
6. masih memerlukan reviu BPKP,
7. masih harus dilengkapi dokumen pendukung.

Penghapusan/perubahan catatan pada halaman IV DIPA dapat dilakukan setelah dipenuhinya persyaratan dengan lengkap. Apabila setelah persetujuan DPR RI, terdapat perbedaan isi dengan rincian yang dituangkan dalam RKA-K/L dan DIPA, penghapusan/perubahan catatan pada halaman IV DIPA dapat dilakukan setelah dilakukannya penelaahan antara K/L, Kementerian Perencanaan/Bappenas, dan Kementerian Keuangan.

PENGUKURAN DAN EVALUASI KINERJA PENGANGGARAN

Monitoring dan evaluasi adalah 2 kegiatan pemerintah yang seringkali terduplikasi. Secara berulang kali K/L melaporkan data yang sama kepada pemangku kepentingan yang berbeda. Evaluasi dianggap sebagai tambahan beban pekerjaan, hanya formalitas, dan tidak akurat untuk digunakan menjadi dasar pengambilan keputusan. Ardja Sadjiarto (2004) menyatakan bahwa pengukuran kinerja dikelompokkan ke dalam tiga kategori indikator, yaitu:

1. indikator pengukuran *service efforts*,
2. indikator pengukuran *service accomplishment*,
3. indikator yang menghubungkan antara *effort* dan *accomplishment*.

Dalam proses penganggaran Indonesia, monitoring dan evaluasi merupakan salah satu instrumen penganggaran berbasis kinerja (PBK) yang bertujuan untuk *early warning system* atas capaian anggaran tahun berjalan. Hasil

dari kegiatan monitoring dan evaluasi dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun alokasi anggaran tahun berikutnya dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi anggaran pemerintah.

Larita Killian (1999) menulis "*There are major barriers on the path to performance budgeting. The first is reaching agreement on appropriate measures of performance... measuring activities (or outputs) is easy, measuring the extent to which they achieve the desired results (outcomes) is hard*". Salah satu kendala pengukuran PBK adalah menilai *outcome* apakah sudah sesuai dengan rencana kerja yang ditetapkan. Pengukuran anggaran di Indonesia masih terbatas pada menilai apakah kegiatan dan outputnya sudah sesuai dengan rencana kerja dan anggaran, belum sampai pada pengukuran *outcome*.

1. Landasan hukum pengukuran dan evaluasi kinerja atas pelaksanaan RKA K/L:
 - a. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Pasal 14 ayat 1 dan 2, yang mengamanatkan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku PA maupun pengguna barang untuk melakukan penyusunan RKA K/L tahun berikutnya berdasarkan prestasi kerja yang dicapai.
 - b. PP Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan RKA K/L.
2. Tata cara pengukuran dan evaluasi kinerja penganggaran K/L
 - a. Ketentuan umum

RKA-K/L adalah dokumen rencana keuangan tahunan yang disusun sesuai alokasi anggaran K/L. Pelaksanaan evaluasi kinerja RKA-K/L dilakukan untuk:

 - 1) membuktikan dan mempertanggungjawabkan (fungsi akuntabilitas) penggunaan anggaran yang dikelola K/L secara profesional,
 - 2) mempergunakan faktor-faktor pendukung maupun kendala dalam pelaksanaan RKA-K/L tahun sebelumnya sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan dan pelaksanaan RKA-K/L dan peningkatan kinerja tahun berikutnya (fungsi peningkatan kualitas).
 - b. Aspek evaluasi kinerja

Aspek evaluasi kinerja terdiri dari:

- 1) aspek implementasi, merupakan evaluasi kinerja yang dilakukan dalam rangka menghasilkan informasi kinerja meliputi pelaksanaan kegiatan dan pencapaian keluaran. Aspek implementasi mengukur indikator-indikator:
 - penyerapan anggaran,
 - konsistensi perencanaan dengan implementasi,
 - pencapaian keluaran,
 - efisiensi.
 - 2) aspek manfaat, dilakukan untuk menghasilkan informasi mengenai perubahan yang terjadi dalam masyarakat maupun pemangku kepentingan selaku penerima manfaat atas keluaran yang telah dicapai. Evaluasi atas aspek implementasi dan aspek manfaat dilakukan satu tahun sekali. Aspek manfaat mengukur evaluasi kinerja menggunakan indikator: pencapaian hasil.
 - 3) aspek konteks, dilakukan dengan dinamika perkembangan keadaan termasuk kebijakan pemerintah, untuk menghasilkan informasi mengenai masukan, kegiatan, keluaran, dan hasil. Aspek konteks dilakukan minimal sekali dalam setahun atau sesuai kebutuhan.
- c. Proses Evaluasi Kinerja, dilakukan dengan tahapan-tahapan berikut :
- 1) Persiapan, meliputi:
 - persiapan model logika informasi kinerja, yakni gambaran ringkas mengenai hubungan masukan, kegiatan, keluaran, dan hasil, kebutuhan masyarakat, dan pemangku kepentingan.
 - inventarisasi dan identifikasi indikator dan target kinerja, yakni hal-hal yang dijanjikan dalam dokumen RKA-K/L.
 - penyusunan desain pengumpulan data, difokuskan pada penyusunan mekanisme untuk memperoleh realisasi indikator kinerja keluaran dan indikator kinerja utama program.
 - 2) Pengumpulan data, didasarkan pada aspek-aspek evaluasi kinerja yang meliputi aspek implementasi, aspek manfaat, dan aspek konteks.

Tabel 6.1. Pengumpulan Data Evaluasi Kinerja

Aspek Evaluasi	Data yang diperlukan	Sumber Data
Aspek Implementasi	a. Pagu anggaran	<input checked="" type="checkbox"/> Data Dokumen RKA-K/L
	b. Target volume keluaran	<input checked="" type="checkbox"/> Data Dokumen RKA-K/L
	c. Target indikator kinerja keluaran	<input checked="" type="checkbox"/> Data Dokumen RKA-K/L
	d. Rencana penarikan dana	<input checked="" type="checkbox"/> Data RKA-K/L/DIPA
	e. Realisasi anggaran *)	<input checked="" type="checkbox"/> SP2D
	f. Realisasi volume keluaran *)	<input type="checkbox"/> Bukti-bukti yang kredibel
	g. Realisasi indikator kinerja keluaran	<input type="checkbox"/> Review dokm, survey, atau FGD
Aspek Manfaat	Target indikator kinerja utama	<input type="checkbox"/> Data RKA-K/L
	Realisasi indikator kinerja utama	<input type="checkbox"/> Review dokm, survey, atau FGD
Aspek Konteks	data kependudukan, indikator ekonomi, indeks tingkat kemiskinan, data dibidang ekonomi, sosial, politik, arah kebijakan Pemerintah dan prioritas pemb nasional serta informasi lain yang terkait	Reviu dokumen, survey, observasi, dan forum diskusi yang melibatkan pemangku kepentingan

*) Pengumpulan data realisasi anggaran dan realisasi volume keluaran dilakukan setiap bulan sesuai dengan realisasi yang dicapai dan dapat digunakan sebagai bahan monitoring atas pelaksanaan anggaran tahun berjalan

Sumber: PMK No. 249 Tahun 2011

3) Pengukuran dan penilaian, dilakukan pada evaluasi kinerja atas aspek implementasi dan aspek manfaat.

a) Pengukuran, disajikan pada tabel pengukuran kinerja.

Tabel 6.2. Pengukuran Kinerja

Indikator	Data yang diperlukan	Pengumpulan data	Cara Pengukuran (by system)
1. Penyerapan anggaran	Realisasi anggaran (RA)	<input checked="" type="checkbox"/> Data center	$P = \frac{RA}{PA} \times 100\%$
	Pagu anggaran (PA)	<input checked="" type="checkbox"/> Data center	
2. Konsistensi antara perencanaan dan implementasi	Rencana penarikan dana (RPD)	<input checked="" type="checkbox"/> Data center	$K = \frac{\sum_{j=1}^n \left(\frac{\sum_{i=1}^j RA \text{ bulan ke } j}{\sum_{i=1}^j RPD \text{ bulan ke } j} \times 100\% \right)}{n}$
	Realisasi anggaran (RA)	<input checked="" type="checkbox"/> Data center	
3. Pencapaian keluaran	Realisasi volume keluaran (RVK)	<input checked="" type="checkbox"/> Data center	$PK = \frac{\sum_{i=1}^n \left(\frac{RVK \text{ ke } i}{TVK \text{ ke } i} \times \frac{\sum_{j=1}^i RKK \text{ ke } j}{m} \right)}{n} \times 100\%$
	Target volume keluaran (TVK)	<input checked="" type="checkbox"/> Data center	
	Realisasi indikator kinerja keluaran (RKK)	<input type="checkbox"/> Data center	
	Target indikator kinerja keluaran (TKK)	<input checked="" type="checkbox"/> Data center	

Keterangan:

- Pengukuran dan penilaian hanya dilakukan terhadap aspek implementasi dan aspek manfaat.
- Rumus penghitungan yang terkesan sulit tersebut hanyalah bentuk penguangan simbol yang sesuai kaidah keilmuan (statistik), yang sebetulnya pelaksanaannya sangat mudah karena sudah disediakan form, contoh, dan aplikasi yang dapat menghitung secara otomatis.

Sumber: PMK No. 249 Tahun 2011

b) Penilaian, merupakan langkah awal untuk mengonversi angka-angka hasil pengukuran menjadi informasi, untuk dapat dianalisis lebih lanjut. Penilaian kinerja dilakukan dengan bobot berupa 33,3% atas aspek implementasi dan 66,7% atas aspek manfaat, dengan bobot untuk masing-masing indikator dalam aspek implementasi yaitu:

- penyerapan anggaran : 9,7%
- konsistensi perencanaan dengan implementasi : 18,2%
- pencapaian keluaran : 43,5%
- efisiensi : 28,6%

Bobot untuk indikator pencapaian hasil dalam aspek manfaat sebesar 100%.

Nilai kinerja diperoleh dengan menjumlahkan nilai atas aspek implementasi dan nilai atas aspek manfaat dikalikan bobot masing-masing indikator, dengan kategori sebagai berikut:

- nilai kinerja Sangat Baik : > 90% - 100%
- nilai kinerja Baik : > 80% - 90%
- nilai kinerja Cukup atau Normal : > 60% - 80%
- nilai kinerja Kurang : > 50% - 60%
- nilai kinerja Sangat Kurang : ≤ 50%

4) Analisis, dilakukan atas aspek implementasi dan aspek manfaat meliputi:

- a) analisis hubungan sebab akibat atas hasil pengukuran dan penilaian pada setiap indikator,
- b) analisis keterbatasan yang dihadapi dalam menjalankan proses evaluasi kinerja,
- c) analisis hasil pengukuran dan penilaian dibandingkan dengan hasil evaluasi kinerja pada tahun-tahun sebelumnya,
- d) identifikasi faktor pendukung dan kendala dalam pelaksanaan kegiatan, pencapaian keluaran, dan hasil.

Tahap analisis evaluasi kinerja atas aspek konteks meliputi:

- a) analisis dan identifikasi kesesuaian antara kebutuhan, permasalahan yang terdapat di masyarakat, dan hasil yang ditargetkan,
- b) analisis kesesuaian antara capaian hasil dengan keluaran yang ditargetkan,
- c) analisis kesesuaian antara rencana kegiatan dengan pencapaian keluaran,
- d) analisis kesesuaian dan ketepatan antara masukan (untuk mendukung pelaksanaan kegiatan) dan pencapaian keluaran.

Hasil analisis selanjutnya dipergunakan untuk menyusun rekomendasi atas kinerja RKA-K/L.

d. Pelaporan hasil evaluasi kinerja.

Pimpinan K/L menyampaikan laporan hasil evaluasi kinerja atas setiap program K/L yang dipimpinnya selambat-lambatnya pada tanggal 1 April, kepada Menteri Keuangan dan Menteri Perencanaan. Laporan ini terdiri dari:

- hasil evaluasi kinerja atas aspek implementasi tahun sebelumnya,
- hasil evaluasi kinerja atas aspek manfaat tahun sebelumnya,
- hasil evaluasi kinerja atas aspek konteks pada tahun anggaran berjalan.

e. Dukungan teknologi dan sistem informasi.

Informasi yang jelas, andal, dan relevan dibutuhkan untuk menghasilkan evaluasi kinerja yang valid dan andal. DJA memberikan fasilitas dalam rangka memenuhi kebutuhan data untuk melaksanakan evaluasi kinerja, berupa sistem informasi yang terintergrasi.

BAB VII

SISTEM AKUNTANSI PEMERINTAH

DAN PELAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT

PENERAPAN AKUNTANSI PEMERINTAH BERBASIS AKRUAL

Sistem akuntansi pemerintah di Indonesia dalam perkembangannya sejak Indonesia merdeka telah mengalami fase perubahan. Pada tahun 1948 akuntansi pemerintahan Indonesia masih mengadopsi sistem-sistem peninggalan Belanda yang berupa neraca kekayaan negara. Sistem keuangan negara masih sangat sederhana, menggunakan pencatatan tunggal (*singel entry*) dan menggunakan basis kas. Kelebihan penggunaan basis kas berupa penerapan yang sederhana, mudah dipahami, dan pemerintah tidak memerlukan waktu yang lama dalam membuatnya. Disisi lain terdapat kekurangan sistem akuntansi berbasis kas yakni tidak memberikan informasi tentang aset dan kewajiban karena hanya memuat informasi tentang penerimaan, pengeluaran, dan saldo kas.

Karena dinilai kurang informatif, maka pada tahun 2003 pemerintah melakukan reformasi sistem pengelolaan keuangan negara dengan diterbitkannya paket undang-undang pengelolaan keuangan negara. Pada tahun 2003 akuntansi pemerintah tidak lagi mengadopsi undang-undang peninggalan Belanda dan memiliki dasar hukum sendiri. Dengan diterbitkannya paket undang-undang tersebut, sistem akuntansi pemerintahan Indonesia memasuki babak baru dan perkembangan sampai saat ini akuntansi pemerintah menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual, melalui PP Nomor 71 Tahun 2010. PP ini menginstruksikan seluruh unit pemerintahan menerapkan sistem berbasis akrual penuh, meskipun sampai tahun 2015 pemerintah masih diperbolehkan menerapkan sistem akuntansi berbasis kas menuju akrual. Namun setelah tahun 2015 seluruh unit pemerintahan baik pusat maupun daerah harus sudah menggunakan sistem berbasis akrual penuh.

Untuk menjembatani proses transisi tersebut, digunakan sistem basis kas menuju akrual, dengan cara sebagai berikut:

- ✓ melakukan pencatatan basis kas pada periode pelaksanaan anggaran, dimana pendapatan diakui pada saat kas diterima dan belanja diakui pada saat kas dikeluarkan,
- ✓ pada akhir periode disusun penyesuaian-penyesuaian untuk mencatat belanja aset tetap yang dilakukan pada periode pelaksanaan dengan metode kolorari, serta mencatat hak ataupun kewajiban negara.

Diperlukan upaya untuk merubah paradigma pegawai pengelola/pencatat keuangan negara dalam proses transisi dari basis kas menuju basis akrual penuh. Proses transisi ini memang tidak mudah, dimana para pegawai sangat familiar dengan basis kas dan harus dirubah menjadi basis akrual penuh. Namun agar informasi dalam laporan keuangan tersajikan secara transparan dan akuntabel, maka penerapan akuntansi berbasis akrual merupakan suatu keharusan dan harus dilakukan. Dampak perubahan basis kas menuju akrual menjadi basis akrual penuh adalah pada tahapan pencatatan dan jenis laporan yang dihasilkan.

Karena akuntansi pemerintahan termasuk di dalamnya akuntansi anggaran, maka untuk transaksi-transaksi tertentu penerapan basis kas tetap harus digunakan. Penyusunan anggaran tetap dilakukan dengan menggunakan basis kas. Proses pelaporan penganggaran akan menghasilkan Laporan Realisasi Anggaran yang tetap menggunakan basis kas, sedangkan untuk pelaporan keuangan lainnya menggunakan basis akrual.

Christiaens dan Rommel (2008) berpendapat bahwa basis akrual hanya tepat digunakan dalam instansi pemerintahan yang memiliki sifat usaha komersil, dan tidak akan sukses apabila diterapkan pada instansi pemerintahan yang menjalankan fungsi pelayanan publik murni. Plummer, Hurchinson, dan Patton (2007) menemukan bukti bahwa informasi berbasis akrual tidak lebih informatif dibanding dengan informasi yang disajikan dengan menggunakan basis akrual-modifikasian. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan sampel sebanyak 530 distrik sekolah di Texas. Sementara Vinnari dan Nas (2008) menunjukkan adanya potensi manajemen laba pada instansi pemerintahan ketika pelaporannya menggunakan basis akrual.

Hasil studi di atas menunjukkan bahwa manfaat penerapan akuntansi pemerintahan berbasis akrual belum sepenuhnya teruji. Basis akrual sangat

bermanfaat bila digunakan pada badan yang mencari keuntungan (bermotif komersial), karena basis akrual sangat dekat dengan prinsip mempertemukan/menandingkan antara pendapatan pada satu periode akuntansi dengan biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan tersebut. Pada basis akrual, apabila terdapat pendapatan yang diperoleh bukan pada periode yang bersangkutan (walaupun sudah diterima tunainya), maka harus dikeluarkan (d disesuaikan) dari periode yang bersangkutan, demikian pula halnya dengan belanja. Di sisi lain, apabila terdapat pendapatan yang pada suatu periode (walaupun belum diterima tunainya) harus dicatat/dimasukkan.

Tabel berikut menggambarkan perbedaan komponen laporan keuangan basis kas menuju akrual dan basis akrual penuh:

Tabel 7.1. Perbedaan Komponen Laporan Keuangan

NO	BASIS KAS MENUJU AKRUAL	BASIS AKRUAL
1.	Laporan Realisasi Anggaran	Laporan Realisasi Anggaran
2.		Laporan Perubahan SAL
3.	Neraca, dgn Ekuitas Dana yg dirinci menjadi: (1) Ekuitas Dana Lancar (2) Ekuitas Dana Investasi (3) Ekuitas Dana Cadangan	Neraca ("Ekuitas" tidak dirinci)
4.	-	Laporan Operasional
5.	-	Laporan Perubahan Ekuitas
6.	Laporan Arus Kas	Laporan Arus Kas
7.	Catatan atas Laporan Keuangan	Catatan atas Laporan Keuangan

Sumber: Permendagri No. 64 Tahun 2013

Berikut ini dijelaskan mengenai masing-masing laporan tersebut di atas:

a. Laporan Realisasi Anggaran (LRA).

LRA menyajikan realisasi pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit dan pembiayaan, yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah, serta dibandingkan dengan anggarannya masing-masing dalam satu periode pelaporan LRA. LRA menyediakan informasi bagi para pengguna laporan tentang indikasi perolehan dan penggunaan sumber daya ekonomi:

- 1) telah dilaksanakan secara efisien, efektif, dan hemat,
- 2) telah dilaksanakan sesuai dengan anggarannya (APBN/APBD), dan
- 3) telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

b. Laporan Perubahan Sisa Anggaran Lebih (Laporan Perubahan SAL).

Laporan Perubahan SAL berisi informasi mengenai kenaikan atau penurunan saldo anggaran lebih tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Secara lengkap Laporan Perubahan SAL menyajikan informasi komparatif dengan periode sebelumnya atas pos-pos berikut:

- 1) SAL awal,
- 2) Penggunaan SAL,
- 3) Sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran tahun berjalan,
- 4) Koreksi kesalahan pembukuan tahun sebelumnya,
- 5) Lain-lain,
- 6) SAL Akhir.

c. Neraca.

Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan pada tanggal tertentu mencakup unsur aset, kewajiban, dan ekuitas. Masing-masing unsur dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Aset yaitu sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Aset diukur dalam satuan uang. Termasuk dalam unsur aset adalah sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.
- 2) Kewajiban yaitu utang yang timbul dari peristiwa masa lalu yang penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah.
- 3) Ekuitas yaitu kekayaan bersih pemerintah yang merupakan selisih antara aset dan kewajiban pemerintah.

d. Laporan Operasional (LO).

LO menyajikan ikhtisar sumber daya ekonomi yang dapat menambah ekuitas dan penggunaannya, dikelola oleh pemerintah pusat/daerah untuk kegiatan

penyelenggaraan pemerintahan dalam satu periode pelaporan. LO mencakup unsur-unsur berikut:

- 1) Pendapatan-LO, yaitu hak pemerintah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
- 2) Beban, yaitu kewajiban pemerintah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
- 3) Transfer, yaitu hak menerima atau kewajiban mengeluarkan uang dari/oleh suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, termasuk dana perimbangan dan dana bagi hasil.
- 4) Pos luar biasa, yaitu pendapatan luar biasa atau beban luar biasa yang terjadi karena kejadian/transaksi yang bukan merupakan operasi biasa, tidak diharapkan sering terjadi, dan di luar kendali entitas bersangkutan.

e. Laporan Arus Kas (LAK).

LAK menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasi, investasi, pendanaan, dan transitoris dan menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas pemerintah pusat/daerah selama periode tertentu. Unsur yang dicakup dalam LAK meliputi:

- a. Penerimaan kas, yaitu semua aliran kas masuk ke BUN/D.
- b. Pengeluaran kas, yaitu semua aliran kas keluar dari BUN/D.

f. Laporan Perubahan Ekuitas.

Laporan Perubahan Ekuitas menyajikan informasi kenaikan atau penurunan ekuitas tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

g. Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK)

CaLK yakni penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam LRA, Laporan Perubahan SAL, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan LAK. Informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan, informasi lain yang dianjurkan/diharuskan untuk diungkapkan, dan ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar, juga dinarasikan dalam CaLK.

Perbedaan komponen laporan keuangan basis kas menuju akrual dengan basis akrual penuh adalah terletak pada Laporan Perubahan SAL dan Laporan Operasional. Laporan Perubahan SAL pada dasarnya bukan hal baru, karena

laporan ini sebelumnya bagian dari laporan surplus/defisit, khususnya yang terkait dengan pembiayaan. Perbedaan signifikan dalam basis akrual penuh adalah LO. Sekilas LO sama dengan LRA, namun terdapat perbedaan yang mencolok, yaitu bahwa LRA menggunakan basis kas sedangkan LO menggunakan basis akrual. Perbedaan yang jelas nampak pada akun untuk mencatat pengeluaran biaya dalam LRA menggunakan akun 'belanja' sedangkan dalam LO menggunakan akun 'beban'. Tetapi yang lebih pokok adalah basis yang digunakan dimana LRA menggunakan basis kas sedangkan LO menggunakan basis akrual. Sebagai contoh ketika terjadi penjualan asset tetap, LRA hanya mencatat jumlah kas yang diterima tanpa memperhitungkan surplus/defisit dari penjualan asset tetap tersebut, sedangkan pada LO tetap mengakui sebagai pendapatan/beban non operasional setiap terjadi surplus atau defisit atas penjualan asset. Demikian pula dengan beban non kas seperti beban penyusutan, beban cadangan penghapusan pinjaman, amortisasi beban ditangguhkan, dan lain-lain yang tidak ada di LRA, namun dicatat pada LO.

Beberapa peneliti berikut mengakui dampak positif penerapan akuntansi pemerintahan berbasis akrual. Deloitte (2004) menyebutkan bahwa akuntansi pemerintahan berbasis akrual memberikan kontribusi dalam meningkatkan kualitas pengambilan keputusan secara signifikan untuk efisiensi dan efektivitas pengeluaran publik melalui informasi keuangan yang akurat dan transparan, meningkatkan alokasi sumber daya dengan informasi biaya yang ditimbulkan dari suatu kebijakan, dan transparansi dari keberhasilan suatu program. Van Der Hoek (2005) menyatakan penerapan akuntansi pemerintahan berbasis akrual di negara-negara maju berhasil membawa manfaat antara lain mendukung manajemen kinerja, memfasilitasi manajemen keuangan yang lebih baik, memperbaiki pengertian akan biaya program, memperluas dan meningkatkan informasi alokasi sumber daya, meningkatkan pelaporan keuangan, serta memfasilitasi dan meningkatkan manajemen aset.

Basis akrual memberikan kemudahan bagi para pemakai laporan keuangan publik untuk membandingkan antara alternatif dari pemakaian sumber daya, menilai kinerja, posisi keuangan, dan arus kas dari entitas pemerintah, melakukan evaluasi atas kemampuan pemerintah untuk mendanai kegiatan, kemampuan

pemerintah dalam memenuhi kewajiban dan komitmennya, melakukan evaluasi atas biaya, efisiensi, dan pencapaian kinerja pemerintah, serta memahami keberhasilan pemerintah dalam mengelola sumber daya. Sehingga, meskipun sistem akuntansi basis akrual diterapkan pada lembaga pemerintahan tidak bertujuan mencari laba (*non profit oriented*), namun informasi laporan keuangan mengenai besarnya pendapatan dan beban riil yang ditanggung pemerintah untuk menjalankan pelayanan yang efisien dan efektif merupakan suatu kebutuhan.

SISTEM AKUNTANSI DAN PELAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT

Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat

Lim (2013) menjelaskan sistem akuntansi adalah alat yang dibangun di bidang informasi dan sistem teknologi. Hal ini penting bagi badan usaha sebagai salah satu bentuk tanggung jawab dalam menghasilkan informasi keuangan terpercaya yang diperlukan untuk pengambilan keputusan. Terdapat berbagai desain yang berbeda-beda dalam sistem dan badan usaha harus mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana informasi dikumpulkan dan dilaporkan.

Toth (2012) menyatakan sistem informasi akuntansi pada sebuah entitas memiliki dua kegunaan: yakni terkait pemrosesan data menjadi informasi, dan menghasilkan informasi untuk pengambilan keputusan. Sistem akuntansi pemerintah pusat adalah rangkaian sistematis yang mencakup prosedur, penyelenggara, peralatan, dan elemen lain untuk mewujudkan fungsi akuntansi dari proses pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran sampai dengan pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan Pemerintah Pusat.

Sistem akuntansi pemerintahan Indonesia merupakan bagian dari rangkaian kegiatan perbendaharaan negara, sebagaimana tercantum pada pasal 2 UU Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Kegiatan dalam perbendaharaan negara dalam rangka pengelolaan keuangan negara termasuk perumusan sistem akuntansi dan penyelenggaraan sistem. Pada pasal 7 ayat (2) UU Nomor 1 tahun 2004 dinyatakan bahwa kewenangan untuk menetapkan

sistem akuntansi dan pelaporan keuangan pada pemerintah pusat diberikan kepada Bendahara Umum Negara (BUN) yang dilaksanakan oleh Menteri Keuangan.

Di Indonesia, sistem akuntansi pada pemerintah pusat terdapat dalam peraturan Menteri Keuangan Nomor 213 tahun 2013 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat. Menurut UU tersebut sistem akuntansi pemerintah dibagi menjadi dua subistem yang masing-masing dibagi menjadi sub-subsistem kecil berikut:

1. Sistem Akuntansi Bendahara Umum Negara (SABUN).

SABUN dilaksanakan pada jajaran unit-unit dalam kementerian keuangan selaku Bendahara Umum Negara. SABUN terdiri dari beberapa subistem yang kesemuanya dikelola di bawah unit eselon I Kementerian Keuangan. Transaksi yang diproses dalam SABUN adalah transaksi barang dan keuangan yang dikelola oleh BUN.

2. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pusat (SiAP).

SiAP dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara selaku pengelola kas pemerintah pusat di lingkungan Kementerian Keuangan. Seluruh transaksi dikelola menggunakan sistem aplikasi yang terintegrasi. Transaksi pada SiAP dilaksanakan dengan urutan berikut:

- a. KPPN selaku Unit Akuntansi Kuasa BUN-Daerah:

- 1) Memproses semua transaksi kas yang terjadi melalui rekening Kuasa BUN/D termasuk transaksi transitoris,
- 2) Menyusun Laporan Keuangan yang terdiri dari: LAK, Neraca Kas Umum Negara, dan CaLK.
- 3) Laporan Keuangan disampaikan kepada UAKBUN-Kanwil.

- b. Kantor Wilayah DJPBN selaku UAKBUN-Kanwil:

- 1) Memproses laporan keuangan yang disampaikan oleh UAKBUN-Daerah,
- 2) Menyusun laporan keuangan gabungan dari UAKBUN-Daerah yang terdiri dari: LAK, Neraca Kas Umum Negara, dan CaLK.
- 3) Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UAPBUN-AP.

- c. Direktorat Pengelolaan Kas Negara selaku UAKBUN-Pusat:

- 1) Memproses semua transaksi kas yang terjadi melalui rekening Kuasa BUN Pusat termasuk transaksi transitoris,
 - 2) Menyusun Laporan Keuangan terdiri dari: LAK, Neraca Kas Umum Negara, dan CaLK.
 - 3) Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UAPBUN-AP.
- d. Direktorat Pengelolaan Kas Negara selaku UAPBUN-AP:
- 1) Memproses laporan keuangan yang disampaikan oleh UAKBUN-Kanwil dan UAKBUN-Pusat,
 - 2) Menyusun laporan keuangan gabungan dari UAKBUN-Kanwil dan UAKBUN-Pusat yang terdiri dari: LAK, Neraca Kas Umum Negara, dan CaLK.
 - 3) Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.
3. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Utang Pemerintah (SAUP)
- SAUP dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang (DJPU), Kementerian Keuangan. SAUP dilaksanakan oleh BUN selaku pengguna anggaran bagian anggaran BUN. Transaksi yang dikelola oleh SAUP dengan sistem aplikasi terintegrasi meliputi transaksi utang pemerintah pusat. Proses transaksi yang dilakukan oleh DJPU menggunakan urutan berikut:
- a. Memproses transaksi terkait utang pemerintah pusat,
 - b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
 - c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.
4. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Kuangan Hibah (SIKUBAH)
- SIKUBAH dilaksanakan oleh DJPU, mencakup transaksi hibah pemerintah pusat baik pengeluaran maupun pemasukan yang dikelola dengan sistem aplikasi terintegrasi. proses transaksi DJPU dilaksanakan dengan urutan berikut:
- a. Memproses transaksi terkait hibah pemerintah pusat,
 - b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
 - c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.

5. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Investasi Pemerintah (SAIP)
Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan ditugaskan untuk melaksanakan pengelolaan investasi pemerintah pusat. SAIP mengelola transaksi investasi pemerintah pusat baik barang maupun uang dengan sistem aplikasi terintegrasi. DJKN melaksanakan transaksi dengan urutan berikut:
 - a. Memproses transaksi terkait investasi pemerintah pusat,
 - b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
 - c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.
6. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Penerusan Pinjaman (SAPPP)
Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara c.q. Direktorat Sistem Manajemen Investasi, Kementerian Keuangan ditugaskan untuk melaksanakan pengelolaan penerusan pinjaman. Transaksi yang dikelola oleh SAPPP adalah transaksi penerusan pinjaman dengan sistem aplikasi terintegrasi. Proses transaksi oleh DJPB dilaksanakan dengan urutan berikut:
 - a. Memproses transaksi terkait pengelolaan penerusan pinjaman,
 - b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
 - c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.
7. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Transfer ke Daerah (SATD)
Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan ditugaskan untuk melaksanakan transaksi/kegiatan yang berkaitan dengan transfer ke daerah. SATD mengelola transaksi transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang dengan sistem aplikasi terintegrasi. DJPK melaksanakan proses transaksi dilakukan dengan urutan sebagai berikut:
 - a. Memproses transaksi terkait transfer dari pusat ke daerah yang terjadi,
 - b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
 - c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.
8. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Belanja Subsidi (SABS)
Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan melaksanakan SABS. SABS mengelola transaksi subsidi pemerintah pusat baik berupa barang

maupun uang dengan sistem aplikasi terintegrasi. Proses transaksi yang dilaksanakan oleh DJA dengan urutan sebagai berikut:

- a. Memproses transaksi terkait subsidi,
- b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
- c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.

9. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Belanja Lain-lain (SABL)

SABL dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan. SABL mengelola transaksi belanja lain-lain pemerintah pusat baik berupa barang maupun uang dengan sistem aplikasi terintegrasi. DJA melaksanakan proses transaksi dengan urutan berikut:

- a. Memproses transaksi terkait belanja lain-lain,
- b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
- c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.

10. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Transaksi Khusus (SATK)

SATK dikelola oleh beberapa unit eselon 1 di Kementerian Keuangan, yaitu:

- a. Badan Kebijakan Fiskal: transaksi khusus hubungan internasional dan dukungan kelayakan,
- b. Direktorat Jenderal Anggaran: transaksi khusus PNBPN yang dikelola DJA,
- c. Direktorat Jenderal Kekayaan Negara: transaksi khusus pengelolaan aset yang dalam pengelolaan DJKN,
- d. Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara: transaksi khusus Pengelola Pembayaran Belanja Pensiun, Belanja Asuransi Kesehatan, Program Tunjangan Hari Tua (THT), Belanja PPN RTGS BI, dan Belanja Selisih Harga Beras Bulog, serta pendapatan dan belanja yang terkait dengan Pengelolaan Kas Negara,

SATK yang dilakukan oleh setiap unit eselon 1 di atas adalah sebagai berikut:

- a. Memproses transaksi khusus yang terjadi,
- b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.

- c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada DJPBN selaku UAKBUN-TK,
- d. DJPBN menyusun laporan keuangan gabungan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
- e. Laporan keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.

11. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Badan Lainnya (SAPBL)

Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara, Kementerian Keuangan ditugaskan untuk melaksanakan SAPBL. SAPBL mengelola transaksi pelaporan keuangan unit-unit badan lainnya dengan sistem aplikasi terintegrasi. DPBN melaksanakan proses transaksi dengan urutan berikut:

- a. Memproses transaksi terkait pelaporan keuangan unit-unit badan lainnya,
- b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: Neraca dan Ikhtisar Laporan Keuangan Badan Lainnya.
- c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.

Laporan keuangan yang telah diterima oleh Direktorat Akuntansi dan Pelaporan Keuangan-DJPBN selaku UAKBUN dari setiap subsistem SABUN kemudian digabungkan untuk menghasilkan Laporan Keuangan BUN yang terdiri dari:

1. Laporan Arus Kas (LAK),
2. Laporan Operasional (LO),
3. Laporan Perubahan Ekuitas,
4. Neraca,
5. Laporan Realisasi Anggaran (LRA),
6. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (Laporan Perubahan SAL),
7. Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Laporan keuangan tersebut selanjutnya disampaikan kepada Menteri Keuangan selaku BUN.

SISTEM AKUNTANSI INSTANSI (SAI)

Setiap K/L yang mendapatkan dana dari APBN melaksanakan SAI, termasuk pemerintah daerah yang mendapatkan alokasi dana dekonsentrasi dan

tugas pembantuan. SAI dilaksanakan secara berjenjang mulai tingkat Satker. SAI dibagi menjadi dua subsistem besar yaitu:

1. Terkait akuntansi dan pelaporan keuangan, proses akuntansi dan pelaporan keuangan dalam SAI yaitu:

a. Satker selaku UAKPA:

- 1) Memproses transaksi keuangan dan barang,
- 2) Menyusun laporan keuangan berupa: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
- 3) Laporan disampaikan kepada:
 - KPPN: setiap bulan (tidak termasuk CaLK),
 - UAPPA-W: setiap bulan (tidak termasuk CaLK), semesteran, dan tahunan,
 - UAPPA-EI: setiap bulan (tidak termasuk CaLK), semesteran, dan tahunan (khusus untuk UAKPA dengan kewenangan kantor Pusat).

b. Satker yang ditunjuk selaku UAPPA-W:

- 1) Menggabungkan laporan keuangan dari UAKPA,
- 2) Menyusun laporan keuangan berupa: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
- 3) Laporan disampaikan kepada:
 - Kanwil DJPBN: setiap triwulan (tidak termasuk CaLK),
 - UAPPA-EI: setiap bulan (tidak termasuk CaLK), semesteran, dan tahunan.

c. UAPPA-EI:

- 1) Menggabungkan laporan keuangan dari UAPPA-W dan UAIGA,
- 2) Menyusun laporan keuangan berupa: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
- 3) Laporan disampaikan kepada UAPA: setiap triwulan (tidak termasuk CaLK), semesteran, dan tahunan.

d. UAPA:

- 1) Menggabungkan Menggabungkan laporan keuangan dari UAPPA-EI,
- 2) Menyusun laporan keuangan berupa: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.

- 3) Laporan disampaikan kepada Direktur Jenderal Perbendaharaan: setiap triwulan (tidak termasuk CaLK), semesteran, dan tahunan.
2. Terkait Akuntansi dan Pelaporan Barang Milik Negara (BMN), proses akuntansi dan pelaporan BMN dalam SAI yaitu:
 - a. Satker selaku UAKPB:
 - 1) Memproses transaksi BMN,
 - 2) Menyusun Laporan Barang Kuasa Pengguna (LKBP),
 - 3) LKBP disampaikan kepada:
 - UAPPB-W dan KPKNL: semesteran dan tahunan,
 - UAPPB-EI dan KPKNL: semesteran dan tahunan (untuk UAKPB dengan kewenangan kantor pusat).
 - b. UAPPB-W:
 - 1) Menggabungkan LKBP untuk menghasilkan Laporan Barang,
 - 2) Pembantu Pengguna Wilayah (LBPP-W),
 - 3) LBPP-W disampaikan kepada UAPPB-EI dan Kanwil DJKN: semesteran dan tahunan.
 - c. UAPPB-EI:
 - 1) Menggabungkan LBPP-W dan LKBP untuk menghasilkan Laporan Barang Pembantu Pengguna Eselon 1 (LBPP-EI),
 - 2) LBPP-EI disampaikan kepada UAPB: semesteran dan tahunan.
 - d. UAPB:
 - 1) Menggabungkan LBPP-EI untuk menghasilkan Laporan Barang Pengguna (LBP),
 - 2) LBP disampaikan kepada Direktur Jenderal Kekayaan Negara setiap semesteran dan tahunan.

Uraian di atas menyebutkan bahwa SABUN menghasilkan Laporan Keuangan BUN sedangkan SAI menghasilkan Laporan Keuangan K/L. Kedua laporan tersebut oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara Kementerian Keuangan, selanjutnya digunakan sebagai bahan menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang terdiri dari:

- a. Laporan Arus Kas (LAK),
- b. Laporan Operasional (LO),

- c. Laporan Perubahan Ekuitas,
- d. Neraca,
- e. Laporan Realisasi Anggaran (LRA),
- f. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (Laporan Perubahan SAL),
- g. Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Administrasi Belanja Negara

Seluruh pengeluaran negara yang digunakan untuk membiayai belanja pemerintah pusat dan belanja untuk daerah terdapat dalam rincian Anggaran belanja negara. Belanja pemerintah pusat dikelompokkan atas: belanja pemerintah pusat menurut organisasi/bagian anggaran, belanja pemerintah pusat menurut fungsi, dan belanja pemerintah pusat menurut jenis belanja.

- ✓ Belanja pemerintah pusat menurut organisasi yaitu semua pengeluaran negara yang dialokasikan kepada K/L, sesuai dengan program-program yang akan dijalankan.
- ✓ Belanja pemerintah pusat menurut fungsi yaitu semua pengeluaran Negara yang digunakan untuk menjalankan fungsi pelayanan umum, fungsi pertahanan, fungsi ketertiban dan keamanan, fungsi ekonomi, fungsi lingkungan hidup, fungsi perumahan dan fasilitas umum, fungsi kesehatan, fungsi pariwisata dan budaya, fungsi agama, fungsi pendidikan, dan fungsi perlindungan sosial.
- ✓ Belanja pemerintah menurut jenis belanja yaitu semua pengeluaran negara yang digunakan untuk membiayai belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain.

Dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan APBN pada pasal 2 ayat (a) dinyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan APBN, Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPKN) melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara secara giral.

Seluruh pengeluaran yang digunakan untuk membiayai dana perimbangan serta dana otonomi khusus dan penyesuaian, disebut dengan istilah belanja untuk daerah. Dana perimbangan yaitu pengeluaran Negara yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan

desentralisasi, terdiri atas dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK). Semua pengeluaran negara atas beban rekening kas Negara/kas umum negara harus dilakukan melalui transfer dana atau pemindahbukuan dana antar rekening bank, termasuk membayar tagihan pihak ketiga yang dilakukan oleh kantor/Satker/KL. Dengan demikian, penyaluran dana APBN kepada yang berhak, dilakukan melalui transfer dana atau pemindahbukuan dana langsung dari rekening kas negara/kas umum negara ke rekening yang berhak pada bank. Kecuali untuk pembelian atau pengadaan barang/jasa keperluan kantor / satker K/L yang nilainya kecil sampai dengan Rp 10 juta dapat dibayar melalui uang persediaan yang dikelola Bendahara Pengeluaran.

Berikut disajikan petunjuk pengisian dokumen tanda bukti pengeluaran:

1. Kuitansi

- a. Nama wajib bayar yang tertulis dalam kuitansi harus atas nama jabatan.
Contoh : Sudah terima dari Pejabat Pembuat Komitmen...
- b. Nama yang berhak menerima yang tertulis dalam kuitansi adalah nama dan jabatan orang yang menerima pembayaran sehubungan dengan pelaksanaan kegiatan/ pekerjaan dan ditandatangani oleh yang bersangkutan. Untuk Badan Hukum (perusahaan) diberikan pula stempel perusahaan. Apabila yang menerima adalah kuasa penerima, maka harus didukung dengan Surat Kuasa dari orang yang berhak kepada yang dikuasakan di atas kertas bermaterai Rp.6.000,-
- c. Tanda tangan lunas oleh penyimpan uang/kasir dan tanda tangan setuju dibayar oleh Pemegang Kas.
- d. Uraian pembayaran memuat uraian mengenai obyek kegiatan/pekerjaan yang dilaksanakan.
- e. Jumlah yang dibayarkan harus sama antara yang tertulis dengan angka dan huruf.
- f. Tahun anggaran dan mata anggaran keluaran yang tertulis dalam kuitansi adalah tahun anggaran berjalan dan mata anggaran sesuai dengan pembebanan anggaran. Bea materai tempel Rp.6.000,- untuk SPI/Kontrak. Untuk kuitansi dengan nilai Rp.250.000,- s/d Rp.1.000.000 dikenakan

Rp.3.000,- Bila bernilai nominal di atas Rp.1 .000.000,-dikenakan Rp.6.000.000.

- g. NPWP pihak rekanan harus dicantumkan dalam kuitansi pembayaran.
 - h. Dalam redaksi penulisan pada kuitansi tidak dibenarkan adanya coretan/hapusan/ tindisan khususnya penulisan jumlah uang dengan angka dan jumlah uang dengan huruf.
2. Surat Perintah Kerja (SPK), sekurang-kurangnya memuat ketentuan:
 - a. Pejabat yang memerintahkan mempunyai kewenangan.
 - b. SPK ditandatangani oleh yang memberi perintah dan pihak yang menerima perintah.
 - c. Pokok/bidang, ruang lingkup dan spesifikasi teknis pekerjaan yang disepakati oleh kedua belah pihak.
 - d. Harga yang pasti serta syarat pembayaran.
 - e. Jangka waktu penyelesaian pekerjaan.
 - f. Sanksi dalam hal yang menerima perintah tidak memenuhi kewajibannya
 - g. Diberi materai tempel Rp.6.000.-
 3. Surat perjanjian/Kontrak, sekurang-kurangnya memuat ketentuan seperti pada SPK ditambah dengan:
 - a. Jaminan teknis hasil pekerjaan yang diserahkan.
 - b. Penyelesaian perselisihan.
 - c. Hak dan kewajiban para pihak yang terikat dalam perjanjian yang bersangkutan.
 - d. Penggunaan barang dan jasa produksi dalam negeri secara tegas dan terinci dalam lampiran kontrak.
 - e. Rumusan mengenai penyesuaian harga kontrak (*price adjustment*).
 - f. Ketentuan mengenai pemberian uang muka.
 4. Berita Acara Penyerahan Barang/Pekerjaan, sekurang-kurangnya memuat:
 - a. Nama, jabatan dan alamat kedua belah pihak.
 - b. Prestasi fisik pekerjaan yang akan diserahkan.
 - c. Hari dan tanggal pembuatan berita acara.
 - d. Dasar pembuatan berita acara penyerahan pekerjaan.
 - e. Pernyataan besarnya pembayaran yang berhak diterima oleh rekanan.

- f. Nama dan tanda tangan kedua belah pihak.
- 5. Berita Acara Pembayaran, sekurang-kurangnya memuat :
 - a. Nama, jabatan dan alamat kedua belah pihak.
 - b. Hari dan tanggal pembuatan berita acara.
 - c. Dasar pembuatan berita acara penyerahan pekerjaan.
 - d. Harga kontrak.
 - e. Perhitungan pembayaran meliputi:
 - Jumlah yang telah dibayarkan sampai dengan angsuran yang lalu.
 - Jumlah angsuran dalam berita acara.
 - Perhitungan uang muka dan potongan lainnya.
 - Jumlah yang berhak diterima dengan berita acara pembayaran ini.

PERJALANAN LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT

Opini *Disclaimer* diberikan oleh BPK terhadap LKPP pada tahun 2004-2008. Adapun permasalahan yang menjadi penyebab opini *Disclaimer* oleh BPK, yaitu :

- a. Lingkup atas pemeriksaan BPK dibatasi di bidang perpajakan serta biaya perkara yang terdapat di Mahkamah Agung.
- b. Sistem akuntansi belum dilaksanakan secara sempurna sehingga LKPP menyajikan angka-angka yang tidak akurat.
- c. Belum memadainya pengelolaan serta pelaporan rekening Pemerintah dan BMN. Penyimpangan pada penerapan atas ketentuan keuangan Negara seperti: terdapat PNBPN di K/L yang tidak didukung dengan peraturan pemerintah, serta penggunaan langsung atas PNBPN tersebut tanpa dilaporkan pada LRA.
- d. Pelaksanakan pengeluaran anggaran serta pengeluaran negara yang masih belum dapat dipertanggungjawabkan, terutama pada dana dekonsentrasi dan juga tugas pembantuan.

Upaya perbaikan yang terus dilakukan antara lain:

- a. Penyempurnaan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan serta aplikasinya dengan penerbitan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 17 Tahun 2007 mengenai Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat.

- b. Sosialisasi, pembinaan, dan juga bimbingan teknis tentang sistem akuntansi di seluruh K/L dan satker yang bersangkutan.
- c. Pelaksanaan penertiban rekening di pemerintah untuk seluruh K/L, dengan menyusun pedoman mengenai Pengelolaan Rekening Pemerintah serta dengan membentuk Tim Penertiban Rekening Pemerintah.
- d. Melaksanakan penertiban BMN, yang mencakup inventarisasi, penilaian, serta sertifikasi BMN di seluruh K/L.
- e. Diselenggarakannya Program Percepatan Akuntabilitas Keuangan Pemerintah untuk dapat meningkatkan kualitas SDM di bidang akuntansi dan juga pelaporan keuangan pada seluruh K/L.
- f. Inventarisasi PNBPN di seluruh K/L, menetapkan PNBPN tersebut dengan PP tentang Jenis serta Tarif PNBPN tersebut, dan melaksanakan sosialisasi di seluruh K/L mengenai pengelolaan PNBPN.
- g. Penyusunan peraturan tentang pertanggungjawaban atas dana dekonsentrasi/tugas pembantuan, termasuk juga penerapan sanksi yang tegas.

PENGAWASAN PELAKSANAAN APBN

Hackbart & Ramsey (1999) secara teknis pengawasan anggaran dikategorikan ke dalam tiga jenis, yaitu :

1. pengawasan *ex post* belanja dibandingkan dengan anggaran,
2. pengawasan prospektif mencakup analisis atas proyeksi pelayanan yang akan dilakukan dibandingkan dengan dana yang tersedia dalam tahun fiskal berjalan,
3. pengawasan prospek anggaran multi tahun yang mencakup proyeksi komitmen belanja di masa depan, yang tersirat dalam program yang telah diimplementasikan.

Sistem pengawasan utama yang diterapkan Pemerintah Indonesia yaitu sistem pengawasan yang dilakukan oleh NKRI dan oleh Pemerintah Pusat. Sistem pengawasan yang dilaksanakan oleh NKRI disebut dengan sistem pengawasan eksternal pemerintah sedangkan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat disebut sistem pengawasan internal pemerintah. Dalam pengawasan pelaksanaan APBN

sistem yang diberlakukan juga terdiri atas pengawasan internal dan pengawasan eksternal.

Sistem Pengawasan Eksternal

Pada hakekatnya APBN adalah mandat dari legislatif kepada eksekutif untuk melakukan penerimaan negara dan melakukan pengeluaran negara dalam rangka mencapai tujuan-tujuan negara, dibatasi jumlah yang ditetapkan pada anggaran tahun berjalan. BPK dan DPR RI yang berada di luar tubuh pemerintahan, melaksanakan pengawasan secara mandiri dan independen terkait dengan pelaksanaan APBN.

1. Pengawasan Pelaksanaan APBN oleh DPR RI

Legislatif mempunyai peran penting dalam hal pengawasan pelaksanaan anggaran, pengawasan realokasi anggaran, dan review terhadap pertanggungjawaban publik, sesuai amanat Konstitusi. Pengawasan legislatif atas pelaksanaan anggaran sementara ini masih berupa cikal bakal dalam perekonomian masa kini. Pengawasan badan legislatif masih terbatas pada pemenuhan pemerintah atas peraturan dan prosedur anggaran. Badan legislatif kurang dapat mengawasi kinerja atas pengeluaran atau belanja publik dalam melaksanakan penganggaran berbasis pada hasil (Santiso, 2005a) Pasal 20A UUD 1945 menyebutkan bahwa fungsi utama DPR RI yaitu: fungsi anggaran, fungsi legislasi, dan fungsi pengawasan. Fungsi-fungsi tersebut dilaksanakan oleh komisi-komisi yang merupakan alat kelengkapan DPR, sesuai lingkup tugas dan fungsinya, dan menggunakan proses sesuai ketetapan DPR RI. Dalam hal ini DPR didukung oleh DPD yaitu berupa pemberian bahan pertimbangan atas pelaksanaan dan pengawasan APBN.

Konsep tata kelola anggaran digunakan atas akuntabilitas keuangan publik saat ini dengan menggarisbawahi dimensi institusional penganggaran publik pada keadaan perekonomian dan ekonomi politis. Anggaran merupakan instrumen kebijakan publik yang sangat penting, dan merupakan arena untuk tawar-menawar politik antara legislatif dan eksekutif.

Fungsi akuntabilitas dilaksanakan oleh badan legislatif dalam penganggaran sektor publik. Legislatif membantu menyelenggarakan

akuntabilitas sebelum dan akuntabilitas sesudah. Akuntabilitas sebelum: yaitu dengan memastikan bahwa alokasi anggaran mencerminkan prioritas kebijakan secara memadai dan mengawasi pelaksanaan anggaran. Akuntabilitas sesudah: berupa permintaan pertanggungjawaban pemerintah atas kinerja dan hasil.

Santiso (2005b) menyatakan bahwa meningkatnya pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan anggaran akan membantu memperbaiki asimetri informasi antara pemerintah dan masyarakat, membuka anggaran kepada debat publik, dan pengendalian sosial. Interaksi masyarakat dengan anggaran berlangsung lebih efektif yang pada saat review dan adopsi anggaran dalam parlemen. Pengawasan legislatif atas anggaran cenderung untuk memungkinkan debat yang lebih besar pada fakta, analisis terhadap pilihan kebijakan yang digarisbawahi, dan diskusi atas alokasi anggaran.

2. Pengawasan Pelaksanaan APBN oleh BPK

Pasal 23E ayat 2 UUD 1945 menyatakan bahwa BPK memiliki tugas pemeriksaan yang mana hasil pemeriksaan BPK tersebut diserahkan kepada DPD, DPR, dan DPRD sesuai dengan kewenangan masing-masing. Beberapa fungsi yang dimiliki BPK dalam melaksanakan tugasnya, yaitu:

- a. Fungsi audit dan operasional, dimana BPK memeriksa tanggung jawab pelaksanaan APBN dan pengelolaan keuangan negara,
- b. Fungsi yudikatif, dimana BPK melaksanakan peradilan kompatibel apabila terjadi tuntutan perbendaharaan,
- c. Fungsi rekomendasi, dimana BPK memberikan pertimbangan dan/atau saran kepada pemerintah jika diperlukan berkaitan dengan keuangan negara.

BPK dapat melakukan pemeriksaan dalam tiga tipe utama berikut:

- a. Pemeriksaan keuangan, yaitu pemeriksaan dengan tujuan memberikan opini atas tingkat kewajaran informasi dalam laporan keuangan, objek pemeriksaan berupa laporan keuangan, baik pada pemerintah pusat maupun daerah,
- b. Pemeriksaan kinerja, yaitu pemeriksaan dengan tujuan untuk mengidentifikasi masalah yang perlu diperhatikan oleh lembaga

perwakilan serta memberikan jaminan bahwa keuangan negara telah digunakan untuk mendanai kegiatan sesuai dengan sasarannya secara ekonomis, efektif, dan efisien, dilaksanakan oleh aparat pengawasan intern pemerintah yang meliputi aspek ekonomi, efektifitas, dan efisiensi untuk kepentingan manajemen,

- c. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, yaitu pemeriksaan dengan tujuan khusus selain pemeriksaan keuangan dan kinerja, seperti pemeriksaan investigatif dan pemeriksaan lain yang berhubungan dengan keuangan.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa pemeriksaan terkait pelaksanaan APBN terdiri atas pemeriksaan penerimaan negara dan belanja negara. Pemeriksaan ini mencakup pengujian atas kesesuaian antara pengeluaran negara dengan ketentuan APBN serta ketentuan penguasaan dan pengurusan keuangan lainnya. Berdasarkan tujuannya, pemeriksaan BPK dapat dibagi menjadi 4 jenis pemeriksaan, yaitu :

- a. Pemeriksaan terhadap pengurusan dan penguasaan keuangan negara.
- b. Pemeriksaan atas kepatuhan pada peraturan perundangan yang berlaku.
- c. Pemeriksaan aspek efisiensi dan kehematan penggunaan keuangan negara.
- d. Pemeriksaan atas aspek efektivitas pencapaian tujuan.

BPK memiliki kewenangan untuk meminta dokumen, data, dan keterangan atau informasi dari auditee serta melakukan pemeriksaan fisik terhadap aset termasuk tindakan penyegelan, demi kepentingan pengamanan pada saat pemeriksaan berlangsung atas barang, uang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara. Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang melaksanakan kegiatan pemeriksaan di internal K/L mempunyai kewajiban menyampaikan laporan hasil pemeriksaan kepada BPK di mana laporan tersebut dapat dimanfaatkan oleh BPK. Hasil atas pemeriksaan BPK berupa Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP), yang selanjutnya disampaikan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga terkait:

- ✓ laporan hasil pemeriksaan keuangan berisi opini,
- ✓ laporan hasil pemeriksaan kinerja berisi temuan, kesimpulan, serta rekomendasi,
- ✓ laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu berisi kesimpulan.

LHP digunakan untuk melakukan koreksi dan penyesuaian laporan keuangan yang dibutuhkan dengan tujuan agar laporan keuangan disajikan sesuai dengan koreksi yang disarankan. Himpunan laporan hasil pemeriksaan BPK selanjutnya diserahkan kepada DPR RI dalam bentuk Buku Hasil Pemeriksaan Semester.

3. Pengawasan pelaksanaan APBN oleh masyarakat.

Pengawasan pelaksanaan APBN oleh masyarakat adalah mewujudkan penyelenggaraan negara yang terbebas dari KKN dengan mendayagunakan masyarakat. Pemerintah berharap masyarakat lebih aktif dalam menjalankan pengendalian sosial dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan negara. Beberapa bentuk peran masyarakat dalam penyelenggaraan negara, yaitu:

- a. mencari, mendapatkan, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara,
- b. mendapatkan pelayanan yang adil dan merata dari pemerintah atau penyelenggara negara,
- c. menyampaikan pendapat dan saran yang bertanggung jawab terkait kebijakan penyelenggara negara, dan
- d. mendapatkan perlindungan hukum dalam melaksanakan hak-haknya sebagai masyarakat.

Sistem Pengawasan Internal

APIP terdiri dari: Inspektorat Jenderal Kementerian/Unit Pengawasan/Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Badan Pengawasan Keuangan dan pembangunan (BPKP), dan Satuan Pengawas Intern. Tujuan pengawasan yang dilaksanakan oleh APIP yaitu memberikan dukungan terhadap ketepatan dan kelancaran pelaksanaan pembangunan dan kegiatan pemerintah. Pemeriksaan yang dilaksanakan oleh APIP tercakup dalam ruang lingkup pemeriksaan operasional atau pemeriksaan komprehensif dan memberikan hasil berupa rekomendasi untuk perbaikan, sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

1. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

BPKP dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 yang sebelumnya disebut dengan istilah DJPKN. BPKP adalah sebuah lembaga

pemerintah non departemen (LPND) yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Selanjutnya Keputusan Presiden Nomor 173 Tahun 2000. Keppres ini mengatur tentang kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, struktur organisasi, dan tata kerja LPND. Dewasa ini istilah LPND diganti dengan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). BPKP bertugas untuk menyelenggarakan pengawasan keuangan dan pembangunan dengan tetap mematuhi peraturan perundangan yang berlaku.

2. Inspektorat Jenderal Kementerian (Irjen)

Irjen bertugas menyelenggarakan pengawasan fungsional di lingkungan Kementerian terhadap pelaksanaan tugas semua unsur dengan berlandaskan kepada kebijakan Menteri dan peraturan perundangan yang berlaku. Beberapa fungsi Irjen adalah sebagai berikut:

- a. penyiapan perumusan kebijakan pengawasan,
- b. penyelenggaraan pengawasan atas keuangan, kinerja, dan pengawasan dengan tujuan tertentu sesuai dengan kebijakan Menteri,
- c. penyelenggaraan urusan administratif Irjen, dan
- d. pelaporan hasil pengawasan.

Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPKP maupun Irjen bertujuan memberikan penilaian terhadap kesesuaian pelaksanaan APBN dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta menilai kesesuaian pencapaian tujuan dengan rencana. Apabila ditemukan penyimpangan terhadap ketentuan peraturan perundangan yang berlaku, maka hasil pemeriksaan ditindaklanjuti dengan tindakan administratif kepegawaian seperti pengenaan hukuman disiplin pegawai, tuntutan perdata, pengaduan tindak pidana serta tindakan penyempurnaan aparatur pemerintah di bidang kepegawaian, kelembagaan, dan ketatalaksanaan. Atas hasil pemeriksaan yang menunjukkan prestasi kerja yang baik maka dalam hal ini dapat diberikan penghargaan.

PEMERIKSAAN DAN TANGGUNGJAWAB PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sampai dengan pertengahan tahun 2004 masih diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Namun pada saat itu BPK dalam pelaksanaan tugasnya untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara masih belum memiliki landasan operasional yang memadai. Sebelum berlakunya UU Nomor 1 Tahun 2004, pelaksanaan pemeriksaan BPK berpedoman pada *Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemene Rekenkamer* (IAR), dan *Indische Comptabiliteitswet* atau ICW (Staatsblad 1925 Nomor 448 Jo. Lembaran Negara 1968 Nomor 53). Selanjutnya agar BPK mempunyai landasan operasional yang memadai, pada tanggal 19 Juli 2004 Pemerintah menerbitkan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara sehingga BPK dapat mewujudkan fungsinya secara efektif.

Pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh satu badan pemeriksa keuangan yang independen dan mandiri, diperlukan dalam pengelolaan keuangan negara. Hal demikian sesuai ketentuan yang diamanatkan dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 dan UU Nomor 1 Tahun 2004. Dalam UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), bahwa kedudukan dan tugas BPK adalah salah satu tugas berat dan sebaiknya terbebas dari pengaruh ataupun kekuasaan pemerintah. Salah satu bentuk harapan reformasi keuangan negara yakni pada perubahan ketiga UUD 1945 yang menghendaki tercapainya pemerintahan yang bebas dan bersih dari Korupsi, Kolusi, maupun Nepotisme (KKN). Perubahan UUD tersebut mempertegas kedudukan BPK sebagai pemeriksa keuangan negara yang mandiri dan bebas dari ketergantungan pemerintah dari sisi kelembagaan, pemeriksaan, serta pelaporannya.

Pemeriksaan dilaksanakan dengan berdasar pada standar pemeriksaan yang berlaku, untuk menilai kewajaran dan keandalan informasi pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan dimulai dari identifikasi masalah, dilanjutkan dengan analisis dan evaluasi secara independen, objektif dan profesional. Pengelolaan keuangan negara merupakan kegiatan yang dijalankan oleh pengelola keuangan negara, berdasarkan kedudukan dan kewenangan yang

melekat pada jabatannya, meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Pemerintah harus menjalankan pengelolaan keuangan negara dengan penuh tanggung jawab, yakni pengelolaan yang tertib, taat terhadap peraturan, ekonomis, efisien, efektif, transparan, serta mempertimbangkan rasa kepatutan dan keadilan.

Tugas dari BPK yaitu melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan BPK meliputi seluruh unsur-unsur keuangan negara sesuai dengan Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003. BPK mempunyai kewenangan dalam melaksanakan tugas pemeriksaannya untuk melakukan tiga jenis pemeriksaan yakni: pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (telah dijelaskan di halaman sebelumnya).

Pelaksanaan Pemeriksaan

BPK dalam melaksanakan tugas pemeriksaan diberikan beberapa kewenangan berikut:

1. Kebebasan dan kemandirian untuk:
 - a. Menentukan objek yang akan diperiksa, kecuali pemeriksaan yang objeknya telah diatur dalam undang-undang atau berdasarkan permintaan khusus.
 - b. Menentukan metode pemeriksaan dan waktu pelaksanaan, termasuk metode pemeriksaan yang bersifat investigatif.
 - c. Menyusun laporan hasil pemeriksaan.
2. BPK dapat melakukan perencanaan secara komprehensif dengan memanfaatkan hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh APIP, mempertimbangkan masukan dari pihak lembaga perwakilan, dan informasi dari berbagai pihak.
3. Pemeriksaan dapat dilakukan oleh pemeriksa dan/atau tenaga ahli dari luar BPK untuk dan atas nama BPK.
4. Meminta dokumen kepada pejabat atau pihak lain terkait dengan pelaksanaan pemeriksaan.
5. Meminta akses terhadap semua data yang diperlukan dalam pemeriksaan kepada entitas yang menjadi objek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan BPK.

6. BPK dapat menyegel tempat menyimpan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara, jika terjadi penundaan pemeriksaan karena alasan tertentu. Penyegelan dilaksanakan dalam rangka mengamankan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara dari peluang terjadinya usaha pemalsuan, perubahan, penggantian, atau pemusnahan pada saat berlangsungnya pemeriksaan.
7. Melaksanakan pengujian dan penilaian atas penyelenggaraan sistem pengendalian intern pemerintah, meliputi sistem kendali mutu dan hasil pemeriksaan APIP dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemeriksaan. Hasil pengujian dan penilaian tersebut akan menjadi bahan masukan bagi pemerintah untuk memperbaiki penyelenggaraan sistem pengendalian dan kinerja pemeriksaan intern.
8. Melakukan pemanggilan kepada seseorang atau badan hukum untuk mendapatkan keterangan yang digunakan dalam rangka memperoleh, melengkapi, dan/atau meyakini informasi yang dibutuhkan dalam pemeriksaan.
9. Melakukan pemotretan, perekaman dan/atau pengambilan sampel sebagai alat bantu pemeriksaan untuk memperkuat dan/atau melengkapi informasi dalam pemeriksaan.
10. BPK dapat melakukan pemeriksaan investigatif untuk mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana. Jika ditemukan unsur pidana dalam pemeriksaan, BPK dapat dengan segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hasil Pemeriksaan Dan Tindak Lanjut

Penyusunan dan penyajian Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) merupakan tahap terakhir dalam proses pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK. LHP disampaikan oleh BPK kepada lembaga perwakilan. Hasil dari pemeriksaan keuangan adalah opini, hasil dari pemeriksaan kinerja adalah berupa temuan, kesimpulan, dan/atau rekomendasi, sedangkan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah suatu kesimpulan. Berikut dijelaskan jenis-jenis opini yang dikeluarkan BPK:

1. Wajar Tanpa Pengecualian / *unqualified opinion* (WTP).

Opini WTP merupakan opini yang dikeluarkan BPK dalam hal laporan keuangan dianggap telah memberikan informasi yang bebas dari salah saji material. Opini WTP mengindikasikan bahwa berdasarkan bukti audit yang dikumpulkan, auditor meyakini bahwa pemerintah dianggap telah menyelenggarakan prinsip akuntansi yang berlaku umum dengan baik. Apabila terdapat kesalahan, maka kesalahan tersebut dianggap tidak material dan tidak signifikan terhadap pengambilan keputusan.

2. Wajar Dengan Pengecualian / *qualified opinion* (WDP).

Opini WDP merupakan opini yang dikeluarkan BPK dalam hal sebagian besar informasi dalam laporan keuangan bebas dari salah saji material, kecuali untuk item-item tertentu. Istilah *little adverse* diberikan oleh sebagian akuntan terhadap opini WDP, untuk menunjukkan bahwa terdapat ketidakwajaran dalam item tertentu tetapi secara keseluruhan tidak berpengaruh terhadap kewajaran laporan keuangan.

3. Tidak wajar / *adversed opinion*.

Opini tidak wajar merupakan opini yang dikeluarkan BPK dalam hal laporan keuangan mengandung salah saji material atau tidak mencerminkan keadaan yang sebenarnya. Auditor meyakini bahwa laporan keuangan pemerintah diragukan kebenarannya dan dapat menyesatkan pengambilan keputusan oleh pengguna.

4. Tidak menyatakan pendapat / *disclaimer of opinion*.

Tidak menyatakan pendapat pada dasarnya bukanlah sebuah opini. Dalam hal ini auditor menolak memberikan opini, yang berarti tidak ada opini yang dikeluarkan. *Disclaimer* dikeluarkan jika auditor tidak dapat meyakini apakah laporan keuangan wajar atau tidak. *Disclaimer* umumnya muncul ketika terdapat pembatasan ruang lingkup audit oleh pihak yang diaudit, atau auditor tidak mendapatkan bukti-bukti yang dibutuhkan untuk menyimpulkan dan menyatakan laporan sudah disajikan secara wajar.

Selain menyampaikan kepada lembaga perwakilan, BPK juga akan menyampaikan LHP kepada pemerintah dan laporan tersebut akan digunakan sebagai koreksi atau penyesuaian. Sehingga laporan keuangan yang disampaikan

kepada lembaga perwakilan adalah laporan keuangan yang telah dilakukan koreksi/penyesuaian. Pemerintah mendapatkan kesempatan untuk menanggapi atas temuan dan kesimpulan hasil pemeriksaan. BPK menyampaikan LHP kepada lembaga perwakilan, disertai dengan tanggapan dari pemerintah. UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyatakan bahwa apabila terdapat unsur pidana yang ditemukan dalam pemeriksaan, BPK wajib menyampaikan temuan tersebut kepada instansi yang berwenang.

BPK mempunyai kewajiban untuk menyusun ikhtisar hasil pemeriksaan yang telah dilaksanakan selama satu semester. BPK menyampaikan ikhtisar hasil pemeriksaan kepada lembaga perwakilan dan kepada Presiden serta gubernur/bupati/walikota yang bersangkutan untuk memberikan informasi secara menyeluruh mengenai hasil pemeriksaan. Dari sisi transparansi dan peningkatan partisipasi publik, UU No. 15 Tahun 2004 mengamanatkan kepada BPK bahwa setiap LHP yang telah disampaikan kepada lembaga perwakilan dinyatakan terbuka untuk umum (kecuali laporan yang berisi rahasia negara) sehingga masyarakat berkesempatan untuk mengetahui dan memahami hasil pemeriksaan BPK. Informasi mengenai hasil pemeriksaan juga dapat diakses melalui publikasi dan situs web BPK.

UU Nomor 15 Tahun 2004 mengamanatkan bahwa setiap orang, yang memegang jabatan/menjadi pejabat, menindaklanjuti rekomendasi BPK dan wajib memberikan jawaban/penjelasan tentang tindak lanjut atas rekomendasi BPK dalam LHP, selambat-lambatnya 60 hari setelah LHP diterima. BPK perlu memantau dan menginformasikan hasil pemantauan atas tindak lanjut pejabat pemerintah selaku pimpinan instansi auditee, kepada lembaga perwakilan. Bagi pejabat yang tidak melaksanakan kewajiban menindaklanjuti rekomendasi BPK dalam LHP, dapat dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Atau dapat dikenakan sanksi pidana penjara paling lama satu tahun 6 bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).

AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI DI INDONESIA

Akuntabilitas Sektor Publik

Akuntabilitas sektor publik merupakan fenomena yang menjadi salah satu perhatian pemerintah yang utama dan merupakan tuntutan dari masyarakat kepada pemerintah. Tuntutan transparansi pemerintah tersebut berkaitan dengan informasi yang menjadi hak masyarakat. Implikasi dari fenomena tersebut adalah bahwa pemerintah harus mampu memberikan informasi kepada publik, salah satunya adalah mengenai informasi finansial.

Akuntabilitas secara harfiah berarti pertanggungjawaban. Mardiasmo (2002) mendefinisikan akuntabilitas publik sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Akuntabilitas publik dalam konteks pemerintah merupakan pemberian informasi dan pengungkapan aktifitas dan kinerja keuangan pemerintah kepada pihak-pihak berkepentingan. Baveas (2005) mendefinisikan akuntabilitas publik sebagai berikut: "*Accountability is relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgment, and the actor can be sanctioned*".

Akuntabilitas publik pada era *New Public Management* adalah sebuah instrumen dan tujuan yang ingin dicapai. Bovens (2005) menyatakan bahwa akuntabilitas sebagai instrumen untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam mengelola pemerintahan, akhirnya akan menjadi sebuah tujuan bagi organisasi. Akuntabilitas organisasi sektor publik secara umum dibagi menjadi dua, yaitu akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal. Akuntabilitas vertikal adalah pertanggungjawaban kepada otoritas yang lebih tinggi, sedangkan akuntabilitas horizontal adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat secara luas. Organisasi publik diharuskan untuk lebih menekankan akuntabilitas horizontal dari pada akuntabilitas vertikal, dan direpresentasikan dalam penyajian laporan keuangan eksternal yang menggambarkan kinerja organisasi.

Akuntabilitas pada organisasi sektor publik terdiri atas beberapa dimensi. Ellwood (2009) menyebutkan dimensi akuntabilitas sektor publik meliputi:

1. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum, berkaitan dengan penyalahgunaan jabatan dan kepatuhan hukum.
2. Akuntabilitas proses, berkaitan dengan prosedur dalam menjalankan tugas dan fungsi, seperti: sistem akuntansi, sistem manajemen, dan administrasi.
3. Akuntabilitas program, berkaitan dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak.
4. Akuntabilitas kebijakan, berkaitan dengan pertanggungjawaban atas kebijakan-kebijakan yang telah diambil.

Dalam rangka mewujudkan *good governance*, UNDP menjelaskan bahwa terdapat sembilan karakteristik yang harus dipenuhi, yaitu:

1. *Participation*, yakni keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya.
2. *Rule of law*, yakni adanya kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
3. *Transparency*, bahwa transparan dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi.
4. *Responsiveness*, bahwa lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani stakeholder.
5. *Consensus orientation*, yakni berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
6. *Equity*, bahwa setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
7. *Efficiency and effectiveness*, yakni bahwa pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
8. *Accountability*, yakni pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.
9. *Strategic vision*, yaitu bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

Dari 9 karakteristik tersebut, terdapat tiga hal yang diperankan oleh akuntansi pemerintah yaitu transparansi, akuntabilitas, dan *value for money* (ekonomis, efisien, efektif).

Laporan keuangan pemerintah memuat informasi-informasi yang relevan untuk keperluan pengambilan keputusan bagi para penggunanya. Mardiasmo (2002) menjelaskan bahwa salah satu fungsi laporan keuangan pemerintah adalah untuk akuntabilitas dan pelaporan retrospektif. Hal ini mengindikasikan bahwa laporan keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban kepada publik, penilaian efektivitas dan efisiensi pengelolaan sumber daya, pencapaian atas tujuan, digunakan untuk mengawasi kinerja dan mengevaluasi manajemen, serta membandingkan kinerja dengan organisasi sejenis.

PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah menjelaskan bahwa tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan, baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik. *Government Auditing Standard Board* (GASB) menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan dasar dan tujuan tertinggi dari pelaporan keuangan pemerintahan. Laporan keuangan sebagai sumber informasi finansial memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas keputusan. Sehingga dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas sangat terkait dengan tujuan laporan keuangan pemerintah.

Perkembangan Akuntabilitas Pemerintah Di Indonesia

Berikut ini disajikan gambaran perkembangan akuntabilitas pemerintah dari masa orde baru sampai dengan reformasi di Indonesia:

1. Masa orde baru (Presiden Soeharto), akuntabilitas pemerintah daerah lebih akuntabel terhadap pemerintah pusat dibandingkan dengan kepada masyarakat karena pemerintah daerah dikendalikan oleh pemerintah pusat.
2. Masa Presiden Habibie, terbitnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, menjadi pijakan reformasi desentralisasi fiskal yang selama tiga dekade sebelumnya, pemerintah daerah

dikendalikan oleh pemerintah pusat baik dalam hal politik, sosial, dan ekonomi. UU No. 22 tahun 1999 merupakan salah satu regulasi yang berimplikasi adanya kewajiban pemerintah daerah untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat dan DPRD sehingga akuntabilitas meningkat.

3. Masa Presiden Megawati, upaya peningkatan akuntabilitas ditandai dengan terbitnya paket undang-undang keuangan negara yaitu UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004, dan UU No. 15 Tahun 2004. Selain itu upaya peningkatan akuntabilitas dilakukan dengan melakukan revisi atas undang-undang tentang pemerintah daerah dan perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Dengan beberapa UU tersebut, pemerintah pusat dan daerah wajib membuat dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban, yaitu LKPP dan LKPD.
4. Masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, diterbitkan PP Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat, dimana mekanisme pelaporan akuntabilitas pemerintah daerah diatur lebih terperinci.

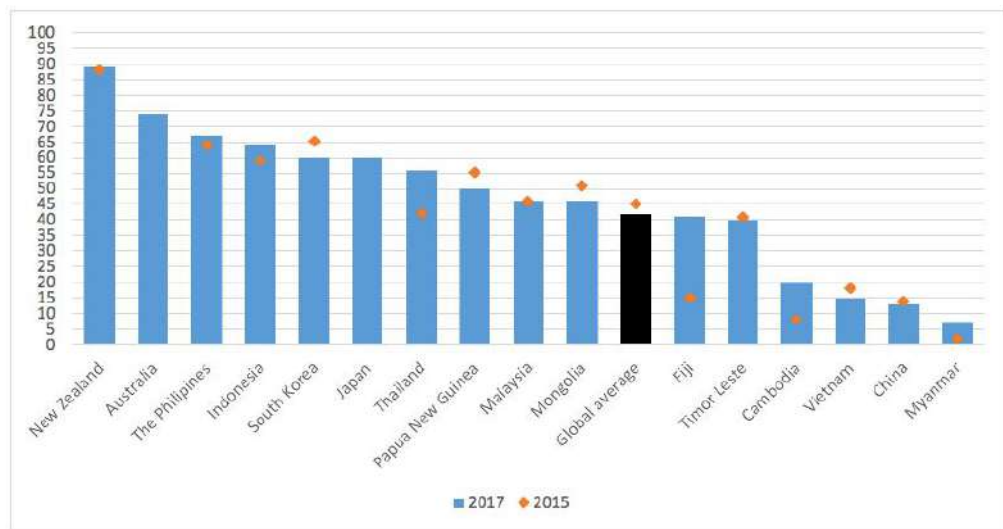
Transparansi

Transparansi sering dikaitkan dengan istilah akuntabilitas. Transparansi merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh pemerintah untuk mencapai akuntabilitas. Transparansi mendorong penyediaan informasi yang relevan bagi para pemangku kepentingan. Namun transparansi belum cukup untuk menjadi satu-satunya syarat agar pemerintah disebut akuntabel. Level transparansi penganggaran di seluruh negara dalam beberapa dekade terakhir mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Hal ini berdasarkan hasil *Open Budget Survey* (OBS) yang dilakukan oleh *International Budget Partnership* (IBP), yang menyajikan *Open Budget Index* (OBI). Berkaitan dengan hal tersebut, upaya perbaikan yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan transparansi penganggaran di Indonesia dapat dilihat sebagai berikut:

- a. Dalam empat tahun terakhir kebijakan fiskal lebih terorganisir dan membaik.

- b. Mengadopsi *governance* sektor publik sebagai langkah perbaikan dalam pengelolaan arus kas.
- c. BPK memberi opini Wajar dengan Pengecualian (*qualified opinion*) terhadap LKPP dan LKBUN pada tahun 2010.
- d. Untuk menjamin keberlanjutan reformasi keuangan publik, transparansi dalam pembahasan proses penganggaran di DPR lebih baik (terbuka).

OBP Pada tahun 2017 menerbitkan hasil survey terkait tranparansi penganggaran yang menunjukkan bahwa Indonesia mengalami peningkatan skor OBI dari 59 pada tahun 2015 menjadi 64 pada tahun 2017. Data skor OBI, dapat dilihat pada tabel dan grafik berikut:



Gambar 7.1. Open Budget Index 2017

Sumber: The Tax and Transfer Policy Institute Policy Brief series

Transparansi penganggaran pada umumnya diukur menggunakan dokumen-dokumen penganggaran yang dipublikasikan oleh pemerintah dan bagaimana kualitas dari dokumen tersebut. OECD menjelaskan bahwa praktik yang umum dilakukan terkait dengan transparansi penganggaran adalah:

1. Anggaran disajikan secara komprehensif meliputi: kebijakan, pendapatan, dan belanja, sehingga dapat menjadi dasar pengambilan kebijakan.
2. Rancangan anggaran diserahkan kepada legislatif untuk dapat direview paling lambat tiga bulan sebelum tahun anggaran.
3. Rancangan anggaran memuat tentang program-program pemerintah secara detail.

4. Penyajian asumsi ekonomi menjadi dasar penyusunan rancangan anggaran.
5. Publikasi rutin laporan tentang pelaksanaan anggaran secara bulanan.
6. Laporan semester tentang pelaksanaan anggaran disajikan secara komprehensif.
7. Laporan keuangan tahunan yang menjadi dokumen utama dalam akuntabilitas pemerintah diaudit oleh lembaga audit yang independen.

BAB VIII

REFORMASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

PERKEMBANGAN DASAR HUKUM PENGELOLAAN KEUANGAN

Sejarah penganggaran di Indonesia dapat dikaji dari perubahan peraturan perundang – undangan yang mengatur proses pengelolaan keuangan Indonesia. Seperti yang kita tahu, perencanaan dan penganggaran daerah merupakan bagian dari pengelolaan keuangan daerah. Dalam hal ini peraturan perundang – undangan memegang peran penting dalam proses perkembangannya hingga saat ini. Manajemen pemerintahan sangat mengutamakan ketaatan terhadap peraturan perundangan untuk mencapai tujuan bernegara yang salah satunya adalah memberikan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sehingga setiap perubahan dalam setiap tahap pengelolaan keuangan daerah selalu ditandai dengan terbitnya ketentuan perundang-undangan yang baru.

Reformasi dalam bidang keuangan negara menyebabkan perubahan yang signifikan dalam akuntansi pemerintahan. Keterkaitan antara keuangan pemerintahan dengan akuntansi pemerintahan sangatlah erat. Keterkaitan tersebut menyebabkan system dan proses yang lama dalam akuntansi pemerintahan banyak menimbulkan berbagai kendala sehingga tidak mendukung terwujudnya good governance dalam penyelenggaraan pemerintahan (Simanjuntak, 2005).

Secara historis, menurut Muhammad Syam Kusufi dan Ainnisa Utamidalam Buku Akuntansi Sektor Publik karangan Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, reformasi pengelolaan keuangan daerah dapat dibagi ke dalam tiga fase, yaitu Era Prareformasi, Era pasca-reformasi (era otonomi daerah tahun 1999-2004), dan Era Pasca-Reformasi Lanjutan (tahun 2004 sampai dengan sekarang) (Halim & Kusufi, 2012).

1. Dasar Hukum PKD di Era Prareformasi

Pengelolaan keuangan daerah di era prareformasi dilaksanakan dengan berdasarkan pada aturan Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia (*Indische Comptabiliteit Wet ICW*) (Ritonga, Purwitorosari, & Siregar, 2010). Dalam masa ini, bisa disebut juga era praotonomi daerah, karena belum

adanya aturan yang mengatur mengenai otonomi daerah, semua pengelolaan daerah masih tersentralisasi.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah merupakan peraturan utama untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerah. Pengertian daerah pada era ini meliputi daerah tingkat I berupa provinsi dan daerah tingkat II berupa kabupaten atau kotamadya. Aturan perundang-undangan yang berlaku pada periode tersebut antara lain (Halim & Kusufi, 2012, p.69):

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1975 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 tentang Pengurusan, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.
- c. Keputusan Menteri Dalam negeri No. 900-099 Tahun 1980 tentang Manual Administrasi Keuangan Daerah.
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan APBD.
- e. Undang-Undang Nomor 18 Tahun Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- f. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1999 tentang Bentuk dan Susunan Perhitungan APBD.

Berdasarkan peraturan tersebut, dapat dilihat ciri-ciri pengelolaan keuangan daerah pada era praotonomi daerah (Halim & Kusufi, 2012), yaitu:

- a. Pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD (pasal 13 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1975. Yang di dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa tidak terdapat pemisahan secara konkret antara Lembaga eksekutif dan legislative.
- b. Dalam pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 dinyatakan bahwa perhitungan APBD berdiri sendiri, terpisah dari pertanggungjawaban kepala daerah.
- c. Bentuk laporan perhitungan APBD terdiri atas:
 - 1) Perhitungan APBD;

- 2) Nota Perhitungan; dan
- 3) Perhitungan Kas dan Pencocokan antara Sisa Kas dan Sisa Perhitungan dilengkapi dengan Lampiran Ringkasan Perhitungan Pendapatan dan belanja. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 dan Keputusan Mendagri Nomor 3 Tahun 1999.
- 4) Pinjaman, baik pinjaman pemerintah daerah (Pemda) maupun pinjaman BUMD diperhitungkan sebagai pendapatan Pemda, yang masuk dalam pos penerimaan pembangunan dalam struktur APBD menurut Kepmendagri No. 903-057 Tahun 1988 tentang Penyempurnaan Bentuk dan Susunan Anggaran Pendapatan Daerah.
- 5) Unsur-unsur yang terlibat dalam penyusunan APBD adalah pemerintah daerah yang hanya terdiri dari kepala daerah dan DPRD yang tidak melibatkan masyarakat.
- 6) Bentuk dan susunan APBD mengalami dua kali perubahan yaitu pada tahun 1984-1988 dan pada tahun 1998. Perubahan ini mengubah susunan APBD yang menurut PP No. 6 Tahun 1975 terdiri dari anggaran rutin dan anggaran pembangunan, pada tahun 1984-1988 susunan APBD diubah dan tidak lagi terbagi menjadi anggaran rutin dan anggaran pembangunan, melainkan terbagi menjadi pendapatan dan belanja. Perubahan yang kedua terjadi pada tahun 1998 yang mengubah Pos pendapatan daerah yang semula terbagi menjadi empat klasifikasi yaitu Sisa Lebih Perhitungan Tahun Lalu, Pendapatan Asli Daerah, Bagi hasil Pajak/Bukan Pajak, serta sumbangan dan Bantuan digabung menjadi satu jenis yaitu pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah dan/atau Instansi yang Lebih Tinggi.
- 7) Indikator kinerja pemerintah daerah meliputi:
 - a) Perbandingan antara anggaran dan realisasinya
 - b) Perbandingan antara standar biaya dengan realisasinya.
 - c) Target dan persentase fisik proyek yang tercantum dalam penjabaran Perhitungan APBD dalam PP No. 6 Tahun 1975 tentang tata cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, Penyusunan Perhitungan APBD.

- 8) Laporan keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dan Laporan Perhitungan APBD, baik yang dibahas DPRD maupun yang tidak dibahas DPRD, tidak mengandung kosenkuensi terhadap masa jabatan kepala daerah. Hal ini karena pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara pada masa itu ditunjukkan untuk pemerintah yang lebih tinggi (akuntabilitas vertical).
 - 9) Proses penyusunan anggaran dilakukan dengan menggunakan system tradisional dengan menggunakan pendekatan incremental dan *line item* dengan penekanan pada input.
 - 10) Pencatatan menggunakan *single entry* dan berbasis kas yang lebih merupakan bentuk pembukuan bukan merupakan kegiatan akuntansi.
 - 11) Tahap pengawasan dan pemeriksaan perhitungan APBD bersifat keuangan dan belum memperhitungkan pertanggungjawaban dari aspek kinerja. Pada era ini, pemeriksaan pengeluaran daerah dilakukan atas ketaatan terhadap tiga unsur utama yaitu, ketaatan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, kehematan dan efisiensi, serta hasil program.
2. Dasar Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Pasca Reformasi – Era Otonomi Daerah (Periode 1999-2004)

Era ini ditandai dengan jatuhnya rezim orde baru yang disebut masa reformasi. Reformasi dilakukan dalam segala bidang termasuk bidang pemerintahan dan pengelolaan keuangan negara. Reformasi bidang pemerintahan dilakukan dengan mengubah pemerintahan stralistik menjadi desentralisasi yang menyebabkan timbulnya otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah.

Perkembangan peraturan atas pengelolaan keuangan daerah di era otonomi dapat dikelompokkan menjadi dua periode, yaitu a) Periode Prareformasi bidang Keuangan negara dan b) Periode Pascareformasi bidang Keuangan Negara. Periode 1999-2004 disebut juga era prareformasi bidang Keuangan

Negara. Aturan pelaksanaan untuk UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999, adalah sebagai berikut:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan daerah;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan daerah dalam rangka Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Daerah;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD;
- h. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.

Berdasarkan aturan-aturan di atas, perbedaan manajemen keuangan daerah di era otonomi daerah (era reformasi) dengan era praotonomi daerah (prareformasi), antara lain (Halim & Kusufi, 2012):

- a. Terdapat pemisahan yang tegas antara Lembaga legislative dan eksekutif, sehingga laporan pertanggungjawaban kepala daerah pada akhir tahun anggaran yang berbentuk laporan perhitungan APBD dibahas oleh DPRD dan terdapat konsekuensi pada masa jabatan kepala daerah apabila terjadi penolakan sebanyak dua kali oleh DPRD.
- b. Bentuk laporan pertanggungjawaban akhir tahun terdiri dari laporan perhitungan APBD, Nota Perhitungan APBD, Laporan Aliran Kas, dan Neraca daerah (Pasal 38 PP No. 105/2000) yang dilengkapi

dengan penilaian atas kinerja berdasar pada tolok ukur rencana strategis (renstra).

- c. Pinjaman APBD dimasukkan dalam Pos Penerimaan bukan pendapatan karena belum tentu menjadi hak pemda. Anggaran belanja tidak lagi dibagi ke dalam belanja rutin dan belanja pembangunan.
- d. Proses penyusunan APBD melibatkan pemda, DPRD, dan juga masyarakat.
- e. Susunan APBD terdiri dari tiga bagian yaitu pendapatan, belanja dan pembiayaan.
- f. Indikator kinerja pemda tidak hanya mencakup perbandingan antara anggaran dan realisasinya; perbandingan antara standar biaya dengan realisasinya, dan target dan persentase fisik proyek, tetapi ditambah satu unsur lagi yaitu standar pelayanan yang diharapkan.
- g. Terjadi perubahan system pencatatan yaitu dengan dilaksanakannya akuntansi dalam pengelolaan keuangan daerah. Pada era ini pelaksanaan akuntansi bersifat sentralisasi pada tingkat satuan kerja pengelolaan keuangan daerah (SKPD), sehingga penyajian laporan keuangan belum sampai oada tingkat satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Meskipun demikian, belum ada standar akuntansi pemerintah.

Terbitnya PP No. 105 tahun 2000 menyebabkan reformasi dalam pengelolaan keuangan daerah (APBD), antara lain menyangkut hal-hal sebagai berikut:

- a. Sifat pertanggungjawaban (akuntabilitas)
Pola pertanggungjawaban berubah dari akuntabilitas vertical yang hanya mempertanggungjawabkan kepada pemerintahan di atasnya menjadi akuntabilitas horizontal yaitu pertanggungjawaban kepada masyarakat melalui DPRD.
- b. Penganggaran
Proses penyusunan anggaran berubah dari system tradisional dengan pendekatan incremental dan line item menjadi system anggaran

kinerja. Sistem anggaran tradisional pertanggungjawaban menekankan pada input yang dialokasikan sedangkan system anggaran kinerja pertanggungjawaban ditekankan pada input, output sampai outcome.

c. Pengendalian dan audit

Pada era sebelum reformasi, pengendalian, audit keuangan dan kinerja sudah ada tetapi masih kurang baik karena system anggaran tidak mempertimbangkan kinerja. Di era reformasi, system penganggaran disusun dengan menggunakan system kinerja, pelaksanaan audit tidak hanya dilakukan pada keuangan tetapi juga atas kinerja. Pada era ini muncul audit kinerja.

d. Prinsip penggunaan uang.

Pada era ini mulai diterapkan prinsip value for money yang juga dikenal dengan prinsip 3E (Ekonomis, Efisien, dan Efektif).

e. Pusat Pertanggungjawaban

Penerapan konsep pusat pertanggungjawaban yang meliputi pusat pendapatan, pusat biaya, pusat laba, dan pusat investasi.

f. Sistem akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah

Terjadi perubahan akuntansi keuangan pemerintah dari yang tadinya *single entry* dan berbasis kas menjadi *double entry* yang berbasis kas modifikasian.

3. Periode Pascareformasi Lanjutan (Periode 2004-sekarang)

Periode ini ditandai dengan reformasi di bidang keuangan negara dengan terbitnya paket undang-undang keuangan negara yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Penetapan paket undang-undang keuangan negara ini membawa dampak langsung dan tidak langsung terhadap peraturan perundang-undangan sebelumnya yang terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah dan pengelolaan keuangan daerah, yaitu:

- a. UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah daerah sebagai pengganti UU No. 22 tahun 1999;
- b. UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menggantikan UU No. 25 tahun 1999;
- c. PP No. 24 tahun 2004 tentang Keududukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (revisi terakhir dilakukan dengan PP No. 21 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas PP No. 24 Tahun 2004);
- d. PP No. 54 tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah;
- e. PP No. 55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan;
- f. PP No. 56 tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah;
- g. PP No. 57 tahun 2005 tentang Hibah Kepala Daerah;
- h. PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menggantikan PP No. 105 tahun 2000;
- i. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menggantikan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002, dan telah direvisi dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007;
- j. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah (berkaitan dengan PP No. 21 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga PP No. 24 Tahun 2004).

Perubahan mendasar pada pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur di dalam PP 58 tahun 2008 antara lain mencakup:

- a. Perubahan tata cara penyusunan, pelaksanaan anggaran, pengawasan, dan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran disesuaikan dengan UU 17/2003, UU 1/2004, dan UU 15/2004.
- b. Desentralisasi pengelolaan keuangan di satuan kerja perangkat daerah (SKPD): kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM), dan menyusun laporan keuangan sebagai laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran SKPD.

- c. Memfungsikan kembali sekretaris daerah sebagai *the second man* bidang pengelolaan keuangan daerah, yang bertindak selaku coordinator pengelolaan keuangan daerah.
- d. APBD disusun dengan menggunakan tiga pendekatan, yaitu: pendekatan anggaran berbasis kinerja, pendekatan anggaran terpadu dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah.
- e. Kepala daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berupa laporan keuangan dengan berpedoman pada Standar Akuntansi Pemerintahan (Republik, 2005). Laporan keuangan sekurang-kurangnya meliputi:
 - 1) Laporan Realisasi Anggaran
 - 2) Neraca
 - 3) Laporan Arus Kas
 - 4) Catatan Atas Laporan Keuangan
- f. Sistem UUDP diubah menjadi UYHD (Sistem Uang Persediaan).

Pada tahun 2010 ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah menggantikan PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang perihal yang sama. PP Nomor 71 tahun 2010 berisi tentang standar akuntansi berbasis akrual yang mulai diterapkan secara serentak dalam pengelolaan keuangan daerah mulai tahun 2005. Penerapan akuntansi pemerintah berbasis akrual seperti yang tertuang dalam PP 71/2010 merupakan amanat Pasal 36 UU Nomor 17 tahun 2003 yang berbunyi:

“Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam ... undang-undang ini dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas”.

Dalam PP 71/2010 hanya memberlakukan basis akrual pada system akuntansinya, untuk system penganggaran masih menggunakan basis kas. Menurut Muhammad Syam Kusyufi, berlakunya PP 71/2010 bukan

merupakan tahapan tersendiri dari perkembangan pengelolaan keuangan negara, melainkan bagian dari tahap era pascareformasi lanjutan yang dipengaruhi oleh keberadaan paket undang-undang keuangan negara (Halim & Kusufi, 2012).

Dengan berlakunya PP 71/2010 membawa dampak terhadap pengelolaan keuangan daerah yaitu dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Berbasis AkruaI pada Pemerintah daerah.

Dengan berlakunya PP 71/2010 membawa dampak terhadap pengelolaan keuangan daerah yaitu dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Berbasis AkruaI pada Pemerintah daerah.

Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan Keuangan Daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang mencakup perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah.

Pengelolaan Keuangan Daerah dilakukan oleh pemegang kekuasaan pengelola keuangan daerah. Kepala Daerah selaku kepala pemerintah daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah serta mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisah. Kepala Daerah harus menetapkan pejabat-pejabat tertentu serta para bendahara untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerah. Para pengelola keuangan daerah tersebut antara lain:

1. Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah
2. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah
3. Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang
4. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan SKPD
5. Pejabat Penatausahaan SKPD
6. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran

Uraian tugas para pejabat pengelola keuangan daerah adalah sebagai berikut:

1. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Kepala Daerah selaku kepala pemerintah daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah serta mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisah. Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah memiliki kewenangan:

- a. Menetapkan kebijakan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah (APBD).
- b. Menetapkan kebijakan pengelolaan barang daerah.
- c. Menetapkan kuasa pengguna anggaran/pengguna barang.
- d. Menetapkan bendahara penerima dan/atau bendahara pengeluaran.
- e. Menetapkan pejabat yang melakukan pemungutan penerimaan daerah.
- f. Menetapkan pejabat yang melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah.
- g. Menetapkan pejabat yang melakukan pengelolaan BMD.
- h. Menetapkan pejabat yang melakukan pengujian atas tagihan serta memerintahkan pembayaran.

Kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya kepada:

- a. Sekretaris Daerah (Koordinator Pengelola Keuangan Daerah).
- b. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan daerah (SKPKD) (Pejabat Pengelola keuangan Daerah (PPKD)).
- c. Kepala Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD) (Pejabat pengguna anggaran/pengguna barang)

Pelimpahan ditetapkan berdasarkan keputusan kepala daerah sesuai prinsip pemisahan kewenangan yang memerintahkan, menguji, serta yang menerima/mengeluarkan uang, yang merupakan unsur penting dalam SPI.

2. Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah

Sekretaris daerah (koordinator pengelolaan keuangan daerah) membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan serta mengkoordinasikan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Sekretaris Daerah (koordinator pengelolaan keuangan daerah) mempunyai tugas koordinasi bidang:

- a. Penyusunan serta pelaksanaan kebijakan pengelolaan APBD.
- b. Penyusunan serta pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang daerah.
- c. Penyusunan rancangan APBD serta rancangan perubahan APBD.
- d. Penyusunan Raperda APBD, perubahan APBD, serta pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
- e. Tugas-tugas pejabat perencana daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah, serta pejabat pengawas keuangan daerah.
- f. Penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Selain itu, Sekretaris Daerah juga memiliki tugas:

- a. Memimpin Tim Anggaran Pemda,
- b. Menyiapkan pedoman pelaksanaan APBD,
- c. Menyiapkan pedoman pengelolaan barang daerah,
- d. Menyetujui pengesahan Dokumen Perubahan Pelaksanaan Anggaran (DPPA)/Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA-SKPD), dan
- e. Melaksanakan tugas koordinasi pengelolaan keuangan daerah lainnya sesuai kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah.

3. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah

Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) sebagai Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) memiliki tugas:

- a. Menyusun serta melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah,
- b. Menyusun rancangan APBD serta rancangan Perubahan APBD,
- c. Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah,
- d. Melaksanakan fungsi BUD,
- e. Menyusun laporan keuangan daerah untuk pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; serta,
- f. Melaksanakan tugas lainnya sesuai kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah.

PPKD dalam selaku Bendahara Umum Daerah (BUD) berwenang:

- a. menyusun kebijakan serta pedoman pelaksanaan APBD;
- b. mengesahkan DPA-SKPD/DPPA-SKPD;

- c. melakukan pengendalian pelaksanaan APBD;
- d. memberikan juknis pelaksanaan system penerimaan serta pengeluaran kas daerah;
- e. melakukan pemungutan pajak daerah;
- f. menetapkan Surat Penyediaan Dana (SPD);
- g. menyiapkan pelaksanaan pinjaman serta pemberian pinjaman dengan pemerintah daerah;
- h. melaksanakan system akuntansi serta pelaporan keuangan daerah;
- i. menyajikan informasi keuangan daerah; dan,
- j. melaksanakan kebijakan serta pedoman pengelolaan dan penghapusan barang milik daerah.

PPKD selaku BUD menunjuk pejabat di lingkungan satuan kerja pengelola keuangan daerah (SKPD) selaku Kuasa Bendahara Umum Daerah (Kuasa BUD). PPKD mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Penunjukan Kuasa BUD oleh PPKD ditetapkan SK kepala daerah. Kuasa BUD mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. membuat anggaran kas;
- b. membuat Surat Penyediaan Dana (SPD);
- c. membuat Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D);
- d. menyimpan bukti asli kepemilikan kekayaan daerah;
- e. memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau Lembaga keuangan lainnya yang ditunjuk;
- f. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;
- g. menyimpan uang daerah;
- h. menempatkan uang daerah dan mengelola/menatausahakan investasi daerah;
- i. melakukan pembayaran sesuai permintaan pejabat pengguna anggaran terhadap beban RKUD;
- j. memberikan pinjaman atas nama pemerintah daerah;
- k. melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah; dan,

l. menagih piutang daerah.

Kuasa BUD memiliki tanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada BUD. PPKD dapat meplimpahkan tugas kepada pejabat lainnya di lingkungan SKPD.

Tugas-tugas tersebut antara lain:

- a. membuat rancangan APBD serta rancangan Perubahan APBD;
- b. melakukan pengendalian terhadap pelaksanaan APBD;
- c. melaksanakan pemungutan pajak yang berasal dari daerah;
- d. membuat pelaksanaan pinjaman serta pemberian jamiann atas nama pemda;
- e. melaksanakan system akuntansi serta pelaporan keuangan daerah;
- f. menyajikan informasi keuangan daerah serta;
- g. melaksanakan kebijakan serta pedoman pengelolaan dan penghapusan barang milik daerah.

4. Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang

Kepala SKPD selaku pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang (PPA/PB) memiliki tugas:

- a. membuat Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD);
- b. membuat Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA-SKPD);
- c. melakukan tindakan yang berakibat pada pengeluaran atas beban anggaran belanja;
- d. melaksanakan anggaran SKPD;
- e. melakukan pengujian terhadap tagihan serta memerintahkan pembayaran;
- f. memungut penerimaan bukan pajak;
- g. mengadakan ikatan/perjanjian kerjasama dengan pihak lain untuk batas anggaran yang telah ditetapkan;
- h. menandatangani SPM;
- i. mengelola utang serta piutang yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya;
- j. mengelola BMD/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya;
- k. menyusun serta menyampaikan laporan keuangan SKPD yang dipimpinnya;
- l. mengawasi pelaksanaan anggaran SKPD yang dipimpinnya;

m. melaksanakan tugas pengguna anggaran/pengguna barang lainnya sesuai kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah.

Pejabat pengguna anggaran/pengguna barang memiliki tanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya pada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. PPA/PB dalam melaksanakan tugasnya dapat melimpahkan sebagian kewenangannya pada Kepala Unit Kerja pada SKPD selaku Kuasa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Barang.

5. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan SKPD

Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang serta Kuasa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Barang dalam melaksanakan program serta kegiatan menunjuk pejabat pada unit kerja SKPD selaku Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK). Penunjukan tersebut sesuai pertimbangan lokasi, kompetensi jabatan, beban kerja, anggaran kegiatan, dan/atau rentang kendali serta pertimbangan lainnya. PPTK bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugasnya pada pengguna anggaran/pengguna barang atau KPA?KPB yang telah menunjuknya. Tugas PPTK antara lain:

- a. mengendalikan pelaksanaan kegiatan;
- b. melaporkan perkembangan pelaksanaan kegiatan serta;
- c. menyiapkan dokumen anggaran terkait beban pengeluaran pelaksanaan kegiatan, mencakup dokumen administrasi kegiatan ataupun dokumen administrasi yang berhubungan dengan persyaratan pembayaran yang ditetapkan sesuai ketentuan perundang-undangan.

6. Pejabat Penatausahaan SKPD

Dalam melaksanakan anggaran yang dimuat di Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA-SKPD), Kepala SKPD menunjuk pejabat yang melaksanakan fungsi tata usaha keuangan di SKPD sebagai Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD (PPK-SKPD).

PPK-SKPD yang ditunjuk mempunyai tugas:

- a. mereview Surat Permintaan Pembayaran Langsung (SPP-LS) pengadaan barang serta jasa yang disampaikan oleh bendahara pengeluaran dan diketahui/disetujui oleh PPTK;

- b. mereview kelengkapan SPP-UP, SPP-GU, SPP-TU dan SPP-LS gaji serta tunjangan PNS dan penghasilan lainnya yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang diajukan bendahara pengeluaran;
- c. memverifikasi Surat Permintaan Pembayaran (SPP);
- d. menyiapkan Surat Perintah Membayar (SPM);
- e. memverifikasi harian atas penerimaan;
- f. melaksanakan akuntansi SKPD; dan,
- g. membuat laporan keuangan SKPD.

PPK-SKPD tidak boleh merangkap jabatan sebagai pejabat yang memungut penerimaan negara/daerah, bendahara, dan/atau PPTK.

7. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran

Kepala daerah menetapkan Bendahara Penerimaan serta Bendahara Pengeluaran dalam melaksanakan tugas kebendaharaan untuk pelaksanaan anggaran di SKPD. Bendahara Penerimaan serta Bendahara Pengeluaran merupakan pejabat fungsional. Bendahara Penerimaan serta Bendahara Pengeluaran dilarang melakukan kegiatan perdagangan, pemborongan serta penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan, serta membuka rekening/giro pos atau menyimpan uang pada suatu bank atau Lembaga keuangan lainnya atas nama pribadi.

Bendahara Penerimaan dan bendahara Pengeluaran dalam melaksanakan tugasnya dapat dibantu oleh Bendahara Penerimaan Pembantu dan/atau Bendahara Pengeluaran Pembantu. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran secara fungsional bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada PPKD selaku BUD.

Azas-azas Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam mengelola keuangan daerah, tentu terdapat prinsip-prinsip atau azas-azas yang perlu dipatuhi. Azas pada hakikatnya selalu mewarnai tingkah laku, sikap dan perbuatan baik perseorangan, Lembaga maupun aturan-aturan yang dibuat oleh organisasi. Demikian pula azas-azas yang digariskan dalam pengelolaan keuangan daerah pada hakikatnya merupakan sesuatu yang dianggap benar yang menjadi pokok dasar dari aturan-aturan yang dibuat lebih lanjut.

Menurut Indrawati (2012), penerapan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara/daerah yang baik, khususnya adanya transparansi dan akuntabilitas, merupakan pokok terwujudnya *clean governance*. Dengan adanya transparansi dan akuntabilitas yang baik, akan mengurangi kesempatan bagi kemungkinan adanya ketidaksesuaian penggunaan anggaran atau bahkan kemungkinan adanya korupsi. Hal tersebut perlu didukung dengan adanya partisipasi dari masyarakat sebagai bentuk pengawasan atas pengelolaan keuangan yang telah dilakukan pemerintah.

Dalam pengelolaan keuangan daerah terdapat empat azas pengelolaan keuangan daerah yaitu: Azas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah; Azas Umum APBD; Azas Umum Pelaksanaan APBD, dan Azas Umum Penatausahaan Keuangan Daerah.

Azas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah

Berdasar PP Nomor 58 Tahun 2005, ada dua azas pengelolaan keuangan daerah yaitu:

1. Azas yang menekankan pada sifat, cara-cara, dan tanggung jawab dari pengelola yang melaksanakan pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan PP No. 58 Tahun 2005 Pasal 4 ayat (1), keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat. Hal ini mengandung arti bahwa semua unsur baik pejabat maupun pegawai negeri yang terlibat dalam pengelolaan keuangan daerah harus bersifat taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, tertib, transparan, adil dan patut. Sedangkan kegiatan-kegiatan dalam pengelolaan keuangan daerah yang berhubungan dengan perencanaan, pelaksanaan sampai dengan pengendaliannya, harus ditempuh melalui cara-cara yang ekonomis, efisien, efektif dalam memperoleh dan memanfaatkan sumber daya. Dalam pengelolaan keuangan daerah dikenal berbagai kewenangan. Agar kewenangan-kewenangan tersebut tidak disalahgunakan, maka kewenangan tersebut harus disertai dengan tanggung jawab. Istilah “bertanggung jawab” merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau unit kerja untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan

pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Efisien merupakan pencapaian output (keluaran) yang maksimum dengan input (masukan) tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.

Ekonomis merupakan perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.

Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.

Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.

Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya.

Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.

2. Azas Integrasi

Dalam Pasal 4 ayat (2) PP No. 58 Tahun 2005 dinyatakan bahwa pengelolaan keuangan dilaksanakan dalam suatu system yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. Bahwa pengelolaan keuangan merupakan suatu system adalah sangat jelas. Dilihat dari segi Bahasa, system adalah cara (metode) yang teratur untuk melakukan sesuatu, atau sekelompok bagian (subsistem) yang bergerak/bekerja sersama-sama yang bermuara pada sesuatu maksud. Sistem pengelolaan keuangan menyangkut berbagai subsistem dalam perencanaan, penetapan (APBD), pelaksanaan, pencatatan, pengawasan, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Subsistem yang satu berhubungan dengan satu atau beberapa subsistem lainnya. Seluruh proses tersebut merupakan system yang terpadu (terintegrasi) yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Azas integrasi dapat pula dilihat dari struktur APBD yakni bahwa APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan anggaran pembiayaan.

Azas Umum APBD

Azas ini berhubungan dengan penganggaran dan jangka waktu anggaran. Azas umum APBD yang berhubungan dengan penganggaran dapat dibedakan menjadi empat kelompok yaitu:

1. Penganggaran yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan, kemampuan pendapatan daerah, fungsi APBD, dan penetapannya.

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah, yang berpedoman pada rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk mencapai tujuan nasional. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan fungsi stabilisasi.

Dikatakan mempunyai fungsi otorisasi karena APBD menjadi dasar pelaksanaan dalam tahun anggaran bersangkutan. Fungsi perencanaan menunjukkan bahwa APBD menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa APBD menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan, diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Fungsi stabilisasi adalah untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah. Selanjutnya dari aspek penetapannya, APBD, perubahan APBD harus ditetapkan dengan perda. Hal ini berarti bahwa penetapan APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD harus melalui proses legitimasi yakni persetujuan DPRD dan evaluasi oleh pejabat berwenang terlebih dahulu.

2. Penganggaran yang bersifat bruto

Seluruh penerimaan dan pengeluaran daerah baik dalam bentuk uang, maupun barang/jasa dianggarkan dalam APBD. Jumlah pendapatan daerah yang dianggarkan tidak boleh dikurangi dengan belanja yang digunakan dalam

rangka menghasilkan pendapatan tersebut dan/atau dikurangi dengan bagian pemerintah pusat/daerah lain dalam rangka bagi hasil. Hal ini berarti tidak diperkenankan adanya penerimaan dan pengeluaran di luar anggaran. Penilaian penerimaan dan dalam APBD berdasarkan nilai yang wajar.

3. Penganggaran yang didasarkan pada kepastian kecukupan tersedianya penerimaan.

Penganggaran pengeluaran dalam APBD harus didukung dengan kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Hal ini bertujuan untuk menghindari adanya praktik melakukan pengeluaran tanpa didukung anggaran/tersedianya penerimaan yang cukup yang mengakibatkan terjadi defisit kas dan/atau menimbulkan permasalahan hukum dengan pihak ketiga.

4. Penganggaran pendapatan dan belanja daerah harus didukung dengan landasan hukumnya.

Bahwa setiap penganggaran pendapatan dalam APBD harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, artinya setiap sumber pendapatan harus mempunyai dasar hukum yang sah. Misalnya pajak atau retribusi daerah harus didasarkan pada undang-undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah atau Perda. Demikian pula setiap penganggaran pengeluaran APBD harus didukung dasar hukum yang melandasinya.

Pada dasarnya azas-azas umum anggaran daerah tidak berbeda dengan azas-azas umum dalam anggaran negara. Sehingga proses pembangunan tetap sejalan antara pusat dan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Mengadopsi azas-azas umum pengelolaan keuangan negara, azas-azas umum pengelolaan keuangan daerah terdiri dari:

1. Azas tahunan

Azas ini membatasi masa berlakunya atau periode anggaran untuk suatu tahun tertentu.

2. Azas universalitas

Azas ini mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.

3. Azas spesialisitas

Azas mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

4. Azas kesatuan

Azas ini menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.

5. Akrual

Azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani untuk pengeluaran yang seharusnya dibayar, atau menguntungkan anggaran untuk penerimaan yang seharusnya diterima, walaupun sebenarnya belum dibayar atau belum diterima pada kas.

6. Kas

Azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani pada saat terjadi pengeluaran/penerimaan uang dari/ke kas Daerah.

Azas-azas tersebut merupakan suatu kesatuan yang utuh antara satu dan azas lainnya.

Azas Umum Pelaksanaan APBD

Azas Umum pelaksanaan APBD mengacu pada azas umum Pengelolaan Keuangan Daerah. Azas umum pelaksanaan APBD, berupa larangan untuk melakukan pengeluaran yang membebani anggaran belanja daerah untuk tujuan yang tidak tersedia anggarannya dan/atau tidak cukup tersedia anggarannya dalam APBD, dan kewajiban pengelola keuangan daerah untuk melaksanakan APBD yang didasarkan pada prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Azas Umum Penatausahaan Keuangan Daerah

Azas umum penatausahaan keuangan daerah berhubungan dengan ketertiban pencatatan, ketertiban penyimpanan dan kelengkapan dokumen-dokumen pengelolaan keuangan daerah, serta tanggung jawab pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran atas beban APBD.

Kewajiban untuk menyelenggarakan penatausahaan keuangan daerah ini ditekankan kepada seluruh pengguna anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran, Bendahara Pengeluaran/penerimaan dan orang atau badan yang menerima atau

menguasai uang/barang/kekayaan daerah. Sedangkan Pejabat yang menandatangani atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran beban APBD bertanggung jawab atas kebenaran material dan akibat yang timbul dari pengguna surat bukti dimaksud.

Artinya apabila dari pengeluaran yang dilakukan berdasarkan penandatanganan atau pengesahan surat bukti yang tidak benar mengakibatkan kerugian daerah, maka pejabat bersangkutan wajib mengganti kerugian dimaksud.

SIKLUS PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Pengelolaan Keuangan Daerah, seperti juga Pengelolaan Keuangan Negara, melalui sebuah siklus yang dijalankan sepanjang 2,5 tahun. Satu tahun perencanaan, satu tahun pelaksanaan, dan setengah tahun pertanggungjawaban. Pengelolaan Keuangan Daerah diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Perincian dari PP 58 Tahun 2005 ini dituangkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan daerah yang diubah selanjutnya melalui Permendagri 59 Tahun 2007 dan Permendagri Tahun 2011.

Siklus Anggaran

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah di dalam masa 1 (satu) tahun anggaran yang dihitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. APBD disusun didasari sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan juga kemampuan pendapatan daerah. Dalam pelaksanaan atas tugas-tugas pemerintahan, pemerintah melaksanakan kegiatan bidang keuangan dalam siklus pengelolaan anggaran yang mana secara garis besar terdiri dari:

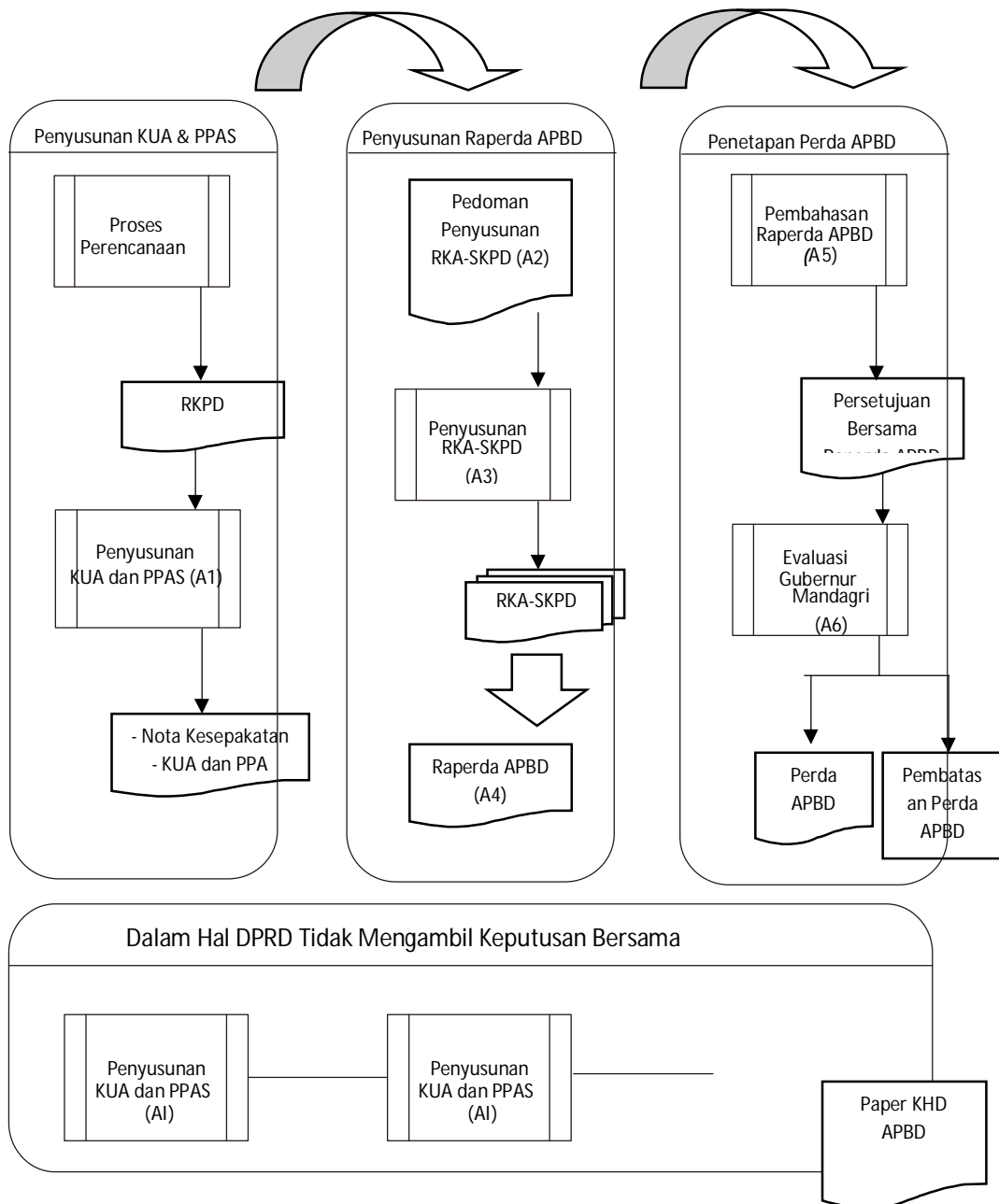
1. Penyusunan dan Penetapan APBD;
2. Pelaksanaan dan Penatausahaan APBD;
3. Pelaporan dan Pertanggungjawaban APBD.

Penyusunan APBD berpedoman kepada RKPD – Rencana Kerja Pemerintah Daerah dalam rangka perwujudan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Kegiatan APBD, perubahan APBD, dan juga pertanggungjawaban pelaksanaan APBD akan ditetapkan setiap tahun dengan

peraturan daerah. Ketika menyusun APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung oleh adanya kepastian atas tersedianya penerimaan dalam nilai atau jumlah yang cukup. Pendapatan, belanja dan pembiayaan dari daerah yang dianggarkan dalam APBD harus dilakukan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan terkait dan dianggarkan secara bruto di dalam APBD. Prinsip-prinsip dasar anggaran daerah (azas) yang berlaku pada bidang pengelolaan atas Anggaran daerah yang berlaku juga pada pengelolaan Anggaran Negara/Daerah sebagaimana pernyataan penjelasan dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan juga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Pemerintah Daerah perlu untuk menyusun APBD agar menjamin kecukupan dana dalam menyelenggarakan urusan dan kegiatan pemerintahannya. Karena itu, perlu diperhatikan kesesuaian diantara kewenangan pemerintahan dan sumber pendanaannya. Berikut diagram penyusunan APBD:

PROSES PENYUSUNAN APBD



Penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau dengan perubahan keadaan, dibahas Bersama DPRD dengan pihak pemerintah daerah dalam rangka penyusunan prakiraan atas perubahan APBD tahun anggaran yang bersangkutan, dan apabila terjadi:

1. perkembangan yang tidak cocok/sesuai dengan asumsi KUA;
2. keadaan yang menyebabkan harus dilakukannya pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar jenis belanja, dan antar kegiatan;

3. keadaan yang menyebabkan akun saldo anggaran lebih (SAL) tahun sebelumnya harus digunakan di dalam tahun berjalan;
4. keadaan darurat; serta
5. keadaan luar biasa.

Selanjutnya, setelah DPA-SKPD ditetapkan, Kepala SKPD mulai melaksanakan kegiatan-kegiatan SKPD berdasarkan kepada dokumen tersebut.

1. Satuan kerja Pemerintah daerah yang mempunyai tugas memungut dan/atau menerima transaksi pendapatan daerah wajib melaksanakan penerimaan dan/atau pemungutan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan di dalam peraturan perundang-undangan. Penerimaan SKPD tidak boleh digunakan secara langsung untuk membiayai kegiatan atau pengeluaran, terkecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan. Penerimaan dari SKPD berupa uang atau cek harus segera disetor ke rekening kas umum daerah dalam waktu paling lama/maksimal satu hari kerja oleh Pejabat Fungsional Bendahara Penerimaan dengan didukung oleh bukti administrasi yang lengkap.

Semua penerimaan daerah dilakukan dengan melalui rekening kas umum daerah. SKPD tidak boleh untuk melaksanakan suatu pungutan kecuali telah ditetapkan dalam Perda. SKPD yang mempunyai tugas untuk melakukan pemungutan dan/atau menerima dan kegiatannya berdampak pada penerimaan daerah harus mengintensifkan pemungutan dan penerimaan tersebut.

Komisi, potongan, rabat, penerimaan lain yang mempunyai nama dan dalam bentuk apapun serta yang dapat dinilai dengan uang, baik melalui cara langsung sebagai akibat dari penjualan, kegiatan tukar-menukar, hibah, asuransi dan/atau kegiatan pengadaan barang dan jasa serta penerimaan bunga, penerimaan jasa giro atau penerimaan lain dari akibat penyimpanan dana anggaran pada bank dan juga penerimaan dari hasil pemanfaatan barang daerah melalui kegiatan lainnya merupakan pendapatn daerah.

Semua transaksi penerimaan daerah apabila berbentuk uang harus disegerakan penyetorannya ke kas umum daerah dan berbentuk sebuah barang menjadi milik/asset daerah yang dicatat ke dalam inventaris daerah.

Pengembalian atas kelebihan oajak, kelebihan retribusi, pengembalian TGR-tuntutan ganti rugi dan sejenisnya yang dilakukan dengan cara membebaskan

pada rekening penerimaan yang bersangkutan guna untuk pengembalian penerimaan yang didapat dalam tahun fiscal yang sama. Untuk pengembalian kelebihan penerimaan daerah yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya akan dibebankan pada rekening/akun belanja tidak terduga.

2. Pelaksanaan Anggaran Belanja Daerah

Anggaran belanja yang ada dalam APBD merupakan plafon atau batas tertinggi untuk setiap pengeluaran belanja. Transaksi pengeluaran tidak dapat dibebankan pada anggaran akun belanja jika untuk pengeluaran tersebut tidak ada tersedia atau tidak cukup tersedia dalam alokasi APBD. Setiap SKPD dilarang melakukan pengeluaran terhadap beban anggaran daerah untuk tujuan lain dari tujuan yang telah ditetapkan dalam APBD. Pengeluaran atas belanja daerah menggunakan prinsip hemat, tidak berunsur mewah, efektif, efisien dan juga sesuai dengan ketentuan dari peraturan perundang-undangan.

Setiap pengeluaran harus mempunyai dukungan bukti yang lengkap dan sah terhadap hak yang diperoleh oleh pihak yang melakukan penagihan. Pengeluaran kas yang mengakibatkan terjadinya beban APBN tidak dapat dilakukan sebelum ada rancangan peraturan daerah tentang APBD ditetapkan serta ditempatkan dalam lembaran daerah. Pengeluaran kas yang seperti itu tidak termasuk belanja yang bersifat mengikat ataupun belanja yang bersifat wajib.

REFORMASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional di Indonesia dalam rangka pencapaian masyarakat adil, Makmur, merata didasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia membagi wilayah Indonesia menjadi Provinsi, kabupaten, serta kota. Untuk tujuan peningkatan efisiensi dan efektivitas dalam menyelenggarakan pemerintahan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat, daerah-daerah tersebut memiliki hak dan kewajiban masing-masing dalam pengaturan dan pengurusan pemerintahannya.

Didasarkan pada amanat Undang-Undang Dasar 1945, pemerintah daerah diberi kewenangan dalam pengaturan dan pengurusan pemerintahan di dilayahnya sesuai dengan asas ekonomi dan tugas pembantuan. Otonomi luas kepada daerah diberiuken dalam rangka percepatan perwujudan kesejahteraan masyarakat, yang diselenggarakan dengan peningkatan dalam hal melayani, memberdayakan, serta menumbuhkan peran serta masyarakat. Otonomi luas diharapkan dapat mendorong peningkatan daya saing daerah dengan tetap memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah dalam prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan.

Era otonomi daerah membuka kesempatan bagi daerah untuk mengelola sumber-sumber keuangannya dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat di daerahnya. Hal ini dimaksudkan sebagai bentuk pendistribusian wewenang, tanggung jawab, serta sumber-sumber keuangan sehubungan dengan pelayanan publik. Dalam tujuan peningkatan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah harus mempertimbangkan hal-hal berikut:

1. Hubungan organisasional terkait kewenangan, potensi, serta keanekaragaman daerah. Hubungan wewenang diterapkan dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Pelaksanaan adil dan selaras dalam aspek yang terkait dengan hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya baik sumber daya alam maupun sumber daya lainnya.
2. Peluang dan tantangan yang dihadapi dalam persaingan global dengan pemanfaatan perkembangan IPTEK secara optimal.

Agar daerah dapat menjalankan perannya dengan baik, daerah diberi kewenangan yang diikuti dengan pemberian hak dan kewajiban penyelenggaraan otonomi daerah.

Penerbitan paket undang-undang keuangan negara tidak hanya mereformasi keuangan negara. Ketiga paket undang-undang tersebut juga mengubah paradigma pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari keuangan negara. UU No. 1 Tahun 2004 yang mengatur tentang perbendaharaan negara mereformasi pengelolaan keuangan negara di Indonesia dari *financial administration* menjadi *financial management*. Perubahan paradigma mendasar ini dilandasi dengan

prinsip “*let the managers manage*”, yang dimonitor dengan mekanisme check and balances.

Selain paket UU tersebut, peraturan-peraturan yang juga ikut mentransformasi pengelolaan keuangan daerah antara lain PP No. 105 Tahun 2000 yang kemudian diganti dengan PP No. 58 Tahun 2005 yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah serta PP Nomor 24 tahun 2005 yang kemudian disempurnakan dengan PP No. 71 tahun 2010 yang mengatur tentang standar akuntansi pemerintah. Bersama dengan paket undang-undang keuangan negara, peraturan-peraturan tersebut mendasari reformasi pengelolaan keuangan negara yang kemudian mendorong perubahan fundamental pada pengelolaan keuangan daerah. Indonesia mulai meninggalkan administrasi keuangan, beralih pada paradigma pengelolaan keuangan negara.

Penetapan paket perundang-undangan di bidang keuangan negara di atas menandakan permulaan langkah reformasi manajemen keuangan negara pada keseluruhan aspek pengelolaan keuangan negara, mulai dari penyusunan, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban atas pelaksanaan. Reformasi keuangan negara dimaksudkan agar pemerintah dapat menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara dengan mandiri, transparan, dan akuntabel. Jika tujuan ini tercapai, diharapkan kualitas pengelolaan anggaran dapat meningkat secara menyeluruh, yang akhirnya berdampak pada kemakmuran rakyat.

Reformasi pada penyusunan anggaran dicerminkan dengan perubahan penyelenggaraan system penganggaran berdasarkan ketiga undang-undang di atas yang dilakukan dengan pendekatan-pendekatan berikut:

1. Penganggaran terpadu atau *unified budgeting*, dimana anggaran disusun secara terintergrasi, baik dalam program maupun jenis belanja pada setiap K/L dan seluruh satker di bawahnya. Penanda utama dari penganggaran terpadu adalah disatukannya anggaran rutin dan pembangunan, yang pada era sebelum reformasi keuangan negara terpisah.
2. Penganggaran berbasis kinerja atau *performance based budgeting*, dimana anggaran disusun dengan memperhatikan kesinambungan antara pendanaan *output* dan *outcome* yang diharapkan, tanpa mengabaikan efisiensi.

3. Kerangka pengeluaran jangka menengah, diaman anggaran direncanakan dengan memperhitungkan kebutuhan anggaran pada tahun-tahun berikutnya.

Reformasi dalam pelaksanaan anggaran, diwujudkan dengan memperjelas pembagian kewenangan pengelolaan keuangan antara Menteri teknis dan Menteri Keuangan. Hal ini mewujudkan jaminan pada tiga hal, yaitu:

1. Tercipta mekanisme *check and balance* dalam penyelenggaraan pengeluaran negara.
2. Terdapat kejelasan akuntabilitas antara Menteri keuangan sebagai BUN dengan Menteri teknis sebagai pengguna anggaran.
3. Terciptanya fleksibilitas bagi Menteri teknis selaku pengguna anggaran untuk mengatur keuangan rumah tangga kementerian dalam rangka optimalisasi kinerjanya dalam mencapai *output* yang telah ditetapkan.

Reformasi dalam bidang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN mendorong penyajian laporan keuangan negara dengan lengkap, akurat, dan dalam waktu yang relative singkat. Untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan negara, BPK diberi kewenangan untuk memeriksa pelaksanaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.

Permasalahan terkait transparansi dan akuntabilitas menjadi salah satu dari agenda utama pemerintah dalam reformasi pengelolaan keuangan negara dan daerah. Akuntabilitas terkait dengan pengukuran, tujuan serta sasaran program yang diusulkan. Transparansi atau keterbukaan penyelenggaraan pemerintahan terkait dengan kesempatan bagi masyarakat untuk mengetahui kebijakan pemerintah, baik yang akan maupun telah diambil, yang memungkinkan masyarakat untuk memberi feedback pada kebijakan pemerintah tersebut.

Pemerintahan suatu negara utamanya didanai oleh pembayar pajak, yang memerlukan informasi transparan agar dapat melakukan pengawasan pada pemerintahan tersebut (Rios, Benito, & Bastida, 2013). Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk memngimplementasikan kebijakan khusus pada setiap tahun anggaran. Insentif bagi para politisi untuk mengungkapkan anggaran dengan jelas dan transparan sangat kecil, karena kompleksitas penganggaran pada perekonomian sekarang yang memungkinkan praktik-praktik untuk menutupi

keseimbangan anggaran yang sebenarnya (Alesina & Perotti, 1996). Oleh karena itu, diperlukan mekanisme-mekanisme tertentu agar pemerintah transparan dalam penganggaran, salah satunya melalui mekanisme APBN.

Dalam rangka mencapai akuntabilitas dan transparansi, suatu standar akuntansi tentunya tidak dapat dikesampingkan. Pemerintah melalui KSAP telah mengembangkan kebijakan akuntansi pemerintahan dalam bentuk Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Standar ini dimaksudkan sebagai pedoman pokok dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah.

Otonomi daerah tentunya tidak terlepas dari desentralisasi. Kebijakan desentralisasi diterapkan dengan bertanggungjawab kepada daerah sebagai wujud dari dua langkah strategis.

1. Desentralisasi sebagai jawaban atas permasalahan klasik Indonesia, contohnya permasalahan terkait kemiskinan, pembangunan yang tidak merata, kualitas hidup masyarakat yang rendah, pembangunan sumber daya manusia yang kurang hingga permasalahan disintegrasi bangsa.
2. Desentralisasi sebagai sarana penguatan basis perekonomian daerah.

UU No. 33 Tahun 2004 yang mengatur tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menuntut pengelolaan yang mandiri atas keuangan daerah oleh pemerintah daerah sebagai konsekuensi dari desentralisasi. Pemberlakuan undang-undang ini memunculkan paradigma pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan public. Konsekuensi lain dari pemberlakuan undang-undang tersebut adalah adanya tuntutan bagi pemerintah daerah untuk menyusun laporan keuangannya, sekaligus menyediakan transparansi anggaran bagi public.

UU tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah dimaksudkan sebagai pendukung urusan pendanaan yang mengikuti penyerahan urusan pusat kepada daerah yang diatur dalam undang-undang tentang pemerintah daerah. Proses pendanaan ini mengikuti prinsip "*money follows function*", di mana pendanaan diselenggarakan dengan mengikuti fungsi pemerintahan pada tiap-tiap tingkat pemerintahan. Perimbangan keuangan pusat dengan daerah diselenggarakan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah dalam pembagian keuangan yang proporsional, demokratis, adil, dan transparan.

Pada hakikatnya, pemerintah mengemban tiga fungsi utama, yaitu fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, serta fungsi alokasi.

1. Fungsi alokasi berarti pengarahannya anggaran daerah diutamakan bagi penciptaan lapangan kerja atau pengurangan pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta bagi peningkatan efisiensi dan efektivitas perekonomian;
2. Fungsi distribusi berarti dalam penyusunan dan implementasi kebijakan anggaran daerah, rasa keadilan dan kepatutan harus tetap diperhatikan;
3. Fungsi stabilisasi berarti anggaran pemerintah daerah dijadikan sebagai sarana pemelihara dan pembentuk keseimbangan fundamental dalam perekonomian daerah.

Pada umumnya, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi lebih efektif apabila diselenggarakan oleh pemerintah. Hal ini didorong kenyataan bahwa pemerintah daerah lebih mengetahui permasalahan terkait kebutuhan, kondisi, serta situasi masyarakat di wilayahnya, sehingga fungsi alokasi lebih cocok dilekatkan pada pemda. Distribusi ketiga fungsi ini penting dalam melandasi penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan pusat dengan pemerintah daerah.

Menurut Setiawan, ada beberapa masalah yang secara realita masih dihadapi dalam pengelolaan keuangan negara saat ini, yaitu:

1. Rendahnya efektivitas dan efisiensi penggunaan keuangan pemerintah daerah karena pembiayaan kegiatan yang tidak rasional.
2. Terjadinya pemborosan sumber daya public karena tidak ada rumusan skala prioritas dalam proses pengelolaan keuangan daerah.
3. Banyaknya kebocoran dan penyimpangan anggaran.
4. Kurangnya profesionalitas aparat pemerintah dalam pengelolaan keuangan dengan baik.

Tujuan Reformasi Keuangan Daerah

Tujuan reformasi keuangan daerah pada dasarnya serupa dengan tujuan reformasi keuangan negara pada umumnya, antara lain:

1. Mencegah dan mempercepat pemberantasan korupsi sehingga tercipta pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN.

Pengelolaan keuangan daerah yang baik diharapkan dapat menutup celah-celah, baik dalam penganggaran maupun pelaksanaan, yang selama ini

dimanfaatkan oleh oknum-oknum tertentu untuk memperkaya diri sendiri atau golongannya dengan merugikan negara/daerah.

2. Mewujudkan good governance atau tata kelola pemerintahan yang baik.

Penciptaan good governance dalam penyelenggaraan negara memerlukan pengelolaan keuangan yang diselenggarakan dengan profesional, terbuka, dan bertanggung jawab. Pengelolaan keuangan ini diwujudkan dengan APBN, atau APBD pada daerah, sebagai instrument utama pemerintah/pemerintah daerah untuk menyejahterakan rakyat juga sebagai instrument pengelolaan perekonomian negara/daerah. Oleh sebab itu, proses penganggaran hingga pertanggungjawaban APBN harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan sehingga good governance dapat terwujud.

3. Meningkatkan kepercayaan public.

Peningkatan kepercayaan public erat hubungannya dengan masalah akuntabilitas dan transparansi. Apabila akuntabilitas dan transparansi tercipta, serta kinerja pemerintah daerah baik, kepercayaan masyarakat kepada aparat dan keandalan Lembaga pemerintahan yang ada akan tumbuh dengan sendirinya.

Fase Reformasi keuangan Daerah di Indonesia

Reformasi keuangan daerah di Indonesia dapat dibagi ke dalam tiga fase utama.

1. Fase Pra-Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fisikal (Tahun 1974 sd 1999)

Pada fase ini, diselenggarakan otonomi daerah versi orde baru yang dilandasi oleh UU No. 5 Tahun 1974 yang memiliki karakteristik berikut:

- a. Sentralistis;
- b. Perencanaan dan penganggaran bersifat *top down*;
- c. Penganggaran yang digunakan adalah anggaran tradisional;
- d. Menggunakan rezim anggaran berimbang;
- e. Menggunakan system pembukuan tunggal dengan akuntansi berbasis kas.

Pada fase pertama, belum terdapat system skuntansi keuangan daerah yang hanya bisa dikategorikan sebagai “memadai”. Pengelolaan keuangan daerah hanya diadministrasikan dengan tata buku, mengikuti Manual Administrasi keuangan daerah (MAKUDA) yang diterbitkan pada tahun 1981. Manual ini

hanya bersifat menatausahakan keuangan atau tata buku. Fase ini berlangsung kurang lebih selama 25 tahun hingga muncul paradigma otonomi luas dan nyata yang dilandasi UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999.

2. Fase Transisi Otonomi (Tahun 2000 sd 2003)

Penerbitan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 mendorong penyelenggaraan otonomi daerah dengan karakteristik:

- a. Terdesentralisasi;
- b. Perencanaan dan penganggaran *bottom up*;
- c. Menggunakan system pembukuan berpasangan (*double entry bookkeeping*) dengan basis kas modifikasian.

Fase ini juga disebut sebagai fase transisi karena pada fase awal pengimplementasian otonomi daerah ini banyak terjadi hal-hal berikut:

- a. Belum mantapnya instrument-instrumen yang penting untuk mewujudkan otonomi daerah, seperti perangkat hukum, kelembagaan, infrastuktur, serta sumber daya manusia daerah yang memadai.
- b. Sering terjadi uji coba system baru yang menimbulkan banyaknya revisi peraturan perundangan di bidang pengelolaan keuangan negara/daerah.

3. Fase Pasca Transisi (Tahun 2004 sd sekarang)

Fase ini merupakan fase setelah pemberlakuan paket undang-undang keuangan negara yang bersifat komprehensif mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, pemeriksaan, hingga pengevaluasian kinerja pengelolaan keuangan daerah.

Transformasi system penganggaran Indonesia sebenarnya diawali pasca krisis ekonomi 1997/1998. Dari krisis tersebut Indonesia mulai bercermin, bahwa tidak ada kerangka kerja legal bagi penganggaran di Indonesia. Proses penganggaran tinggalan Hindia Belanda terbukti kurang dalam hal transparansi dan akuntabilitas. Atas dasar pemahaman ini, sekaligus sebagai transisi ke arah demokrasi, muncul kesadaran untuk mereformasi kerangka kerja dasar penganggaran (Blondal, Hawkesworth, & Choi, 2009).

REFORMASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Pada poin sebelumnya sudah dijelaskan mengenai tahapan yang terjadi dalam reformasi keuangan daerah di Indonesia. Reformasi sering dilakukan disebabkan karena masih terdapatnya kelemahan dalam system yang ada. Beberapa penelitian di luar negeri juga menyimpulkan hal serupa. Jurnal pertama misalnya, dari Robyn Picher pada tahun 2005. Tujuan dari makalah tersebut adalah untuk menguji apakah ada potensi bagi partai politik untuk menggunakan angka-angka keuangan dalam langkah-langkah kinerja yang dirancang untuk membantu mereka dalam menentukan keberlangsungan dan otonomi New South Wales (NSW). Kesimpulan dari jurnal tersebut adalah praktik ketidakkonsistenan nilai asset dan depresiasi ditemukan, sehingga berdampak pada indikator kinerja keuangan kunci yang dimasukkan sebagai bagian dari kriteria pemeriksaan kesehatan keuangan yang digunakan oleh pengambil keputusan dalam menentukan kelayakan dan kelangsungan kemampuan daerah. Jurnal lain berasal dari John Mawson pada tahun 2007 yang membahas tentang pengalaman masa lampau serta arahan masa depan di pemerintah regional Inggris. Jurnal tersebut bertujuan untuk membahas pendekatan Inggris terkait permasalahan dalam pemerintahan regionalnya. Temuan dari jurnal tersebut adalah pengaturan pemerintah daerah berkembang secara ad hoc karena focus pemerintah tentang pembentukan majelis daerah yang terpilih. Dalam kekosongan kebijakan ini, Lembaga-lembaga regional yang ada berhasil membangun hubungan kerja yang efektif. Namun, dengan meningkatnya focus pada kota sebagai mesin pertumbuhan regional dan tekanan untuk menyerahkan tanggung jawab kepada pemerintah daerah untuk membuat kerangka kebijakan kelembagaan.

Secara garis besar reformasi keuangan daerah di Indonesia dapat dibagi menjadi lima poin sebagai berikut:

Reformasi system pembiayaan

Pembiayaan daerah di Indonesia maksudnya adalah bagaimana daerah memperoleh dana untuk membiayai kebutuhannya dalam melaksanakan pelayanan public. Salah satu yang paling terlihat adalah terkait bagaimana perubahan kewenangan daerah dalam memanfaatkan dana perimbangan. Sebelum era reformasi, perimbangan keuangan pusat dan daerah diatur sangat ketat oleh

pemerintah pusat, dan pengalokasian dana dari pusat ke daerah adalah mutlak. Mulai tahun 1956, hubungan antara pusat dan daerah secara konseptual dirumuskan terkait tiga penyerahan utama yaitu:

1. Alokasi sumber pendapatan Negara yang diserahkan kepada daerah;
2. Alokasi bagian tertentu dari penerimaan pajak negara yang diserahkan kepada daerah;
3. Alokasi ganjaran, subsidi dan sumbangan dari pusat kepada daerah.

Berdasarkan hal itu, pada era tersebut sumber-sumber pembiayaan daerah mencakup:

1. Penerimaan pajak dan retribusi daerah;
2. Penerimaan dari pendapatan hasil perusahaan daerah;
3. Penerimaan dari pajak negara yang diserahkan kepada daerah;
4. Penerimaan lain-lain (pinjaman, subsidi, penjualan asset, dan lain-lain).

Sejak terbitnya Undang-Undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, sumber pembiayaan daerah meliputi:

1. Pendapatan Asli Daerah, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah;
2. Dana Perimbangan, yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dll;
3. Lain-lain Pendapatan yang sah, yaitu hibah, dana darurat, dana penyesuaian, dll.

Pemerintah daerah dapat menggunakan sumber pembiayaan lain seperti SILPA, Dana Cadangan, Pinjaman, dll untuk menutupi deficit yang terjadi.

Reformasi system penganggaran

Penganggaran merupakan salah satu elemen pengelolaan keuangan daerah yang sangat penting dan sering terjadi permasalahan. Proses penyusunan anggaran pada era sebelum reformasi masih menggunakan system tradisional, yaitu dengan menggunakan pendekatan incremental dan “line item” yang menekankan pada pertanggungjawaban setiap input yang dialokasikan. Reformasi yang dilakukan setelah reformasi lebih menekankan penyusunan anggaran yang memperhatikan output dan outcome daripada sebelumnya yang hanya memperhatikan input,

sehingga dana yang dialokasikan akan sesuai dengan yang seharusnya. Perubahan-perubahan dalam penganggaran keuangan daerah antara lain:

1. disatukannya anggaran rutin dan anggaran pembangunan dalam struktur APBD yang ada;
2. ditiadakannya anggaran non-budgeter, misalnya anggaran yang berasal dari Lembaga yang terafiliasi, contohnya badan usaha koperasi, Yayasan dan dana pensiun yang terafiliasi dengan instansi pemerintah, kemudian contoh lainnya adalah pungutan liat penerimaan non pajak tanpa mengacu UU PNBPN dan tidak diketahui DPR dan Kementerian Keuangan yang diatur dan dikumpulkan sendiri oleh instansi yang bersangkutan.
3. Penerapan anggaran berbasis kinerja, anggaran terpadu, dan kerangka pengeluaran jangka menengah pada tahun 2003-2004. Beberapa poin penting dari anggaran berbasis kinerja tersebut antara lain:
 - a. Capaian kinerja, merupakan ukuran prestasi kerja dicapai, jadi harus dibuat rencana serta dibandingkan dengan realisasinya, tetapi belum terdapat analisis kelayakan kinerja dengan biaya yang dianggarkan;
 - b. Indikator kinerja, merupakan ukuran keberhasilan suatu kinerja yang telah ditetapkan;
 - c. Analisis standar belanja, dalam hal ini beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan harus dinilai kewajarannya;
 - d. Standar satuan harga, yaitu harga satuan dari setiap unit barang/jasa di suatu daerah;
 - e. Standar pelayanan minimal, tolok ukur minimal jenis dan mutu pelayanan yang harus dilaksanakan daerah.

Reformasi system akuntansi

1. Perubahan system akuntansi dari system tata buku tunggal (*single entry system*) menjadi system tata buku berpasangan (*double entry system*).

Salah satu agenda penting dari reformasi manajemen keuangan daerah adalah dengan adanya reformasi system akuntansi. Perubahan pertama adalah perubahan pada system akuntansi dari *single entry* menjadi *double entry*. Penyebab dilakukan hal tersebut adalah penggunaan *single entry* tidak dapat memberikan informasi yang komprehensif dan mencerminkan kinerja yang

sesungguhnya. Banyak negara maju juga telah meninggalkan system *single entry* tersebut. Tujuan pencatatan dengan system *double entry* adalah agar lebih mudah untuk dilakukan audit (*auditable*) dan pelacakan (*traceable*) antara bukti transaksi, catatan, dan keberadaan kekayaan, utang dan ekuitas organisasi dalam laporan keuangan yang dihasilkan. Selain itu, system *double entry* juga memungkinkan untuk melakukan pengukuran kinerja secara lebih komprehensif.

2. Perubahan basis akuntansi dari basis kas (*cash basis*) menjadi basis kas menuju akrual (*cash towards accrual basis*) sampai sekarang menjadi basis akrual (*accrual basis*).

Sebelum era reformasi, basis kas digunakan sebagai basis pencatatan transaksi pada hampir semua Lembaga pemerintahan di Indonesia. Basis kas ini sendiri banyak mengandung kelemahan yaitu tidak mencerminkan kinerja yang sesungguhnya karena pengukuran tingkat efisiensi dan efektivitas suatu kegiatan, program, atau aktivitas tidak dapat dilakukan dengan baik. Kelebihan dari basis kas ini adalah mudah dipahami dan sederhana penerapannya. Pada tahun 2003, disusun Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara, di mana dalam pasal 36 ayat 1 menyebutkan bahwa pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja harus berbasis akrual dan dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Dalam masa transisi dari basis kas menuju basis akrual inilah muncul yang namanya basis kas menuju akrual sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Dalam konteks Pemerintahan Daerah sendiri untuk mengakomodir PP nomor 24 tahun 2005 tersebut juga diterbitkan Permendagri nomor 13 tahun 2006, nomor 59 tahun 2007, dan nomor 21 tahun 2011 terkait penerapan basis kas menuju akrual tersebut. Pada tahun 2010, pemerintah telah menerbitkan PP nomor 71 tahun 2010 yang mengamankan penggunaan basis akrual. Sementara di lingkungan Pemerintah daerah baru dikeluarkan Permendagri nomor 64 tahun 2013 terkait penerapan SAP berbasis akrual. Pada saat ini, seluruh pemerintah daerah sudah diwajibkan untuk menggunakan basis akrual dalam pengakuan dan pengukuran unsur-unsur laporan keuangannya. Pada tahap awal seperti ini, tentunya banyak

daerah yang kesulitan untuk menerapkan basis akrual ini. Salah satu perubahan yang paling mencolok yaitu ditambahkannya Laporan Operasional dan Laporan Perubahan Ekuitas pada elemen Laporan keuangan di SKPD, serta tambahan Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih pada elemen Laporan keuangan di tingkat Pemerintah Daerah.

Reformasi system pemeriksaan

Sebuah jurnal dari Abu Shiraz Rahaman pada tahun 2009 dengan tujuan untuk mengeksplorasi peran peningkatan dari audit keuangan dalam memerangi fraud di sector pemerintahan dan kesalahan pengadministrasian keuangan di Ghana, Afrika. Jurnal tersebut juga membahas kepentingan tertentu yang mungkin dicari untuk audit keuangan sebagai senjata pilihan untuk memerangi fraud di sector pemerintah di negeri tersebut. Jurnal tersebut berkesimpulan bahwa meskipun terdapat pandangan “auditing sebagai fenomena alien di sebagian besar Dunia Ketiga, demikian di Afrika”, audit keuangan adalah pendekatan yang lebih disukai untuk memerangi fraud di sector pemerintahan di Ghana. Jurnal tersebut juga menunjukkan bahwa audit keuangan adalah hak istimewa lebih dari teknologi lainnya dari pemerintah, dalam konteks ini sebagian besar karena memperkuat hegemoni Lembaga pembangunan internasional seperti Bank Dunia dan imperialism dari empat besar perusahaan akuntansi.

Reformasi system pemeriksaan di Indonesia ditandai dengan adanya perubahan pada jenis audit dan posisi BPK sebagai Lembaga pemeriksa. Sebelum era reformasi, hanya terdapat audit keuangan, sedangkan kondisi sekarang adalah terdapat tiga jenis audit yaitu audit keuangan, audit kinerja, dan audit dengan tujuan tertentu. Selain itu, sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945, telah terjadi perubahan posisi BPK dari yang semula dibatasi dalam lingkup objek auditnya, baik dari segi organisasi, anggaran, maupun personilnya sekarang berubah posisi menjadi sebuah badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Reformasi system manajemen keuangan daerah

Seperti kita ketahui bahwa pengelolaan keuangan daerah pada zaman sebelum reformasi adalah menggunakan buku Manual Administrasi Keuangan Daerah (MAKUDA) pada tahun 1981 yang sebenarnya secara epistemologi sekedar penatausahaan keuangan atau tata buku. MAKUDA dirubah dengan

adanya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, sehingga otonomi yang dulunya semu menjadi lebih nyata dan luas. Aspek-aspek reformasi system manajemen keuangan daerah antara lain sebagai berikut:

1. Aspek kelembagaan

Pada zaman orde baru, pemerintah daerah berarti kepala daerah dan DPRD, yang berarti bahwa Lembaga eksekutif dan legislative tidak dipisah. Pada era reformasi, pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat lainnya tidak termasuk DPRD. Jadi, Lembaga eksekutif dan legislative telah dipisah secara nyata.

2. Aspek ketentuan pinjaman

Reformasi juga terjadi dalam hal pengakuan pinjaman. Pinjaman semula diakui sebagai pendapatan “penerimaan pembangunan” diubah menjadi sekedar penerimaan yang bukan diakui sebagai pendapatan melainkan sebagai utang yang muncul di neraca.

3. Aspek *treasury single account*

Sebelum adanya reformasi keuangan negara, uang daerah disimpan dalam rekening yang beragam secara terpisah, sehingga sangat rawan terjadi penyelewengan. Setelah era reformasi, rekening untuk menampung keuangan daerah hanya satu rekening untuk memudahkan pengawasan serta mengurangi adanya penyelewengan.

4. Aspek akuntabilitas

a. Perubahan akuntabilitas vertical menjadi horizontal

Pemerintah daerah memiliki kedudukan lebih tinggi pada era sebelum reformasi. Setelah reformasi, tanggung jawab atas pengelolaan anggaran berada di tangan rakyat melalui DPRD dan Pemerintah Daerah sendiri.

b. Perubahan jenis laporan pertanggungjawaban APBD

Sebelum era reformasi, jenis laporan pertanggungjawaban adalah Perhitungan APBD, Nota Perhitungan, dan Perhitungan kas dalam pencocokan antara sisa perhitungan yang dilengkapi dengan lampiran Ringkasan Perhitungan Pendapatan dan Belanja. Setelah reformasi, laporan tersebut diubah menjadi Laporan Perhitungan APBD, Nota Perhitungan

APBD, Laporan Aliran kas, dan neraca Daerah yang dilengkapi dengan penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur rencana strategi.

c. Diterapkannya konsep *value for money*

Konsep ini lebih menekankan pada aspek 3E yaitu Ekonomis, Efisien, dan Efektif. Oleh sebab itu Pemda dituntut selalu menerapkan prinsip 3E tersebut dalam menggunakan dananya, sehingga pembangunan akan tercapai secara maksimal.

d. Adanya pusat-pusat pertanggungjawaban

Setelah era reformasi, Pemerintah Daerah membentuk pusat-pusat pertanggungjawaban, misalnya: dinas pendapatan sebagai pusat pendapatan, bagian keuangan sebagai pusat belanja, dan BUMD sebagai pusat laba.

HUBUNGAN KEUANGAN NEGARA DAN KEUANGAN DAERAH

Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah adalah hal yang menarik untuk disoroti dan ditelaah. Semenjak berdirinya Negara republic Indonesia dan terbentuknya pemerintahan pusat dan daerah, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah tidak selalu berjalan dengan harmonis sesuai harapan. Terkadang terjadi beberapa “permasalahan”. Hal ini terjadi di semua era pemerintahan sejak era orde lama, era orde baru, bahkan terjadi juga pada era reformasi ini.

Pada hakikatnya, untuk mencapai salah satu tujuan bernegara yaitu menunjukkan kesejahteraan umum, perlu adanya hubungan harmonis dari berbagai elemen. Termasuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan terjalinnya hubungan yang harmonis, diharapkan terjalin kinerja yang sinergis sehingga meningkatkan kualitas pelayanan negara terhadap rakyat. Pembahasan mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah memang selalu menjadi polemic di berbagai negara, tidak hanya di negara berkembang seperti Indonesia, bahkan di negara yang maju seperti Amerika Serikat juga mengalami permasalahan ini. Philip G. Joyce dan Scott Pattinson (2010) menyebutkan bahwa pada tahun 2010 Amerika Serikat menghadapi permasalahan tentang

penganggaran negara yakni distribusi sumber daya yang harus dialokasikan dengan baik oleh pemerintah federal kepada pemerintah local.

Pembahasan tentang hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah selalu berkaitan dengan cara-cara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pembagian wewenang dan kekuasaan. Ada 2 cara yang paling umum untuk menggambarkan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pertama disebut “sentralisasi”, dimana segala urusan, tugas, fungsi dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan dipegang oleh pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. Yang kedua adalah “desentralisasi yang merupakan kebalikan dari sentralisasi yaitu pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Pemerintahan yang bersifat desentralisasi memiliki berbagai manfaat, baik dari segi ekonomi, social budaya, serta politik dan keamanan. Manfaat dari segi ekonomi adalah pemerintahan daerah akan lebih mudah dalam mengelola sumber daya alam yang dimiliki. Dari segi social budaya, desentralisasi akan memperkuat ikatan social budaya pada suatu daerah. Karena dengan diterapkannya system desentralisasi ini pemerintahan daerah akan dengan mudah untuk mengembangkan kebudayaan yang dimiliki oleh daerah tersebut. Dan dari segi politik keamanan, manfaat dari desentralisasi adalah banyak keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah lebih aktif dalam mengelola daerahnya. Renate Minas, Sharon Whright, dan Rik van Berkel mengungkapkan bahwa desentralisasi dapat mengakibatkan diferensiasi peningkatan hak, ketersediaan layanan dan kualitas layanan tetapi juga peningkatan fragmentasi dan ketidakpastian, yang mungkin memerlukan negosiasi yang kompleks antara pihak-pihak yang terlibat, dengan demikian desentralisasi dapat mengakibatkan variasi di berbagai tingkat territorial.

Dasar hokum hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VI yang terdiri dari Pasal 18, 18A dan 18B. Peraturan dalam pasal-pasal dalam undang-undang tersebut merupakan satu kesatuan pengaturan yang meliputi susunan pemerintahan, pengakuan atas keanekaragaman keistimewaan suatu daerah, dan kerangka system otonomi.

Setiap daerah provinsi, kabupaten dan kota merupakan pemerintah daerah yang diberi wewenang mengatur urusan pemerintahan yang berdasarkan pada azas otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

Pada era saat ini, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah diatur lebih detail dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Hal ini tidak lepas dari tujuan bernegara yang diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu untuk mempercepat kemajuan kesejahteraan umum.

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat diartikan juga sebagai hubungan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai implementasi asas desentralisasi dalam pemerintahan Indonesia. Dengan menganut system pemerintahan desentralisasi, diharapkan semua pihak yang terlibat dapat bersinergi untuk mewujudkan tujuan bernegara. Secara garis besar hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Pusat mengatur mengenai hubungan antara pemerintah Pusat dan pemerintah daerah yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat. Tetapi peraturan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut haruslah memperhatikan beberapa aspek jangan sampai mematikan aspirasi daerah.
2. Pemerintah pusat merupakan penanggungjawab akhir dari penyelenggaraan urusan pemerintahan. Walaupun beberapa urusan pemerintahan telah diserahkan kepada pemerintah daerah namun pertanggungjawaban akhir tetap diserahkan kepada pemerintah pusat karena dampak akhir dari penyelenggaraan urusan-urusan tersebut menjadi tanggungjawab negara.
3. Peran pemerintah pusat dalam otonomi daerah lebih bersifat menentukan kebijakan makro, kegiatan supervise, pengawasan, evaluasi, control dan pemberdayaan hingga kebijakan otonomi daerah lebih kepada implementasi pelaksanaan kebijakan otonomi tersebut. Dalam pelaksanaan kebijakan otonomi, pemerintah daerah berwenang menentukan kebijakan daerah. Kebijakan yang bisa ditentukan pemerintah daerah terbatas pada otonomi

yang diwenangkan kepada daerah dan harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Model-model hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah:

1. Model hubungan pemerintah pusat terhadap daerah menurut Dennis Kavanagh adalah sebagai berikut:
 - a. *Agency Model* : pemerintah daerah hanya dianggap sebagai pihak pelaksana
 - b. *Partnership Model* : pemerintah daerah lebih dianggap sebagai *partner* sehingga memiliki kebebasan untuk membuat kebijakan sendiri.
2. Sistem hubungan Pusat dan Daerah menurut Nimrod Raphaeli:
 - a. *Comprehensive Local Government System* : Pemerintah daerah mempunyai kekuasaan yang lebih besar. Pemerintah pusat memberikan banyak wewenang kepada pemerintah daerah.
 - b. *Partnership System* : Pemerintah pusat memberikan wewenang terhadap beberapa urusan kepada pemerintah daerah, sedangkan wewenang lain tetap dipegang oleh pemerintah pusat.
 - c. *Dual System* : kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah cenderung berimbang.
 - d. *Integrated Administrative System* : Pemerintah pusat mengatur secara langsung terhadap pemerintah daerah mengenai teknis pelayanan teknis melalui perwakilannya yang berada di tingkat daerah.

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah meliputi beberapa ruang lingkup antara lain berkaitan dengan kewenangan, kelembagaan, keuangan, pelayanan public, pembangunan dan pengawasan. Namun kita akan berfokus pada hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah saja. Hubungan keuangan pemerintah Pusat dengan pemerintah Daerah atau bisa disebut juga perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah suatu bentuk hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini menjadi bahasan yang menarik yang sering muncul di permukaan, bahkan memiliki potensi memunculkan “kecemburuan” di daerah. Alasannya yaitu adanya daerah yang tidak puas dan merasa diperlakukan tidak adil dalam pembagian keuangan dari pusat ke daerah mereka. Lantas ada isu berkembang bahwa pemerintah pusat

hanya mendahulukan kepentingannya sendiri atau berpihak kepada beberapa daerah tertentu saja. Timbul anggapan bahwa kekayaan yang dimiliki daerah selama ini “dikuras” oleh pemerintah pusat. Masalah perimbangan keuangan ini merupakan salah satu tuntutan reformasi. Dan sebagai tindak lanjut pemerintah atas tuntutan tersebut, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang lantas direvisi melalui Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Aturan keuangan pusat dan daerah di satu sisi menunjang pembangunan nasional dan sisi lain untuk memberi perhatian lebih pada proses pembangunan di tingkat daerah yang dijalankan atas skema otonomi daerah. Berkaitan mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah tidak bisa lepas dari factor otonomi daerah.

Dalam implementasi kebijakan otonomi, daerah harus berfikir kreatif untuk memunculkan dan memaksimalkan sumber-sumber keuangan yang mumpuni untuk mengakomodasi penyelenggaraan otonomi di daerah tersebut. Kemampuan keuangan pemerintah daerah akan menentukan kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi otonomi daerah seperti meningkatkan fungsi pelayanan umum kepada masyarakat, melaksanakan fungsi pembangunan infrastruktur maupun non infrastruktur, dan fungsi melindungi dan mengayomi masyarakat. Apanila kemampuan keuangan daerah terbilang minim maka akan berpengaruh negative terhadap daerah tersebut. Dampak negative tersebut antara lain menurunnya kualitas pelayanan kepada masyarakat yang bukan tidak mungkin menyebabkan pemerintah pusat untuk campur tangan bahkan ekstrimnya dapat menyebabkan dialihkannya sebagian fungsi-fungsi pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Hal ini tentu bertolak belakang dengan kebijakan otonomi yang dicita-citakan bersama.

Kapasitas keuangan suatu daerah dipengaruhi oleh beberapa sector seperti pajak dan sumber daya alam serta sumber-sumber pendapatan lain yang dimiliki daerah tersebut. Tingginya penerimaan pajak ditentukan beberapa factor seperti inflasi, tingkat kepadatan penduduk dan perkembangan ekonomi yang kemudian akan memiliki korelasi dengan tinggi rendahnya pelayanan secara kuantitatif maupun kualitatif. Selain itu, sumber-sumber pendapatan potensial yang dimiliki

oleh suatu daerah akan menentukan tingkat kapasitas keuangan daerah tersebut. Masing-masing daerah memiliki potensi pendapatan yang berbeda-beda, hal ini dikarenakan berbagai perbedaan seperti kondisi perekonomian daerah tersebut, sumber daya alam yang dimiliki, letak geografis dan letak wilayah, dan tingkat kepadatan penduduk.

Dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa pendapatan daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi terdiri dari Pendapatan Daerah dan Pembiayaan, Pendapatan Daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD); Dana Perimbangan; dan lain-lain Pendapatan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan asli daerah (PAD) bagi Pemerintah Daerah sangatlah penting karena PAD menunjukkan kemampuan daerah dalam menggali sumber keuangannya sendiri yang kemudian menjadi sebuah ukuran kinerja bagi Pemerintah Daerah dalam proses pengembangan ekonomi daerah. Pengertian pendapatan asli daerah menurut Ketentuan Umum UU RI No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut : “Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Berdasarkan pengertian diatas, PAD dipungut/diperoleh berdasarkan pada ketentuan perundang-undangan. Pasal 6 UU RI No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mengungkapkan bahwa:

Pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:

1. Hasil pajak daerah;
2. Hasil retribusi daerah;
3. Hasil mpengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
4. Lain-lain PAD yang sah.

Dana Perimbangan

Menurut pasal 1 UU RI No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah “Dana Perimbangan adalah dana

yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi”. Berdasarkan pasal 10 Undang-Undang tersebut, dana perimbangan terdiri atas:

1. Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Selanjutnya dana bagi hasil (DBH) ini dibagi menjadi dua, yaitu DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam.

2. Dana Alokasi Umum

Pasal 1 UU RI No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa : “Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi”.

3. Dana Alokasi Khusus

Pasal 1 UU RI No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa : “Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional”. Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Pusat mengalokasikan Dana Alokasi.

Khusus dari APBN kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk:

- a. Mendanai kegiatan khusus yang ditentukan Pemerintah atas dasar prioritas nasional,
- b. Mendanai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu. Daerah penerima Dana Alokasi Khusus wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10% dari alokasi DAK yang dianggarkan dalam APBD.

Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Menurut Pasal 164 UU RI No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan “Seluruh pendapatan daerah selain PAD dan dana perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan Pemerintah”. Hibah merupakan bantuan berupa uang, barang dan/atau jasa yang berasal dari Pemerintah, masyarakat dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri. Dana darurat merupakan bantuan pemerintah dari APBN kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan peristiwa tertentu yang tidak dapat ditanggulangi daerah dengan menggunakan sumber APBD. Dana darurat diberikan kepada daerah yang mengalami bencana nasional atau kejadian luar biasa.

BAB IX

PROSES PENYUSUNAN DAN PENETAPAN APBD SERTA STRUKTUR APBD

Pengertian dan Fungsi Anggaran

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan sebuah rencana keuangan tahunan dari pemerintah daerah yang dilakukan pembahasan dan persetujuan Bersama antara pihak pemerintahan daerah dengan pihak DPRD (legislative), dan dilakukan penetapan dalam sebuah peraturan daerah. APBD berperan sebagai instrument penting bagi pemerintahan daerah yang memiliki tujuan guna mewujudkan pelayanan dan peningkatan dalam bidang kesejahteraan masyarakat demi tercapainya tujuan dari bernegara. Menurut Undang-Undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, APBD memiliki fungsi sebagai berikut ini:

1. Fungsi Otorisasi

Fungsi otorisasi dapat didefinisikan bahwa anggaran merupakan dasar alam pelaksanaan pendapatan serta belanja pada tahun yang bersangkutan.

2. Fungsi Perencanaan

Fungsi perencanaan dapat didefinisikan bahwa anggaran merupakan pedoman bagi SKPD dalam melaksanakan perencanaan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

3. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan dapat didefinisikan bahwa anggaran merupakan pedoman dalam melakukan penilaian sejauh mana kegiatan penyelenggaraan pemerintah negara telah memiliki kesesuaian dengan ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah.

4. Fungsi Alokasi

Fungsi alokasi dapat didefinisikan bahwa anggaran harus dapat diarahkan dalam rangka mengurangi pengangguran serta pemborosan sumber daya, juga dapat meningkatkan efisiensi serta efektifitas dari perekonomian.

5. Fungsi Distribusi

Fungsi distribusi dapat didefinisikan bahwa kebijakan anggaran harus mampu memperhatikan rasa keadilan serta kepatutan.

6. Fungsi Stabilisasi

Fungsi stabilisasi dapat didefinisikan bahwa anggaran pemerintahan berperan sebagai alat yang digunakan dalam memelihara serta mengupayakan keseimbangan fundamental dari perekonomian.

Sony Yuwono dkk (2005) berpendapat bahwa anggaran dalam hal ini APBD termasuk di dalamnya berperan sebagai sebuah instrument penting dalam proses SKPD. Anggaran dalam memenuhi perannya tersebut di atas memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi Perencanaan

Anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan, mengharuskan SKPD untuk melakukan perencanaan masa depan, setidaknya pada aspek keuangan. SKPD melatih diri untuk terbiasa melakukan simulasi serta Analisa atas aspek keuangan. Pimpinan SKPD kemudian akan terbiasa dalam sebuah pola piker guna mengembangkan arah, meramalkan kesulitan, serta menyusun kebijakan masa depan pada aspek keuangan organisasi. Di sini anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan jangka pendek dan merupakan komitmen Pimpinan SKPD dalam melaksanakan program atau bagian dari program dalam jangka pendek (RKA). Pada saat penyusunan anggaran pimpinan SKPD juga mempertimbangkan pengaruh lingkungan luar dan kondisi organisasi.

2. Fungsi Koordinasi dan Komunikasi

Anggaran memiliki fungsi sebagai sarana koordinasi serta komunikasi. Anggaran secara formal mengomunikasikan rencana organisasi kepada setiap pegawai serta tindakan atas berbagai unit dalam organisasi agar dapat bekerja secara Bersama dan serentak ke arah pencapaian tujuan. Koordinasi menjadi penting, mengingat bahwa setiap individu di dalam organisasi mungkin mempunyai kepentingan dan persepsi yang berbeda terhadap tujuan organisasi. Di situlah peran komunikasi dibutuhkan baik dalam mengomunikasikan berbagai langkah kepada bawahan dalam satu unit maupun dalam melakukan koordinasi dengan berbagai unit yang terpisah. Di sini para pimpinan SKPD akan dapat melihat kebutuhan bidang lain dan termotivasi untuk

mengutamakan tujuan organisasi daripada tujuan pribadi atau kelompok. Komunikasi meliputi penyampaian informasi yang berhubungan dengan tujuan, strategi, kebijakan, rencana, pelaksanaan, atau penyimpangan yang mungkin timbul.

3. Fungsi Motivasi

Anggaran berfungsi sebagai alat untuk memotivasi para pegawai dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Memotivasi para pelaksana dapat didorong dengan pemberian insentif dalam bentuk uang, penghargaan, dan sebagainya kepada mereka yang mencapai prestasi. Anggaran yang penyusunannya mengikutsertakan peran serta para pelaksana dapat digunakan untuk memotivasi dalam melaksanakan rencana dan mencapai tujuan dan sekaligus untuk mengukur kinerja mereka. Di sinilah pentingnya suatu system penganggaran terhubung ke system pengukuran kinerja dan system insentif yang *fair* (terbuka), yang pada akhirnya menjadi satu bangunan dalam system pengendalian SKPD.

4. Fungsi Pengendalian dan Evaluasi

Anggaran dapat berfungsi sebagai alat pengendalian kegiatan karena anggaran yang sudah disetujui merupakan komitmen dari para jajaran SKPD yang ikut berperan serta di dalam penyusunan anggaran tersebut. Pada dasarnya pengendalian merupakan upaya yang kontinyu untuk memastikan laju organisasi selalu dalam track-nya. Cara sederhana yang bisa dilakukan yakni dengan membandingkan secara kontinyu antara rencana dengan pelaksanaan sehingga dapat ditentukan penyimpangan yang timbul (baik pada *input*, *output*, *outcome*, *impact*, dan *benefit*). Penyimpangan tersebut digunakan sebagai dasar evaluasi atau penilaian prestasi dan umpan balik untuk perbaikan masa yang akan datang.

5. Fungsi Pembelajaran

Anggaran juga berfungsi sebagai alat untuk mendidik para Pimpinan SKPD mengenali bagaimana bekerja secara rinci pada pusat pertanggungjawaban yang dipimpinnya sekaligus menghubungkan dengan pusat pertanggungjawaban lain di dalam organisasi yang bersangkutan. Dengan demikian, anggaran bermanfaat untuk latihan kepemimpinan bagi para

Pimpinan SKPD atau calon Pimpinan SKPD agar di masa depan mampu menduduki jabatan yang lebih tinggi. Peran pembelajaran dari aspek anggaran juga agar para Pimpinan SKPD berdisiplin dalam memonitor kemajuan tujuan dan capaian-capaian tiap mata anggaran dengan membandingkannya antara target dan realisasi. Di sector bisnis paket anggaran yang lengkap kerap dianggap dengan sebutan anggaran induk. Di perusahaan milik pemerintah, dokumen anggaran biasanya ditemukan dalam Rencana Kegiatan dan Anggaran Perusahaan (RKAP). Ukuran dan sifat anggaran bervariasi tergantung kepada karakteristik tiap-tiap departemen atau divisi dan dituangkan dalam satuan keuangan yang realistis. Anggaran induk (*master budget*) adalah suatu jaringan kerja yang berisi berbagai macam anggaran terpisah, namun saling berhubungan dan saling bergantung satu sama lain.

Menurut Mardiasmo (2002) Anggaran sector public mempunyai beberapa fungsi utama yaitu sebagai berikut:

1. Anggaran merupakan Alat Perencanaan (*Planning Tool*)

Anggaran merupakan alat perencanaan SKPD untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sector public dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut.

2. Anggaran merupakan Alat Pengendalian (*Control Tool*).

Merupakan alat pengendalian anggaran memebrikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada public. Tanpa anggaran pemerintah tidak dapat mengendalikan pemborosan pengeluaran. Anggaran sector public dapat digunakan untuk mengendaliakn eksekutif.

3. Anggaran merupakan Alat Kebijakan Fiskal

Anggaran merupakan alat kebijakan fiscal pemerintah yang digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui Anggaran public tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiscal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi dan mengkoordinasi kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.

4. Anggaran merupakan Alat Politik

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sector public anggaran merupakan dokumen politik yaitu bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislative atas penggunaan dana public untuk kepentingan tertentu. Anggaran bukan sekedar masalah teknis akan tetapi lebih merupakan alat politik. Oleh karena pembuatan anggaran memerlukan *Political skill, coalition building*, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang prinsip SKPD keuangan public oleh para manajer public.

5. Anggaran merupakan Alat Komunikasi dan Koordinasi

Setiap unit kerja pemerintahan terlibat dalam proses penyusunan anggaran. APBD merupakan alat koordinasi antar bagian pemerintahan. APBD yang disusun dengan baik akan ammpu mendeteksi terjadinya inkonsisten suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Disamping itu juga anggaran public berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif.

6. Anggaran merupakan Alat Penilaian Kinerja

Anggaran merupakan wujud komitmen dari eksekutif kepada legislative. Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja Pimpinan SKPD public dinilai berdasarkan berapa yang berhasil ia capai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan.

7. Anggaran merupakan Alat Motivasi

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi Pimpinan SKPD dan stafnya agar dapat bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.

APBD tidak boleh diabaikan oleh cabinet, birokrat dan DPR/DPRD. Masyarakat, LSM, Perguruan Tinggi, dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran sector public. Kelompok masyarakat yang terorganisir akan mencoba mempengaruhi anggaran pemerintah untuk

kepentingan mereka. Kelompok lain dari masyarakat yang kurang terorganisir akan mempercayakan aspirasinya melalui proses yang ada.

Pendekatan dalam Penyusunan Anggaran

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamandatkan beberapa perubahan-perubahan dasar diantaranya menyangkut metode dalam penganggaran dengan menggunakan tiga pendekatan sebagai berikut:

1. Pendekatan Penganggaran Terpadu

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

2. Pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja

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

Dengan demikian dalam anggaran berbasis kinerja, tujuan dan indikator kinerja dari suatu program/kegiatan harus ditentukan dengan jelas dan terukur untuk mendukung perbaikan efisiensi dan efektifitas dalam pemanfaatan sumber daya

dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka menengah.

3. Pendekatan Penganggaran dengan Perspektif Jangka Menengah

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

Dengan 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, SKPD 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 legislative, pelaksanaannya menjadi tanggung jawab satuan kerja (satker) yang mengelola anggaran dan eksekutif secara keseluruhan.

Proses Penyusunan APBD

Era otonomi daerah di Indonesia dimulai sejak 1999. Sejak saat itu pemerintah daerah dapat lebih leluasa dalam menyusun APBD. Sejak otonomi daerah, pemerintah daerah telah mengalami dua periode penting dalam pengelolaan keuangan daerah. Periode tersebut ditandai dengan peraturan:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 dan Kemendagri Nomor 29 tahun 2002 (sebelum keluarnya tiga paket undang-undang pengelolaan keuangan negara)
2. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 dan Permendagri 13 tahun 2006.

Pada tahun 2014, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014. Tentunya hal ini akan membawa dampak pada struktur APBD. Tetapi sampai saat ini, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 masih belum ada Peraturan Pemerintah dan Permendagri-nya. Sehingga sampai saat ini, pemerintah daerah masih berpedoman pada Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Ada beberapa poin penting yang ada dalam Permendagri 13 tahun 2006 antara lain:

1. Kekuasaan Pengelolaan Keuangan daerah

Dalam Permendagri 13 tahun 2006 diatur tentang pelaksanaan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Ada beberapa pihak dalam pengelolaan keuangan daerah, antara lain:

- a. Kepala Daerah selaku Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah
- b. Sekretaris Daerah (Sekda) selaku Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah.
- c. Kepala SKPD selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD)
- d. Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/pengguna barang.

2. Struktur APBD

Dalam Permendagri 13 tahun 2006 diatur tentang klasifikasi belanja pemerintah daerah. Klasifikasi belanja menurut urusan, organisasi, program, kegiatan kelompok, jenis, obyek, dan rincian obyek belanja.

Selain itu diatur juga pemisahan kebutuhan belanja antara pegawai pemerintah daerah dengan pelayanan public. Pemisahan tersebut tercermin dalam program dan kegiatan. Belanja juga dikelompokkan menjadi belanja tidak langsung dan belanja langsung. Hal ini akan mendorong terwujudnya efisiensi mulai dari proses penganggaran.

3. Penyusunan Rancangan APBD

Dalam Permendagri 13, tahapan dalam penyusunan APBD telah diatur secara rinci dan ketat. Sebelumnya pada Kepmendagri 29 tahun 2002 belum demikian. Mungkin hal inilah yang menyebabkan banyak pemerintah daerah yang terlambat dalam penetapan APBN. Tetapi dengan adanya Permendagri 13 tahun, jadwal penyusunan dan penetapan APBD relative lebih tertib.

Persetujuan DPRD atas APBD paling lambat 1 bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Kebijakan Umum Anggaran (KUA) disusun oleh Kepala Daerah berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang diformulasikan melalui Musrenbang dan hasil evaluasi kinerja yang mengacu pada RPJMD. Formulasi juga harus mengacu pada pedoman penyusunan APBD yang diterbitkan oleh Kemendagri setiap tahun. Selain itu Kepala Daerah juga menerbitkan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). KUA dan PPAS dijadikan sebagai pedoman penyusunan RKA-SKPD.

4. Dokumen Perencanaan dan Penganggaran

Dalam tahap perencanaan dan penganggaran, Pemerintah Daerah beserta SKPD mengacu pada dokumen RPJMD, RPJMD/Renstra SKPD, RKPD/Renja SKPD. KUA dan PPAS.

Adapun dokumen penganggaran yang dihasilkan antara lain: RKA-SKPD dan RAPBD. RAPBD yang telah disetujui oleh DPRD kemudian dievaluasi untuk ditetapkan menjadi Perda APBD. Kemudian Kepala Daerah menyusun Perkada penjabaran APBD.

Proses penyusunan Rancangan APBD pada dasarnya meliputi langkah-langkah sebagai berikut:

1. Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Dalam perencanaan anggaran, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun rencana strategis (Renstra-SKPD) yang merupakan dokumen perencanaan lima tahunan. Renstra memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang bersifat indikatif sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD.

Penyusunan Renstra SKPD harus berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang merupakan dokumen

perencanaan lima tahunan di tingkat pemerintah daerah. RPJMD memuat arah kebijakan keuangan daerah, kebijakan umum, strategi pembangunan daerah, program SKPD, program lintas SKPD, dan program kewilayahan.

Pemerintah daerah juga menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari RPJMD. RKPD merupakan dokumen perencanaan tahunan dan seharusnya mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) pusat. RKPD menggunakan bahan dari Renja SKPD untuk jangka waktu satu tahun. RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja yang *measurable* dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan secara langsung oleh pemerintah daerah maupun yang swakelola (perlu adanya partisipasi masyarakat).

Renja SKPD merupakan penjabaran dari Renstra SKPD. Dalam menyusun Renja, SKPD harus memperhatikan evaluasi pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan tahun-tahun sebelumnya terutama yang ada dalam jangka waktu lima tahun sebagaimana yang ada dalam Renstra SKPD.

Tujuan dari penyusunan RKPD terutama untuk menjamin keterkaitan dan keselarasan antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan keuangan daerah. Penyusunan RKPD paling lambat pada akhir bulan Mei tahun anggaran sebelumnya. RKPD merupakan dokumen di tingkat pemerintah daerah sehingga ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah (Perkada).

2. Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS).

Berdasarkan Permendagri tentang pedoman penyusunan APBD, Kepala Daerah menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS. Peraturan Menteri Dalam negeri tersebut ditetapkan setiap tahun. Ada beberapa poin penting dalam pedoman penyusunan APBD antara lain:

- a. Pokok-pokok kebijakan memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah dengan pemerintah daerah.
- b. Prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berkenaan.
- c. Teknis Penyusunan APBD
- d. Hal-hal khusus lainnya.

Dalam menyusun Rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), kepala daerah dibantu oleh TAPD yang dipimpin oleh sekretaris daerah. Kemudian sekretaris daerah selaku ketua TAPD menyerahkan rancangan KUA dan rancangan PPAS kepada kepala daerah paling lambat minggu pertama bulan Juni.

KUA memuat kondisi ekonomi makro, asumsi penyusunan APBD, kebijakan pendapatan dan belanja daerah, kebijakan pembiayaan serta strategi untuk mencapainya. Sedangkan PPAS disusun dengan beberapa tahapan, antara lain:

- a. Menentukan skala prioritas pembangunan daerah.
- b. Menentukan prioritas program untuk masing-masing urusan.
- c. Menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program dan kegiatan.

Rancangan KUA dan PPAS kemudian disampaikan oleh kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) paling lambat pertengahan bulan Juni.

3. Pembahasan KUA dan PPAS oleh Pemda dengan DPRD

Rancangan KUA dan rancangan PPAS yang diserahkan oleh kepala daerah kepada DPRD kemudian dibahas Bersama. Pembahasan berupa pembicaraan pendahuluan RAPBD. Pembahasan dilakukan oleh TAPD Bersama panitia anggaran DPRD. Rancangan KUA dan rancangan PPAS yang telah dibahas oleh TAPD dan panitia anggaran, kemudian disepakati menjadi KUA dan PPAS. Penetapan dilakukan paling lambat akhir bulan juli tahun anggaran sebelumnya.

4. Penyusunan Surat Edaran Kepala Daerah tentang Pedoman Penyusunan RKA SKPD.

Setelah KUA dan PPAS disepakati, TAPD menyiapkan rancangan Surat Edaran peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD. Pedoman tersebut sebagai acuan bagi SKPD dalam menyusun RKA-SKPD. Surat Edaran tersebut mencakup:

- a. Prioritas pembangunan daerah dan program/kegiatan yang terkait.
- b. Alokasi plafon anggaran sementara untuk setiap program/kegiatan SKPD

- c. Batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD
- d. Dokumen sebagai lampiran surat edaran meliputi KUA, PPAS, analisis standar belanja dan standar satuan harga.

Surat Edaran tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD tersebut ditetapkan paling lambat awal bulan agustus.

5. Penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA SKPD dan RKA PPKD)

Setelah pedoman penyusunan RKA disampaikan kepada SKPD, kepala SKPD beserta jajarannya menyusun RKA-SKPD, kepala SKPD beserta jajarannya menyusun RKA-SKPD. Penyusunan RKA dengan menggunakan pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), penganggaran terpadu, dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja.

Dengan menggunakan pendekatan KPJM, penyusunan RKA-SKPD dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju. Prakiraan maju berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran berikutnya. Prakiraan maju merupakan implikasi kebutuhan dana untuk pelaksanaan program dan kegiatan tersebut pada tahun berikutnya.

Dengan menggunakan pendekatan penganggaran terpadu, penyusunan RKA-SKPD dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan SKPD. Sedangkan dengan pendekatan prestasi kerja, penyusunan RKA-SKPD dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan pendanaan dengan *output* dan *outcome*, sehingga diharapkan dari program dan kegiatan tersebut dapat ekonomis, efisien, dan efektif. Penyusunan anggaran dengan prestasi kerja dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indicator kinerja, analisis standar belanja, standar harga dan standar pelayanan minimal.

RKA-SKPD memuat rencana beberapa unsur penting dalam APBD, antara lain rencana pendapatan dan belanja untuk masing-masing program dan kegiatan menurut fungsi untuk tahun yang direncanakan, dirinci sampai dengan rincian obyek pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

Berdasarkan surat edaran kepala daerah, SKPKD menyusun RKA-SKPD dan RKA-PPKD. Nomenklatur SKPKD dalam beberapa pemerintah daerah

berbeda-beda. Ada yang berstatus sebagai Bagian Keuangan, Biro keuangan, maupun Dinas Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset Daerah. SKPKD menyusun dua macam RKA karena SKPKD melaksanakan fungsi sebagai SKPD dan sebagai PPKD.

RKA-PPKD berisi tentang:

- a. Pendapatan yang berasal dari dana transfer, dana otonomi khusus dan penyesuaian.
- b. Belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan social, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga;
- c. Penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan daerah.

6. Penyusunan Rancangan APBD

RKA-SKPD yang telah disusun oleh masing-masing SKPD kemudian disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) untuk dikompilasi bersama dengan RKA-PPKD. Kemudian RKA tersebut dibahas oleh TAPD yang dipimpin oleh sekretaris daerah. Pembahasan tersebut masing-masing dalam lingkup intern TAPD. Pembahasan oleh TAPD membahas beberapa poin penting antara lain:

- a. Kesuaian antara RKA yang disusun dengan KUA, PPAS, prakiraan maju pada RKA-SKPD pada tahun yang berjalan, dan dokumen perencanaan lainnya misalnya RPJMD, RKPD Renstra SKPD, dan Renja SKPD.
- b. Kesesuaian antara RKA dengan standar harga satuan. Standar harga satuan disusun oleh kepala daerah setiap tahun.
- c. Instrumen pengukuran kinerja yang meliputi Indikator Kinerja Utama (IKU), indicator kinerja, capaian kinerja, tujuan, sasaran, dan Standar Pelayanan Minimal (SPM).
- d. Pragnosis untuk tahun anggaran berikutnya.
- e. Penyelenggaraan program dan kegiatan antara Rencana Kerja dan Anggaran SKPD.

Dalam hal hasil pembahasan RKA-SKPD terdapat ketidaksesuaian, kepala SKPD melakukan penyempurnaan. RKA-SKPD yang telah disempurnakan oleh kepala SKPD disampaikan kepada PPKD sebagai bahan

penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

Berdasarkan hasil pembahasan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD dan PPKD, SKPKD menyusun rancangan peraturan daerah tentang APBD. Raperda APBD yang disusun disertai dokumen pendukung berupa RKA yang telah dibahas oleh TAPD. Dokumen pendukung yang lain berupa Nota Keuangan.

Bersamaan dengan penyusunan rancangan Perda APBD, disusun rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Rancangan peraturan kepala daerah tersebut dilengkapi dengan lampiran yang terdiri dari:

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

Proses Penetapan APBD

Penetapan APBD dilakukan dengan pelaksanaan proses sebagai berikut:

1. Penyampaian dan Pembahasan dilakukan dengan pelaksanaan proses sebagai berikut:
 - a. Raperda APBD yang diserahkan kepada DPRD oleh Kepala Daerah dilampiri dengan penjelasan dan dokumen pendukung untuk dibahas dalam rangka mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD pada minggu pertama bulan Oktober.
 - b. Dalam pembahasan tersebut hal yang dibahas dan diutamakan adalah pada kesesuaian antara Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara dengan program dan kegiatan yang diusulkan oleh Kepala Daerah dalam Raperda APBD yang telah disampaikan.
2. Persetujuan Rancangan Peraturan Daerah APBD, dengan tahapan sebagai berikut:
 - a. Jangka waktu atas pengambilan keputusan Bersama atas Raperda APBD antara DPRD dan kepala daerah dilakukan paling lambat satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Kemudian

kepala daerah menyusun rancangan peraturan kepala daerah yang tertuang didalamnya penjabaran atas APBD dengan berpedoman pada hasil persetujuan Bersama tersebut. Adapun lampiran dari penjabaran APBD tersebut antara lain:

- i. Ringkasan atas APBD
 - ii. Ringkasan atas APBD yang diklasifikasikan berdasarkan urusan pemerintah daerah dan organisasi.
 - iii. Rincian atas APBD yang diklasifikasikan berdasarkan urusan pemerintah, organisasi, program kegiatan, kelompok, jenis, objek pendapatan belanja dan pembiayaan.
 - iv. Rekapitulasi atas belanja berdasarkan urusan pemerintahan daerah serta fungsi sesuai kerangka dalam pengelolaan keuangan negara.
 - v. Daftar-daftar terkait lainnya.
- b. Dalam pembahasan ini, DPRD dapat ikut memberikan dan mengajukan usulan yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dimana atas perubahan Raperda APBD yang diusulkan tersebut diperbolehkan sepanjang tidak mengakibatkan peningkatan deficit anggaran.
 - c. Jika batas waktu atas pengambilan persetujuan telah habis dan masih belum didapatkan keputusan yang diambil oleh DPRD Bersama Kepala Daerah atas Raperda yang sudah diajukan, Kepala Daerah dapat menggunakan APBD tahun anggaran sebelumnya sebagai dasar pelaksanaan atas pengeluaran dengan nilai setinggi-tingginya dalam membiayai kebutuhan daerah setiap bulannya.
3. Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah APBD dan Peraturan Kepala Daerah Tentang Penjabaran APBD bertujuan untuk:
- a. Tercapainya keserasian antara penetapan kebijakan daerah dengan kebijakan nasional.
 - b. Tercapainya keserasian antara penetapan kepentingan public dan aparatur negara.
 - c. Tercapainya keserasian APBD dengan kepentingan umum dan peraturan terkait lainnya.

Adapun tahapannya adalah sebagai berikut:

a. APBD Propinsi

- i. Sebelum ditetapkan Rancangan Peraturan Gubernur yang berisi tentang penjabaran APBD harus disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri Bersama dengan Raperda APBD propinsi yang sudah disetujui Bersama dengan DPRD untuk direview dan dievaluasi terlebih dahulu paling lambat tiga hari kerja yang dilampiri dengan:
 - Persetujuan antara pemerintah provinsi Bersama dengan DPRD atas Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD;
 - Kebijakan umum APBD (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) yang telah disepakati kedua pihak di atas;
 - Risalah siding pembahasan kedua rancangan tersebut di atas;
 - Nota keuangan serta pidato gubernur atas penyampaian pengantarnya dalam siding DPRD
- ii. Hasil evaluasi tersebut disampaikan kembali kepada gubernur oleh Menteri Dalam Negeri dalam jangka waktu paling lambat lima belas hari sejak diterimanya Raperdub tersebut oleh Mendagri
- iii. Jika dalam jangka waktu lima belas hari sejak rancangan tersebut diterima Menteri Dalam Negeri tidak segera memberikan kembali hasil evaluasi, rancangan tersebut dianggap disetujui sepenuhnya tanpa ada perbaikan yang perlu ditambahkan sehingga gubernur dapat menetapkan Raperda APBD tersebut menjadi Perda APBD dan Raperdub tentang penjabaran APBD menjadi Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD.
- iv. Jika Menteri Dalam Negeri memberikan hasil evaluasi atas Raperda APBD dan Raperdub tentang Penjabaran APBD tersebut telah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur dapat menetapkan Raperda APBD tersebut menjadi Perda APBD dan Raperdub tentang penjabaran APBD menjadi peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD.
- v. Jika Menteri Dalam negeri memberikan hasil evaluasi Raperda APBD dan Raperdub tentang Penjabaran APBD tersebut bertentangan dengan

kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur didampingi oleh DPRD melakukan penyempurnaan yang disesuaikan dengan tambahan dari hasil evaluasi dengan jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.

- vi. Apabila hasil evaluasi yang sudah disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD untuk dituangkan dalam perda dan peraturan gubernur sehingga dalam Raperda APBD dan Rapergub tidak mencakup hasil evaluasi tersebut, Menteri Dalam Negeri dapat dengan serta merta membatalkan dan menolak Perda dan Peraturan Gubernur tersebut sehingga digunakan Pagu APBD tahun anggaran sebelumnya yang berlaku pada tahun anggaran yang bersangkutan.
 - vii. Jangka waktu penetapan Raperda APBD dan Rapergub tentang penjabaran APBD menjadi Perda APBD dan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD Selambat-lambatnya tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.
- b. APBD Kabupaten/Kota
- i. Sebelum ditetapkannya Rancangan Peraturan Bupati/Walikota yang berisi tentang penjabaran APBD harus disampaikan kepada Gubernur Bersama dengan Raperda APBD Kabupaten/Kota yang sudah disetujui Bersama dengan DPRD untuk direview dan dievaluasi terlebih dahulu paling lambat tiga hari kerja yang dilampiri dengan:
 - Persetujuan antara pemerintah kabupaten/kota Bersama dengan DPRD atas Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD;
 - Kebijakan Umum APBD (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) yang telah disepakati kedua pihak di atas;
 - Risalah sidang pembahasan kedua rancangan tersebut di atas;
 - Nota keuangan serta pidato bupati/walikota atas penyampaian pengantarnya dalam sidang DPRD
 - ii. Hasil evaluasi tersebut disampaikan kembali kepada bupati/walikota oleh gubernur dalam jangka waktu paling lambat lima belas hari sejak

diterimanya Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tersebut oleh gubernur.

- iii. Jika dalam jangka waktu lima belas hari sejak rancangan tersebut diterima gubernur tidak segera memberikan kembali hasil evaluasi, rancangan tersebut dianggap disetujui sepenuhnya tanpa ada perbaikan yang perlu ditambahkan sehingga bupati/walikota dapat menetapkan Raperda APBD tersebut menjadi Perda APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD menjadi Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD
- iv. Jika gubernur memberikan hasil evaluasi atas Raperda APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD tersebut telah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bupati/walikota dapat menetapkan Raperda APBD tersebut menjadi Perda APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD menjadi Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD
- v. Jika gubernur memberikan hasil evaluasi atas Raperda APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bupati/walikota didampingi oleh DPRD melakukan penyempurnaan yang disesuaikan dengan tambahan dari hasil evaluasi dengan jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.
- vi. Apabila hasil evaluasi yang sudah disampaikan oleh gubernur tidak ditindaklanjuti oleh bupati/walikota dan DPRD untuk dituangkan dalam perda dan peraturan bupati/walikota sehingga dalam Raperda APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tidak mencakup hasil evaluasi tersebut, gubernur dapat dengan serta merta membatalkan dan menolak Perda dan Peraturan bupati/walikota tersebut sehingga digunakan Pagu APBD tahun anggaran sebelumnya yang berlaku pada tahun anggaran yang bersangkutan.

Jangka waktu penetapan Raperda APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD menjadi Perda APBD dan Peraturan bupati/walikota tentang Penjabaran APBD selambat-lambatnya tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.

Asas Umum Dan Prinsip Disiplin Anggaran

1. Asas Umum Anggaran

Dalam proses penyusunan dan pelaksanaan APBD sebaiknya dilaksanakan dengan focus pada upaya dalam mendukung pelaksanaan program dan kegiatan yang menjadi prioritas daerah yang bersangkutan dengan tetap memperhatikan asas umum APBD yang antara lain:

- a. Penyusunan APBD disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan yang bisa didapatkan daerah masing-masing.
- b. APBD disusun dengan berdasarkan pedoman yang terdapat pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai pelaksanaan perwujudan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan berbangsa dan bernegara.
- c. APBD disusun dengan menuangkan fungsi-fungsi seperti:
 - i. Fungsi otorisasi
 - ii. Fungsi perencanaan
 - iii. Fungsi pengawasan
 - iv. Fungsi alokasi
 - v. Fungsi distribusi
 - vi. Fungsi stabilisasi
- d. Diperlukan penetapan peraturan daerah atas APBD, Perubahan atas APBD, dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan atas APBD setiap tahunnya
- e. APBD harus dapat menganggarkan atas semua penerimaan dan pengeluaran baik dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa oleh daerah
- f. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara nasional dan mampu dicapai oleh daerah untuk setiap sumber pendapatan yang terdapat dalam daerah.

- g. Dalam APBD tertuang nilai seluruh pendapatan daerah, belanja daerah, pembiayaan daerah yang dianggarkan secara bruto
 - h. Pendapatan daerah yang tertuang dalam penganggaran dalam APBD harus memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai pedoman pencantumannya
 - i. Dalam proses penyusunan dan penetapan APBD, pemerintah menganggarkan pengeluaran dengan didukung adanya kepastian atas tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup menutupi pengeluaran tersebut
 - j. Dalam menganggarkan pengeluaran dalam APBD diperlukan dasar hukum yang mendukung sebagai landasan atas dituangnya alokasi anggaran tersebut.
 - k. Tahun anggaran APBD melingkupi masa satu tahun anggaran yang dimulai pada tanggal 1 Januari sampai berakhir dengan tanggal 31 Desember
2. Aspek perencanaan diatur dan diarahkan sehingga seluruh proses penyusunan dan penetapan APBD dapat dilaksanakan semaksimal mungkin agar dapat menunjukkan dan memberikan hasil berupa gambaran latar belakang guna pengambilan keputusan dalam penetapan kebijakan umum anggaran, skala prioritas, dan penetapan alokasi serta distribusi sumber daya negara dengan melibatkan partisipasi dari masyarakat. Adapun prinsip-prinsip anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah adalah sebagai berikut:
- a. Pendapatan yang direncanakan dalam penganggaran merupakan hasil perhitungan perkiraan yang sudah diukur dengan menggunakan pengyukuran rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang direncanakan dalam penganggaran merupakan batas perhitungan tertinggi dari pengeluaran belanja
 - b. Dalam menganggarkan pengeluaran diperlukan dukungan berupa adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup sehingga tidak dibenarkan jika terdapat kegiatan yang dilaksanakan tanpa tersedianya atau tercukupinya jumlah kredit anggaran atas kegiatan tersebut dalam APBD/Perubahan APBD

Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dituangkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening Kas Umum Daerah

Struktur Format APBD

Salah satu bagian terpenting dari reformasi di bidang pengelolaan keuangan daerah yaitu reformasi di bidang penganggaran yang nanti akan berimplikasi pada struktur APBD. Setelah di tetapkannya PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan Keuangan daerah, pada awal bergulirnya era otonomi daerah telah menandai adanya reformasi di dalam struktur serta karakteristik APBD, yang antara lain sebagai berikut:

- a. Adanya konsep yang membedakan serta memberi gap antara penerimaan dan pendapatan, demikian juga antar pengeluaran dan belanja. Implikasinya adalah bahwa tidak semua penerimaan adalah pendapatan dan tidak semua pengeluaran adalah belanja, sebagai contohnya adalah penerimaan pinjaman tidak diperlakukan sebagai pendapatan melainkan sebagai penerimaan pembiayaan. Demikian sebaliknya, pembayaran pinjaman bukan sebagai belanja melainkan pengeluaran pembiayaan
- b. Anggaran belanja tidak lagi dibagi menjadi belanja rutin dan pembangunan, melainkan sudah ada sebuah penyatuan anggaran belanja dengan berorientasi pada program dan kegiatan, sehingga setiap ada pengeluaran belanja yang sedapat mungkin dikaitkan dengan kinerja yang ingin dicapai secara terukur.
- c. Surplus/deficit dinyatakan secara eksplisit sebagai suatu selisih antara anggaran pendapat dan belanja
- d. Anggaran pembiayaan dimunculkan sebagai suatu rencana pemerintah untuk menutup deficit atau mengalokasikan adanya surplus.

Di dalam perkembangan berikutnya, PP 105/2000 diganti dengan PP 58/2005 guna menyesuaikan dengan paket undang-undang di bidang keuangan negara yaitu (UU 17/2003, UU 1/2004 dan UU 15/2004). Namun demikian, struktur atas APBD tidak ada perubahan lagi. Penjelasan pada bagian berikutnya mengacu pada PP 58/2005 dan peraturan yang menjabarkannya yaitu Permendagri

13/2006 dan Permendagri 59/2007. Berdasarkan pasal 20, PP 58/2005, struktur APBD adalah satu kesatuan yang terdiri dari:

- a. Pendapatan daerah;
- b. Belanja daerah;
- c. Pembiayaan daerah.

Struktur APBD kemudian dapat diklasifikasikan berdasarkan urusan pemerintahan daerah serta organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan, antara lain, PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Berikut penjelasan lebih rinci mengenai struktur dari setiap elemen APBD yang terdiri dari anggaran pendapatan, anggaran belanja dan anggaran pembiayaan.

Struktur Pendapatan

Pendapatan daerah terdiri atas semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang dapat menambah ekuitas dana, dan adalah hak daerah pada satu tahun anggaran dan nantinya tidak perlu dibayar kembali oleh suatu daerah. Pendapatan daerah dirinci lagi berdasarkan urusan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek pendapatan. Klasifikasi pendapatan daerah berdasarkan kelompok terdiri dari: a. pendapatan asli daerah; b. dana perimbangan; dan c. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

1. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah bagian dari pendapatan daerah yang bersumber dari potensi daerah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah yang disesuaikan dengan peraturan perundang-perundangan. Kelompok pendapatan asli daerah dibagi berdasarkan jenis pendapatan yang terdiri atas: a. pajak daerah; b. retribusi daerah; c. hasil atas pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan d. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

a) Pajak Daerah

Jenis pajak daerah dan retribusi daerah dapat dirinci berdasarkan obyek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Berdasarkan atas PP 65/2001 tentang Pajak Daerah, pajak daerah dapat dibagi dalam pajak propinsi serta pajak kabupaten/kota dengan rincian sebagai berikut: Jenis-jenis pajak propinsi terdiri atas: a. Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air; b. Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air; c. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor; d. Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

Jenis-jenis pajak kabupaten/kota terdiri dari:

- a. Pajak hotel;
- b. Pajak restoran;
- c. Pajak hiburan;
- d. Pajak reklame;
- e. Pajak penerangan jalan;
- f. Pajak pengambilan bahan galian golongan c;
- g. Pajak parkir

b) Retribusi Daerah

Berdasarkan pada PP 66/2001 tentang Retribusi Daerah, retribusi daerah dibagi ke dalam tiga golongan yaitu:

- a. Retribusi Jasa Umum;
- b. Retribusi Jasa Usaha;
- c. Retribusi Perizinan Tertentu.

Jenis-jenis dari retribusi Jasa Umum dan Retribusi Perizinan Tertentu untuk daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan kewenangan masing-masing daerah sebagaimana telah diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jenis Retribusi Jasa Usaha untuk daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan jasa/pelayanan yang diberikan oleh masing-masing daerah. Rincian dari masing-masing jenis retribusi diatur dalam peraturan daerah yang bersangkutan.

c) Hasil dari Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Jenis hasil dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci berdasarkan obyek 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.

d) Lain-lain PAD yang Sah

Jenis dari 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 lagi berdasarkan obyek pendapatan yang mencakup:

- a. Hasil penjualan atas kekayaan daerah yang tidak dapat dipisahkan;
- b. Jasa giro;
- c. Pendapatan bunga;
- d. Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah;
- e. Penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah;
- f. Penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- g. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- h. Pendapatan denda pajak;
- i. Pendapatan denda retribusi;
- j. Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan;
- k. Pendapatan dari pengembalian;
- l. Fasilitas sosial dan fasilitas umum;
- m. Pendapatan dari penyelenggaraan Pendidikan dan pelatihan;
- n. Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

2. Pendapatan Dana Perimbangan

Pendapatan dana perimbangan adalah pendapatan transfer dari pemerintah pusat yang bersumber dari APBN. Kelompok pendapatan dana perimbangan

dibagi berdasarkan jenis pendapatan yang terdiri atas: a. dana bagi hasil; b. dana alokasi umum; dan c. dana alokasi khusus.

Jenis dana bagi hasil dirinci berdasarkan obyek pendapatan yang mencakup: a. bagi hasil pajak; dan b. bagi hasil bukan pajak.

Jenis dana alokasi umum hanya terdiri atas obyek pendapatan dana alokasi umum. Jenis dana alokasi khusus dirinci berdasarkan obyek pendapatan berdasarkan kegiatan yang ditetapkan Pemerintah.

3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Kelompok lain-lain pendapatan daerah yang sah dapat dibagi berdasarkan jenis pendapatan yang mencakup: a. hibah berasal dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan/Lembaga/organisasi swasta dalam negeri, kelompok masyarakat/perorangan, dan Lembaga luar negeri yang tidak mengikat; b. dana darurat dari pemerintah dalam rangka penanggulangan korban/kerusakan akibat bencana alam; c. dana bagi hasil pajak dari propinsi kepada kabupaten; d. dana penyesuaian yang ditetapkan oleh pemerintah; dan e. bantuan keuangan dari propinsi atau dari pemerintah daerah lainnya. Pendapatan hibah adalah penerimaan daerah yang berasal dari pemerintah.

Pendapatan hibah yaitu penerimaan daerah yang berasal dari pemerintah negara maupun asing, badan/Lembaga asing, badan/Lembaga internasional, pemerintah, badan/Lembaga dalam negeri atau perorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah maupun barang dan/atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang nantinya tidak perlu dibayar kembali.

Struktur Belanja Daerah

Belanja daerah terdiri dari semua pengeluaran atas rekening kas umum daerah yang dapat mengurangi ekuitas dana, dan merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran serta tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Pengklasifikasian atas belanja diatur sebagai berikut:

1. Belanja daerah dapat dirinci berdasarkan urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek belanja.

2. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka untuk mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan daerah yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan Bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah atau antar pemerintah daerah yang dapat ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.
3. Belanja penyelenggaraan suatu urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, Pendidikan, kesehatan, fasilitas social dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan system jaminan social.
4. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan melalui suatu prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
5. Klasifikasi belanja yang dibagi berdasarkan urusan pemerintahan terdiri dari belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan.
6. Belanja berdasarkan urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan Bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan yang diklasifikasikan berdasarkan urusan wajib dan urusan pilihan.
7. Belanja berdasarkan kelompok belanja terdiri atas:
 - a. Belanja tidak langsung; dan
 - b. Belanja langsung

Struktur Pembiayaan Daerah

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik terjadi pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan dimaksudkan untuk menutup deficit dan/atau untuk mengalokasikan surplus. Selisih antara suatu anggaran pendapatan daerah dengan anggaran belanja daerah mengakibatkan terjadinya sesuatu yang disebut dengan surplus atau deficit APBD.

Surplus APBD terjadi saat anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih besar dari anggaran belanja daerah. Dalam hal APBD diperkirakan surplus, nantinya diutamakan untuk pembayaran pokok utang, penyertaan modal (investasi) daerah, pemberian pinjaman kepada pemerintah pusat/pemerintah daerah lain dan/atau pendanaan belanja peningkatan jaminan social. Defisit anggaran terjadi saat anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih kecil dari anggaran belanja daerah tersebut. Dalam hal APBD diperkirakan deficit maka ditetapkan pembiayaan untuk menutup deficit tersebut yang diantaranya bisa bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya, pencairan atas dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman, penerimaan kembali pemberian pinjaman atau penerimaan atas piutang. Pembiayaan daerah dirinci berdasarkan urusan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek pembiayaan. Pembiayaan daerah yang dirinci berdasarkan kelompok terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

1. Penerimaan Pembiayaan

Penerimaan pembiayaan mencakup hal-hal sebagai berikut: 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 pemberian pinjaman; dan f. penerimaan piutang daerah.

2. Pengeluaran Pembiayaan

Pengeluaran pembiayaan mencakup: a. pembentukan dana cadangan; b. penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah; c. pembayaran pokok utang; dan d. pemberian pinjaman daerah.

Struktur Belanja Daerah dan Struktur Pembiayaan Daerah

1. Struktur Belanja Daerah

Belanja daerah merupakan kewajiban dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah yang meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana.

Pengaturan pengklasifikasian belanja daerah dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Belanja daerah dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, kegiatan, program, obyek, jenis, kelompok dan rincian obyek belanja.
- b. Belanja daerah digunakan untuk mendanai kegiatan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah (desentralisasi fiskal) yang dibagi menjadi 3 urusan, yaitu urusan wajib, urusan pilihan dan urusan tertentu.
- c. Belanja dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib diarahkan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat untuk memenuhi kewajiban melalui peningkatan pelayanan umum serta pengembangan system jaminan social.
- d. Pencapaian standar minimal
- e. Belanja berdasarkan kelompok belanja dibagi menjadi belanja langsung dan belanja tidak langsung.

1) Belanja Langsung

Belanja Langsung merupakan belanja yang terkait langsung dengan program dan kegiatan yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal.

a. Belanja Pegawai

Belanja yang diperuntukkan untuk pengeluaran honorarium/upah.

b. Belanja Barang dan Jasa

Belanja yang digunakan untuk pengadaan barang yang memiliki masa manfaat kurang dari 12 bulan dan/atau pemakaian jasa dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

c. Belanja Modal

Belanja yang digunakan untuk pembelian atau pengadaan atau pembangunan asset tetap berwujud yang memiliki masa manfaat lebih dari 12 bulan, seperti tanah, Gedung, peralatan dan mesin, irigasi dan jaringan, jalan, serta asset tetap lainnya.

Nilai asset tetap berwujud sesuai dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 adalah sebesar harga pembelian/pembangunan ditambah seluruh biaya/belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan asset tersebut sampai dengan siap digunakan. Belanja pegawai dan

belanja barang/jasa yang terkait langsung dengan pengadaan asset tersebut harus dimasukkan ke dalam belanja modal.

2) Belanja Tidak Langsung

Belanja yang tidak terkait secara langsung dengan program dan kegiatan yang dilaksanakan. Berikut akan diuraikan masing-masing jenis dari belanja tidak langsung.

a. Belanja Pegawai

Belanja pegawai yang masuk dalam kelompok belanja tidak langsung antara lain:

- Belanja kompensasi
- Uang representasi dan tunjangan pimpinan serta anggota DPRD
- Tambahan penghasilan kepada PNS dengan tetap memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan persetujuan DPRD.

b. Belanja Bunga

Belanja yang digunakan untuk membayar bunga utang berdasarkan perjanjian pinjaman, baik itu jangka pendek, menengah maupun jangka Panjang.

c. Belanja Subsidi

Pemberian bantuan biaya produksi kepada perusahaan/Lembaga tertentu yang menghasilkan produk atau jasa pelayanan umum masyarakat agar harga jual produk/jasa terjangkau oleh masyarakat. Penerima subsidi wajib mempertanggungjawabkan penggunaan dana subsidi kepada kepala daerah dalam rangka pelaksanaan akuntabilitas APBD.

d. Belanja Hibah

Belanja dalam rangka pemberian hibah kepada pemerintah/pemda lainnya dan kelompok masyarakat/perorangan yang peruntukannya telah ditetapkan secara spesifik. Hibah tersebut diberikan dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa.

e. Bantuan Sosial

Pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan yang diberikan

secara tidak terus menerus tiap tahun anggaran, serta harus selektif dalam peruntukannya. Bantuan social untuk parpol harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

f. Belanja Bantuan Bagi Hasil

Penganggaran dana bagi hasil kepada pemerintah desa dan/atau pemda lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

g. Belanja Bantuan Keuangan

Belanja dalam rangka pemberian bantuan keuangan kepada pemerintah desa dan/atau pemda lainnya dalam rangka peningkatan dan/atau pemerataan kemampuan keuangan yang dapat bersifat umum atau khusus.

h. Belanja Tidak Terduga

Belanja yang digunakan untuk mendanai kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang.

2. Struktur Pembiayaan Daerah

Pembiayaan merupakan penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali dalam tahun anggaran bersangkutan maupun tahun anggaran berikutnya yang ditujukan untuk menutup deficit dan/atau mengalokasi surplus. Surplus atau deficit anggaran terjadi karena adanya selisih antara pendapatan dan belanja daerah.

Dalam hal surplus, APBD diutamakan untuk:

- a. Pembayaran pokok utang;
- b. Penyertaan modal daerah;
- c. Pemberian pinjaman kepada pemerintah pusat/pemda lain; dan/atau
- d. Pendanaan belanja dalam rangka peningkatan jaminan social.

Dalam hal deficit, ditetapkan pembiayaan yang dapat bersumber dari:

- a. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya;
- b. Pencairan dana cadangan;
- c. Penerimaan pinjaman;
- d. Hasil penjualan ekkayaan daerah yang dipisahkan;
- e. Penerimaan kembali pemberian pinjaman; atau penerimaan piutang.

Pembiayaan daerah dirinci menurut enam jenis yaitu:

- a. Urusan pemerintahan daerah;
- b. Organisasi;
- c. Kelompok;
- d. Jenis;
- e. Obyek; dan
- f. Rincian obyek pembiayaan.

Berdasarkan kelompok, pembiayaan dibedakan menjadi dua jenis yaitu penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan yang akan diuraikan sebagai berikut:

a. Penerimaan Pembiayaan

Penerimaan pembiayaan terdiri dari:

1) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya (SILPA)

SILPA mencakup:

- Pelampauan penerimaan Pendapatan Asli Daerah;
- Pelampauan penerimaan dana perimbangan;
- Pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah;
- Pelampauan penerimaan pembiayaan;
- Kewajiban kepada pihak ketiga sd akhir tahun delum terselesaikan;
- Penghematan belanja; dan
- Sisa dana kegiatan lanjutan.

2) Pencairan Dana Cadangan

Pencairan dana cadangan dari rekening dana cadangan ke RKUD dalam tahun anggaran yang bersangkutan sesuai dengan jumlah yang ditetapkan di dalam peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan.

3) Hasil Penjualan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan

Digunakan untuk penganggaran hasil penjualan BUMD/perusahaan milik daerah dan asset pemda yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga

(KSO/Kerjasama Operasi), atau hasil divestasi penyertaan modal daerah.

4) Penerimaan Pinjaman Daerah

Penganggaran penerimaan pinjaman daerah, termasuk penerimaan atas penerbitan obligasi daerah yang akan direalisasikan pada tahun anggaran bersangkutan.

5) Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman

Penganggaran posisi penerimaan kembali pinjaman yang diberikan kepada pemerintah dan/atau pemda lainnya.

6) Penerimaan Piutang Daerah

Penerimaan yang bersumber dari pelunasan piutang pihak ketiga, berupa:

a. Penerimaan piutang daerah dari:

- Pendapatan daerah;
- Pemerintah;
- Pemerintah daerah lainnya;
- Lembaga keuangan bank;
- Lembaga keuangan non bank.

b. Penerimaan piutang lainnya.

b. Pengeluaran Pembiayaan

Pengeluaran pembiayaan terdiri dari:

1) Pembentukan Dana Cadangan

Bila pemerintah ingin mendanai kegiatan yang dananya tidak dapat sekaligus/sepenuhnya dibebankan dalam satu tahun anggaran, maka pemerintah dapat membentuk dana cadangan yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

2) Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah

Kekayaan pemerintah daerah dapat diinvestasikan dalam bentuk investasi jangka pendek maupun investasi jangka Panjang. Berikut kami sajikan jenis investasi pada pemerintah daerah dalam bentuk bagan dibawah ini.

BERIKUT DISAJIKAN PERBEDAAN TUJUAN DARI TIAP JENIS INVESTASI

Jenis Investasi	Tujuan
Investasi Jangka Panjang	Manajemen Kas
Investasi Jangka Panjang	
<ul style="list-style-type: none"> • Investasi Permanen 	Dimiliki secara berkelanjutan tanpa ada niat untuk diperjualbelikan dan tidak ditarik kembali.
<ul style="list-style-type: none"> • Investasi Nonpermanen 	Dimiliki secara tidak berkelanjutan dan ada niat untuk diperjualbelikan atau ditarik kembali.

3) Pembayaran Pokok Utang

Penganggaran yang ditujukan untuk membayar pokok utang sesuai dengan perjanjian pinjaman, baik itu pinjaman jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka Panjang.

4) Pemberian Pinjaman Daerah

Penganggaran pinjaman yang ditujukan kepada pemerintah dan/atau pemerintah daerah lainnya.

3. Pembiayaan Neto

Pembiayaan neto harus mampu menutup deficit anggaran yang merupakan selisih antara penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

4. Kebijakan Akuntansi Pembiayaan

a. Pengakuan

Meliputi Penerimaan pembiayaan diakui pada saat diterima pada Rekening Kas Umum Negara/Daerah dan pengeluaran pembiayaan diakui pada saat dikeluarkan dari Rekening Kas Umum Negara/Daerah.

b. Pengukuran

Pengukuran pembiayaan dengan mata uang rupiah berdasarkan nilai sekarang kas yang diterima atau yang akan diterima oleh nilai sekarang kas yang diterima atau yang akan diterima oleh nilai sekarang kas yang dikeluarkan atau yang akan dikeluarkan. Apabila saat transaksi

dilakukannya pembiayaan menggunakan mata uang asing, maka uang asing tersebut dikonversi ke mata uang rupiah berdasarkan nilai tukar (kurs dengan Bank Indonesia) pada tanggal transaksi pembayaran.

c. Penyajian Di Laporan Keuangan

Laporan Realisasi Anggaran menyajikan Penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan pemerintah daerah.

d. Pengungkapan

Dalam pengungkapan pada Catatan atas Laporan Keuangan terkait dengan pembiayaan, harus diungkapkan pula hal-hal sebagai berikut:

- 1) Penerimaan dan pengeluaran pembiayaan tahun berkenaan setelah tanggal berakhirnya tahun anggaran;
- 2) Penjelasan landasan hukum berkenaan dengan penerimaan/pemberian pinjaman, pembentukan/pencairan dana cadangan, penjualan asset daerah yang dipisahkan, penyertaan modal Pemerintah daerah;
- 3) Informasi lainnya yang dianggap perlu.

Struktur Anggaran PPKD

Pejabat Pengelola Keuangan daerah dan kepala Satuan kerja Perangkat Daerah akan melaksanakan Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah berdasarkan atas kewenangan masing-masing berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) terdapat kewenangan PPKD dan Kepala SKPD. Satuan kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) yang dipimpin oleh PPKD memiliki dua jenis DPA yaitu 1) DPA SKPKD selaku SKPD atau disebut DPA SKPD; dan 2) DPA PPKD selaku Bendahara Umum Daerah (BUD). Berdasarkan Permendagri No. 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah direvisi beberapa kali, struktur anggaran PPKD sebagaimana tertuang di dalam DPA-PPKD terdiri dari:

1. Anggaran pendapatan yang berasal dari pendapatan hibah serta dana perimbangan;
2. Anggaran belanja Tidak Langsung selain dari belanja pegawai yang terdiri atas: belanja subsidi, belanja bunga, belanja hibah, belanja bagi hasil, belanja bantuan social, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak tertuda.

3. Pengeluaran Pembiayaan Daerah serta Anggaran Penerimaan Pembiayaan.

Struktur Anggaran SKPD

Tumpang tindih atau *overlap* penganggaran antara SKPD dan PPKD tidak akan terjadi karena adanya pembagian kewenangan yang jelas dalam hal penganggaran serta pelaksanaannya antara Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah dan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah. Seperti yang dijelaskan di atas, Penganggaran pendapatan dan belanja yang tidak dianggarkan di dalam DPA PPKD akan dianggarkan di dalam DPA SKPD.

Di sisi lain, anggaran pembiayaan tidak akan muncul di dalam DPA SKPD karena penganggaran pembiayaan seluruhnya merupakan kewenangan PPKD. Di dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) yang berisi struktur anggaran SKPD terdiri dari:

1. Anggaran Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan anggaran pendapatan lainnya selain Hibah dan Pendapatan Dana Perimbangan;
2. Anggaran Belanja Tidak Langsung berupa Belanja Pegawai;
3. Anggaran belanja Langsung.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak dipungut oleh semua SKPD. SKPKD memiliki kewenangan untuk memungut PAD berupa pajak daerah sedangkan SKPD tertentu memiliki kewenangan untuk memungut retribusi.

Rencana Kerja dan Anggaran SKPD

Kepala SKPD melaksanakan penyusunan RKA-SKPD dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran berdasarkan prestasi serta penganggaran terpadu. Penyusunan RKA-SKPD dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah dilakukan dengan menyusun prakiraan maju yang berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program serta kegiatan yang direncanakan pada tahun anggaran selanjutnya dari tahun anggaran yang direncanakan dan merupakan implikasi kebutuhan dana dalam pelaksanaan program dan kegiatan tersebut pada tahun berikutnya.

1. Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan prestasi kerja dilaksanakan dengan memperhatikan hubungan antara pendanaan dengan keluaran serta hasil yang diharapkan dari kegiatan serta program termasuk dalam hal efisiensi dalam pencapaian keluaran dan hasil yang dicapai.
2. Penyusunan anggaran atas dasar prestasi dilaksanakan berdasarkan indikator kinerja, analisis standar belanja, capaian kinerja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal (SPM).
3. Kepala Daerah menetapkan standar satuan harga didalam keputusan kepala daerah.

Penyiapan Rencana Peraturan Daerah tentang APBD

1. PPKD menerima RKA-SKPD yang disusun oleh Kepala SKPD
2. Kemudian tim anggaran pemerintah daerah membahas RKA-SKPD
3. Tim anggaran pemerintah daerah melaksanakan pembahasan untuk melakukan pemeriksaan kesesuaian antara RKA-SKPD dengan kebijakan umum APBD, prioritas dan plafon anggaran sementara, prakiraan maju yang sudah disetujui tahun anggaran sebelumnya. Dokumen perencanaan lainnya serta capaian kinerja dan standar pelayanan minimal (SPM).

Penetapan APBD

DPRD menerima rancangan peraturan daerah tentang APBD dari kepala Daerah disertai penjelasan dan dokumen pendukungnya pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya untuk dibahas dengan maksud mendapat persetujuan bersama.

Selambat-lambatnya tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya dilakukan penetapan rancangan daerah tentang APBD, Menteri Dalam negeri menerima peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dari Kepala daerah provinsi, dan gubernur bagi kabupaten/kota selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah dilakukan penetapan.

Siklus Anggaran SKPD

Pelaksanaan Anggaran SKPD

Penyiapan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah.

1. PPKD memberitahukan kepada semua kepala SKPD agar melakukan penyusunan dan penyampaian rancangan DPA-SKPD paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah APBD ditetapkan.
2. Sasaran yang dicapai, fungsi, program, kegiatan anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan dalam hal rencana penarikan dana setiap satuan kerja serta pendapatan yang diperkirakan dirinci dalam Rancangan DPA-SKPD.

Penatausahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan wajib diselenggarakan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran, bendahara penerimaan/pengeluaran dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang/barang/kekayaan daerah.

Penatausahaan Keuangan SKPD

Bendahara Penerimaan

Penatausahaan terhadap seluruh penerimaan serta penyetoran atas penerimaan yang menjadi tanggung jawabnya, buku pembantu per rincian obyek penerimaan, penatausahaan menggunakan buku kas umum serta buku rekapitulasi penerimaan harian wajib diselenggarakan Bendahara penerimaan. PPKD selaku BUD menerima pertanggungjawaban Bendahara penerimaan pada SKPD dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya.

SKPD termasuk SKPD yang mengelola keuangan daerah pada dasarnya menerima PAD, SPJ dari bendahara penerimaan melalui PPK-SKPD diterima oleh PPKD, serta PPKD menerima nota kredit berikut STS dari Bank. PPKD selaku Bendahara Umum Daerah (BUD) melakukan kegiatan verifikasi, evaluasi serta analisis stas laporan pertanggungjawaban bendahara penerimaan apda Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Bendahara Pengeluaran

SPD diterbitkan oleh PPKD dalam rangka manajemen kas sesudah penetapan anggaran kas. SPD adalah dasar dilakukannya pengeluaran kas atas beban APBD atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD. Bendahara pengeluaran melakukan pengajuan SPP kepada pengguna anggaran (PA)/kuasa pengguna anggaran (KPA) melalui PPK-SKPD berdasarkan SPD. SPP dimaksud terdiri atas:

1. SPP Uang Persediaan (SPP-UP)
2. SPP Tambahan Uang (SPP-TU)
3. SPP Ganti Uang (SPP-GU)
4. SPP Langsung (SPP-LS)

Bendahara pengeluaran melakukan Penerbitan dan pengajuan dokumen SPP untuk mendapat persetujuan dari pengguna anggaran (PA)/kuasa pengguna anggaran (KPA) melalui PPK-SKPD dalam pencairan dana sesuai dengan kebutuhan uang. Dokumen SPP tersebut terdiri atas:

1. Surat pengantar SPP-UP/GU/TU atau LS
2. Rincian SPP-UP/GU/TU atau LS
3. Ringkasan SPP-UP/GU/TU atau LS
4. Salinan SPD
5. Draft surat pernyataan untuk ditandatangani oleh yang berisi pernyataan bahwa uang yang diminta tidak digunakan untuk hal selain uang yang diminta waktu pengajuan uang.
6. Batas jumlah pengajuan SPP-TU harus memperoleh persetujuan dari PPKD dengan memperhatikan waktu penggunaan ditetapkan dalam peraturan kepala daerah dan rincian kebutuhan.
7. Sisa tambahan uang disetor ke rekening kas umum jika dana tambahan uang tidak habis digunakan dalam 1 (satu) bulan.

Perintah Membayar

SPM diterbitkan paling lama 2 hari kerja sejak diterimanya dokumen SPP. Penolakan penerbitan SPM paling lama 1 hari kerja dari diterimanya pengajuan SPP. SPM yang telah diterbitkan selanjutnya diajukan kepada kuasa Bendahara Umum Daerah untuk dilakukan penerbitan SP2D.

PPK-SKPD melaksanakan penatausahaan pengeluaran perintah membayar sebagaimana dimaksud. Pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dilarang menerbitkan SPM yang membebani tahun anggaran berkenaan sesudah tahun anggaran berakhir.

Pencairan Dana

Kelengkapan dokumen SPM yang diajukan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran diteliti oleh Bendahara Umum Daerah supaya pengeluaran yang diajukan tidak melampaui pagu serta dapat memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

1. Kelengkapan dokumen SPM-UP untuk dilakukan penerbitan SP2D yaitu surat pernyataan yang berisi pertanggungjawaban pengguna anggaran (PA)/kuasa pengguna anggaran (KPA).
2. Kelengkapan dokumen SPM-GU untuk dilakukan penerbitan SP2D, yaitu:
 - a. Surat pernyataan tanggungjawab pengguna anggaran (PA)
 - b. Surat pernyataan pertanggungjawaban bendahara pengeluaran periode lalu. Ringkasan pengeluaran per rinciana obyek yang disertai dengan bukti pengeluaran yang sah serta lengkap.
 - c. Bukti setor PPN/PPh.
3. Kelengkapan dokumen SPM-TU untuk dilakukan penerbitan SP2D yaitu surat pernyataan yang berisi tentang tanggung jawab penganggaran/kuasa pengguna anggaran (KPA)
 - a. Kelengkapan dokumen SPM-LS untuk dilakukan penerbitan SP2D, yaitu: Surat pernyataan yang berisi tentang tanggung jawab pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran
 - b. Bukti pengeluaran sah dan lengkap sesuai dengan kelengkapan persyaratan yang telah ditetapkan

Pertanggungjawaban Pengguna Dana

Penggunaan uang persediaan/ganti uang persediaan/tambah uang persediaan wajib dipertanggungjawabkan Bendahara secara administrative kepada kepala SKPD melalui PPK-SKPD paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Dokumen laporan pertanggungjawaban yang harus disampaikan meliputi:

1. Buku kas umum
2. Ringkasan pengeluaran per rincian proyek yang disertai dengan bukti pengeluaran yang sah atas pengeluaran dari setiap rincian obyek.
3. Bukti setoran PPN/PPh
4. Register penutupan kas

Surat oengesahan laporan pertanggungjawaban diterbitkan Pengguna Anggaran (PA)/ kuasa pengguna anggaran (KPA) jika laporan pertanggungjawaban bendahara telah sesuai. Pertanggungjawaban pengeluaran dana bulan desember disampaikan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember untuk tertib laporan pertanggungjawaban pada akhir tahun anggaran.

Penyampaian pertanggungjawaban bendahara pengeluaran SKPD secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggungjawabnya dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban pengeluaran kepada PPKD selaku BUD selambatnya tanggal 10 bulan berikutnya.

Dalam melaksanakan verifikasi atas laporan pertanggungjawaban yang disampaikan, PPK-SKPD wajib:

1. Melakukan penelitian kelengkapan dokumen laporan pertanggungjawaban dan keabsahan bukti pengeluaran yang telah disampaikan.
2. Melakukan pengujian kebenaran perhitungan atas pengeluaran per rincian obyek.
3. Melakukan perhitungan pengenaan PPN/PPh atas beban pengeluaran.
4. Melakukan pengujian kebenaran sesuai dengan SPM dan SP2D yang diterbitkan periode lalu.

Akuntansi Keuangan Daerah pada SKPD

Prosedur akuntansi penerimaan kas pada Satuan Kerja Perangkat daerah terdiri dari serangkaian proses mulai dari pencatatan, pengikhtisaran, hingga

pelaporan keuangan yang berhubungan dengan penerimaan kas dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah yang dapat dilakukan secara manual atau dengan menggunakan bantuan aplikasi computer yang dilaksanakan oleh PPK-SKPD.

Bukti transaksi yang dipakai dalam prosedur akuntansi penerimaan kas meliputi:

1. Surat tanda bukti pembayaran
2. Bukti transfer
3. STS
4. Nota kredit bank

Buku yang dipakai dalam melakukan pencatatan transaksi dalam prosedur akuntansi pengeluaran kas meliputi:

1. Laporan realisasi anggaran (LRA) SKPD
2. Neraca SKPD
3. Catatan atas laporan keuangan (CALK) SKPD

Kepala SKPD melakukan penyusunan dan pelaporan arus kas secara periodic kepada kepala daerah, laporan tersebut disusun dan disajikan berdasarkan peraturan pemerintah yang mengatur tentang standar akuntansi pemerintahan.

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Anggaran Kas

Terdapat factor-faktor yang mempengaruhi anggaran kas Pemda, yaitu:

1. Sumber penerimaan. Aliran kas masuk meliputi pendapatan asli daerah (PAD), lain-lain pendapatan, dana perimbangan, dan penerimaan dalam pembiayaan (SILPA tahun lalu, penerimaan piutang/pinjaman yang diberikan, pinjaman, hasil penjualan asset dipisahkan).
2. Keterkaitan dengan anggaran tahun sebelumnya. Pengeluaran kas ini berhubungan dengan belanja mengikat, yaitu kegiatan yang telah dikontrakkan dengan pihak ketiga, tetapi belum dibayar klaim mereka atas beban APBD.
3. Musim. Penentuan jadwal kegiatan bisa bergantung pada musim, seperti untuk Pendidikan (ujian nasional), kesehatan (pancaroba), pekerjaan umum (kemarau/hujan), dan lain-lain.

4. Pentingnya kegiatan di luar keadaan darurat atau luar biasa. Pelaksanaan suatu kegiatan ada kalanya diprioritaskan karena daerah yang baru dituntut untuk merealisasikan janji dalam kampanyenya.

Keterkaitan Anggaran Kas dengan Dokumen Penatausahaan

Dalam Permendagri 13/2006 yang direvisi beberapa kali keterkaitan antara anggaran kas dengan penatausahaan, baik di SKPD maupun di PPKD tidak terlihat jelas. Hal ini dapat dilihat dari, misalnya:

1. Dalam SPD, yaitu dokumen yang mengaitkan antara rencana kegiatan dengan alokasi yang bisa dicairkan untuk melaksanakan kegiatan tersebut, tidak disebutkan adanya anggaran kas, kecuali plafon (pagu) berdasarkan DPA-SKPD.
2. Berkaitan dengan pembuatan SPP oleh Bendahara Pengeluaran, format yang ada tidak memeplihatkan adanya dokumen anggaran kas yang perlu dijadikan dasar atau diikuti.
3. Selaku Pengguna Anggaran (PA) dan Pengguna Barang (PB), kepala SKPD seakan-akan tidak mempunyai keterkaitan langsung dengan anggaran kas. Hal ini dapat dilihat dalam format SPM yang ditandatangani yang tidak memuat informasi mengenai ketersediaan dana sesuai anggaran kas SKPD. Jika melihat tugas dan fungsi jabatannya, kepala SKPD bukan pengguna kas karena pengguna kas adalah Bendahara Pengeluaran.

Anggaran kas dasar untuk dijadikan dalam pencairan dana oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah. Hal ini berdasarkan bahwa kepala SKPD adalah Pengguna Anggaran (PA), maka pencairan dana yang berasal dari bendahara Umum Daerah pun adalah dalam kapasitas kewenangan kepala SKPD sebagai PA. Maksudnya, maksimal pencairan adalah sebesar anggaran kas yang sudah disetujui oleh bendahara Umum Daerah, yang termuat jadwal pelaksanaan kegiatan beserta kebutuhan dananya secara kronologis. Hal ini mengandung arti bahwa:

1. Besaran UP maksimal sebesar jumlah atau plafon anggaran kas per bulan atau per triwulan atau per semester.
2. Pengajuan SPP-UP dan SPM-UP harus tidak melampaui plafon anggaran kas per bulan atau per triwulan atau per semester.

Jika pengajuan SPM-TU harus melanggar plafon anggaran kas, maka seharusnya ada peraturan kepala daerah (Perkada) yang mengatur lebih lanjut.

BAB X

PENYUSUNAN RENCANA KERJA SKPD DAN PPKD

Perencanaan Daerah

UU No. 5/1974 bersifat Sentralistik

Model Perencanaan Elektik, yaitu perpaduan antara *TopDown Planning* dengan *Bottom Up Planning* dengan dominasi perencanaan yang datang dari atas karena kewenangan, pembiayaan dan personil dikendalikan dari Pusat.

UU No. 22/1999 bersifat Desentralistik

Model Perencanaan Eklektik, yaitu perpaduan antara *Top Down Planning* dengan *Bottom Up Planning* dengan dominasi perencanaan yang datang dari daerah karena kewenangan dan personil dikendalikan oleh Daerah.

Pembiayaan masih dipegang Pusat dengan pola *Block Grant*. Pada masa UU Nomor 32 Tahun 2004, perencanaan pembangunan menggunakan pendekatan eklektik dengan memadukan pendekatan dari atas (*Top Down Planning*) dengan pendekatan dari bawah (*Bottom Up Planning*), dengan peran yang seimbang. Kebijakan perencanaan makro berasal dari pemerintah pusat, yang digunakan sebagai rujukan bagi perencanaan pembangunan di tingkat regional dan local. Sedangkan perencanaan pembangunan skala local dan regional diakomodasi dalam perencanaan pembangunan makro pada skala nasional. Pertemuan antara perencanaan dari atas dan dari bawah dilakukan secara periodic melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), baik pada saat menyusun RPJMD, RPJMD, RKPD maupun pada saat menyusun RAPBD. Kebijakan melibatkan masyarakat luas dalam berbagai perencanaan yang dibuat oleh pemerintah didasari pertimbangan bahwa Indonesia adalah negara unitaris yang berkedaulatan rakyat, bukan kedaulatan penguasa seperti pada masa lalu.

Problematika

Telah terjadi diantaranya:

- a. Tumpang tindih perencanaan antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota
- b. Ketidakkonsistenan antara perencanaan Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota
- c. Konflik perencanaan terutama antara Pemerintah Provinsi dengan Kabupaten/Kota

Perubahan Kebijakan Perencanaan Pembangunan

Untuk mengatasi berbagai masalah perencanaan pembangunan yang muncul setelah reformasi kemudian ditetapkan UU Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Di dalam SPPN kemudian ditetapkan kurun waktu perencanaan yaitu:

- a. Untuk rencana pembangunan jangka panjang, durasinya ditetapkan selama 20 tahun.
- b. Untuk rencana pembangunan jangka menengah, durasinya ditetapkan selama 5 tahun.
- c. Untuk rencana pembangunan jangka pendek, durasinya ditetapkan selama 1 tahun

(lihat Pasal 1 butir nomor 4,5,6,7,8, dan 9 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004).

Pemerintah Pusat kemudian mengeluarkan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025. Undang-undang terbit terlambat 3 tahun dari jadwal yang seharusnya (tahun 2004), sehingga menimbulkan berbagai permasalahan di dalam penyusunan dan implementasinya di daerah. Berdasarkan perintah Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang SPPN, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional yang juga digunakan sebagai rujukan dalam penyusunan rencana pembangunan daerah sebagai bagian dari rencana pembangunan nasional. Untuk pedoman teknis di tingkat daerah dikeluarkan Surat Edaran Menteri Dalam

negeri Nomor 050/2020/SJ tertanggal 11 Agustus 2005 tentang Petunjuk Penyusunan Dokumen RPJP Daerah dan RPJM Daerah.

Penyusunan RPJP Daerah

Langkah pertama dalam menyusun RPJP Daerah adalah mempelajari dokumen perencanaan jangka Panjang yang telah ada sebelumnya (misalnya dalam bentuk Pola Dasar/Poldas) untuk melihat tahapan pencapaian perencanaan yang sudah dijalankan serta target-target lanjutan yang perlu diakomodasi dalam RPJPD. Perencanaan pembangunan daerah pada dasarnya adalah sebuah kontinum perencanaan bagi sebuah daerah otonom sebagai suatu entitas, terlepas dari terjadinya pergantian regim pemerintahan.

Tahap selanjutnya adalah menetapkan visi daerah untuk kurun waktu 20 tahun. Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan. Berdasarkan visi yang telah ditetapkan, kemudian disusun misi, yakni rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi.

RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) ditetapkan dengan Peraturan Daerah (pasal 13 ayat 2 UU 25/2004). Perencanaan dan pengendalian pembangunan; dan Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang merupakan urusan wajib bagi pemerintahan daerah propinsi dan kabupaten/kota. Karena urusannya bersifat konkuren, maka dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah mutlak diperlukan kerjasama dan saling pengertian antar susunan pemerintahan. Obyek dan subyek perencanaan pembangunan antar susunan pemerintahan bersifat tumpang tindih. Terdapat hubungan dalam bidang keuangan, pelayanan umum serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya sehingga mutlak diperlukan perencanaan bersama.

Satuan Kerja Perangkat daerah menyusun rencana Strategis yang disebut Renstra SKPD yang memuat: visi, misi, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsinya berpedoman pada RPJM Daerah dan bersifat indikatif. Renstra SKPD dirumuskan dalam bentuk rencana kerja

satuan kerja perangkat daerah yang memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan oleh pemda maupun melalui partisipasi masyarakat.

Perencanaan pembangunan daerah disusun berdasarkan data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan, mencakup:

- a. Penyelenggaraan pemerintah daerah;
- b. Organisasi dan tata laksana pemerintah daerah;
- c. Kepala daerah, DPRD, perangkat daerah dan PNS daerah;
- d. Keuangan daerah;
- e. Potensi sumber daya daerah;
- f. Produk hukum daerah;
- g. Kependudukan;
- h. Informasi dasar kewilayahan; dan
- i. Informasi lain terkait dengan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Penyusunan RPJMD

RPJM Daerah memuat:

- a. Arah kebijakan keuangan daerah;
- b. Strategi pembangunan Daerah;
- c. Kebijakan Umum;
- d. Program Satuan Kerja Perangkat daerah;
- e. Lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah;
- f. Program kewilayahan saerta rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional. Menurut UU Nomor 25 Tahun 2004, RPJM ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah, sedangkan menurut UU Nomor 32 Tahun 24, ditetapkan dengan Perda. UU Nomor 25 Tahun 2004 disusun pada masa UU Nomor 2 Tahun 1999 yang masih terdapat pemisahan antara Kepala Daerah dengan DPRD, sedangkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004, antara KDH dengan DPRD sama-sama merupakan unsur penyelenggaraan pemerintah daerah.

Penyusunan Renstra SKPD

Renstra SKPD (rencana Strategi Satuan Kerja Pemerintah Daerah) memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, serta program dan kegiatan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah serta berpedoman kepada RPJM Daerah dan bersifat indikatif.

Rencana kerja SKPD disusun dengan berpedoman kepada Renstra SKPD dan mengacu kepada RKPD memuat kebijakan serta program dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) Jangka Menengah daerah dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Kepala Daerah dilantik. RKPD menjadi pedoman penyusunan RAPBD. RKPD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

Kebijakan Umum APBD (KUA) Serta Prioritas Dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta Peraturan Menteri Dalam negeri Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun Anggaran 2014 mengamanatkan sebuah tata rencana pembangunan yang memiliki pola, arah dan berkesinambungan serta sinkronisasi kebijakan Pemerintah Daerah dengan Kebijakan Pemerintah Pusat disertai dengan Pengelolaan pendanaan yang transparan, terukur dan akuntabel.

Dalam mengemban amanat peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan sebelumnya, sinkronisasi daerah dengan kebijakan di pusat dan penentuan prioritas pembangunan daerah menjadi sasaran utama guna menjaga kesesuaian dengan sumber daya anggaran yang dimiliki serta meminimalkan

perencanaan pembangunan bersifat sectoral di daerah yang berujung pada kegiatan pembangunan yang parsial.

Sudah jamak diketahui bahwa banyak daerah yang menghadapi keterbatasan kemampuan memperoleh pendapatan, sementara kebutuhan anggaran belanja, mungkin juga pembiayaan, sangat besar sehingga diperlukan adanya arah kebijakan anggaran yang mengupayakan keseimbangan antara kemampuan pendapatan dengan kebutuhan belanja dan pembiayaan guna menekan deficit anggaran. Kebijakan Umum APBD merupakan arah pembangunan daerah dalam satu tahun anggaran yang telah disepakati serta dijadikan pedoman penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) serta rancangan APBD.

Setelah rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) ditetapkan, pemerintah daerah mulai menyusun kebijakan umum APBD (KUA) serta prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS), yang nantinya digunakan sebagai acuan bagi satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dalam menyusun rencana kerja dan anggaran (RKA) SKPD.

Kepala Daerah menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri dalam negeri setiap tahunnya. Pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri dalam negeri tersebut memuat antara lain:

- a. Pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah;
- b. Prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berkenaan;
- c. Teknis penyusunan APBD;
- d. Hal-hal khusus lainnya.

Rancangan KUA berisi target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah bagi setiap urusan pemerintahan daerah. Dokumen KUA disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan beserta dengan asumsi yang menjadi dasarnya. Program-program daerah diselaraskan dengan prioritas pembangunan yang ditetapkan pemerintah pusat. Asumsi yang mendasari merupakan pertimbangan atas perkembangan ekonomi makro dan perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Dalam menyusun rancangan KUA, kepala daerah dibantu oleh tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) yang diketuai oleh sekretaris daerah (Sekda). Rancangan KUA yang telah disusun, disampaikan oleh sekda selaku coordinator pengelola keuangan daerah kepada kepala daerah, maksimal pada awal bulan Juni. Dilihat dari isinya, Rancangan KUA memuat kondisi ekonomi makro daerah, asumsi penyusunan APBD, kebijakan pendapatan daerah, kebijakan belanja daerah, kebijakan pembiayaan daerah, dan strategi pencapaiannya. Strategi pencapaian tersebut memuat langkah-langkah konkret dalam mencapai target. Struktur KUA kurang lebih dapat dilihat sebagai berikut:

a. Bagian Pendahuluan

Pada bagian pendahuluan ini diuraikan latar belakang dibuatnya KUA, yaitu karena keterbatasan dana sementara kebutuhan yang banyak maka perlu dibuat KUA. Sudah menjadi rahasia umum bahwa sumber daya yang dimiliki daerah jumlahnya terbatas, namun di sisi lain kebutuhan sumber daya yang akan digunakan untuk melaksanakan urusan pemerintahan daerah jumlahnya sangat banyak. Kondisi ini merupakan latar belakang untuk disusunnya Kebijakan Umum Anggaran. Selanjutnya diikuti dengan pemaparan tujuan dibuatnya KUA, yaitu mengakomodasi dinamika pembangunan dan seterusnya.

b. Kerangka Ekonomi Makro

Pada bagian ini diuraikan perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dari beberapa tahun yang dirinci menurut sektornya, contohnya: a. Sektor Pertanian; b. Pertambangan dan Penggalian; c. Industri Pengolahan; d. Listrik, Gas dan Air Bersih; e. Bangunan; f. Perdagangan, Hotel dan Restoran; g. Angkutan dan Komunikasi; h. Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan; i. Jasa-jasa.

Berdasarkan paparan kerangka ekonomi yang dirinci menurut sector tersebut, dapat dilihat kontribusi masing-masing sector terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB), apakah tinggi, rendah atau rata-rata. Informasi ini sangat berguna untuk mengevaluasi kinerja masa lalu sekaligus membuat perencanaan pembangunan di masa depan. Bagian ini juga menyajikan pendapatan per kapita, perkembangan tingkat inflasi dari tahun ke tahun, serta informasi mengenai penanaman modal.

Berdasarkan hasil evaluasi atas kerangka ekonomi makro tahun sebelumnya serta kondisi daerah, selanjutnya dilakukan penentuan target ekonomi makro untuk tahun yang akan datang. Dalam menentukan target ini juga diperhatikan kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman (SWOT) yang dihadapi oleh daerah. Selain itu, pada bagian ini juga diidentifikasi prospek perekonomian daerah kota misalkan diarahkan pada sector industry pengolahan, perdagangan, hotel dan restoran, pengangkutan dan komunikasi, keuangan, persewaan dan jasa perusahaan serta jasa-jasa. Untuk mencapai target yang telah ditetapkan tersebut maka ditentukan arah kebijakan ekonomi.

c. Asum-asumsi Dasar dalam Penyusunan RAPBD

Pada bagian ini diuraikan mengenai data Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara (APBN). Data APBN penting karena sangat berpengaruh terhadap Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah (APBD). Misalnya bila APBN menganggarkan dana perimbangan berupa DAU, DAK, maupun DBH, maka daerah-daerah penerima akan mendapat alokasi dana tersebut, yang nantinya dimasukkan sebagai pendapatan transfer. Tentunya data APBN tidak dapat dijadikan rujukan tunggal karena masih terdapat berbagai aturan lainnya, seperti Peraturan Menteri Keuangan terkait dengan alokasi dana dari pemerintah pusat ke daerah, yang harus diperhatikan.

Selanjutnya juga diuraikan perkembangan inflasi selama beberapa tahun dan prediksi inflasi tahun yang akan datang. Meskipun perkembangan inflasi di daerah tidak selalu sama dengan perkembangan inflasi skala nasional, perkiraan inflasi nasional tentu akan sangat membantu dalam memprediksi besarnya inflasi di tahun yang akan datang pada daerah tersebut. Asumsi-asumsi dasar ini akan mempengaruhi kebijakan APBD daerah yang bersangkutan.

d. Kebijakan Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan Daerah

Kebijakan mengenai pendapatan akan menetapkan pilihan tindakan apa yang akan diambil guna memperoleh pendapatan. Untuk meningkatkan pendapatan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan perluasan jenis pendapatan selama masih berada dalam koridor yang diizinkan oleh peraturan yang berlaku. Sesuai dengan UU Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan

Retribusi Daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk memungut Pajak Daerah dan retribusi Daerah (PDRD).

Jenis Pajak Provinsi terdiri atas: a. Pajak Kendaraan Bermotor; b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor; c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; d. Pajak Air Permukaan; dan e. Pajak Rokok. Sementara itu pajak daerah yang dipungut oleh Kabupaten/Kota meliputi: a. Pajak Hotel; b. Pajak Restoran; c. Pajak Hiburan; d. Pajak reklame; e. Pajak Penerangan jalan; f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan; g. Pajak Parkir; h. Pajak Air Tanah; i. Pajak Sarang Burung Walet; j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2); dan k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Disamping memiliki kewenangan untuk memungut pajak, daerah juga dapat memungut retribusi. Retribusi yang dipungut terbagi dalam tiga golongan besar, yakni retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu. Retribusi yang dikenakan atas jasa umum digolongkan sebagai Retribusi Jasa Umum. Retribusi yang dikenakan atas jasa usaha digolongkan sebagai Retribusi Jasa Usaha. Retribusi yang dikenakan atas perizinan tertentu digolongkan sebagai Retribusi Perizinan Tertentu.

Pada bagian ini juga ditentukan target pendapatan yang harus diterima oleh daerah. Pendapatan tersebut dirinci berdasarkan sumbernya, yakni yang bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD), dana transfer (memiliki komponen berupa dana perimbangan, dana Otsus, dana keistimewaan, dan dana desa), serta lain-lain pendapatan daerah yang sah, disertai upaya-upaya pemerintah daerah untuk mencapai target tersebut. Misalnya, untuk mencapai target PAD yang telah ditetapkan, pemerintah daerah akan mengupayakan efisiensi melalui penyederhanaan dan optimalisasi prosedur administrasi pemungutan pajak dan retribusi, memanfaatkan teknologi informasi, serta meningkatkan ketaatan dan kesadaran wajib pajak dan retribusi. Untuk pendapatan yang sangat dipengaruhi oleh pemerintah di atasnya, upaya yang dilakukan misalnya meningkatkan intensitas hubungan/kerjasama dengan pemerintah di atasnya.

Kebijakan mengenai belanja daerah juga harus ditetapkan, misalnya belanja daerah akan disesuaikan dengan kekuatan keuangan daerah. Bagian ini juga menjelaskan arah kebijakan belanja, misalnya belanja diutamakan untuk

memenuhi belanja tidak langsung seperti belanja pegawai, hibah, bantuan social dan belanja tidak terduga, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Pemerintah Daerah juga dapat melakukan efisiensi dalam menggunakan listrik, telepon, air, serta belanja pemeliharaan (Gedung kantor/kendaraan dinas). Belanja sebaiknya juga diarahkan pada kegiatan yang mendukung prioritas pembangunan skala nasional. Pemerintah daerah juga dapat mengoptimalkan belanja yang berasal dari dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Belanja tidak langsung berupa hibah dapat ditentukan akan diserahkan kepada pihak-pihak yang turut berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Sementara itu, belanja bantuan social diarahkan untuk kegiatan bedah rumah keluarga miskin dan sebagainya.

e. Kebijakan Pembangunan Daerah

Pembangunan Daerah diupayakan konsisten dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), rencana pembangunan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat, capaian kinerja tahun sebelumnya serta masalah mendesak yang sedang dihadapi. Konsistensi ini akan terwujud jika pemerintah daerah mengikuti Permendagri tentang Pedoman Penyusunan APBD yang terbit setiap tahunnya. Dengan memperhatikan hal-hal di atas, prioritas pembangunan dapat diarahkan pada: a. Peningkatan kemandirian masyarakat; b. Peningkatan kualitas pelayanan Pendidikan dan kesehatan; c. Peningkatan kapasitas kelembagaan; d. Peningkatan infrastruktur, khususnya pengendalian banjir dan lingkungan hidup. Perlu benar-benar kita sadari bahwa seharusnya kebijakan prioritas pembangunan diarahkan pada peningkatan kesejahteraan rakyat, misalnya meningkatkan pendapatan masyarakat. Bila pendapatan masyarakat meningkat, pada gilirannya pemerintah daerah juga akan memiliki peluang untuk meningkatkan pendapatan daerahnya. Prioritas pembangunan di atas akan diimplementasikan dengan berbagai program pembangunan yang akan dilaksanakan oleh berbagai Satuan kerja Perangkat Daerah (SKPD).

f. Kebijakan Pembiayaan

Rencana jumlah pendapatan dan rencana belanja daerah dapat digunakan untuk memprediksi estimasi surplus atau deficit anggaran. Bila estimasi jumlah pendapatan lebih tinggi daripada estimasi belanja maka akan menghasilkan

estimasi surplus. Sebaliknya bila estimasi pendapatan lebih kecil daripada estimasi belanja maka akan menghasilkan estimasi deficit. Bagian ini mengatur bagaimana memanfaatkan surplus dan bagaimana mengatasi deficit.

Dalam hal terjadi surplus anggaran, maka harus ditentukan kebijakan apa yang dilakukan untuk memanfaatkan surplus tersebut. Pemerintah daerah dapat memanfaatkan surplus untuk berbagai kegiatan, misalnya melakukan investasi atau membayar hutang daerah bila memang memiliki hutang. Dalam hal perhitungan menunjukkan anggaran akan mengalami deficit maka harus ditentukan kebijakan yang harus diambil untuk mengatasi deficit tersebut, misalnya pemerintah daerah melakukan rasionalisasi belanja dan sebagainya. Pemerintah daerah juga dapat mencairkan investasi jika memang memiliki investasi, atau melakukan pinjaman, baik pinjaman daerah maupun pinjaman ke luar negeri melalui mekanisme penerusan pinjaman dari pemerintah pusat.

Sebagai proses awal dalam penyusunan dokumen APBD, penyusunan dokumen PPAS merupakan fase/tahapan penting. Secara sustansi dokumen PPAS adalah program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada Perangkat Daerah untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran (RKA) Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD) dan Unit Kerja Perangkat Daerah. Penyusunan dokumen PPAS dimaksudkan guna menjaga kesinambungan serta sinkronisasi kebijakan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Selain itu fungsi penting dari PPAS adalah sebagai acuan dalam evaluasi dan pengujian kesesuaian rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD. Rancangan PPAS tersebut disusun dengan tahapan sebagai berikut:

1. Menentukan skala prioritas pembangunan daerah;
2. Menentukan urutan program untuk masing-masing urusan yang disinkronisasikan dengan prioritas dan program nasional yang tercantum dalam Rencana Kerja Pemerintah setiap tahun;
3. Menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program/kegiatan.

Kepala daerah menyampaikan rancangan PPAS yang telah disusun kepada DPRD untuk dibahas paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran

berjalan. Pembahasan dilakukan oleh TAPD Bersama panitia anggaran DPRD. Rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi PPA paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan.

KUA serta PPA yang telah disepakati, masing-masing dituangkan ke dalam nota kesepakatan yang ditandatangani Bersama antara kepala daerah dengan pimpinan DPRD. Dalam hal kepala daerah berhalangan, yang bersangkutan dapat menunjuk pejabat yang diberi wewenang untuk menandatangani nota kesepakatan KUA dan PPA. Dalam hal kepala daerah berhalangan tetap, penandatanganan nota kesepakatan KUA dan PPA dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk oleh pejabat yang berwenang.

Fungsi RKA-SKPD dan RKA-PPKD

RKA-SKPD adalah akronim dari Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Keraja Perangkat Daerah. RKA-SKPD adalah sebuah dokumen perencanaan dan penganggaran yang didalamnya berisi rencana pendapatan dan rencana belanja program dan kegiatan SKPD sebagai dasar penyusunan APBD. RKA-PPKD adalah akronim dari Rencana Kerja dan Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah. RKA-PPKD adalah merupakan rencana kerja dan anggaran badab/dinas/biro keuangan/bagian keuangan sebagai bendahara Umum Daerah (Bendahara Umum Daerah).

a. Struktur Anggaran PPKD

APBD yang akan dilakukan pelaksanaannya oleh PPKD serta Kepala SKPD yang dilakukan sesuai dengan masing-masing kewenangannya dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah berlaku. Kewenangan dari PPKD serta Kepala SKPD di dalam melakukan pelaksanaan APBD telah tertuang di dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) masing-masing. Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) yang dipimpin oleh PPKD harus memiliki dua jenis DPA yaitu:

1. DPA SKPKD selaku SKPD atau dapat disebut juga dengan DPA SKPD
2. DPA PPKD selaku BUD.

Dengan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah dilakukan

revisi dengan Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 57 tahun 2007, struktur dari anggaran PPKD sebagaimana tertuang dalam DPA-PPKD terdiri dari anggaran-anggaran sebagai berikut:

1. Anggaran pendapatan yang asalnya dari dana perimbangan serta pendapatan hibah.
2. Anggaran Belanja Tidak Langsung selain yang termasuk dalam belanja pegawai yang terdiri dari: a. belanja bunga; b. belanja subsidi; c. belanja hibah; d. belanja bantuan social; e. belanja bagi hasil; f. belanja bantuan keuangan; g. belanja tidak terduga
3. Anggaran Penerimaan Pembiayaan serta Pengeluaran Pembiayaan Daerah.

b. Fungsi RKA-SKPD

RKA-SKPD dipergunakan untuk melakukan penampungan beberapa jenis anggaran yaitu:

- a. Anggaran pendapatan;
- b. Anggaran belanja tidak langsung SKPD
- c. Tambahan penghasilan
- d. Anggaran belanja langsung sesuai dengan program dan kegiatan yang akan dilakukan oleh SKPD.

Secara prinsip, proses penyusunan anggaran yang berada di dalam RKA SKPD harus disesuaikan dengan tupoksi (tugas pokok dan fungsi) dari masing-masing SKPD. Jika dilihat dalam penganggaran pendapatan, tidak semua SKPD harus melakukan penganggaran untuk penerimaan dari pendapatan daerah. Penganggaran untuk penerimaan daerah tersebut hanya diperuntukkan bagi SKPD yang memiliki tugas serta kewenangan untuk melaksanakan pemungutan pendapatan daerah. Pendapatan asli daerah (PAD) yang jenisnya dapat berupa pajak daerah dan juga hasil dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, pada umumnya adalah merupakan kewenangan dari SKPKD, sedangkan kewenangan yang dimiliki oleh SKPD hanyalah untuk melakukan penarikan retribusi. Sementara itu, pendapatan dana perimbangan dan hibah harus terlebih dahulu dilakukan penganggaran di dalam RKA PPKD selaku BUD.

Di dalam melakukan penganggaran belanja, seluruh SKPD yang ada akan melakukan penganggaran belanja, seluruh SKPD yang ada akan melakukan penganggaran belanja baik belanja yang dilakukan secara tidak langsung maupun belanja yang dilakukan secara langsung. Belanja tidak langsung yang penganggarnya dilakukan pada tingkat SKPD, termasuk di SKPD yang dilakukan dengan melihat kapasitasnya sebagai SKPD, yaitu hanyalah belanja pegawai yang berupa belanja gaji pokok serta belanja tunjangan pegawai, tambahan penghasilan, serta khusus untuk SKPD Sekretariat DPRD akan dilakukan penganggaran juga untuk Belanja Penunjang Operasional Pimpinan DPRD. Lain halnya dengan belanja tidak langsung lainnya (seperti belanja bunda, belanja subsidi, belanja untuk bantuan keuangan, dan lain-lain) akan dilakukan penganggarnya pada tingkat RKA PPKD. Sedangkan untuk belanja yang dilakukan secara langsung akan dilakukan penganggarnya diseluruh SKPD yang terkait dengan program serta aktivitas yang telah dilakukan perencanaan oleh setiap SKPD yang dilakukan sesuai dengan tupoksinya masing-masing. Belanja langsung menurut jenisnya terdiri dari:

1. Belanja Pegawai

Merupakan kompensasi yang diwujudkan dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada pegawai negeri, pejabat negara, pensiunan serta pegawai honorer yang akan diangkat sebagai pegawai yang berada dalam lingkup pemerintahan baik yang telah bertugas di dalam maupun di luar negeri sebagai imbalan atas pretasi serta pekerjaan yang telah dilaksanakan dalam rangka untuk mendukung tugas dan fungsi unit organisasi pemerintah.

2. Belanja Barang dan Jasa

Merupakan suatu pengeluaran yang dipergunakan untuk pembelian barang dan/atau jasa yang sifatnya adalah habis pakai untuk melakukan produksi suatu barang dan/atau jasa yang dipasarkan atau diedarkan maupun yang dimaksudkan untuk tujuan diserahkan ataupun dilakukan penjualan kepada masyarakat yang kriterianya berbeda dengan kriteria yang ada diluar kriteria belanja bantuan social serta belanja perjalanan.

3. Belanja Modal

Merupakan suatu pengeluaran yang dipergunakan untuk melakukan pembayaran atas perolehan suatu asset dan/atau melakukan penambahan nilai dari suatu asset tetap/asset lainnya yang dapat memberikan manfaat untuk lebih dari satu periode akuntansi dan dapat melebihi batas minimal kapitalisasi untuk suatu asset tetap/asset lainnya yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

c. Struktur Anggaran SKPD

Dengan dilakukannya pembagian kewenangan-kewenangan yang telah dilakukan secara jelas baik dalam hal penganggaran maupun dalam hal pelaksanaannya antara PPKD serta Kepala SKPD, maka nantinya diharapkan tidak akan terjadi adanya tumpang tindih (*overlap*) pada penganggaran yang dilakukan antara di PPKD dan SKPD. Untuk penganggaran pendapatan serta belanja yang dilakukan penganggarnya tidak di dalam DPAPPKD, sebagaimana telah diberikan penjelasan sebelumnya, maka proses penganggarnya akan dilaksanakan pada bagian yang disebut di dalam DPA SKPD. Berbeda dengan penganggaran pembiayaan yang secara keseluruhan akan dimasukkan ke dalam kewenangan PPKD sehingga suatu anggaran pembiayaan nantinya tidak akan muncul di dalam DPA SKPD.

Dengan demikian struktur anggaran yang dibuat oleh SKPD sebagaimana yang tertuang di dalam DPASKPD terdiri dari:

1. Anggaran Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta anggaran pendapatan lainnya selain dari Pendapatan Dana Perimbangan dan Hibah.
2. Anggaran Belanja Tidak Langsung yang berupa Belanja Pegawai.
3. Anggaran Belanja Langsung

Perlu diingat lagi bahwa tidak seluruh SKPD diberikan kewenangan untuk melakukan pemungutan atas PAD. Kewenangan untuk melakukan pemungutan atas PAD dapat berupa pajak daerah yang kewenangannya berada pada SKPKD sedangkan SKPD-SKPD tertentu memiliki kewenangan untuk melakukan pemungutan atas retribusi.

d. Fungsi RKA-PPKD

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 59 Tahun 2007, SKPD (Satuan kerja Pengelola Keuangan Daerah) harus melakukan penyusunan dua jenis RKA yaitu:

1. RKA SKPD
2. RKA PPKD selaku BUD.

Hal tersebut dilakukan dikarenakan Kepala SKPKD memiliki 2 (dua) kewenangan yaitu:

1. Sebagai Kepala SKPKD dalam kapasitasnya sebagai Kepala SKPD.
2. Sebagai PPKD sekaligus sebagai BUD

RKA-PPKD digunakan untuk memuat jenis-jenis anggaran sebagai berikut:

1. Anggaran pendapatan dari dana perimbangan hibah;
2. Anggaran belanja tidak langsung yang terdiri dari belanja bunda, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan social, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga.
3. Anggaran penerimaan pembiayaan serta pengeluaran pembiayaan.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa Jenis anggaran pendapatan serta anggaran belanja yang harus dituangkan di dalam RKA PPKD akan berbeda dengan yang harus dituangkan di dalam RKA SKPD. Demikian halnya dengan anggaran pembiayaan, hanya akan dianggarkan di dalam RKA PPKD.

Komponen RKA-SKPD Dan RKA-PPKD

a. RKA-SKPD

RKA-SKPD merupakan sebuah dokumen yang berisi tentang perencanaan dan penganggaran terkait dengan rencana pendapatan serta rencana belanja program dan kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan SKPD yang menjadi dasar sebagai penyusunan APBD. Dalam menyusun RKA-SKPD ataupun RKA-PPKD perlu memperhatikan hal-hal yang menjadi focus kebijakan daerah. Hal-hal yang perlu diperhatikan terkait dengan kebijakan penyusunan RKA-SKPD antara lain adalah:

1. Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan daerah yang dianggarkan oleh suatu pemda di APBD merupakan perkiraan yang diukur secara rasional dan untuk dapat menerima pendapatannya harus ada dasar hukum yang mengaturnya. Target pendapatan dihitung berdasarkan potensi pendapatan yang dapat diperoleh oleh suatu

pemda berdasarkan kewenangannya dan dihitung secara rasional agar pendapatn yang dianggarkan dapat tercapai. Untuk menganggarkan pendapatan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Prediksi pertumbuhan ekonomi tahun yang dianggarkan serta kondisi perekonomian pada tahun-tahun sebelumnya. Perlu melihat juga berapa realisasi dari PAD ditahun sebelumnya serta peraturan perundangan yang berlaku.
 - b. Kebijakan yang akan diambil tidak memberatkan masyarakat serat dunia usaha.
 - c. Dalam menganggarkan penerimaan PAD tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku, khususnya yang mengatur tentang hal-hal apa saja yang boleh dijadikan pajak/retribusi daerah.
 - d. Dalam menganggarkan pendapatan daerah, akun-akun pendapatan daerah harus dapat diklasifikasikan dengan tepat.
 - e. Bisa menghitung berapa hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
2. Pengelolaan Dana Perimbangan

Selain memperhatikan PAD, perlu diperhatikan pula pendapatan daerah yang berasal dari dana perimbangan, hal-hal yang perlu diperhatikan diantaranya adalah:

- a. Dana bagi hasil pajak yang dianggarkan perlu memperhatikan peraturan yang mengaturnya yaitu peraturan Menteri keuangan mengenai alokasi dana bagi hasil pajak.
- b. Dana bagi hasil sumber daya alam yang dianggarkan perlu memperhatikan peraturan yang mengaturnya yaitu peraturan Menteri keuangan mengenai alokasi dana bagi hasil sumber daya alam.
- c. Dana alokasi umum yang dianggarkan perlu memperhatikan peraturan presiden tentang dana alokasi umum provinsi, kabupaten dan kota.
- d. Dana aloaksi khusus yang dianggarkan perlu memperhatikan peraturan yang mengaturnya yaitu peraturan Menteri keuangan mengenai alokasi dana aloaksi khusus.

3. Lain-lain Pendapatan yang Sah

Untuk lain-lain pendapatan yang sah, hal-hal yang perlu diperhatikan diantaranya adalah:

- a. Tunjangan profesi guru yang dianggarkan perlu memperhatikan peraturan yang mengaturnya yaitu peraturan Menteri keuangan mengenai pedoman umum dan alokasi tunjangan profesi guru PNSD.
- b. Dana Desa yang dianggarkan dari APBN perlu memperhatikan peraturan perundang-undangan terkait dengan alokasi APBN untuk Desa.
- c. Bagi hasil pajak daerah dari pemerintah provinsi yang dianggarkan perlu memperhatikan alokasi belanja bagi hasil pajak daerah dari pemerintah provinsi.
- d. Bantuan keuangan baik yang bersifat umum maupun khusus yang berasal dari pemerintah provinsi/daerah lainnya dianggarkan dalam jenis bantuan keuangan dari pemerintah provinsi/daerah lainnya.
- e. Hibah yang dianggarkan memiliki sifat tidak mengikat dan tidak ada konsekuensi pengeluaran ke pemberi hibah dimasukkan ke dalam APBD apabila ada kepastian diberikannya hibah.
- f. Apabila memperoleh dana darurat dianggarkan pada pendapatan, lain-lain pendapatan yang sah.

4. Belanja Daerah

Penggunaan belanja daerah harus digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang menjadi kewenangannya yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Urusan wajib yang diselenggarakan penda memiliki prioritas melindungi serta meningkatkan kualitas dari masyarakat dalam upaya untuk memenuhi kewajiban daerah yang berwujud peningkatan pelayanan dasar, Pendidikan, kesehatan, fasilitas social dan fasilitas umum yang dilaksanakan tersebut berdasarkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang telah ditetapkan.

Setelah mengetahui hal-hal yang perlu diperhatikan dalam penganggaran SKPD, selanjutnya adalah menaungkannya dalam RKA-SKPD. RKA-SKPD memuat antara lain adalah:

1. Rincian dari anggaran pendapatan SKPD, yang meliputi: Pajak Daerah; Retribusi daerah; Hasil Pengelolaan kekayaan Daerah Dipisahkan; dan Lain-lain PAD yang sah.
2. Rincian dari anggaran belanja tidak langsung SKPD, yang meliputi: Gaji pokok dan tunjangan pegawai; Tambahan Penghasilan PNS; Belanja Penerimaan lainnya Pimpinan dan Anggota DPRD serta KDH/WKDH; dan Khusus secretariat DPRD dianggarkan Belanja Penunjang Operasional Pimpinan DPRD.
3. Rincian anggaran belanja langsung berdasarkan program dan kegiatan SKPD.

Penyusunan anggaran yang dituangkan dalam RKA-SKPD, terdiri dari beberapa formulir RKA-SKPD, yaitu:

1. Formulir RKA-SKPD

Berisi ringkasan anggaran dari SKPD yang datanya bersumber dari jumlah pendapatan yang diringkaskan berdasarkan kelompok dan jenis penerimaan yang telah diisi di formulir RKA-SKPD 1, nilai dari belanja tidak langsung berdasarkan kelompok dan jenis belanja yang telah diisi di formulir RKA-SKPD 2.1 serta gabungan dari seluruh jumlah kelompok dan jenis belanja langsung yang telah diisi di formulir RKA-SKPD 2.2.1.

2. Formulir RKA-SKPD 1

Berisi rencana penerimaan SKPD, yang disesuaikan dengan penerimaan tertentu dari penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD sebagaimana yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan.

3. Formulir RKA-SKPD 2.1

Berisi tentang rencana kebutuhan belanja tidak langsung SKPD yang memuat belanja pegawai untuk gaji pokok, Tunjangan pegawai dan tambahan penghasilan. Khusus untuk kesekretariatan DPRD perlu adanya penganggaran Belanja Penunjang Operasional Pimpinan DPRD.

4. Formulir RKA-SKPD 2.2.1

Berisi tentang rencana belanja langsung dari kegiatan yang diprogramkan, sehingga apabila memiliki lebih dari satu program/kegiatan, maka setiap program/kegiatan dituangkan dalam formulir RKA-SKPD 2.2.1.

5. Formulir RKA-SKPD 2.2

Berisi tentang rekapitulasi dari seluruh program/kegiatan SKPD yang mengutip dari setiap formulir RKA-SKPD 2.2.1.

Untuk menyusun RKA-SKPD maka langkah-langkah yang harus dilakukan adalah:

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

b. RKA-PPKD

RKA-PPKD merupakan sebuah dokumen yang berisi tentang perencanaan dan penganggaran yang dimiliki oleh bagian/dinas yang berfungsi sebagai bendahara umum daerah. Satuan Kerja yang memperoleh tugas sebagai pengelola keuangan, selain membuat RKA-SKPD juga diwajibkan membuat RKA-PPKD yang isinya meliputi:

1. Rincian dari Anggaran Pendapatan PPKD, meliputi:
 - a. Penerimaan dana perimbangan, meliputi:
 - 1) Dana bagi hasil pajak/bukan pajak
 - 2) Dana Alokasi Umum
 - 3) Dana Alokasi Khusus
 - b. Lain-lain pendapatan daerah yang sah, meliputi:
 - 1) Pendapatan Hibah
 - 2) Pendapatan Dana Darurat
 - 3) Dana bagi hasil pajak dari provinsi
 - 4) Dana penyesuaian
 - 5) Bantuan keuangan dari provinsi
2. Rincian dari anggaran Belanja tidak langsung PPKD, meliputi:
 - a. Belanja Bunga
 - b. Belanja Subsidi

- c. Belanja Hibah
 - d. Belanja Bantuan Sosial
 - e. Belanja Bagi Hasil
 - f. Belanja Bantuan keuangan
 - g. Belanja tidak terduga
3. Rincian dari Pembiayaan
- a. Penerimaan Pembiayaan
 - 1) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran TA Sebelumnya
 - 2) Pencairan dana cadangan
 - 3) Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang dipisahkan
 - 4) Penerimaan Pinjaman Daerah
 - 5) Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman
 - 6) Penerimaan Piutang Daerah
 - 7) Penerimaan Kembali Investasi Dana Bergulir
 - b. Pengeluaran Pembiayaan
 - 1) Pembentukan dana cadangan
 - 2) Penyertaan Modal/Investasi Pemerintah
 - 3) Pembayaran Pokok Hutang
 - 4) Pemberian Pinjaman Daerah

Penyusunan anggaran yang dituangkan dalam RKA-PPKD, terdiri dari beberapa formulir RKA-PPKD yaitu:

a. Formulir RKA-PPKD

Berisi ringkasan anggaran dari PPKD yang datanya bersumber dari jumlah pendapatan yang diringkas berdasarkan kelompok dan jenis penerimaan yang telah diisi di formulir RKA-PPKD 1, Nilai dari belanja tidak langsung berdasarkan kelompok dan jenis belanja yang telah diisi di formulir RKA-PPKD 2.1 Khusus Formulir RKA-PPKD, ada uraian dari penerimaan dan pengeluaran pembiayaan sebagaimana tercantum dalam formulir RKA-PPKD 3.1 serta formulir RKA-PPKD 3.2 yang letaknya setelah baris surplus dan deficit anggaran.

b. RKA-PPKD 1

Berisi rincian anggaran dari PPKD

c. RKA-PPKD 2.1

Berisi rincian dari anggaran penerimaan pembiayaan

d. RKA-PPKD 3.1

Berisi terkait dengan rincian dari anggaran penerimaan pembiayaan

e. RKA-PPKD 3.2

Berisi terkait dengan rincian dari anggaran pengeluaran pembiayaan

Untuk menyusun RKA-PPKD maka langkah-langkah yang harus dilakukan adalah mengisi RKA PPKAD 1, mengisi RKA PPKAD 2.1, mengisi RKA PPKAD 3.1, mengisi RKA PPKAD 3.2, dan menggabungkan/meringkaskan keempat jenis RKA di atas ke dalam RKA PPKD.

Pedoman Penyusunan RKA-SKPD

A. Teknis Penyusunan RKA-SKPD

Berdasarkan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan dengan surat edaran kepala daerah yang di dalamnya memuat Kebijakan Umum APBD (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) yang ditetapkan, Pemerintah Daerah melalui Pejabat Pengelola Keuangan (PPKD) menyusun Rancangan APBD. Rancangan APBD yang disusun, merupakan agregasi dari usulan-usulan yang telah disusun dan diajukan oleh organisasi pemerintah daerah maupun Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam lingkup pemerintah daerah yang dituangkan dalam masing-masing Rencana Kegiatan dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Usulan-usulan dimaksud merupakan jumlah anggaran pendapatan, belanja setiap program dan kegiatan serta pembiayaan yang hendak direalisasikan dalam satu tahun anggaran.

Anggaran yang disusun dan termuat dalam RKA-SKPD, mencerminkan anggaran berbasis prestasi kerja, oleh karena itu perlu disiapkan dan dipahami beberapa dokumen dalam rangka penyusunan anggaran berbasis kinerja, antara lain: Standar Analisa Belanja, Tolok Ukur Kinerja, Standar Biaya dan formulir RKA-SKPD yang digunakan oleh SKPD untuk menyusun usulan program, kegiatan beserta anggarannya.

B. Penyusunan APBD Berdasarkan Pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, Penganggaran Terpadu dan Anggaran Kinerja

Peraturan perundang-undangan mengamanatkan bahwa dalam menyusun APBD dilakukan dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja. Kerangka pengeluaran jangka menengah adalah suatu pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakn, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektid lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan impliasi biaya akibat keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju. Dalam kaitan itu, maka dalam setiap penganggaran belanja untuk mendanai program dan kegiatan agar menghitung kebutuhan dana untuk tahun anggaran berikutnya dari tahun yang direncanakan guna memastikan kesinambungan program dan kegiatan yang telah disetujui dan menjadi dasar penyusunan anggaran tahun berikutnya atau kita kenal dengan konsep prakiraan maju (*forward estimate*).

Setiap usulan anggaran belanja untuk mendanai setiap program dan kegiatan yang dituangkan dalam RKA-SKPD sebagai dasar penyusunan APBD harus memperhitungkan atau mengestimasi kebutuhan dana untuk program dan kegiatan yang sama yang akan dilaksanakan pada tahun anggaran berikutnya. Estimasi kebutuhan dana yang akan dianggarkan pada tahun berikutnya akan menjamin kesinambungan pelaksanaan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan.

APBD disusun dengan pendekatan kinerja, yaitu suatu system anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Dalam pendekatan kinerja ada dua hal penting yang ditekankan, yaitu output dan input. Output (keluaran) menunjukkan barang atau jasa yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan input yang digunakan. Input (masukan) adalah besarnya sumber-sumber: dana, sumber daya manusia, material, waktu dan teknologi yang digunakan untuk melaksanakan suatu program atau kegiatan. Dalam hal ini, setiap penggunaan sumber-sumber yang direncanakan dalam APBD dikaitkan dengan barang atau jasa yang akan dihasilkannya. Hubungan antara masukan dan keluaran tersebut menunjukkan

kinerja suatu program atau kegiatan. Untuk mengevaluasi kinerja suatu program atau kegiatan perlu dilakukan analisis hubungan antara alokasi biaya (input) dengan tingkat pencapaian yang dihasilkan (output). Dalam system anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja, setiap usulan program, kegiatan dan anggaran SKPD dinilai kewajarannya dengan menggunakan Standar Analisa Belanja (SAB). Disamping SAB, evaluasi terhadap kinerja program atau kegiatan yang diusulkan oleh setiap SKPD dapat didasarkan pada tolok ukur kinerja pelayanan dan standar biaya. Penerapan anggaran berbasis kinerja mengandung makna bahwa setiap penyelenggara pemerintahan berkewajiban untuk bertanggung jawab atas hasil proses dan penggunaan sumber dayanya.

C. Analisa Standar Belanja

Analisa Standar Belanja (ASB) adalah standar atau pedoman yang digunakan untuk menganalisis kewajaran beban kerja atau biaya setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan oleh suatu SKPD dalam satu tahun anggaran. ASB merupakan pendekatan yang digunakan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk mengevaluasi usulan program, kegiatan dan anggaran setiap SKPD dengan cara menganalisis beban kerja dan biaya dari usulan program atau kegiatan yang bersangkutan. Beban kerja dan biaya merupakan dua komponen yang tidak terpisahkan dalam penilaian kewajaran pemebbanan belanja.

1. Beban kerja program/kegiatan

Penilaian terhadap kewajaran beban kerja usulan program atau kegiatan dalam hal ini dikaitkan dengan kebijakan anggaran, komponen dan tingkat pelayanan yang akan dicapai, jangka waktu pelaksanaannya, serta kapasitas SKPD untuk melaksanakannya.

2. Biaya program/kegiatan

Penilaian terhadap kewajaran anggaran biaya dari usulan program atau kegiatan dikaitkan dengan kebijakan anggaran, tolok ukur kinerja, dan standar biaya. Dalam kebijakan anggaran, kemungkinan ditetapkan plafon atau batas atas anggaran belanja bagi setiap SKPD sesuai dengan target kinerja pelayanan yang diinginkan. Plafon anggaran tersebut merupakan salah satu aspek yang

dipertimbangkan untuk menilai kewajaran biaya setiap program atau kegiatan yang dianggarkan oleh SKPD. Disamping itu, kewajaran biaya suatu program atau kegiatan dipengaruhi oleh tolok ukur kinerja dan standar biaya yang akan dibahas berikut ini.

D. Tolok Ukur Kinerja

Tolok ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap program atau kegiatan. Tolok ukur kinerja digunakan sebagai dasar pengukuran kinerja keuangan dalam system anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja, terutama untuk menilai kewajaran anggaran biaya suatu program atau kegiatan. Tolok ukur kinerja mencakup dua hal: unsur keberhasilan yang diukur dan tingkat pencapaian setiap unsur keberhasilan. Setiap program atau kegiatan minimal mempunyai satu unsur ukuran keberhasilan dan tingkat pencapaiannya (target kinerja) yang digunakan sebagai tolok ukur kinerja.

Tolok ukur kinerja menunjukkan unsur-unsur keberhasilan yang diukur dan tingkat pelayanan yang akan dicapai (output) dari suatu program atau kegiatan dalam satu tahun anggaran tertentu. Output tersebut selanjutnya menjadi dasar untuk menilai kewajaran biaya yang dianggarkan (input). Konsep ini mencerminkan orientasi kinerja lebih ditekankan pada aspek output daripada input. Jumlah anggaran belanja (input) yang dinilai wajar untuk menghasilkan output tertentu menunjukkan hubungan rasional berupa standar biaya atau harga satuan unit biaya.

1. Standar biaya

Standar biaya merupakan perbandingan antara anggaran belanja dengan target kinerja yang dapat juga dinamakan dengan biaya rata-rata per satuan output. Standar biaya tersebut menjadi dasar untuk menilai kewajaran biaya suatu program atau kegiatan, karena menunjukkan hubungan rasional antara input dengan outputnya.

Penilaian kewajaran terhadap biaya yang dianggarkan, disamping itu dapat dikaitkan dengan harga standar yang berlaku. Terbentuknya biaya merupakan hasil perkiraan antara volume (satuan) dengan harga satuan. Dalam hal ini perlu dicermati, apakah harga satuan yang dianggarkan telah sesuai dengan

standar yang ditetapkan atau berada diantara kisaran harga satuan yang berlaku. Kewajaran biaya yang dianggarkan juga dapat dikaitkan dengan sumber pendapatan dan atau pembiayaan berupa penerimaan daerah. Dalam hal ini kewajaran dinilai berdasarkan hubungan (kesesuaian) antara sumber dana dengan penggunaannya. Untuk kewajaran suatu anggaran dinilai berdasarkan kesesuaian antara target kinerja pelayanan yang diusulkan dengan sumber dananya. Pendekatan ini merupakan penerapan dari konsep *Grant Related Expenditure Assesment* (GREA) dalam Analisis Standar Belanja. Jika suatu sumber dana tertentu jumlahnya diestimasikan tidak mencukupi untuk membiayai anggaran belanja suatu program atau kegiatan dengan target pelayanan tertentu, maka pemerintah daerah dapat: 1) mendanai dari anggaran sumber pendapatan atau pembiayaan yang lain berdasarkan target pelayanan yang diharapkan atau; 2) menyesuaikan target pelayanan dengan tersedianya sumber dana.

Kewajaran biaya yang dianggarkan, dengan demikian berkaitan dengan tiga aspek yaitu: 1) kaitan antara biaya yang dianggarkan dengan target pencapaian kinerja; 2) kaitan antara anggaran biaya dengan harga standar yang berlaku; dan 3) kaitan antara biaya yang dianggarkan dengan sumber dananya.

2. Standar Pelayanan

Selanjutnya dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja, setiap komponen pelayanan pada masing-masing urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh SKPD, dalam rangka penilaian kinerja, harus ditetapkan oleh masing-masing daerah dalam bentuk standar pelayanan. Penetapan standar pelayanan untuk provinsi mengacu pada indicator-indikator standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah Pusat. Standar pelayanan untuk kabupaten/kota ditetapkan oleh bupati/walikota masing-masing yang berpedoman pada standar pelayanan yang ditetapkan oleh provinsi.

E. Penilaian Kinerja Pemerintah Daerah

Keseluruhan tingkat pelayanan yang akan dicapai dalam satu tahun anggaran dari setiap program atau kegiatan yang diusulkan oleh masing-masing SKPD, pada dasarnya merupakan tolok ukur kinerja yang diharapkan dapat

dicapai oleh suatu pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya. Selanjutnya untuk penilaian kinerja suatu kegiatan, program dan SKPD dapat digunakan ukuran Penilaian Kinerja Pemerintah Daerah yang didasarkan pada 5 (lima) indikator sebagai berikut:

1. Masukan (input), yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber-sumber dana, sumber daya manusia, material, waktu, teknologi, dan sebagainya yang digunakan untuk melaksanakan program dan atau kegiatan.
2. Keluaran (Output) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan produk (barang atau jasa) yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan.
3. Hasil (Outcome) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program atau kegiatan yang sudah dilaksanakan.
4. Manfaat (Benefit) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat dan Pemerintah Daerah.
5. Dampak (Impact) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai dari manfaat.

Tolok ukur kinerja program atau kegiatan yang diusulkan suatu SKPD selama satu tahun anggaran, dalam hal ini, dapat dikembangkan dari penilaian terhadap input-output menjadi input-output-outcome-benefit-impact.

F. Ketentuan Umum Penyusunan RKA-SKPD

Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) berpedoman kepada surat edaran kepala daerah mengenai pedoman penyusunan RKA-SKPD yang dilampiri dengan:

1. Prioritas pembangunan daerah dan program/kegiatan yang terkait;
2. Alokasi palfon anggaran sementara untuk setiap program/kegiatan SKPD;
3. Batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD;
4. Dokumen sebagai lampiran surat edaran meliputi KUA, PPAS, analisis standar belanja dan standar satuan harga.

Surat edaran kepala daerah mengenai pedoman penyusunan RKA-SKPD tersebut sudah harus diterbitkan paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan. RKA-SKPD yang telah disusun oleh SKPD kemudian disampaikan kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Pembahasan RKA-SKPD oleh TAPD pada dasarnya bertujuan untuk menelaah:

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

Dalam hal hasil pembahasan RKA-SKPD terdapat ketidaksesuaian dengan kriteria di atas, kepala SKPD harus melakukan penyempurnaan. SKPD harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut dalam penyusunan RKA-SKPD, antara lain:

1. Sinkronisasi program dan kegiatan dengan kinerja SKPD berkenaan dengan standar pelayanan minimal yang telah ditetapkan;
2. Batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada Biro Keuangan Sekretariat Daerah;
3. Prinsip-prinsip peningkatan efektivitas, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas dalam penyusunan anggaran dalam rangka pencapaian prestasi kerja;
4. Dokumen yang meliputi KUA, PPAS, kode rekening APBD, format RKA-SKPD dan standar satuan harga;
5. Mensinergikan program nasional tentang pengarusutamaan anggaran responsive gender (ARG); dan
6. Pelaksanaan dan pelaporan pertanggungjawaban APBD yang efektif, efisien, ekonomis, dan akuntabel.

Ketentuan penyusunan RKA-SKPD berdasarkan Lampiran Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 21 tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menterei Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. SKPD meyusun Rincian Anggaran Pendapatan dan Rincian Anggaran Belanja Langsung masing-masing kegiatan yang digabung dalam Rekapitulasi Rincian Anggaran Belanja Langsung untuk kemudian dikompilasi menjadi RKA-SKPD.

G. Pembahasan RKA-SKPD

Sekretaris Daerah selaku Ketua TAPD melalui Kepala Biro Keuangan selaku sekretaris TAPD dapat menugaskan kepada Tim Teknis TAPD untuk melakukan pembahasan RKA-SKPD serta melakukan verifikasi DPA-SKPD. Reviu atas RKA-SKPD dilaksanakan oleh Inspektorat Provinsi bersamaan dengan pembahasan RKA-SKPD oleh Tim Teknis TAPD. Setiap pengajuan RKA-SKPD untuk dikoreksi oleh Petugas Koreksi/Asistensi, RKA-SKPD terlebih dahulu harus ditandatangani oleh Kepala SKPD/PA/KPA yang bersangkutan dan/atau Pejabat lain pada SKPD bersangkutan. RKA-SKPD yang telah dikoreksi atau diasistensi, selanjutnya diparaf oleh pejabat yang bertanggungjawab terhadap pengusulan RKA-SKPD dan Petugas Koreksi/Asistensi.

Pejabat yang mengikuti asistensi adalah mereka yang beertanggungjawab atas proses penyusunan program dan kegiatan serta bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang akan dilaksanakan. Pejabat yang mengikuti asistensi dipimpin oleh PPK-SKPD dan bila dipandang perlu dapat menyertakan staf pelaksanaan atau teknis.

H. Penyampaian RKA-SKPD

RKA-SKPD tahun anggaran bersangkutan disusun berdasarkan pagu yang telah ditetapkan dalam PPAS tahun bersangkutan untuk masing-masing SKPD/Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran. Selanjutnya RKA-SKPD yang telah disusun diserahkan kepada PPKD/Biro Keuangan Sekretariat Daerah untuk selanjutnya dibahas oleh Tim Koreksi/Asistensi. Pembahasan dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan:

- a. RKPD tahun bersangkutan;
- b. KUA tahun bersangkutan;
- c. PPAS tahun bersangkutan;
- d. Kebijakan Akuntansi;
- e. Capaian Kinerja;
- f. Indikator Kinerja;
- g. Kelompok Sasaran Kegiatan;
- h. Analisis Standar Belanja (ASB);
- i. Standar Satuan Harga (SSH);
- j. Sinkronisasi Program dan Kegiatan antar SKPD;
- k. Kartu Inventaris Barang (KIB);
- l. Rencana Kebutuhan Barang Unit (RKBU); dan
- m. SK Tenaga Kontrak tahun sebelumnya.

PENDEKATAN PENYUSUNAN RKA-SKPD

Anggaran adalah sebuah rencana kegiatan yang disusun secara sistematis menunjukkan alokasi sumber daya. Dalam perkembangannya, anggaran sekarang disusun berbasis kinerja. Anggaran berbasis kinerja ini merupakan salah satu jawaban yang digunakan sebagai alat pengukuran kinerja dan pertanggungjawaban pemerintah. Anggaran berbasis kinerja adalah sebuah system penganggaran yang mengedepankan usaha-usaha untuk mencapai suatu target kinerja maupun target output dengan alokasi dana dan input yang telah ditentukan. Anggaran berbasis kinerja akan dapat menjelaskan hubungan antara biaya dengan hasil kerjanya. Untuk memberikan variasi antara perencanaan dan realisasinya, manajer dapat menentukan input sumber daya dan bagaimana sumber daya tersebut dapat berhubungan dengan outcomenya sebagai dasar untuk menilai efketifitas dan efisiensi program.

Yang dimaksud dengan program dalam penganggaran berbasis kinerja adalah instrumen kebijakan yang dapat berisi satu ataupun beberapa kegiatan yang akan dilaksanakan oleh lembaga maupun instansi pemerintah untuk mencapai tujuan dan sasaran untuk memperoleh alokasi anggaran. Rangkaian kegiatan ini disusun dan dilaksanakan untuk mencapai sasaran kinerja tahunan.

Berikut ini adalah elemen-elemen yang harus diperhatikan dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja:

- a. Tujuan dan sasaran apa yang telah disepakati serta ukuran pencapaiannya.
- b. Kondisi seperti apa yang harus disiapkan sebagai factor pendorong keberhasilan implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja.
- c. Pengumpulan informasi secara sistematis atas realisasi pencapaian kinerja dapat diandalkan dan konsisten, serta dapat diperbandingkan antara biaya dengan prestasinya. Ketersediaan informasi secara berkelanjutan sehingga dapat digunakan dalam manajemen perencanaan, pembuatan program, penganggaran dan evaluasi.
- d. Komitmen dan kepemimpinan dari seluruh komponen organisasi
- e. Administrasi menjadi focus penyempurnaan.
- f. Sumber daya yang tersedia cukup untuk mendukung usaha penyempurnaan
- g. Adanya *reward and punishment* yang jelas.
- h. Adanya keinginan dan kemauan yang kuat untuk berhasil.

Anggaran berbasis kinerja memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Memiliki tiga unsur pokok berikut:
 - a. Pengeluaran diklasifikasikan berdasarkan program dan kegiatan
 - b. Pengukuran Kinerja
 - c. Pelaporan Program
2. Perhatian ditekankan pada pengukuran kinerja, tidak pada pengawasan
3. Seluruh kegiatan harus dilihat dari sisi efisiensi dalam mencapai output yang maksimal
4. Memiliki tujuan untuk menghasilkan informasi tentang biaya dan hasil kerja yang bisa digunakan sebagai dasar menyusun target dan penilaian pelaksanaan kegiatan/kerja.
5. Adanya keterkaitan yang sangat erat antara, sasaran, tujuan, dan proses penganggaran

Anggaran berbasis kinerja memiliki berbagai keunggulan antara lain:

1. Dimungkinkan adanya pendelegasian wewenang dalam rangka pengambilan keputusan manajerial.

2. Mendorong adanya partisipasi satuan kerja melalui proses penilaian anggaran dan pengusulannya yang bersifat faktua.
3. Dapat membantu perencanaan serta mempertajam pembuatan keputusan.
4. Alokasi dana dapat dilakukan secara optimal berdasarkan tingkat efisiensi satuan kerja.
5. Dapat digunakan sebagai salah satu usaha untuk menghindari pemborosan sumber daya.
6. Sebagai salah satu alat untuk mengukur keberhasilan satuan kerja, tingkat efektivitas dalam mencapai sasaran.

Anggaran berbasis kinerja juga memiliki beberapa kelemahan antara lain:

1. Standarisasi tidak bisa dilakukan terhadap semua kegiatan.
2. Hasil kerja tidak semuanya dapat diukur secara kuantitatif.
3. Pengambil keputusan dan siapa yang bertanggungjawab atas keputusan tersebut kurang dapat dipastikan dengan jelas.

APBD yang disusun menggunakan pendekatan kinerja harus memuat beberapa hal:

1. Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja.
2. Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan.
3. Persentase dari jumlah pendapatan APBD yang mendanai pengeluaran administrasi umum, operasi, dan pemeliharaan serta belanja modal atau pembangunan.

Reviu RKA-SKPD Oleh APIP

A. Latar Belakang Perlunya Reviu APIP dalam Perencanaan dan Penganggaran

1. RKA-SKPD tidak sesuai dengan kaidah-kaidah perencanaan dan penganggaran informasi dalam dokumen RKA-SKPD kerap kali tidak terukur dan melenceng dari tujuan yang direncanakan.
2. Penganggaran belanja yang belum optimal yang pada akhirnya berdampak kepada penyerapan APBD yang tidak seimbang dengan ciri adanya kecenderungan penyerapan pada akhir tahun.

3. Kualitas belanja APBD masih belum optimal dalam mendukung sasaran pembangunan nasional dan daerah.
4. Hasil pemeriksaan BPK atau Reviu oleh Inspektorat atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah masih ditemui adanya kesalahan penganggaran, berupa salah klasifikasi belanja ataupun penempatan anggaran belanja bila sedemikian material tingkat kesalahan penganggaran tentu akan mempengaruhi dalam pemberian opini oleh BPK.

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) K/L melakukan reviu terhadap RKA yang disampaikan oleh pejabat yang memiliki alokasi anggaran dan penanggung jawab program dengan tujuan meningkatkan kualitas perencanaan penganggaran K/L. Reviu yang dilakukan mencakup verifikasi atas kelengkapan dan kebenaran dokumen yang dipersyaratkan dan kepatuhan dalam penerapan kaidah perencanaan penganggaran. Sesuai dengan Permendagri Nomor 31 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2017, hal yang perlu mendapat perhatian ketika melakukan reviu adalah:

1. Sinkronisasi Kebijakan Pemerintah Daerah dengan Kebijakan Pemerintah;
2. Prinsip Penyusunan APBD;
3. Kebijakan Penyusunan APBD;
4. Teknis Penyusunan APBD; dan;
5. Hal-hal Khusus Lainnya.

Reviu yang dilakukan APIP sedikitnya meliputi:

1. Konsistensi pencantuman sasaran kerja.
2. Kesesuaian total pagu.
3. Kesesuaian sumber dana.
4. Kelayakan anggaran dan kepatuhan dalam penerapan kaidah penganggaran.
5. Verifikasi atas kelengkapan dokumen.

B. Tujuan Reviu

Tujuan reviu oleh APIP adalah untuk memberi keyakinan terbatas mengenai akurasi, keandalan, dan keabsahan, bahwa informasi dalam RKA SKPD sesuai dengan RKPD, pagu anggaran, dan kesesuaian dengan standar biaya serta kaidah-kaidah penganggaran lainnya, serta dilengkapi dokumen pendukungnya. Jika

dalam proses rewiu ditemukan kelemahan/kesalahan maka kesalahan/kelemahan tersebut wajib disampaikan kepada unit penyusun untuk dilakukan perbaikan/penyesuaian. APIP disini berperan untuk meningkatkan kualitas perencanaan SKPD dan menjamin kepatuhan terhadap kaidah penganggaran sebagai *quality assurance*. Selain itu rewiu RKA SKPD juga memberi keyakinan bahwa RKA SKPD yang disusun sinkron dengan:

1. Renka SKPD
2. Pedoman penyusunan RKA-SKPD
3. KUA
4. PPAS

C. Ruang Lingkup Rewiu

Ruang lingkup Rewiu RKA-SKPD adalah pengujian atas penyusunan dokumen rencana keuangan yang bersifat tahunan berupa RKA-SKPD. Ruang lingkup Rewiu RKA-SKPD mencakup pengujian terbatas atas dokumen sumber, namun tidak mencakup pengujian atas system pengendalian intern yang biasanya dilaksanakan dalam suatu audit. Hal tersebut dilakukan untuk melihat:

1. Konsistensi KUA/KUPA dan PPAS Perubahan dengan RKPD/Perubahan RKPD
 - a. Kesesuaian substansi rumusan KUA/KUPA dengan Rancangan Kerangka Ekonomi Daerah dan Kebijakan Keuangan Daerah dalam RKPD/Perubahan RKPD;
 - b. Kesesuaian substansi rumusan prioritas dan sasaran serta rencana program dan kegiatan dalam PPAS/PPAS Perubahan dengan RKPD/Perubahan RKPD;
 - c. Kesesuaian pencantuman indicator dan target kinerja serta pagu indikatif. Lokasi, kelompok sasaran dalam rencana program dan kegiatan PPAS/PPAS Perubahan dengan RKPD/Perubahan RKPD.
2. Konsistensi RKA-SKPD/RKA-SKPD Perubahan dengan KUA/KUPA dan PPAS/PPAS Perubahan
 - a. Kesesuaian rumusan rencana program dan kegiatan dalam RKA-SKPD/RKA-SKPD dengan PPAS/PPAS Perubahan;

- b. Kesesuaian pencantuman indicator dan target kinerja serta pagu indikatif, lokasi, kelompok sasaran dalam rencana program dan kegiatan RKA-SKPD/RKA-SKPD Perubahan dengan PPA/PPAS Perubahan.

D. Fokus Reviu

APIP perlu memfokuskan reviunya terhadap kegiatan-kegiatan berikut ini:

1. Rincian anggaran untuk kegiatan baru
2. Angka dasar yang mengalami perubahan pada level tahapan/komponen

E. Tahapan Reviu RKA SKPD

Tahapan dalam melakukan reviu RKA-SKPD adalah:

1. Tahap Perencanaan

Perencanaan berisi kegiatan untuk memilih dan menentukan objek reviu, melakukan usulan penugasan reviu dan mempersiapkan bahan penyusunan Program kerja Reviu.

2. Tahap Pelaksanaan

Pelaksanaan mencakup kegiatan penelaahan dokumen rencana pembangunan dan anggaran tahunan daerah

3. Tahap Pelaporan Hasil Reviu

PHR mencakup kegiatan penyusunan Catatan Hasil Reviu (CHR) dan Laporan Hasil Reviu (LHR).

Dalam Rencana Kerja Pengawasan Tahunan dan Program Kerja Pengawasan Tahunan dituangkan kegiatan reviu yang dilaksanakan secara objektif oleh auditor APIP lingkup pemerintah provinsi/kabupaten/kota. Prinsip obyektivitas mensyaratkan agar APIP provinsi/kabupaten/kota yang tergabung dalam Tim melaksanakan reviu dengan jujur dan tidak mengompromikan kualitas. Pereviu harus membuat penilaian seimbang atas semua situasi yang relevan dan tidak dipengaruhi oleh kepentingan sendiri atau orang lain dalam mengambil keputusan.

F. Waktu Pelaksanaan Reviu

Pelaksanaan kegiatan reviu dokumen rencana pembangunan (RKPD dan Renja-PD) dan anggaran tahunan daerah (KUA, PPAS dan RKA-SKPD) oleh APIP provinsi/kabupaten/kota tidak menambah layer proses perencanaan dan penganggaran sebagaimana telah diatur dalam PERMENDAGRI Nomor 54 Tahun 2010 dan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, dilaksanakan secara parallel dengan mekanisme perencanaan dan penganggaran sesuai dengan ketentuan kedua peraturan Menteri tersebut.

BAB XI

PENYUSUNAN RAPBD

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

Pengertian Perencanaan Pembangunan Daerah

Perencanaan Pembangunan Daerah adalah "... suatu yang sistematis dari berbagai pelaku (actor), baik umum (public), swasta maupun kelompok masyarakat lain pada tingkatan yang berbeda dalam menghadapi saling ketergantungan aspek-aspek fisik, social-ekonomi & aspek-aspek lingkungan lainnya secara: a) terus-menerus menganalisis kondisi & pelaksanaan pembangunan daerah; b) merumuskan tujuan-tujuan & kebijakan-kebijakan pembangunan daerah; c). menyusun konsep strategi-strategi untuk pemecahan masalah (solusi); dan d) melaksanakannya dengan menggunakan sumber-sumber daya masalah sehingga peluang-peluang baru dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dapat ditangkap secara berkelanjutan". (Solihin, 2005)

Tujuan & Manfaat Perencanaan Pembangunan Daerah

Tujuan Perencanaan Pembangunan Daerah adalah menyusun suatu rencana pembangunan yang merupakan pegangan atau acuan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan pembangunan yang didasarkan pada kemampuan dan potensi sumber daya (alam dan manusia) serta peluang-peluang ekonomi yang ada, sehingga memungkinkan dapat dijangkau secara cepat. Manfaat yang diharapkan adalah terjadinya peningkatan kualitas/ taraf hidup masyarakat sehingga menikmati kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya dan daerah dapat berkembang secara cepat dan berkelanjutan. Perencanaan pembangunan daerah menghasilkan Rencana Pembangunan Daerah yang menetapkan kegiatan-kegiatan pembangunan social-ekonomi, fisik (infrastruktur), yang dilaksanakan secara terpadu oleh sectoral, public dan swasta.

Tata Cara Penyusunan RPJP Daerah

Perencanaan pembangunan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari system perencanaan pembangunan nasional (SPPN) yang diatur dalam UU Nomor 25 Tahun 2004. Menurut UU Nomor 25/2004 Pasal 33 ayat (3) ditegaskan bahwa "dalam penyelenggaraan perencanaan pembangunan Daerah,

bahwa “Pimpinan SKPD menyelenggarakan koordinasi, integrase, sinkronisasi, dan sinergi perencanaan pembangunan antar kabupaten/kota.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah merupakan suatu dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 tahun. RPJP ini digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Jangka Menengah (RPJM) Daerah untuk setiap 5 (lima) tahunan. Dokumen ini bersifat makro yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan jangka Panjang daerah, dengan proses penyusunannya harus dilakukan secara partisipatif yang melibatkan seluruh unsur pelaku pembangunan.

Tahapan Penyusunan RPJM Daerah

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

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

Pertama, penyiapan rancangan awal RPJM Daerah, kegiatan ini dibutuhkan guna mendapatkan gambaran awal dari jabaran visi, misi dan program Kepala Daerah terpilih.

Kedua, penyiapan rancangan Rencana Strategi SKPD (rancangan Renstra SKPD), yang dilakukan oleh seluruh SKPD. Penyusunan rancangan Renstra SKPD bertujuan untuk merumuskan visi, misi, tujuan strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang sesuai tugas dan fungsi SKPD, agar selaras program prioritas Kepala Daerah terpilih.

Ketiga, penyusunan rancangan RPJM Daerah. Tahap ini merupakan upaya mengintegrasikan rancangan awal RPJM Daerah dengan rancangan Renstra SKPD, yang menghasilkan rancangan RPJM Daerah.

Keempat, musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) jangka menengah daerah. Kegiatan ini dilaksanakan guna memperoleh berbagai masukan dan komitmen dari seluruh pemangku kepentingan pembangunan atas rancangan RPJM Daerah.

Kelima, penyusunan rancangan akhir RPJM Daerah, dengan seluruh masukan dan komitmen hasil Musrenbang Jangka Menengah Daerah menjadi masukan utama penyempurnaan rancangan RPJM Daerah, menjadi rancangan akhir RPJM Daerah. Rancangan akhir RPJM Daerah disampaikan oleh Kepala Bappeda kepada Kepala Daerah terpilih.

Keenam, penetapan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah, dibawah koordinasi Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi hukum. Rancangan akhir RPJM Daerah beserta lampirannya disampaikan kepada DPRD sebagai inisiatif Pemerintah daerah, untuk diproses lebih lanjut menjadi Peraturan Daerah tentang RPJM Daerah.

Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

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

UU 17/2004 Pasal 17 ayat (2) menjelaskan bahwa RKPD sebagai pedoman penyusunan RAPBD, maka RKPD memuat hal-hal yang harus diperjuangkan oleh tim pemerintah daerah pada saat duduk bersama DPRD menyusun RAPBD. Penyusunan rancangan RKPD dilakukan melalui proses pembahasan yang terkoordinasi antara Bappeda dan seluruh SKPD melalui Musrenbang di daerah masing-masing.

Musrenbang berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan kesepakatan antara pelaku pembangunan tentang rancangan RKPD, yang menitik beratkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kegiatan antar kementerian/lembaga/SKPD dan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional dan daerah. UU 25 Tahun 2004, Pasal 5 ayat (3) menyebutkan bahwa “RKPD merupakan penjabaran

dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja dan pedanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh harus mendorong partisipasi masyarakat”. Dalam penyusunan RKPD, pemerintah daerah harus mempertimbangkan:

1. Amanat peraturan perundang-undangan yang terdiri dari:
 - a. Urusan Wajib, khusus untuk pelayanan dasar yaitu mengacu pada Standar Pelayanan Minimum.
 - b. Urusan pilihan sesuai kekhasan dan sumber keunggulan daerah.
2. Kondisi, strategi dan sasaran yang diperoleh dari proses perencanaan teknokratik:
 - a. Analisis Ekonomi Daerah
 - b. Estimasi Pendapatan Asli Daerah
 - c. Survey Kebutuhan/kepuasan Masyarakat
3. Kontribusi terhadap Sasaran Pembangunan Nasional yang tercantum dalam RPJM Nasional dan/atau RKP.

Pertimbangan tersebut digunakan untuk menetapkan sasaran-sasaran Pembangunan Daerah dan selanjutnya merancang program dan kegiatan. Adapun penentuan program prioritas RKPD atau dikenal sebagai Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPAS) dilakukan dengan mempertimbangkan: 1) sumber daya yang tersedia; 2) jumlah kegiatan yang teridentifikasi dalam program; 3) bentuk kegiatan sebagai implementasi program.

Proses Pengambilan Keputusan Dalam Penyusunan Perencanaan

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

Perencanaan adalah suatu proses pengambilan keputusan untuk hal-hal yang berhubungan terkait masa depan. Oleh karena itu, prosesnya cukup rumit. Pengambilan keputusan yang berhubungan dengan kebutuhan jangka pendek tidak masuk kategori perencanaan. Demikian juga dengan pengambilan keputusan yang memiliki dampak di masa depan, tetapi karena proses penyusunannya lebih pendek sehingga tidak dikategorikan sebagai perencanaan. Karena sifatnya sama, yaitu memilih tindakan untuk menyelesaikan permasalahan, ada juga yang menganggap perencanaan identic dengan pengambilan keputusan (Tarigan, 2004).

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

Dalam konteks Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menyusun rencana pembangunan jangka Panjang (RPKP/D), rencana pembangunan jangka menengah (RPJM/D) dan rencana kerja pemerintah (RKP/D) sebagai rencana tahunan. Dalam setiap proses penyusunan dokumen rencana tersebut diperlukan koordinasi antar instansi pemerintah dan partisipasi seluruh pelaku pembangunan,

melalui suatu forum yang disebut sebagai Musyawarah Perencanaan Pembangunan atau Musrenbang. Musrenbang ini dapat dikatakan sebagai suatu proses pengambilan keputusan karena melalui Musrenbang dapat diakomodasi berbagai usulan, masukan, prioritas pembangunan dari berbagai sumber (dinas-dinas sectoral, masyarakat, dan organisasi masyarakat) dan tingkat administrasi pemerintahan (mulai dari tingkat desa/kelurahan, Kabupaten/kota, Provinsi, sampai tingkat Pusat)

PENDEKATAN DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN

APBD adalah gambaran tolok ukur keberhasilan suatu daerah dalam meningkatkan potensi perekonomian daerah. Apabila perekonomian daerah terjadi pertumbuhan, maka terjadi dampak positif terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), terutama penerimaan pajak khusus daerah (Saragih, 2003). Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah (APBD) adalah sebuah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang telah disetujui oleh DPRD kemudian ditetapkan sebagai peraturan daerah. APBD memiliki beberapa fungsi yaitu otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Fungsi otorisasi berarti Perda tentang APBD dijadikan dasar dalam melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun bersangkutan. Fungsi perencanaan memiliki arti bahwa APBD dijadikan pedoman dalam manajemen untuk merencanakan kegiatan pada tahun bersangkutan. Fungsi pengawasan dapat dilihat dari digunakannya APBD sebagai standar untuk menilai penyelenggaraan pemerintah daerah (Nordiawan, 2007).

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 mengungkapkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun atas dasar pendekatan kinerja, yaitu sebuah system anggaran di mana mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (output) dari sesuatu perencanaan alokasi biaya (input) yang telah ditetapkan. Pemerintah Daerah Bersama DPRD selanjutnya menyusun Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di mana memuat petunjuk dan ketentuan umum yang telah disepakati sebagai pedoman untuk penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Sasaran dalam APBD haruslah sesuai dengan fungsi belanja, standar pelayanan minimal, dan perkiraan biaya kegiatan yang bersangkutan. APBD haruslah memuat bagian pendapatan yang akan digunakan dalam membiayai biaya administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, serta belanja modal/investasi. Bilamana sasaran tersebut dimuat, APBD tersebut nantinya dapat digunakan untuk kepentingan masyarakat daerah.

Unsur-unsur dalam APBD meliputi:

1. Rencana kegiatan pada suatu daerah
2. Adanya sumber penerimaan
3. Jenis kegiatan dan jenis proyek dituangkan dalam bentuk angka
4. Periode anggaran biasanya satu tahun.

Penyusunan anggaran dengan dasar prestasi kerja dilakukan berdasarkan:

1. Capaian Kinerja

Merupakan ukuran prestasi kerja yang ingin dicapai dari keadaan semula dimana mempertimbangkan factor kualitas, kuantitas, efisiensi dan efektifitas pelaksanaan pada setiap program dan kegiatan.

2. Indikator Kinerja

Merupakan ukuran keberhasilan yang ingin dicapai dari setiap program dan kegiatan pada satuan kerja perangkat daerah. Pendekatan kinerja pada system anggaran mengutamakan upaya dalam pencapaian output dari input yang telah ditetapkan. Output (keluaran) merupakan barang atau jasa yang dihasilkan dari suatu kegiatan yang telah dilaksanakan untuk mendukung pencapaian sasaran dan tujuan program serta kebijakan. Input (masukan) merupakan besarnya sumber daya, dapat berupa personil, suatu barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dana, maupun kombinasi dari beberapa atau seluruh jenis sumber daya yang digunakan dalam melaksanakan kegiatan. Kinerja/prestasi kerja merupakan outcome (hasil) dari kegiatan/program yang ingin atau telah dicapai yang sehubungan dengan penggunaan anggaran untuk kuantitas dan kualitas yang terukur di mana menghasilkan manfaat jangka pendek yang dapat diperoleh oleh pelanggan kegiatan, sebagai akibat langsung atas pemanfaatan output pada kegiatan yang bersangkutan.

3. Analisis Standar belanja (ASB)

Merupakan penilaian kewajaran atas suatu beban kerja dan biaya di mana digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Penyusunan RKA-SKPD menggunakan pendekatan analisis standar belanja yang dilakukan secara bertahap dan disesuaikan dengan kebutuhan. Penilaian kewajaran atas pembebanan belanja dalam menganalisis standar belanja mencakup dua hal yaitu:

a. Kewajaran Beban Kerja

Beban kerja suatu program atau kegiatan yang telah diusulkan oleh SKPD dinilai kewajarannya dengan dasar pertimbangan sebagai berikut:

1. Kaitan logis antara suatu program atau kegiatan yang telah diusulkan dengan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) serta kebijakan Umum APBD.
2. Kesesuaian antara suatu program atau kegiatan yang telah diusulkan dengan tuas pokok dan fungsi SKPD bersangkutan.
3. Kapasitas SKPD yang bersangkutan dalam melaksanakan suatu program atau kegiatan pada tingkat pencapaian yang diinginkan serta dalam jangka waktu satu tahun anggaran.

b. Kewajaran Biaya

Kewajaran biaya program atau kegiatan dapat dipengaruhi oleh tolok ukur kinerja dan standar biaya. Kewajaran biaya yang dianggarkan berkaitan dengan tiga aspek berupa:

1. Kaitan antara suatu biaya yang dianggarkan dengan target pencapaian kinerja
2. Kaitan antara anggaran suatu biaya dengan harga standar yang berlaku
3. Kaitan antara suatu biaya yang dianggarkan dengan sumber dananya.

4. Standar Satuan Harga

Merupakan harga satuan dari setiap unit barang/jasa yang berlaku pada suatu daerah yang telah ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Standar satuan harga adalah salah satu factor dalam menentukan baik atau tidaknya ASB yang telah disusun. Dalam standar satuan harga terdapat besaran dana dari obyek belanja yang menjadi penentu besaran belanja atas suatu kegiatan. Besaran

dana yang dialokasikan disetiap obyek belanja haruslah sama disetiap SKPD dan antar SKPD. Apabila standar satuan harga yang digunakan tidak sama dalam alokasi objek belanja SKPD, maka ini akan menyebabkan terjadinya ketidakseragaman jumlah belanja atas suatu kegiatan walaupun kegiatannya sama. Hal ini akan berakibat terhadap penyusunan ASB dimana ASB yang disusun akan menjadi lemah. Oleh karena itu, untuk mendapatkan ASB yang berkualitas baik maka penggunaan standar satuan harga dalam penganggaran menjadi sangat penting untuk mendapatkan ASB yang baik.

5. Standar Pelayanan Minimal

Merupakan tolok ukur kinerja untuk menentukan capaian jenis serta mutu pelayanan dasar yang menjadi urusan wajib daerah. Definisi SPM sendiri merupakan ketentuan tentang jenis serta mutu pelayanan dasar yang menjadi urusan wajib pemerintah dan merupakan hak yang dapat diperoleh setiap warga secara minimal.

Menurut Oentarto, dkk (2004:173) menyatakan bahwa Standar pelayanan minimal memiliki suatu nilai yang sangat strategis baik untuk pemerintah (daerah) maupun untuk masyarakat (konsumen). Nilai strategis tersebut berupa:

- a. Bagi pemerintah daerah suatu standar pelayanan minimal dapat menjadi tolok ukur untuk penentuan biaya yang diperlukan dalam membiayai penyediaan pelayanan.
- b. Bagi masyarakat suatu standar pelayanan minimal dapat menjadi acuan mengenai kualitas dan kuantitas suatu pelayanan public yang telah disediakan oleh pemerintah (daerah).

Pendekatan yang dijadikan dasar penyusunan APBD dapat berupa asas prioritas. Artinya dalam suatu daerah terdapat prioritas pembangunan yang akan dilaksanakan, karena tidak semua aspek tidak dapat langsung dibangun oleh karena factor keterbatasan anggaran. Sebagai contoh ialah prioritas di bidang infrastruktur, ekonomi, Pendidikan, dll. Beberapa factor yang perlu diperhatikan dalam menyusun APBD yaitu:

1. Pendapatan yang direncanakan adalah perkiraan yang terukur secara rasional dan dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan adalah batas tertinggi dalam pengeluaran belanja.
2. Penganggaran pengeluaran haruslah didukung dengan adanya suatu kepastian tersedianya penerimaan dengan jumlah yang cukup serta tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan dimana belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD maupun dalam Perubahan APBD.
3. Semua penerimaan serta pengeluaran daerah dalam tahun anggaran bersangkutan haruslah masuk dalam APBD dan dilakukan melalui rekening Kas Umum Daerah.

PENYUSUNAN KEBIJAKAN UMUM APBD (KUA) DAN PRIORITAS PLAFON ANGGARAN SEMENTARA (PPAS)

Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yaitu dokumen anggaran yang disusun oleh Sekretaris Daerah kemudian disampaikan kepada kepala Daerah sebagai pedoman mengenai penyusunan APBD berdasar Rencana Kerja Prioritas Daerah (RKPD) dari hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), yang dilaporkan paling lambat minggu pertama bulan Juni. (Pasal 83-Pasal 88 Permendagri No. 59 Tahun 2007).

Rancangan Kebijakan Umum APBD atau RKUA berisi hal-hal sebagai berikut:

1. Kondisi ekonomi makro di daerah
2. Asumsi dalam penyusunan APBD
3. Kebijakan pendapatan di daerah
4. Kebijakan belanja di daerah
5. Kebijakan pembiayaan di daerah
6. Strategi pencapaiannya.

Rancangan PPAS berisi hal-hal sebagai berikut:

1. Penentuan skala prioritas pembangunan daerah
2. Penentuan skala prioritas program masing-masing urusan

3. Penyusunan plafon anggaran sementara untuk masing-masing program atau kegiatan

Rancangan KUA dan PPAS disampaikan Kepala Daerah kepada DPRD selambat-lambatnya tengah Juni tahun berjalan agar dikaji dalam pendahuluan pembicaraan RAPBD tahun anggaran berikut untuk kemudian disepakati maksimal akhir Juli tahun berjalan. Di Indonesia masih susah untuk memenuhi batas akhir waktu penyampaian kedua rancangan tersebut. Ini dapat disebabkan oleh banyak factor salah satunya tidak adanya sanksi mengenai keterlambatan ini. Keterbatasan kemampuan dalam memperoleh pendapatan dihadapi oleh banyak daerah. Besarnya kebutuhan akan anggaran belanja, atau mungkin juga pembiayaan, menimbulkan adanya arah kebijakan anggaran yang mendorong keseimbangan kemampuan pendapatan dengan kebutuhan belanja juga pembiayaan guna meminimalkan deficit anggaran. Kebijakan Umum APBD adalah arah pembangunan daerah dalam satu tahun anggaran yang telah disepakati serta dijadikan pedoman penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) serta rancangan APBD. Setelah rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) ditetapkan, pemerintah daerah mulai menyusun kebijakan umum APBD (KUA) serta prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS), yang nantinya digunakan sebagai acuan bagi satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dalam menyusun rencana kerja dan anggaran (RKA) SKPD.

Kepala daerah menyusun RKUA dan rancangan PPAS berdasar RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri dalam negeri setiap tahunnya. Pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri dalam negeri tersebut memuat antara lain:

1. Pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.
2. Prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berkenaan.
3. Teknis penyusunan APBD.
4. Hal-hal khusus lainnya.

Rancangan KUA memuat kondisi ekonomi makro daerah, asumsi penyusunan APBD, kebijakan pendapatan daerah, kebijakan belanja daerah, kebijakan pembiayaan daerah, dan strategi pencapaiannya. Strategi pencapaian

tersebut memuat langkah-langkah konkret dalam mencapai target. Struktur KUA kurang lebih dapat dilihat sebagai berikut:

a. Bagian Pendahuluan

Pada bagian diuraikan latar belakang dibuatnya KUA, yaitu karena keterbatasan dana sementara kebutuhan yang banyak maka perlu dibuat KUA. Sudah menjadi rahasia umum bahwa sumber daya yang dimiliki daerah jumlahnya terbatas, namun disisi lain kebutuhan sumber daya yang akan digunakan untuk melaksanakan urusan pemerintahan daerah jumlahnya sangat banyak. Kondisi ini merupakan latar belakang untuk disusunnya Kebijakan Umum Anggaran. Selanjutnya diikuti dengan pemaparan tujuan dibuatnya KUA, yaitu mengakomodasi dinamika pembangunan dan seterusnya.

b. Kerangka ekonomi makro

Pada bagian ini diuraikan perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dari beberapa tahun yang dirinci menurut sektornya, contohnya a) Sektor Pertanian, b) Pertambangan dan Penggalian, c) Industri Pengolahan, d) Listrik Gas dan Air Bersih, e) Bangunan, f) Perdagangan, Hotel dan Restoran, g) Angkutan dan Komunikasi, h) Keuangan, Persewaan dan jasa Perusahaan, i) Jasa-jasa.

Berdasarkan paparan kerangka ekonomi yang dirinci menurut sector tersebut, dapat dilihat kontribusi masing-masing sector terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB), apakah tinggi, rendah atau rata-rata. Informasi ini sangat berguna untuk mengevaluasi kinerja masa lalu sekaligus membuat perencanaan pembangunan di masadepan. Bagian ini juga menyajikan pendapatan per kapita, perkembangan tingkat inflasi dari tahun ke tahun, serta informasi mengenai penanaman modal.

Berdasarkan hasil evaluasi atas kerangka ekonomi makro tahun sebelumnya serta kondisi daerah, selanjutnya dilakukan penentuan target ekonomi makro untuk tahun yang akan datang. Dalam menentukan target ini juga diperhatikan kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman (SWOT) yang dihadapi oleh daerah. Selain itu, pada bagian ini juga diidentifikasi prospek perekonomian daerah kota misalkan diarahkan pada sector industry pengolahan, pergadangan, hotel dan restoran, pengangkutan dan komunikasi, keuangan, persewaan dan jasa perusahaan serta jasa-jasa lainnya.

c. Asumsi-asumsi dasar dalam penyusunan RAPBD

Pada bagian ini diuraikan mengenai data Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara (APBN). Data APBN penting karena sangat berpengaruh terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Misalnya bila APBN mengganggu dana perimbangan berupa DAU, DAK, maupun DBH, maka daerah-daerah penerima akan mendapat alokasi dana tersebut, yang nantinya dimasukkan sebagai pendapatan transfer. Tentunya data APBN tidak dapat dijadikan rujukan tunggal karena masih terdapat berbagai aturan lainnya, seperti Peraturan Menteri Keuangan terkait dengan alokasi dana dari pemerintah pusat ke daerah, yang harus diperhatikan.

Selanjutnya juga diuraikan perkembangan inflasi selama beberapa tahun dan prediksi inflasi tahun yang akan datang. Meskipun perkembangan inflasi di daerah tidak selalu sama dengan perkembangan inflasi skala nasional, perkiraan inflasi nasional tentu akan sangat membantu dalam memprediksi besarnya inflasi di tahun yang akan datang pada daerah tersebut. Asumsi-asumsi dasar ini akan mempengaruhi kebijakan APBD daerah yang bersangkutan.

d. Kebijakan Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan Daerah

Kebijakan mengenai pendapatan akan menetapkan pilihan tindakan apa yang akan diambil guna memperoleh pendapatan. Untuk meningkatkan pendapatan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan perluasan jenis pendapatan selama masih berada dalam koridor yang diizinkan oleh peraturan yang berlaku. Sesuai dengan UU Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk memungut Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD). Disamping memiliki kewenangan untuk memungut pajak, daerah juga dapat memungut retribusi. Retribusi yang dipungut terbagi dalam tiga golongan besar, yakni retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perijinan tertentu. Retribusi yang dikenakan atas jasa umum digolongkan sebagai Retribusi Jasa Umum. Retribusi yang dikenakan atas jasa usaha digolongkan sebagai Retribusi Jasa Usaha. Retribusi yang dikenakan atas perizinan tertentu digolongkan sebagai Retribusi Perizinan Tertentu.

Pada bagian ini juga ditentukan target pendapatan yang harus diterima oleh daerah. Pendapatan tersebut dirinci berdasarkan sumbernya, yakni yang

bersumber dari pendapatana asli daerah (PAD), dana transfer (memiliki komponen berupa dana perimbangan, dana Otsus, dana keistimewaan, dan dana desa), serta lain-lain pendapatan daerah yang sah, disertai upaya-upaya pemerintah daerah untuk mencapai target tersebut.

Kebijakan mengenai belanja daerah juga harus ditetapkan, misalnya belanja daerah akan disesuaikan dengan kekuatan daerah. Bagian ini juga menjelaskan arah kebijakan belanja, misalnya belanja diutamakan untuk memenuhi belanja tidak langsung seperti belanja pegawai, hibah, bantuan social dan belanja tidak terduga, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Pemerintah daerah juga dapat melakukan efisiensi dalam menggunakan listrik, telepon, air, serta belanja pemeliharaan (Gedung kantor/kendaraan dinas). Belanja sebaiknya juga diarahkan pada kegiatan yang mendukung prioritas pembanguann skala nasional. Pemerintah daerah juga dapat mengoptimalkan belanja yang berasal dari dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

e. Kebijakan Pembangunan Daerah

Pembangunan daerah diupayakan konsisten dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), rencana pembangunan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat, capaian kinerja tahun sebelumnya serta masalah mendesak yang sedang dihadapi. Konsistensi ini akan terwujud jika pemerintah daerah mengikuti Permendagri tentang Pedoman Penyusunan APBD yang terbit setiap tahunnya. Dengan memperhatikan hal-hal di atas, prioritas pembangunan dapat diarahkan pada: a) Peningkatan kemandirian masyarakat; b. Peningkatan kualitas pelayanan Pendidikan dan kesehatan; c) Peningkatan kapasitas kelembagaan; d) Peningkatan infrastruktur, khususnya pengendalian banjir dan lingkungan hidup. Perlu benar-benar kita sadari bahwa seharusnya kebijakan prioritas pembangunan diarahkan pada peningkatan kesejahteraan rakyat, misalnya meningkatkan pendapatan masyarakat. Bila pendapatan masyarakat meningkat, pada gilirannya pemerintah daerah juga akan memiliki peluang untuk meningkatkan pendapatan daerahnya. Prioritas pembangunan di atas akan diimplementasikan dengan berbagai program pembangunan yang akan dilaksanakan oleh berbagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

f. Kebijakan Pembiayaan

Rencana jumlah pendapatan dan rencana belanja daerah dapat digunakan untuk memprediksi estimasi surplus atau deficit anggaran. Bila estimasi jumlah pendapatan lebih tinggi daripada estimasi belanja maka akan menghasilkan estimasi surplus. Sebaliknya bila estimasi pendapatan lebih kecil daripada estimasi belanja maka akan menghasilkan estimasi deficit. Bagian ini mengatur bagaimana memanfaatkan surplus dan bagaimana mengatasi deficit. Dalam hal terjadi surplus anggaran, maka harus ditentukan kebijakan apa yang dilakukan untuk memanfaatkan surplus tersebut. Pemerintah daerah dapat memanfaatkan surplus untuk berbagai kegiatan, misalnya melakukan investasi atau membayar hutang daerah bila memang memiliki hutang. Dalam hal perhitungan menunjukkan anggaran akan mengalami deficit maka harus ditentukan kebijakan yang harus diambil untuk mengatasi deficit tersebut.

Sebagai proses awal dalam penyusunan dokumen APBD, penyusunan dokumen PPAS merupakan fase/tahapan penting. Secara substansi dokumen PPAS adalah program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada Perangkat Daerah untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan Unit Kerja Perangkat Daerah. Penyusunan dokumen PPAS dimaksudkan guna menjaga kesinambungan serta sinkronisasi kebijakan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Selain itu, fungsi penting dari PPAS adalah sebagai acuan dalam evaluasi dan pengujian kesesuaian rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD.

Kepala daerah menyampaikan rancangan PPAS yang telah disusun kepada DPRD untuk dibahas paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran berjalan. Pembahasan dilakukan oleh TAPD Bersama panitia anggaran DPRD. Rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi PPA paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan. KUA serta PPA yang sudah disepakati, dituangkan ke dalam nota kesepakatan yang ditandatangani Bersama antara kepala daerah dengan pimpinan DPRD. Dalam hal kepala daerah berhalangan, yang bersangkutan dapat menunjuk pejabat yang diberi wewenang

untuk menandatangani nota kesepakatan KUA dan PPA. Dalam hal ini kepala daerah berhalangan tetap, penandatangan nota kesepakatan KUA dan PPA dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk oleh pejabat yang berwenang.

PENYUSUNAN RKA-PPKD

Pada Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, definisi dari Rencana Kerja dan Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (RKA-PPKD) ialah rencana kerja dan anggaran badan/dinas/biro keuangan/bagian keuangan dalam kapasitasnya sebagai Bendahara umum Daerah (BUD). Pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 belum dikenal adanya istilah RKA-PPKP. Dalam peraturan tersebut hanya disebutkan tentang RKA-SKPD yang harus disusun oleh SKPD. RKA-PPKD pertama kali baru muncul pada Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 memaparkan bahwa SKPKD memiliki kewajiban untuk menyusun dua jenis RKA yaitu RKA-SKPD dan RKA-PPKD dalam kapasitasnya selaku BUD. Hal ini disebabkan Kepala SKPKD mempunyai dua kewenangan yaitu sebagai Kepala SKPD dalam kapasitasnya sebagai Kepala SKPD dan sebagai PPKD sekaligus sebagai BUD. Sebagai contoh ialah pada sebuah pemerintah daerah, fungsi SKPKD dijalankan oleh Dinas Pengelola Pendapatan, keuangan, dan Aset Daerah (DPPKAD), maka DPPKAD memiliki kewajiban untuk menyusun 2 jenis RKA yaitu:

1. RKA-DPPKAD berkaitan dengan kedudukan sebagai SKPD
2. RKA-PPKD dalam kapasitasnya sebagai PUD

Adapun fungsi RKA-PPKD adalah untuk menampung beberapa jenis anggaran sebagai berikut:

1. Anggaran pendapatn yang diperoleh dari pendapatan hibah dan dana perimbangan.
2. Anggaran belanja tidak langsung yang meliputi belanja hibah, belanja subsidi, belanja bunga, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, belanja bantuan social, dan belanja tidak terduga.

3. Anggaran pembiayaan yang terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan daerah.

Dalam RKA PPKD terdapat 3 anggaran yaitu anggaran pendapatan PPKD, anggaran belanja PPKD dan anggaran pembiayaan. Adapun rincian dari ketiga anggaran tersebut adalah sebagaimana paparan berikut:

- a. Pendapatan PPKD, terdiri dari Penerimaan Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah
- b. Belanja PPKD
- c. Pembiayaan, terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

PENYUSUNAN RKA-SKPD

1. Pengertian RKA SKPD

RKA SKPD merupakan suatu dokumen yang berisi tentang perencanaan serta penganggaran yang didalamnya menggambarkan tentang program dan kegiatan dari sebuah SKPD beserta jumlah anggaran yang akan dibutuhkan untuk menjalankan program maupun kegiatan SKPD tersebut. Dalam melakukan penyusunan RKA SKPD didalamnya harus memuat tentang rencana jumlah pendapatan, rencana jumlah belanja untuk setiap program maupun kegiatan sesuai dengan tahun yang sudah direncanakan (satu tahun anggaran), yang diperincikan dalam rincian dari pos pendapatan, pos belanja, dan pos pembiayaan, didalamnya juga memuat perkiraan maju satu tahun berikutnya. Dalam melakukan penyusunan RKA SKPD harus mengacu pada RPJMD yang telah ditetapkan oleh SKPD.

2. Landasan Penyusunan RKA SKPD

Setiap SKPD wajib menyusun RKA SKPD untuk pedoman pelaksanaan program serta kegiatan untuk tahun anggaran selanjutnya. Dalam penyusunan RKA SKPD harus berlandaskan pada berbagai peraturan, antara lain:

- a. UU Nomor 17 tahun 2003 yang mengatur Keuangan Negara
- b. UU Nomor 32 tahun 2004 yang mengatur Pemerintahan Daerah
- c. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2008 yang berisi Tahapan, Tata Cara Penyusunan, cara Pengendalian serta tentang Evaluasi dari Pelaksanaan dalam Rencana Pembangunan Daerah.

- d. Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 juncto nomor 59 Tahun 2007 yang mengatur tentang Pedoman dalam Pengelolaan Keuangan Daerah.

3. Persiapan Penyusunan RKA SKPD

Persiapan yang dilaksanakan oleh masing-masing daerah untuk melakukan penyusunan RKA-SKPD adalah seperti berikut ini:

- a. Berdasarkan nota kesepakatan antara Bupati/walikota (Kepala Daerah) dengan legislative (DPRD), Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) kemudian menyiapkan rancangan surat edaran kepala daerah yang berisi tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD yang digunakan sebagai acuan bagi setiap kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD yang dipimpinnya.
- b. Rancangan surat edaran kepala daerah yang disampaikan kepada kepala SKPD tentang pedoman dari penyusunan RKA-SKPD mencakup:
 1. Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) dari setiap alokasi program SKPD yang dilengkapi dengan rencana pendapatan dan rencana pembiayaan;
 2. Sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD dengan kinerja SKPD dilakukan sesuai dengan standar pelayanan minimal (SPM) yang telah ditetapkan oleh SKPD;
 3. Batas waktu yang ditentukan untuk menyampaikan RKA-SKPD kepada PPKD;
 4. Hal-hal lainnya yang perlu diperhatikan oleh setiap SKPD yang berkaitan dengan prinsip-prinsip untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas dalam melaksanakan penyusunan anggaran sebagai upaya untuk memaksimalkan pencapaian prestasi kerja;
 5. Dokumen lain yang merupakan lampiran dari RKA SKPD meliputi KUA, PPA, nomor kode rekening APBD, format dari RKA-SKPD, dan analisis standar belanja serta standar satuan harga.
- c. Surat edaran dari kepala daerah kepada semua kepala SKPD yang berisi tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD harus sudah diterbitkan selambat-lambatnya pada awal Agustus tahun anggaran berjalan.

PENYUSUNAN RANCANGAN APBD

Manfaat Pemerintah daerah dalam menyusun APBD adalah menjamin kecukupan dana dalam melaksanakan urusannya dalam pemerintahan. Oleh karena hal tersebut, perlu diperhatikan kesesuaian kewenangan pemerintah dan sumber pendanaan yang ada. Aturan kesesuaian kewenangan dengan pendanaan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan urusan pemerintah yang merupakan wewenang daerah didanai dari APBD.
- b. Pelaksanaan urusan pemerintah yang merupakan wewenang pemerintah pusat di daerah didanai dari APBN.
- c. Pelaksanaan urusan pemerintah yang merupakan wewenang pemerintah pusat kabupaten/kota atau desa, didanai dari APBD provinsi.
- d. Pelaksanaan urusan pemerintah kabupaten/kota yang tugasnya dilimpahkan kepada desa, didanai dari APBD kabupaten/kota.

Semua penerimaan serta pengeluaran pemerintahan daerah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa pada tahun anggaran bersangkutan harus dilakukan penganggaran dalam APBD. Anggaran penerimaan dan pengeluaran dalam APBD harus memiliki dasar hukum yang kuat. Sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, anggaran belanja daerah diprioritaskan untuk menyelenggarakan kewajiban yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

Rancangan peraturan daerah (Raperda) tentang APBD yang disusun PPKD diserahkan kepada kepala daerah. Raperda APBD disosialisasikan ke masyarakat yang bertujuan untuk memberikan informasi tentang hak dan kewajiban pemerintah daerah dan masyarakat dalam pelaksanaan APBD tahun anggaran bersangkutan. Penyebaran Raperda APBD dilaksanakan oleh sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan rancangan APBD adalah:

a. Ketentuan umum penyusunan APBD

1. Penyusunan APBD sesuai dengan kebutuhan pemerintah dan tingkat kemampuan pendapatan daerah. Dalam penyusunan APBD, diusahakan agar belanja operasi tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang sama.

2. Penyusunan RAPBD berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam mewujudkan dan mencapai tujuan umum bernegara.
3. Jika anggaran diperkirakan akan deficit, maka harus ditetapkan sumber pembiayaan untuk menutup deficit itu dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Defisit anggaran yang diperbolehkan dibatasi paling banyak 3% dari Produk Regional Bruto daerah tersebut. Jumlah pinjaman dibatasi paling banyak 60% dari Produk Regional Bruto daerah tersebut.
4. Jika anggaran diperkirakan akan surplus, maka harus ditetapkan penggunaan surplus anggaran itu dalam Peraturan Daerah tentang APBD dengan mempertimbangkan prinsip pertanggungjawaban antar generasi, sehingga penggunaan surplus tersebut diutamakan untuk pembentukan cadangan, pengurangan utang, dan peningkatan jaminan social masyarakat.

b. Mekanisme penyusunan APBD

1. Pemerintah Daerah menyerahkan kebijakan umum tentang APBD tahun anggaran selanjutnya bersamaan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), sebagai landasan dalam menyusun RAPBD kepada DPRD paling lambat pada pertengahan Juni tahun berjalan.
2. DPRD mengaji kebijakan umum APBD tersebut dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran selanjutnya.
3. Pemerintah Daerah Bersama dengan DPRD membahas prioritas serta plafon anggaran sementara untuk menjadi acuan bagi setiap SKPD berdasarkan pada kebijakan umum APBD yang disepakati Bersama dengan DPRD.
4. Kepala SKPD sebaga pengguna anggaran menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Satuan kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) tahun selanjutnya.
5. Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) disusun berdasarkan prestasi kerja yang ingin dicapai.
6. Rencana kerja dan anggaran disertai dengan prediksi belanja untuk tahun anggaran selanjutnya.
7. Rencana kerja dan anggaran tersebut kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dikaji pada pembicaraan pendahuluan RAPBD.

8. Hasil pembahasan RKA tersebut kemudian disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah (PPKD) sebagai bahan untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD (Raperda APBD) tahun selanjutnya.
9. Ketentuan lebih lanjut tentang penyusunan RKA SKPD diatur dengan Peraturan Daerah masing-masing.

c. Penyampaian dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD (Raperda APBD)

Kepala daerah menyerahkan rancangan peraturan daerah tentang APBD (raperda APBD) beserta lampirannya kepada DPRD paling lama pada minggu pertama Oktober tahun anggaran sebelumnya untuk mendapat persetujuan Bersama oleh DPRD. Pengambilan keputusan DPRD dan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD (raperda APBD) dilakukan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran tersebut dilaksanakan.

Penyampaian raperda APBD tersebut dilampiri dengan nota keuangan. Penetapan waktu pelaksanaan pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD (raperda APBD) untuk mendapatkan persetujuan bersama, diatur sesuai dengan tata tertib DPRD masing-masing daerah. Pembahasan rancangan peraturan daerah (raperda APBD) tersebut berpedoman pada KUA, dan PPA yang disepakati Bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Jika DPRD membutuhkan penjelasan tambahan terkait dengan pembahasan program atau kegiatan tertentu, DPRD dapat meminta RKA-SKPD berkenaan kepada kepala daerah.

Jika sampai dengan 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran tersebut, DPRD tidak menetapkan persetujuan Bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD, maka kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya seperti angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan. Pengeluaran setinggi-tingginya untuk keperluan setiap bulan itu, diprioritaskan untuk belanja yang bersifat mengikat serta belanja yang bersifat wajib. Belanja yang bersifat mengikat merupakan belanja yang dibutuhkan secara terus – menerus serta harus dialokasikan oleh pemerintah daerah dengan jumlah yang cukup untuk keperluan setiap bulan dalam

tahun anggaran tersebut, seperti belanja pegawai dan belanja barang jasa. Belanja yang bersifat wajib adalah belanja untuk terjaminnya kelangsungan pemenuhan pensertaan pelayanan dasar masyarakat yaitu Pendidikan dan kesehatan atau pelaksanaan kewajiban kepada pihak ketiga. Setelah memperoleh pengesahan dari gubernur bagi kabupaten/kota rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD dapat dilaksanakan. Pengesahan rancangan peraturan kepala daerah mengenai APBD (Raperda APBD) ditetapkan dengan keputusan gubernur bagi kabupaten/kota.

d. Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD.

Rancangan peraturan daerah Kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui Bersama DPRD serta rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati paling lambat 3 (tiga) hari kerja disampaikan dulu kepada Gubernur untuk dievaluasi. Penyampaian rancangan disertai:

- a. Persetujuan Bersama antara pemerintah daerah serta DPRD tentang rancangan peraturan daerah tentang APBD.
- b. KUA serta PPA yang disepakati antara kepala daerah dan ketua DPRD.
- c. Risalah siding jalannya pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD (raperda APBD), serta
- d. Nota keuangan serta pidato kepala daerah tentang penyampaian pengantar nota keuangan pada siding DPRD.

Evaluasi bertujuan untuk mencapai keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional. Keserasian antara kepentingan public dan kepentingan aparatur serta untuk meneliti seberapa jauh APBD Kabupaten/Kota dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi atau peraturan daerah lainnya. Untuk efektivitas pelaksanaan evaluasi, Gubernur dapat mengundang pejabat pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang terkait.

Hasil evaluasi dituangkan dalam keputusan Gubernur dan disampaikan kepada Bupati/Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya rancangan tersebut. Jika Gubernur menyatakan hasil evaluasi atas rancangan peraturan daerah tentang APBD serta rancangan peraturan Bupati/Walikota

mengenai penajbaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan yang berlaku, Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi peraturan daerah dan peraturan Bupati/Walikota. Keputusan pimpinan DPRD merupakan keputusan yang bersifat final dan dilaporkan pada sidang berikutnya. Sidang berikutnya adalah setelah sidang paripurna pengambilan keputusan Bersama terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD.

PENGESAHAN/PENETAPAN APBD

Setelah proses penyusunan Raperda APBD serta evaluasi atas Raperda antara kepala daerah dengan DPRD selesai dibahas, maka kepala daerah akan menetapkan Raperda APBD beserta Raperkada tentang penjabarannya menjadi peraturan daerah. Pengesahan dilakukan maksimal pada akhir bulan Desember, tepatnya yaitu sebelum tahun anggaran dimulai atau 31 Desember. Bila kepala daerah yang bersangkutan berhalangan tetap (meninggal dunia, sakit keras, dan lainnya), maka pejabat yang ditunjuk selaku Pj/Plt kepala daerah yang bertugas menetapkan Perda APBD. Perda mengenai APBD dan Perkada mengenai penjabaran APBD yang sudah sah nantinya disampaikan oleh Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri (mendagri) dan oleh Bupati/Walikota kepada Gubernur. Perda yang dimaksud disampaikan oleh masing-masing kepala daerah selambat-lambatnya 7 hari kerja sejak dietapkannya Perda tersebut.

Perubahan APBD

Perubahan APBD merupakan bagian, yang hamper selalu terjadi, dari proses penganggaran APBD, dimana APBD mengalami perubahan atau penyesuaian terhadap target kinerja dan/atau rencana keuangan tahunan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Perubahan yang dimaksud kemudian akan dibahas dan disetujui Bersama oleh eksekutif dan legislative, hingga diterbitkan peraturan daerah terkait perubahan tersebut. Perubahan dimungkinkan terjadi, karena proses penyusunan anggaran dimulai sejak bulan Juli setahun sebelum anggaran tersebut dijalankan, sehingga tidak menutup kemungkinan pada pelaksanaannya, APBD tersebut perlu diubah atau disesuaikan. Pada dasarnya, perubahan atas APBD hanya dapat dilakukan sekali dalam periode satu tahun anggaran, kecuali bila terdapat keadaan yang luar biasa.

Beberapa penyebab perubahan APBD terjadi adalah:

1. Perkembangan di lapangan tidak sejalan dengan asumsi dalam KUA. Perkembangan tersebut bisa berupa proyeksi yang tidak terjadi tercapai atau bahkan melampaui target, baik dari sisi pendapatan, belanja dan alokasi lainnya.
2. Suatu kondisi yang mengharuskan terjadinya pergeseran anggaran, baik pergeseran antar unit, antar kegiatan, maupun jenis belanja.
3. Keadaan darurat. Dalam kondisi/keadaan darurat, pemda dapat saja melakukan pengeluaran yang belum tersedia/ada anggarannya. Pengeluaran terkait pendanaan keadaan darurat ini diusulkan melalui mekanisme perubahan APBD dan/atau disampaikan dalam LRA (Laporan Realisasi Anggaran), dengan kriteria antara lain:
 - a. Tidak termasuk dalam aktivitas kegiatan normal Pemda serta tidak mungkin dilakukan prediksi sebelumnya;
 - b. Keterjadiannya tidak diharapkan berulang;
 - c. Kejadian yang ada di luar kendali serta pengaruh Pemda;
 - d. Memiliki dampak signifikan atas anggaran, terutama dalam rangka pemulihan pasca keadaan darurat.

Anggaran belanja tak terduga dapat digunakan guna mendanai pengeluaran yang terjadi dalam rangka menanggulangi keadaan darurat tersebut. Bila ternyata anggaran belanja tidak terduga masih belum dapat memenuhi kebutuhan pengeluaran yang dimaksud, maka pemerintah daerah dapat melakukan penjadwalan ulang capaian target kinerja program dan kegiatan lain sehingga dananya dapat digunakan terlebih dahulu untuk mendanai pengeluaran ini, dan/atau memanfaatkan kas yang tersedia.

4. Keadaan luar biasa. Keadaan luar biasa didefinisikan sebagai suatu keadaan yang berakibat pada naik/turunnya estimasi penerimaan dan/atau pengeluaran dalam APBD dengan margin lebih dari 50%. Pelaksanaan pengeluaran yang digunakan untuk mendanai keadaan darurat dan/atau keadaan luar biasa ditetapkan melalui peraturan kepala daerah. Realisasi yang berkaitan dengan pendanaan keadaan darurat dan/atau keadaan luar biasa selanjutnya dicantumkan dalam Raperda pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Raperda perubahan APBD ini diajukan oleh Pemda kepada DPRD, yang nantinya akan dimintakan persetujuan dan dilanjutkan dengan pelaksanaan APBD sebelum tahun anggaran berakhir. Batas akhir persetujuan yang diberikan DPRD atas Raperda tersebut ialah tiga bulan sebelum tahun anggaran berakhir. Proses evaluasi dan penetapan Raperda tentang perubahan APBD dan Raperkada tentang penjabaran perubahan APBD menjadi Perda dan Perkada mengikuti ketentuan yang sama dengan proses evaluasi serta penetapan R-APBD. Bila nantinya ternyata hasil evaluasi ini tidak ditindaklanjuti, baik oleh kepala daerah dan DPRD, serta diikuti oleh tindakan penetapan Raperda Perubahan APBD beserta Raperkada-nya oleh kepala daerah, maka Perda Perkada itu otomatis gugur/dibatalkan, sekaligus menyatakan kembali berlakunya pagu APBD sesuai dengan pagu yang ditetapkan pada awal tahun.

Kewenangan untuk membatalkan Perda perubahan APBD provinsi serta Pergubnya dapat dilakukan oleh Menteri dalam negeri, sedangkan pembatalan Perda tentang perubahan APBD kabupaten/kota beserta Perbup/Perwali-nya dilakukan oleh gubernur. Kepala daerah wajib memberhentikan pelaksanaan Perda tentang perubahan APBD dan selanjutnya kepala daerah Bersama DPRD mencabut Perda dimaksud paling lama tujuh hari setelah keputusan tentang pembatalan. Pencabutan Perda tersebut dilakukan dengan menerbitkan Perda mengenai pencabutan peraturan daerah tentang perubahan APBD.

BAB XII

BADAN LAYANAN UMUM DAERAH

DASAR HUKUM BADAN LAYANAN UMUM DAERAH (BLUD)

Dasar hukum dalam pelaksanaan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
2. Pasal 68 dan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah; dan
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.

PENGERTIAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH (BLUD)

Reformasi di bidang keuangan negara merupakan salah satu reformasi yang signifikan sejak kemerdekaan. Yang paling menonjol adalah pergeseran dari penganggaran tradisional ke penganggaran berbasis kinerja. Dengan basis kinerja ini, arah penggunaan dana pemerintah berpindah dari sekedar membiayai masukan (*inputs*) atau proses ke pembayaran terhadap apa yang akan dihasilkan (*outputs*). Orientasi pada *outputs* semakin menjadi praktik yang dianut luas oleh pemerintahan modern di berbagai negara. Mewiraswastakan pemerintah (*enterprising the government*) adalah paradigma yang memberi arah yang tepat bagi keuangan sector public. Dalam kaitan ini, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menekankan basis kinerja dalam penganggaran, memberi landasan yang penting bagi orientasi baru tersebut di Indonesia.

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara membuka koridor baru bagi penerapan basis kinerja ini di lingkungan pemerintah. Dengan Pasal 68 dan Pasal 69 dari undang-undang tersebut, instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberi pelayanan kepada masyarakat dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan

menonjolkan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas. Instansi demikian dengan sebutan umum sebagai Badan Layanan Umum (BLUD), diharapkan menjadi contoh konkrit yang menonjol dari penerapan manajemen keuangan berbasis pada hasil kinerja.

Peluang ini secara khusus menyediakan kesempatan bagi satuan-satuan kerja pemerintah daerah yang melaksanakan tugas operasional pelayanan public (seperti layanan kesehatan, Pendidikan, pengelolaan Kawasan, dan lisensi), untuk membedakannya dari fungsi pemerintah sebagai regulator dan penentu kebijakan. Praktik ini telah berkembang luas di mancanegara berupa upaya pengagenan (*agencification*) aktifitas yang tidak harus dilakukan oleh Lembaga birokrasi murni, tetapi diselenggarakan oleh instansi yang dikelola ala bisnis (*business like*) sehingga pemberian layanan kepada masyarakat menjadi lebih efisien dan efektif.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 tahun 2007 tentang Pedoman teknis Pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah, pengertian Badan Layanan Umum Daerah, yang selanjutnya disebut BLUD, adalah Satuan kerja Perangkat Daerah atau Unit Kerja pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di lingkungan pemerintah daerah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Pemerintah yang dimaksudkan di sini adalah pemerintah pusat dan daerah.

Di lingkungan pemerintahan di Indonesia, terdapat banyak satuan kegiatan yang berpotensi untuk dikelola lebih efektif melalui pola Badan Layanan Umum Daerah. Di antara mereka ada yang memperoleh imbalan dari masyarakat dalam proporsi signifikan sehubungan dengan layanan yang diberikan, dan ada pula yang bergantung sebagian besar pada dana yang disediakan oleh APBD. Kepada mereka terutama porsi signifikan, dapat diberikan keleluasaan dalam mengelola sumber daya untuk meningkatkan pelayanan yang diberikan. Dengan pola Pengelolaan Keuangan BLUD, yang selanjutnya disingkat PPK-BLUD, fleksibilitas diberikan dalam rangka pelaksanaan anggaran, termasuk pengelolaan pendapatan dan belanja, pengelolaan kas, dan pengadaan barang/jasa. PPK-BLUD merupakan pola pengelolaan yang memberikan fleksibilitas dalam menerapkan

praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam mencapai tujuan bernegara yaitu dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Kepada BLUD juga diberikan kesempatan untuk mempekerjakan tenaga professional non PNS serta kesempatan pemberian imbalan jasa kepada pegawai sesuai dengan kontribusinya. Tetapi sebagai pengimbang, BLUD dikendalikan secara ketat dalam perencanaan dan penganggarannya, serta dalam pertanggungjawabannya. BLUD wajib menghitung harga pokok dari layanannya dengan kualitas dan kuantitas yang distandarkan oleh Menteri teknis Pembina. Demikian pula dalam pertanggungjawabannya, BLUD harus mampu menghitung dan menyajikan anggaran yang digunakannya dalam kaitannya dengan layanan yang telah direalisasikan. Dengan sifat-sifat tersebut, BLUD tetap menjadi instansi pemerintah yang tidak dipisahkan. Dan karenanya, seluruh pendapatan yang diperolehnya dari non APBD dilaporkan dan dikonsolidasikan dalam pertanggungjawaban APBD.

Sehubungan dengan keistimewaan yang diberikan dan tuntutan khusus yang diharapkan dari BLUD, keberadaannya harus diseleksi dengan tata kelola khusus. Untuk itu satuan kerja dinas terkait diberi kewajiban untuk membina aspek teknis BLUD, sementara PPKD berfungsi sebagai Pembina di bidang pengelolaan keuangan. Pola BLUD tersedia untuk diterapkan oleh setiap instansi pemerintah yang secara fungsional menyelenggarakan kegiatan yang bersifat operasional. Instansi dimaksud dapat berasal dari, dan berkedudukan pada berbagai jenjang eselon atau non eselon. Dengan demikian, BLUD diharapkan tidak sekedar sebagai format baru dalam pengelolaan APBD, tetapi BLUD diharapkan menjadi wadah baru bagi pembaharuan manajemen keuangan sector public, demi meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

ASAS DAN KARAKTERISTIK BLUD

Asas dan karakteristik Badan Layanan Umum Daerah antara lain:

1. BLUD beroperasi sebagai perangkat kerja pemerintah daerah untuk tujuan pemberian layanan umum yang efektif dan efisien serta sejalan dengan praktek

- bisnis yang sehat, yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh kepala daerah;
2. BLUD merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan pemerintah daerah dan karenanya status hukum BLUD tidak terpisah dari pemerintah daerah sebagai instansi induk.
 3. Kepala daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pelayanan umum yang didelegasikan kepada BLUD terutama dari segi manfaat layanan yang dihasilkan.
 4. Pejabat yang ditunjuk mengelola BLUD bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan pemberian layanan umum yang didelegasikan kepadanya oleh kepala daerah.
 5. BLUD menyelenggarakan kegiatannya tanpa mengutamakan pencairan keuntungan, tetapi harus mengutamakan efektivitas, efisiensi, serta kualitas pelayanan umum kepada masyarakat.
 6. Rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja BLUD disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja kementerian pemerintah daerah.
 7. BLU diberikan fleksibilitas pengelolaan keuangan dalam mengelola penyelenggaraan layanan umum.

Selanjutnya, karakteristik khusus yang membedakan antara Badan Layanan Umum Daerah dengan unit organisasi atau SKPD lainnya antara lain:

1. BLUD merupakan SKPD atau unit SKPD yang menyediakan barang dan jasa yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Oleh karena BLUD menyediakan barang dan jasa kepada masyarakat maka ada pendapatan yang diperoleh oleh BLUD dari biaya yang dibebankan kepada konsumennya. Pendapatan Asli Daerah/PAD yang sah bagi suatu daerah. Dalam birokrasi pemerintah ada begitu banyak organisasi yang bertindak bukan sebagai penyedia barang dan jasa misalnya organisasi pemerintah yang membuat regulasi, penegakan hukum/peradilan, pertahanan dan sebagainya, sehingga organisasi ini tidak akan menerima pendapatan langsung dari masyarakat atas layanan yang diberikan.

2. BLUD harus menjalankan praktik bisnis yang sehat tanpa mengutamakan pencarian keuntungan. Ini karakteristik yang sangat special sekali karena instansi pemerintah diperkenankan untuk menerapkan praktik bisnis seperti yang umum dilakukan oleh dunia bisnis/swasta. Akan tetapi walaupun diselenggarakan sebagaimana institusi bisnis, BLUD tidak diperkenankan mencari keuntungan (*non-for-profit*).
3. BLUD dijalankan dengan prinsip efisien dan produktivitas. Karakteristik ini jauh berbeda dari instansi pemerintah biasa yang dalam penyelenggaraan layanannya mengedepankan kepada penyerapan anggaran yang sangat tinggi, terlepas kegiatan tersebut mencapai sasaran dengan tepat atau tidak. Pada BLUD penyerapan anggaran bukanlah target karena surplus/kelebihan anggaran dapat digunakan kembali pada tahun berikutnya untuk peningkatan kualitas layanan.
4. Adanya fleksibilitas dan otonomi dalam menjalankan operasional BLUD, yakni fleksibilitas dalam hal pengelolaan keuangan, fleksibilitas dalam pengelolaan sumber daya manusia dan fleksibilitas dalam hal pengelolaan dan pengadaan asset/barang.
5. BLUD dikecualikan dari ketentuan pengelolaan keuangan daerah pada umumnya. Ketentuan ini merupakan semangat otonomi yang diberikan kepada BLUD untuk “bisa melanggar” ketentuan dalam keuangan daerah. Contohnya adalah BLUD diperkenankan untuk menggunakan secara langsung penerimaannya (lain-lain PAD yang sah bagi BLUD).

TUJUAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH

Tujuan dari PPK-BLUD adalah meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam rangka mencapai tujuan bernegara yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

PERSYARATAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH

Penerapan PPK-BLUD pada SKPD atau Unit Kerja SKPD dalam lingkungan pemerintah daerah harus memenuhi tiga persyaratan, yaitu:

1. Persyaratan Substantif

Persyaratan substantif terpenuhi bila tugas dan fungsi SKPD atau unit kerja SKPD bersifat operasional dalam penyelenggaraan pelayanan umum yang menghasilkan semi barang/jasa public (*quasipublic goods*).

Pelayanan umum dimaksud berhubungan dengan:

- a. Penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum dalam rangka meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan masyarakat, diutamakan untuk pelayanan kesehatan dan tidak berlaku bagi pelayanan umum yang hanya merupakan kewenangan pemerintah daerah karena kewajibannya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pelayanan yang hanya merupakan kewenangan pemerintah daerah antara lain layanan pungutan pajak daerah, layanan pembuatan KTP, dan layanan pemberian IMB.
- b. Pengelolaan wilayah/Kawasan tertentu dalam rangka tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum. Wilayah atau Kawasan tertentu yang dimaksud antara lain Kawasan pengembangan ekonomi terpadu.
- c. Pengelolaan dana khusus untuk meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat. Pengelolaan dana khusus yang dimaksud antara lain dana bergulir untuk UMKM dan dana perumahan.

2. Persyaratan Teknis

Persyaratan teknis dalam Badan Layanan Umum Daerah terpenuhi jika:

- a. Kinerja pelayanan di bidang tugas dan fungsinya layak dikelola dan ditingkatkan pencapaiannya melalui BLUD atas rekomendasi sekretaris daerah untuk SKPD dan Kepala SKPD untuk Unit Kerja SKPD. Kriteria layak dikelola sebagaimana dimaksud diatas antara lain:
 - 1) Memiliki spesifikasi teknis yang terkait langsung dengan layanan umum kepada masyarakat.
 - 2) Memiliki poyensi untuk meningkatkan penyelenggaraan pelayanan secara efektif, efisien dan produktif.
- b. Kinerja keuangan SKPD atau Unit Kerja SKPD yang sehat. Kriteria sehat ditunjukkan oleh tingkat kemampuan pendapatan dari layanan yang cenderung meningkat dan pembiayaan pengeluaran yang efisien.

3. Persyaratan Administratif

Persyaratan administrative terpenuhi apabila SKPD atau Unit Kerja SKPD membuat dan menyampaikan dokumen yang meliputi:

- a. Surat pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat.
 - 1) Untuk BLUD-SKPD dibuat oleh kepala SKPD dan diketahui oleh Sekretaris daerah.
 - 2) Untuk BLUD- Unit Kerja dibuat oleh kepala Unit Kerja dan diketahui oleh kepala SKPD.
- b. Pola tata kelola
Pola tata kelola merupakan peraturan internal SKPD atau Unit Kerja yang akan menerapkan PPK-BLUD.
- c. Rencana strategis bisnis
Rencana strategis bisnis merupakan rencana strategis lima tahunan yang mencakup antara lain pernyataan visi, misi, program strategis, pengukuran pencapaian kinerja, rencana pencapaian lima tahunan dan proyeksi keuangan lima tahunan dari SKPD atau Unit Kerja.
- d. Standar pelayanan minimal
Standar pelayanan minimal memuat Batasan minimal mengenai jenis dan mutu layanan dasar yang harus dipenuhi oleh SKPD atau Unit Kerja.
- e. Laporan keuangan pokok atau proyeksi (prognosis) laporan keuangan.
Laporan keuangan pokok meliputi Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca dan Catatan atas Laporan Keuangan. Sedangkan proyeksi (prognosis) laporan keuangan meliputi proyeksi laporan operasional dan proyeksi neraca.
- f. Laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit secara independent.
 - 1) Laporan audit terakhir merupakan laporan audit atas laporan keuangan tahun terakhir oleh auditor eksternal, sebelum SKPD atau Unit Kerja diusulkan untuk menerapkan PPK-BLUD.
 - 2) Dalam hal audit terakhir belum tersedia, kepala SKPD atau kepala Unit Kerja yang akan menerapkan PPK-BLUD wajib membuat surat

pernyataan bersedia diaudit secara independent. Untuk BLUD-SKPD, surat pernyataan dibuat oleh kepala SKPD dan diketahui oleh sekretaris daerah, sedangkan untuk BLUD-Unit Kerja, surat pernyataan dibuat oleh kepala Unit Kerja dan diketahui oleh kepala SKPD.

SKPD dan Unit Kerja yang akan menerapkan PPK-BLUD mengajukan permohonan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah (untuk SKPD) atau kepala SKPD (untuk Unit kerja) dengan dilampiri dokumen persyaratan administrative.

PRINSIP TATA KELOLA BADAN LAYANAN UMUM DAERAH

Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) beroperasi dengan berdasarkan pada suatu pola tata kelola atau peraturan internal yang isinya adalah:

1. Struktur Organisasi BLUD tersebut

Dalam struktur organisasi dijelaskan tentang posisi jabatan, pembagian tugas atas masing-masing jabatan tersebut, fungsi, tanggung jawab, serta wewenang dalam organisasi tersebut.

2. Prosedur Kerja yang akan dilaksanakan oleh BLUD

Maksud dari prosedur kerja adalah menggambarkan tentang hubungan dan mekanisme kerja antar posisi jabatan dan fungsi dalam organisasi BLUD tersebut.

3. Pengelompokan Fungsi yang logis

Dalam rangka menerapkan efektifitas atas pencapaian organisasi maka perlu dilakukan pengelompokan fungsi yaitu menggambarkan pembagian yang jelas serta rasional antar fungsi pelayanan dengan fungsi lain yang terdapat pada organisasi BLUD tersebut.

4. Pengelolaan sumber daya manusia yang ada pada BLUD

Dalam BLUD tersebut harus ada pengaturan dan kebijakan yang jelas mengenai sumber daya manusia yang berorientasi pada pemenuhan secara kuantitatif serta kualitatif atau kompetensi untuk mendukung pencapaian tujuan organisasi secara efisien, efektif dan produktif.

Tata kelola BLUD harus memperhatikan beberapa prinsip yaitu:

1. **Transparansi**

Dalam menyajikan informasi setiap BLUD harus mengedepankan asas keterbukaan yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi agar informasi secara langsung dapat diakses oleh pihak-pihak yang membutuhkan.

2. **Akuntabilitas**

Setiap BLUD harus memiliki fungsi, struktur dan system yang jelas sehingga setiap langkah dalam proses pengelolaannya dapat dipertanggungjawabkan.

3. **Responsibilitas**

Dalam pengelolaan organisasi haruslah menerapkan prinsip ini yaitu harus sesuai dan patuh terhadap peraturan-peraturan yang berlaku.

4. **Independensi**

Dalam pengelolaan organisasi haruslah menerapkan system kemandirian serta tidak ada benturan antara kepentingan individu dengan organisasi. Tidak adanya tekanan dari pihak manapun juga.

PEJABAT PENGELOLA BADAN LAYANAN UMUM DAERAH

Pejabat yang mengelola BLUD ditempatkan berdasarkan pada kompetensi serta kebutuhan praktek bisnis yang sehat. Maksud dari kompetensi adalah kemampuan dan keahlian yang dimiliki oleh pejabat pengelola BLUD berupa pengetahuan, keterampilan, dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya. Kebutuhan dari praktik bisnis yang sehat adalah kepentingan BLUD untuk meningkatkan kinerja keuangan dan non keuangan berdasarkan pada aturan manajemen yang baik. Pejabat pengelola BLUD harus diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah masing-masing. Pemimpin BLUD bertanggungjawab kepada kepala daerah dengan melalui Sekretaris Daerah. Pejabat BLUD dan Pejabat teknis BLUD bertanggung jawab kepada pemimpin BLUD. Pejabat pengelola BLUD terdiri dari:

1. **Pemimpin**

Tugas dari seorang pemimpin BLUD adalah memimpin, mengarahkan, membina, mengawasi, mengendalikan, serta menegvalausi kegiatan

penyelenggaraan BLUD. Renstra BLUD sebagai dokumen perencanaan juga dibuat oleh pemimpin BLUD. Dan tugas paling pokok dari seorang pemimpin BLUD adalah menyiapkan Rencana Bisnis Anggaran (RBA). Tugas selanjutnya adalah mengusulkan nama calon pejabat pengelola keuangan dan pejabat teknis pada kepala daerah yang diatur sesuai dengan ketentuan. Selain itu pemimpin BLUD juga menetapkan pejabat lainnya sesuai dengan kebutuhan organisasi serta menyampaikan pertanggungjawaban dari kinerja operasional serta kinerja keuangan BLUD kepada kepala daerah.

2. Pejabat Keuangan

Pejabat keuangan BLUD mempunyai fungsi dan tanggung jawab penuh berkaitan dengan pengelolaan keuangan BLUD. Tugas dari pejabat keuangan adalah:

- a. Mengoordinasikan penyusunan RBA untuk tahun anggaran tertentu.
- b. Menyiapkan DPA-BLUD untuk diajukan ke Sekretaris daerah.
- c. Melakuakn pengelolaan keuangan yang berkaitan dengan pendapatan dan biaya.
- d. Menyelenggarakan pengelolaan atas kas.
- e. Melakukan pengelolaan utang-piutang yang ada pada BLUD.
- f. Menyusun kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan barang, asset tetap dan investasi.
- g. Menjalankan system informasi manajemen keuangan yang digunakan oleh BLUD
- h. Menyelenggarakan proses akuntansi sampai dengan penyusunan laporan keuangan BLUD.

3. Pejabat teknis

Pejabat teknis BLUD mempunyai fungsi dan tanggungjawab teknis di bidang masing-masing yang berkaitan dengan mutu, standarisasi, administrasi, peningkatan kualitas sumber daya manusia serta peningkatan sumber daya yang lainnya. Pejabat teknis BLUD mempunyai tugas dan kewajiban sebagai berikut:

- a. Menyusun rencana kegiatan teknis yang berkaitan dengan bidang yang diampunya.

- b. Melaksanakan kegiatan teknis sesuai yang tertuang dalam dokumen RBA.
- c. Mempertanggungjawabkan kinerja operasional yang berkaitan dengan bidangnya.

Pejabat yang mengelola BLUD baik pejabat teknis maupun pengelola keuangan serta pegawai BLUD dapat berasal dari PNS ataupun professional non PNS sesuai dengan kebutuhan. Untuk pekerja non PNS dapat dipekerjakan dengan menggunakan system kontrak. Pengangkatan serta penghentian pegawai BLUD yang berasal dari PNS disesuaikan berdasarkan dengan ketentuan perundang-undangan. Untuk prinsip yang diperhatikan dalam hal pemberhentian pegawai harus mengedepankan efisiensi, ekonomis, dan harus individu yang produktif dengan tujuan untuk dapat meningkatkan pelayanan.

Pemimpin BLUD merupakan pejabat pengguna anggaran serta pengguna barang daerah. Dalam hal pemimpin BLUD merupakan non PNS maka pejabat pengguna anggaran/barang daerah harus merupakan PNS. Pengangkatan dan pemberhentian pegawai BLUD yang berasal dari non PNS harus diatur berdasarkan Peraturan kepala daerah.

DEWAN PENGAWAS BLUD

BLUD yang memiliki realisasi omset tahunan dilihat berdasarkan laporan operasional atau nilai asset menurut neraca yang telah memenuhi syarat minimal dapat dibentuk untuk memiliki dewan pengawas. Jumlah dewan pengawas dapat ditetapkan sejumlah tiga atau lima orang dan salah satu dari orang tersebut merupakan ketua dewan pengawas. Untuk lebih lanjut mengenai dewan pengawas ini diatur dalam permenkeu dan juga peraturan kepala daerah. Dewan pengawas dibentuk berdasarkan keputusan kepala daerah dengan usulan dari pemimpin BLUD.

Dewan pengawas bertugas melakukan pembinaan serta pengawasan terhadap pengelolaan BLUD yang dilakukan oleh pejabat pengelola sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kewajiban dari dewan pengawas adalah sebagai berikut:

1. Memberikan pendapat serta saran terhadap kepala daerah mengenai isi dari Rencana Bisnis Anggaran yang diusulkan oleh Pejabat pengelola.

2. Mengikuti perkembangan dari kegiatan yang dilakukan oleh BLUD dan memberikan pendapat serta saran kepada kepala daerah mengenai setiap masalah yang dianggap penting bagi pengelolaan BLUD.
3. Melaporkan kepada kepala daerah tentang kinerja dari BLUD.
4. Memebrikan nasehat terhadap pejabat pengelola dalam melaksanakan pengelolaan atas BLUD.
5. Melakukan evaluasi serta penilaian atas kinerja baik keuangan maupun non keuangan serta memberikan rekomendasi serta catatan-catatan untuk selanjutnya ditindaklanjuti oleh pejabat pengelola BLUD.
6. Memonitor tindak lanjut atas hasil evaluasi dan penilaian kinerja.

Dewan pengawas wajib melaporkan hasil dari pelaksanaan tugasnya kepada Kepala daerah secara berkala minimal satu kali setahun atau apabila dibutuhkan sewaktu-waktu. Unsur dari dewan pengawas adalah:

1. Pejabat SKPD yang berkaitan dengan kegiatan BLUD.
2. Pejabat di lingkungan satuan kerja pengelolaan keuangan daerah.
3. Tenaga ahli yang disesuaikan dengan kegiatan yang terdapat dalam BLUD.

Masa jabatan seorang dewan pengawas ditetapkan selama lima tahun untuk kemudian dapat diangkat kembali untuk masa jabatan selanjutnya. Sebelum habis masa jabatannya seorang dewan pengawas dapat diberhentikan oleh kepala daerah dengan alasan:

1. Dewan pengawas tersebut tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan baik.
2. Tidak mau melaksanakan ketentuan perundang-undangan.
3. Terlibat dalam tindakan yang merugikan BLUD tersebut.
4. Dipidana penjara karena dipersalahkan melakukan tindakan pidana atau melakukan kesalahan yang berkaitan dengan tugasnya dalam melakukan kegiatan pengawasan atas BLUD.

Untuk keperluan tertentu kepala daerah dapat mengangkat seorang sekretaris dewan pengawas untuk mendukung kelancaran tugas dewan pengawas dan sekretaris dewan pengawas tersebut bukan merupakan anggota dari dewan pengawas. Setiap biaya yang berhubungan dengan dewan pengawas dan sekretaris dewan pengawas dibebankan pada BLUD dan disajikan dalam RBA.

PENGELOLAAN KAS BLU

Sesuai dengan pasal 16 UU No 23 tahun 2005, pengelolaan kas BLU dilaksanakan berdasarkan praktek bisnis yang sehat. Dalam rangka pengelolaan kas, BLU menyelenggarakan hal-hal sebagai berikut:

1. Merencanakan penerimaan dan pengeluaran kas;
2. Melakukan pemungutan pendapatan atau tagihan;
3. Menyimpan kas dan mengelola rekening bank;
4. Melakukan pembayaran;
5. Mendapatkan sumber dana untuk menutup deficit jangka pendek
6. Memanfaatkan surplus kas jangka pendek untuk memperoleh pendapatan tambahan.

Adapun rekening bank dimaksud harus dibuka oleh pimpinan BLU pada bank umum. Sedangkan pemanfaatan surplus kas sebagaimana yang dimaksud diatas harus dilakukan sebagai investasi jangka pendek pada instrument keuangan dengan resiko rendah. Penarikan dana yang bersumber dari APBN/APBD dilakukan dengan menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM) sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

PENGELOLAAN PIUTANG

Dalam pasal 17 UU No. 23 Tahun 2005, mengenai pengelolaan piutang BLU disebutkan bahwa BLU dapat memebrikan piutang sehubungan dengan penyerahan barang, ajsa, dan/atau transaksi lainnya yang berhubungan langsung atau tidak langsung dengan kegiatan BLU sepanjang dikelola dan diselesaikan secara tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab serta dapat memberikan nilai tambah, sesuai dengan praktek bisnis yang sehat dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Piutang BLU yang sulit ditagih dapat dilimpahkan penagihannya kepada Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Pada implementasi selanjutnya, piutang BLU dapat dihapus secara mutlak atau bersyarat oleh pejabat yang berwenang, yang nilainya ditetapkan secara berjenjang. Adapun kewenangan penghapusan piutang secara berjenjang tersebut ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan/Gubernur/Bupati/Walikota, sesuai

dengan kewenangannya, dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

PENGELOLAAN UTANG

Mengenai pengelolaan utang BLU, disebutkan dalam UU No 23 tahun 2005 tentang pengelolaan BLU, disebutkan BLU dapat memiliki utang sehubungan dengan kegiatan operasional dan/atau perikatan peminjaman dengan pihak lain sepanjang dikelola dan diselesaikan secara tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab, sesuai dengan praktek bisnis yang sehat.

PENGELOLAAN BARANG DAN INVESTASI

1. Pengelolaan Barang

Berdasarkan Undang-Undang nomor 23 tahun 2005 pasal 20, tentang pengelolaan keuangan BLU, pengadaan barang/jasa oleh BLU dilakukan berdasarkan prinsip efisien dan ekonomis, sesuai dengan praktek bisnis yang sehat dimana kewenangan atas pengadaan tersebut diselenggarakan berdasarkan jenjang unit yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota.

Dengan kata lain, pengadaan barang/jasa BLU yang sumber dananya berasal dari pendapatan operasional, hibah tidak terikat, hasil kerjasama lainnya dapat dilaksanakan berdasarkan ketentuan pengadaan barang/jasa yang ditetapkan pimpinan BLU, tanpa mengikuti ketentuan Keppres no. 80 tahun 2003 beserta seluruh perubahannya, dengan mengikuti prinsip-prinsip transparansi, adil/tidak diskriminatif, akuntabilitas, dan praktis bisnis yang sehat. Sehingga dapat dibebaskan sebagian atau seluruhnya dari ketentuan mengenai pengadaan barang/jasa, dalam kaitannya dengan Keppres no. 80 tahun 2003, dengan alasan efektivitas dan efisien.

2. Investasi

Dalam hal investasi, BLU mengenal dua jenis investasi dalam pengelolaan keuangannya yaitu investasi jangka Panjang dan investasi jangka pendek. Dana/kas yang dimiliki suatu badan pemerintahan yang menggunakan system BLU dalam pengelolaan keuangannya tidak dapat melakukan investasi jangka

Panjang, kecuali atas persetujuan Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Segala keuntungan yang diperoleh dari pelaksanaan investasi jangka Panjang merupakan pendapatan BLU, sehingga diperuntukkan sesuai tujuan dibentuknya system pengelolaan keuangan BLU yaitu untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat umum.

Pengelolaan kas BLU dapat pula dilakukan investasi jangka pendek, yang ketentuannya sama seperti pengelolaan investasi jangka pendek pada umumnya. Hal ini dikarenakan badan/instansi pemerintahan yang menyelenggarakan system BLU sebagai asas pengelolaan keuangannya diperkenankan untuk memanfaatkan kas yang menganggur untuk memperoleh pendapatan tambahan. Dengan demikian kas yang dimiliki oleh badan/instansi pemerintahan yang telah menerapkan system BLU dapat berkembang jumlahnya sehingga dengan jumlah kas yang bertambah diharapkan terjadi peningkatan layanan yang lebih baik keadaan masyarakat umum.

PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN BLUD

Penganggaran BLUD dimulai dari tahap penyusunan Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA). RBA adalah dokumen perencanaan bisnis dan penganggaran yang berisi program, kegiatan, target kinerja, dan anggaran suatu BLU. RBA disusun berdasarkan prinsip anggaran berbasis kinerja, perhitungan akuntansi biaya menurut jenis layanan, kebutuhan pendanaan dan kemampuan pendapatan yang diperkirakan akan diterima dari masyarakat, badan lain, APBD, APBN dan sumber-sumber pendapatan BLUD lainnya. RBA merupakan penjabaran lebih lanjut dari program dan kegiatan BLUD dengan berpedoman pada pengelolaan keuangan BLUD dan memuat:

1. Kinerja tahun berjalan;
2. Asumsi makro dan mikro;
3. Target kinerja;
4. Analisis dan perkiraan biaya satuan;
5. Perkiraan harga;

6. Anggaran pendapatan dan biaya;
7. Besaran persentase ambang batas;
8. Prognosa laporan keuangan;
9. Perkiraan maju;
10. Rencana pengeluaran investasi/modal
11. Ringkasan pendapatan dan biaya untuk konsolidasi dengan RKASKPD/APBD.

Setelah Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD ditetapkan menjadi Peraturan daerah, pemimpin BLUD melakukan penyesuaian terhadap RBA untuk ditetapkan menjadi RBA definitive. RBA definitive dipakai sebagai dasar penyusunan DPA-BLUD untuk diajukan kepada PPKD.

PELAKSANAAN ANGGARAN BLUD

DPA-BLUD mencakup antara lain:

1. Pendapatan dan biaya;
2. Proyeksi arus kas;
3. Jumlah dan kualitas barang dan/jasa yang akan dihasilkan.

PPKD mengesahkan DPA-BLUD sebagai dasar pelaksanaan anggaran. Dalam hal DPA-BLUD belum disahkan oleh PPKD, BLUD dapat melakukan pengeluaran uang setinggi-tingginya sebesar angka DPA-BLUD tahun sebelumnya. DPA-BLUD yang telah disahkan oleh PPKD menjadi dasar penarikan dana yang bersumber dari APBD. Penarikan dana tersebut digunakan untuk belanja pegawai, belanja modal, barang dan/atau jasa. DPA-BLUD menjadi lampiran perjanjian kinerja yang ditandatangani oleh kepala daerah dengan pemimpin BLUD. Perjanjian kinerja merupakan manifestasi hubungan kerja antara kepala daerah dan pemimpin BLUD, yang dituangkan dalam perjanjian kinerja (*contractual performance agreement*). Dalam perjanjian kinerja, kepala daerah menugaskan pemimpin BLUD untuk menyelenggarakan kegiatan pelayanan umum dan berhak mengelola dana sesuai yang tercantum dalam DPA-BLUD.

AKUNTANSI

Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) menerapkan Standar Akuntansi Keuangan (SAK) yang diterbitkan oleh Asosiasi Profesi Akuntansi Indonesia sesuai dengan jenis kegiatan bisnisnya. Apabila tidak terdapat standar akuntansi yang dikeluarkan oleh Asosiasi Profesi Akuntansi Indonesia, BLUD dapat mengembangkan standar akuntansi industry yang spesifik dengan mengacu pada pedoman akuntansi BLUD. Setiap transaksi keuangan yang telah terjadi pada BLUD diakuntansikan dan dilakukan pengelolaan dokumen pendukung secara tertib. Selain itu, BLUD juga harus melakukan pengembangan dan penerapan system akuntansi dengan mengacu pada standar akuntansi yang berlaku yang disesuaikan dengan jenis layanannya.

Sistem akuntansi didefinisikan sebagai serangkaian prosedur baik yang dilakukn secara manual maupun terkomputerisasi sejak dari proses pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran hingga pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan. BLUD setidaknya melakukan pengembangan pada 3 sistem akuntansi yang merupakan bagian dari sub system akuntansi BLUD, yaitu system akuntansi keuangan, system akuntansi asset tetap, dan system akuntansi biaya.

BAB XIII

RISET AGENDA

Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode deskriptif kualitatif, yang tidak hanya terbatas pada pengumpulan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi. Penelitian kualitatif ini dilaksanakan dalam rangka membangun pengetahuan melalui pemahaman dan penemuan. Dalam metode penelitian yang menaati metode ilmiah, tahapan-tahapan penelitian harus sistematis dan prosedur atau terencana dengan matang. Posisi peneliti dalam penelitian adalah sebagai instrument kunci, sehingga peneliti menyusun tahapan-tahapan yang sistematis.

Tujuan penelitian ini secara umum adalah untuk memberikan gambaran secara lengkap kepada masyarakat, terutama pihak yang sedang atau akan terlibat dalam pengelolaan keuangan Negara. Termasuk di dalamnya yakni proses dan kebijakan dalam rangka pengelolaan keuangan Negara dan penyusunan anggaran publik, agar pengelolaan sumberdaya yang ada dapat dilaksanakan guna kemanfaatan sumberdaya yang optimal, termasuk diantaranya para mahasiswa.

Kegiatan penelitian dilaksanakan di lingkungan Universitas Sebelas Maret Surakarta dan lingkungan Pemda sekitar. Objek penelitian ini adalah pengelolaan keuangan Negara Republik Indonesia, baik di tingkat pusat maupun daerah. Penelitian ini juga melibatkan beberapa pihak eksternal kampus Universitas Sebelas Maret Surakarta, namun secara umum kegiatan dalam rangkaian penelitian ini dilaksanakan di lingkup Universitas Sebelas Maret Surakarta, dan Pemda sekitar.

Penelitian ini dilaksanakan mulai bulan Oktober 2018 dan berakhir pada bulan Februari 2020. Kegiatan penelitian ini diawali dengan mengangkat permasalahan, memunculkan pertanyaan riset, mengumpulkan data yang relevan, melakukan analisis data dan menjawab pertanyaan riset, sebagai berikut:

1. Merumuskan pertanyaan riset

Dalam rangka merumuskan pertanyaan riset, dilakukan *focus group discussion* (FGD) dengan berbagai pihak terkait, diantaranya berasal dari unsur pegawai pemerintah daerah, pegawai pemerintah pusat, rekan sejawat, dan mahasiswa.

2. Pengumpulan data

Data dalam penelitian ini diperoleh melalui pengamatan terhadap pengelolaan keuangan Negara mulai dari tahapan perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan, baik yang berada di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Studi dokumentasi dilaksanakan dengan mencari referensi-referensi terkait yang dapat digunakan oleh peneliti dalam rangka menjelaskan pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan.

3. Analisis data

Analisis data dilakukan dengan metode reduksi dan triangulasi. Dalam metode reduksi, data yang diperoleh dipilah sedemikian rupa sehingga informasi yang tidak terkait dengan masalah penelitian. Sehingga data yang digunakan benar-benar data yang mendukung pencapaian tujuan penelitian. Dalam metode triangulasi, data atau informasi dari satu referensi atau satu pihak diperiksa kebenarannya dengan cara dibandingkan dengan informasi dari sumber lain. Tujuannya adalah agar diperoleh data dan informasi yang sama dari berbagai pihak sehingga tingkat kepercayaannya terjamin.

4. Verifikasi data

Verifikasi data dilakukan dalam forum FGD untuk mendapatkan data lain untuk memperoleh hasil yang lebih dipercaya. Dalam forum FGD ini diperoleh berbagai kasus yang berbeda-beda atau bertentangan dengan yang telah ditemukan, sehingga mendapatkan hasil yang lebih akurat tingkat kepercayaannya dan mencakup situasi yang lebih luas sehingga memungkinkan untuk memadukan berbagai kasus.

5. Jawaban pertanyaan riset

Jawaban atas pertanyaan riset diperoleh setelah proses panjang pengumpulan dan analisis data. Dengan tingkat kepercayaan hasil yang akurat, maka jawaban pertanyaan riset dapat diakui sebagai informasi yang sah yang dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian selanjutnya dapat digunakan sebagai dasar pemikiran dalam rangka implementasi kebijakan pengelolaan keuangan Negara.

Teknik Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini diperoleh baik melalui pengamatan langsung maupun studi dokumen. Kesahihan dan keterandalan data menggunakan triangulasi dengan menggunakan metode induktif. Dalam suatu penelitian diperlukan adanya suatu data sebagai hasil akhir dari penelitian. Untuk pengumpulan data yang konkrit peneliti melaksanakan beberapa teknik pengumpulan data, sebagai berikut:

1. Observasi. Sebagai bagian dari metode ilmiah, observasi (pengamatan) dilakukan sebagai pengamatan serta pencatatan sistematis dari fenomena-fenomena yang diselidiki. Dalam menggunakan metode observasi ini penulis melengkapi dengan format atau blangko pengamatan sebagai instrument. Format disusun terkait item-item tentang kejadian atau perilaku yang terjadi. Dalam penelitian ini metode observasi digunakan untuk mengumpulkan data antara lain:

Peneliti mengadakan observasi langsung yaitu melakukan pengamatan ke pemerintah daerah terkait kebijakan dalam penyusunan APBD. Observasi dilakukan secara non partisipan, dimana peneliti sebagai pengamat fenomena yang diteliti. Pengamatan dilakukan secara langsung untuk mendapatkan gambaran yang utuh terkait fokus penelitian.

2. Wawancara. Teknik wawancara dilakukan dengan melibatkan pewawancara (peneliti) dan pihak yang diwawancarai adalah personel dari pemerintah yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyusunan anggaran public. Wawancara dilakukan dengan berdialog dan tanya jawab diantaranya dengan kepala bidang anggaran, dan kepala bidang keuangan, dan anggota dewan perwakilan rakyat. Hasil-hasil wawancara kemudian dituangkan dalam struktur ringkasan, yang dimulai dari penjelasan ringkas identitas, deskripsi situasi atau konteks, identitas masalah, dan deskripsi data, serta penarikan simpulan awal.
3. Dokumentasi. Metode ini dilakukan dengan mencari data mengenai fokus-fokus permasalahan penelitian yang berupa catatan, buku, surat kabar, notulen rapat, agenda, dan sebagainya. Dibandingkan dengan metode lain, maka metode ini agak tidak begitu sulit, dalam arti apabila ada kekeliruan

sumber datanya masih tetap, belum berubah. Dokumen dalam hal ini meliputi dua pengertian, yaitu: sumber tertulis bagi informasi sejarah/yang telah terjadi dan surat resmi dan surat Negara (termasuk diantaranya: perjanjian, undang-undang, hibah, konsesi dan lainnya).

Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini analisis data dilakukan secara berkesinambungan dari awal sampai akhir penelitian, baik di lapangan maupun di luar lapangan sebagai berikut:

1. Reduksi data, yaitu membuat abstraksi seluruh data yang diperoleh dari seluruh catatan lapangan hasil observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil reduksi data merupakan suatu bentuk analisis data dengan menggolongkan, menajamkan, mengarahkan, membuang yang tidak dibutuhkan, dan mengorganisasikan data agar sistematis serta dapat membuat satu simpulan yang bermakna.
2. Triangulasi, yaitu pemeriksaan data dengan perbandingan data dari sumber yang berbeda untuk mengantisipasi data yang kurang lengkap. Dalam melakukan triangulasi data-data yang ditemukan dalam penelitian dari semua narasumber dibandingkan hasil wawancara dan dokumentasi, selanjutnya ditentukan apakah seluruh data-data yang diperoleh saling mendukung.
3. Memastikan keabsahan data, yang dalam penelitian ini terdapat empat kriteria yang digunakan yaitu:
 - a) Kredibilitas (*credibility*) yaitu menjaga keterpercayaan peneliti dengan cara: (a) memastikan kecukupan masa observasi, yaitu keikutsertaan dalam proses penelitian, yang kondisi demikian memungkinkan peningkatan kepercayaan data yang dikumpulkan, melalui proses pendeteksian dan perhitungan keabsahan data. (b) ketekunan pengamatan yang terus menerus, guna menemukan ciri-ciri dan unsur-unsur yang sangat relevan dengan isu APBN dan APBD dan selanjutnya memusatkan diri pada masalah tersebut secara rinci. Oleh sebab itu berarti peneliti mengadakan

pengamatan di lokasi dengan teliti dan rinci secara berkelanjutan terhadap faktor-faktor yang dominan, kemudian menelaah secara rinci sampai pada suatu titik. (c) pemeriksaan sejawat melalui diskusi, yang dalam hal ini dimaksudkan untuk menjajaki hasil pemikiran paneliti. Dari hasil diskusi ini juga terungkap segi-segi lainnya yang justru membuka tambahan wawasan bagi pemikiran peneliti. (d) kecukupan dan kesesuaian referensi yang digunakan. Pengecekan ulang terhadap sumber data dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara dengan hasil pengamatan maupun studi dokumentasi.

- b) Keteralihan (*transferability*) yang dilakukan dengan menguraikan rinci dari data ke teori, dari kasus ke kasus lain, sehingga mendapatkan gambaran yang lebih jelas serta dapat menerapkannya pada konteks lain yang sejenis. Peneliti menyajikan data penelitian dengan jelas dan akurat, sehingga dapat memberi masukan bagi pembaca untuk dapat memahami aplikasinya pada konteks yang lain.
- c) Ketergantungan (*dependability*), yaitu memperhatikan konsistensi dan realibilitas data, dengan melakukan beberapa kali pengulangan dalam suatu kondisi yang sama. Peneliti dalam konteks ini mengadakan beberapa kali wawancara dan pengamatan untuk mencari tingkat reabilitas yang tinggi.
- d) Kepastian (*confirmability*), yaitu menjamin keterpercayaan data sehingga kualitas data dapat diandalkan dan dipertanggungjawabkan, dengan mengaudit semua data yang diperoleh untuk menentukan kepastian dan kualitas data. Dalam hal ini peneliti membutuhkan beberapa narasumber sebagai informan dalam penelitian guna menguji kevalidan data/keabsahan data agar objektif.

4. Penyajian data, yaitu mengungkapkan secara keseluruhan sekelompok data yang diperoleh agar mudah dibaca dan dipahami, yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dalam pengambilan tindakan. Penyajian data dalam penelitian ini adalah dengan teks yang bersifat naratif.
5. Kesimpulan dan verifikasi, dilakukan terhadap data yang sudah diatur sedemikian rupa (dipolakan, difokuskan, disusun secara sistematis) kemudian disimpulkan sebagai jawaban atas permasalahan penelitian. Dengan rangkaian kegiatan mereduksi data hingga penyimpulan terhadap hasil penelitian yang dilakukan memberikan kemudahan pembaca dalam memahami proses dan hasil penelitian ini.

BAB XIV

KESIMPULAN

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Pasal 47 menyebutkan bahwa pimpinan instansi/Lembaga pemerintah bertanggung jawab atas efektivitas penyelenggaraan system pengendalian internal di lingkungan masing-masing. Atas dasar itu di masing-masing Lembaga mempunyai satuan kerja yang bertugas untuk mengawasi dan menjamin pelaksanaan operasional instansi agar sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Di tingkat pusat dan daerah Lembaga tersebut lazim disebut Inspektorat.

Dalam Undang-undang nomor 32 tahun 2004 posisi DPRD dibuat sejajar dan menjadi mitra dengan pemerintah daerah. Salah satu kewenangan DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. Menurut Mardiasmo ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan, ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada Tindakan atau kegiatan yang dilakukan di luar pihak eksekutif (yaitu masyarakat dan DPRD) untuk mengawasi kinerja pemerintahan.

Pengendalian adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif untuk menjamin dilaksanakannya system dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi professional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada (Mardiasmo, 2002).

Selanjutnya adalah pengawasan oleh masyarakat atau public. Pada hakikatnya APBD dapat dikatakan sebagai anggaran untuk sector public yang merupakan alat untuk mencapai tujuan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat dan orientasinya adalah untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintah daerah, anggaran untuk sector public ini pengelolaannya dimandatkan kepada pemerintah daerah oleh public. Melihat hakikat tersebut, maka secara otomatis sebenarnya masyarakat emmpunyai hak dan wajib mengawasi pelaksanaan APBD, bahkan tidak hanya

mengawasi pelaksanaannya, tetapi pada saat proses penyusunan APBD, public wajib untuk berpartisipasi aktif dalam prosesnya.

Mengetahui konsistensi antara perencanaan dan penganggaran daerah dengan realisasi pelaksanaan perencanaan dan penganggaran tersebut adalah penting diketahui oleh public dalam kaitannya dengan pengawasan APBD. Pada praktek atau implementasinya, pengawasan APBD tidak lepas kaitannya dengan ketersediaan dan aksesibilitas dari berbagai dokumen yang berkaitan dengan anggaran seperti antara lain kebijakan Umum Anggaran (KUA), Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA), Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) APBD, serta Ketersediaan dan aksesibilitas dokumen-dokumen inilah yang selama ini menjadi tantangan dalam pengawasan APBD, karena adanya paradigma terutama di kalangan aparat pemerintah atau pejabat public yang menyatakan bahwa berbagai dokumen yang berkaitan dengan anggaran tersebut merupakan dokumen yang bersifat rahasia dan tidak dapat diakses oleh public. Dengan telah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, maka secara legal formal seharusnya sudah ada jaminan bagi public dalam mengakses atau mendapatkan berbagai dokumen yang berkaitan dengan anggaran.

DAFTAR PUSTAKA

<https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

<http://www.bpkp.go.id/sesma/konten/284/Penyusunan-Anggaran.bpkp>

<https://www.slideshare.net/MailanBastari/fungsi-dprd-slide>

<https://jdih.kemenkeu.go.id/fullText/2007/91~PMK.05~2007PerLamp.pdf>

http://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/bpkdpd_Analisa_Pengelolaan_&_Pertanggungjawaban_Dana_Otsus_Prov._Papua,_Papua_Barat_&_NAD20130304142912.pdf

<http://www.koran-jakarta.com/defisit-melebar--jangan-boroskan-anggaran-negara/>

https://www.kemenkeu.go.id/media/12219/materi-presentasi-sbr006_upload.pdf

<https://www.austaxpolicy.com/budget-transparency-open-budget-survey-2017-part-1/>

Peraturan Menteri Keuangan Nomor : 91 /PMK.05/2007 Tentang Bagan Akun Standar

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 247/PMK.02/2012 Tentang Tata Cara Perencanaan, Penetapan Alokasi, Dan Pengesahan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Bendahara Umum Negara. Lampiran 1.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 94 / PMK.02/2017 Tentang Petunjuk Penyusunan Dan Penelaahan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga Dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 Tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga

Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Anggaran Pendapatan Dan
Belanja Negara Tahun Anggaran 1999/2000

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1998 Tentang Anggaran Pendapatan Dan
Belanja Negara Tahun Anggaran 1998/1999

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

ISBN 978-623-7864-40-0



9 786237 864400

Penganggaran Sektor Publik Di Era Reformasi Birokrasi

by Agung Nur Probohudono

Submission date: 26-Jul-2022 07:02PM (UTC+0700)

Submission ID: 1875417969

File name: 1654572014108_PENGANGGARAN_SEKTOR_PUBLIK.pdf (10.13M)

Word count: 100952

Character count: 682142



PENGANGGARAN **SEKTOR PUBLIK** **DI ERA** **REFORMASI** **BIROKRASI**

Agung Nur Probohudono, S.E., M.Si., Ph.D., Ak., CA., CFrA



PENGANGGARAN SEKTOR PUBLIK DI ERA REFORMASI BIROKRASI

Disusun Oleh:

Agung Nur Probohudono, S.E., M.Si., Ph.D., Ak., CA., CFrA

Tim Editor:

Indrian Supheni

Siti Arifah

**PENGANGGARAN SEKTOR PUBLIK
DIERA REFORMASI BIROKRASI**

© Agung Nur Probohudono, S.E., M.Si., Ph.D., Ak., CA., CFA

Diterbitkan pertama kali oleh Litera Tahun 2022.

Hak Penerbitan pada Litera tahun 2022

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang *All Rights Reserved*

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit atau Penulis

Cetakan Pertama : April 2022
viii+438 hlm, 21,5 cm x 29.7 cm
ISBN : 978-623-7864-40-0

Penulis : **Agung Nur Probohudono, S.E., M.Si., Ph.D., Ak., CA., CFA**
Editor : Indrian Supheni & Siti Arifah
Ilustrasi Sampul : Litera Think
Perancang Sampul : Litera Think
Penata Letak : Muhammad Kavid

Diterbitkan
Litera
Suronatan NG II/863 Yogyakarta
Telp. 0852-2633-0202
E-mail : kotak.litera@gmail.com

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan kesempatan dan kesehatan sehingga penulis dapat menyelesaikan buku dengan judul **PENGANGGARAN SEKTOR PUBLIK DI ERA REFORMASI BIROKRASI**.

Buku ini disusun agar pembaca dapat memahami konsep, alur, serta kebijakan yang terkait dengan penganggaran negara baik di tingkat pusat maupun daerah. Pengguna buku ini adalah mahasiswa, dosen, pegawai pemerintah, dan masyarakat umum sebagai pembaca. Berdasarkan anggapan bahwa penyusunan anggaran negara merupakan hal penting dalam rangka pengelolaan sumberdaya guna kemanfaatan yang maksimal, maka penulis menyusun buku ini agar dapat dipahami bersama tentang apa dan bagaimana penganggaran negara. Hal demikian berdasarkan alasan bahwa penyusunan anggaran negara disusun dengan melibatkan seluruh komponen yang berkepentingan sehingga mencakup seluruh aspek yang akan dilaksanakan dalam rangka pengelolaan negara serta mengatur perekonomian nasional. Dengan adanya kesamaan konsep dan pengetahuan mengenai anggaran negara, diharapkan anggaran negara yang digunakan sebagai pedoman dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara dapat terlaksana dengan lebih optimal.

Penulis menyampaikan banyak terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan buku ini. Bapak Dekan FEB UNS yang selalu memberikan dorongan dan semangat agar kami selalu produktif berkarya. Rekan-rekan dosen di FEB UNS yang selalu memberikan motivasi, sharing, dan diskusi, serta para mahasiswa di FEB UNS yang banyak memberikan masukan.

Penulis berharap semoga buku ini dapat bermanfaat bagi penulis sendiri, dan bagi seluruh pembaca buku ini. Dengan kerendahan hati, penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari pembaca untuk memperbaiki buku ini ke depannya.

Surakarta, April 2022

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I MENGAPA PENGANGGARAN SEKTOR PUBLIK	1
KEUANGAN NEGARA.....	1
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN).....	4
REFORMASI PENYUSUNAN APBN.....	18
FISCAL RULE PENYUSUNAN APBN.....	19
HUBUNGAN APBN DENGAN APBD.....	20
SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL.....	25
BAB II METODOLOGI PENELITIAN	33
TUJUAN PENELITIAN.....	33
TEMPAT DAN WAKTU PENELITIAN.....	33
METODE PENELITIAN.....	33
TEKNIK PENGUMPULAN DATA.....	35
TEKNIK ANALISIS DATA.....	37
BAB III SIKLUS APBN DAN ASUMSI DASAR EKONOMI MAKRO	39
PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN APBN.....	40
PENETAPAN APBN.....	42
PELAKSANAAN APBN.....	44
PELAPORAN DAN PENCATATAN APBN.....	45
Pemeriksaan dan Pertanggungjawaban APBN.....	48
PERAN LEGISLATIF DALAM PENYUSUNAN APBN.....	54
ASUMSI DASAR EKONOMI MAKRO.....	62
BAB IV PENDAPATAN NEGARA DAN BELANJA PEMERINTAH PUSAT	85
PENDAPATAN NEGARA.....	85
BELANJA PEMERINTAH PUSAT.....	95
REFORMASI MANAJEMEN KEUANGAN NEGARA.....	131
BAB V TRANSFER KE DAERAH DAN PEMBIAYAAN ANGGARAN	133
TRANSFER KE DAERAH.....	133
DANA PERIMBANGAN.....	135
DANA OTONOMI KHUSUS DAN PENYESUAIAN.....	140
DANA DESA.....	145
PEMBIAYAAN ANGGARAN.....	146
PT PENJAMIN INFRASTRUKTUR INDONESIA (PTPII).....	166
DANA PENGEMBANGAN PENDIDIKAN NASIONAL.....	167
BAB VI PENGANGGARAN BADAN LAYANAN UMUM DAN SATUAN KERJA	169
BADAN LAYANAN UMUM (BLU).....	169
PENGANGGARAN SATUAN KERJA (SATKER).....	188
PAGU INDIKATIF.....	189
PAGU ANGGARAN.....	191
ALOKASI ANGGARAN.....	193
PENGANGGARAN TERPADU (UNIFIED BUDGET).....	195
PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA (PBK).....	195

KERANGKA PENGELUARAN JANGKA MENENGAH	197
PELAKSANAAN ANGGARAN	201
REVISI ANGGARAN	211
PENGUKURAN DAN EVALUASI KINERJA PENGANGGARAN	216
BAB VII SISTEM AKUNTANSI PEMERINTAH DAN PELAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH	
PUSAT.....	223
PENERAPAN AKUNTANSI PEMERINTAH BERBASIS AKRUAL	223
SISTEM AKUNTANSI DAN PELAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT	229
SISTEM AKUNTANSI INSTANSI (SAI)	234
PERJALANAN LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT	240
PENGAWASAN PELAKSANAAN APBN	241
PEMERIKSAAN DAN TANGGUNGJAWAB PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA	247
AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI DI INDONESIA	252
BAB VIII REFORMASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH	259
PERKEMBANGAN DASAR HUKUM PENGELOLAAN KEUANGAN	259
SIKLUS PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH	280
REFORMASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH	284
REFORMASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH	292
HUBUNGAN KEUANGAN NEGARA DAN KEUANGAN DAERAH	298
BAB IX PROSES PENYUSUNAN DAN PENETAPAN APBD SERTA STRUKTUR APBD	307
BAB X PENYUSUNAN RENCANA KERJA SKPD DAN PPKD	351
PENDEKATAN PENYUSUNAN RKA-SKPD	380
BAB XI PENYUSUNAN RAPBD	387
SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH	387
PENDEKATAN DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN	392
PENYUSUNAN KEBIJAKAN UMUM APBD (KUA) DAN PRIORITAS PLAFON ANGGARAN	
SEMENTARA (PPAS)	396
PENYUSUNAN RKA-PPKD	402
PENYUSUNAN RKA-SKPD	403
PENYUSUNAN RANCANGAN APBD	405
PENGESAHAN/PENETAPAN APBD	409
BAB XII BADAN LAYANAN UMUM DAERAH	412
DASAR HUKUM BADAN LAYANAN UMUM DAERAH (BLUD)	412
PENGERTIAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH (BLUD)	412
ASAS DAN KARAKTERISTIK BLUD	414
TUJUAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH	416
PERSYARATAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH	416
PRINSIP TATA KELOLA BADAN LAYANAN UMUM DAERAH	419
PEJABAT PENGELOLA BADAN LAYANAN UMUM DAERAH	420
DEWAN PENGAWAS BLUD	422
PENGELOLAAN KAS BLU	424
PENGELOLAAN PIUTANG	424
PENGELOLAAN UTANG	425
PENGELOLAAN BARANG DAN INVESTASI	425
PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN BLUD	427
PELAKSANAAN ANGGARAN BLUD	427

AKUNTANSI.....	428
BAB XIII RISET AGENDA	429
TEKNIK PENGUMPULAN DATA.....	431
TEKNIK ANALISIS DATA.....	432
BAB XIV KESIMPULAN	435
DAFTAR PUSTAKA	437

BAB I

MENGAPA PENGANGGARAN SEKTOR PUBLIK

Anggaran merupakan hal yang sangat penting terutama bagi suatu negara karena akan menjadi pedoman dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara. *Among these reforms, policy and managerial changes in the areas of government revenue, expenditure and public budgeting are especially important because of their effect on economic development.* (Kuotsai Tom Liou, 2011). Sehingga perlu penyusunan rencana termasuk anggaran yang sangat matang dengan melibatkan seluruh komponen yang berkepentingan. Indonesia sebagai negara demokrasi dimana pemegang kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat, maka rakyatpun terlibat dalam penyusunan APBN melalui wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat DPR/DPRD. Selanjutnya APBN digunakan sebagai pedoman pemerintah guna mengatur perekonomian nasional.

APBN disusun dengan mempertimbangkan rencana pembangunan baik jangka menengah maupun jangka panjang. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang saat ini dilaksanakan diatur dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025. RPJP disusun dengan jangka waktu 20 (dua puluh) tahun. Sehingga dalam penyusunan RPJP diperlukan koordinasi yang baik antara berbagai pihak, yang dalam pelaksanaannya di Indonesia melibatkan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Kementerian Keuangan.

KEUANGAN NEGARA

Reformasi Keuangan Negara

Pada awal masa kemerdekaan, Indonesia menggunakan produk hukum Hindia Belanda yaitu (1) *Indische Comptabiliteitswet* (ICW stbl 1925 No. 448), (2) *Indische Bedrijvenwet* (IBW stbl 1927 No. 419), (3) *Regleme voorhet Administratief Beheer* (RAB 1933 No. 381), (4) *Instructie en verdere bepalingen voor de algemeene Rekenkamer* (IAR stbl 1933 No. 320). Produk hukum tersebut selanjutnya tidak digunakan lagi karena dirasa tidak relevan

dengan perkembangan dinamika kenegaraan Indonesia, terutama terkait dengan pengelolaan keuangan negara.

Pada tahun 2003–2004, pemerintah menggantikan peraturan Hindia Belanda tersebut melalui UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara, yang selanjutnya disebut dengan paket undang-undang keuangan negara. Reformasi tersebut merupakan upaya menciptakan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan APBN guna mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Keuangan Negara

Terkait dengan pengelolaan keuangan negara di Indonesia, dijelaskan pada pasal 1 ayat 1 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, disebutkan bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Selanjutnya mengenai ruang lingkup keuangan negara dijelaskan pada Pasal 2 yaitu

1. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman,
2. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga,
3. Penerimaan Negara,
4. Pengeluaran Negara,
5. Penerimaan Daerah,
6. Pengeluaran Daerah,
7. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah,
8. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum

9. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.¹⁶

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Negara adalah Presiden selaku Kepala Pemerintahan, yang tercantum pada pasal 6. Selanjutnya kekuasaan tersebut:

1. dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan,
2. dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya,⁴⁶
3. diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Sistem penganggaran

Pemerintah melakukan perubahan atas sistem penganggaran guna menjunjung tinggi prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang dilakukan melalui 3 pendekatan berikut:

a. Penganggaran Terpadu (*Unified Budgeting*)

Penganggaran terpadu merupakan penyusunan anggaran secara terintegrasi antar program/kegiatan dan jenis belanja pada kementerian/lembaga beserta seluruh satuan kerja yang bertanggungjawab terhadap aset dan kewajiban yang dimilikinya dengan menyatukan anggaran rutin dan pembangunan dengan tujuan:

- a) tidak terjadi duplikasi anggaran antara kegiatan operasional dengan proyek,
- b) memudahkan penyusunan anggaran berbasis kinerja,
- c) memberikan gambaran objektif dan proporsional mengenai kegiatan keuangan pemerintah,
- d) meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah.

b. Penganggaran Berbasis Kinerja / PBK (*Performance Based Budgeting*)

Penganggaran Berbasis Kinerja yaitu penyusunan anggaran yang dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan *output* dan *outcome* yang diharapkan, termasuk tingkat efisiensinya.

Dengan adanya informasi mengenai kinerja memberikan keuntungan di mana pemerintah menjadi lebih fokus ke pencapaian hasil.

c. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah / KPJM (*Medium Term Expenditure Network*)

KPJM yaitu penganggaran dengan memperhitungkan kebutuhan anggaran dengan jangka waktu lebih dari satu tahun. Jon R. Blondal, Ian Hawkesworth and Hyun-Deok Choi, dalam "*Budgeting In Indonesia*" menyebutkan terdapat tiga kunci penerapan KPJM yakni:

- Format KPJM yang mengikuti format dan rincian anggaran.
- Terdapat pemutakhiran data KPJM dengan jangka waktu berkala dan rutin.
- Terdapat penyatuan unit fungsi anggaran dengan unit fungsi KPJM.

ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN)

Pengertian dan Dasar Hukum APBN

APBN merupakan bentuk perencanaan keuangan yang disusun oleh pemerintah setiap tahun dan ditetapkan sebagai undang-undang. APBN disusun dan disepakati oleh Pemerintah bersama dengan DPR. Hal demikian sesuai dengan amanat UUD 1945 pasal 23 yakni: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara juga disebutkan bahwa APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan Negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hal ini pemerintah bertindak sebagai badan eksekutif dan DPR selaku legislatif.

APBN merupakan bentuk pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang. APBN disusun Pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam pencapaian tujuan negara. Pengelolaan APBN dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tata pemerintahan yang baik., Indonesia sebagai negara hukum mendasarkan segala bentuk pemerintahannya kepada peraturan

perundang-undangan, termasuk dalam pengelolaan APBN. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengelolaan APBN yakni

1. UUD 1945, pendahuluan dan pasal 23,
2. Paket undang-undang bidang keuangan negara:
 - Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara,
 - Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara,
 - Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Negara.
3. Undang-undang No. 17 Tahun 2015 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3), terkait dengan peran legislatif dalam penyusunan APBN.

APBN menjadi alat bagi pemerintah untuk melaksanakan fungsi manajemen, akuntabilitas, dan kebijakan ekonomi. Dalam fungsinya sebagai alat manajemen, APBN menjadi alat pemerintah dalam mengatur sumber-sumber penerimaan Negara dan menggunakannya untuk membiayai pengeluaran negara. Dalam kaitannya dengan akuntabilitas, APBN menjadi alat pemerintah untuk membuktikan kepada masyarakat bahwa penyelenggaran keuangan negara dilaksanakan secara transparan dan akuntabel. Sedangkan dalam kaitannya dengan kebijakan ekonomi, APBN berfungsi agar pertumbuhan dan stabilitas ekonomi dapat terwujud serta dapat mendorong adanya pemerataan pendapatan.

Dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara pertanggungjawaban pelaksanaan APBN setiap tahun ditetapkan dengan undang-undang. Dalam undang-undang ini juga diatur bagi penyusunan APBN, perubahan APBD, serta pertanggungjawaban APBD. Tahun anggaran, sesuai pasal 4 UU No. 17 tahun 2003, meliputi masa satu tahun mulai dari 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Satu tahun anggaran melingkupi jangka waktu yang sama dengan tahap pelaksanaan APBN.

Fungsi APBN

APBN merupakan bagian dari kerangka ekonomi makro di bidang kebijakan fiskal. APBN berfungsi strategis guna mewujudkan cita-cita pembangunan nasional. Berikut disajikan fungsi APBN:

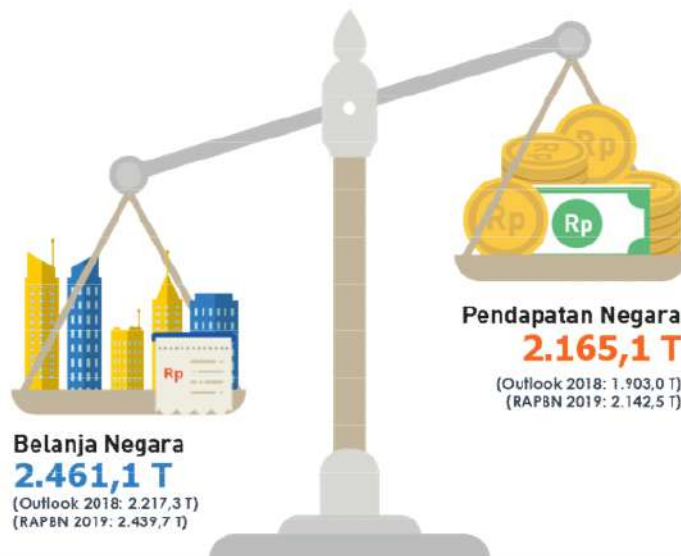
1. Fungsi otorisasi, bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan, dengan demikian, pembelanjaan atau pendapatan dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.
2. Fungsi perencanaan, bahwa anggaran negara dapat menjadi pedoman bagi negara untuk merencanakan kegiatan pada tahun tersebut. Bila suatu pembelanjaan telah direncanakan sebelumnya, maka negara dapat membuat rencana-rencana untuk mendukung pembelanjaan tersebut.
3. Fungsi pengawasan, bahwa anggaran negara harus menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan, sehingga mudah bagi rakyat untuk menilai apakah tindakan pemerintah menggunakan uang negara untuk keperluan tertentu itu dibenarkan atau tidak.
4. Fungsi alokasi, bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. APBN dapat digunakan untuk mengatur alokasi dana dari seluruh pendapatan negara kepada pos-pos belanja untuk pengadaan barang-barang dan jasa-jasa publik, serta pembiayaan pembangunan lainnya, sehingga pemerintah bisa menetapkan prioritas pembangunan sarana dan prasarana.
5. Fungsi distribusi, bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Fungsi ini bertujuan untuk menciptakan pemerataan atau mengurangi kesenjangan antar wilayah, kelas sosial maupun sektoral. Dalam hal ini APBN selain digunakan untuk pembangunan dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, juga disalurkan kembali kepada masyarakat dalam bentuk subsidi, beasiswa, dan dana pensiun.
6. Fungsi stabilisasi, bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian. APBN menjadi instrumen pengendalian stabilitas perekonomian negara di bidang fiskal.

Struktur Utama Dan Format APBN

Secara garis besar struktur APBN meliputi:

1. Pendapatan Negara,
2. Belanja Negara,
3. Keseimbangan Primer,
4. Keseimbangan Umum (Surplus/Defisit Anggaran),
5. Pembiayaan Anggaran.

Struktur APBN yang terdiri atas pendapatan negara, belanja negara, keseimbangan primer, keseimbangan umum, dan pembiayaan anggaran tersebut di atas sering disebut dengan postur APBN. Berikut disajikan gambaran postur APBN 2019:



Gambar 2.1. Postur APBN 2019

Sumber: Website Kemenkeu

<https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

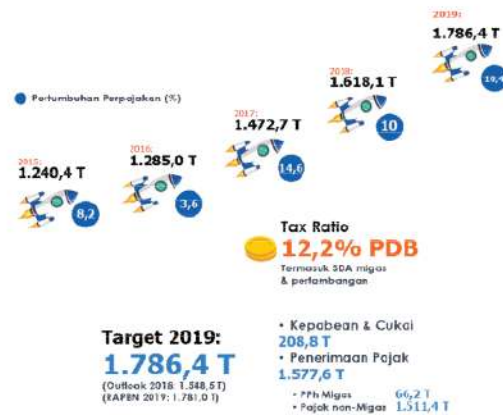
Pendapatan Negara

UU No. 17 tahun 2003 tentang keuangan Negara, menjelaskan bahwa pendapatan negara adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Pendapatan negara dalam postur APBN dibagi menjadi 3 yaitu:

1. Pendapatan dalam negeri yang terdiri atas penerimaan perpajakan yang meliputi semua penerimaan negara atas pendapatan pajak dalam negeri dan pendapatan pajak perdagangan internasional yang terdiri atas:
 - penerimaan pajak penghasilan (PPh),
 - pajak pertambahan nilai (PPN),
 - pajak bumi dan bangunan (PBB),
 - cukai, dan pajak lainnya,
 - bea masuk dan bea keluar.

Penerimaan perpajakan saat ini masih menjadi sumber utama APBN, hal ini dapat dilihat pada RAPBN tahun 2019, persentase penerimaan perpajakan mencapai 86 persen dari total pendapatan negara.

Berikut disajikan gambaran pendapatan perpajakan pada APBN 2019:



Gambar 2.2. Penerimaan Perpajakan APBN 2019

Sumber: Website Kemenkeu

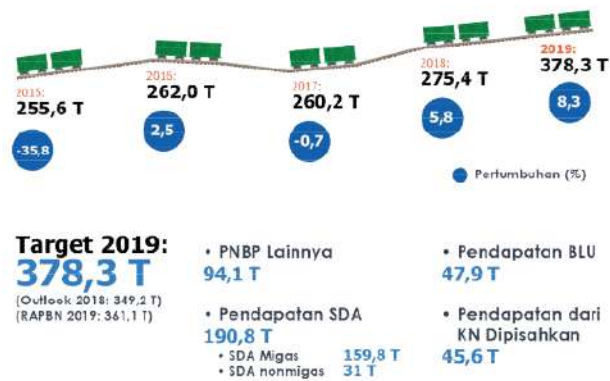
<https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

2. Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) merupakan penerimaan di luar pajak. Meski saat ini PNBP belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap total penerimaan negara, ke depan perlu diperhatikan agar kontribusinya semakin meningkat.

Dalam postur APBN, PNBP dibagi menjadi empat kelompok, yaitu:

- PNBP Sumber daya alam, terdiri atas SDA migas dan non migas.
- PNBP bagian laba BUMN.
- PNBP badan layanan umum.
- PNBP lainnya, merupakan pendapatan PNBP dari Kementerian Negara/Lembaga.

Berikut disajikan gambaran PNBP pada APBN 2019:



Gambar 2.3. PNBP APBN 2019

Sumber: Website Kemenkeu

<https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

3. Hibah.

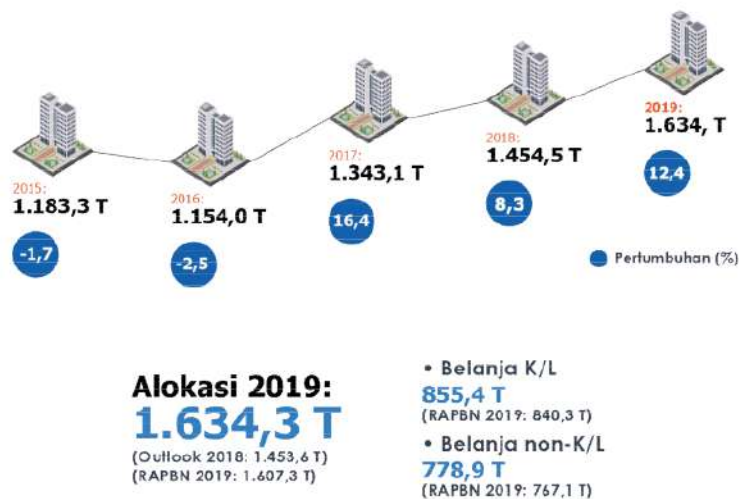
Pendapatan Hibah adalah setiap penerimaan Pemerintah Pusat dalam bentuk uang, barang, jasa dan/atau surat berharga yang diperoleh dari pemberi hibah yang tidak perlu dibayar kembali, yang berasal dari dalam negeri atau luar negeri. Atas pendapatan hibah tersebut pemerintah mendapat manfaat secara langsung yang digunakan untuk mendukung tugas dan fungsi K/L, atau diteruskan kepada Pemda, BUMN, dan BUMD. (PMK No. 191/PMK.05/2011).

Belanja Negara

Belanja negara adalah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Dalam postur APBN, Belanja negara meliputi:

1. Belanja pemerintah pusat
2. Transfer ke daerah dan dana desa.

Belanja pemerintah pusat adalah belanja yang digunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan Pemerintah Pusat, baik yang dilaksanakan di pusat maupun di daerah dalam rangka memenuhi asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Belanja Pemerintah Pusat meliputi semua pengeluaran negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Berikut disajikan gambaran Belanja Pemerintah Pusat pada APBN 2019:



Gambar 2.4. Belanja Pemerintah Pusat APBN 2019

Sumber: Website Kemenkeu <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

Selanjutnya dalam UU No 17 tahun 2003 pasal 11 ayat 4 menyebutkan bahwa belanja negara dipergunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Selanjutnya belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja yang dapat digambarkan pada tabel berikut:

Tabel 2.1. Klasifikasi Belanja Pemerintah Pusat

Organisasi	Fungsi	Jenis
Disesuaikan dengan susunan Kementerian/ Lembaga di Pemerintah Pusat	1. Pelayanan Umum	1. Belanja Operasi: - Belanja Pegawai - Belanja Barang - Bunga Utang - Subsidi - Hibah - Bantuan Sosial 2. Belanja Modal: - Belanja Aset Tetap - Belanja Aset Lainnya 3. Belanja Lain-lain/Tak Terduga 4. Transfer
	2. Pertahanan	
	3. Ketertiban dan Keamanan	
	4. Ekonomi	
	5. Perlindungan Lingkungan Hidup	
	6. Perumahan dan Permukiman	
	7. Kesehatan	
	8. Pariwisata dan Budaya	
	9. Agama	
	10. Pendidikan	
	11. Perlindungan Sosial	

Sumber: UU No 17 tahun 2003

Transfer ke daerah dan dana desa digunakan untuk mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah, serta pembangunan desa. Transfer ke daerah dibagi menjadi:

1. dana perimbangan,
2. dana insentif daerah,
3. dana otonomi khusus dan dana keistimewaan DIY.

Dana perimbangan dalam UU No. 33 tahun 2004, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana Perimbangan terdiri atas

1. Dana Bagi Hasil (DBH)

DBH dialokasikan berdasarkan persentase tertentu dari pajak dan sumber daya alam.

2. Dana Alokasi Umum (DAU), dan

DAU merupakan dana transfer yang bersifat *block grant*, sehingga penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah.

3. Dana Alokasi Khusus (DAK).

DAK, merupakan merupakan *specific grant*, yang digunakan untuk mendanai kegiatan khusus sesuai prioritas nasional yang menjadi urusan daerah.

Dana otonomi khusus adalah dana yang digunakan untuk pelaksanaan otonomi khusus. Contohnya yang diberikan kepada provinsi Papua, Papua Barat, dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Hal ini sesuai dengan amanat UU No. 21 Tahun 2001 dan UU No. 11 Tahun 2006. Sedangkan Dana Keistimewaan DIY merupakan bentuk pengakuan keistimewaan DIY yang dialokasikan mulai tahun 2013. Dana keistimewaan DIY digunakan untuk penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY sesuai UU No. 13 tahun 2012. Berikut disajikan gambaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa pada APBN 2019.



Langkah Kebijakan Transfer ke Daerah

Dana Bagi Hasil 106,4 T

- Minimal 50 persen dari DBH CHT untuk mendukung program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN).
- Penyelesaian Kurang Bayar DBH pada Triwulan IV.
- Sharing beban subsidi BBM dan LPG dalam hal terdapat kenaikan realisasi PNB Migas.

Dana Alokasi Khusus Fisik 69,3 T

- Fokus pada pembangunan SDM melalui percepatan rehabilitasi dan pembangunan ruang kelas
- Sesuai usulan daerah dan sejalan dengan prioritas pembangunan nasional, dan memperhatikan aspirasi program pembangunan anggota DPR.
- Penambahan sub-bidang GOR dan Perpustakaan Daerah

Dana Insentif Daerah 10 T

- Memacu perbaikan kinerja pengelolaan keuangan, pelayanan pemefinahan umum, pelayanan dasar publik, dan kesejahteraan.

Dana Alokasi Umum 417,9 T

- Dana Kelurahan sebesar Rp3,0 T ditujukan bagi 8.212 kelurahan di seluruh kab/kota untuk pembangunan sarana dan prasarana kelurahan dan pemberdayaan masyarakat (Dasar hukumnya UU tentang APBN Tahun 2019 dan pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri).
- Pagu DAU bersifat final untuk memberikan kepastian sumber pendanaan bagi APBD.
- Memperhifungkan kenaikan gaji pokok 5 persen, gaji ke 13, dan THR, serta Formasi CPNS Daerah.

Dana Alokasi Khusus non-Fisik 131,0 T

- Perbaikan kualitas kinerja (BOS Kinerja).
- Peningkatan unit cost BOS untuk Pendidikan Vokasi.
- Afimasi untuk daerah 3 T (Tertinggal, Terluar, dan Transmigrasi).

Dana Otsus, dan Dana Keistimewaan DIY 22,2 T

- Percepatan pembangunan infrastruktur Papua & Papua Barat.
- Pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan di Aceh.
- Mendukung kewenangan keistimewaan dan pembangunan di DIY.



Langkah Kebijakan Dana Desa

- Fokus pada kegiatan prioritas desa, peningkatan porsi pemanfaatan untuk pemberdayaan masyarakat, serta mendorong peningkatan perekonomian desa.
- Penguatan kapasitas SDM dan tenaga pendamping desa.
- Penguatan monitoring dan evaluasi, serta pengawasan atas pelaksanaan Dana Desa.

Gambar 2.5. Transfer ke Daerah dan Dana Desa APBN 2019

Sumber: Website Kemenkeu <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

Selain alokasi transfer ke daerah, APBN juga mengalokasikan Dana Desa. Hal ini diprioritaskan untuk melakukan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di desa. Alokasi Dana Desa dimulai pada tahun 2015 sesuai UU No 6 tahun 2014 tentang Desa. Alokasi Dana Desa sesuai dengan UU Desa paling

sedikit 10 persen dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus. Pada tahun 2015 pengalokasian dana desa dalam APBN adalah sebesar Rp 9 triliun, dan terus mengalami peningkatan hingga saat ini dalam RAPBN 2019 alokasi dana desa mencapai Rp 70 triliun.

Keseimbangan Primer Dan Keseimbangan Umum

Dalam APBN, yang dimaksud Keseimbangan Primer adalah selisih antara pendapatan negara dengan belanja negara diluar pembayaran bunga utang. Posisi Keseimbangan Primer dapat terjadi sebagai berikut:

1. Keseimbangan primer positif, berarti pemerintah masih mempunyai dana yang cukup untuk membayar bunga utang.
2. Sedangkan keseimbangan primer negatif, berarti pemerintah harus melakukan utang baru untuk membayar sebagian atau seluruh bunga utang.

Sedangkan yang dimaksud dengan Keseimbangan Umum atau yang lebih sering disebut surplus/defisit adalah selisih antara pendapatan negara dengan belanja negara. Kebijakan yang dapat ditempuh oleh Pemerintah terkait Keseimbangan Umum ini adalah:

1. Kebijakan ekspansif, ditempuh apabila APBN defisit.
Pada saat perekonomian negara dalam kondisi lesu, dan kondisi investasi swasta melemah, Pemerintah harus mengambil alih peran swasta dengan meningkatkan belanja.
2. Kebijakan kontraktif, ditempuh jika APBN surplus.
Pada saat kondisi ekonomi sedang dalam kondisi sangat baik, Pemerintah mengendalikan pengeluarannya agar ekonomi tidak *overheating*.

Pembiayaan Anggaran

Pembiayaan dalam UU 17 tahun 2003, adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan anggaran merupakan (1) penerimaan yang perlu dibayar kembali, (2) penerimaan kembali atas pengeluaran tahun-tahun sebelumnya, (3) pengeluaran kembali atas penerimaan tahun sebelumnya, (4) penggunaan saldo

anggaran lebih, (5) dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun yang bersangkutan maupun tahun berikutnya.

Saat ini klasifikasi pembiayaan anggaran dalam APBN 2019 meliputi: pembiayaan investasi, kewajiban penjaminan, pembiayaan utang, pemberian pinjaman, dan pembiayaan lainnya. Berikut disajikan gambaran pembiayaan anggaran pada APBN 2019.



Gambar 2.6. Pembiayaan Anggaran APBN 2019

Sumber: Website Kemenkeu

<https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

Postur APBN dalam bentuk lain disajikan dengan format *I-Account* yang mulai digunakan dalam postur APBN 2000, dimana sebelumnya menggunakan format *T-Account*. Perubahan format ini menjadikan APBN lebih transparan serta mempermudah pemantauan dalam pelaksanaan APBN. Penggunaan format *I-Account* merupakan wujud penyesuaian terhadap *Government Financial Statistic* (GFS) yang merupakan standar internasional. Dengan demikian APBN Indonesia dapat diperbandingkan dengan anggaran di negara lain. Perbedaan format *T-Account* menjadi *I-Account* dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2.2. Perbedaan Format *T-Account* dengan *I-Account*

Format T-account		Format I-account
PENERIMAAN NEGARA	BELANJA NEGARA	
<p>A. Penerimaan Dalam Negeri</p> <p>1. Penerimaan Migas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minyak Bumi - Gas Alam <p>2. Penerimaan Bukan Migas</p> <ul style="list-style-type: none"> - PPh - PPN - Bea Masuk - Cukai - Pajak Ekspor - PBB dan BPHTB - Pajak Lainnya - PNB <p>B. Penerimaan Pembangunan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pinjaman Program 2. Pinjaman Proyek 	<p>A. Belanja Rutin</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja Pegawai 2. Belanja Barang 3. Belanja Rutin Daerah 4. Bunga dan Cicilan hutang 5. Pengeluaran Rutin Lainnya <p>B. Belanja Pembangunan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pembangunan Rupiah 2. Pembangunan Proyek 	<p>A. Pendapatan Negara dan Hibah</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Penerimaan Dalam Negeri <ol style="list-style-type: none"> 1. Penerimaan Perpajakan 2. PNB II. Penerimaan Hibah <p>B. Belanja Negara</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Belanja Pemerintah Pusat <ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja Pegawai 2. Belanja Barang 3. Belanja Modal 4. Pembayaran Bunga Utang 5. Subsidi 6. Belanja Hibah 7. Bantuan Sosial 8. Belanja Lain-lain II. Transfer ke Daerah <ol style="list-style-type: none"> 1. Dana Perimbangan 2. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian <p>C. Keseimbangan Primer</p> <p>D. Surplus/Defisit Pembayaran</p> <p>E. Pembayaran</p>
TOTAL	TOTAL	

Sumber: UU No. 17 tahun 2003

Selain penggunaan *I-Account*, sejalan dengan UU No. 17 tahun 2003, APBN Indonesia mengalami beberapa perubahan sistem penganggaran, sebagaimana digambarkan pada tabel berikut:

Tabel 2.3. Perubahan Sistem Penganggaran

PERBANDINGAN ANTARA FORMAT LAMA DAN FORMAT BARU DALAM BELANJA PEMERINTAH	
<p>FORMAT LAMA</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Klasifikasi Jenis Belanja <ul style="list-style-type: none"> • <i>Dual Budgeting</i> • <i>Belanja pusat terdiri dari 6 jenis belanja</i> ▶ Klasifikasi Organisasi <ul style="list-style-type: none"> • <i>terdiri atas 53 Departemen/ Lembaga</i> ▶ Klasifikasi Sektor <ul style="list-style-type: none"> • <i>terdiri atas 20 sektor dan 50 subsektor</i> • <i>Program merupakan rincian dari sektor pada pengeluaran rutin dan pembangunan</i> • <i>Nama-nama program antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan agak berbeda</i> ▶ Dasar Alokasi <ul style="list-style-type: none"> • <i>Alokasi anggaran berdasarkan sektor, subsektor dan program</i> 	<p>FORMAT BARU</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Klasifikasi Jenis Belanja <ul style="list-style-type: none"> • <i>Unified Budgeting</i> • <i>Belanja pusat terdiri dari 8 jenis belanja</i> ▶ Klasifikasi Organisasi <ul style="list-style-type: none"> • <i>Terdiri atas 73 K/L (bagian anggaran)</i> • <i>Tahun 2008 : 75 K/L (BA)</i> ▶ Klasifikasi Fungsi <ul style="list-style-type: none"> • <i>terdiri atas 11 fungsi dan 79 subfungsi</i> • <i>Program pada masing Kementerian/lembaga digunakan sebagai dasar kompilasi klasifikasi fungsi</i> • <i>Nama-nama program telah disesuaikan dengan <i>unified budget</i></i> ▶ Dasar Alokasi <ul style="list-style-type: none"> • <i>Alokasi anggaran berdasarkan program kementerian/ lembaga</i>

Sumber: UU No. 17 tahun 2003

Praktik Penyusunan APBN

APBN adalah rencana keuangan tahunan yang disusun oleh pemerintah dan disetujui oleh DPR. Pengelolaan APBN melibatkan berbagai pihak baik di eksekutif maupun legislatif. Misalnya pada saat penentuan asumsi dasar ekonomi makro, pihak-pihak yang terkait adalah Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Badan Pusat Statistik, dan SKK Migas. DPR sebagai lembaga legislatif berperan dalam bentuk pembahasan bersama atas rancangan APBN yang diajukan pemerintah. DPR juga berfungsi mengawasi pelaksanaan APBN di samping Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam hal ini BPK berperan sebagai pemeriksa yang independen akan melakukan audit atas laporan keuangan pemerintah atas pelaksanaan APBN selama satu tahun.

Proses penyusunan APBN secara garis besar dibagi menjadi 3 yaitu

1. Proses Teknokratis, merupakan proses penyusunan APBN yang dilakukan di lingkup eksekutif, dimulai dari penentuan asumsi dasar ekonomi makro, penentuan parameter, perumusan kebijakan fiskal, sampai terbentuknya postur APBN.
2. Proses Politis, adalah proses pembahasan APBN antara pemerintah dengan DPR sampai dengan APBN disetujui sebagai undang-undang.

3. Proses Administratif, yakni kegiatan administratif agar APBN dapat menjadi undang-undang, contohnya mulai dari penandatanganan naskah oleh presiden, penomoran, dan diundangkan.

REFORMASI PENYUSUNAN APBN

Penyusunan APBN pada Masa Orde Baru

- ✓ Sistem Penganggaran menggunakan kebijakan Anggaran Berimbang dan Dinamis, yakni anggaran penerimaan yang disesuaikan dengan anggaran pengeluaran sehingga terdapat jumlah yang sama antara penerimaan dan pengeluaran.

Kebijakan ini dilaksanakan guna mengatasi krisis ekonomi akibat hiper inflasi pada pertengahan tahun 1966 (mencapai 650%) yang disebabkan oleh defisit APBN yang sangat besar dan dibiayai dengan pencetakan uang.

- ✓ Masa anggaran dimulai tanggal 1 April sampai 31 Maret tahun berikutnya. Format Sistem Penganggaran dibedakan dalam anggaran penerimaan (terdiri dari penerimaan dalam negeri dan penerimaan luar negeri) dan anggaran pengeluaran (terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan).

Anggaran dibiayai dengan penerimaan dalam negeri dan secara rutin dikontrol oleh Departemen Keuangan. Besarnya anggaran pembangunan, struktur pembelanjaan, maupun alokasinya dikendalikan oleh Bappenas dan dibiayai dengan penerimaan luar negeri.

- ✓ Penerimaan pembangunan terdiri dari 2 sumber, yaitu:
 - Penerimaan pembangunan yang terdiri dari hibah serta hutang luar negeri, terutama dari negara-negara donor yang tergabung dalam IGGI/CGI.
 - Surplus penerimaan dalam negeri setelah dikurangi dengan anggaran rutin.
- ✓ Sumber utama penerimaan dalam negeri adalah royalti penambangan migas serta eksploitasi hutan dan sumber daya alam lainnya.

Hutang luar negeri disebut sebagai penerimaan pembangunan dan berfungsi untuk menutup defisit APBN agar menjadi "seimbang". Ini berarti pinjaman luar negeri ditempatkan pada anggaran penerimaan yang seharusnya pinjaman tersebut adalah utang yang harus dikembalikan dan merupakan

beban pengeluaran di masa yang akan datang. Pada dasarnya APBN pada masa itu mengalami defisit anggaran.

- ✓ Peraturan pengelolaan Keuangan Negara yang berlaku Pada masa Orde Baru menggunakan peraturan peninggalan pemerintahan Belanda seperti ICW (*Indische Comptabiliteits Wet*). Sistem keuangan menggunakan *single entry*, dimana tidak ada standar pencatatan transaksi Pemerintah. Pencatatan berbasis kas dan kewajiban kontijensi Pemerintah tidak tercermin pada APBN. Menteri Keuangan membuat Laporan pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dan melaporkan dalam bentuk Rancangan Perhitungan Anggaran Negara (RUU PAN) paling lambat 15 bulan setelah berakhirnya pelaksanaan APBN tahun anggaran yang bersangkutan.
- ✓ Kebijakan anggaran berimbang dan dinamis berjalan hingga tahun 2000.

Penyusunan APBN pada Tahun 2001-2003

- ✓ Sejak tahun 2001 menggunakan prinsip anggaran surplus/defisit.
- ✓ Format dan struktur APBN berubah dari *T-Account* menjadi *I-Account*.
- ✓ Belanja negara menampung seluruh pengeluaran negara, yang terdiri dari:
 - belanja pemerintah pusat, yang meliputi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, dan
 - belanja untuk daerah, yang meliputi dana perimbangan dan dana otonomi khusus dan penyeimbang/penyesuaian.
- ✓ Selisih antara pendapatan negara dan hibah dengan belanja negara akan menjadi surplus/defisit anggaran. Guna menutup defisit anggaran diperlukan pembiayaan yang bersumber dari luar pendapatan negara dan hibah, antara lain bersumber dari pembiayaan dalam negeri dan pembiayaan luar negeri.

FISCAL RULE PENYUSUNAN APBN

Fiscal rule penyusunan APBN terkait dengan hasil yang ingin dicapai dalam anggaran, bukan merupakan aturan prosedural tentang bagaimana penganggaran dilaksanakan (Schick, 2003). *Fiscal rule* mempengaruhi besaran defisit anggaran dan bias dalam perkiraan anggaran (Baldi, 2015). Dalam menyusun APBN Indonesia terdapat beberapa *fiscal rule* berikut:

- a. Anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN. Hal ini sesuai dengan amanat UUD 1945 pasal 31 ayat 4 yakni bahwa Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.
- b) Jumlah kumulatif defisit (gabungan APBN dan APBD) maksimal 3% dari pendapatan domestik bruto (PDB). Hal ini sesuai dengan UU No. 17 tahun 2003.
- c) Jumlah *outstanding* utang adalah 60% dari PDB, sesuai dengan UU No. 17 tahun 2003.
- d) Besaran DAU adalah 26% dari pendapatan dalam negeri neto (PDN neto) yang ditetapkan dalam APBN, sesuai UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah pasal 27 ayat 1.
- e) Dana desa sebesar 10% dari transfer ke daerah, sesuai UU No 6 tahun 2014 tentang Desa. Besaran dana desa ini akan dipenuhi secara bertahap oleh Pemerintah.

Fiscal rule dalam APBN merupakan *mandatory spending* yakni belanja yang ditetapkan persentasenya dalam UU.

HUBUNGAN APBN DENGAN APBD

Otonomi daerah di Indonesia dimulai pada tahun 1945, terbukti dari adanya Undang-undang Nomor 1 tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, namun pelaksanaannya baru dimulai pada tahun 1999. Dengan otonomi daerah ini diharapkan dapat membantu dan mempermudah berbagai urusan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah provinsi/kabupaten/kota dalam mengelola keuangannya.

Pengelolaan keuangan negara dan daerah (dalam arti manajemen keuangan negara dan daerah) pada hakikatnya adalah pengelolaan anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan, yang lebih dikenal dengan APBN dan APBD (Halim, 2011).

Ada hal menarik dalam otonomi daerah dari pengelolaan APBN dan APBD, yakni adanya penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berupa desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

- ✓ Desentralisasi adalah penyerahan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi (Undang-undang Nomor 23 tahun 2014).

Ada pengaturan yang lebih ketat dalam penyelenggaraan asas desentralisasi, yakni adanya hubungan antara APBN dengan APBD. Hubungan tersebut berupa dana perimbangan berupa transfer dana yang bersumber dari APBN ke daerah, Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang pada APBD akan masuk sebagai komponen penerimaan daerah.

- ✓ Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab.
- ✓ Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Atau dari pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Berikut disajikan gambaran hubungan antara APBN dengan APBD:



HUBUNGAN KEUANGAN



Media Anali

29

Gambar 2.7. Hubungan antara APBN dan APBD

Sumber: Pusklatwas BPKP <https://www.slideshare.net/edygurindra/sakd-2>

Indonesia sebagai negara dengan sistem desentralisasi, tentunya harus ada transfer kewenangan dan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. World Bank mendefinisikan desentralisasi sebagai "Transfer kekuasaan dan tanggung jawab publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi dan pemerintah daerah atau pemerintah independen dan/atau sektor swasta" (Green 2005). World Bank mengklasifikasikan desentralisasi ini menjadi tiga, yaitu politik, administrasi, dan fiskal. Dengan desentralisasi fiskal ini memungkinkan pemerintah daerah untuk meningkatkan dan menerima pendapatan, membuat pengeluaran, dan mengeluarkan utang untuk tujuan pemerintah daerah. Terdapat beberapa kriteria agar pemerintah daerah mampu melaksanakan amanat desentralisasi, antara lain adanya sumber daya berupa kemampuan keuangan dan kemampuan untuk menyediakan pelayanan publik lokal. Sehingga harus ada transparansi dan akuntabilitas dalam kegiatan di lingkup pemerintah daerah.

Alokasi dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka dekonsentrasi dan tugas pembantuan bukan merupakan sumber

penerimaan APBD. Belanja yang bersumber dari dana ⁷dekonsentrasi dan tugas ⁷pembantuan diadministrasikan dan dipertanggungjawabkan secara terpisah dari administrasi keuangan dalam pembiayaan pelaksanaan ⁸⁵desentralisasi.

Otonomi daerah di Indonesia diatur dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 ⁷²tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Daerah. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menjelaskan Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri ⁷⁴urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan ⁷⁴peraturan perundang-undangan. Hal ini mendasari adanya pos belanja transfer ke daerah dalam postur APBN dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Secara umum Transfer ke daerah berupa dana perimbangan. Namun ada beberapa daerah tertentu yang menerima dana otonomi khusus dan penyesuaian. Dana perimbangan sementara ini masih menjadi tumpuan dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal karena masih minimnya Pendapatan Asli Daerah. Dana perimbangan ini bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antar daerah, terutama dalam hal pembangunan infrastruktur di daerah melalui Dana Alokasi Khusus. Prinsip dasar dana perimbangan adalah pelimpahan kewenangan dan penerimaan yang memadai (*revenue adequacy*), di mana pemerintah daerah pada dasarnya harus memiliki kewenangan dan fleksibilitas dalam menentukan prioritas belanja. Penyelenggaraan urusan ⁹⁹pemerintah daerah dalam pelaksanaan ⁷⁴desentralisasi ⁷⁴didanai dari APBD. Dengan demikian daerah wajib mencari ⁷⁴sumber-sumber ⁷⁴penerimaan daerah yang memadai, yang ⁷⁴tidak hanya berasal dari daerah itu sendiri, tetapi juga dapat berupa bagi hasil (*revenue sharing*) dan transfer yang ⁷⁴berasal dari pemerintah pusat. Transfer dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan terdiri dari DBH, DAU, dan DAK serta dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian.

Penerimaan daerah dalam struktur APBD terdiri dari pendapatan daerah dan pembiayaan. ¹¹⁸Pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), ¹¹⁸dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Dengan asas ¹¹⁸desentralisasi diharapkan daerah diharapkan mampu memaksimalkan pendapatan asli daerahnya

untuk mendanai urusan pemerintahan, tidak hanya mengharapkan dana perimbangan dari pemerintah pusat.

DAU bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah. DAU untuk suatu Daerah dialokasikan atas dasar:

1. Celah fiskal, yang dihitung berdasarkan selisih antara kebutuhan fiskal Daerah dan kapasitas fiskal Daerah.
2. Alokasi dasar, yang dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Penggunaan DAU cenderung digunakan untuk memenuhi kebutuhan belanja pegawai. Ke depan diharapkan pemerintah daerah dapat menekan jumlah belanja pegawai sehingga menurunkan alokasi dasar, yang pada akhirnya dapat menghemat belanja pemerintah. Pada saat ini umumnya pendapatan transfer di pemerintah daerah yang terbesar bersumber dari DAU.

DAK disalurkan dari pemerintah pusat kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Tujuan DAK adalah membantu daerah tertentu dalam mendanai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar kepada masyarakat, serta mendorong percepatan pembangunan daerah.

Asas desentralisasi pada dasarnya ditujukan agar pemerintah daerah lebih demokratis dengan mengikutsertakan peran masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan serta lebih mandiri dalam mengupayakan pendapatannya. Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal terdapat 2 permasalahan utama yaitu:

1. kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi
2. pengawasan atas dana transfer dari pemerintah pusat.

Ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi (Halim, 2001) adalah:

- ✓ Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya.

- ✓ Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin agar pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar. Dengan demikian, peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia membawa dampak bagi pemerintah daerah, baik positif maupun negatif, dimana pemerintah daerah mempunyai kewenangan luas dalam mengatur keuangan dan prioritas pembangunannya. Dengan Dana Perimbangan, desentralisasi dapat berjalan sesuai koridor, dimana daerah wajib membelanjakannya secara lebih bijak dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan melaksanakan pembangunan infrastruktur daerahnya. Namun daerah juga wajib mempertanggungjawabkan penggunaan dana perimbangan tersebut berupa peningkatan kinerja daerah.

Dampak positif pelaksanaan desentralisasi yakni peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah. Total pendapatan pemerintah daerah dan total belanja pemerintah daerah menjadi lebih tinggi. Peningkatan PAD merupakan tuntutan agar daerah mampu mendanai belanja daerahnya dan tidak hanya mengharapkan dana perimbangan, sehingga daerah harus meningkatkan PAD-nya. Kinerja pemerintah daerah dinilai berdasarkan Rasio Kemandirian Keuangan (RKK) yang dihitung berdasarkan realisasi PAD dibagi dengan bantuan keuangan dari pemerintah pusat. Penilaian RKK dilakukan oleh BPK pada saat pemeriksaan LKPD. Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mengisyaratkan daerah menerima DBH, DAU, dan DAK dari pemerintah pusat.

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Pembangunan yang baik pada umumnya dicapai dengan adanya Perencanaan yang baik. Perencanaan yang baik harus mampu dibaca dan dilaksanakan oleh seluruh pelaku pembangunan sehingga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Perencanaan meliputi pemilihan atau penetapan tujuan-tujuan organisasi dan penentuan strategi kebijaksanaan proyek, program, prosedur, metode, sistem anggaran dan standar yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan (Henry Fayol). Perencanaan merupakan dasar dalam mengambil keputusan

dan tindakan. Perencanaan dapat dikategorikan ke dalam perencanaan jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) mendefinisikan SPPN adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara Negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah. SPPN bertujuan untuk:

1. mendukung koordinasi para pelaku pembangunan
2. menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar Daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah,
3. menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan,
4. mengoptimalkan partisipasi masyarakat, dan
5. menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Ruang lingkup perencanaan pembangunan dalam UU No. 25 tahun 2004 mencakup perencanaan nasional dan perencanaan daerah, yang meliputi:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), dengan cakupan waktu 20 tahun
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) dengan cakupan waktu 5 tahun
3. Rencana Pembangunan Tahunan (RPT) dengan cakupan waktu 1 tahun

Indonesia memiliki RPJP Nasional yang merupakan suatu dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun. RPJP Nasional merupakan penjabaran tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945, yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Hal ini diwujudkan dalam bentuk rumusan visi, misi, dan arah

Pembangunan Nasional. Selanjutnya RPJP Nasional digunakan sebagai pedoman pemerintah yang memuat visi, misi dan program Presiden.

RPJM Nasional merupakan dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun, yang berupa penjabaran dari visi, misi, dan program presiden pada periode kepemimpinannya. RPJM Nasional memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementrian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Berikut disajikan gambaran RPJM Nasional:



Gambar 2.8. Struktur RPJM Nasional

Sumber: Kementerian

PPN/BAPPENAS <https://www.slideshare.net/DadangSolihin/rpjm-20152019>

RPJM Nasional selanjutnya dijabarkan menjadi Rencana Kerja Pemerintah RKP yang merupakan dokumen perencanaan Nasional untuk periode 1 tahun. RKP memuat prioritas pembangunan nasional, rancangan kerangka ekonomi makro, serta program kementerian/lembaga. RPJM Nasional juga menjadi dasar bagi Kementerian/Lembaga menyusun rencana strategis kementerian/lembaga sebagai dokumen perencanaan kementerian/lembaga untuk periode 5 tahun.

Rencana strategis ini selanjutnya menjadi landasan penyelenggaraan ¹¹¹ **Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP)**.

Rencana Strategis yang disusun Kementerian Negara/Lembaga (Renstra-K/L) memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga. Selanjutnya K/L menyusun perencanaan tahunan yang disebut Rencana Kerja Kementerian Negara/Lembaga (Renja K/L) yang berpedoman pada RKP. Renja-KL disusun berpedoman pada Renstra-KL dan mengacu pada prioritas pembangunan Nasional dan pagu indikatif, serta memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Strategi pelaksanaan misi dalam RPJP dijabarkan bertahap dalam periode 5 tahunan yang disebut RPJM. Masing-masing tahap dalam RPJM mempunyai skala prioritas dan strategi pembangunan yang merupakan kesinambungan dari skala prioritas dan strategi pembangunan pada periode sebelumnya. Strategi RPJP Nasional 2005-2025 dijabarkan dalam empat RPJMN sebagai berikut:

- a. RPJM-I (2005-2009) ³³ diarahkan untuk menata kembali dan membangun Indonesia di segala bidang yang ditujukan untuk menciptakan Indonesia yang aman dan damai, adil dan demokratis serta tingkat kesejahteraan rakyatnya meningkat.
- b. RPJM-II (2010-2014) ditujukan untuk lebih memantapkan penataan kembali Indonesia disegala bidang dengan menekankan pada upaya peningkatan kualitas SDM termasuk pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta penguasaan daya saing perekonomian.
- c. RPJM-III (2015-2019) ditujukan untuk lebih memantapkan pembangunan secara menyeluruh diberbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing kompetitif perekonomian. Berlandaskan keunggulan SDA dan SDM berkualitas serta kemampuan yang terus meningkat.
- d. RPJM-IV (2020-2025) ditujukan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur melalui percepatan pembangunan di berbagai bidang. Hal ini dilakukan dengan menekankan memiliki potensi pendapatan dari sektor perpajakan dan sumber daya alam yang melimpah,

akan menerima DBH dalam jumlah yang besar dibanding dengan daerah yang tidak memiliki. DAU sangat terkait dengan belanja pegawai di daerah tersebut. Sementara DAK lebih dikhususkan untuk mendanai pembangunan sarana prasarana pelayanan dasar.

RPJP dan RPJM nasional sangat penting bagi negara karena memberikan kepastian arah pembangunan dan kebijakan pemerintah. Kepastian arah kebijakan pemerintah digunakan oleh pihak swasta dalam menentukan investasi. Keputusan investasi yang dilakukan oleh pihak swasta umumnya bersifat jangka panjang, dimana perhitungan BEP suatu kegiatan investasi menuntut adanya perhitungan lebih dari 5 atau 10 tahun. Visi pembangunan nasional yang tertuang di dalam RPJM dan RPJP dapat memberikan rasa aman bagi pihak swasta serta membangun antusiasme dalam berinvestasi, meskipun terdapat dinamika politik yang tinggi seperti pada saat pemilu.

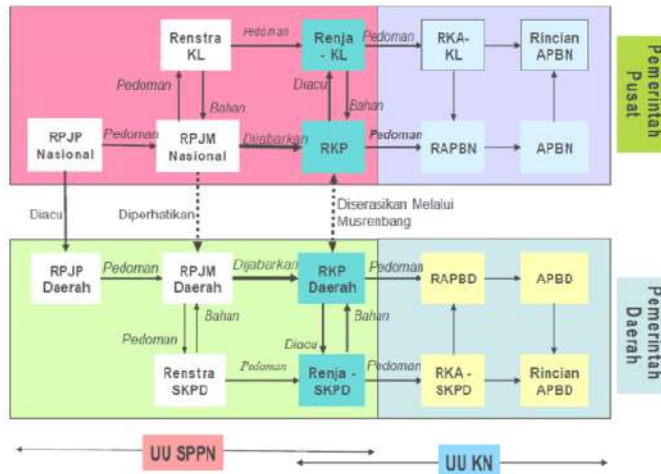
Pemerintah melakukan pengendalian dan evaluasi terhadap pelaksanaan RPJP Nasional dan RPJP Daerah serta APBN. Pemerintah perlu mengetahui penyebab penyimpangan terhadap standar kinerja untuk meningkatkan kinerja pemerintahan. Pemahaman terkait varians akan membantu dalam melakukan pengawasan selama varians ini cukup dimengerti. Satu-satunya kriteria untuk melakukan perhitungan varians adalah kegunaannya. Anggaran dan sasaran kinerja tidak berarti apa apatanpa adanya pengawasan anggaran.

Pihak Yang Terlibat Dalam Penyusunan Dan Penetapan APBN

APBN disusun dan ditetapkan dengan melibatkan berbagai pihak, dari eksekutif (seluruh kementerian/lembaga) dan legislatif (DPR). DPR membahas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh presiden, dan selanjutnya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan. Pembahasan APBN tidak semudah yang dibayangkan, bahkan seringkali berlangsung menegangkan. Hal demikian tidak hanya terjadi di Indonesia. Sebagai contoh di negara Filipina. *The Congress has a very active and vocal role in the budget process in the philippines. The fact that a majority of members of both the House and the Senate are also members of their respective chamber's budget committees is most.* Struktur perekonomian yang kokoh terbangun dengan

belandakan keunggulan kompetitif didukung SDM yang berkualitas dan berdaya saing.

Keterkaitan antara rencana pembangunan nasional dan daerah serta penganggaran di pemerintah pusat dan pemerintah daerah digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.9. Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran

Sumber: UU 25/2004

75
Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah

Otonomi daerah di Indonesia menuntut setiap provinsi/kabupaten/kota memiliki Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP Daerah) yang merupakan suatu dokumen perencanaan pembangunan daerah. RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah Pembangunan Daerah, yang mengacu pada RPJP Nasional. Sehingga jangka waktu RPJP Daerah juga menyesuaikan yakni selama 20 (dua puluh tahun).

RPJP Daerah digunakan sebagai pedoman pemerintah daerah dalam menyusun RPJM Daerah. RPJM daerah adalah penjabaran visi, misi, dan program gubernur/bupati/ walikota selama lima tahun, periode kepengimpinannya. Penyusunan RPJM Daerah berpedoman pada RPJP Daerah, dengan tetap memperhatikan RPJM Nasional. RPJM Daerah memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan

Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan serta dengan rencana-rencana kerja. Hal demikian disusun dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Setiap gubernur/ bupati/walikota menyusun RPJM Daerah dan selanjutnya ditetapkan menjadi peraturan kepala daerah.

RPJM Daerah dijabarkan menjadi Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan dokumen penjabaran RPJM Daerah untuk periode 1 tahun. RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun rencana strategis (Renstra SKPD) yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD, serta berpedoman kepada RPJM Daerah. Renstra SKPD menjadi dokumen perencanaan SKPD untuk jangka waktu 5 tahun. Renstra-Renstra SKPD ini selanjutnya menjadi dasar penyelenggaraan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP).

Kerangka perencanaan jangka menengah dalam pembangunan nasional dijadikan sebagai panduan bagi para pengambil kebijakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dalam mengajukan anggaran. RPJM menjabarkan penganggaran setiap tahun dan memproyeksikan dasar biaya program yang berjalan. RPJM juga menunjukkan biaya program yang berlangsung lebih dari satu tahun, termasuk pengeluaran operasi di masa yang akan datang. Terdapat setidaknya ada 3 hal yang harus diperhatikan dalam RPJM, yaitu:

1. RPJM mengikuti format dan detail yang sama dalam penganggaran, sehingga hubungan antara RPJM dan APBN berjalan natural dan memperkuat fungsi dari RPJM.
2. RPJM selalu diperbaharui sesuai dengan perkembangan kebijakan pemerintah.
3. Tanggung jawab pelaksanaan RPJM diberikan kepada yang akan bertanggung jawab pada anggaran tahunan sehingga unit atau bagian tersebut dapat mengakses secara intensif agar RPJM sesuai dengan kebijakan terbaru.

BAB II METODOLOGI PENELITIAN

A. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini secara umum adalah untuk memberikan gambaran secara lengkap kepada masyarakat, terutama pihak yang sedang atau akan terlibat dalam pengelolaan keuangan Negara. Termasuk di dalamnya yakni proses dan kebijakan dalam rangka pengelolaan keuangan Negara dan penyusunan anggaran publik, agar pengelolaan sumberdaya yang ada dapat dilaksanakan guna kemanfaatan sumberdaya yang optimal.

B. Tempat dan Waktu Penelitian

Kegiatan penelitian sebagian besar dilaksanakan di lingkungan Universitas Sebelas Maret Surakarta dan lingkungan Pemda Jateng. Objek penelitian ini adalah pengelolaan keuangan Negara Republik Indonesia, baik di tingkat pusat maupun daerah. Penelitian ini juga melibatkan beberapa pihak eksternal kampus Universitas Sebelas Maret Surakarta, namun secara umum kegiatan dalam rangkaian penelitian ini dilaksanakan di lingkup Universitas Sebelas Maret Surakarta, dan Pemda Jateng.

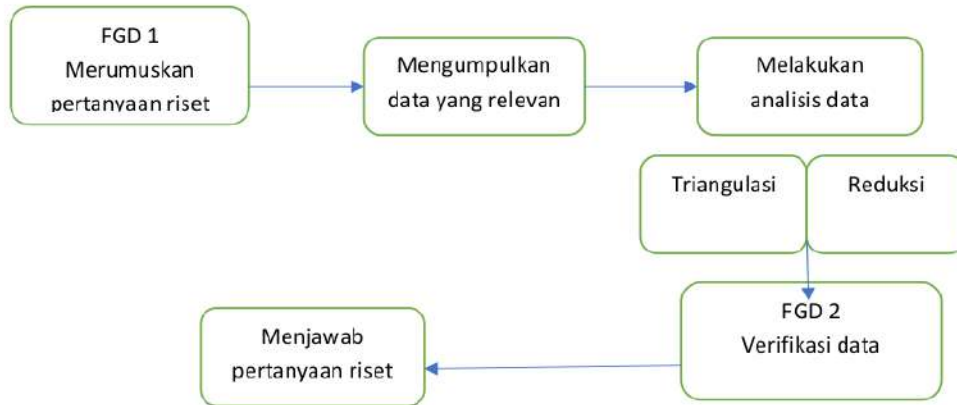
Penelitian ini dilaksanakan mulai bulan Oktober 2018 dan berakhir pada bulan November 2019. Namun tidak menutup kemungkinan jangka waktu data penelitian yang digunakan adalah termasuk sebelum periode tersebut, yang diperoleh dari pengolahan data referensi.

C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode deskriptif kualitatif. Metode deskriptif tidak hanya terbatas pada pengumpulan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi. Penelitian kualitatif ini dilaksanakan dalam rangka membangun pengetahuan melalui pemahaman dan penemuan.

Pendekatan kualitatif merupakan proses penelitian dan pemahaman yang berdasarkan pada metode yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia. Dalam penelitian kualitatif peneliti adalah instrument kunci, sehingga

peneliti menyusun tahapan-tahapan yang sistematis. Dalam metode penelitian yang menaati metode ilmiah, tahapan-tahapan penelitian harus sistematis dan prosedur atau terencana dengan matang. Kegiatan penelitian ini diawali dengan mengangkat permasalahan, memunculkan pertanyaan riset, mengumpulkan data yang relevan, melakukan analisis data dan menjawab pertanyaan riset, yang digambarkan sebagai berikut:



Gambar 3.1. Tahapan Penelitian

Dari gambar di atas selanjutnya diuraikan ⁷⁹ tahapan-tahapan yang dilakukan dalam penelitian sebagai berikut:

1. Merumuskan pertanyaan riset

Dalam rangka merumuskan pertanyaan riset, dilakukan *focus group discussion* (FGD) dengan berbagai pihak terkait, diantaranya berasal dari unsur pegawai pemerintah daerah, pegawai pemerintah pusat, rekan sejawat, dan mahasiswa.

2. Pengumpulan data

Data dalam penelitian ini diperoleh melalui pengamatan terhadap pengelolaan keuangan Negara mulai dari tahapan perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan, baik yang berada di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Studi dokumentasi dilaksanakan dengan mencari referensi-referensi terkait yang dapat digunakan oleh peneliti dalam rangka menjelaskan pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan.

3. Analisis data

Analisis data dilakukan dengan metode reduksi dan triangulasi. Dalam metode reduksi, data yang diperoleh dipilah sedemikian rupa sehingga informasi yang tidak terkait dengan masalah penelitian. Sehingga data yang digunakan benar-benar data yang mendukung pencapaian tujuan penelitian. Dalam metode triangulasi, data atau informasi dari satu referensi atau satu pihak diperiksa kebenarannya dengan cara dibandingkan dengan informasi dari sumber lain. Tujuannya adalah agar diperoleh data dan informasi yang sama dari berbagai pihak sehingga tingkat kepercayaannya terjamin.

4. Verifikasi data

Verifikasi data dilakukan dalam forum FGD untuk mendapatkan data lain untuk memperoleh hasil yang lebih dipercaya. Dalam forum FGD ini diperoleh berbagai kasus yang berbeda-beda atau bertentangan dengan yang telah ditemukan, sehingga mendapatkan hasil yang lebih akurat tingkat kepercayaannya dan mencakup situasi yang lebih luas sehingga memungkinkan untuk memadukan berbagai kasus.

5. Jawaban pertanyaan riset

Jawaban atas pertanyaan riset diperoleh setelah proses panjang pengumpulan dan analisis data. Dengan tingkat kepercayaan hasil yang akurat, maka jawaban pertanyaan riset dapat diakui sebagai informasi yang sah yang dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian selanjutnya dapat digunakan sebagai dasar pemikiran dalam rangka implementasi kebijakan pengelolaan keuangan Negara.

D. Teknik Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini diperoleh baik melalui pengamatan langsung maupun studi dokumen. Kesahihan dan keterandalan data menggunakan triangulasi dengan menggunakan metode induktif. Dalam suatu penelitian diperlukan adanya suatu data sebagai hasil akhir dari penelitian. Untuk pengumpulan data yang konkrit peneliti melaksanakan beberapa teknik pengumpulan data, sebagai berikut:

1. Observasi. Sebagai bagian dari metode ilmiah, observasi (pengamatan) dilakukan sebagai pengamatan serta pencatatan sistematis dari fenomena-fenomena yang diselidiki. Dalam menggunakan metode observasi ini penulis melengkapi dengan format atau blangko pengamatan sebagai instrument. Format disusun terkait item-item tentang kejadian atau perilaku yang terjadi. Dalam penelitian ini metode observasi digunakan untuk mengumpulkan data antara lain terkait penganggaran di daerah.
Peneliti mengadakan observasi langsung yaitu melakukan pengamatan ke pemerintah daerah terkait kebijakan dalam penyusunan APBD. Observasi dilakukan secara non partisipan, dimana peneliti sebagai pengamat fenomena yang diteliti. Pengamatan dilakukan secara langsung untuk mendapatkan gambaran yang utuh terkait fokus penelitian.
2. Wawancara. Teknik wawancara dilakukan dengan melibatkan pewawancara (peneliti) dan pihak yang diwawancarai adalah personel dari pemerintah yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyusunan anggaran public. Wawancara dilakukan dengan berdialog dan tanya jawab diantaranya dengan kepala bidang anggaran, dan kepala bidang keuangan, dan anggota dewan perwakilan rakyat. Hasil-hasil wawancara kemudian dituangkan dalam struktur ringkasan, yang dimulai dari penjelasan ringkas identitas, deskripsi situasi atau konteks, identitas masalah, dan deskripsi data, serta penarikan simpulan awal.
3. Dokumentasi. Metode ini dilakukan dengan mencari data mengenai fokus-fokus permasalahan penelitian yang berupa catatan, buku, surat kabar, notulen rapat, agenda, dan sebagainya. Dibandingkan dengan metode lain, maka metode ini agak tidak begitu sulit, dalam arti apabila ada kekeliruan sumber datanya masih tetap, belum berubah. Dokumen dalam hal ini meliputi dua pengertian, yaitu: sumber tertulis bagi informasi sejarah/yang telah terjadi dan surat resmi dan surat Negara (termasuk diantaranya: perjanjian, undang-undang, hibah, konsesi dan lainnya).

E. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini analisis data dilakukan secara berkesinambungan dari awal sampai akhir penelitian, baik di lapangan maupun di luar lapangan sebagai berikut:

- a. Reduksi data, yaitu membuat abstraksi seluruh data yang diperoleh dari seluruh catatan lapangan hasil observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil reduksi data merupakan suatu bentuk analisis data dengan menggolongkan, menajamkan, mengarahkan, membuang yang tidak dibutuhkan, dan mengorganisasikan data agar sistematis serta dapat membuat satu simpulan yang bermakna.
- b. Triangulasi, yaitu pemeriksaan data dengan perbandingan data dari sumber yang berbeda untuk mengantisipasi data yang kurang lengkap. Dalam melakukan triangulasi data-data yang ditemukan dalam penelitian dari semua narasumber dibandingkan hasil wawancara dan dokumentasi, selanjutnya ditentukan apakah seluruh data-data yang diperoleh saling mendukung.
- c. Memastikan keabsahan data, yang dalam penelitian ini terdapat empat kriteria yang digunakan yaitu:
 - 1) Kredibilitas (*credibility*) yaitu menjaga kepercayaan peneliti dengan cara: (a) Pemastian kecukupan masa observasi, yaitu keikutsertaan dalam proses penelitian, yang kondisi demikian memungkinkan peningkatan kepercayaan data yang dikumpulkan, melalui proses pendeteksian dan perhitungan keabsahan data. (b) Ketekunan pengamatan yang terus menerus, guna menemukan ciri-ciri dan unsur-unsur yang sangat relevan dengan isu APBN dan APBD dan selanjutnya memusatkan diri pada masalah tersebut secara rinci. Oleh sebab itu berarti peneliti mengadakan pengamatan di lokasi dengan teliti dan rinci secara berkelanjutan terhadap faktor-faktor yang dominan, kemudian menelaah secara rinci sampai pada suatu titik. (c) Pemeriksaan sejawat melalui diskusi, yang dalam hal ini dimaksudkan untuk menajaki hasil pemikiran paneliti. Dari hasil diskusi ini juga terungkap segi-segi lainnya yang justru membuka tambahan wawasan bagi pemikiran peneliti. (d) Kecukupan dan kesesuaian referensi yang digunakan. Pengecekan ulang terhadap sumber

data dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara dengan hasil pengamatan maupun studi dokumentasi.

- 2) Keteralihan (*transferability*) yang dilakukan dengan menguraikan rinci dari data ke teori, dari kasus ke kasus lain, sehingga mendapatkan gambaran yang lebih jelas serta dapat menerapkannya pada konteks lain yang sejenis. Peneliti menyajikan data penelitian dengan jelas dan akurat, sehingga dapat memberi masukan bagi pembaca untuk dapat memahami aplikasinya pada konteks yang lain.
 - 3) Ketergantungan (*dependability*), yaitu memperhatikan konsistensi dan realibilitas data, dengan melakukan beberapa kali pengulangan dalam suatu kondisi yang sama. Peneliti dalam konteks ini mengadakan beberapa kali wawancara dan pengamatan untuk mencari tingkat realibilitas yang tinggi.
 - 4) Kepastian (*confirmability*), yaitu menjamin keterpercayaan data sehingga kualitas data dapat diandalkan dan dipertanggungjawabkan, dengan mengaudit semua data yang diperoleh untuk menentukan kepastian dan kualitas data. Dalam hal ini peneliti membutuhkan beberapa narasumber sebagai informan dalam penelitian guna menguji kevalidan data/keabsahan data agar objektif.
- d. Penyajian data, yaitu mengungkapkan secara keseluruhan sekelompok data yang diperoleh agar mudah dibaca dan dipahami, yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dalam pengambilan tindakan. Penyajian data dalam penelitian ini adalah dengan teks yang bersifat naratif.
 - e. Kesimpulan dan verifikasi, dilakukan terhadap data yang sudah diatur sedemikian rupa (dipolakan, difokuskan, disusun secara sistematis) kemudian disimpulkan sebagai jawaban atas permasalahan penelitian. Dengan rangkaian kegiatan mereduksi data hingga penyimpulan terhadap hasil penelitian yang dilakukan memberikan kemudahan pembaca dalam memahami proses dan hasil penelitian ini.

BAB III

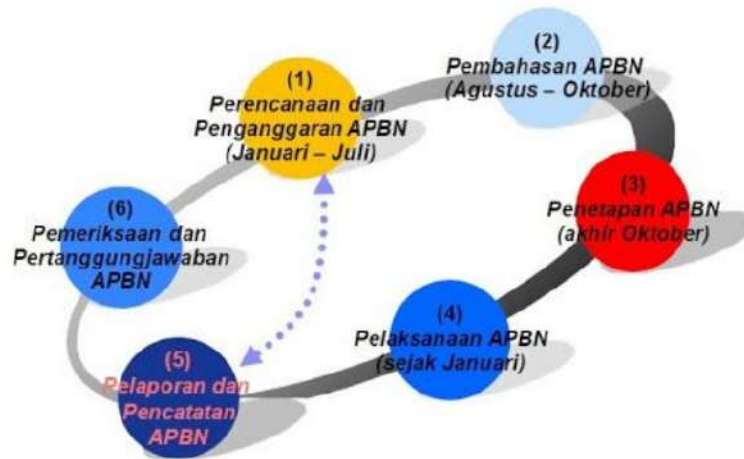
SIKLUS APBN DAN ASUMSI DASAR EKONOMI MAKRO

Bab ini menjelaskan secara lengkap mengenai Siklus APBN, yang mencakup tahapan penyusunan APBN. Karl-Martin Ehrhart, Roy Gardner, Jurgen von Hagen, dan Claudia Keser menulis: *A budget process is a system of rules governing the decision-making that leads to a budget, "from its formulation, through its legislative approval, to its execution.* Proses penganggaran diawali ketika pihak Pemerintah selaku eksekutif menyusun formulasi anggaran, kemudian diajukan kepada DPR selaku legislatif untuk disahkan, serta pelaksanaan dari APBN. Siklus APBN di Indonesia merupakan rangkaian proses berulang dalam jangka waktu 2,5 tahun mulai dari proses penyusunan anggaran sampai dengan anggaran tersebut disahkan oleh DPR melalui undang-undang yang terdiri dari 5 tahapan berikut:

1. perencanaan dan penganggaran;
2. penetapan;
3. pelaksanaan;
4. pelaporan dan pencatatan; dan
5. pemeriksaan dan pertanggungjawaban.

Karena jangka waktu satu siklus APBN melebihi satu tahun, dalam satu tahun anggaran terdapat proses penganggaran yang saling beririsan. Misalnya pada tahun 2018 terdapat proses pemeriksaan dan pertanggungjawaban APBN tahun anggaran 2017, proses pelaksanaan APBN tahun anggaran 2018, dan proses perencanaan dan penganggaran APBN tahun anggaran 2019. Gambaran tahapan dari siklus APBN di Indonesia sebagaimana tercermin pada Gambar 3.1.

Siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)



Gambar 3.1. Siklus APBN

Sumber: Kemenkeu, Direktorat Jenderal Anggaran

PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN APBN

Perencanaan dan penganggaran APBN dilaksanakan sebelum tahun anggaran dilaksanakan, yakni dari bulan Januari sampai dengan bulan Juli. Dokumen perencanaan terdiri dari RPJP, RPJM, dan RKP. Acuan yang digunakan oleh pemerintah dalam menyusun APBN yakni dari RKP yang telah disetujui oleh DPR. RKP merupakan dokumen perencanaan tahunan yang di dalamnya menjabarkan prioritas pembangunan, kerangka ekonomi makro, dan program-program K/L, lintas K/L, serta lintas wilayah. Anggaran belanja K/L yang dialokasikan dalam APBN ditujukan untuk mendukung pencapaian prioritas pembangunan yang tercermin dalam program K/L. Kegiatan dalam proses perencanaan terdiri dari:

1. Penentuan arah kebijakan dan prioritas pembangunan nasional;
2. Evaluasi oleh K/L atas pelaksanaan program dan kegiatan pada tahun berjalan, menyusun rencana inisiatif baru dan indikasi kebutuhan anggaran;
3. Evaluasi oleh Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional dan Kementerian Keuangan atas pelaksanaan program dan kegiatan yang sedang

berjalan dan mengkaji usulan inisiatif baru serta analisis pemenuhan kelayakan dan efisiensi indikasi kebutuhan dananya;

4. Penyusunan rancangan pagu indikatif dan rancangan awal RKP;
5. Penyusunan rencana kerja K/L (Renja-K/L);
6. Pelaksanaan pertemuan tiga pihak (*trilateral meeting*) antara: K/L yang bersangkutan, Kementerian Perencanaan, dan Kementerian Keuangan;
7. Penyempurnaan rancangan awal RKP;
8. Pembahasan RKP dalam pembicaraan pendahuluan antara Pemerintah dengan DPR;
9. Penetapan RKP.

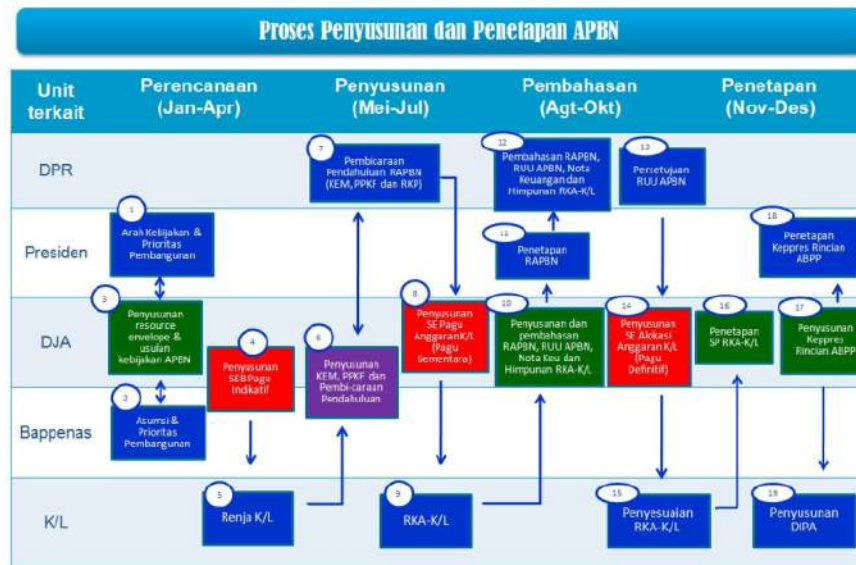
Selanjutnya, dalam proses penganggaran terdiri dari kegiatan berikut:

1. Penyusunan kapasitas fiskal (*resource envelope*) yang menjadi acuan penetapan pagu indikatif (*baseline & new initiative*);
2. Penetapan pagu indikatif;
3. Penetapan pagu anggaran K/L;
4. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran K/L (RKA-K/L);
5. Penelaahan RKA/KL sebagai bahan penyusunan nota keuangan dan Rancangan Undang-Undang tentang APBN; dan
6. Penyampaian Nota Keuangan, Rancangan APBN, dan Rancangan UU tentang APBN kepada DPR.

Rencana kerja disusun dengan mengacu kepada PP Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan PP Nomor 21 Tahun 2004 tentang RKA-K/L. Rencana kerja kementerian negara/lembaga untuk periode satu tahun dituangkan dalam RKA-K/L. Petunjuk teknis penyusunan RKA-K/L ditetapkan setiap tahun melalui Keputusan Menteri Keuangan.

Reformasi di bidang penyusunan anggaran, semenjak ditetapkannya UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, memuat berbagai perubahan mendasar yang meliputi aspek-aspek penganggaran berdasarkan kinerja (*performance budget*), penerapan penganggaran secara terpadu (*unified budget*), dan penerapan pendekatan penganggaran dengan prospektif jangka menengah (*medium term expenditure framework*).

Berikut disajikan gambaran mengenai penyusunan dan penetapan APBN.



Gambar 3.2. Proses Penyusunan dan Penetapan APBN

Sumber: BPKP

<http://www.bpkp.go.id/sesma/konten/284/Penyusunan-Anggaran.bpkp>

PENETAPAN APBN

Setelah menghasilkan Rancangan Undang-Undang APBN dan Nota Keuangan melalui pembahasan antara K/L selaku *Chief Of Operation Officer* (COO) dengan Menteri Keuangan selaku *Chief Financial Officer* (CFO) dan Menteri Perencanaan, Pemerintah akan menyampaikan RUU dan Nota Keuangan tersebut kepada DPR. Selanjutnya dilakukan pembahasan antara pemerintah dan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD. Presiden menyampaikan pidato mengenai RUU APBN beserta nota keuangannya untuk mengawali pembahasan ini.

Dalam RUU tentang APBN dapat dilakukan perubahan terhadap jumlah penerimaan dan pengeluaran sesuai dengan usulan DPR. DPR mengambil keputusan mengenai RUU APBN selambat-lambatnya dua bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan. APBN yang disetujui oleh DPR tersebut terinci ke dalam unit organisasi, fungsi, sub fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

Manakala DPR tidak menyetujui RUU tentang APBN yang diajukan pemerintah, maka pemerintah dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

Setelah Presiden menyampaikan RUU tentang APBN dan Nota Keuangan, masing-masing Fraksi DPR mempelajari kemudian memberikan pandangan umum atas RUU APBN dan Nota Keuangannya. Pandangan umum fraksi meliputi pendapat dan tanggapan masing-masing fraksi atas: asumsi dasar ekonomi makro, target pendapatan serta rencana kebijakannya, alokasi belanja termasuk belanja subsidi dan anggaran pendidikan serta pembiayaan serta rencana kebijakannya. APBN yang telah ditetapkan dengan UU, lebih lanjut rincian pelaksanaan APBN dituangkan dengan Peraturan Presiden tentang Rincian APBN. Kemudian, berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden tentang Rincian APBN, Menteri Keuangan meminta kepada menteri/pimpinan lembaga untuk menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran masing-masing K/L. Dokumen pelaksanaan anggaran terinci dengan mencakup: sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program, rincian anggaran kegiatan untuk mencapai sasaran tersebut, rencana penarikan dana tiap-tiap satker, dan pendapatan yang diperkirakan dapat diperoleh.

Keterlibatan aktif pihak legislatif dalam rangka meningkatkan *good governance* dan transparansi fiskal, adalah hal yang penting. Akan tetapi, partisipasi legislatif yang terlalu aktif juga akan memperburuk disiplin fiskal. Hal ini dikarenakan sebagian besar permasalahan ada di tahap penetapan, khususnya di negara dimana pihak legislatif memegang otoritas perubahan anggaran, parlemen cenderung mengarah pada peningkatan pengeluaran dan pengurangan pajak. Di Indonesia, pembahasan rancangan APBN dimulai bulan Agustus dan ditetapkan paling lambat 2 bulan sebelum tahun anggaran dimulai. Berikut gambaran praktik penganggaran di negara lain:

a. Prancis

Terdapat persyaratan bagi pemerintah menyajikan orientasi anggaran untuk tahun berikutnya secara keseluruhan, yang tercantum dalam *Organic Budget Law* 2001. Hal ini bertujuan untuk memberikan informasi mengenai tujuan penganggaran dan prioritas kebijakan tahun anggaran baru yang dijadikan

bahan pertimbangan dalam proses pembahasan dengan *National Assembly*, yang diselenggarakan sekitar 6-7 bulan sebelum tahun anggaran yang baru dimulai.

b. Brazil

6 (enam) bulan sebelum tahun anggaran baru, yakni pada akhir bulan Juni, kongres mengadopsi *Budget Guidelines Law*, dengan arahan berikut:

- Terdapat dokumen awal anggaran untuk dibahas;
- Menetapkan kewajiban untuk tahun mendatang dalam bentuk pengeluaran, dimana program-programnya dibebaskan dari pengurangan (berdasarkan keputusan Presiden);
- Menetapkan target anggaran beserta asumsi yang mendasarinya untuk tahun anggaran mendatang.

c. Swedia

8 (delapan) bulan sebelum tahun anggaran baru yakni pada bulan April Pemerintah menyajikan proposal untuk kebijakan anggaran.

PELAKSANAAN APBN

Pelaksanaan APBN diawali dengan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran oleh Menteri Keuangan, yang selanjutnya akan disampaikan kepada:

1. Menteri/pimpinan lembaga,
2. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK),
3. Gubernur,
4. Direktur Jenderal Anggaran,
5. Direktur Jenderal Perbendaharaan,
6. Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan terkait,
7. Kuasa Bendahara Umum Negara (KPPN) terkait,
8. Kuasa Pengguna Anggaran.

Dokumen pelaksanaan anggaran menjadi pedoman dan dasar hukum pelaksanaan APBN yang dilaksanakan oleh Bendahara Umum Negara dan Kementerian/Lembaga. Dokumen penting dalam pelaksanaan anggaran yakni:

- Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA),
- Dokumen lain yang dipersamakan dengan DIPA.

Sedangkan dokumen pembayaran meliputi:

- Surat Permintaan Pembayaran (SPP),
- Surat Perintah Membayar (SPM),
- Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D).

Pasal 17 UU No 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA) melaksanakan kegiatan yang tercantum dalam dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan dan untuk keperluan pelaksanaan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran, PA/KPA berwenang mengadakan ikatan/perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan. Pedoman dalam pelaksanaan anggaran diatur melalui Keputusan Presiden No 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004.

PELAPORAN DAN PENCATATAN APBN

Peraturan Preseiden Nomor 71 tahun 2010 mengenai Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual menyebutkan bahwa K/L dan Bendahara Umum Negara melakukan pelaporan dan pencatatan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang terdiri dari:

Tabel 3.1. Komponen Laporan Keuangan Pemerintah Pusat

1	Laporan Realisasi Anggaran (LRA)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ LRA mengungkap berbagai kegiatan keuangan pemerintah untuk satu periode. ✓ LRA menunjukkan ketaatan terhadap ketentuan perundang-undangan melalui penyajian ikhtisar sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya yang dikelolanya. ✓ LRA memberikan informasi mengenai keseimbangan antara anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan dengan realisasinya. ✓ LRA mencakup unsur: Pendapatan, Belanja, Transfer, dan Pembiayaan. ✓ LRA disertai informasi tambahan tentang hal-hal yang
---	----------------------------------	---

		mempengaruhi pelaksanaan anggaran seperti kebijakan fiskal dan moneter, sebab-sebab terjadinya perbedaan yang material antara anggaran dan realisasinya, dan daftar rincian lebih lanjut mengenai angka-angka yang dianggap perlu untuk dijelaskan.
2	Laporan Operasional (LO)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ LO menyajikan ikhtisar sumber daya ekonomi yang menambah ekuitas dan penggunaannya, yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah untuk kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dalam satu periode pelaporan. ✓ LO mencakup unsur: Pendapatan (LO), Beban, Transfer, dan Pos-pos Luar Biasa.
3	Neraca	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Neraca menggambarkan posisi keuangan: pelaporan mengenai asset baik lancar maupun tidak lancar, kewajiban jangka pendek maupun kewajiban jangka panjang, dan ekuitas dana pada tanggal tertentu. ✓ Neraca tingkat Pemerintah Pusat merupakan konsolidasi dari neraca tingkat Kementerian/Lembaga. ✓ Neraca mengungkapkan semua pos asset dan kewajiban yang didalamnya termasuk jumlah yang diharapkan akan diterima dan dibayar dalam jangka waktu dua belas bulan setelah tanggal pelaporan, dan jumlah uang yang diharapkan akan diterima atau dibayar dalam waktu dua belas bulan.
4	Laporan Perubahan SAL (Saldo Anggaran Lebih)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Laporan perubahan SAL menyajikan informasi kenaikan atau penurunan Saldo Anggaran Lebih tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.
5	Laporan Perubahan Ekuitas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Laporan perubahan ekuitas menyajikan informasi kenaikan atau penurunan ekuitas tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.
6	Laporan Arus Kas (LAK)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ LAK menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasional, investasi aset non keuangan, dana cadangan, pembiayaan, dan transaksi non-anggaran yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas pemerintah selama periode tertentu.

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ LAK ditujukan untuk memberikan informasi mengenai arus masuk dan ke keluar kas dari pemerintah dalam suatu periode laporan. ✓ LAK menginformasikan kepada para pengguna laporan untuk menilai pengaruh dari aktivitas-aktivitas tersebut terhadap posisi kas pemerintah. Disamping itu, informasi tersebut juga dapat digunakan untuk mengevaluasi hubungan antara aktivitas operasi, investasi, pembiayaan, dan non anggaran.
37	7 Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK).	<ul style="list-style-type: none"> ✓ CALK meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam LRA, LO, Neraca, Laporan Perubahan SAL, Laporan Perubahan Ekuitas, dan LAK. ✓ CALK juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang digunakan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam SAP serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar.

Sumber: Peraturan Preseiden Nomor 71 tahun 2010

Kementerian negara/lembaga menyusun laporan keuangan kementerian/lembaga yang selanjutnya disampaikan kepada Menteri Keuangan paling lambat dua bulan setelah tahun anggaran berakhir. Menteri Keuangan selanjutnya melakukan rekapitulasi laporan keuangan dari seluruh instansi kementerian negara. Selaku Bendahara Umum Negara, Menteri Keuangan juga menyusun LAK, dan selaku pengelola fiskal Menteri Keuangan menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang berasal dari semua laporan keuangan kementerian/lembaga. LKPP disusun dan disampaikan kepada Presiden sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Presiden selanjutnya menyampaikan LKPP kepada BPK paling lambat tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. Pemeriksaan yang dilakukan BPK atas laporan keuangan pemerintah harus diselesaikan selambat-lambatnya dua bulan setelah laporan keuangan tersebut diterima oleh BPK dari Pemerintah. Pasal 30 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir, Presiden menyampaikan Rancangan

Undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

PEMERIKSAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN APBN

Pemeriksaan

Akuntabilitas publik adalah kewajiban pemerintah untuk dapat menjawab dengan benar kepada masyarakat dalam pelaksanaan tanggung jawab publik. Masyarakat akan meyakini adanya pengelolaan keuangan negara yang baik dengan akuntabilitas yang memadai ditambah dengan adanya proses audit. *"...audit serves an accountability relationship. It is the independent, objective assesment of the fairness of management's representations on performance or the assesment of management's systems and practices, againts criteria, reported to a governing body or others with similar responsibilities"* (McCandles, 1993). Tujuan proses audit atas laporan keuangan pemerintah yakni penilaian dari kecukupan pengendalian internal pemerintah atas pelaporan keuangan, tes kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan peraturan lain yang berlaku, termasuk opini pernyataan wajar. Dengan demikian memungkinkan masyarakat untuk ikut memantau kinerja pejabat terpilih serta menyediakan mekanisme kepada pejabat untuk meningkatkan kinerja pemerintah.

Selama ini kualitas audit masih bergantung pada kualitas temuan audit. Pengguna laporan keuangan dapat menyimpulkan bahwa entitas pemerintah telah memenuhi semua standar akuntansi dan pengendalian internal yang memadai manakala auditor melaporkan hasil audit dengan sedikit temuan atau tanpa temuan. Namun sebaliknya bisa terjadi bahwa adanya sedikit temuan atau tanpa temuan menunjukkan kegagalan auditor dalam menemukan atau melaporkan pelanggaran dalam sistem akuntansi klien. Dalam hal ini masyarakat hendaknya memberikan kepercayaan terhadap profesi auditor sehingga proses audit dapat mencapai tujuannya. Di sisi lain auditor harus melakukan audit dengan standar mutu yang sesuai dengan standar audit yang diberlakukan di Indonesia. (McCandles, 1993; Pridgen, 2015).

Pihak yang berhak melakukan audit atas LKPP di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hal ini sesuai dengan UU ⁴⁷ Nomor 15 tahun 2004

tentang Pemeriksaan Keuangan Negara dimana beberapa tugas dan wewenang BPK yakni:

- ✓ pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara,
- ✓ pemeriksaan keuangan dan kinerja,
- ✓ melakukan proses pembahasan atas temuan dan hasil pemeriksaan,
- ✓ menentukan objek pemeriksaan keuangan,
- ✓ merencanakan dan melaksanakan proses pemeriksaan keuangan,
- ✓ meminta keterangan yang berkaitan dengan lembaga negara yang akan diperiksa,
- ✓ melakukan pemeriksaan pada lokasi penyimpanan barang, uang dan aset milik negara,
- ✓ menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara,
- ✓ menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara,
- ✓ merekrut tenaga ahli untuk bekerja atas nama BPK,

BPK melakukan pemeriksaan atas LKPP, dan LKPP audited akan disampaikan oleh Presiden kepada DPR dalam bentuk RUU pertanggungjawaban pelaksanaan APBN untuk dibahas dan disetujui. Gambar berikut memberikan gambaran mengenai metodologi pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh BPK.

Ukuran Kinerja Pemeriksaan:		
<ul style="list-style-type: none"> - Standar Pemeriksaan - Panduan Manajemen Pemeriksaan - Tujuan dan Harapan Penugasan 		
Perencanaan Pemeriksaan: 1. Pemahaman tujuan pemeriksaan dan harapan penugasan 2. Pemenuhan kebutuhan pemeriksaan 3. Pemahaman atas entitas 4. Pemantauan tindak lanjut hasil pemeriksaan sebelumnya 5. Pemahaman system pengendalian intern 6. Pemahaman dan penilaian resiko 7. Penetapan materialitas awal dan	Pelaksanaan Pemeriksaan: 11. Pelaksanaan pengujian analisis terinci 12. Pengujian system pengendalian intern 13. Pengujian substantif atas transaksi dan saldo akun 14. Penyelesaian penugasan: - re vi u kewajiban kontinjensi - re vi u kontrak jangka panjang	Pelaporan Hasil Pemeriksaan: 18. Penyusunan konsep laporan hasil pemeriksaan 19. Penyampaian konsep laporan hasil pemeriksaan kepada pejabat entitas yang berwenang 20. Pembahasan konsep laporan hasil

kesalahan tertoleransi	- identifikasi kejadian	pemeriksaan dengan
8. Penentuan uji petik pemeriksaan	setelah tanggal neraca	pejabat yang berwenang
9. Pelaksanaan prosedur analitis awal	15. Penyusunan konsep temuan pemeriksaan	21. Perolehan surat representasi
10. Penyusunan program pemeriksaan dan program kegiatan perorangan	16. Perolehan tanggapan resmi dan tertulis	22. Penyusunan konsep akhir dan penyampaian laporan hasil pemeriksaan
	17. Penyampaian temuan pemeriksaan	
Supervisi: Kendali dan Penjaminan Mutu		

Gambar 3.3. Metodologi Pemeriksaan Keuangan

Sumber: UU Nomor 15 tahun 2004

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tidak mengungkapkan tahap pengawasan pelaksanaan APBN ini secara nyata, namun dalam Bab IX Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN memuat hal-hal yang mengatur pengawasan pelaksanaan APBN. Atasan/kepala kantor/ satuan kerja kementerian negara/lembaga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBN dalam lingkungannya. Pemeriksaan kas di bendahara sekurang-kurangnya tiga bulan sekali oleh atasan langsung bendahara. Pengawasan atas pelaksanaan APBN di lingkungan kementerian negara/lembaga dilakukan oleh Inspektur Jenderal masing-masing kementerian negara/lembaga dan unit pengawasan pada lembaga, sesuai ketentuan yang berlaku. Pengaduan masyarakat mengenai hal-hal yang terkait dengan pelaksanaan APBN ditindaklanjuti oleh Inspektur Jenderal kementerian negara/lembaga dan pimpinan unit pengawasan lembaga.

Selain pengawasan yang dilakukan oleh pihak eksekutif, terdapat pula pengawasan yang dilakukan oleh DPR atau legislatif baik secara langsung maupun tidak langsung:

- ✓ Secara langsung, pengawasan dilakukan melalui mekanisme monitoring penyampaian laporan semester I kepada DPR selambat-lambatnya satu bulan setelah berakhirnya semester I tahun anggaran yang bersangkutan. Laporan tersebut harus pula mencantumkan prognosa untuk semester II dengan maksud agar DPR dapat mengantisipasi kemungkinan ada atau tidaknya APBN Perubahan untuk tahun anggaran yang bersangkutan. Laporan

semester I dan prognosa semester II tersebut dibahas dalam rapat kerja antara Panitia Anggaran DPR dan Menteri Keuangan (sebagai wakil pemerintah).

- ✓ Secara tidak langsung, pengawasan dilakukan melalui penyampaian hasil pemeriksaan BPK atas pelaksanaan APBN kepada DPR. Pemeriksaan yang dilakukan BPK menyangkut tanggung jawab pemerintah dalam melaksanakan APBN.

66

Pertanggungjawaban

Pertanggungjawaban merupakan ujung dari suatu siklus anggaran, pada saat perencanaan dan pelaksanaan telah selesai. Inti pertanggungjawaban adalah tentang evaluasi, evaluasi kinerja, serta akuntabilitas. Pemerintah menggunakan Laporan Keuangan sebagai alat pertanggungjawaban dalam melakukan pertanggungjawaban keuangan Negara. Informasi pada Laporan Keuangan yang disusun oleh Pemerintah digunakan untuk beberapa kepentingan, yaitu kepada masyarakat pada umumnya, para wakil rakyat, serta untuk Pemerintah sendiri. Pejabat publik wajib melaporkan kepada pemilih dan pembayar pajak (rakyat) mengenai apa yang telah dilakukan dengan sumber daya publik yang diberikan kepada mereka untuk pengiriman layanan, dan hasil usaha mereka. (FOFIE, 2015)

Pertanggungjawaban keuangan negara merupakan upaya konkrit agar dapat mewujudkan transparansi serta akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara. Presiden merupakan pemegang kekuasaan Pemerintahan, sesuai dengan amanat pada UUD 1945. Presiden (yang dalam hal ini adalah Pemerintah) memerlukan dana/biaya untuk pembiayaannya yang berbentuk APBN, dan APBN merupakan suatu mandat yang diberikan DPR pada Pemerintah untuk dapat melaksanakan penerimaan pendapatan negara dan juga menggunakan penerimaan yang didapat untuk dapat membiayai berbagai pengeluaran dalam melaksanakan ke pemerintahannya. Dengan demikian pemerintah dapat mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan pada suatu tahun anggaran tertentu.

Sebelum adanya UU No. 17 tahun 2003, pertanggungjawaban diwujudkan melalui Perhitungan Anggaran Negara (PAN). Menteri Keuangan bertugas mempersiapkan PAN berdasarkan laporan keuangan dari departemen/lembaga. Setelah Undang-Undang No.17 tahun 2003 terbit, pertanggungjawaban pelaksanaan APBN berubah dari PAN menjadi Laporan Keuangan. Laporan

Kuangan disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang mengacu pada *International Public Sector Accounting Standard (IPSAS)*.

Untuk dapat meningkatkan tingkat akuntabilitas dan transparansi, pemerintah dapat menerapkan *e-government* yang merupakan penggunaan teknologi informasi untuk meningkatkan efisiensi informasi mengenai pelayanan pemerintah dan akuntabilitas kinerja pemerintah. Namun saat ini, *e-government* di negara lain hanya dapat digunakan oleh para ahli seperti peneliti dan praktisi, bukan untuk masyarakat pada umumnya. (Thornton, 2013)

Landasan Hukum

Berdasarkan UU nomor 17 Tahun 2003 mengenai Keuangan Negara pasal 30 dan ketentuan pada UU APBN di tahun yang bersangkutan, Presiden mempunyai kewajiban untuk menyampaikan suatu RUU mengenai pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN yang berupa Laporan Keuangan. Batas waktu dari penyampaian Laporan Keuangan tersebut kepada DPR tidak sama antara suatu tahun anggaran dengan tahun anggaran lainnya. Contohnya pada tahun anggaran 2004, batas waktu dari penyampaian suatu Laporan Keuangan adalah 9 bulan, sedangkan mulai tahun anggaran 2005 menjadi 6 bulan.

Pemeriksaan atas Laporan Keuangan yang merupakan pertanggungjawaban atas keuangan Pemerintah dalam pelaksanaan APBN, selain yang disebut di atas, diatur juga pada pasal 23 ayat 5 UUD 1945, pasal 55 ayat 1 UU No. 1 tahun 2004 serta pasal 2 ayat 1 UU No.15 tahun 2004.

Prosedur Penyusunan RUU Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN

UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pada pasal 55 menyatakan bahwa Menteri Keuangan bertindak sebagai Pengelola Fiskal memiliki tugas menyusun LKPP yang akan disampaikan kepada Presiden sebagai pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN. Menteri/Pimpinan lembaga yang bertindak sebagai Pengguna Anggaran/Pengguna Barang, paling lambat 2 (dua) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran, menyampaikan laporan keuangan kepada Menteri Keuangan yang meliputi Neraca, LRA, dan CALK yang juga dilampiri dengan laporan keuangan atas Badan Layanan Umum di kementerian negara/lembaga pada tiap-tiap kementerian/lembaga kepada Menteri Keuangan. Berikut disajikan gambar mekanisme pertanggungjawaban APBN.



Gambar 3.4. Sistem Pertanggungjawaban APBN

Sumber: UU No. 17 Tahun

2003<https://www.slideshare.net/MailanBastari/fungsi-dprd-slide>

Laporan pertanggungjawaban dari berbagai pihak pengguna anggaran/pengguna barang, oleh Menteri Keuangan dikonsolidasikan untuk dijadikan LKPP yang menjadi bagian utama RUU pertanggungjawaban pelaksanaan APBN yang nantinya akan disampaikan oleh Presiden ke DPR. DPR dengan alat kelengkapannya yakni komisi akan melakukan pembahasan RUU Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN bersama dengan pihak pemerintah. Pembahasan dilaksanakan dengan tetap memperhatikan hasil dari pemeriksaan semester serta opini dari BPK. Berdasarkan hasil pembahasan tersebut, DPR akan memberikan persetujuannya serta menyampaikan persetujuan RUU tersebut untuk diundangkan kepada Pemerintah.

Bentuk serta isi laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN disusun dan disajikan dengan mengacu pada Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP). PSAP disusun oleh komite yang independen, yakni Komite Standar Akuntansi Pusat dan Daerah, dan ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah yang terlebih dahulu mendapatkan pertimbangan oleh BPK. PSAP tersebut pada saat ini telah ditetapkan melalui PP Nomor 71 Tahun 2010

mengenai Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP). Tujuan Laporan Keuangan, berdasarkan PP Nomor 71 Tahun 2010 adalah untuk menyajikan informasi yang berguna bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas serta membuat keputusan baik itu merupakan keputusan mengenai ekonomi, politik, maupun sosial dengan menyediakan informasi mengenai:

1. sumber, alokasi, serta penggunaan atas sumber daya keuangan kecukupan atas penerimaan pada periode berjalan untuk dapat membiayai seluruh pengeluaran;
2. jumlah atas daya ekonomi yang akan digunakan pada kegiatan entitas pelaporan dan hasil-hasil yang telah dicapai;
3. bagaimana suatu entitas pelaporan dapat mendanai semua kegiatannya serta mencukupi kebutuhan akan kas;
4. posisi keuangan serta kondisi dari suatu entitas pelaporan yang berkaitan dengan sumber penerimaannya, baik dari jangka pendek maupun dari jangka panjang, termasuk yang berasal dari pungutan perpajakan serta pinjaman ;
5. perubahan atas posisi keuangan dari entitas pelaporan, apakah terjadi kenaikan atau penurunan, sebagai akibat dari kegiatan yang telah dilakukan selama periode pelaporan.

PERAN LEGISLATIF DALAM PENYUSUNAN APBN

Peran DPR

UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan berdasarkan undang-undang. Kedaulatan rakyat mempunyai makna bahwa segala penyelenggaraan negara untuk kesejahteraan rakyat harus dipertanggungjawabkan kembali kepada rakyat. Wujud kedaulatan rakyat tersebut selanjutnya dijalankan dengan dibentuknya lembaga-lembaga negara yang terbentuk dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Lembaga pelaksana kedaulatan tersebut yaitu MPR, DPR, dan DPD.

Di negara-negara berkembang termasuk Indonesia, lembaga legislatif atau DPR memainkan peran yang aktif dalam proses penyusunan APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara yang transparan dan bertanggung jawab. Peran aktif DPR ini juga sesuai dengan fungsi anggaran yang dimilikinya. Fungsi anggaran

DPR adalah bahwa DPR memiliki kuasa untuk memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan atas RUU APBN yang diajukan oleh pemerintah. Dalam hal ini pemerintah mengajukan RUU APBN tahun anggaran berikutnya untuk dibahas dan disetujui oleh DPR. Dalam proses pembahasan ini, DPR bisa menyetujui rancangan APBN yang diajukan pemerintah, atau bisa juga tidak menyetujuinya. Dalam hal rancangan APBN yang diajukan pemerintah tidak disetujui oleh DPR, maka pemerintah akan menggunakan anggaran setinggi-tingginya sejumlah anggaran tahun berjalan.

Tugas dan kedudukan DPR dalam proses penyusunan dan penetapan APBN dipertegas melalui paket undang-undang keuangan negara yang terdiri dari UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Dalam hal ini DPR berperan dalam merumuskan, membahas, menetapkan dan melakukan perubahan terhadap APBN, diantaranya:

1. Badan anggaran DPR, membahas dan menetapkan bidang prioritas dalam Rencana Kerja Pemerintah yang merupakan dokumen perencanaan kementerian atau lembaga untuk periode satu tahun.
2. Badan anggaran DPR juga membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang digunakan sebagai acuan bagi kementerian atau lembaga dalam menyusun usulan anggaran.
3. Komisi DPR, membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian dan lembaga.

Pembahasan APBN dilakukan melalui tahapan-tahapan berikut:

1. Pada pertengahan bulan Mei sampai dengan pertengahan bulan Juli dilaksanakan pembicaraan pendahuluan dan rencana kerja pemerintah untuk RAPBN tahun berikutnya. Dalam hal ini pemerintah menyampaikan dokumen berupa pokok-pokok kebijakan fiskal, kerangka ekonomi makro, dan rencana kerja pemerintah yang memuat kebijakan terkait prioritas anggaran.
2. Pada pertengahan Agustus sampai dengan akhir Oktober dilakukan pembahasan rancangan undang-undang APBN untuk tahun fiskal berikutnya.

3. Pada bulan Juli dilakukan pembahasan laporan realisasi semester I dan prognosis semester II untuk APBN tahun berjalan.
4. Pembahasan perubahan APBN tahun berjalan yang waktunya disesuaikan dengan pengajuan oleh pemerintah.
5. Pembahasan dan persetujuan RUU tentang pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN tahun sebelumnya. Dokumen pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN berisi LKPP. RUU ini diserahkan ke DPR setelah BPK melakukan audit, paling lambat enam bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan. Paling lambat tiga bulan sejak hasil audit terhadap LKPP disampaikan oleh BPK ke DPR, persetujuan parlemen atas pertanggungjawaban pelaksanaan APBN ini hendaknya sudah dilakukan.

Berdasarkan uraian di atas, dokumen yang disampaikan oleh pemerintah dapat dikelompokkan menjadi:

- ✓ *Pre-budget* (pokok-pokok kebijakan fiskal),
- ✓ *Executive budget* (RAPBN),
- ✓ *Enacted budget* (nota keuangan dan undang-undang APBN),
- ✓ *Citizen budget* (ringkasan anggaran yang disebarluaskan melalui media massa dan internet),
- ✓ *In year report* (laporan realisasi anggaran periodik),
- ✓ *Mid year review* (laporan tengah semester),
- ✓ *End year report* (laporan keuangan pemerintah pusat), dan
- ✓ *Audit report* (laporan audit BPK).

Dalam pembahasan RUU APBN antara Pemerintah dengan DPR, fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPR telah dibatasi dengan adanya putusan perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013 tentang Uji Materiil terhadap UU Keuangan Negara dan UU MD3. Dalam putusan MK tersebut, terdapat dua hal yang berimplikasi pada pembahasan APBN, yaitu:

- a. Kewenangan DPR untuk membahas APBN secara terperinci dalam UU MD3 dan UU Keuangan Negara bertentangan dengan UUD 1945.
- b. Kewenangan DPR dalam penundaan pencairan (pemberian tanda bintang) anggaran.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menyebabkan perubahan dalam proses pembahasan APBN di DPR, yakni:

- a. DPR tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan pembahasan APBN/APBN-P secara terperinci sampai dengan tingkat "kegiatan dan jenis belanja".
- b. DPR tidak lagi mempunyai kewenangan untuk melakukan penundaan pencairan (pemberian tanda bintang). Sehingga DPR harus secara tegas menyatakan setuju atau menolak Rancangan APBN yang diajukan oleh pemerintah.

Proses Pembahasan APBN oleh DPR

Dokumen RAPBN secara resmi disampaikan langsung oleh presiden dalam sidang paripurna DPR kepada parlemen setiap tanggal 16 Agustus. Selain dokumen RAPBN beserta nota keuangannya, pemerintah juga menyampaikan dokumen-dokumen pendukung, seperti himpunan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga (RKA-K/L). Pada tingkat parlemen, dalam melakukan pembahasan APBN, ada beberapa pihak yang terlibat yaitu fraksi, komisi dan badan anggaran. Fraksi-fraksi menyampaikan pandangan umum terhadap RAPBN, kemudian ditanggapinya oleh pemerintah yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Menteri Keuangan. Selanjutnya badan anggaran membahas secara menyeluruh asumsi makro, besaran pendapatan negara, besaran belanja negara, kebijakan defisit, dan pembiayaan untuk menutup defisit, sedangkan komisi DPR membahas secara detail mengenai anggaran di masing-masing kementerian/lembaga.

Pada tahap pembahasan ini DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam RUU APBN. Proses perubahan anggaran dilakukan melalui mekanisme rapat bersama antara parlemen dan pemerintah. Perubahan pada besaran asumsi makroekonomi akan berdampak pada besaran pendapatan negara, belanja negara dan pembiayaan defisit. Persetujuan akhir terhadap APBN dilakukan dalam rapat paripurna DPR yang juga dihadiri oleh wakil pemerintah. Proses pengambilan keputusan diawali dengan laporan ketua badan anggaran yang menyatakan pembahasan APBN telah selesai dilaksanakan dan meminta untuk diambil keputusan. Dalam laporan

tersebut, ketua badan anggaran melaporkan mengenai pendapat dan catatan-catatan dari masing-masing fraksi. Pimpinan rapat paripurna kemudian menanyakan kepada seluruh anggota parlemen apakah dapat menyetujui atau menolak hasil pembahasan tersebut. Pada dasarnya persetujuan dilakukan dengan musyawarah dan mufakat, namun apabila tidak tercapai, maka dilakukan melalui voting. Pembahasan dilakukan dalam jangka waktu kurang dari tiga bulan (Agustus – Oktober). Persetujuan atas RAPBN dalam satu undang-undang ini meliputi seluruh pendapatan, belanja, baik belanja pemerintah pusat maupun dana transfer ke daerah, dan besaran pembiayaan defisit. Persetujuan APBN oleh parlemen dilakukan selambat-lambatnya dua bulan sebelum diberlakukannya undang-undang, yakni pada akhir bulan Oktober.

Dukungan Teknis Dari Supporting System

DPR didukung oleh unsur *supporting system* dalam tahap pembahasan anggaran. *Supporting system* terdiri dari sekretariat jenderal dan tenaga ahli. Salah satu unsur pendukung yang terlibat langsung dalam pembahasan APBN yakni biro analisa anggaran dan pelaksanaan APBN. Biro ini merupakan unit organisasi eselon II yang berfungsi memberikan dukungan secara teknis, administratif, dan substansi (dalam bentuk analisis, kajian, dan referensi). DPR selalu berupaya meningkatkan transparansi dalam pembahasan anggaran baik melalui perubahan mekanisme pembahasan anggaran, maupun dari sisi SDM pendukung. Proses persetujuan anggaran oleh DPR menuntut adanya peningkatan baik dari sisi kualitas maupun kuantitas *supporting system* yang dilakukan secara terinci berdasarkan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

Kekuatan Besar DPR dan Risiko *Fraud* dalam Proses Penganggaran

Setelah melalui pembahasan, DPR dimungkinkan merubah besaran angka antara pagu anggaran dengan alokasi anggaran. Alasan perubahan tersebut bisa dikarenakan adanya optimalisasi dan realokasi, penyesuaian angka dasar, atau inisiatif baru ke-3. Kuatnya kedudukan DPR dalam penetapan anggaran negara ditunjukkan dengan adanya kemampuan DPR untuk merubah besaran angka dalam anggaran. Meskipun pada dasarnya hal ini dapat meningkatkan risiko terjadinya *fraud*.

Legislatif memiliki peran yang sangat aktif dalam proses penganggaran di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Keterlibatan aktif legislatif merupakan hal yang penting karena legislatif pada hakikatnya merupakan representasi dari rakyat. Hal ini ditujukan untuk meningkatkan transparansi dan tata kelola yang baik dalam pengelolaan anggaran. Namun apabila peran yang dimiliki legislatif terlalu kuat, dapat menimbulkan risiko melemahkan kedisiplinan penganggaran. Hal demikian dapat terjadi apabila dalam terdapat kekuasaan yang tak terbatas bagi legislatif untuk mengamandemen suatu anggaran. Legislatif akan cenderung melakukan perubahan dengan meningkatkan belanja yang bisa jadi menguntungkan beberapa pihak tertentu, atau dengan mengurangi pajak yang pengurangan pajak tersebut dinikmati beberapa pihak tertentu.

Praktik Ideal mengenai Peran Legislatif dalam Proses Penganggaran

Ian Lienert (2010) menjelaskan bahwa praktik ideal mengenai peran legislatif dalam proses penganggaran dapat diketahui dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut ini :

1. Kapan seharusnya legislatif terlibat dalam siklus anggaran?
2. Apa saja yang dibahas dan direview hingga disetujui oleh legislatif?
3. Struktur internal dan pendukung apa yang harus dimiliki legislatif untuk mereview rancangan anggaran pemerintah?

Dalam proses penganggaran Legislatif mempunyai peran pokok untuk mereview dan membahas secara rinci terhadap rancangan anggaran yang diajukan oleh pemerintah yang meliputi estimasi pendapatan, rencana belanja, dan pembiayaan. Tahap lain yang memungkinkan legislatif terlibat dalam proses penganggaran adalah saat pembahasan pra-anggaran, review strategi jangka menengah pemerintah, persetujuan anggaran tambahan yang mengubah anggaran awal, dan pemeriksaan laporan yang dilakukan oleh auditor eksternal. Di negara lain bahkan legislatif memiliki kuasa untuk mereview pelaksanaan anggaran dan meresmikan serta memberhentikan pemerintahan setelah pelaksanaan anggaran. Praktik yang ideal mengenai kapan seharusnya legislatif diikutsertakan adalah sebagai berikut:

1. Pada saat review pra-anggaran terhadap tujuan utama anggaran pemerintah dan proposal tahun berikutnya, terutama terkait strategi anggaran dan jumlah keseluruhan anggaran.
2. Pada saat pemerintah menyerahkan rancangan, Legislatif harus diberikan waktu sekitar 2 sampai dengan 4 bulan untuk memeriksa, mendiskusikan, dan mengajukan kebijakan anggaran alternatif apabila diperlukan sebelum anggaran disahkan dan dijadikan undang-undang.
3. Pada saat menetapkan persetujuan anggaran, dalam hal legislatif tidak menyetujui anggaran sebelum dimulainya tahun anggaran yang baru, maka diperlukan aturan yang jelas untuk memastikan program-program pemerintah yang ada tetap berjalan sejak awal tahun anggaran yang baru.
4. Pada saat terjadi kemungkinan penambahan anggaran, harus ada alasan yang kuat untuk mendukung penambahan anggaran dan harus dijelaskan dalam suatu peraturan. Legislatif harus menghindari pengesahan jumlah tambahan yang berlebihan terhadap anggaran dengan cara mengantisipasi perubahan kebijakan sebelum anggaran. Untuk mengantisipasi terjadinya ketidaktepatan dalam menentukan besaran anggaran, Legislatif juga harus melakukan review anggaran secara teratur dan melakukan review komprehensif.

Apa Yang Seharusnya Direview Dan Disetujui Oleh Legislatif?

Beberapa hal berikut ini harus didalami secara rinci dan direview oleh legislatif sebelum disetujui:

1. Ketentuan fiskal dan strategi hutang
Legislatif harus dapat membantu merumuskan kebijakan mengenai ketentuan fiskal dan posisi hutang jangka menengah, terutama ketika kondisi fiskal berada dalam kondisi yang kurang baik, agar terjadi keseimbangan fiskal.
2. Asumsi dasar makro ekonomi
Penggunaan asumsi dasar makro ekonomi sebagai dasar proyeksi anggaran tahunan merupakan konsep yang sudah dipakai di berbagai negara. Dalam hal ini diharapkan legislatif mendalami asumsi dasar makro ekonomi yang diajukan pemerintah untuk menunjang ketepatan jumlah besaran anggaran.

3. Struktur, klasifikasi, tipe, dan durasi anggaran tahunan

Legislatif perlu meninjau struktur dan klasifikasi penganggaran yang sesuai. Struktur dan klasifikasi anggaran merupakan kombinasi dari unit administratif program/ subprogram/aktivitas/proyek, tipe ekonomi seperti gaji, transfer dan pengeluaran modal, serta fungsi dan sub fungsi. Struktur, klasifikasi, tipe, dan durasi anggaran merupakan hal yang fleksibel bagi manajemen anggaran pemerintah.

4. Kekuatan mengamandemen anggaran

Pembatasan formal kekuasaan legislatif dalam amandemen ditujukan agar legislatif melayani kepentingan nasional bukan melayani konstitusi dengan meningkatkan pengeluaran tertentu. Hal demikian dimaksudkan agar tercapai keberlanjutan fiskal.

5. Dana penganggaran ekstra dan risiko fiskal

Termasuk dalam dana penganggaran ekstra misalnya dana untuk belanja jaminan sosial. Dana ini merupakan belanja yang disetujui legislatif dengan proses yang terpisah dari anggaran tahunan. Prospek keberlangsungan fiskal memerlukan proyeksi serta analisis terhadap berbagai risiko seperti kewajiban kontijensi dan risiko kemitraan publik-swasta sehingga Legislatif harus mengetahui dokumen anggaran dari kewajiban tersebut secara menyeluruh. Legislatif dapat menyetujui undang-undang yang memberikan kewenangan pengeluaran *off-budget* sepanjang terdapat pengaturan yang transparan untuk merekam, monitoring, pelaporan, dan audit atas pengeluaran *off-budget* tersebut.

6. Pengeluaran kontrol, audit internal, dan akuntansi pemerintah

Parlemen memberikan kepercayaan kepada pemerintah untuk melaksanakan tugas anggaran tahunan. Pemerintah juga bertanggung jawab atas kontrol pengeluaran dan audit internal dalam mengimplementasikan prosedur penetapan peraturan yang relevan. Sementara dalam pelaksanaan anggaran, kontrol, dan akuntansi merupakan hal yang tidak biasa bagi legislatif untuk banyak terlibat. Untuk selanjutnya eksekutif harus mempertimbangkan masukan legislatif ketika ingin melakukan revisi dari sistem akuntansi

pemerintahannya, terutama berdasarkan temuan atau saran dari hasil audit internal dan atau eksternal.

Struktur Pendukung Legislatif Dalam Penganggaran

Peran maksimal legislatif guna menunjang tugas dan fungsi dalam proses penyusunan anggaran melibatkan beberapa struktur pendukung berikut:

1. Komite parlemen

Keberadaan komite anggaran yang kuat dan memadai dalam mendukung analisis anggaran, akan berpengaruh penting dalam memberikan putusan final anggaran tahunan. Beberapa komite Legislatif secara spesifik mengurus anggaran dalam bidang agrikultur, pertahanan, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain.

2. Kantor anggaran parlemen

Tujuan dibentuknya kantor anggaran adalah menyediakan analisis anggaran dan nasihat independen kepada parlemen, menyediakan proyeksi fiskal jangka menengah, merancang alternatif kebijakan anggaran, dan menghitung dampak dari alternatif kebijakan anggaran yang diambil.

3. Pendanaan atas parlemen

Untuk dapat berperan secara efektif, Parlemen perlu didukung dengan pendanaan yang memadai. Pendanaan parlemen ini harus didanai dengan dana parlemen sendiri agar parlemen lebih terbebas dari pengaruh eksekutif (independen).

Peran legislatif cukup penting mulai dari proses pra-anggaran sampai dengan mereview dan membahas secara rinci isi anggaran tersebut hingga anggaran dijadikan suatu undang-undang tentang anggaran. Dengan demikian peran legislatif tidak hanya sekedar mengubah rancangan undang-undang yang diusulkan pemerintah. Peran ini harus terakomodasi memadai agar bisa berkontribusi maksimal dalam proses penyusunan anggaran.

ASUMSI DASAR EKONOMI MAKRO

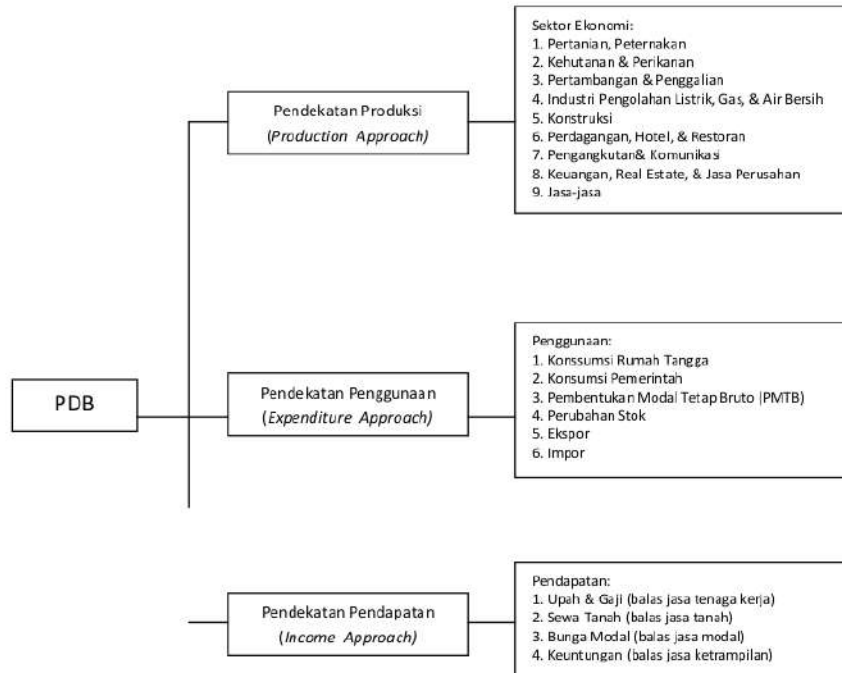
Dalam penyusunan berbagai komponen postur APBN menggunakan indikator utama Asumsi Dasar Ekonomi Makro (ADEM) sebagai acuan. ADEM sendiri disusun berdasarkan sasaran pembangunan yang terdapat dalam Rencana

Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) setiap 5 tahun, Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dalam setahun, serta Perkembangan ekonomi dan global, sehingga asumsi dapat mengungkapkan kondisi perekonomian negara saat ini.

Perumusan ADEM dalam penyusunan RAPBN melibatkan beberapa pihak yakni pemerintah dan Bank Indonesia (BI), dan Badan Pusat Statistik (BPS). Pemerintah dalam hal ini dilaksanakan oleh Bappenas, Kementerian ESDM, Kemenkeu. Selain koordinasi antara pihak-pihak tersebut dalam merumuskan ADEM, juga dilakukan pemantauan dan evaluasi atas realisasi ADEM, sehingga dapat memberikan pertimbangan terhadap kemungkinan perubahan APBN apabila memang diperlukan. Berikut diuraikan mengenai indikator utama ADEM yang digunakan di Indonesia.

1. Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi dalam ADEM merupakan tingkat pertumbuhan ekonomi yang akan dicapai dalam periode waktu tertentu. Target pertumbuhan ekonomi ini ditentukan oleh Kementerian Keuangan, BPS dan Bappenas. Penentuan target pertumbuhan ekonomi tersebut memperhatikan masukan-masukan yang berasal dari BI. Tingkat pertumbuhan ekonomi tidak dapat lepas dari Produk Domestik Bruto (PDB), yakni jumlah total produksi barang dan jasa pada satu wilayah pada periode waktu tertentu. Berikut ini disajikan metode pendekatan dalam penghitungan PDB:



Gambar 3.5. Pendekatan Penghitungan PDB

Nilai PDB dapat dilihat berdasarkan PDB Nominal (nilai harga berlaku) dan juga PDB Riil (harga konstan). Perbedaan antara PDB Nominal dengan PDB Riil terletak pada pergerakan harga. Pada PDB Nominal terdapat perubahan harga pasar (kenaikan atau penurunan), sehingga apabila terjadi kenaikan harga, maka nilai PDB nominal akan meningkat walaupun tingkat produksi dan output tidak bertambah. PDB Nominal dipengaruhi oleh tingkat harga yang berlaku pada saat itu. Sedangkan PDB Riil dihitung dengan dengan harga pada tahun tertentu atau menggunakan dasar perubahan tingkat outputnya, sehingga tidak memperhitungkan kenaikan maupun penurunan harga.

Penentuan pertumbuhan ekonomi menggunakan dasar persentase perubahan nilai PDB riil, yakni untuk melihat perubahan yang akan terjadi pada output riil dalam suatu perekonomian negara. Adapun rumus pertumbuhan ekonomi adalah:

$$PE = \left(\frac{PDB T - PDB T-1}{PDB T-1} \right) \times 100\%$$

78

PE = Pertumbuhan Ekonomi

PDB = Produk Domestik Bruto Riil (harga konstan)

T = periode tertentu

T-1 = periode sebelum periode T

Pertumbuhan ekonomi dapat disajikan berdasarkan periode waktu:

- a. Pertumbuhan ekonomi dari triwulan ke triwulan (*q to q*), menggambarkan persentase perubahan nilai PDB riil suatu triwulan terhadap nilai PDB riil triwulan sebelumnya.
- b. Pertumbuhan ekonomi dari tahun ke tahun (*y on y*), membandingkan nilai PDB riil periode tertentu dan pada satu tahun tertentu dengan nilai PDB riil periode yang sama pada tahun yang sebelumnya. Pada umumnya data yang dibandingkan merupakan data triwulanan maupun data tahunan.

Teori lain mengatakan bahwa pertumbuhan ekonomi dipengaruhi oleh hutang luar negeri (Chen 2012). Peningkatan hutang luar negeri dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi di suatu negara karena adanya arus masuk, namun dapat juga menurunkan tingkat pertumbuhan ekonomi dengan adanya arus keluar yang disebabkan meningkatnya biaya hutang luar negeri tersebut.

2. Inflasi

Inflasi merupakan peningkatan harga yang terjadi secara umum dan secara terus menerus. Disebut inflasi apabila kenaikan harga meluas dan menyebabkan kenaikan harga pada barang-barang lainnya. Sebaliknya apabila terjadi penurunan harga disebut dengan deflasi. Beberapa manfaat inflasi adalah: (Tawadros 2009)

- a. Fokus pada perekonomian domestik dengan menerapkan kebijakan moneter dan agar mampu bertahan dalam guncangan eksternal.
- b. Menentukan kebijakan moneter terbaik dengan menggunakan informasi-informasi yang tersedia.
- c. Inflasi lebih mudah dimengerti oleh masyarakat luas sehingga kebijakan moneter berdasarkan inflasi ini dapat lebih transparan.

Berikut ini merupakan indikator inflasi yang dikemukakan oleh *international best practice*:

- a. Indeks Harga Konsumen (IHK) yang menunjukkan pergerakan harga paket barang dan jasa yang dikonsumsi oleh masyarakat. Dasar yang digunakan dalam menentukan IHK adalah data survei biaya hidup yang dilakukan oleh BPS.
- b. Deflator PDB yang mendeskripsikan pengukuran level harga dari barang akhir dan jasa yang diproduksi dalam negeri, dengan membagi PDB nominal dengan PDB Riil.

Indikator inflasi yang digunakan dalam ADEM APBN menggunakan IHK dengan skala tahunan yang telah dipublikasikan oleh BPS setiap awal bulan. Selanjutnya untuk menentukan tingkat inflasi yang akan digunakan pada ADEM APBN akan dilakukan koordinasi antara Kementerian keuangan dan BI.

Inflasi dapat dikelompokkan ke dalam beberapa klasifikasi. Berikut pengelompokan inflasi IHK di Indonesia berdasarkan jenis pengeluaran rumah tangga:

- Kelompok Bahan Makanan
- Kelompok Makanan Jadi, Minuman, dan Tembakau
- Kelompok Perumahan
- Kelompok Sandang
- Kelompok Kesehatan
- Kelompok Pendidikan dan Olah Raga
- Kelompok Transportasi dan Komunikasi.

Selain berdasarkan pengelompokan di atas, BPS mempublikasikan Disagregasi Inflasi yang menggambarkan pengaruh dari faktor-faktor yang bersifat fundamental. Disagregasi inflasi IHK yang dimaksud adalah:

- a. Inflasi Inti, merupakan komponen inflasi yang memiliki kecenderungan menetap pada pergerakan inflasi dan dipengaruhi oleh faktor-faktor yang bersifat fundamental seperti:
 - Lingkungan eksternal (harga komoditi internasional, nilai tukar, dan inflasi mitra dagang),
 - Interaksi antara permintaan dan penawaran,
 - Ekspektasi atas inflasi dari konsumen dan pedagang.

- b. Inflasi Non Inti, merupakan komponen inflasi yang memiliki kecenderungan sangat mudah berubah, dikarenakan komponen-komponen inflasi tersebut tidak dipengaruhi oleh faktor-faktor fundamental, yang terdiri dari :
- Inflasi Komponen Bergejolak, dipengaruhi secara dominan oleh hal-hal yang tidak terduga pada kelompok bahan pangan seperti gangguan alam, panen, ataupun perkembangan harga komponen bahan pangan dalam negeri maupun internasional.
 - Inflasi Komponen Harga yang diatur Pemerintah, dipengaruhi secara dominan oleh kebijakan harga pemerintah yang tidak terduga, misalnya tarif listrik, harga bahan bakar bersubsidi dan tarif angkutan umum.

Selain itu, Inflasi dapat dikelompokkan berdasarkan basis periode dalam perhitungan inflasi untuk melihat penurunan daya beli ataupun kenaikan tingkat harga dari barang dan jasa, meliputi:

- a. Perhitungan inflasi *year on year* (selama setahun),
- b. Perhitungan inflasi *month on month* (selama satu bulan),
- c. Perhitungan inflasi *year to date*, (selama satu tahun kalender).

Inflasi dapat timbul dari tekanan yang berasal dari:

✓ Permintaan (*demand pull inflation*)

Hal ini terjadi akibat dari naiknya level permintaan barang dan jasa yang cukup signifikan dibandingkan dengan ketersediaan barang atau jasa. Dengan kata lain, bahwa output potensialnya tidak dapat memenuhi output riil dari barang dan jasa tersebut.

✓ Supply (*cost push inflation*)

Hal ini dapat terjadi karena beberapa faktor misalnya inflasi di luar negeri terutama negara-negara yang bekerja sama dalam bidang perdagangan, penurunan nilai tukar mata uang, pemerintah menaikkan komoditi-komoditi, terganggunya distribusi, dan/atau karena terjadinya bencana alam.

✓ Ekspektasi inflasi.

Penggunaan ekspektasi angka inflasi oleh para pelaku ekonomi dan masyarakat dalam melakukan kegiatan-kegiatan ekonominya dapat mempengaruhi ekspektasi inflasi. Pembentukan harga oleh produsen dan pedagang pada hari-hari besar agama dan penentuan upah/gaji merupakan

wujud ekspektasi inflasi. Harga barang dan jasa dapat meningkat pada saat hari raya keagamaan meski barang dan jasa tersedia dan dapat memenuhi kenaikan permintaan. Demikian juga harga-harga barang akan meningkat pada saat terjadi kenaikan upah minimum regional ataupun gaji pegawai negeri yang meningkat.

3. Suku Bunga SPN 3 Bulan

Salah satu jenis Surat Berharga Negara (SBN) yang diterbitkan pemerintah yakni Surat Perbendaharaan Negara (SPN) 3 bulan. Sistem suku bunga yang digunakan SPN 3 bulan ditentukan melalui proses lelang, yaitu *floating variable rate*. Tarif suku bunga yang ditetapkan adalah imbalan yang diberikan pemerintah kepada pemberi pinjaman. Sebelum Nopember 2010, asumsi dalam penyusunan APBN menggunakan suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) 3 bulan. Semenjak bulan November 2010 Bank Indonesia menghentikan lelang SBI 3 bulan dengan alasan kondisi perekonomian pada saat itu:

a. *Capital Inflow* dan Inflasi

Pada tahun 2010 terjadi krisis ekonomi global yang mengakibatkan peningkatan aliran dana masuk (*capital inflow*) dari luar negeri ke Indonesia. Hal ini menguatkan nilai tukar rupiah terhadap dolar AS. Selanjutnya inflasi diperkirakan masih cukup tinggi pada tahun 2011 dan 2012. Bank Indonesia menurunkan suku bunga untuk mengatasi *capital inflow* yang begitu besar, karena akan semakin menaikkan tingkat inflasi.

b. *Capital Inflow* dan eksese likuiditas

Penguatan nilai tukar rupiah terhadap dolar AS dikarenakan adanya aliran dana masuk ke Indonesia adalah hal yang baik pada porsi yang sesuai. Namun apabila aliran dana masuk (*capital inflow*) terlalu deras, hal ini memiliki potensi negatif yaitu:

- Apresiasi rupiah terhadap dolar AS dapat menurunkan ekspor;
- *Capital inflow* yang terlalu deras dapat mengganggu kestabilan ekonomi, terutama pada saat terjadi pembayaran kembali/aliran modal keluar yang cukup besar dan membutuhkan devisa untuk membayar hutang yang berjangka pendek dicairkan secara serentak (*sudden reversal*);

- *Capital inflow* yang terlalu deras pada instrument hutang jangka pendek juga mengakibatkan permasalahan liquiditas perbankan apabila arus dana masuk tidak dapat diserap oleh sektor riil yang produktif.

Selanjutnya berdasarkan hal tersebut di atas, BI menerapkan kebijakan moneter berikut:

- a. Menerbitkan SPI berjangka waktu 9 bulan dan 1 tahun untuk mengarahkan aliran dana masuk ke instrumen yang memiliki jangka waktu lebih panjang, sehingga tidak menerbitkan kembali SBI dengan jangka waktu pendek 1 dan 3 bulan.
- b. Membatasi kepemilikan investor asing atas SBI, dan mengganti dengan *Term Deposit*. *Term Deposit* tidak dapat dibeli oleh Investor asing karena instrument ini tidak dapat diperjualbelikan di pasar sekunder karena tidak terdapat surat berharga.
- c. Memperpanjang periode peledangan SBI menjadi 6 bulan sekali, agar aliran dana dari luar melalui SBI bertahan sedikit lebih lama di Indonesia, untuk mencegah terjadinya *sudden reversal*.

Penghentian lelang SBI berjangka waktu 3 bulan sebagai kebijakan moneter Bank Indonesia berimbas pada hilangnya suku bunga acuan (*Reference Rate*) obligasi Negara dengan tingkat suku bunga mengambang seri *Variabel Rate*. Pada 25 Maret 2011 disampaikan siaran pers oleh Kementerian Keuangan c.q. Biro Humas Kemenkeu bahwa:

1. Sesuai *terms and condition* obligasi negara seri *variable rate*, ketika tidak ada suku bunga SBI 3 bulan sebagai acuan suku bunga, suku bunga obligasi mengacu pada hasil lelang surat utang pemerintah berjangka waktu 3 bulan yang sistem pelelangannya dapat dipersamakan dengan SBI 3 bulan.
2. Dalam *terms and condition* obligasi juga disebutkan bahwa pemerintah berkewajiban untuk memberitahukan perubahan *reference rate* paling lambat 30 hari sebelum penggunaan suku bunga obligasi dengan acuan yang baru.
3. Mengingat kedua alasan tersebut pemerintah mengumumkan bahwa *reference rate* obligasi negara seri *variable rate* yang sebelumnya mengacu pada suku bunga SBI 3 bulan, diubah menjadi suku bunga SPN 3 bulan yang didapat dari proses lelang.

Perbedaan Surat Perbendaharaan Negara (SPN) dengan Sertifikat Bank Indonesia (SBI), adalah:

- ✓ SPN diterbitkan oleh Pemerintah, sedangkan SBI diterbitkan oleh Bank Indonesia.
- ✓ SPN merupakan salah satu instrumen untuk membiayai defisit APBN, sedangkan SBI merupakan instrumen kebijakan moneter untuk menjaga stabilitas moneter.;
- ✓ Jumlah penerbitan SPN tidak dipengaruhi permintaan dan penawaran di pasar melainkan kebutuhan pemerintah untuk menutupi defisit anggaran, sedangkan penentuan jumlah SBI yang diterbitkan dipengaruhi oleh kondisi permintaan dan penawaran atas SBI. Bank Indonesia selalu berusaha menjaga kestabilan moneter dengan menjaga suku bunga SBI berada di sekitar *BI rate*. Semisal ada permintaan sebesar 1 Juta atas SBI, maka Bank Indonesia juga akan menerbitkan kurang lebih 1 Juta SBI untuk menyeimbangkan permintaan dan penawaran atas SBI.

Penentuan tingkat suku bunga SPN 3 bulan, yang digunakan sebagai asumsi suku bunga dalam penyusunan APBN, dipengaruhi oleh faktor-faktor berikut:

a. Faktor Internal

- Suku bunga SPN 3 bulan dipengaruhi oleh *BI rate*.

Kenaikan dan penurunan suku bunga SPN 3 bulan memiliki hubungan berbanding lurus dengan kenaikan dan penurunan pada *BI rate*.

- Suku bunga SPN 3 bulan juga dipengaruhi oleh ekspektasi akan inflasi. Ketika di masa mendatang diprediksi inflasi akan naik maka suku bunga SPN 3 bulan dari hasil lelang di pasar akan naik.

b. Faktor Eksternal

- Kebijakan moneter negara lain terutama negara maju sangat berpengaruh pada suku bunga SPN 3 bulan. Peningkatan suku bunga di negara lain secara tidak langsung akan mendorong peningkatan suku bunga SPN untuk mencegah aliran dana keluar Indonesia. Peningkatan suku bunga SPN 3 bulan berdampak negatif terhadap postur APBN, yakni pos belanja negara pada pembayaran bunga utang pemerintah..

4. Nilai Tukar Rupiah Terhadap Dolar AS

Nilai tukar rupiah terhadap dolar AS adalah nilai mata uang rupiah apabila dinyatakan dalam nilai mata uang dolar AS. Asumsi nilai tukar yang digunakan dalam penyusunan APBN adalah nilai tukar rata-rata (kurs tengah) rupiah terhadap dolar AS selama tahun anggaran. Beberapa istilah dalam konteks terkait nilai tukar (kurs) rupiah terhadap dolar AS yang perlu dipahami:

- Kurs jual : nilai tukar yang digunakan ketika bank menjual dolar AS kepada pihak lain;
- Kurs beli : nilai tukar yang digunakan ketika bank membeli dolar AS dari pihak lain;
- Kurs tengah : hasil dari perhitungan kurs jual ditambah dengan kurs beli dibagi dua;
- Rata-rata nilai kurs bulanan : hasil penjumlahan nilai kurs tengah harian selama satu bulan dibagi dengan jumlah hari dalam bulan tersebut;
- Rata-rata nilai kurs tahunan : hasil penjumlahan nilai kurs tengah bulanan selama satu tahun dibagi dua belas;
- Apresiasi : kondisi dimana nilai mata uang rupiah mengalami penguatan apabila dinyatakan dalam nilai mata uang dolar AS;
- Depresiasi : kondisi dimana nilai mata uang rupiah mengalami pelemahan apabila dinyatakan dalam nilai mata uang dolar AS;
- Revaluasi : kebijakan menaikkan nilai mata uang rupiah apabila dinyatakan dalam nilai mata uang dolar AS;
- Devaluasi : kebijakan menurunkan nilai mata uang rupiah apabila dinyatakan dalam nilai mata uang dolar AS

Faktor-faktor yang mempengaruhi nilai tukar rupiah terhadap dolar AS adalah:

- a. *Demand and Supply* pasar valas, memunculkan apresiasi dan depresiasi rupiah terhadap dolar AS. Apresiasi terjadi ketika permintaan akan rupiah lebih besar dari penawarannya, sebaliknya depresiasi terjadi ketika permintaan rupiah lebih kecil dari penawarannya.
- b. Regulasi, dapat berupa revaluasi maupun devaluasi. Revaluasi dilakukan pada perekonomian negara yang *full employment* dan dikhawatirkan akan terjadi

inflasi terus menerus. Sedangkan devaluasi ditujukan untuk meningkatkan daya saing eksport dan mengurangi import guna memacu peningkatan produksi dalam negeri dan selanjutnya akan mengurangi pengangguran.

Sistem nilai tukar yang dapat diterapkan oleh suatu negara yaitu:

- a. Nilai Tukar Tetap, murni ditentukan oleh Bank Indonesia, tidak terpengaruh oleh hubungan penawaran dan permintaan akan mata uang. Sistem nilai tukar tetap digunakan di Indonesia pada tahun 1964 sampai dengan tahun 1978.
- b. Nilai Tukar Mengambang Terkendali, awalnya ditentukan oleh hubungan permintaan dan penawaran, sampai batas tertentu yang telah ditentukan oleh Bank Indonesia. Sistem nilai tukar mengambang terkendali digunakan di Indonesia pada tahun 1978 sampai dengan tahun 1997.
- c. Nilai Tukar Mengambang, murni ditentukan dari hubungan permintaan dan penawaran akan rupiah. Sistem nilai tukar mengambang digunakan di Indonesia pada periode tahun 1997 sampai dengan sekarang.

Tabel berikut menggambarkan hubungan antara Nilai tukar rupiah terhadap dolar AS, dengan indikator makro ekonomi yang lain:

**Tabel 3.2. Hubungan Antara Nilai Tukar Rupiah
Dengan Indikator Makro Ekonomi**

Hubungan nilai tukar dengan Produk Domestik Bruto	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Peningkatan PDB akan mendorong apresiasi nilai tukar rupiah terhadap dolar AS. ✓ Penurunan PDB akan mendorong terjadinya depresiasi nilai tukar rupiah terhadap AS. ✓ fluktuasi rupiah yang sangat tajam juga akan mengganggu pertumbuhan PDB terutama pada produk-produk khusus yang bahan bakunya harus diimport dari luar negeri.
Hubungan nilai tukar dengan Harga Minyak Mentah	✓ Ketika nilai tukar rupiah melemah maka harga minyak mentah Indonesia di dunia menjadi murah.
Hubungan nilai tukar dengan Inflasi	✓ Ketika nilai tukar rupiah melemah maka harga barang hasil produksi dalam negeri

	<p>yang diekspor menjadi murah,</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ketika nilai tukar rupiah menguat harga barang impor di Indonesia menjadi mahal. ✓ Harga barang impor yang melonjak naik akan berimbas pada naiknya permintaan akan rupiah di Indonesia sehingga ada risiko terjadi inflasi.
--	---

Aneel Salman dkk (2015) menemukan bahwa nilai tukar memiliki hubungan jangka panjang dengan PDB, inflasi, suku bunga, dan *current account*. Uji Kausalitas Granger menyimpulkan bahwa ada hubungan kausal searah antara nilai tukar dan PDB, dan arah kausal hubungan berjalan dari nilai tukar terhadap PDB. Ada dua arah kausalitas ditemukan antara nilai tukar dan inflasi. Kausalitas dua arah juga ada antara nilai tukar dan suku bunga yang menunjukkan bahwa fluktuasi nilai tukar dapat menyebabkan perubahan suku bunga dan sebaliknya.

Ijaz-ur-Rehman dan Muhammad Aftab (2015) menyimpulkan bahwa, baik suku bunga dan inflasi memiliki hubungan jangka panjang serta jangka pendek dengan nilai tukar. Hasil menunjukkan bahwa tingkat suku bunga memiliki hubungan positif dengan nilai tukar dan inflasi memiliki hubungan negatif baik dalam jangka pendek dan jangka panjang masing-masing. Selain itu, tercatat bahwa ada kausalitas searah jangka panjang dari inflasi dan suku bunga terhadap nilai tukar. Ada kausalitas searah berjalan dari inflasi ke tingkat suku bunga pada jangka pendek. Selanjutnya, diketahui bahwa kausalitas dua arah berjalan dari inflasi ke nilai tukar dalam jangka pendek saja.

5. Lifting Minyak

Lifting minyak bumi adalah tingkat produksi minyak mentah dan/atau gas bumi yang telah siap untuk diperjualbelikan atau dibagi pada titik penyerahan (*point of sales* atau *custody transfer point*). Produksi minyak adalah total produksi minyak mentah dari dalam perut bumi di mana beberapa bagiannya digunakan untuk kegiatan eksplorasi minyak bumi kembali dan beberapa bagian lainnya digunakan untuk proses selanjutnya. Sehingga lifting minyak bumi adalah selisih antara total produksi minyak bumi dikurangi dengan minyak bumi yang

digunakan kembali untuk eksplorasi. Lifting minyak diukur dengan menggunakan beberapa satuan, antara lain:

1. *Thousand Barrels Crude per Day* (MBCD) atau *Thousand Barrels Oil per Day* (MBOPD) atau Ribu Barel per Hari;
2. *Million Barrel Crude per Day* (MMBCD) atau *Million Barrels Oil per Day* (MMBOPD) atau Juta Barel per Hari

ADEM dalam APBN menggunakan angka rata-rata realisasi bulanan atas lifting minyak tiap hari selama periode tahun berjalan (Januari sampai dengan Desember). Besaran PNBPN dari sektor migas ditetapkan dengan dasar lifting minyak dalam APBN. Institusi yang berperan dalam penetapan asumsi dasar lifting minyak adalah Kementerian ESDM bersama-sama dengan BP Migas.

Fluktuasi harga minyak akan berpengaruh bagi suatu negara, baik negara pengekspor minyak maupun negara pengimpor minyak:

- ✓ Bagi negara pengekspor minyak
 - Kenaikan harga minyak akan meningkatkan pendapatan riil nasional melalui pendapatan ekspor yang lebih tinggi, meskipun bagian dari keuntungan ini kemudian diimbangi dengan kerugian dari permintaan ekspor yang lebih rendah dikarenakan disebabkan oleh resesi yang dialami negara mitra dagang.
 - Ancaman yang perlu diperhatikan oleh negara pengekspor minyak adalah jika harga minyak terlalu tinggi, pertumbuhan PDB pada elemen konsumsi nasional akan menurun, mengurangi permintaan dan harga minyak.
 - Harga yang tinggi atas minyak dapat meningkatkan biaya eksplorasi dan pengembangan di seluruh dunia.
 - Pada saat minyak baru ditemukan dan dibawa ke pasar, penawaran minyak akan meningkat sehingga harga minyak akan turun dan merusak pertumbuhan ekspor minyak nasional.
 - Harga minyak yang tinggi juga dapat menstimulasi negara industri untuk mengembangkan dan menggunakan pengganti minyak yang memiliki potensi mengurangi permintaan atas minyak (Ghalayini 2011).
- ✓ Bagi negara pengimpor minyak, kenaikan harga minyak mempunyai dampak langsung dan dampak penyesuaian.

- Dampak langsung yang diterima oleh negara pengimpor minyak adalah turunnya pendapatan. Jika harga produk minyak mengalami kenaikan dan konsumen tidak ingin untuk mengurangi konsumsi minyak, maka konsumen cenderung akan mengurangi pengeluaran pada barang dan jasa lainnya yang memiliki potensi untuk memperlambat tingkat pertumbuhan PDB. Di dalam negeri, pada kasus konsumsi produk akhir minyak seperti bensin, hilangnya pendapatan yang timbul dari kenaikan harga minyak akan ditanggung oleh konsumen karena permintaan minyak dan harga produk minyak tidak elastis dalam jangka pendek. Pajak atas produk-produk minyak dapat melindungi tingkat harga dari perubahan harga minyak, secara fundamental dengan membantu mengurangi intensitas penggunaan minyak dalam jangka panjang. Penerapan pajak ini juga dapat mengurangi penggunaan minyak dalam jangka pendek karena dampak proporsional atas kenaikan harga minyak berbanding terbalik dengan konten pajak harga eceran.
- Salah satu dampak penyesuaian yang diterima negara pengimpor minyak sebagai akibat adanya kenaikan harga minyak adalah kemerosotan dalam hal perdagangan sebagai konsekuensi atas naiknya harga minyak. Minyak merupakan input penting dalam produksi barang dan jasa dalam skala yang luas. Harga minyak yang lebih tinggi meningkatkan biaya input, dan jika peningkatan biaya tidak dapat dibebankan kepada konsumen, maka input produksi yang lain, seperti tenaga kerja dan modal, mungkin akan direalokasi. Saat di mana minyak menjadi input dalam membuat sebuah barang jadi yang memiliki harga elastis, dampak negatif atas pendapatan akan ditanggung oleh produsen pada pasar yang kompetitif, sehubungan bahwa para produsen tidak akan mampu untuk melalui biaya yang lebih tinggi dikarenakan biaya perubahan harga menu. Di sisi lain, terdapat penolakan atau perlawanan pada bagian pekerja apabila terjadi penurunan gaji, kenaikan harga minyak biasanya memberikan tekanan pada tingkat nominal gaji. Semakin jauh produsen terkena dampak kenaikan harga minyak, marjin keuntungan dan pengembalian atas modal akan turun. Perubahan pada harga minyak kemudian dapat menyebabkan penurunan

ekonomi ketika gesekan makro ekonomi mencegah perubahan dalam waktu yang cepat atas harga barang jadi atau perubahan dalam input kunci, seperti gaji. Jadi, harga minyak yang lebih tinggi dapat menyebabkan PHK terhadap pekerja dan perusahaan berhenti berproduksi sehingga mengurangi output ekonomi dalam jangka pendek.

Di sisi lain, terdapat kemungkinan menurunnya harga minyak yang mempunyai implikasi yang signifikan terhadap makro ekonomi, keuangan, dan kebijakan. Jika berlangsung secara terus-menerus, hal tersebut akan mendukung aktivitas dan mengurangi inflasi serta mengurangi tekanan, baik eksternal maupun internal pada negara pengimpor minyak. Penurunan harga minyak dunia juga akan mempengaruhi perekonomian negara pengekspor minyak dengan melemahkan posisi eksternal dan fiskal serta menurunkan aktifitas ekonomi. Perkembangan pasar global saat ini menunjukkan kecenderungan bahwa penawaran lebih besar dibanding permintaan. Terkait penurunan harga minyak, pertumbuhan dan inflasi terpengaruh melalui tiga hal berikut (Chen 2015).

1. Biaya Input.

- ✓ Harga minyak yang lebih rendah menurunkan biaya energi secara umum, sebagaimana harga material energi lainnya yang merupakan kompetitor minyak juga dipaksa turun, dan listrik yang dihasilkan dengan bahan bakar minyak diproduksi dengan lebih murah.
- ✓ Minyak telah menjadi bahan baku untuk sektor yang beragam, termasuk petrokimia, kertas, dan aluminium, sehingga penurunan harga secara langsung berdampak pada input yang diproses.
- ✓ Sektor transportasi, petrokimia, dan beberapa industri manufaktur akan menerima manfaat yang lebih besar dari harga minyak yang lebih rendah.

2. Pergeseran Pendapatan Riil.

- ✓ Penurunan harga minyak menghasilkan perubahan di pendapatan riil di mana hal tersebut menguntungkan pengimpor minyak dan merugikan pengekspor minyak.
- ✓ Pergeseran penghasilan dari ekonomi pengekspor minyak dengan rata-rata tingkat simpanan atau tabungan yang tinggi ke importir bersih dengan kecenderungan lebih tinggi untuk mengeluarkan uang secara umum

dihasilkan pada permintaan global yang lebih kuat dalam jangka menengah.

- ✓ Pengaruh penurunan harga minyak secara signifikan dapat bervariasi di seluruh negara dari satu waktu ke waktu, seperti beberapa ekonomi eksportir mungkin terpaksa oleh batasan finansial seperti belanja pemerintah dan impor yang dilaksanakan secara mendadak dalam jangka pendek, sementara manfaat bagi negara pengimpor dapat menyebar dengan simpanan jika kepercayaan terhadap pemulihan masih rendah.

3. Kebijakan Moneter dan Kebijakan Fiskal.

- ✓ Pada negara pengimpor minyak di mana penurunan harga minyak mungkin dapat menurunkan ekspektasi inflasi jangka menengah di bawah target, bank sentral dapat merespon dengan tambahan kelonggaran atas kebijakan moneter yang pada gilirannya dapat mendukung pertumbuhan.
- ✓ Kombinasi antara inflasi yang rendah dengan output yang lebih tinggi menyiratkan hasil kebijakan jangka pendek yang menguntungkan.
- ✓ Pada negara pengekspor minyak, penurunan harga minyak dapat memicu langkah-langkah kebijakan fiskal kontraksi, kecuali tersedia penyangga untuk melindungi pengeluaran dari penurunan pendapatan pajak dari sektor minyak.

6. Harga Minyak Mentah Indonesia

Minyak mentah merupakan salah satu komoditas di dunia yang berharga karena memiliki banyak manfaat yang berkaitan dengan beberapa jenis produk-produknya, sehingga memiliki tingkat permintaan yang tinggi. Minyak mentah memiliki pengaruh signifikan terhadap transportasi di seluruh dunia. Harga minyak mentah di Indonesia atau biasa disebut *Indonesian Crude Price (ICP)* menjadi dasar monetisasi harga atas minyak mentah dari Indonesia di pasar internasional dengan satuan USD per barel. Kementerian ESDM setiap bulan menetapkan ICP. Angka asumsi dasar harga minyak mentah dalam APBN ditetapkan dengan menggunakan harga rata-rata ICP dalam periode tahun berjalan. Empat prinsip yang digunakan Kementerian ESDM dalam menetapkan ICP, yaitu:

1. *fairness and transparency*, yaitu kewajaran atau kejelasan, obyektif dan transparan;
2. *international competitiveness*, yaitu memperhatikan harga minyak mentah yang ditetapkan di negara lain sehingga mampu berkompetisi;
3. *stability*, yaitu menggunakan formula yang relatif stabil atau tidak berfluktuatif;
4. *continuity*, yaitu dengan selalu mengikuti perkembangan harga minyak mentah internasional.

Terdapat pengaruh kondisi pasar minyak mentah internasional terhadap ICP yakni:

1. faktor fundamental, dimana permintaan dan penawaran memberikan pengaruh terhadap kondisi pasar minyak mentah internasional;
 - permintaan dipengaruhi oleh: kebutuhan, laju pertumbuhan ekonomi, musim, dan ketersediaan teknologi sumber tenaga alternatif
 - penawaran dipengaruhi oleh: kebijakan produksi, produksi, kondisi kilang, stok, dan fasilitas pipa.
2. faktor non fundamental, yakni faktor-faktor selain permintaan dan penawaran, seperti keamanan, gangguan politik, atau aksi spekulasi di pasar minyak.

Berikut ini disajikan beberapa pendekatan yang dapat menjelaskan skenario yang menggarisbawahi permintaan atas minyak:

1. Permintaan Sinis

Di pasar minyak mentah terdapat hubungan antara permintaan minyak mentah dengan tingkat pertumbuhan ekonomi global. Hal ini dikarenakan minyak merupakan salah satu komoditas yang sangat berguna dan banyak diminta di seluruh dunia. Di mana ekonomi relatif berkembang dan tumbuh, permintaan minyak juga akan meningkat (Ekmekcioglu 2012).

2. Harga Barang Pengganti

Permintaan minyak mentah juga dipengaruhi oleh harga barang pengganti minyak, misalnya harga gas. Harga minyak yang tinggi memicu dilakukannya penelitian yang fokus kepada produksi barang pengganti minyak. Ke depan

akan terjadi persaingan yang sehat pada sektor energi dimana harga minyak mentah akan dipengaruhi oleh produksi barang pengganti minyak yang lebih murah.

3. Perubahan Iklim

Pada saat efek pemanasan naik, hal ini akan mendorong harga dari minyak mentah akan naik pada kisaran yang relatif lebih tinggi sehingga menyebabkan kesulitan untuk mendapatkan minyak.

4. Spekulasi Pasar

Pada umumnya spekulasi ini menyebabkan adanya lonjakan harga minyak.

Peranan Sektor Minyak Dan Gas Bumi Dalam APBN

Minyak dan gas bumi (migas) memegang peranan vital dalam APBN di Indonesia karena Indonesia merupakan negara penghasil minyak. Jon R. Blondal, Ian Hawkesworth, dan Hyun-Deok Choi (2009) menyebutkan bahwa persentase penerimaan dari sektor migas mencapai 15% pada tahun 2008. Hal ini merupakan sebuah *trade-off* dari adanya ketergantungan terhadap sektor migas dimana komponen subsidi energi telah mengambil porsi yang besar dalam total belanja negara. *Trade-off* berlebih ini menyebabkan berkurangnya ruang fiskal dalam APBN. Sementara harga minyak dunia dan nilai tukar rupiah sangat berpengaruh terhadap APBN Indonesia. Kenaikan harga minyak dunia akan meningkatkan pendapatan negara, namun menyebabkan defisit APBN karena pengeluaran untuk belanja subsidi BBM juga semakin meningkat, bahkan kenaikannya melebihi kenaikan pendapatan negara. Hal ini mendorong pemerintah untuk menerapkan kebijakan subsidi tetap (*fixed subsidy*) atas bahan bakar minyak pada tahun 2015 sebagai upaya agar pengalokasian belanja menjadi lebih berkualitas dengan mengalihkan belanja subsidi ke belanja yang lebih produktif. Kebijakan subsidi tetap juga bertujuan untuk meminimalkan kerentanan fiskal karena fluktuasi harga minyak dan nilai tukar rupiah.

Pengaruh Asumsi Dasar Ekonomi Makro Terhadap APBN

Terdapat empat faktor utama penentu besaran komponen APBN Indonesia, yaitu: Asumsi dasar ekonomi makro, Kinerja tahun-tahun sebelumnya, Parameter-parameter, dan Kebijakan pemerintah. Karena asumsi dasar ekonomi makro

merupakan salah satu dasar perhitungan dalam menentukan komponen dalam postur APBN, maka perubahan dalam asumsi dasar ekonomi makro akan menyebabkan perubahan pada besaran komponen dalam postur APBN. Pengaruh yang dimaksud dapat bersifat positif, negatif, atau netral. Pengaruh positif menunjukkan bahwa perubahan asumsi dasar ekonomi makro menyebabkan perubahan yang searah pada komponen APBN. Pengaruh negatif menunjukkan bahwa perubahan asumsi dasar ekonomi makro menyebabkan perubahan yang berlawanan pada komponen APBN. Dan netral apabila perubahan asumsi dasar ekonomi makro tidak mempengaruhi komponen APBN. Berikut disajikan uraian pengaruh asumsi dasar ekonomi makro terhadap APBN:

Tabel 3.3. Pengaruh asumsi dasar ekonomi makro terhadap APBN

<p>Pertumbuhan ekonomi</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pertumbuhan ekonomi merupakan variabel asumsi yang berpengaruh positif dengan penerimaan pajak dalam negeri (pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, pajak bumi dan bangunan, cukai dan pajak lainnya) maupun penerimaan Negara Bukan Pajak (bagian laba BUMN). ✓ Peningkatan pertumbuhan ekonomi akan menyebabkan peningkatan dalam penerimaan dalam negeri dan PNBPN, dan penurunan pertumbuhan ekonomi menyebabkan penurunan penerimaan dalam negeri serta PNBPN. ✓ Pertumbuhan ekonomi akan berpengaruh positif terhadap belanja barang, belanja modal, dan transfer ke daerah.
<p>Tingkat inflasi</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Besaran nilai dan perubahan secara nominal pada setiap komponen postur APBN dapat diwakili oleh pergerakan inflasi sebagai proxy. Sebagai contoh, dari sisi penerimaan pajak penghasilan akan mengalami peningkatan karena salah satu variabel penentu penghasilan masyarakat adalah inflasi. ✓ Inflasi merupakan variabel yang umum dalam menentukan kenaikan harga barang dan jasa, sehingga akan mempengaruhi belanja barang dan jasa pemerintah

	dalam APBN.
Nilai tukar rupiah terhadap Dolar Amerika	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Komponen postur APBN yang dipengaruhi oleh kurs rupiah terhadap dolar Amerika adalah penerimaan yang berasal dari luar negeri seperti pajak sektor migas, pajak perdagangan internasional, dan PNBPN sumber daya alam. ✓ Komponen yang terkait erat dengan indikator ini pembayaran bunga utang, khususnya utang luar negeri.
Tingkat suku bunga SPN 3 bulan	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Variabel ini merupakan suku bunga obligasi pemerintah yang digunakan sebagai acuan dalam menetapkan tingkat bunga obligasi pemerintah jenis bunga mengambang (<i>variable rate bond</i>). ✓ Variabel suku bunga SPN 3 bulan merupakan salah satu acuan dalam menghitung pembayaran bunga utang.
Harga minyak mentah Indonesia di pasar dunia (ICP)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Penerimaan APBN yang berasal dari eksplorasi dan penjualan minyak bumi (pajak penghasilan migas dan PNBPN SDA) sangat terkait erat dengan naik turunnya ICP. ✓ Komponen yang paling berpengaruh adalah besaran belanja subsidi, khususnya subsidi energi.
Lifting minyak mentah dan lifting gas bumi.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Indikator ini merupakan jumlah produksi minyak bumi dan gas bumi pemerintah yang siap dijual. ✓ Variabel lifting minyak dan gas bumi sangat menentukan besaran penerimaan negara dari sektor minyak dan gas.

Resiko Fiskal Asumsi Makro

Jon R. Blondal, Ian Hawkesworth, dan Hyun-Deok Choi (2009) menyatakan bahwa asumsi ekonomi dalam menyusun anggaran merupakan risiko fiskal utama yang dimiliki oleh pemerintah. Penggunaan asumsi ekonomi yang tidak akurat mengakibatkan anggaran yang tidak akurat. Risiko terbesar adalah asumsi yang "terlalu optimis" dimana pemerintah beranggapan bahwa tersedia lebih banyak sumber daya untuk mendanai APBN (Bkindal, Hawkesworth, & Choi, 2009). Ketidakakuratan dalam penggunaan asumsi ekonomi dapat

diakibatkan dari independensi atau tekanan politik dari institusi yang bertanggung jawab dalam menentukan besaran asumsi ekonomi.

Penentuan besaran asumsi ekonomi Di Indonesia adalah dengan pembahasan bersama antara pemerintah dan DPR yang hasilnya berupa *range* angka asumsi ekonomi. Asumsi dasar ekonomi makro yang mendasari perhitungan APBN akan disetujui oleh DPR pada titik angka tertentu dalam *range* yang telah ditetapkan pada pembicaraan pendahuluan. Dalam praktik penentuan besaran asumsi ekonomi tersebut sangat berisiko terjadi negosiasi politik. OECD memberikan contoh beberapa praktik dalam menentukan asumsi ekonomi:

- Di Belanda terdapat Biro Perencanaan Pusat yang merupakan institusi yang terpisah dan independen dari pemerintah yang bertugas untuk menghitung asumsi ekonomi.
- Di Australia dan Chile menggunakan sebuah panel ahli yang anggotanya dipilih dari beberapa institusi yang relevan dalam menentukan asumsi ekonomi.
- Di Amerika Serikat mempunyai institusi Kantor Kongres Anggaran yang independen dan non-partisan pemerintah untuk menghitung dan menentukan asumsi ekonomi.
- Di Kanada, asumsi ekonomi didasarkan pada perhitungan perkiraan rata-rata yang dilakukan oleh lembaga swasta.

Praktik yang dilakukan di negara-negara tersebut adalah memastikan bahwa asumsi ekonomi adalah realitis dan bukan merupakan sesuatu yang terlalu optimis. Hal ini dilakukan dalam rangka menjaga independensi institusi penentu asumsi ekonomi dan menjaga institusi tersebut dari tekanan politik (Blondal et al., 2009).

Perkembangan Asumsi Dasar Ekonomi Makro

Pada kurun waktu tahun 2013-2018, pertumbuhan ekonomi Indonesia mengalami perlambatan karena pengaruh perekonomian global. Rata-rata pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2013-2018 adalah 3,6%. Secara singkat perkembangan asumsi dasar ekonomi makro periode 2013 - 2018 dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3.4. Asumsi Dasar Ekonomi Makro 2013-2018.

Indikator	2013	2014	2015	2016	2017	2018
					APBNP	RAPBN
Pertumbuhan Ekonomi (% yoy)	5,8	5,1	4,8	5,0	5,2	5,4
Inflasi (% yoy)	8,38	8,36	3,35	3,02	4,30	3,50
Nilai tukar rupiah (Rp/US\$)	10.452	11.878	13.392	13.307	13.400	13.500
Suku bunga SPN 3 Bulan (%)	4,52	5,83	5,97	5,66	5,20	5,30
Harga Minyak Mentah Indonesia (USD/barel)	105,9	97,0	49,2	40,2	48,0	48,0
Lifting Minyak (ribu barel/hari)	825	794	778	829	815	800
Lifting Gas (ribu barel setara minyak/hari)	1.213	1.224	1.195	1.180	1.150	1.200

Sumber: Website Kemenkeu <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

BAB IV

PENDAPATAN NEGARA

DAN BELANJA PEMERINTAH PUSAT

PENDAPATAN NEGARA

Afubero & Emmanuel (2014) menyatakan bahwa perpajakan memiliki kontribusi yang signifikan terhadap pendapatan Produk Domestik Bruto (PDB). Penelitian ini merekomendasikan antara lain bahwa *Well Equipped Data Base* (WEDB) pada semua wajib pajak harus ditetapkan oleh Pemerintah Federal, Negara, dan pemerintah lokal dengan tujuan mengidentifikasi semua sumber pendapatan dari wajib pajak untuk tujuan pajak, dan proses pengumpulan pajak harus bebas dari korupsi.

Sumber penerimaan negara di Indonesia, selain pajak, juga berasal dari penerimaan negara bukan pajak. UU Nomor 17 tahun 2003 menyebutkan bahwa pendapatan negara merupakan hak Pemerintah Pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Pendapatan negara terdiri dari:

- ✓ Penerimaan dalam negeri, yakni penerimaan yang terdiri dari penerimaan perpajakan dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP),
- ✓ Penerimaan hibah, yakni setiap penerimaan negara dalam bentuk devisa, devisa yang dirupiahkan, rupiah, barang, jasa dan/atau surat berharga yang diperoleh dari pemberi hibah yang tidak perlu dibayar kembali, yang berasal dari dalam negeri atau luar negeri (PP 10 tahun 2011).

Struktur Pendapatan Negara

Struktur pendapatan negara dalam APBN telah mengalami dua kali perubahan.

- ✓ Struktur lama digunakan pada periode 1969/1970 s.d 1999/2000. Dalam struktur APBN lama ini, penerimaan negara terdiri atas penerimaan dalam negeri dan penerimaan pembangunan.
- ✓ Struktur baru, yaitu setelah tahun 2000 sampai dengan sekarang. Pendapatan negara dibagi menjadi tiga bagian yaitu penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, dan penerimaan hibah.

Perbandingan struktur penerimaan negara yang lama dengan yang baru dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 4.1. Struktur Penerimaan Negara

Struktur Lama (1969/1970 s.d 1999/2000)	Struktur Baru (2000 s.d sekarang)
<p>I. Penerimaan Rutin</p> <p>1. Penerimaan dari minyak bumi dan gas alam</p> <p>1. Minyak bumi } 2. Gas alam } → 1. Migas</p> <p>2. Penerimaan non migas</p> <p>1. Pajak Penghasilan → 1. Migas 2. Pajak Pertambahan Nilai → 2. Non-migas 3. Pajak Bumi dan Bangunan → iii. Pajak Bumi dan Bangunan 4. Cukai → iv. Cukai 5. Pajak lainnya → v. Pajak lainnya 6. Bea Masuk → b. Pajak Perdagangan Internasional 7. Pajak Ekspor → i. Bea Masuk 8. Penerimaan Bukan Pajak → ii. Bea Keluar 9. Laba Bersih Minyak → 2. Penerimaan Bukan Pajak</p> <p>II Penerimaan Pembangunan</p>	<p>I. Penerimaan Dalam Negeri</p> <p>1. Penerimaan Perpajakan</p> <p>a. Pajak Dalam Negeri</p> <p>i. Pajak Penghasilan</p> <p>1. Migas 2. Non-migas</p> <p>ii. Pajak Pertambahan Nilai</p> <p>iii. Pajak Bumi dan Bangunan</p> <p>iv. Cukai</p> <p>v. Pajak lainnya</p> <p>b. Pajak Perdagangan Internasional</p> <p>i. Bea Masuk</p> <p>ii. Bea Keluar</p> <p>2. Penerimaan Bukan Pajak</p> <p>a. Penerimaan SDA</p> <p>i. Migas ii. Non Migas</p> <p>b. Bagian Laba BUMN</p> <p>c. PNBP Lainnya</p> <p>d. BLU</p> <p>II. Hibah</p>

Sumber: UU No. 3 Tahun 1998; UU No. 7 Tahun 1999 <https://www.slideshare.net/dewiderani/pendapatan-negara-dan-hibah>

Pada struktur lama, penerimaan migas merupakan penerimaan terbesar, dikarenakan terjadinya booming minyak sampai awal 1980an, di mana harga minyak dunia terus meningkat. Penerimaan pembangunan pada struktur lama adalah penerimaan yang berasal dari luar negeri yang pada dasarnya merupakan utang/pinjaman, namun diberlakukan dan diadministrasikan sebagai penerimaan dalam APBN. Selanjutnya pada struktur baru, pinjaman/utang luar negeri dirubah menjadi pembiayaan. Dalam konteks APBN, pembiayaan digunakan untuk membiayai pembangunan apabila kebutuhan belanja negara belum dapat dipenuhi dari pendapatan negara dan hibah.

Perubahan struktur pendapatan Negara ini dilakukan dengan pertimbangan diantaranya adalah karena Pemerintah menyadari bahwa penerimaan migas seharusnya tidak menjadi sumber penerimaan utama karena merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui dan sifatnya yang fluktuatif. Sehingga, pada tahun 1983 pemerintah melakukan reformasi perpajakan yang mengatur mengenai pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai dan ketentuan umum dan

tata cara perpajakan, dengan membuat peraturan perundang-undangan perpajakan yang baru. Termasuk perubahan sistem pemungutan pajak yang sebelumnya "*official assessment*" menjadi "*self assessment*". Langkah ini berhasil meningkatkan penerimaan perpajakan di Indonesia. Sehingga mulai tahun 1986/1987 penerimaan perpajakan menjadi komponen utama dalam penerimaan negara menggantikan posisi penerimaan migas.

Philippe Aghion (2016) mengungkapkan bahwa pengusaha terletak di tengah-tengah dan menghadapi disinsentif proyek dari pajak tetapi memperoleh manfaat positif dari infrastruktur publik. Korupsi mempengaruhi efisiensi dengan pendapatan pajak yang dibelanjakan ke dalam infrastruktur. Hubungan antara pertumbuhan perpajakan dan korupsi adalah korupsi mengurangi tingkat pajak yang optimal. Mengurangi korupsi memberikan dampak potensial terbesar untuk kesejahteraan yaitu melalui dampaknya pada penggunaan pendapatan pajak.

Jenis- Jenis Pendapatan Negara

Selama ini istilah penerimaan negara dan pendapatan negara seakan keduanya adalah sama, namun sesungguhnya berbeda. Penerimaan negara menurut Undang-undang nomor 17 tahun 2003 adalah uang yang masuk ke kas Negara, sedangkan pendapatan negara adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Sehingga setiap penerimaan negara termasuk pendapatan negara, namun setiap pendapatan negara belum tentu penerimaan negara.

Pendapatan negara terdiri dari penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah, yang diatur dalam UU nomor 17 tahun 2003 pasal 11, dan dapat dilihat pada Tabel 4.1.

1. Penerimaan Perpajakan

Sampai saat ini penerimaan perpajakan dalam struktur APBN Indonesia merupakan sumber terbesar pendapatan negara. Proporsi penerimaan perpajakan terhadap pendapatan negara selalu mengalami peningkatan. Pada tahun 2018 penerimaan perpajakan menyumbang 85,4% dari keseluruhan pendapatan negara. Fakta ini memiliki sisi positif karena pemerintah Indonesia berarti tidak lagi mengandalkan penerimaan dari sektor migas yang dapat habis

dalam jangka panjang, namun di sisi lain negatif karena mengandalkan penerimaan dari satu sektor sehingga sangat riskan dan memiliki efek buruk bagi stabilitas kemampuan ekonomi pemerintah. Untuk menangani hal tersebut dapat dilakukan *revenue diversification*. Istilah *diversification* mengacu pada proses perubahan level keragaman penerimaan dan memilah-milah aset untuk meminimalisasi resiko (Siegel 8. Johnson, 1995). *Revenue diversification* dapat diartikan dengan bergantung pada beberapa sumber pemasukan, dan diharapkan dapat lebih menstabilkan penerimaan negara. Yan (2012) menunjukkan bahwa efek dari pengimplementasian *revenue diversification* terhadap kestabilan penerimaan sangat berbeda tergantung dengan kestabilan ekonomi suatu negara. *Revenue diversification* akan mengurangi ketidakstabilan penerimaan suatu negara dengan basis ekonomi yang stabil, namun apabila basis ekonomi suatu negara tidak stabil maka *revenue diversification* tidak akan berefek apa-apa.

Perpajakan merupakan kontribusi wajib kepada negara yang bersifat memaksa dan tidak ada timbal balik secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sifat pajak yang memaksa dan tidak ada timbal balik langsung ini membuat tingkat kepatuhan masyarakat terhadap perpajakan masih rendah, belum lagi permasalahan *-free riding*.

Seluruh rakyat Indonesia dapat menikmati pembangunan yang dibiayai dari pajak. Sehingga masyarakat yang tidak membayar pajak juga dapat menikmatinya. Untuk mengatasi hal ini pernah muncul gagasan untuk membedakan rakyat yang patuh pajak dan yang tidak yang akan berefek pada pemanfaatan fasilitas publik. Cara seperti ini pernah dicoba pada tahun 2009 dimana setiap warga negara RI yang ber-NPWP akan bepergian keluar negeri dibebaskan visanya. Namun beberapa waktu berikutnya semua warga bebas visa saat bepergian ke luar negeri termasuk yang tidak ber-NPWP.

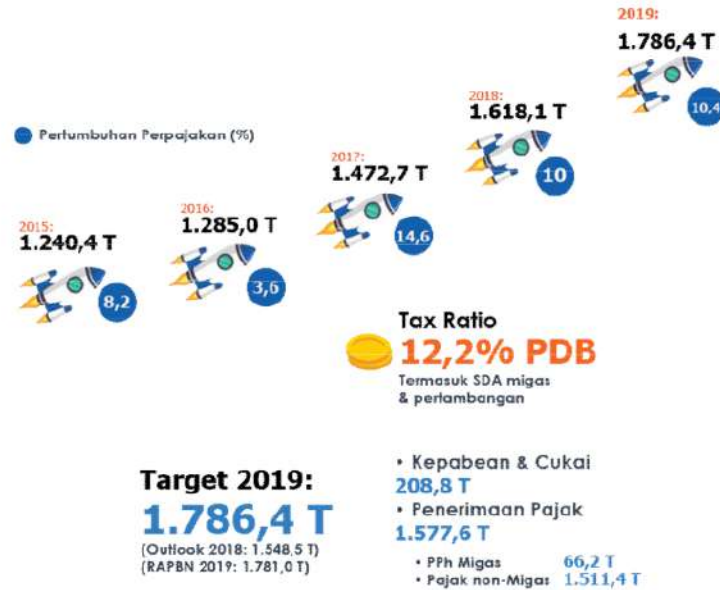
Pendapatan negara dari sektor pajak memang terus bertambah, namun penerimaan pajak tidak pernah mencapai targetnya. Dari internal pegawai pajak berpendapat bahwa target yang ditetapkan terlalu tinggi. Penetapan target diperkirakan langsung ditetapkan oleh kantor pusat, tidak dilakukan

berdasarkan hasil usulan kantor pajak melalui proses *bottom-up*. Sementara Bambang Brodjonegoro, mantan Menteri Keuangan, berpendapat bahwa pemerintah tidak mampu mencapai target pajak yang ditetapkan dikarenakan tiga hal:

- a. Kepatuhan wajib pajak masih sangat rendah yaitu hanya sekitar 50%. Bentuk ketidakpatuhan tersebut beberapa diantaranya berupa: mencantumkan angka pendapatan yang dilaporkan di SPT lebih kecil dari pendapatan yang sebenarnya, tidak menyetorkan pajak yang dipotong, atau tidak menjalankan kewajiban perpajakan sama sekali.
- b. Terdapat kebocoran penerimaan pajak terutama dari restitusi atau pengembalian pajak, khususnya dari Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Wajib pajak masih bisa membuat faktur pajak sendiri atau bahkan membuat faktur pajak fiktif yang kemudian diakui sebagai pajak masukan sehingga menimbulkan restitusi yang tidak seharusnya. Untuk mengatasi masalah ini, Direktorat Jenderal Pajak (DJP) dengan menerbitkan *e-tax invoice* (e-faktur) sehingga seluruh *invoice* perusahaan akan diregistrasi oleh DJP. Dengan demikian dapat menghindari adanya faktur fiktif.
- c. Basis wajib pajak yang kecil, dimana penduduk Indonesia yang mempunyai Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) hanya sekitar 28 juta orang atau kurang dari 15% meski jumlah penduduk mencapai angka sekitar 250 juta orang. Wajib pajak yang menyampaikan SPT secara rutin hanya sekitar 10an juta WP dan yang membayar penuh sesuai ketentuan perpajakan hanya sekitar 900 ribu orang.

Presiden Joko Widodo pada tahun 2016 menerbitkan Undang-undang nomor 11 tahun 2006 tentang pengampunan pajak (*Tax Amnesty*) dimana negara melepaskan hak untuk menagih pajak yang seharusnya terutang. Namun diharapkan dengan sukarela WP mengakui harta yang berada dalam negeri maupun luar negeri yang selama ini tidak dilaporkan ke dalam SPT dan menebusnya dengan nilai tertentu. Karena WP akan dikenakan denda yang cukup tinggi jika pada saat dilakukan pemeriksaan masih ditemukan harta yang selama ini tidak dilaporkan.

Berikut disajikan gambaran penerimaan negara dari sektor pajak dari tahun 2015 – 2018 serta target penerimaan pajak tahun 2019:



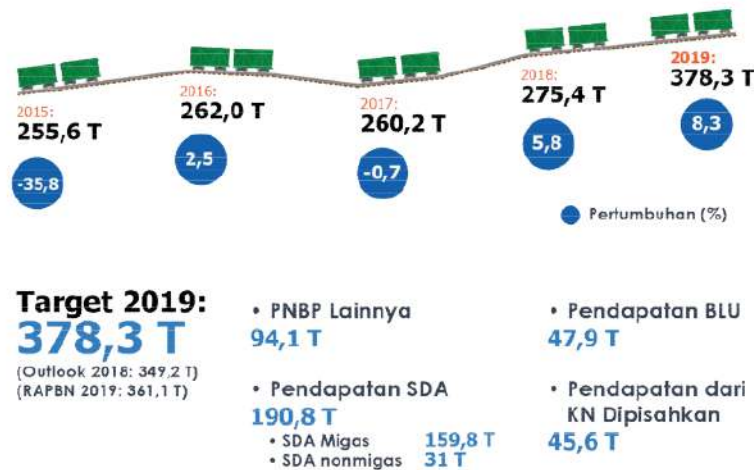
Gambar 4.1. Penerimaan Pajak

Sumber: Website Kemenkeu <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

2. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)

PNBP merupakan penerimaan negara diluar sektor perpajakan. Sebelumnya PNBP terdiri dari penerimaan sumber daya alam, bagian pemerintah atas laba badan usaha, dan PNBP lainnya, namun sejak tahun 2004 pendapatan Badan Layanan Umum juga dimasukkan sebagai PNBP, melalui undang-undang No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. PNBP SDA sektor migas merupakan PNBP yang terbesar saat. Penerimaan dari sektor migas ini adalah bagian yang diperoleh Pemerintah atas kegiatan usaha hulu yang dilaksanakan berdasarkan Kontrak Production Sharing (KPS) setelah dikurangi faktor pengurang (pajak-pajak dan pungutan lainnya). Namun penerimaan dari sektor migas ini sangat dipengaruhi oleh harga minyak mentah (*Indonesian Crude Price/ICP*), lifting minyak, lifting gas, dan nilai tukar.

Pendapatan Badan Layanan Umum (BLU) adalah PNBPN yang terbaru menjadi sumber penerimaan negara. BLU dibentuk pemerintah dengan tujuan utama meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Namun dalam memberikan pelayanan BLU juga diperbolehkan memungut uang dari masyarakat. Berikut disajikan gambaran PNBPN dari tahun 2015-2018 dan prediksi PNBPN tahun 2019:



Gambar 4.2. Penerimaan Negara Bukan Pajak

Sumber: Website Kemenkeu <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

3. Penerimaan Hibah

Penerimaan hibah merupakan pendapatan pemerintah yang bersifat tidak wajib, tidak mengikat, dan tidak terus menerus dari pemerintahan negara sahabat, organisasi internasional, perusahaan negara/daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, dalam bentuk uang, barang, atau jasa. Pada umumnya hibah diberikan untuk membantu program pemerintah, menanggulangi bencana alam, dan bantuan kemanusiaan. Penerimaan hibah yang luar biasa pernah didapatkan Indonesia dari dunia internasional pada saat terjadi gelombang tsunami Aceh pada tahun 2004. Sejumlah 977 juta dolar

yang dicairkan dalam waktu enam bulan untuk membantu korban tsunami diserukan oleh Sekretaris Jenderal PBB pada saat itu.

Meskipun penerimaan hibah sangat menggiurkan karena pemerintah memperoleh tambahan kemampuan ekonomi tanpa harus mengembalikan, namun hibah juga dapat menimbulkan dampak negatif:

- a. Adanya kemungkinan pemikiran bahwa hibah adalah sumber pembiayaan yang gratis sehingga diarahkan untuk membangun proyek sembarangan, tanpa kajian tentang urgensi dan manfaatnya, sehingga mengabaikan proyek lain yang lebih penting dan lebih mendesak.
- b. Terkait donor luar negeri, pemberian hibah berupa studi kelayakan suatu proyek yang hasilnya berupa rekomendasi untuk mengadakan proyek tersebut, rekomendasi pada umumnya termasuk mencakup penggunaan barang-barang, tenaga ahli, dan kontraktor proyek yang berasal dari negara pendonor. Untuk pelaksanaan proyek tentu saja pemerintah harus menggunakan pembiayaan dari internal meskipun studi kelayakannya gratis. Dalam hal ini ada kemungkinan proyek yang dimaksud bukan kepentingan urgen dari pemerintah, namun arahan proyek dari negara pendonor tersebut.
- c. Terkait dana pendamping proyek-proyek pembangunan yang didanai dengan pinjaman/hibah luar negeri, namun besarnya alokasi dana rupiah tidak berkorelasi positif dengan proyek hibah yang diterima oleh Kementerian/Lembaga. Hal ini tentu saja akan mengurangi kesempatan kementerian terkait untuk menyelenggarakan proyek lain yang kemungkinan lebih penting dan lebih mendesak daripada proyek hibah tersebut.

Sumber penerimaan dari luar negeri memang diusahakan dalam bentuk hibah. Namun pemerintah dalam pengelolaannya harus dilakukan dengan memegang prinsip akuntabilitas dan transparansi anggaran publik. Selain itu perlu diperhatikan apakah hibah tersebut benar-benar memberikan manfaat bagi masyarakat. Berikut disajikan gambaran proporsi penerimaan hibah untuk APBN Indonesia tahun 2019.



Gambar 4.3. Struktur Penerimaan APBN 2019

Sumber: Website Kemenkeu <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pendapatan Negara

Faktor-faktor ekonomi makro merupakan faktor yang mempengaruhi setiap jenis pendapatan negara, sehingga faktor ekonomi makro selalu digunakan dalam menganalisis dan memperkirakan jumlah pendapatan Negara. Adapun faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pendapatan negara dalam APBN dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 4.3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pendapatan Negara

No	Jenis Pendapatan Negara	Faktor yang mempengaruhi
1	PPh Migas	- Indonesian Crude Price (ICP) - Lifting - Kurs
2	PPh Non Migas	- Inflasi - Pertumbuhan ekonomi
3	PPN dan PPnBM	- Inflasi - Pertumbuhan ekonomi
4	Pajak Bumi dan Bangunan	- Pertumbuhan ekonomi
5	Cukai	- Inflasi - Pertumbuhan ekonomi - Rokok - Produksi minuman yang mengandung etil alkohol (MMEA)
6	Pajak Lainnya	- Inflasi - Pertumbuhan ekonomi

No	Jenis Pendapatan Negara	Faktor yang mempengaruhi
7	Bea Masuk	- Kurs - Volume impor
8	Bea Keluar	- Kurs - Volume Ekspor
9	PNBP SDA Migas	- ICP - Kurs - Lifting - Harga gas - Volume produksi gas
10	PNBP SDA Non Migas	- Pertumbuhan ekonomi dunia - Kebijakan pemerintah terkait pengelolaan SDA Non Migas
11	Bagian Pemerintah atas Laba BUMN	- Langsung: laba BUMN, & kebijakan Pemerintah dalam menetapkan <i>Pay Out Ratio</i> (POR) masing-masing BUMN. - Tidak langsung: inflasi, pertumbuhan ekonomi dalam negeri dan dunia
12	PNBP K/L	- Jumlah jenis layanan yang dipungut PNBP - Volume layanan - Tarif layanan - Kualitas pemberian layanan
13	Pendapatan BLU	- Volume layanan - Tarif layanan - Kualitas pemberian layanan

Catatan : Pendapatan Negara juga dipengaruhi oleh faktor administratif seperti tarif, nilai objek pajak, pelayanan, pengawasan, PTKP, upaya penegakan hukum dan lain-lain.

Chander KANT (1989) mengatakan bahwa ekspor oleh perusahaan multinasional dapat meningkatkan pendapatan negara pengekspor, dan impor dapat meningkatkan pendapatan negara pengimpor ketika tingkat tarif impor lebih tinggi dari tarif pajak. Keuntungan dan pendapatan kedua negara bisa sama-sama bertambah. Edward Leamer (1999) menyimpulkan bahwa negara yang

mempunyai sumber daya melimpah, usaha masyarakatnya cenderung padat modal sehingga terjadi ketimpangan pendapatan masyarakat. Hal tersebut disebabkan karena dalam pengelolaan sumber daya alam tersebut cenderung membutuhkan sumber daya manusia yang rendah untuk mengelolanya sehingga kemampuan sumber daya manusianya kurang berkembang. Contohnya pengusaha perkebunan kopi dalam mengembangkan usahanya cenderung dengan menanamkan modal lebih banyak untuk memperluas kebunnya. Sedangkan Negara dengan sumber daya yang terbatas usaha masyarakatnya cenderung padat karya, dimana pengusaha cenderung meningkatkan jumlah pekerja dalam mengembangkan usahanya, sehingga dapat meningkatkan hasil produksi, dan secara perlahan kualitas sumber daya manusia juga akan meningkat. Negara dengan mayoritas masyarakatnya melakukan aktivitas usaha dengan padat karya akan mengurangi ketimpangan pendapatan masyarakat. Hal demikian memberikan dampak positif dengan mempercepat peningkatan pendapatan dan perkembangan perekonomian Negara.

BELANJA PEMERINTAH PUSAT

Belanja pemerintah pusat merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal dalam perekonomian negara yang sangat strategis. Porsi belanja pemerintah pusat berpengaruh terhadap naik turunnya perekonomian melalui pendanaan dalam pengeluaran yang sesuai dengan prioritas pembangunan. Sehingga kebijakan fiskal belanja pemerintah pusat akan mempengaruhi perekonomian negara. Adolf Wagner (1883) menyatakan "*government spending grows faster than the revenue inflow from economic activities. Government expenditure can therefore be seen as an endogenous variable rather than a cause of growth in national income.*" Di sisi lain John Maynard Keynes (1936) menyatakan "*government spending decisions needs to match domestic demands and in the long run promotes economic growth.*" (Fatai 2015).

Belanja pemerintah pusat adalah sebagai pengeluaran dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan serta memberikan gambaran mengenai prioritas pembangunan dan sasaran yang ingin dicapai dalam RPJMN dan RKP pada masa tahun anggaran tertentu, yang dicantumkan dalam APBN. RPJMN merupakan

penjabaran pemerintah dari visi, misi, dan program presiden terpilih selama masa jabatannya selama lima tahun. Kebijakan belanja pemerintah dapat langsung mengintervensi anggaran untuk mencapai sasaran program pembangunan nasional yang dicanangkan pemerintah, sehingga pengelolaan belanja pemerintah harus bijak, transparan, dan akuntabel. Pengelolaan belanja yang ekonomis, efisien, dan efektif akan sangat mendukung pembangunan nasional.

RPJMN memuat arah kebijakan pemerintah, sasaran-sasaran pokok yang harus dicapai, dan program-program pembangunan. RKP sebagai produk turunan dari RPJMN merupakan dokumen perencanaan nasional untuk jangka waktu satu tahun. RKP memuat kebijakan publik yang menjadi acuan bagi pemerintah, serta merupakan pedoman dalam penyusunan APBN. Pemerintah memerlukan strategi penganggaran yang berkelanjutan untuk melaksanakan program-program yang tertuang dalam RKP. Pemerintah juga harus mampu merefleksikan fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi dari penganggaran yang disusun. Penganggaran yang baik, dari sisi pendapatan maupun belanja negara, akan mendorong terselenggaranya pemerintahan yang baik.

Perkembangan Struktur Belanja Pemerintah Pusat

1. Era sebelum undang-undang keuangan negara (ICW)

Kebijakan belanja pemerintah pusat pada masa orde baru menggunakan kebijakan anggaran berimbang, dimana pengeluaran dibiayai dengan penerimaan yang ada. Pengeluaran terdiri dari belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja rutin dibiayai dari penerimaan dalam negeri, sementara belanja pembangunan dibiayai dari penerimaan luar negeri, seperti pinjaman, bantuan, maupun hibah. Kebijakan ini menciptakan kondisi *internal balance* dalam APBN, karena besarnya pengeluaran akan memperhatikan jumlah penerimaan yang ada. Kebijakan tersebut diterapkan karena pada tahun 1966 Indonesia dilanda inflasi hingga mencapai 650%. Kebijakan anggaran berimbang diambil untuk mengurangi kondisi keuangan negara yang defisit tinggi diikuti dengan penerbitan uang dalam jumlah besar. Kebijakan ini bertahan hingga tahun 2000, dengan dimulainya era reformasi.

Pada era reformasi terjadi perubahan kondisi perekonomian yang diiringi dengan perubahan kebijakan surplus/defisit anggaran. Perubahan

kebijakan anggaran diikuti dengan dirubahnya jenis-jenis pengeluaran. Pengeluaran digolongkan menjadi belanja pemerintah pusat (semula adalah belanja rutin dan belanja pembangunan) dan belanja untuk daerah (meliputi dana perimbangan, dana Otsus dan penyeimbang/penyesuaian). Postur dan format pun berubah dari *T-Account* menjadi *I-Account*. Pada format *T-Account* akun penerimaan dicantumkan di sisi kiri dan belanja di sisi kanan. Sedangkan pada format *I-Account* pendapatan dan belanja pada satu kolom sehingga memudahkan untuk melihat besaran surplus/defisit anggaran. Munculnya defisit dalam postur anggaran akan ditutup dengan menggunakan mekanisme pembiayaan.

Kebijakan sistem biaya merupakan salah satu strategi yang digunakan dalam menetapkan perencanaan yang memadai. Dalam hal ini disusun standarisasi komponen kegiatan hingga ke harga satuannya, yang selanjutnya digunakan untuk menyusun pembiayaan kegiatan yang akan diusulkan dalam dokumen penganggaran. Standar harga disusun dengan menggunakan data yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS), kementerian/lembaga, serta pemerintah daerah.

2. Era setelah undang-undang keuangan negara

Terbitnya paket peraturan perundang-undangan pengelolaan keuangan negara menjadi tonggak awal reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara. Paket peraturan perundang-undangan yang dimaksud meliputi:

- UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tangung Jawab Keuangan Negara

UU No. 17 Tahun 2003 bertujuan mewujudkan kesinambungan dalam sistem pengelolaan fiskal serta mengakomodir perubahan sistem kelembagaan dengan merinci belanja negara berdasarkan organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Struktur *Unified Budget* digunakan untuk menggabungkan belanja rutin dan belanja pembangunan sehingga penganggaran pemerintah menjadi lebih komprehensif. Perubahan format dan struktur anggaran mempunyai tujuan:

- a. Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan belanja negara, dengan mengurangi terjadinya duplikasi rencana kerja dan penganggaran belanja negara, serta meningkatkan korelasi indikator *output* dengan *outcome* melalui penganggaran organisasi,
- b. Melakukan penyesuaian menurut klasifikasi yang digunakan secara internasional.

105

Gambaran sederhana perubahan pokok format anggaran belanja dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4.4. Perubahan Format Anggaran Belanja

Format Lama (Tahun Anggaran 2000 – 2005)	Format Baru (Tahun Anggaran 2005)
1. Klasifikasi jenis belanja: <ul style="list-style-type: none"> - Dual budgeting - Belanja pusat terdiri dari 6 jenis belanja (termasuk belanja pembangunan) 	1. Klasifikasi jenis barang: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Unified budgeting</i> - Belanja pusat terdiri dari 8 jenis belanja
2. Klasifikasi organisasi: <ul style="list-style-type: none"> - Tidak tercantum dalam Nota Keuangan dan UU APBN tetapi hanya tercantum dalam buku satuan 3 yang ditetapkan dengan Keppres 	2. Klasifikasi organisasi: <ul style="list-style-type: none"> - Daftar organisasi pengguna anggaran belanja tercantum dalam UU APBN
3. Klasifikasi sektor: <ul style="list-style-type: none"> - Terdiri atas 20 sektor dan 50 subsektor - Program merupakan rancangan dari sektor pada pengeluaran rutin dan pembangunan - Nama-nama program antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan agak berbeda 	3. Klasifikasi fungsi: <ul style="list-style-type: none"> - Terdiri atas 11 fungsi dan 79 subfungsi - Program pada masing-masing K/L dikompilasi sesuai dengan fungsinya - Nama-nama program telah disesuaikan dengan <i>unified budget</i>
4. Dasar alokasi <ul style="list-style-type: none"> - Alokasi anggaran berdasarkan sektor, subsektor, dan program 	4. Dasar alokasi <ul style="list-style-type: none"> - Alokasi anggaran berdasarkan program K/L

Fungsi Belanja Pemerintah Pusat

Anggaran belanja pemerintah berperan penting dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, sehingga kualitas kebijakan dan alokasi anggaran mempunyai posisi strategis dalam mencapai tujuan pembangunan nasional yang

tertuang dalam RPJP, RPJMN, dan RKP. Kualitas kebijakan dan alokasi yang baik akan mendorong persepsi positif dari para pengambil keputusan. Fatai (2015) menyebutkan: "*the overall objective of government in an economy centres around three critical functions: allocative, distributive and stabilization of economic activities*" dimana:

- Fungsi Alokasi, dilakukan melalui pendanaan untuk berbagai program dan kegiatan investasi produktif, baik belanja untuk penyediaan berbagai infrastruktur maupun untuk pembiayaan berbagai belanja barang dan jasa pemerintah.
- Fungsi Distribusi, dilakukan melalui dukungan untuk pemberdayaan berbagai kelompok masyarakat yang mempunyai penghasilan rendah, kemampuan ekonomi terbatas, atau kurang beruntung.
- Fungsi Stabilisasi, mengandung pengertian bahwa anggaran pemerintah merupakan alat bagi pemerintah untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental ekonomi.

Beberapa upaya Pemerintah Pusat untuk meningkatkan kualitas belanja, diantaranya:

- Mempertajam alokasi belanja untuk mendukung pembangunan infrastruktur, penciptaan kesempatan kerja, dan pengentasan kemiskinan.
- Melakukan penghematan terhadap kegiatan-kegiatan yang kurang produktif seperti biaya perjalanan dinas, rapat kerja, workshop, seminar, dan kegiatan sejenis.
- Menyempurnakan kebijakan subsidi, dengan mengubah sistem subsidi secara bertahap dari subsidi harga menjadi subsidi yang lebih tepat sasaran.
- Memperluas pelaksanaan reformasi birokrasi, melalui penataan organisasi, penyempurnaan proses bisnis, dan peningkatan kualitas sumber daya manusia.
- Menerapkan sistem *reward* dan *punishment* dalam pengalokasian anggaran.

Kualifikasi Belanja Pemerintah Pusat

Agbonkhese dan Asekome (2014) menyatakan bahwa belanja pemerintah pada umumnya dibagi menjadi 2 kategori yaitu belanja berulang (*recurrent*) dan belanja modal (*capital*). Lacey (1989) menyatakan bahwa belanja berulang

berhubungan dengan pembelian pemerintah atas barang dan jasa yang digunakan sehari-hari (meliputi tenaga kerja, barang habis pakai, upah dan gaji, dll), sementara belanja modal mencakup investasi yang dapat meningkatkan aset pemerintah di bidang infrastruktur (jalan, sekolah, rumah sakit, dll) dan pengeluaran lain yang berkontribusi terhadap pembangunan. Blondal (2001) menyatakan berdasarkan praktik di Swedia bahwa belanja pemerintah disajikan kepada parlemen ke dalam 27 jenis belanja. Deng dan Peng (2011) menurut praktik yang terjadi di Cina bahwa belanja pemerintah yang disajikan dalam anggaran dirinci ke dalam level yang lebih rendah dari departemen, misalnya untuk setiap kantor pada departemen meliputi jumlah kantor, gaji, pengeluaran kantor, peralatan, dll.

Belanja pemerintah pusat dalam APBN saat ini diklasifikasikan berdasarkan organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Hal demikian merupakan salah satu perubahan struktur APBN pasca reformasi yakni dengan mengimplementasikan *unified budget*. Klasifikasi belanja disesuaikan dengan Pasal 11 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 yang menyebutkan bahwa rincian belanja negara disajikan berdasarkan organisasi, fungsi, dan jenis belanja.

- a. Perincian belanja menurut organisasi menyesuaikan susunan kementerian negara/lembaga, perubahan nomenklatur atau pemisahan unit organisasi dari organisasi induknya, dan perkembangan jumlah bagian anggaran.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara pada pemerintahan Presiden Joko Widodo saat ini terdapat 34 Kementerian, 37 lembaga pemerintah, 6 lembaga negara, dan 6 lembaga nonstruktural. Organisasi K/L ditetapkan pembentukannya melalui Keputusan Presiden dan sudah memiliki kode bagian anggaran masing-masing. Selain dialokasikan kepada K/L, belanja pemerintah pusat juga dialokasikan kepada Bendahara Umum Negara (BUN) yang dijabat oleh Menteri Keuangan yakni meliputi subsidi, alokasi pembayaran bunga utang, belanja hibah, dan belanja lain-lain.

- b. Perincian belanja menurut fungsi (dan subfungsi) merupakan klasifikasi dari program-program K/L dan digunakan sebagai alat untuk menganalisa fungsi-

fungsi yang telah, sedang, dan akan dilaksanakan pemerintah sesuai dengan *international best practice*.

Pengklasifikasi belanja menurut fungsi yang diterapkan pada sistem APBN Indonesia, berpedoman pada *classification of the functions of government* (COFOG) yang disusun oleh *United Nations Development Programme* (UNDP) dan diadopsi *Government Finance Statistics* (GFS) manual 2001 – *International Monetary Fund* (IMF). Klasifikasi belanja menurut COFOG meliputi klasifikasi *general public service, defense, public order and safety, economic affairs, environmental protection, housing and community amenities, health, recreation, culture and religion, education, and social protection*. Selain itu terdapat modifikasi dengan pemisahan fungsi agama dari fungsi rekreasi, budaya, dan agama. Berikut disajikan klasifikasi belanja menurut fungsi pada APBN Indonesia:

Tabel 4.5. Klasifikasi Belanja menurut Fungsi APBN

No.	Fungsi	Sub-fungsi
1	Pelayanan Umum	01.01 Lembaga Eksekutif Dan Legislatif, Masalah Keuangan Dan Fiskal, Serta Urusan Luar Negeri 01.03 Pelayanan Umum 01.04 Penelitian Dasar dan Pengembangan Iptek 01.05 Pinjaman Pemerintah 01.06 Pembangunan Daerah 01.07 Litbang Pelayananan Umum 01.08 Pelayanan Umum Lainnya
2	Pertahanan	02.01 Pertahanan Negara 02.02 Dukungan Pertahanan 02.04 Litbang Pertahanan
3	Ketertiban dan Keamanan	03.01 Kepolisian 03.03 Pembinaan Hukum 03.04 Peradilan 03.06 Litbang Ketertiban Dan Keamanan 03.90 Ketertiban Dan Keamanan Lainnya

No.	Fungsi	Sub-fungsi
4	Ekonomi	04.01 Perdagangan, Pengembangan Usaha, Koperasi dan UKM 04.02 Tenaga Kerja 04.03 Pertanian, Kehutanan, Perikanan dan Kelautan 04.04 Pengairan 04.05 Bahan Bakar dan Energi 04.06 Pertambangan 04.07 Industri dan Konstruksi 04.08 Transportasi 04.09 Telekomunikasi 04.10 Litbang Ekonomi 04.90 Ekonomi Lainnya
5	Lingkungan Hidup	05.01 Manajemen Limbah 05.03 Penanggulangan Polusi 05.04 Konservasi Sumberdaya Alam 05.05 Tata Ruang dan Pertanahan 05.90 Lingkungan Hidup Lainnya
6	Perumahan dan Fasilitas Umum	06.01 Pembangunan Perumahan 06.02 Pemberdayaan Komunitas Permukiman 06.03 Penyediaan Air Minum 06.90 Perumahan dan Fasilitas Umum Lainnya
7	Kesehatan	07.01 Obat Dan Perbekalan Kesehatan 07.02 Pelayanan Kesehatan Perorangan 07.03 Pelayanan Kesehatan Masyarakat 07.04 Kependudukan dan Keluarga Berencana 07.05 Litbang Kesehatan 07.90 Kesehatan Lainnya
8	Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	08.01 Pengembangan Pariwisata dan Budaya 08.03 Pembinaan Penerbit dan Penyiaran 08.04 Litbang Pariwisata dan Budaya 08.05 Pembinaan Olahraga Prestasi 08.90 Pariwisata dan Budaya Lainnya
9	Agama	09.01 Peningkatan Kehidupan Beragama 09.02 Kerukunan Hidup Beragama

No.	Fungsi	Sub-fungsi
		09.03 Litbang Agama 09.90 Pelayanan Keagamaan Lainnya
10	Pendidikan dan Budaya	10.01 Pendidikan Anak Usia Dini 10.02 Pendidikan Dasar 10.03 Pendidikan Menengah 10.04 Pendidikan Non-Formal dan Informal 10.05 Pendidikan Kedinasan 10.06 Pendidikan Tinggi 10.07 Pelayanan Bantuan Terhadap Pendidikan 10.08 Pendidikan Keagamaan 10.09 Litbang Pendidikan 10.10 Pembinaan Kepemudaan Dan Olahraga 10.90 Pendidikan Lainnya
11	Perlindungan Sosial	11.01 Perlindungan dan Pelayanan Sosial Orang Sakit 11.02 Perlindungan dan Pelayanan Sosial Lansia 11.04 Perlindungan dan Pelayanan Sosial Anak-Anak dan Keluarga 11.05 Pemberdayaan Perempuan 11.08 Bantuan Dan Jaminan Sosial 11.09 Litbang Perlindungan Sosial 11.90 Perlindungan Sosial Lainnya

Sumber: Permenkeu Nomor : 91 /PMK.05/2007

- c. Perincian belanja berdasarkan jenis belanja dilaksanakan berdasarkan klasifikasi ekonomi.

Sebelum tahun 2005 belanja pemerintah dikelompokkan ke dalam belanja rutin (meliputi belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga utang, belanja subsidi dan belanja lain-lain) dan belanja pembangunan (meliputi pembiayaan program dan pembiayaan proyek). Dalam praktiknya pengelompokan kedua jenis belanja tersebut, menimbulkan potensi penumpukan, duplikasi, dan penyclewengan anggaran.

Sejak tahun 2005 belanja pemerintah pusat dikelompokkan berdasarkan prinsip-prinsip akuntansi dan mengacu pada GFS manual 2001, yakni meliputi:

belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, belanja hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain.

Kebijakan Belanja Pemerintah Pusat

Ali et al (2013) memberikan rekomendasi bahwa pemerintah Pakistan harus mengurangi belanja yang tidak produktif serta meningkatkan mobilisasi sumber daya untuk menciptakan stabilitas makro ekonomi. Lebih lanjut disebutkan bahwa pemerintah harus berkonsentrasi pada belanja pembangunan karena merupakan penggerak pertumbuhan ekonomi. Komposisi yang lebih baik pada belanja pemerintah akan memberikan dampak maksimal bagi masyarakat.

RPJM Nasional yang disusun dengan berpedoman pada RPJP Nasional memberikan arah terhadap kebijakan belanja pemerintah pusat. Sejak tahun 2015 sampai sekarang, kebijakan belanja dalam APBN mengarah ke RPJM Nasional III dengan tujuan untuk lebih memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan penekanan pada pencapaian daya saing perekonomian yang kompetitif dengan berlandaskan keunggulan SDA dan SDM yang berkualitas, serta semakin meningkatnya kemampuan IPTEK. Belanja pemerintah pusat dalam RAPBN tahun 2019 direncanakan sebesar Rp1.607,3 triliun, atau meningkat 10,6 persen terhadap *outlook* APBN Tahun 2018, yang terdiri atas belanja K/L sebesar Rp840,3 triliun dan belanja non K/L sebesar Rp767,1 triliun. Peningkatan besaran belanja tersebut sejalan dengan komitmen Pemerintah dalam mengakselerasi pencapaian target pembangunan, penyelenggaraan pemerintahan, pemenuhan kewajiban, dan pelaksanaan berbagai agenda nasional. Berikut adalah arah kebijakan belanja pemerintah pusat untuk APBN tahun 2019.

Berbagai langkah yang akan ditempuh Pemerintah, antara lain mencakup: Peningkatan akses yang merata dan berkeadilan;

1. Meningkatkan kualitas sarana dan prasarana sekolah;
2. Meningkatkan kualitas dan ketersediaan guru;
3. Memperkuat pendidikan vokasi;
4. Memperkuat sinergi antara Pemerintah Pusat dan Pemda terutama dalam peningkatan akses dan kualitas pendidikan;
5. Mempersiapkan tenaga pendidik yang adaptif dan responsif terhadap perkembangan teknologi digital; dan

6. Mendorong perluasan program beasiswa afirmasi dan pengembangan beasiswa yang bersifat khusus.

Belanja Pemerintah Pusat Menurut Jenis (Klasifikasi Ekonomi)

APBN disusun setiap tahun oleh Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan guna mencapai tujuan bernegara. Kementerian Negara/Lembaga (K/L) memenuhi kebutuhan anggaran belanja melalui penyusunan dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L) atas bagian anggaran yang dikuasainya. Belanja negara dalam APBN dirinci menurut klasifikasi Organisasi, Fungsi, dan Jenis Belanja.

UU Nomor 17 Tahun 2003 menjelaskan bahwa rincian belanja negara termasuk anggaran belanja pemerintah pusat menurut jenis belanja terdiri dari: belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain. Alokasi anggaran belanja pemerintah pusat secara umum terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Hal demikian menunjukkan semakin meningkatnya kebutuhan pendanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah. Berikut disajikan uraian terhadap masing-masing jenis belanja:

1. Belanja Pegawai

Belanja pegawai yakni belanja yang dialokasikan untuk membiayai kompensasi dalam bentuk uang atau barang kepada pegawai pemerintah pusat, pensiunan, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pejabat negara, sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, baik yang bertugas di dalam negeri maupun di luar negeri, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.

Belanja pegawai terbagi atas 3 pos belanja berikut:

- Kelompok akun 511 : Gaji dan Tunjangan
- Kelompok akun 512 : Honorarium, Vakasi, lembur, dll
- Kelompok akun 513 : Kontribusi Sosial

2. Belanja Barang

Belanja Barang yakni pengeluaran untuk pembelian barang dan/atau jasa habis pakai guna memproduksi barang dan/atau jasa baik yang dipasarkan

maupun yang tidak dipasarkan, untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat, di luar kriteria belanja bantuan sosial dan belanja perjalanan.

- Belanja Barang Operasional yaitu pembelian barang dan/atau jasa habis pakai yang dipergunakan untuk pemenuhan kebutuhan dasar satuan kerja dan umumnya digunakan untuk pelayanan internal Satker.
- Belanja Barang Non operasional yaitu pembelian barang dan/atau jasa habis pakai yang dikaitkan dengan strategi pencapaian target kinerja satuan kerja dan umumnya digunakan untuk pelayanan eksternal.
- Belanja Barang Badan Layanan Umum (BLU) yaitu pengeluaran anggaran belanja operasional BLU, termasuk di dalamnya untuk pembayaran gaji dan tunjangan pegawai BLU.
- Belanja Barang untuk masyarakat dari entitas lain yakni pengeluaran anggaran belanja negara dalam rangka pengadaan barang untuk diserahkan kepada masyarakat atau entitas lain dimana tujuan kegiatannya tidak termasuk dalam kriteria kegiatan bantuan sosial .
- Belanja Barang non K/L, meliputi:
 - Pembayaran *Trust Fund* dan kontribusi pada organisasi internasional yaitu kewajiban pemerintah sebagai anggota organisasi internasional dan lembaga keuangan internasional.
 - *Viability Gap Fund* (VGF) atau dukungan kelayakan yaitu dukungan fiskal dalam bentuk tunai dari pemerintah pusat yang merupakan kontribusi atas sebagian biaya pembangunan proyek yang dilaksanakan melalui skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU).

3. Belanja Modal

Belanja Modal yakni pengeluaran pembayaran untuk memperoleh dan/atau menambah nilai aset tetap/aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Termasuk dalam belanja modal yaitu:

- Belanja modal tanah
- Belanja modal peralatan dan mesin
- Belanja modal gedung dan bangunan
- Belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan

- Belanja modal lainnya
- Belanja modal Badan Layanan Umum (BLU)

Penentuan jenis belanja, termasuk belanja modal atau belanja barang, dilakukan berdasarkan jenis transaksinya, dan dalam hal ini menggunakan kriteria kapitalisasi. Kriteria kapitalisasi merupakan suatu tahap validasi dalam pengadaan/pemeliharaan barang/aset untuk penetapan belanja modal atau bukan. Dan hal ini merupakan syarat wajib dalam penetapan kapitalisasi atas pengadaan barang/aset. Kriteria yang dimaksud adalah:

- Pengeluaran tersebut mengakibatkan bertambahnya aset dan/atau bertambahnya masa manfaat/umur ekonomis aset.
- Pengeluaran tersebut mengakibatkan bertambahnya kapasitas, meningkatnya standar kinerja, atau volume aset.
- Memenuhi nilai minimum kapitalisasi.
- Pengadaan barang tersebut tidak untuk diserahkan/dipasarkan kepada masyarakat atau entitas lain di luar pemerintah.

4. Pembayaran Bunga Utang

Pembayaran bunga utang yakni belanja pemerintah yang digunakan untuk membayar kewajiban atas penggunaan pokok utang (*principal outstanding*), baik yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri, rupiah maupun valas. Selain bunga SBN atau pinjaman, termasuk komponen beban bunga utang yang harus ditanggung pemerintah adalah *fees* yang timbul atas penerbitan SBN dan pinjaman, antara lain: *Commitment fee*, *Front endfee*, *Insurance premium*, *Listing fee*, dan *Out of pocket fee*. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi pembayaran bunga utang adalah:

- Jumlah outstanding utang (*Outstanding SBN* dan *Outstanding* pinjaman)
- Tingkat bunga SPN 3 bulan
- Tingkat bunga.
- *Yield*
- Nilai tukar (kurs) pada SBN
- Perubahan komposisi penerbitan SBN
- *Country Risk*

Berikut ini pihak *stakeholders* pembayaran bunga utang:

- Pembayaran bunga utang dalam negeri: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang dan Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan.
- Pembayaran bunga utang luar negeri: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang dan Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, serta Bank Indonesia.

5. Subsidi

Subsidi yakni anggaran yang dialokasikan kepada perusahaan/lembaga pemroduksi, penjual, pengeksport, atau pengimpor barang dan jasa, yang memenuhi hajat hidup orang banyak agar harga jualnya dapat terjangkau oleh masyarakat (UU APBN). Jenis subsidi yang diberikan yaitu:

a. Subsidi energi :

1) Subsidi BBM, yang dipengaruhi oleh beberapa parameter berikut:

- *Indonesian Crude Price (ICP)*,
- Kurs/nilai mata uang asing,
- Biaya distribusi dan margin,
- Volume BBM bersubsidi,
- Harga jual BBM bersubsidi,
- Jenis BBM yang disubsidi.

2) Subsidi Listrik, untuk golongan/pelanggan listrik tertentu antara lain :

- ✓ Kelompok pelanggan sosial (S1 dan S2),
- ✓ Rumah tangga (RT),
- ✓ Bisnis (BI),
- ✓ Industri (I1).

Subsidi listrik dipengaruhi oleh beberapa faktor berikut:

- Nilai tukar rupiah terhadap dollar AS,
- *Indonesian Crude Price (ICP)*,
- Kebijakan tarif tenaga listrik (TTL),
- Parameter lain seperti (margin usaha, susut jaringan, *growth sales*, *energy sales*, serta golongan tarif yang disubsidi).

b. Subsidi nonenergi :

1) Subsidi Pangan, dengan besaran alokasi subsidi pangan dipengaruhi oleh:

- Durasi,

- harga pokok pembelian beras Bulog (HPB),
 - jumlah keluarga miskin sasaran subsidi,
 - alokasi kuantum beras per kepala keluarga,
 - Harga jual beras Raskin.
- 2) Subsidi Pupuk, yang dipengaruhi oleh:
- Subsidi per unit (selisih antara harga eceran tertinggi (HET) dengan harga pokok produksi (HPP),
 - volume pupuk yang memperoleh subsidi.
- 3) Subsidi Benih, untuk pengadaan benih unggul padi, kedelai, jagung, dan ikan, dengan yang digunakan adalah:
- Harga eceran tertinggi (HET) benih bersubsidi
 - Harga pokok produksi (HPP) benih bersubsidi
 - Volume benih bersubsidi
- 4) Subsidi Bunga kredit program, yakni subsidi untuk meringankan beban bunga yang disalurkan pemerintah dalam rangka membantu masyarakat di sektor perkreditan perbankan, terkait beberapa program berikut:
- ✓ Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E);
 - ✓ Kredit Pemilikan Rumah Sederhana (KPRS);
 - ✓ Kredit Pemilikan Rumah Sangat Sederhana (KPRSS)
- Faktor yang mempengaruhi subsidi bunga kredit program yaitu:
- Jenis subsidi bunga kredit program
 - Besarnya bunga yang disubsidi oleh pemerintah
 - Tingkat bunga pasar yang berlaku
- 5) Subsidi/bantuan *Public Service Obligation* (PSO) meliputi :
- ✓ PSO PT Kereta Api
 - ✓ PSO PT Pelni
 - ✓ PSO PT Posindo
 - ✓ PSO LKBN Antara
- 6) Subsidi Pajak Ditanggung Pemerintah (DTP) yang ditujukan untuk mendorong daya beli masyarakat, menekan laju inflasi, dan menurunkan harga, dan mendorong laju perdagangan ekspor/impor. (Contoh : subsidi PPh Pasal 21, subsidi PPN, dan pemberian fasilitas bea masuk).

6. Belanja Hibah

Belanja Hibah yakni belanja pemerintah pusat dalam bentuk uang/barang/jasa kepada pemerintah negara lain, organisasi internasional, BUMN/BUMD, dan pemerintah daerah yang bersifat sukarela, tidak wajib, tidak mengikat, tidak terus menerus, tidak perlu dibayar kembali, dan dilakukan dengan naskah perjanjian antara pemberi hibah dan penerima hibah, disertai dengan pengalihan hak.

Hibah Daerah adalah pemberian dengan pengalihan hak atas sesuatu dari Pemerintah atau pihak lain kepada Pemerintah Daerah yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya dan dilakukan melalui perjanjian. Hibah Daerah meliputi Hibah kepada Pemerintah Daerah, atau sebaliknya Hibah dari Pemerintah Daerah. Hibah kepada Pemerintah Daerah dapat berasal dari:

- ✓ Pemerintah
- ✓ Badan, lembaga, atau organisasi dalam negeri
- ✓ kelompok masyarakat atau perorangan dalam negeri.

Hibah kepada pemerintah daerah yang berasal dari pemerintah pusat dan bersumber dari APBN meliputi penerimaan dalam negeri, pinjaman, dan hibah luar negeri. Hibah yang bersumber dari luar negeri kepada Pemerintah Daerah dilakukan melalui Pemerintah. Hibah Daerah dapat berbentuk uang, barang, dan/atau jasa. Pemberian hibah harus memperhatikan stabilitas perekonomian nasional dan keseimbangan fiskal antara Pemerintah dengan pemerintah daerah serta antar daerah. Hibah kepada Pemerintah Daerah adalah salah satu sumber penerimaan Daerah dalam rangka mendanai penyelenggaraan urusan terutama diprioritaskan untuk penyelenggaraan pelayanan publik yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

Kegiatan hibah yang didanai dari penerimaan dalam negeri dilaksanakan dengan memenuhi kriteria berikut:

- a. menjadi urusan Pemerintah Daerah atau untuk layanan dasar umum, peningkatan fungsi pemerintahan, dan pemberdayaan aparatur Pemerintah Daerah,
- b. kegiatan lain akibat kebijakan Pemerintah yang mengakibatkan penambahan beban APBD,

- c. merupakan kegiatan kewenangan Daerah yang terkait dengan penyelenggaraan kegiatan berskala nasional atau internasional,
- d. kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Termasuk dalam alokasi anggaran belanja hibah meliputi program-program berikut:

- ✓ *Mass Rapid Transit* (MRT)
- ✓ *Local Basic Education Capacity* (L-BEC)
- ✓ Hibah Air Minum
- ✓ Hibah Air Limbah Terpusat
- ✓ *Water and Sanitation Program* Sub-D
- ✓ *Infrastructure Enhancement Grant* (IEG)
- ✓ *Water resources and Irrigation System Management Project-2* (WISMP-2)
- ✓ Hibah Pemerintah Indonesia kepada Pemerintah Lainnya, seperti hibah untuk pembangunan Cardiac Centre di Rumah sakit Shifa, Gaza, Palestina untuk pembangunan rumah sakit.

Kegiatan hibah yang bersumber dari Pinjaman Luar Negeri digunakan untuk mencapai sasaran program dan prioritas pembangunan nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan urusan Pemerintah Daerah. Kegiatan hibah dengan dana dari hibah luar negeri dilaksanakan dengan memenuhi kriteria berikut:

- a. merupakan urusan Pemerintah Daerah,
- b. mendukung program pembangunan nasional,
- c. kegiatan yang secara spesifik ditentukan oleh calon Pemberi Hibah Luar Negeri.

7. Bantuan Sosial

Bantuan sosial yakni transfer uang/barang kepada masyarakat dalam rangka melindungi masyarakat dari kemungkinan terjadinya potensi terjadinya kerentanan sosial, meningkatkan kemampuan ekonomi dan/atau kesejahteraan masyarakat, melalui Kementerian Negara/Lembaga dan/atau pemerintah daerah. Ketentuan bantuan sosial adalah sebagai berikut:

- a. bisa langsung diberikan kepada anggota masyarakat dan/atau kelompok/lembaga masyarakat, termasuk lembaga non pemerintah bidang pendidikan dan keagamaan,
- b. bisa bersifat sementara atau berkelanjutan,
- c. untuk mendanai kegiatan perlindungan sosial, rehabilitasi sosial, pemberdayaan sosial, jaminan sosial, penanggulangan kemiskinan, dan penanggulangan bencana,
- d. untuk mengurangi resiko sosial melalui upaya meningkatkan kesejahteraan, kualitas dan kelangsungan hidup, serta memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian.

Pemerintah menetapkan tiga strategi pembangunan sejak tahun 2005, meliputi:

- a. *Pro-growth*, meningkatkan dan mempercepat pertumbuhan ekonomi melalui investasi,
- b. *Pro-job*, menciptakan lapangan pekerjaan yang seluas-luasnya dengan menekankan investasi yang padat pekerja,
- c. *Pro-poor*, mengurangi jumlah penduduk miskin sebesar-besarnya, melalui penyempurnaan sistem perlindungan sosial, meningkatkan akses terhadap pelayanan dasar, dan meningkatkan pemberdayaan masyarakat.

Program *pro-poor* dalam pelaksanaannya menggunakan instrument empat klaster program penanggulangan kemiskinan meliputi:

- a. Klaster I, Bantuan dan Perlindungan Sosial Kelompok Sasaran, meliputi:
 - PKH : Program Keluarga Harapan
 - BOS : Bantuan Operasional Sekolah
 - BSM : Bantuan Siswa/Mahasiswa Miskin
 - Jamkesmas : Jaminan Kesehatan Masyarakat
 - Raskin : Beras Masyarakat Miskin
- b. Klaster II, Pemberdayaan Masyarakat melalui PNPM, yang terdiri atas:
 - PNPM Inti, terdiri atas program pemberdayaan masyarakat berbasis kewilayahan:
 - 1) PNPM Mandiri Perdesaan
 - 2) PNPM Mandiri Perkotaan

3) PISEW, Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah

4) PPIP, Program Pengembangan Infrastruktur Perdesaan

5) P2DTK, Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus

- PNPM-Penguatan, terdiri atas program pemberdayaan masyarakat berbasis sektor yang pelaksanaannya terkait pencapaian target sektor tertentu. Pelaksanaan program-program ini mengacu pada kerangka kebijakan PNPM Mandiri.

c. Klaster III, Program KUR yang merupakan bagian dari Pembiayaan.

d. Klaster IV, tersebar pada pos belanja modal, belanja barang, dan belanja subsidi.

Program-program jaminan sosial yang dilaksanakan pemerintah yaitu:

a. BPJS Kesehatan mengelola program jaminan kesehatan mulai tahun 2014

b. BPJS Ketenagakerjaan mengelola program jaminan mulai berjalan pada tahun 2015, meliputi:

- Jaminan Kecelakaan Kerja
- Jaminan Hari Tua
- Jaminan Pensiun
- Jaminan Kematian

8. Belanja Lain-Lain

Belanja Lain-Lain yakni belanja Pemerintah Pusat yang dialokasikan untuk membiayai keperluan lembaga yang belum mempunyai kode bagian anggaran, kewajiban Pemerintah berupa kontribusi atau iuran kepada organisasi/lembaga keuangan internasional yang belum ditampung dalam bagian anggaran kementerian negara/lembaga, keperluan yang bersifat *ad hoc*, mengantisipasi kebutuhan mendesak, dan dana cadangan risiko fiskal.

Faktor-faktor penentu dalam menyusun perkiraan alokasi anggaran belanja lain-lain yaitu:

- ✓ Realisasi APBN tahun anggaran sebelumnya.
- ✓ Perkiraan realisasi APBN tahun berjalan
- ✓ Asumsi dasar ekonomi makro, Arah kebijakan belanja negara, RKP, dan RPJM.

Penyusunan anggaran belanja lain-lain dilakukan dengan memperhitungkan unsur-unsur berikut:

- a. *Baseline Projection*, proyeksi dasar,
- b. *Policy Measures*, langkah-langkah kebijakan,
- b. *Program*, sasaran yang akan dicapai.

Penyusunan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga

Sejak awal tahun anggaran masing-masing K/L menyusun rencana kerja berdasarkan dengan rencana kerja pemerintah, rencana strategis kementerian negara, serta kebijakan-kebijakan yang mempengaruhi perencanaan pada tahun anggaran dimaksud. Salah satu dasar penyusunan rencana adalah menggunkan pagu indikatif yang ditetapkan sekitar bulan Februari. K/L menyusun program dan kegiatan berdasarkan prioritas dengan memperhatikan keterbatasan sumber daya yang ada. Setelah terdapat angka pagu indikatif, K/L melakukan pembahasan *trilateral meeting* bersama Kementerian Keuangan dan Kementerian PPN/Bappenas. Pertemuan dimaksudkan untuk menajamkan dan mensinkronkan alokasi pendanaan K/L melalui *review baseline* dan *new initiative* dengan tema dan prioritas pembangunan Pemerintah. Hasil pertemuan tersebut selanjutnya digunakan dalam Musrenbangnas untuk melakukan sinkronisasi program/kegiatan yang dialokasikan ke daerah dan APBD. Pagu belanja K/L dibagi menjadi 2 bagian yaitu *baseline* dan *new initiative*, yang akan diuraikan di bawah ini:

1. *Baseline* (Angka Dasar), merupakan perkiraan awal kebutuhan anggaran untuk melaksanakan program/kegiatan sesuai kebijakan pemerintah dan target kinerja tertentu yang ditetapkan. *Baseline* K/L terdiri dari 2 bagian berikut :
 - a. *Baseline* untuk kebutuhan biaya operasional:
 - 1) Biaya Operasional Satker, meliputi:
 - Output Layanan Perkantoran
 - (a) Komponen 001 (Belanja Pegawai):
 - Gaji pokok, tunjangan yang melekat dengan gaji, uang makan PNS (mengacu pada GPP),
 - Tunjangan kinerja (Remunerasi),
 - Anggaran Tambahan pegawai baru,
 - Lembur,

- Honor Non PNS,
- Tunjangan lain yg sah.
- (b) Komponen 002 (Belanja Barang Penyelenggaraan Satker):
 - Belanja barang kebutuhan sehari-hari perkantoran,
 - Belanja barang Operasional kantor,
 - Belanja langganan daya dan jasa,
 - Belanja Sewa,
 - Belanja pemeliharaan sarana dan prasarana kantor,
 - Belanja perjalanan dinas biasa/tetap.
- Output di luar Layanan Perkantoran yang diperlakukan sebagai Biaya Operasional:
 - (a) Komponen 003 (Dukungan Operasional Pertahanan dan Keamanan):
 - Belanja pegawai (tunjangan khusus),
 - Belanja barang operasional lainnya,
 - Belanja langganan daya dan jasa
 - Belanja pemeliharaan (gedung/alutsista) ,
 - Belanja perjalanan dinas biasa/tetap,
 - Belanja modal (gedung/alutsista).
 - (b) Komponen 004 (Dukungan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan):
 - Bantuan Operasional Sekolah (BOS), di lingkungan Kemdikbud dan Kemenag,
 - Tunjangan profesi guru/dosen,
 - Tunjangan kehormatan profesor,

Berikut disajikan dasar perhitungan biaya operasional K/L:

**Tabel 4.6. Dasar Perhitungan Biaya Operasional
Kementerian/lembaga Negara**

No.	Komponen	Uraian Item	Dasar Perhitungan
1.	Komponen 001 (Belanja Pegawai)	Gaji pokok, tunjangan yang melekat dengan gaji, uang makan PNS;	<ul style="list-style-type: none"> - Data pegawai existing berdasarkan data GPP khusus untuk Gaji Pokok; - Uang makan dihitung sesuai jumlah hari kerja.
		Tunjangan kinerja (Remunerasi)	<ul style="list-style-type: none"> - Remunerasi kementerian/lembaga yang sudah dibayarkan pada tahun anggaran n-2, harus dihitung sebagai Angka Dasar; - Termasuk tambahan anggaran yang berasal dari BA 999.08 di tahun anggaran n-2; - Bagi kementerian/lembaga yang akan dibayar pada tahun anggaran berjalan, kebutuhan anggarannya dialokasikan pada BA 999.08;
		Pegawai Baru	<ul style="list-style-type: none"> - Bagi pegawai baru yang sudah diangkat pada tahun anggaran n-2, kebutuhan anggarannya dihitung sebagai angka dasar; - Termasuk tambahan anggaran yang berasal dari BA 999.08 di tahun anggaran n-2 - Bagi pegawai baru yang diterima di tahun anggaran n-2 dan mungkin akan diangkat di tahun anggaran berjalan, alokasi anggarannya pada BA 999.08.
		Lembur	Maksimum sama dengan alokasi tahun

No.	Komponen	Uraian Item	Dasar Perhitungan
			anggaran berjalan.
		Honor non PNS	- Maksimum sama dengan jumlah Honorer pada tahun anggaran berjalan; - Tidak diperkenankan menambah Honorer baru.
		Tunjangan-tunjangan lain yang sah;	- Dalam hal tunjangan sudah dibayarkan pada tahun anggaran berjalan dari pagu K/L, kebutuhan anggaran dihitung sebagai angka dasar; - Besaran dihitung sesuai dasar penetapannya (PP, Perpres, KMK, dll).
2.	Komponen 002 (Belanja Barang Penyelenggaraan Satker)	Kebutuhan sehari-hari perkantoran	Dihitung berdasarkan realisasi penyerapan tahun anggaran n-2;
		Langganan daya dan jasa;	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran n-2,
		Belanja Barang Operasional lainnya;	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran n-2;
		Belanja pemeliharaan	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran n-2;
		Belanja Sewa	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran n-2;
		Belanja Perjalanan Dinas Biasa/Tetap	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran n-2.
3.	Komponen 003 (Dukungan Operasional Pertahanan dan Keamanan)	Tunjangan khusus	Dihitung berdasarkan realisasi penyerapan tahun anggaran n-2;
		Langganan daya dan jasa;	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran-2;
		Belanja Barang	Dihitung berdasarkan realisasi tahun

No.	Komponen	Uraian Item	Dasar Perhitungan
		Operasional lainnya;	anggaran-2;
		Belanja Pemeliharaan;	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran-2;
		Belanja Perjalanan Dinas Biasa/Tetap	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran-2;
		Belanja Modal	Dihitung berdasarkan realisasi tahun anggaran-2;
4.	Komponen 004 (Dukungan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan)	Bantuan Operasional Sekolah (BOS)	Dihitung berdasarkan jumlah siswa dikalikan indeks BOS per siswa tahun anggaran berjalan;
		Tunjangan profesi guru/dosen;	Dihitung berdasarkan alokasi tahun anggaran berjalan;
		Tunjangan kehormatan profesor;	Dihitung berdasarkan alokasi tahun anggaran berjalan;

Sumber: PMK Nomor 94/PMK.02/2017

2) Biaya Non Operasional (berdasarkan Output):

- Kegiatan/Output terkait pelaksanaan tugas fungsi layanan birokrasi,
- Kegiatan/Output terkait pelaksanaan tugas fungsi pelayanan kepada publik,
- Kegiatan/Output terkait pelaksanaan kebijakan prioritas pembangunan nasional atau penugasan,
- Kegiatan/Output terkait *multiyears*.

Adapun dasar perhitungan biaya non operasional adalah sebagai berikut:

Tabel 4.7. Dasar Perhitungan Biaya Non Operasional

No.	Uraian item	Dasar perhitungan
1.	Output terkait Tusi Layanan Birokrasi	- Untuk output yang sudah ditetapkan sebagai SBK, angka dasar dihitung berdasarkan SBK dengan asumsi volume output tetap (sama dengan tahun anggaran berjalan); - Dalam hal output belum ditetapkan sebagai SBK, angka dasar dihitung berdasarkan besaran realisasi anggaran

No.	Uraian item	Dasar perhitungan
		<p>tahun anggaran n-2, dengan asumsi volume tetap.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dalam hal satker yang bersangkutan sudah menerima tunjangan kinerja/remunerasi, alokasi anggaran untuk honor tim terkait output kegiatan dikurangi sebesar 50% - Alokasi untuk perjalanan dinas atau konsinyering dikurangi sebesar 50% <p>Pengurangan sebesar 50% dari tiap unsur yang direview merupakan kebijakan dalam proses <i>review baseline</i> tahun anggaran 2015</p>
2.	Output terkait Tusi Pelayanan Publik;	<ul style="list-style-type: none"> - Untuk output yg sudah ditetapkan sebagai SBK atau SPM, angka dasar dihitung berdasarkan SBK/SPM dengan volume output sama dengan tahun anggaran berjalan; - Dalam hal output belum ditetapkan sebagai SBK/SPM, angka dasar dihitung berdasarkan besaran realisasi anggaran tahun anggaran n-2, dengan volume output sama dengan tahun anggaran berjalan; - Dalam hal satker yang bersangkutan sudah menerima tunjangan kinerja/remunerasi, alokasi anggaran untuk honor tim terkait output kegiatan dikurangi sebesar 50% - Alokasi untuk perjalanan dinas atau konsinyering dikurangi sebesar 50% <p>Pengurangan sebesar 50% dari tiap unsur yang direview merupakan kebijakan dalam proses <i>review baseline</i> tahun anggaran 2015</p>
3.	Output terkait Prioritas Nasional/ Penugasan;	<ul style="list-style-type: none"> - Untuk output yang sudah ditetapkan sebagai SBK, angka dasar dihitung berdasarkan SBK dengan volumel output sama dengan tahun anggaran berjalan. - Dalam hal output belum ditetapkan sebagai SBK, angka dasar dihitung berdasarkan besaran realisasi anggaran tahun anggaran n-2, dengan volume output sama dengan tahun anggaran berjalan. - Dalam hal satker yang bersangkutan sudah menerima tunjangan kinerja/ remunerasi, alokasi anggaran untuk

No.	Uraian item	Dasar perhitungan
		<ul style="list-style-type: none"> honor tim terkait output kegiatan dikurangi sebesar 50% - Alokasi untuk perjalanan dinas atau konsinyering dikurangi sebesar 50%
		Pengurangan sebesar 500% dari tiap unsur yang direview merupakan kebijakan dalam proses <i>review baseline</i> tahun anggaran 2015
4.	Output terkait <i>Multiyears Project/Contract</i> ;	<ul style="list-style-type: none"> - Angka dasar dihitung berdasarkan kebutuhan sesuai <i>cost table</i> untuk tahun anggaran direncanakan; - Dalam hal dilakukan rekomposisi pendanaan antar tahun, pastikan persetujuan sudah ada dari Menteri Keuangan;

Sumber: PMK Nomor 94/PMK.02/2017

b. Penyesuaian Angka Dasar, menggunakan Parameter Ekonomi dan Non Ekonomi:

1) Penyesuaian dengan Parameter Ekonomi:

- Tingkat inflasi dalam APBN,
- Harga minyak (US\$/barel),
- Nilai tukar Rupiah terhadap US\$.

2) Penyesuaian dengan Parameter Non Ekonomi:

- Penyesuaian belanja pegawai dengan perubahan *data base* kepegawaian,
- Penambahan atau pengurangan volume output,
- Pengurangan anggaran,
- Pengurangan target volume output dan anggaran,
- Realokasi anggaran dan target output serta pagu K/L,
- Memindahkan target volume output ke masa depan,
- Penyesuaian dengan SBM yg baru,
- Tambahan akses 3,5% untuk komponen 001.

2. *New Initiative* (Inisiatif Baru)

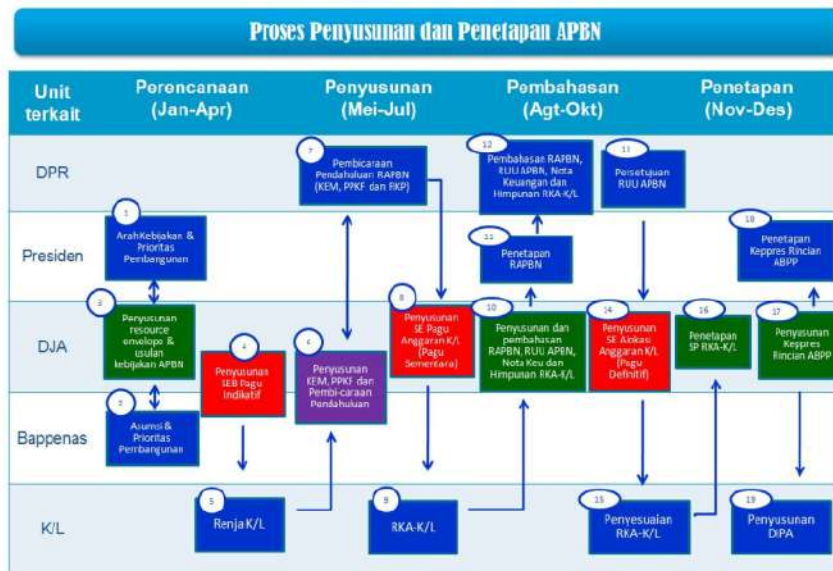
New initiative adalah kebijakan baru atau perubahan kebijakan berjalan baik pada anggaran *baseline* maupun anggaran berikutnya dan ada konsekuensi anggaran terhadapnya. *New initiative* dapat berupa penambahan volume target, penambahan program, atau percepatan pencapaian target. Proposal

anggaran *New initiative* yang telah disetujui oleh Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian Keuangan menjadi dasar alokasi anggaran *New initiative*. K/L menggunakan hasil monitoring evaluasi kinerja K/L atas alokasi anggaran tahun sebelumnya (pasal 3 ayat 3 PMK 249) mengenai pelaksanaan kegiatan dan capaian keluaran sebagai dasar peningkatan kualitas pengalokasian anggaran dalam RKAKL tahun yang akan datang.

Setiap satuan kerja menentukan kegiatan yang akan dilaksanakan disertai indikator kinerja atas keluaran yang dihasilkan, secara berjenjang dari rencana kerja K/L. Setiap kepala satuan kerja bertanggung jawab secara operasional atas pencapaian target kinerja yang telah ditetapkan. Rencana kerja ini disusun antara bulan Februari sampai dengan bulan Mei tahun penyusunan anggaran. Hasil renja dikompilasi sebagai Lampiran I, II dan III Draft keppres RKP, oleh Bappenas.

Pengalokasian anggaran pada pagu indikatif disesuaikan dengan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (PPKF), seperti kenaikan gaji, inflasi, dan remunerasi. Alokasi tersebut selanjutnya disampaikan Kemenkeu sebagai Pagu Anggaran. K/L menyesuaikan rencana kerja yang disusun menjadi suatu Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) pada bulan Juli, setelah menerima surat edaran mengenai pagu anggaran yang disampaikan Kementerian Keuangan atas pembahasan antara pemerintah dengan komisi terkait di DPR mengenai kebijakan umum dan prioritas anggaran. Pembahasan K/L dengan komisi terkait dimaksudkan untuk menyesuaikan rencana kerja dengan anggaran yang diterima sesuai prioritas, dilakukan secara simultan dalam Pembahasan Panitia Anggaran DPR – Pemerintah, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Menteri Keuangan.

Berikut disajikan gambaran proses penyusunan dan penetapan anggaran:



Gambar 4.4. Proses Penyusunan dan Penetapan APBN

Sumber: Website BPKP <http://www.bpkp.go.id/sesma/konten/284/Penyusunan-Anggaran.bpkp>

Proses penyusunan anggaran K/L adalah gabungan dari pendekatan *top down* dan *bottom up*. Tahapan-tahapan dalam proses *top down* meliputi:

1. Menteri Negara PPN/Bappenas menyiapkan rancangan awal RKP sebagai penjabaran dari RPJM nasional.
2. Menteri Negara PPN/Bappenas dan Menteri Keuangan menetapkan Surat Edaran Bersama (SEB) tentang pagu indikatif, yang merupakan perkiraan pagu anggaran K/L untuk setiap program sebagai acuan penyusunan rencana kerja K/L.
3. Pemerintah menyampaikan PPKF dan kerangka ekonomi makro (KEM) tahun anggaran berikutnya ke DPR selambat-lambatnya pertengahan bulan Mei tahun berjalan.
4. Berdasarkan KEM dan PPKF, pemerintah bersama DPR membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran sebagai acuan K/L dalam penyusunan usulan rencana kerja dan anggaran yang akan dilaksanakan tahun berikutnya. Dalam proses ini dihasilkan angka-angka pagu sementara.

5. Presiden menyampaikan pidato pengantar RUU APBN dan Nota Keuangan di DPR selambat-lambatnya bulan Agustus. Selanjutnya akan dilakukan pembahasan antara menteri keuangan dan Panitia Anggaran DPR, dan antara komisi-komisi dengan kementerian negara/lembaga teknis terkait. Hasil dari pembahasan ini menjadi Undang-Undang APBN selambat-lambatnya pada akhir bulan Oktober.
6. Selanjutnya, RKA-KL yang telah disepakati DPR kemudian ditetapkan dalam Keputusan Presiden tentang Rincian APBN selambat-lambatnya akhir bulan November untuk dijadikan dasar oleh K/L dalam menyusun konsep dokumen anggaran (DIPA).
7. Konsep DIPA disampaikan kepada Menteri Keuangan (c.q. Ditjen Perbendaharaan) selaku Bendahara Umum Negara selambat-lambatnya minggu kedua bulan Desember sehingga dapat disahkan oleh Menteri Keuangan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember. DIPA yang telah disahkan oleh Menteri Keuangan tersebut merupakan dokumen anggaran yang berlaku sebagai otorisasi untuk pengeluaran untuk masing-masing kegiatan pada K/L yang dirinci ke dalam belanja pegawai, barang, modal, dan bantuan sosial.

Tahapan-tahapan dalam proses *bottom up* meliputi:

1. Masing-masing K/L mulai menyusun Renja K/L berdasarkan pada rancangan awal RKP, rencana strategis kementerian negara, serta kebijakan-kebijakan yang mempengaruhi perencanaan pada tahun anggaran, sejak awal tahun anggaran. K/L menyusun rencana kerja secara berjenjang sampai pada tingkat satuan kerja, sehingga masing-masing satuan kerja dapat menentukan kegiatan yang akan dilaksanakan disertai indikator kinerja atas keluaran yang dihasilkan.
2. Setelah menerima keputusan mengenai pagu sementara melalui Surat Edaran Menteri Keuangan, K/L menyusun RKA-KL dengan berpedoman pada RKP) menggunakan pendekatan:
 - RPJM,
 - penganggaran terpadu,
 - penganggaran berbasis kinerja.

Dalam rencana kerja diuraikan visi, misi, tujuan, kebijakan, program, hasil yang diharapkan, kegiatan, dan keluaran yang diharapkan. Dalam anggaran diuraikan biaya untuk masing-masing program dan kegiatan, serta sumber dan sasaran pendapatan K/L. RKA K/L disampaikan ke DPR untuk dibahas dengan komisi mitra kerja terkait (Komisi I s.d XI) di DPR mengenai rencana kerja dan kebutuhan anggaran masing-masing K/L yang bersangkutan.

3. Hasil pembahasan RKA-K/L disampaikan ke Menteri Keuangan dan Menteri Negara PPN/Bappenas selambat-lambatnya pada bulan Juli. Kementerian Negara PPN/ Bappenas akan menelaah kesesuaian antara RKA-K/L hasil pembahasan bersama DPR dengan RKP. Sementara Kementerian Keuangan akan menelaah kesesuaian antara RKA-KL hasil pembahasan bersama DPR dengan Surat Edaran Menteri Keuangan tentang pagu sementara, Prakiraan Maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya dan standar biaya yang telah ditetapkan. Hasil pembahasan RKA-KL tersebut dijadikan sebagai bahan penyusunan RUU APBN tahun berikutnya.
4. Setelah UU APBN ditetapkan dan Keputusan Presiden mengenai Rincian APBN disusun, kementerian negara segera mempersiapkan rancangan dokumen pelaksanaan anggaran untuk disampaikan kepada Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara pada minggu kedua bulan Desember. Menteri keuangan mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran selambat-lambatnya tanggal 31 Desember tahun anggaran yang disusun.

Klasifikasi Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi

Pengelompokan anggaran belanja Pemerintah Pusat menurut fungsi diatur dalam Pasal 11 ayat (5) UU Nomor 17 Tahun 2003. Yang dimaksud dengan belanja fungsi ini terdiri dari 11 fungsi yang menggambarkan berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan kesejahteraan rakyat, yang diuraikan sebagai berikut:

1. Belanja Fungsi Pelayanan Umum

Anggaran belanja Pemerintah Pusat pada fungsi pelayanan umum ini digunakan untuk melaksanakan pelayanan kepada masyarakat, dialokasikan melalui K/L dan non K/L, dan terdiri dari beberapa subfungsi, yaitu:

- a. sub fungsi lembaga eksekutif dan legislatif, keuangan dan fiskal, serta urusan luar negeri,
- b. sub fungsi pelayanan umum,
- c. sub fungsi penelitian dasar dan pengembangan iptek
- d. sub fungsi pinjaman pemerintah,
- e. sub fungsi pembangunan daerah,
- f. subfungsi pelayanan umum lainnya.

2. Belanja Fungsi Pendidikan

Anggaran fungsi pendidikan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan yang merupakan tanggung jawab pemerintah. Anggaran pendidikan melalui belanja Pemerintah Pusat merupakan realisasi anggaran pada fungsi pendidikan untuk seluruh K/L dengan beberapa subfungsi berikut:

- a. subfungsi pendidikan anak usia dini (PAUD),
- b. sub fungsi pendidikan dasar,
- c. subfungsi pendidikan menengah,
- d. subfungsi pendidikan non formal dan formal,
- e. subfungsi pendidikan tinggi,
- f. subfungsi pelayanan bantuan terhadap pendidikan,
- g. subfungsi pendidikan keagamaan,
- h. subfungsi penelitian dan pengembangan pendidikan, dan
- i. subfungsi pendidikan lainnya.

3. Belanja Fungsi Ekonomi

Anggaran belanja pada fungsi ekonomi dimanfaatkan untuk membiayai program-program sarana dan prasarana transportasi, pertanian, pengairan, dan energi, yang diharapkan mampu mendukung upaya percepatan pertumbuhan ekonomi. Realisasi anggaran pada fungsi ekonomi tersebut meliputi:

- a. subfungsi transportasi,
- b. subfungsi pertanian, kehutanan perikanan dan kelautan,
- c. subfungsi pengairan,
- d. subfungsi energi dan bahan bakar.

4. Belanja Fungsi Pertahanan

Anggaran fungsi pertahanan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan peningkatan kemampuan dan kekuatan pertahanan negara. Hal ini sesuai dengan salah satu sasaran pokok dari agenda mewujudkan Indonesia yang aman dan damai yaitu memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta Bhineka Tunggal Ika. Hal demikian tercermin dari tertanganinya kegiatan-kegiatan untuk memisahkan diri dari NKRI, dan meningkatnya daya cegah dan daya tangkal negara terhadap ancaman bahaya terorisme bagi tetap tegaknya kedaulatan NKRI, baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Realisasi anggaran fungsi pertahanan pada belanja Pemerintah Pusat digunakan oleh Kementerian Pertahanan/TNI, yang meliputi Mabes TNI, TNI Angkatan Darat, TNI Angkatan Laut, dan TNI Angkatan Udara dengan beberapa subfungsi berikut:

- a. subfungsi pertahanan negara,
- b. subfungsi dukungan pertahanan,
- c. subfungsi penelitian dan pengembangan pertahanan,
- d. subfungsi bantuan militer luar negeri dan pengembangan pertahanan,
- e. subfungsi pertahanan lainnya.

5. Belanja Fungsi Ketertiban dan Keamanan

Anggaran pada fungsi ketertiban dan keamanan dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan ketertiban dan keamanan yang merupakan tanggung jawab pemerintah, melalui beberapa subfungsi berikut:

- a. Kepolisian,
- b. penanggulangan bencana,
- c. pembinaan hukum.

Pada tahun 2008 fFungsi ketertiban dan keamanan ini mengalami restrukturisasi dan pemindahan program, dimana program penerapan pemerintahan yang baik dipindahkan dari fungsi ketertiban dan keamanan ke fungsi pelayanan umum.

6. Belanja Fungsi Perlindungan Sosial

Alokasi anggaran pada fungsi perlindungan sosial dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan perlindungan sosial yang merupakan tanggung jawab pemerintah.

7. Belanja Fungsi Lingkungan Hidup

Alokasi anggaran pada fungsi Lingkungan hidup dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan untuk menjaga lingkungan hidup yang merupakan tanggung jawab pemerintah.

8. Belanja Fungsi Perumahan dan Fasilitas Umum

Alokasi anggaran pada fungsi perumahan dan fasilitas umum dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan penyediaan perumahan dan fasilitas umum yang merupakan tanggung jawab pemerintah.

9. Belanja Fungsi Kesehatan

Alokasi anggaran pada fungsi kesehatan dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan penyediaan layanan kesehatan yang merupakan tanggung jawab pemerintah.

10. Belanja Fungsi Pariwisata dan Ekonomi Kreatif

Alokasi anggaran pada Belanja Fungsi Pariwisata dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan pariwisata yang merupakan tanggung jawab pemerintah.

11. Belanja Fungsi Agama

Alokasi anggaran pada fungsi agama dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan kehidupan beragama yang merupakan tanggung jawab pemerintah.

Hubungan Belanja Pemerintah dengan Pertumbuhan Ekonomi

Gurgul H. (2012) menyatakan bahwa ada hubungan yang relatif tidak menentu antara pertumbuhan ekonomi dan belanja pemerintahan, dimana belanja di bidang pertahanan nasional serta belanja di bidang pendidikan dan ilmu pengetahuan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Selain itu, realokasi belanja pertahanan nasional ke belanja untuk bidang kesehatan, jaminan sosial, pendidikan dan ilmu pengetahuan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Hal

tersebut diperkuat oleh Reeves (2013) yang menyatakan bahwa terdapat hubungan antara pertumbuhan ekonomi dengan belanja negara, yaitu:

- a. Penghematan dari lembaga keuangan internasional berakibat memperburuk krisis ekonomi.
- b. Investasi/belanja di bidang pendidikan dan kesehatan memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang, yaitu melalui penciptaan tenaga kerja yang lebih sehat, lebih berpendidikan, yang kemudian akan menjadi lebih produktif.
- c. Selain itu, investasi/belanja di bidang pendidikan dan kesehatan juga memberikan efek jangka pendek, yaitu pemulihan ekonomi yang lebih cepat.

Profil Belanja Pemerintah Pusat

Belanja pemerintah pusat diklasifikasikan berdasarkan sifat pengalokasiannya yaitu:

1. Belanja operasional dan non operasional

Belanja operasional dan belanja non operasional digunakan untuk melihat pengalokasian belanja negara untuk biaya yang secara tidak langsung maupun langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan.

- a. Belanja operasional adalah biaya yang harus ada dan tidak tergantung dari capaian target kinerja suatu K/L, besarnya relatif tetap, terdiri atas:
 - 1) belanja pegawai
 - 2) belanja barang: belanja barang, belanja jasa, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan, serta belanja BLU.
 - 3) belanja modal: belanja modal peralatan dan mesin, belanja penambahan nilai peralatan dan mesin, belanja penambahan nilai gedung dan bangunan, belanja modal fisik lainnya, serta belanja modal peralatan dan mesin (BLU).
- b. Belanja non operasional adalah biaya yang besarnya tergantung dengan target capaian kinerja K/L yang akan dicapai. Target kinerja yang besar menyebabkan belanja non operasionalnya besar pula, karena berupa belanja yang mendukung pencapaian output teknis sesuai dengan tugas-fungsi masing-masing K/L.

2. Belanja mengikat (wajib) dan tidak mengikat (tidak wajib)

Belanja mengikat merupakan belanja yang wajib dianggarkan karena terkait dengan penyelenggaraan operasional pemerintahan, kewajiban yang harus dibayar pemerintah, dan belanja yang bersumber dari penerimaan PNBPN dan BLU dan dapat digunakan kembali oleh Kementerian Negara/Lembaga, meliputi :

- belanja pegawai,
- belanja barang operasional,
- belanja modal operasional,
- subsidi,
- pembayaran bunga utang,
- belanja lain-lain yang bersifat wajib,
- belanja kementerian negara/lembaga yang bersumber dari penggunaan PNBPN/BLU, serta
- transfer ke daerah sebagai konsekuensi pelaksanaan desentralisasi fiskal.

Belanja tidak mengikat adalah belanja yang dialokasikan sesuai kapasitas fiskal yang dimiliki Pemerintah untuk pendanaan program-program pembangunan yang ditetapkan dalam RKP. Pengalokasian belanja tidak mengikat dilakukan setelah pengalokasian belanja mengikat.

Anggaran Pendidikan

Anggaran pendidikan adalah alokasi anggaran pada fungsi pendidikan yang dianggarkan pada K/L (Pemerintah Pusat), melalui transfer ke daerah, dan melalui pengeluaran pembiayaan, dan digunakan untuk

- a. penyediaan beasiswa untuk siswa/mahasiswa kurang mampu,
- b. rehabilitasi ruang kelas,
- c. pembangunan unit sekolah baru dan ruang kelas baru, serta
- d. pembangunan prasarana pendukung dan pemberian tunjangan profesi guru.

Alokasi anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah terdiri dari bagian anggaran yang dialokasikan pada:

- DBH, terdiri atas bagian DBH pertambangan minyak bumi dan gas bumi
- DAU, terdiri atas DAU untuk gaji pendidik dan DAU untuk non gaji
- DAK, sesuai kesepakatan antara Pemerintah dengan DPR

- Dana Otsus, Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan Aceh
- Dana Penyesuaian, terdiri atas tunjangan profesi guru, dana tambahan penghasilan guru Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD), dan bantuan operasional sekolah (BOS)

Alokasi anggaran pendidikan melalui pengeluaran pembiayaan yang disebut dengan dana pengembangan pendidikan nasional (DPPN) terdiri atas:

- *endowment funds*, dana abadi pendidikan, untuk menjamin keberlangsungan program pendidikan generasi berikutnya sebagai bentuk pertanggungjawaban antargenerasi (*intergenerational equity*)
- dana cadangan pendidikan, untuk mengantisipasi keperluan rehabilitasi fasilitas pendidikan yang rusak apabila terjadi bencana alam. Dana tersebut dikelola oleh Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) yang merupakan BLU bidang pendidikan pada satker Kementerian Keuangan.

Sesuai amanat Pasal 31 ayat 4 UUD 1945 amandemen ke 4, Pemerintah mengalokasikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN untuk anggaran pendidikan. Alokasi 20 persen dihitung dari perbandingan alokasi anggaran pendidikan terhadap total alokasi anggaran belanja negara.

Revisi Anggaran

Revisi Anggaran merupakan perubahan Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat yang telah ditetapkan berdasarkan APBN dan disahkan dalam DIPA. Usul revisi anggaran direview oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP K/L) dan BPKP. APIP melakukan review atas usul revisi anggaran yang menyebabkan perubahan pagu dan verifikasi atas tunggakan per DIPA per satker yang bernilai diatas Rp 200 juta sampai dengan Rp 2 miliar. Sedangkan BPKP melakukan verifikasi tunggakan dengan nilai di atas Rp 2 miliar dan review dana optimalisasi yang berada di K/L. Terdapat 3 jenis revisi anggaran yaitu:

1. perubahan rincian anggaran karena penambahan atau pengurangan pagu anggaran belanja termasuk pergeseran rincian anggaran belanjanya
2. perubahan atau pergeseran rincian anggaran dalam hal pagu anggaran tetap
3. perubahan/ralat karena kesalahan administrasi

Penyelesaian revisi anggaran dapat dilakukan melalui:

1. Direktorat Jenderal Anggaran
2. Kantor Wilayah Ditjen Perbendaharaan
3. Unit Eselon I K/L
4. Kuasa Pengguna Anggaran (KPA)
5. Melalui persetujuan DPR RI

Penghapusan/perubahan Catatan Halaman IV DIPA

Penghapusan/perubahan catatan dalam halaman IV DIPA merupakan penghapusan/perubahan sebagian atau seluruh catatan dalam halaman IV DIPA pada alokasi yang ditetapkan untuk mendanai suatu Kegiatan. Penghapusan/perubahan catatan dalam halaman IV DIPA muncul dalam kondisi berikut:

- a. masih memerlukan persetujuan DPR RI
- b. dasar hukum pengalokasiannya belum lengkap
- c. *loan agreement* atau nomor register belum lengkap
- c. belum didistribusikan ke masing-masing satker
- d. masih memerlukan penelaahan dan/atau persetujuan Kementerian
- e. Perencanaan/Bappenas
- f. masih memerlukan review BPKP
- g. dokumen pendukung belum lengkap

Penghapusan/perubahan catatan dalam halaman IV DIPA dimana isinya berbeda dengan rincian yang dituangkan dalam RKA-K/L dan DIPA dapat dilakukan setelah penelaahan antara Kementerian/Lembaga, Kementerian Perencanaan/Bappenas, dan Kementerian Keuangan

REFORMASI MANAJEMEN KEUANGAN NEGARA

Reformasi dalam manajemen keuangan negara di berbagai aspek dilaksanakan dengan ditetapkannya paket undang-undang pengelolaan keuangan negara, mulai dari penyusunan, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban anggaran. Tahap penyusunan anggaran mengalami perubahan dengan semangat *good governance*, yakni mewujudkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, dengan tiga pendekatan berikut:

1. Penganggaran Terpadu (*Unified Budgeting*), dimana anggaran disusun secara terintegrasi antar program/kegiatan dan jenis belanja.
2. Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*), dimana anggaran disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara indikator output dan outcome.
3. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*), dimana dalam perencanaan anggaran perlu memperhitungkan kebutuhan anggaran dengan perspektif jangka menengah (selama lima tahun).

Pada proses penganggaran reformasi dimaksudkan agar mampu menjamin pendanaan atas program yang berkesinambungan serta mampu menciptakan pengelolaan yang akuntabel.

Pada tahap pelaksanaan anggaran, reformasi pada pembagian kewenangan menjadi lebih jelas dalam pengelolaan keuangan negara, yakni adanya pemisahan antara fungsi *Chief Financial Officer* pada Menteri Keuangan sebagai dan *Chief Operational Officer* pada Menteri Teknis. Pembagian kewenangan yang demikian menjamin terlaksananya mekanisme saling uji (*check and balance*) antara kementerian keuangan dengan kementerian teknis dalam pengeluaran uang negara, serta akuntabilitas antara menteri teknis sebagai Pengguna Anggaran Menteri dengan Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara.

Pada tahap pertanggungjawaban, Pemerintah pusat wajib menyajikan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang meliputi tujuh komponen, sebagaimana tertuang dalam SAP, yakni Neraca, Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan. BPK-RI berwenang untuk melakukan pemeriksaan atas pelaksanaan pengelolaan keuangan negara dan pertanggungjawaban keuangan negara berdasarkan UU Nomor 15 tahun 2004.

BAB V

TRANSFER KE DAERAH

DAN PEMBIAYAAN ANGGARAN

TRANSFER KE DAERAH

UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan regulasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Kedua Undang-undang tersebut menjadi dasar adanya pos Transfer ke Daerah dalam struktur APBN. Pos Transfer ke daerah dimulai pada tahun 2001 sebagai wujud pelaksanaan kedua Undang-Undang tersebut. Perbedaan pos Transfer ke Daerah sejak tahun 2001 hingga saat ini secara nomenklatur yaitu:

1. 2001-2004 : Anggaran yang Didaerahkan
2. 2004 : Belanja Daerah
3. 2005-2007 : Belanja ke Daerah
4. 2008 - sekarang : Transfer ke Daerah

Pramudjo Praptosuhardjo (2011) menyatakan bahwa pelaksanaan mekanisme pos transfer ke daerah digunakan untuk mencapai efisiensi berikut:

1. Efisiensi dokumen
2. Efisiensi birokrasi
3. Efisiensi dana
4. Efisiensi tenaga dan waktu
5. Efisiensi pelaporan
6. Efisiensi sistem informasi

Pengalokasian APBN untuk pos Transfer ke Daerah ditujukan untuk:

1. Membantu meningkatkan kapasitas fiskal daerah dan mengurangi adanya kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah, serta antar daerah yang satu dengan yang lain.
2. Meningkatkan transparansi, akuntabilitas, serta ketepatan waktu yang digunakan untuk proses pengalokasian dan penyaluran anggaran pos Transfer ke Daerah.

3. Meningkatkan mutu pelayanan publik yang ada di daerah serta mengurangi kesenjangan pada pelayanan publik antara daerah yang satu dengan yang lain.
4. Mendukung kesinambungan fiskal pada tingkat nasional.
5. Meningkatkan proses sinkronisasi antara rencana pembangunan nasional dengan rencana pembangunan daerah.
6. Meningkatkan perhatian pemerintah pusat terhadap pembangunan di daerah tertinggal, terluar, dan terdepan.
7. Meningkatkan pemantauan dan evaluasi terhadap jenis dana transfer tertentu untuk meningkatkan kualitas belanja daerah.

Transfer ke daerah merupakan bagian dari belanja negara dalam mewujudkan pelaksanaan desentralisasi fiskal. Transfer ke daerah berupa dana perimbangan, dana otonomi khusus, dan dana penyesuaian, dengan ruang lingkup digambarkan sebagai berikut:



Gambar 5.1. Ruang Lingkup Transfer ke Daerah

Sumber: UU No. 33 Tahun 2004

DANA PERIMBANGAN

Dana Perimbangan adalah dana yang telah dianggarkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, yang bersumber dari APBN dan digunakan untuk membiayai kebutuhan daerah. Pramudjo Prato Posuhardjo (2010) menyatakan bahwa dana perimbangan bukan merupakan hadiah dari pemerintah pusat. Persepsi yang dimiliki pemerintah daerah selama ini kurang tepat, karena dana perimbangan ini tidak ada hubungannya dengan kinerja daerah. Dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang dialokasikan untuk daerah dengan dasar persentase tertentu yang berasal dari pendapatan APBN, untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pengalokasian DBH mengacu pada:

1. UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
2. UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
3. UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang.
4. UU Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan UU Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.

Prinsip yang digunakan dalam DBH yakni:

1. *By origin*, dimana daerah penghasil akan mendapatkan bagian yang lebih besar dari daerah lain dalam provinsi tersebut (untuk tujuan pemerataan).
2. Realisasi, dimana penyaluran seluruh DBH berdasarkan realisasi penerimaan.

DBH berasal dari penerimaan sektor pajak dan sektor sumber daya alam, dengan perhitungan mengacu pada UU Nomor 33 tahun 2004 dan UU No. 39 tahun 2007. Komponen dan perhitungan DBH dirinci sebagai berikut:

1. Dari sektor Pajak:
 - a. DBH PPh Pasal 25 WPOPND dan PPh Pasal 21

= 20% x penerimaan PPh

b. DBH Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

= penerimaan PBB - Biaya Pungut

c. DBH Cukai Hasil Tembakau (CHT)

= 2% x penerimaan CHT

2. Dari Sumber Daya Alam:

a. DBH Pertambangan Minyak Bumi dihitung oleh Direktorat PNBP (tanpa formula)

b. DBH Pertambangan Gas Bumi dihitung oleh Direktorat PNBP (tanpa formula)

c. DBH Pertambangan Umum

= 80% dari penerimaan Pertambangan Umum.

d. DBH Kehutanan:

✓ Provisi Sumber Daya Hutan = 80% x penerimaan PSDH

✓ Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan = 80% x penerimaan IUUPH.

✓ Dana Reboisasi = 40% x penerimaan Dana Reboisasi

e. DBH Perikanan

= 80% x penerimaan Perikanan

f. DBH Pertambangan Panas Bumi

= 80% x penerimaan PPB.

Berikut adalah beberapa stakeholder yang berkewenang untuk penentuan DBH:

1. Direktorat Penyusunan APBN pada Direktorat Jenderal Anggaran.
2. Direktorat PNBP pada Direktorat Jenderal Anggaran (untuk penentuan angka DBH Migas).
3. Direktorat Jenderal Bea Cukai (untuk penentuan angka Cukai Hasil Tembakau)
4. Badan Kebijakan Fiskal (untuk penentuan angka Penerimaan Perpajakan)
5. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan
6. DPD/DPR.

Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum adalah dana yang dianggarkan untuk tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang berasal dari pendapatan APBN untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU dialokasikan dalam bentuk *block grant* dimana penggunaan DAU diserahkan sepenuhnya kepada daerah yang bersangkutan. Penentuan DAU dari tahun ke tahun menggunakan formula yang berbeda:

1. 2001-2003 : berdasarkan Pasal 7 UU Nomor 25 Tahun 1999
= 25% x penerimaan dalam negeri bersih
(penerimaan dalam negeri setelah dikurangi dengan dana bagi hasil dan DAK yang bersumber dari dana reboisasi).
2. 2004-2005 : berdasarkan kesepakatan yang dilakukan antara Pemerintah dan DPR
= 25,5% x penerimaan dalam negeri bersih.
3. 2006-2014 : berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004
= 26% x Pendapatan Dalam Negeri (PDN) Neto yang ditetapkan dalam APBN.

Data-data keuangan yang dibutuhkan dalam perhitungan DAU nasional diperoleh dari beberapa badan yang dijelaskan pada tabel berikut:

Tabel 5.1. Data dan sumber data dalam perhitungan DAU

No	Data	Sumber
1	Penerimaan Perpajakan	BKF Kementerian Keuangan
2	Penerimaan Negara Bukan Pajak	Direktorat PNBPN, DJA, Kementerian Keuangan
3	Dana Bagi Hasil	Direktorat Penyusunan APBN, DJA, Kementerian Keuangan
4	Subsidi pajak	BKF, Kementerian Keuangan
5	Subsidi BBM dan subsidi listrik	Direktorat PNBPN, DJA, Kementerian Keuangan
6	Subsidi pupuk, subsidi pangan, dan subsidi benih	Masing-masing KPA terkait

DAU yang dianggarkan berdasarkan pada Alokasi Dasar dan Celah Fiskal dengan proporsi perbandingan 10% untuk daerah provinsi dan 90% untuk kabupaten/kota, dari besaran DAU secara nasional.

Formula DAU dirumuskan sebagai berikut:

$$DAU=AD+CF$$

- AD (Alokasi Dasar) ditentukan berdasarkan jumlah Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) dan besaran belanja gaji PNSD dengan memperhatikan kebijakan-kebijakan lain terkait dengan penggajian.
 - CF (Celah Fiskal) adalah selisih antara Kebutuhan Fiskal dan Kapasitas Fiskal.
 - Kebutuhan Fiskal adalah kebutuhan pendanaan di daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum, diukur dengan variabel:
 - a. Jumlah Penduduk (Sumber data: Badan Pusat Statistik)
 - b. Luas Wilayah, baik daratan maupun perairan (Sumber data: Permendagri Nomor 66 Tahun 2011 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi pemerintah Daerah dan Badan Informasi Geospasial)
 - c. Indeks Kemahalan Konstruksi (sumber data: Badan Pusat Statistik)
 - d. Indeks Pembangunan Manusia (Sumber data: Badan Pusat Statistik)
 - e. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita (Sumber data: Badan Pusat Statistik)
 - Kapasitas Fiskal adalah sumber pendanaan daerah yang berasal dari:
 - a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Sumber data: Pemerintah Daerah dan Kementerian Keuangan)
 - b. DBH SDA (Sumber data: Kementerian Keuangan)
 - c. DBH Pajak, termasuk pula Cukai Hasil Tembakau (Sumber data: Kementerian Keuangan)
- Alokasi DAU didasarkan pada PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, Pasal 41:
- 1) Data yang digunakan dalam penghitungan DAU diperoleh dari lembaga statistik Pemerintah dan/atau lembaga Pemerintah yang berwenang menerbitkan data yang dapat dipertanggungjawabkan.

2) Dalam hal data sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tersedia, data yang digunakan adalah data dasar penghitungan DAU tahun sebelumnya

Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari pendapatan APBN yang dianggarkan kepada daerah tertentu untuk membantu membiayai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Prioritas nasional dituangkan dalam RKP tahun anggaran bersangkutan. Selanjutnya Menteri teknis mengajukan usul kegiatan yang sifatnya khusus yang akan dibiayai dari DAK. Adapun penetapannya dilakukan setelah ada koordinasi dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional. Tahapan dalam proses penghitungan alokasi DAK yakni:

1. Menentukan daerah tertentu yang akan menerima DAK berdasarkan kriteria berikut:
 - Kriteria umum, berdasar pada kemampuan keuangan daerah, dengan melihat penerimaan umum APBD setelah dikurangi dengan belanja PNSD. Kemampuan keuangan daerah dapat dihitung melalui indeks fiskal netto.
 - Kriteria khusus, berdasar pada undang-undang mengenai penyelenggaraan otonomi khusus dan karakteristik daerah. Kriteria khusus dilihat melalui indeks kewilayahan oleh Menteri Keuangan namun juga mendapat masukan dari Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional dan menteri/pimpinan lembaga yang terkait.
 - Kriteria teknis, berdasar pada indikator-indikator kegiatan khusus yang akan dibiayai dari DAK. Akan dibuat indeks teknis. Kriteria teknis dibuat oleh menteri teknis terkait dan disampaikan ke menteri keuangan.
2. Menentukan besaran alokasi DAK untuk masing-masing daerah, dengan stakeholder terkait sebagai berikut:
 - ✓ Kementerian Keuangan (Direktorat Penyusunan APBN, DJA dan DJPK)
 - ✓ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas.
 - ✓ Kementerian Teknis

DAK terbagi atas 2 jenis yaitu fisik dan non fisik. DAK fisik yaitu dana yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu mendanai kegiatan khusus fisik yang merupakan urusan daerah, yang terdiri atas DAK reguler, afirmasi, dan penugasan. DAK non fisik digunakan untuk mendanai kegiatan khusus non fisik, yang terdiri atas Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Bantuan Operasional Penyelenggaraan (BOP) Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD), Tunjangan Profesi Guru Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD), Dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD, Tunjangan Khusus Guru PNSD di Daerah Khusus, Bantuan Operasional Kesehatan (BOK), Bantuan Operasional Keluarga Berencana (BOKB), Dana Peningkatan Kapasitas Koperasi dan UKM (PK2UKM), dan Dana Pelayanan Administrasi Kependudukan (Adminduk).

Sebagai gambaran, pada tahun 2019 terdapat 4 tambahan jenis DAK non fisik berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 48/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan Dana Alokasi Khusus Non Fisik. Tambahan jenis DAK non fisik tersebut adalah Bantuan Operasional Penyelenggaraan (BOP) Pendidikan Kesetaraan, BOP Museum dan Taman Budaya, Dana Pelayanan Kepariwisataaan serta Bantuan Biaya Layanan Pengelolaan Sampah (BPLS)

DANA OTONOMI KHUSUS DAN PENYESUAIAN

Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian diatur dengan:

1. UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang,
2. UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh,
3. UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional,
4. PP Nomor 41 Tahun 2009 tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen.

Dana Otonomi Khusus

Otonomi khusus adalah kewenangan khusus daerah tertentu untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri namun disesuaikan dengan hak dan aspirasi masyarakat daerah tersebut. Kewenangan khusus ini diberikan agar lebih baik lagi di bidang tertentu sesuai dengan aspirasi daerah dengan menata daerah atau bagian dari daerah tersebut.

Otonomi khusus diberikan kepada daerah tertentu karena daerah tersebut mempunyai kelompok gerakan kemerdekaan yang ingin memisahkan diri dengan wilayah NKRI, melalui pendekatan damai agar tidak terus berkejolak.

³⁴ Otonomi Khusus diberlakukan di Provinsi Papua mulai tahun 2002 berdasarkan UU Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Selanjutnya pemberlakuan otonomi khusus untuk Provinsi Papua Barat diberikan ²¹⁵ melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 ⁹⁰ tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang. Dana otonomi khusus besarnya ³⁶ setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional, ditujukan minimal untuk pembiayaan pendidikan 30% (tiga puluh persen) dan kesehatan 15% (lima belas persen). Dalam rangka pelaksanaan ³⁵ otonomi khusus ini juga dialokasikan dana tambahan infrastruktur di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Besaran dana tambahan infrastruktur ini disepakati antara Pemerintah dengan DPR.

²⁰⁸ Mulai tahun 2008 pemerintah mengalokasikan dana otonomi khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) sebagaimana diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dana otonomi khusus ini dialokasikan untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun. Dana otonomi khusus untuk Provinsi NAD ditujukan untuk membantu daerah terutama membiayai pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, kesehatan, dan sosial.

Berikut disajikan perbedaan dana otonomi khusus untuk Papua, Papua Barat, dan NAD:

Tabel 5.2. Perbedaan Dana Otonomi Khusus Papua, Papua Barat dan NAD

No.	Keterangan	Papua dan Papua Barat	NAD
1	Sumber Dana	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Bagi hasil pajak ✓ Bagi hasil SDA ✓ Perimbangan SDA minyak bumi 70% ✓ Perimbangan SDA gas 70% ✓ Dana otsus 2% plafon ✓ DAU nasional ✓ Dana tambahan otsus 	<p>169</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Bagi hasil pajak ✓ Bagi hasil yang bersumber dari hidrokarbon dan SDA lain: <ul style="list-style-type: none"> - dari kehutanan 80% - dari perikanan 80% - dari pertambangan umum 80% - dari pertambangan panas bumi 80% - dari pertambangan minyak 15% - dari pertambangan gas bumi 30% ✓ DAU dan DAK ✓ Tambahan dana bagi hasil minyak dan gas bumi: <ul style="list-style-type: none"> - dari pertambangan minyak 55% - dari pertambangan gas bumi 40% - alokasi dana otsus setara 2% plafon DAU nasional di tahun ke 1-15 dan 1% plafon DAU nasional di tahun ke 16-20
2	Besaran dana otsus	2% dari plafon DAU nasional	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tahun ke 1-15, 2% dari plafon DAU nasional ✓ Tahun ke 16-20, 1% dari plafon DAU nasional
3	Penggunaan dana otsus	Pendidikan 30% Kesehatan 15%	Mendanai pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial dan kesehatan
4	Pembagian dana otsus	Papua: 60% kabupaten/kota dan 40% provinsi	60% kabupaten/ kota, 40% provinsi (pengalokasian berdasarkan

No.	Keterangan	Papua dan Papua Barat	NAD
		Papua Barat: 70% kabupaten/ kota, dan 30% provinsi	pergub)

Sumber: UU No. 35 Tahun 2008; UU No. 11 Tahun 2006

Dalam implementasi otonomi khusus di Papua dan Papua Barat terdapat beberapa kegagalan secara menyeluruh atas berbagai persoalan termasuk masalah Tanah di Papua. Tim Kajian Papua LIPI melalui *Papua Road Map*, mendeskripsikan 4 (empat) isu sebagai akar masalah Papua dan rekomendasi penyelesaiannya.

- ✓ Pertama, masalah marginalisasi dan diskriminasi terhadap orang asli Papua akibat pembangunan ekonomi, konflik politik dan deimigrasi massal ke Papua sejak tahun 1970.

Untuk menjawab masalah ini, diperlukan adanya kebijakan afirmatif relogvisi untuk pemberdayaan orang Asli Papua.

- ✓ Kedua, kegagalan pembangunan terutama di bidang pendidikan, kesehatan dan pemberdayaan ekonomi rakyat.

Untuk itu diperlukan paradigma baru pembangunan yang berfokus pada perbaikan pelayanan publik demi kesejahteraan orang asli Papua.

- ✓ Ketiga, adalah adanya kontradiksi sejarah dan konstruksi identitas politik antara Papua dan Jakarta.

Masalah ini hanya bisa diselesaikan melalui dialog seperti yang sudah dilakukan untuk penyelesaian konflik Aceh.

- ✓ Keempat, adanya pertanggungjawaban atas kekerasan negara di masa lalu terhadap warga negara Indonesia di Papua.

Tim LIPI menyimpulkan bahwa keempat isu dan agenda tersebut dapat dirancang sebagai strategi kebijakan yang saling terkait untuk penyelesaian konflik Papua dalam jangka panjang secara menyeluruh.

Dana Penyesuaian

Dana penyesuaian adalah dana yang dialokasikan untuk membantu daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan tertentu Pemerintah dan DPR, yang disesuaikan dengan peraturan perundangan. Ruang lingkup dana penyesuaian yaitu:

1. Tunjangan Profesi Guru (TPG) PNSD, diberikan kepada guru-guru PNSD yang sudah mempunyai sertifikat pendidik sebesar 1 (satu) kali gaji pokok.
2. Dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD, diberikan kepada guru-guru PNSD yang belum memiliki sertifikat pendidik.
3. Bantuan Operasional Sekolah (BOS), terutama digunakan 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.
4. Dana Insentif Daerah (DID), untuk melaksanakan fungsi pendidikan dengan mempertimbangkan kriteria daerah berprestasi yang telah memenuhi kriteria utama dan kriteria kinerja.
5. Dana Proyek Pemerintah Daerah dan Desentralisasi (P2D2), merupakan dana yang digunakan dalam rangka memperkuat transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan DAK khususnya bidang infrastruktur, yang bersumber dari pinjaman program.

Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)

Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah dana yang dialokasikan untuk penyelenggaraan urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dialokasikan berdasarkan kesepakatan antara Pemerintah dan Badan Anggaran DPR, mulai Tahun Anggaran 2013. Dana Keistimewaan DIY merupakan bagian dari Dana Transfer Lainnya (seperti halnya Dana Otonomi Khusus dan Dana Penyesuaian). Dana Keistimewaan DIY diperuntukkan bagi Pemerintah DIY melalui mekanisme Transfer ke Daerah.

Kewenangan keistimewaan adalah kewenangan tambahan tertentu yang dimiliki DIY. Kewenangan Keistimewaan DIY dituangkan dalam Peraturan

Daerah Istimewa (Perdais) dan dilaksanakan berdasarkan asas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, kebhinnekatunggalikaan, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal. Kewenangan dalam urusan keistimewaan yang dimaksud meliputi:

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur,
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah D.I. Yogyakarta,
3. Kebudayaan,
4. Pertanahan,
5. Tata ruang.

Dana Keistimewaan diajukan oleh Pemerintah DIY untuk dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah. Pemerintah DIY wajib menyampaikan rencana kebutuhan anggaran yang dituangkan dalam rencana program dan kegiatan tahunan serta 5 (lima) tahunan. Pembahasan teknis program dan kegiatan yang didanai oleh Dana Keistimewaan DIY dilakukan antara Pemerintah DIY bersama dengan kementerian/lembaga pemerintah non kementerian yang berkaitan dengan Keistimewaan DIY dan difasilitasi oleh Kementerian Dalam Negeri. Hasil pembahasan teknis disampaikan kepada Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas untuk dianggarkan dalam APBN.

162

DANA DESA

Dana Desa adalah dana yang diperuntukkan bagi Desa dan Desa Adat, bersumber dari APBN, ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat dan kemasyarakatan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa Pemerintah mengalokasikan Dana Desa yang merupakan pendapatan desa yang bersumber dari APBN. Alokasi anggaran Dana Desa bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan. Besaran alokasi anggaran yang peruntukannya langsung ke Desa ditentukan 10% (sepuluh perseratus) dari dan di luar dana Transfer Daerah secara bertahap.

PEMBIAYAAN ANGGARAN

Penggunaan kebijakan anggaran surplus/defisit memunculkan adanya selisih antara penerimaan dan pengeluaran negara. Kebijakan surplus/defisit anggaran ini diambil untuk menjaga kesinambungan pertumbuhan ekonomi, terutama pada saat anggaran defisit, yakni dengan memberi stimulus fiskal melalui pembiayaan anggaran. Pembiayaan anggaran mencakup definisi berikut:

- penerimaan yang perlu dibayarkan kembali,
- penerimaan kembali atas pengeluaran tahun-tahun anggaran sebelumnya,
- pengeluaran kembali atas penerimaan tahun-tahun sebelumnya,
- penggunaan saldo anggaran lebih, dan/atau
- pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Selain untuk menutup defisit, pembiayaan juga ditujukan untuk memenuhi kewajiban pemerintah pada sektor utang, seperti: membayar utang yang sudah jatuh tempo cicilan pokok atas utang, maupun pembelian kembali surat berharga yang diterbitkan oleh pemerintah. Fungsi lainnya adalah untuk menutup pengeluaran pembiayaan seperti investasi yang dilakukan oleh pemerintah, penyertaan modal negara, mendanai dana bergulir, serta pinjaman kepada BUMN/D atau pemerintah daerah.

Kebijakan anggaran secara tegas diatur dalam undang-undang keuangan negara (UUKN), termasuk mengenai kebijakan defisit anggaran. UUKN menyebutkan bahwa defisit anggaran yang dapat diambil maksimal adalah 3% dari total PDB pada tahun yang sama. Defisit anggaran tersebut merupakan kumulatif jumlah defisit APBN dan APBD. Bila kumulatif defisit ditetapkan sebesar 3% dari total PDB, maka maksimal pembiayaan yang dapat diambil oleh pemerintah dibatasi maksimal 60% dari PDB, untuk selanjutnya, pemerintah menetapkan pembiayaan secara dinamis. Apabila perhitungan anggaran diperkirakan defisit, maka pemerintah menentukan sumber pembiayaan yang akan digunakan untuk menutupi defisit tersebut. Sebaliknya, apabila perhitungan anggaran diperkirakan surplus, maka penggunaannya harus diusulkan kepada DPR.

Defisit Anggaran

Secara garis besar APBN menerapkan konsep akuntansi umum dimana penyusunan pengeluaran diusahakan seimbang dengan penerimaannya. Artinya pada suatu masa anggaran, penerimaan yang diproyeksikan akan diterima sama besarnya dengan proyeksi pengeluaran yang akan dilakukan. Munculnya istilah surplus/defisit APBN merujuk pada keseimbangan umum yang ada dalam postur APBN. Dalam format *I-Account*, anggaran penerimaan negara diletakkan di bagian atas, disusul anggaran belanja negara. Selisih antara keduanya dinamakan keseimbangan primer. Selanjutnya, diakumulasi dengan belanja pemerintah untuk membayar bunga pinjaman akan diperoleh angka keseimbangan baru yang dinamakan keseimbangan umum atau surplus/defisit anggaran. Defisit inilah yang kemudian akan ditutup dengan pembiayaan sehingga angka akhirnya tetap menunjukkan keseimbangan.

Barro (1988) menyebutkan beberapa hal yang dapat menyebabkan munculnya defisit anggaran:

1. Percepatan pertumbuhan ekonomi.

Percepatan pembangunan membutuhkan dana dan investasi yang besar. Apabila dana yang tersedia dari dalam negeri tidak mampu menutup besarnya dana yang dibutuhkan, pemerintah dapat menggunakan opsi pembiayaan dari luar negeri, dengan berbagai pertimbangan. Salah satu hal yang menjadi pertimbangan adalah menghindari pembebanannya kepada rakyat Indonesia melalui pajak.

2. Pemerataan pendapatan masyarakat.

Indonesia dengan wilayah yang luas dan kondisi geografis yang berbeda antar daerah sangat memungkinkan terjadinya perbedaan pendapatan antar daerah. Sehingga biaya yang timbul dalam rangka pemerataan pendapatan masyarakat dapat menyebabkan anggaran menjadi defisit. Namun hal ini tetap harus diutamakan karena kesenjangan ekonomi termasuk isu yang harus ditanggapi pemerintah.

3. Melemahnya nilai tukar.

Bilamana negara memiliki jumlah utang luar negeri yang cukup besar maka nilai tukar memiliki pengaruh yang signifikan terhadap anggaran pengeluaran.

Melemahnya nilai tukar terhadap mata uang asing mengakibatkan nominal utang dan bunga utang menjadi lebih tinggi. Sebagai contoh pada saat krisis moneter tahun 1997/1998, melemahnya rupiah dari kisaran Rp2.500,00/US\$ menjadi Rp15.000,00/US\$ berpengaruh besar terhadap jumlah utang dan APBN pada saat itu, karena cicilan pokok maupun bunga utang luar negeri dibayar menggunakan mata uang asing.

4. Pengeluaran akibat krisis ekonomi.

Tahun 1998/1999 merupakan tahun anggaran terburuk bagi pemerintah Indonesia, karena krisis ekonomi yang sangat parah. Pemerintah terpaksa melikuidasi 16 bank yang dinyatakan bermasalah serta mengawasi 40 bank lainnya, yang selanjutnya memicu terjadinya penarikan dana secara besar-besaran dari bank karena menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap jasa perbankan. Banyak bank yang akhirnya mengalami masalah sehingga membutuhkan bantuan likuiditas. Hal inilah yang melatarbelakangi pemerintah mendanai Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dengan sumber dari utang kepada IMF, karena APBN tidak mencukupi.

Dampak krisis terhadap defisit anggaran juga dapat dilihat dari banyaknya jumlah pengangguran karena perekonomian yang melemah. Hal ini mendorong pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan fiskal maupun kebijakan moneter sebagai upaya mengembalikan kondisi perekonomian, yang tentu saja berpengaruh terhadap APBN.

5. Realisasi yang tidak sesuai dengan rencana.

Jumlah penerimaan yang tidak sesuai dengan target dapat menimbulkan atau memperlebar defisit anggaran. Pemotongan beberapa jenis belanja, dengan berbagai pertimbangan, mungkin dapat digunakan sebagai salah satu cara untuk mengurangi defisit. Namun belanja yang digunakan untuk proyek pembangunan yang merupakan prioritas akan tetap diutamakan, meski harus ditutup melalui mekanisme pembiayaan anggaran, belanja prioritas ini tetap akan diusahakan keberlanjutannya.

6. Pengeluaran sebagai akibat inflasi

APBN disusun menggunakan standar harga yang telah ditetapkan sebelumnya dan telah mempertimbangkan inflasi sebagai salah satu asumsi dasar. Namun

apabila besaran angka inflasi secara riil lebih tinggi dari asumsi yang digunakan, dapat menyebabkan penurunan kuantitas maupun kualitas. Untuk tetap memenuhi target yang telah ditetapkan, mendorong dilakukannya revisi anggaran. Hal demikian akan berimbas pada naiknya jumlah belanja pemerintah yang dapat mengakibatkan terjadinya defisit anggaran.

Pada tahun 2018 realisasi pendapatan negara mencapai Rp1.942,3 triliun atau naik sebesar 16,6% lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan pada tahun 2017 yang mencapai 7,1%. penerimaan pajak sepanjang tahun 2018 mencapai Rp1.315,9 triliun, atau naik 14,3% (15,5% di luar *Tax Amnesty*). Capaian pertumbuhan ini merupakan yang tertinggi dalam kurun waktu tujuh tahun terakhir. Selain didukung oleh meningkatnya aktivitas ekonomi yang bersumber dari kegiatan konsumsi dan perdagangan internasional, realisasi penerimaan pajak ini didukung oleh keberhasilan berbagai program yang mendukung optimalisasi pemungutan pajak seperti meningkatnya basis pajak setelah amnesti pajak, meningkatnya kepatuhan wajib pajak, serta intensifikasi pajak. PNBP selama tahun 2018 mencapai Rp407,1 triliun (147,8%), atau naik sebesar 30,8%. Pertumbuhan ini jauh lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan tahun 2017 yang mencapai 18,8%. Hal ini didukung oleh kenaikan harga komoditas minyak mentah dan batubara, perbaikan layanan K/L dan BLU, serta perbaikan kinerja BUMN.

Selama tahun 2018 realisasi belanja negara mencapai Rp2.202,2 triliun atau 99,2%, yang merupakan penyerapan tertinggi selama jagka waktu lima tahun terakhir. Penyerapan belanja K/L mencapai Rp836,2 triliun (98,7%) merupakan penyerapan terbesar dalam periode 2014-2018. Penyerapan yang optimal ini didukung oleh peningkatan kualitas perencanaan penganggaran, lebih fokusnya pelaksanaan program dan kegiatan sebagai akibat tidak adanya perubahan APBN, serta dukungan tambahan belanja untuk kegiatan penting seperti penyelenggaraan Asian Games dan Asian Para Games, penanggulangan bencana, penambahan alokasi Program Keluarga Harapan (PKH) serta penguatan reformasi birokrasi. Keputusan pemerintah untuk tidak mengajukan perubahan UU APBN 2018, yang merupakan pertama kalinya dalam 15 tahun terakhir, terbukti sangat efektif

mendorong seluruh K/L fokus menjalankan rencana anggaran secara penuh pada tahun 2018. Sementara itu, Transfer ke Daerah dan Dana Desa terealisasi sebesar Rp757,8 triliun (98,9%) meningkat 96,8% dibandingkan realisasi tahun sebelumnya. Penyerapan ini antara lain didukung oleh perbaikan mekanisme penyaluran yang dilakukan berdasarkan kinerja penyerapan dan capaian output.

Rasio defisit terhadap PDB pada tahun 2018 berhasil ditekan pada level 1,76%, jauh lebih rendah 2,19% dibandingkan target yang ditetapkan dalam APBN. Hal ini merupakan yang terkecil sejak tahun 2012. Keseimbangan primer dapat ditekan mendekati nol, yaitu negatif Rp1,8 triliun, jauh lebih rendah dibandingkan tahun 2017 yang mencapai negatif Rp124,4 triliun. Keseimbangan primer negatif Rp1,8 triliun ini merupakan yang terendah sejak tahun 2012. Perbaikan tingkat defisit serta keseimbangan primer ini tidak terlepas dari membaiknya kinerja pendapatan negara sepanjang tahun 2018. Dengan terkendalinya tingkat defisit pada tahun 2018 sejalan dengan tren penurunan pertumbuhan pembiayaan anggaran dari 29,8% tahun 2015 menjadi negatif 18,1% tahun 2018. Penurunan ini menunjukkan kemandirian fiskal APBN yang semakin meningkat di tahun 2018. Demikian pula dengan realisasi pembiayaan utang, yang lebih rendah dibandingkan target yang ditetapkan. Realisasi pembiayaan utang mencapai Rp366,7 triliun atau hanya 91,8% target APBN. Hal ini sejalan dengan penurunan tren pertumbuhan realisasi SBN neto dari 36,9% tahun 2015 menjadi negatif 18,9% tahun 2018. Realisasi ini turut mendukung upaya pemerintah untuk menjaga rasio utang pada level yang aman dan terkendali. Berikut disajikan gambaran APBN 2018:

Tabel 5.3. APBN 2018

URAIAN	2017			2018		
	APBNP	Realisasi s.d. 31 Desember	% thd APBNP	APBN	Realisasi s.d. 31 Desember	% thd APBN
A. PENDAPATAN NEGARA	1,736,060.1	1,666,375,9	95,99%	1,894,720.4	1,942,342,0	102,51%
I. PENDAPATAN DALAM NEGERI	1,731,962.0	1,654,746.1	95,49%	1,891,621.5	1,928,442,0	101,84%
1. PENERIMAAN PERPAJAKAN	1,471,705.9	1,343,529.8	91,23%	1,618,095.5	1,521,381.1	94,02%
2. PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK	260,242.1	311,216.3	119,59%	273,426.0	407,060.9	147,79%
II. HIBAH	3,108.1	11,629.8	374,17%	1,198.9	13,900.0	1161,37%
B. BELANJA NEGARA	2,130,295.9	2,007,251,8	94,10%	2,220,657,0	2,202,230,9	99,17%
I. BELANJA PEMERINTAH PUSAT	1,366,956.6	1,265,359.4	92,57%	1,454,484.4	1,444,445.9	99,31%
1. Belanja K/L	798,585.3	765,134,0	95,81%	847,435,2	836,215,3	98,68%
2. Belanja Non K/L	568,371.3	500,225.4	88,01%	607,059.2	608,230.6	100,19%
II. TRANSFER KE DAERAH DAN DANA DESA	766,339.3	741,892.4	96,82%	766,162.6	757,792.9	98,91%
1. Transfer ke Daerah	706,339.3	682,220.8	96,59%	706,162.6	697,933.3	98,59%
2. Dana Desa	60,000.0	59,766.6	99,61%	60,000.0	59,859.4	99,77%
C. KESEMBANGAN PRIMER	(178,039.4)	(124,407,9)	69,88%	(87,329.5)	(1,801,6)	2,06%
D. SURPLUS/(DEFISIT) ANGGARAN (A-B)	(397,235.8)	(340,975,9)	85,83%	(325,936.6)	(259,895,9)	79,75%
% Surplus / (Defisit) Anggaran thd PDB	(2,32)	(2,51)		(2,19)	(1,76)	
E. PEMBIAYAAN ANGGARAN (I+II+III+IV+V)	397,235.8	366,623,8	92,29%	325,936.6	300,360,9	92,15%
I. PEMBIAYAAN UTANG	461,343.6	429,076.6	93,01%	399,215.4	366,563,0	91,84%
II. PEMBIAYAAN INVESTASI	(58,733.8)	(59,754.1)	100,03%	(65,654.3)	(61,113,8)	93,08%
III. PEMERIAN PINJAMAN	(3,668.7)	(2,052,4)	55,94%	(6,690.1)	(4,250,0)	63,53%
IV. KEWAJIBAN PENJAMINAN	(1,005.4)	(1,005,4)	100,00%	(1,121.3)	(1,121,3)	100,00%
V. PEMBIAYAAN LAINNYA	306,0	259,1	119,70%	183,0	183,0	100,00%
KELEBIHAN / (KEKURANGAN) PEMBIAYAAN ANGGARAN	-	25,647,9		-	40,465,0	

Sumber: Website Kemenkeu <https://www.kemenkeu.go.id/media/11668/apbn-kita-januari-2019.pdf>

Dalam rentang waktu 2012-2017, realisasi defisit APBN cenderung meningkat, dari 1,9% pada tahun 2012 menjadi 2,8% pada tahun 2015, dan turun menjadi 2,4% pada tahun 2017. Hal ini berdampak pada meningkatnya kebutuhan akan pembiayaan anggaran, yang perlu dicarikan sumbernya. Perkembangan dan proyeksi anggaran dan defisit anggaran dapat dilihat pada grafik berikut ini.



Gambar 5.2. Grafik Perkembangan Defisit Anggaran Indonesia

Sumber: Koran Jakarta, 3 April 2020

Pencapaian-pencapaian di tahun 2018 tersebut diharapkan menjadi modal penting dalam menyongsong tahun 2019 yang diperkirakan masih akan diliputi berbagai tantangan karena ketidakpastian perekonomian global. Berbagai tantangan pada tahun 2019 antara lain muncul dari adanya normalisasi kebijakan moneter dan kebijakan fiskal Amerika Serikat, perang dagang Amerika Serikat dengan Tiongkok, ketidakpastian skenario *Brexit*, serta ketegangan geopolitik di beberapa kawasan. Dalam *World Economic Outlook* (WEO) yang dirilis bulan Oktober 2018, IMF telah menurunkan proyeksi pertumbuhan ekonomi global dari sebelumnya 3,9% menjadi 3,7%, dan menurunkan tingkat perdagangan dunia dari 4,55% menjadi 4,0%.

Klasifikasi Pembiayaan Anggaran

Klasifikasi pembiayaan anggaran dapat dirinci sebagai berikut:

1. Menurut sumbernya:

Klasifikasi ini berdasarkan GFS Manual yang diterbitkan pada tahun 2001:

a. Pembiayaan dalam negeri dapat bersumber dari:

- Sektor perbankan, pembiayaan dapat diperoleh dari penggunaan Sisa Anggaran Lebih (SAL), penerimaan atas cicilan penerusan pinjaman (*Subsidary Loan Agreement*), Rekening Dana Investasi, dan rekening pemerintah lainnya.
- Sektor non perbankan, pembiayaan diperoleh dari privatisasi BUMN, Hasil Pengelolaan Aset (HPA), penerbitan SBN maupun SPN, penarikan kembali pinjaman dalam negeri, dana investasi pemerintah dan dana Penyertaan Modal Negara (PMN), serta dana untuk pengembangan pendidikan nasional.

b. Pembiayaan dari luar negeri, dapat berasal dari penarikan atas pinjaman yang diberikan ke luar negeri, penerusan pinjaman, dan pembayaran cicilan pokok utang luar negeri.

2. Menurut jenisnya:

a. Pembiayaan yang berasal dari utang, meliputi: Surat Berharga Negara (neto), pinjaman dalam negeri (neto), serta pembiayaan yang berasal dari luar negeri (neto).

b. Pembiayaan dari dana non utang, berasal dari sektor perbankan dalam negeri seperti: penerimaan cicilan atas pengembalian *Subsidiary Loan Agreement* (SLA) atau Rekening Dana Investasi (RDI), SAL, Rekening Kas Umum Negara (RKUN), rekening cadangan reboisasi, rekening pembangunan hutan, dan rekening Pemerintah lainnya.

3. Menurut jenis arus kasnya:

a. Dari sisi *inflow* atau penerimaan, pembiayaan dibagi menjadi:

- penerimaan pembiayaan nonutang, seperti: penerimaan cicilan pengembalian SLA (RDI), SAL, Rekening Kas Umum Negara (RKUN), Rekening Pembangunan Hutan (RPH), rekening cadangan reboisasi, rekening Pemerintah lainnya, privatisasi, serta HPA.
- penerimaan pembiayaan utang, seperti: SBN (neto), penarikan pinjaman luar negeri (bruto), dan pinjaman dalam negeri (neto).

b. Dari sisi *outflow* pengeluaran, pembiayaan juga terbagi menjadi:

- pengeluaran pembiayaan nonutang, seperti: dana investasi Pemerintah dan PMN, dana untuk pengembangan pendidikan nasional, pemberian pinjaman kepada PT. PLN, serta kewajiban penjaminan.
- pengeluaran pembiayaan utang, seperti: penerusan pinjaman (SLA) dan pembayaran atas cicilan pokok utang luar negeri.

Pembiayaan Utang

Pembiayaan utang mempunyai peranan yang penting dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan negara. Instrumen pembiayaan utang terdiri atas surat berharga Negara (SBN), pinjaman luar negeri, dan pinjaman dalam negeri. Adapun Dasar hukum pembiayaan utang adalah:

- Undang-undang No. 24 tahun 2002 tentang Surat Utang Negara,
- Undang-undang No. 19 tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara,
- Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah.

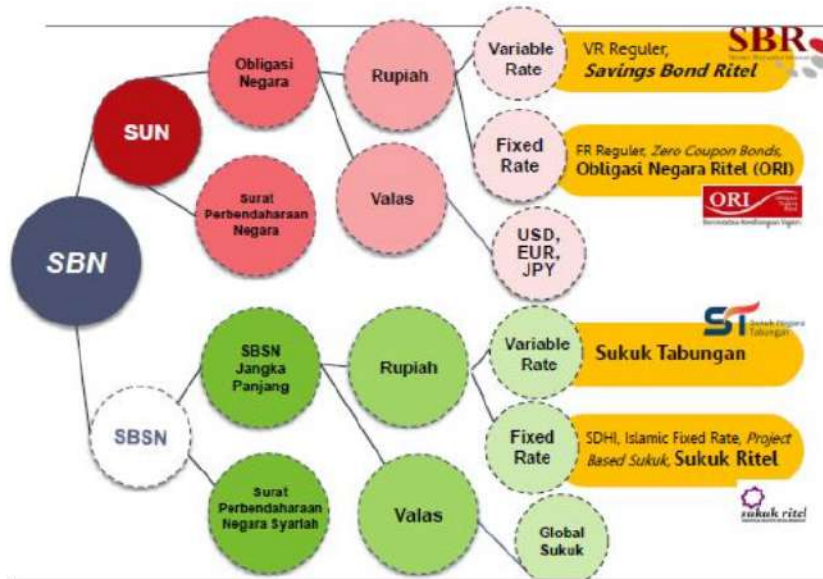
Surat Berharga Negara (SBN)

Undang-undang No 24 tahun 2002 menyebutkan bahwa Surat Berharga Negara (SBN) adalah surat berharga berwujud surat pengakuan utang, dalam mata uang rupiah ataupun valuta asing, yang pembayaran bunga dan pokoknya dijamin

oleh Negara Republik Indonesia sesuai masa berlakunya. Tujuan diterbitkannya SBN adalah:

1. Membiayai defisit APBN,
2. Menutupi kekurangan kas jangka pendek karena ketidaksesuaian penerimaan dan pengeluaran Rekening Kas Negara,
3. Mengelola portofolio utang negara.

Berikut disajikan gambaran mengenai skema SBN:



Gambar 5.3. Skema Instrumen SBN

Sumber: Direktorat Surat Utang Negara Dirjen Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kemenkeu

Secara umum, bentuk SBN dibedakan sebagai berikut:

1. Berdasarkan sistem:
 - a. Konvensional (SUN), tidak memerlukan *underlying asset* dan fatwa/opini syariah serta bebas digunakan untuk apa saja.
 - b. Syariah (SBSN), memiliki *underlying asset* yang digunakan sebagai dasar penerbitan. Memerlukan fat'wa/opini syariah untuk menjamin kesesuaian dengan prinsip syariah.

2. Berdasarkan jangka waktu jatuh tempo:
 - a. SBN jangka pendek, berjangka waktu sampai dengan 12 bulan dengan pembayaran bunga secara diskonto.
 - b. SBN jangka panjang, berjangka waktu lebih dari 12 bulan.
3. SBN yang memiliki warkat atau yang tidak memiliki warkat (*scripless*):

Warkat adalah dokumen perbankan yang menggambarkan dana yang belum diterima. SUN yang beredar saat ini diterbitkan dalam bentuk tanpa warkat.
4. Berdasarkan jenis suku bunga (*coupon*):
 - a. *Zero coupon (ZC)*, yakni Obligasi negara yang tidak memiliki jadwal pembayaran kupon. Obligasi ini dijual dengan harga diskon dan pokoknya dilunasi saat jatuh tempo.
 - b. *Fixed Rate Bonds*, yakni Obligasi yang memiliki tingkat bunga tetap setiap periode dan jadwal pembayaran kupon yang periodik.
 - c. *Variable Rate*, yakni Obligasi yang memiliki tingkat suku bunga mengambang sesuai suatu acuan tertentu (tingkat bunga SBI) dan pembayaran kupon dilakukan periodik.
5. SBN yang dapat diperdagangkan dan yang tidak dapat diperdagangkan
 - a. SBN yang dapat diperdagangkan adalah SBN yang memiliki portofolio investasi tertentu atau aset berwujud (SPN, SPNS, ORI, dan PBS)
 - b. SBN yang tidak dapat diperdagangkan merupakan SBN yang mewakili piutang (Obligasi rekap/Surat Utang dan Sukuk Dana Haji Indonesia)

Instrumen SBN berdasarkan sistem terdiri atas:

1. Surat Utang Negara (SUN)

SUN merupakan surat berharga berupa surat pengakuan utang dalam mata uang rupiah maupun valuta asing yang pembayaran bunga dan pokoknya dijamin oleh negara Republik Indonesia. Jenis-jenis Surat Utang Negara meliputi:

a. Obligasi Negara (ON).

ON merupakan Surat Utang Negara yang memiliki waktu lebih dari 12 bulan dengan kupon maupun dengan pembayaran bunga secara diskonto.

Obligasi negara dikelompokkan ke dalam dua denominasi yaitu:

- 1) ON Valas: Obligasi negara yang diterbitkan dalam valuta asing

2) ON Rupiah: Obligasi negara dalam mata uang rupiah.

ON Rupiah dibedakan menjadi dua:

a) ON Dengan Kupon

- ✓ *Variable Rate (VR)*: ON rupiah yang diterbitkan dengan bunga mengambang dengan referensi tingkat suku bunga SBI 3 bulan yang dibayarkan setiap tiga bulan.
- ✓ *Fixed Rate (FR)*: ON dengan tingkat bunga tetap, terdiri dari:
 - *Fixed Rate Regular (FR Reg)*: ON rupiah yang diterbitkan dengan tingkat suku bunga tetap, yang dibayarkan setiap enam bulan.
 - Obligasi Negara Ritel (ORI): ON yang diterbitkan dengan tingkat bunga tetap yang pembayaran kuponnya dilaksanakan setiap bulan. Penjualan ORI di pasar perdana hanya diperuntukkan kepada investor individu.

b) ON Tanpa Kupon

Zero Coupon Bond (ZCB): ON yang pembayaran kuponnya secara diskonto. Investor memperoleh keuntungan dari selisih harga beli (*at discount*) dengan nilai nominal saat jatuh tempo, atau saat dijual sebelum jatuh tempo.

b. Surat Perbendaharaan Negara (SPN)

SPN merupakan surat utang negara yang memiliki jangka waktu pembayaran sampai 12 bulan dan pembayaran bunga dilakukan dengan cara diskonto.

Kebijakan penerbitan SBN yang dilaksanakan pemerintah:

1. Mengutamakan mengeluarkan Surat Berharga Negara rupiah di pasar dalam negeri.
2. *Front Loading Strategy* (memanfaatkan widows investasi di awal tahun untuk mendukung *market confidence*).
3. Penerbitan SBN valuta asing bersifat komplementer terhadap SBN Rupiah.
4. Pengelolaan SBN dalam Asset Liability Management (ALM).

5. Menjaga stabilitas SBN dengan menerapkan *Crisis Management Protocol* (CMP) dan *Bond Stabilization Framework* (BSF) serta mendukung penumbuhan CMP Nasional.
6. Pengelolaan Kewajiban secara menyeluruh dengan pertimbangan aspek biaya dan risiko

Langkah-langkah yang ditetapkan pemerintah dalam rangka pengelolaan SBN adalah sebagai berikut:

- a. Pengembangan pasar perdana SBN, dengan optimalisasi penerbitan di pasar domestik termasuk optimalisasi pelaksanaan lelang, metode penerbitan, penyederhanaan seri-seri SBN dan prioritas pada seri acuan (*benchmark*), peningkatan transparansi jadwal dan target lelang penerbitan termasuk koordinasi dengan Bank Indonesia dan instansi terkait.
- b. Pengembangan pasar sekunder SBN, dengan optimalisasi peran dan kapasitas dealer utama (*primary dealers*), peningkatan likuiditas melalui pengembangan produk *government bonds futures* (GBF) dan pelaksanaan penukaran (*debt switch*) dan pembelian kembali (*buyback*), serta penyempurnaan *electronic trading platform* (ETP).
- c. Pengembangan instrumen melalui penyempurnaan fitur, penyediaan landasan hukum dan syariah, pengembangan struktur SBSN dan dasar penerbitan (*underlying asset*).
- d. Memprioritaskan penerbitan SBN valas dalam mata uang kuat (*hard currency*) secara terukur dan sebagai pelengkap untuk menghindari *crowding out* di pasar domestik, mengendalikan biaya dan risiko utang, serta mendukung penyediaan acuan (*benchmark*) bagi sektor korporasi/swasta. Penerbitan SBN valas di luar mata uang kuat dapat dilakukan sepanjang telah diperhitungkan risiko dan biaya portofolio utang.
- e. Mendorong penerbitan SBSN yang ditujukan untuk pembiayaan kegiatan/proyek dalam rangka mendukung percepatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.
- f. Memperkuat kerangka stabilisasi obligasi (*bond stabilization framework/BSF*) melalui peninjauan kembali (*review*) cakupan dan mekanisme operasionalnya, serta memperluas partisipan BSF.

g. Meningkatkan fungsi hubungan investor dan kelembagaan sekaligus mendorong perluasan basis investor, utamanya investor domestik, melalui peningkatan kapasitas unit hubungan investor dan kelembagaan, peningkatan kualitas strategi komunikasi dengan investor dan kelembagaan, serta penyusunan basis data target investor.

2. Surat Berharga Syariah Negara (SBSN)

SBSN memiliki jangka jatuh tempo satu tahun (jangka pendek) atau sampai lebih dari satu tahun (jangka panjang). Imbal hasil ditetapkan sesuai kesepakatan awal bersifat tetap (*fixed*); atau mengambang. SBSN dapat diterbitkan dengan dasar rupiah ataupun mata uang asing. Menurut jenis akadnya, SBSN dibedakan sebagai berikut:

a. *Ijarah*

SBSN yang diterbitkan berdasarkan perjanjian/akad *ijarah* dimana satu pihak atau melalui wakilnya menjual atau menyewakan hak manfaat atas suatu aset kepada pihak lain berdasarkan harga dan periode yang telah disepakati.

b. *Mudharabah*

SBSN yang diterbitkan berdasarkan perjanjian/akad *mudharabah* dimana suatu pihak menyediakan modal (*rab al-maal*) dan pihak lain menyediakan tenaga dan keahlian (*mudharib*), keuntungan dari kerja sama tersebut dibagi berdasarkan perbandingan yang telah disetujui. Kerugian yang timbul akan ditanggung sepenuhnya oleh pihak yang menjadi penyedia modal.

c. *Musarakah*

SBSN yang diterbitkan berdasarkan perjanjian/akad *musarakah* dimana dua pihak atau lebih bekerja sama menggabungkan modal untuk membangun proyek baru, mengembangkan proyek yang telah ada, atau membiayai usaha. Keuntungan maupun kerugian yang timbul ditanggung bersama sesuai dengan persentase partisipasi modal masing-masing pihak.

d. *Istisna'*

SBSN yang diterbitkan berdasarkan perjanjian/akad *istisna'* dimana para pihak menyepakati jual beli dalam rangka pembiayaan suatu barang.

Adapun harga, waktu penyerahan, dan spesifikasi barang/proyek ditentukan terlebih dahulu.

Pinjaman Dalam Negeri

Pinjaman dalam negeri adalah pinjaman pemerintah yang diperoleh dari pemberi pinjaman dalam negeri dan harus dibayar sesuai masa berlakunya dan sesuai ketentuan. PP Nomor 54 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan dan Penerusan Pinjaman menyebutkan pinjaman dalam negeri lebih berfokus untuk membiayai kegiatan K/L, pemda, BUMN, atau BUMD. Hal ini bertujuan untuk kegiatan investasi, percepatan pembangunan infrastruktur, dan pemberdayaan industri dalam negeri.

Pinjaman Luar Negeri

Pinjaman luar negeri adalah pinjaman pemerintah yang diperoleh dari kreditur luar negeri yang tidak berbentuk surat berharga negara serta terikat oleh suatu perjanjian pinjaman dengan persyaratan-persyaratan tertentu dan harus dibayar kembali. Prinsip yang harus dipenuhi antara lain adalah transparansi, akuntabilitas, efisiensi, efektifitas, kehati-hatian, tidak disertai ikatan politik, dan tidak mengganggu stabilitas negara. Pinjaman luar negeri dapat berupa pinjaman tunai dan pinjaman kegiatan:

- ✓ Pinjaman tunai adalah pinjaman yang berbentuk rupiah maupun devisa yang digunakan untuk menutup defisit APBN, dan sebagai salah satu bentuk pengelolaan portofolio utang.

Contoh pinjaman tunai: *standby loan*, pinjaman program, pembiayaan kontinjensi pembiayaan likuiditas jangka pendek, dan pembiayaan untuk permodalan.

- ✓ Pinjaman kegiatan adalah pembiayaan yang ditujukan untuk kegiatan tertentu. Contoh pinjaman kegiatan: *credit line* dan pinjaman proyek.

Pemerintah memperoleh pinjaman luar negeri dari sumber-sumber berikut:

1. Kreditur multilateral, yaitu beberapa negara yang membentuk sebuah lembaga internasional dan memberikan pinjaman ke negara lainnya. Contoh: IDB, ADB, World Bank.

2. Kreditur bilateral, yaitu suatu lembaga atau pemerintah negara asing yang ditunjuk oleh suatu negara untuk bertindak memberikan pinjaman ke negara lain. Contoh: JICA, Pemerintah Jerman, Pemerintah Korea.
3. Kreditur swasta asing, adalah suatu lembaga keuangan asing maupun nasional yang berada dan beroperasi di luar negeri yang memberikan pinjaman tanpa jaminan lembaga Penjamin Kredit Ekspor.
4. Lembaga penjamin kreditur ekspor, adalah lembaga yang ditunjuk oleh negara kreditur untuk meningkatkan ekspor negara yang bersangkutan ataupun penggunaan dari dana tersebut sebagian besar untuk membeli produk negara yang bersangkutan. Contoh: BNP Paribas.

Pemerintah membuat kebijakan terkait pinjaman luar negeri seperti: prioritas penggunaan pinjaman luar negeri ditujukan untuk membiayai infrastruktur dan energi dan penggunaannya harus selektif, melakukan pembatasan komitmen baru dengan tetap menjaga penarikan utang setiap tahunnya lebih kecil dari pada pembayaran kembalinya, dan mempersiapkan kegiatan K/L yang berkualitas dan efektif. Pinjaman luar negeri digunakan untuk:

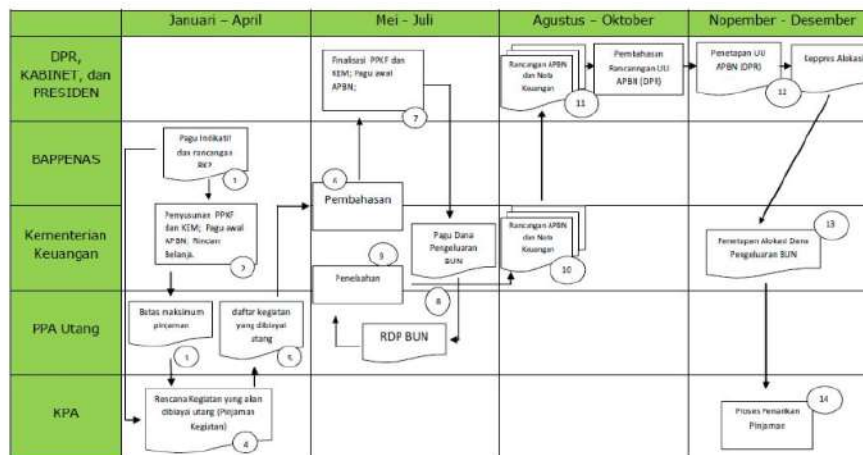
1. Menutup defisit anggaran
2. Pendanaan kegiatan yang menjadi prioritas nasional
3. Sebagai alat untuk mengelola portofolio utang
4. Mendanai pembangunan infrastruktur dan energi melalui mekanisme hibah maupun pinjaman yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah maupun BUMN.

Terkait pembangunan infrastruktur dan energi, penerusan pinjaman harus dilakukan menggunakan mekanisme hibah maupun pinjaman melalui pemerintah pusat karena BUMN dan Pemerintah Daerah dilarang melakukan kegiatan yang menimbulkan kewajiban berupa pinjaman dari pihak luar negeri. Hal-hal yang dapat dibiayai dengan dana yang berasal dari penerusan pinjaman luar negeri adalah untuk kegiatan investasi terkait pelayanan terhadap masyarakat, untuk meningkatkan penerimaan negara, untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur yang digunakan untuk pelayanan umum yang bukan merupakan penugasan khusus, dan untuk Pemerintah daerah dana ini digunakan guna peningkatan kualitas layanan publik dengan tidak berfokus pada pendapatan. Pihak yang paling besar menggunakan dana ini adalah Perusahaan Listrik Negara (PLN) yang

memperoleh penerusan pinjaman dari JICA dalam pembiayaan proyek-proyek ketahanan energi.

Mekanisme Penganggaran Pembiayaan Utang

Peraturan Menteri Keuangan No. 247/PMK.02/2012 perihal Tata Cara Perencanaan, Penetapan Alokasi, dan Pengesahan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Bendahara Umum Negara di dalamnya mengatur tentang penganggaran pembiayaan utang. Berikut disajikan alur kegiatan terkait penganggaran pembiayaan utang.



Gambar 5.4. Mekanisme Penganggaran Pembiayaan Utang

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 247/PMK.02/2012

1. Proses Perencanaan (Januari-April)

Pada tahap ini Kementerian Keuangan menyusun RKP bersama Bappenas, sebagai rancangan estimasi pembiayaan dan indikasi kebutuhan dana. Dokumen ini selanjutnya digunakan oleh Kementerian Keuangan untuk menyusun KEM, PPKF, pagu indikasi APBN, beserta rincian belanja yang dilakukan. PPA menetapkan batas maksimum utang serta dari mana utang akan diperoleh. Kemudian, dengan memperhatikan batasan-batasan yang telah dibuat, KPA membuat rancangan kegiatan yang akan didanai dari pinjaman, dan mengusulkan kepada DJPU.

2. Proses Penyusunan (Mei-Juli)

Pada proses ini Bappenas menilai daftar usulan kegiatan yang akan didanai dari pinjaman, selanjutnya menetapkan kegiatan-kegiatan yang merupakan prioritas nasional. DJA juga melakukan review atas kemampuan negara untuk melakukan pembayaran utang. Hasil dari proses ini digunakan untuk memantapkan KEM, PPKF, dan rincian belanja. PPA utang membuat Rencana Dana Pengeluaran Bendahara Umum Negara (RDP BUN) mengenai pengelolaan utang berdasarkan pagu dana pengeluaran BUN. DJA dan Bappenas kemudian menelaah RDP BUN pengelolaan utang apakah telah sesuai dengan anggaran dan RPJM.

3. Proses Pembahasan (Agustus-Desember)

Pada tahap ini disusun RAPBN dan Nota Keuangan. Kemudian dilakukan pembahasan bersama antara Pemerintah dan DPR terhadap postur RAPBN yang termasuk di dalamnya terdapat angka jumlah utang, cicilan dan bunga utangnya.

4. Proses Penetapan (November/Desember)

Pada tahap ini dilakukan pengesahan UU APBN serta Keppresnya sebagai dasar hukum pelaksanaan anggaran. Menteri Keuangan menetapkan alokasi dana pengeluaran BUN, dan KPA menyiapkan dokumen-dokumen yang diperlukan guna penarikan pinjaman.

Pembiayaan Non Utang

Penerimaan Cicilan Pengembalian Penerusan Pinjaman

Penerimaan ini berasal dari pengembalian pokok pinjaman pendanaan proyek pembangunan infrastruktur ataupun energi yang diteruskan kepada BUMN atau Pemerintah Daerah. Jumlah yang diterima Pemerintah dari BUMN dan Pemda untuk sumber pembiayaan ini tergantung pada ketentuan pembayaran serta kemungkinan adanya pembayaran yang dipercepat.

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA)/Saldo Anggaran Lebih (SAL)

SILPA adalah selisih antara jumlah pinjaman yang telah direalisasikan dengan defisit anggaran yang riil terjadi pada satu tahun anggaran. SILPA terakumulasi dari tahun sebelumnya dan tahun berjalan, setelah dilakukan

penutupan dan dikurangi atau ditambah dengan koreksi pembukuan (apabila ada). SILPA dan SAL terjadi akibat realisasi pendapatan lebih besar dari realisasi belanja negara, yang mengindikasikan adanya perbaikan kondisi ekonomi. Kurs rupiah yang semakin menguat juga dapat menyebabkan realisasi pembiayaan lebih tinggi dibandingkan dengan defisit yang terjadi.

SAL dapat digunakan untuk kebutuhan kas tanpa harus mengajukan ijin pada DPR dan tidak dialokasikan dalam APBN. Hal demikian tercantum dalam UU No 2 Tahun 2006 tentang Perhitungan Anggaran Negara tahun 2003. Namun untuk membiayai defisit anggaran tahun berikutnya, harus dengan persetujuan DPR dan harus dialokasikan di APBN/APBN-P seperti yang tercantum dalam Pasal 27 ayat 3d UU No. 17 Tahun 2003.

Hasil Pengelolaan Aset

Hasil Pengelolaan Aset adalah setiap Penerimaan tunai yang berasal dari restrukturisasi, kerjasama dengan pihak lain, penagihan piutang, penjualan, penyewaan, dividen, kupon/bunga dan atau penerimaan lain yang berasal dari Aset yang dikelola dari transaksi yang sudah selesai. Pada saat krisis moneter tahun 1998, pemerintah memberikan Bantuan Likuidasi Bank Indonesia kepada Perbankan. Selain itu pemerintah juga membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang bertugas menychatkan perbankan nasional, menyelesaikan aset yang memiliki masalah, dan mengupayakan untuk dapat kembalinya uang Negara yang disalurkan melalui BLBI.

BPPN resmi dibubarkan oleh pemerintah pada tanggal 24 Februari 2004, dimana segala aset/kekayaan BPPN diserahkan kepada Menteri Keuangan dan menjadi milik negara untuk selanjutnya dijual dan hasilnya masuk dalam Pembiayaan Non utang di APBN.

Dana Investasi Pemerintah

Salah satu hal yang dilakukan pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum adalah meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Dalam hal ini pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang. Meningkatnya pertumbuhan ekonomi diharapkan menambah jumlah lapangan kerja serta kegiatan ekonomi yang semakin produktif. Agar manfaatnya dapat dirasakan oleh rakyat dan dapat

dipertanggungjawabkan kepada rakyat maka investasi pemerintah ini harus dikelola dengan baik.

Penyertaan Modal Negara

Penyertaan modal Negara (PMN) adalah kekayaan Negara yang berasal dari APBN atau cadangan perusahaan/sumber lainnya yang dipisahkan dan ditetapkan sebagai tambahan modal BUMN/perusahaan lainnya. Termasuk PMN ini adalah adanya tambahan modal kepada lembaga keuangan/organisasi Internasional serta penyertaan modal ke Negara lain.

1. PMN kepada BUMN

PMN kepada BUMN bertujuan untuk meningkatkan kemampuan finansial/permodalan BUMN yang diharapkan berdampak pada sehatnya perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia. PMN kepada BUMN dapat diberikan dalam bentuk:

- a. Tunai (*fresh money*), dimana pemerintah memberikan sejumlah uang tunai kepada BUMN.
- b. Konversi utang – piutang, dimana pemerintah mengkonversi piutang yang dimiliki di BUMN menjadi PMN kepada BUMN tersebut.
- c. Hibah saham/aset dari pihak lain, dimana pemerintah mendapatkan hibah dari pihak lain untuk mendirikan BUMN baru, atau dengan adanya hibah saham kepemilikan perusahaan berpindah dari pihak ketiga ke pemerintah.
- d. Aset tetap, dimana pemerintah memberikan aset tetap kepada BUMN yang berasal dari DIPA Kementerian/Lembaga.

2. PMN kepada Lembaga/Organisasi Keuangan Internasional

PMN kepada lembaga/organisasi keuangan internasional sebagai komitmen pemerintah Indonesia melalui *voting share* di lembaga/organisasi keuangan internasional, sehingga menjaga hak suara pemerintah Indonesia di organisasi tersebut serta menjaga citra positif di dunia internasional.

3. PMN Lainnya

Alokasi PMN lainnya ditujukan sebagai penambahan modal atau bahkan modal awal untuk badan hukum selain BUMN atau lembaga/organisasi keuangan internasional. Termasuk dalam PMN lainnya yaitu:

- a. Mendirikan badan hukum baru,
- b. Memberikan PMN kepada badan hukum yang sebelumnya belum terdapat saham negara di dalamnya,
- c. Memberikan PMN kepada badan hukum yang sudah terdapat saham negara di dalamnya.

Dana Bergulir

Dana bergulir adalah dana yang pengelolaannya dilakukan oleh BLU untuk digulirkan kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan perekonomian masyarakat. Dana bergulir tersebut selanjutnya dipinjamkan kepada masyarakat yang nantinya akan ditarik kembali. Dana yang telah kembali selanjutnya akan digulirkan/dipinjamkan kepada masyarakat lainnya. Pemerintah berharap penerima dana bergulir akan semakin banyak dan berdampak pada peningkatan perekonomian rakyat. Karakteristik dana bergulir adalah:

1. Dana bergulir bagian dari keuangan Negara.
2. Tercantum dalam APBN dan laporan keuangan.
3. Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA) memiliki, menguasai dan mengendalikan dana bergulir.
4. Dipinjamkan kepada masyarakat dengan atau tanpa nilai tambah untuk dikembalikan kepada pemerintah dan selanjutnya digulirkan kembali.
5. Tujuannya untuk menguatkan sektor Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.
6. Dana bergulir dapat menarik kembali oleh pemerintah.

Kewajiban Penjaminan

Kewajiban penjaminan adalah kewajiban pemerintah akibat pemberian jaminan kepada K/L, Pemda, BUMN/D bilamana K/L, Pemda, BUMN/D dimaksud tidak dapat memenuhi kewajibannya kepada kreditur sesuai perjanjian pinjaman atau perjanjian kerjasama.

PT PENJAMIN INFRASTRUKTUR INDONESIA (PTPII)

PTPII dibentuk pada tanggal 30 Desember 2009 berbentuk BUMN dibawah Kementerian Keuangan, yang bertugas untuk memberikan penjaminan atas proyek infrastruktur pemerintah yang dilaksanakan dengan skema Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU). Penjaminan PTPII dimaksudkan untuk memberikan kepastian dan kenyamanan bagi investor dalam berinvestasi dengan menjamin risiko politik dari pemerintah baik pusat dan daerah selaku penanggung jawab proyek kerjasama.

KPBU adalah proyek infrastruktur yang penyediaannya dilakukan pemerintah melalui kerjasama dengan badan usaha, termasuk sektor swasta. KPBU dilaksanakan dengan skema perjanjian kontrak antara instansi pemerintah sebagai PJK (Penanggung Jawab Proyek Kerja Sama) dengan suatu badan usaha tertentu. PJK sebagai wakil pemerintah yang diwakili oleh Kementerian, Lembaga, Pemerintah Daerah atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Badan Usaha sebagai pihak yang bertanggung jawab atas desain, konstruksi, pembiayaan, dan operasi proyek KPBU. Perjanjian kerjasama dilakukan dalam jangka waktu panjang (umumnya lebih dari 15 tahun) agar terdapat keuntungan dalam pengembalian investasi kepada pihak Badan Usaha. KPBU dapat berbentuk kerja sama operasi, pemeliharaan infrastruktur, pembiayaan, penyediaan, dan pengoperasian fasilitas infrastruktur.

PTPII menjamin kewajiban finansial PJK akibat terjadinya risiko dalam perjanjian KPBU. Kewajiban finansial dikuantifikasi dengan mengacu pada formula atau besaran kompensasi yang telah ditetapkan dalam perjanjian kerjasama. Pendirian PT PII bertujuan:

1. Menyediakan penjaminan pada proyek KPBU di bidang infrastruktur.
2. Meningkatkan kelayakan kredit, terutama *bank ability* proyek-proyek KPBU di bidang infrastruktur.
3. Meningkatkan tata kelola, konsistensi, dan transparansi dalam pemberian penjaminan Pemerintah.
4. Meminimalkan terjadinya *sudden shock* terhadap APBN dan *ring-fencing* eksposur kewajiban kontinjensi Pemerintah.

DANA PENGEMBANGAN PENDIDIKAN NASIONAL

Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) mempunyai dana abadi yang merupakan akumulasi dari alokasi anggaran pendidikan tahun-tahun sebelumnya. Jaminan keberlanjutan program pendidikan bagi generasi berikutnya dikelola dengan menggunakan dana abadi ini melalui pemberian beasiswa pendidikan dan rehabilitasi fasilitas pendidikan yang rusak akibat bencana alam. Dalam mengelola dana abadi tersebut, LPDP melakukan investasi pada instrumen Surat Berharga Negara dan deposito dengan memegang prinsip berikut:

1. Risiko dan imbal hasil, dalam berinvestasi bukan faktor pendapatan saja yang diharapkan namun faktor risiko juga menjadi pertimbangan,
2. Likuiditas, kecepatan suatu instrumen dikonversikan menjadi kas dalam kurun waktu tertentu.
3. Jangka waktu, harus tepat memilih antara instrumen jangka pendek atau jangka panjang.
4. Momentum pasar, untuk meminimalkan risiko dan memaksimalkan pendapatan yang diharapkan, dapat memutuskan waktu yang tepat untuk melakukan pembelian atau penjualan instrumen.
5. Diversifikasi, dimana dana kelolaan tidak hanya ditempatkan pada satu jenis instrumen investasi.

BAB VI

PENGANGGARAN BADAN LAYANAN UMUM DAN SATUAN KERJA

BADAN LAYANAN UMUM (BLU)

BLU adalah instansi pemerintah yang dibentuk guna memberikan layanan penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual kepada masyarakat yang dalam melaksanakan kegiatannya didasari prinsip efisiensi dan produktivitas, bukan semata-mata untuk menghasilkan laba. Asas dalam pelaksanaan BLU:

1. BLU berstatus sebagai unit kerja K/L atau Pemda dengan tujuan memberikan pelayanan umum dimana instansi induk mendelegasikan kewenangan sebagai dasar pengelolaan BLU,
2. BLU merupakan bagian dari perangkat K/L atau Pemda dalam rangka mencapai tujuan, sehingga status hukum BLU tidak terpisah dari K/L atau Pemda sebagai instansi induk,
3. Menteri/pimpinan lembaga/kepala daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pelayanan umum yang didelegasikannya kepada BLU,
4. Pejabat yang ditunjuk sebagai pengelola BLU bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan umum yang didelegasikan oleh Menteri/pimpinan lembaga/kepala daerah,
5. Tidak mengutamakan mencari laba dalam menyelenggarakan kegiatannya,
6. Rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja BLU disusun dan disajikan sebagai bagian tak terpisahkan dari Rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja K/L atau Pemda,
7. Mengelola penyelenggaraan layanan umum dengan memperhatikan praktik bisnis yang sehat.

Latar Belakang Pembentukan BLU

Sistem penganggaran Indonesia berubah dari yang sebelumnya menggunakan sistem penganggaran tradisional menjadi sistem penganggaran berbasis kinerja. Hal ini merupakan salah satu agenda reformasi keuangan negara. Penganggaran yang S. Jon R. Blondal, Ian Hawkesworth and Hyun-Deok Choi

(2009) menyebutkan bahwa penganggaran berbasis kinerja berkaitan erat dengan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Dengan sistem anggaran berbasis kinerja, kebijakan penggunaan dana pemerintah menjadi semakin terarah pada output, tidak hanya sekedar membiayai input dan proses. Perubahan ini penting karena terbatasnya sumber daya yang dimiliki pemerintah sementara kebutuhan dana semakin tinggi.

Sistem penganggaran berorientasi output merupakan sistem yang banyak digunakan oleh beberapa pemerintahan modern. Pandangan yang dianggap tepat bagi keuangan publik adalah memunculkan sisi wirausaha pemerintah (*enterprising the government*) untuk menstimulasi peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Regulasi yang mendukung sistem penganggaran berbasis kinerja ini tertuang dalam UU No. 17 Tahun 2003 dan dipertegas pengaplikasian dalam UU No 1 Tahun 2004. Pada pasal 68 dan 69 UU No. 1 Tahun 2004 disebutkan bahwa BLU memiliki tugas pokok untuk memberi pelayanan umum kepada masyarakat, dapat menerapkan sistem tata kelola keuangan yang fleksibel dengan tetap mengutamakan asas-asas produktif, efisien, dan efektif. Prinsip-prinsip yang diamanatkan dalam kedua UU tersebut menjadi dasar bagi instansi pemerintah untuk menerapkan pengelolaan keuangan BLU. Diharapkan BLU dapat menjadi titik awal pembaharuan manajemen keuangan publik dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Beberapa alasan diperlukannya BLU adalah:

1. BLU dapat meningkatkan pelayanan umum pemerintah kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa,
2. Dengan BLU, instansi pemerintah menjadi lebih fleksibel dalam mengelola keuangan dengan tetap memperhatikan prinsip ekonomi, produktif, dan praktik bisnis yang sehat,
3. BLU dapat meningkatkan pengamanan terhadap aset negara.

Peraturan Pembentukan BLU

Dasar hukum dibentuknya BLU adalah pasal 68 dan 69 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang secara teknis didasari dengan PP Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Karakteristik BLU

Karakteristik khusus pada BLU yang berbeda dengan unit-unit organisasi atau instansi pemerintah lain yaitu:

1. Merupakan kekayaan negara yang terintegrasi dengan lembaga pemerintah,
2. Menghasilkan barang atau jasa yang seluruhnya atau sebagian dijual kepada masyarakat,
3. Tujuan utamanya bukan untuk mencari keuntungan,
4. Dikelola secara otonom dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan produktivitas layaknya koperasi,
5. Rencana kerja dan anggaran serta pertanggungjawaban dikonsolidasi dengan instansi induknya,
6. Pendapatan dan sumbangan yang diperoleh dapat digunakan secara langsung oleh BLU,
7. Pegawainya bisa terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan non Pegawai Negeri Sipil,
8. Bukan merupakan subjek pajak.

Tujuan BLU

Pengelolaan keuangan BLU bersifat fleksibel dengan tetap memperhatikan prinsip efisiensi, produktivitas, dan praktik bisnis yang sehat. Hal ini bertujuan agar BLU dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan kualitas yang lebih baik. Tujuan BLU ini sejalan dengan tujuan bernegara yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pujiningsih Sri (2015) menyebutkan bahwa permintaan (dalam penelitian ini universitas negeri) masyarakat cenderung akan semakin meningkat salah satunya di bidang pendidikan, sedangkan sumber daya yang dimiliki pemerintah untuk memenuhi semua kebutuhan tersebut terbatas, sehingga instansi pemerintah juga harus mampu berperan sebagai *entrepreneurs*. BLU dapat dijadikan solusi untuk mengeluarkan sisi "*entrepreneurs*" instansi pemerintah dengan memperhatikan prinsip-prinsip efisiensi dan produktivitas namun tujuan utamanya bukanlah untuk mencari keuntungan.

Syarat Pembentukan BLU

Sebagian besar satker ingin menjadi satker BLU dengan karakteristik BLU yang lebih unggul dibandingkan unit-unit kerja lainnya. Namun tidak semua satker penghasil PNPB dapat menjadi satker BLU, sebelum memenuhi beberapa syarat berikut:

1. Persyaratan Substantif:
 - a. Satker menyelenggarakan tupoksi yang berkaitan dengan:
 - Penyediaan barang dan/atau jasa pelayanan umum, contoh: bidang kesehatan, pendidikan, pelayanan jasa penelitian dan pengembangan (litbang),
 - Pengelolaan wilayah tertentu, yang bertujuan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum seperti otoritas dan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (Kapet),
 - Pengelolaan dana tertentu, yang bertujuan untuk meningkatkan pelayanan atau perekonomian masyarakat, contoh: pengelola dana bergulir untuk usaha mikro, kecil dan menengah.
 - b. Bidang pelayanan umum yang memproduksi semi barang/jasa publik.
 - c. Tidak mengutamakan keuntungan dalam melaksanakan kegiatannya.
2. Persyaratan Teknis:
 - a. Satker yang kinerja pelayanan atas tugas pokok dan fungsinya layak ditingkatkan pencapaiannya dengan menjadi satker BLU (rekomendasi dari menteri/ pimpinan lembaga/ kepala SKPD yang merupakan instansi induk),
 - b. Satker memiliki kinerja keuangan yang sehat yang dicantumkan dalam dokumen usulan penetapan BLU.
3. Persyaratan Administratif:
 - a. Membuat surat pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, kinerja keuangan, dan manfaat bagi masyarakat. Format surat pernyataan terdapat pada lampiran Permenkeu Nomor 119/PMK.05/2007 tentang persyaratan administratif dalam rangka pengusulan dan penetapan satker instansi pemerintah untuk menerapkan pengelolaan keuangan BLU, dibubuhi materai, ditandatangani pimpinan satker yang mengusulkan

untuk menetapkan PPK-BLU dan disetujui oleh menteri atau pimpinan lembaga terkait.

- b. Memiliki pola tata kelola, yakni adanya peraturan intern satker tentang:
 - Organisasi dan penatalaksanaan, berisi: struktur organisasi, *standard operating procedure*, pengelompokan fungsi, informasi tentang SDM, serta rencana pengembangannya,
 - Akuntabilitas, yakni pertanggungjawaban atas pengelolaan sumber daya dan implementasi kebijakan yang diamanatkan kepada satker instansi pemerintah terkait dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan, meliputi: akuntabilitas program, kegiatan, dan pengelolaan keuangan.
 - Transparansi, yakni memiliki tugas dan kewenangan yang jelas, dan informasi tersedia untuk publik.
- c. Memiliki rencana strategis bisnis yang mencakup:
 - Visi, yakni gambaran tentang kondisi, cita-cita, dan citra, yang ingin diwujudkan masa yang akan,
 - Misi, yakni sesuatu yang merupakan implementasi yang harus dilaksanakan dari visi yang telah ditetapkan, agar tujuan organisasi dapat terwujud,
 - Program Strategis, terdiri dari: proses kegiatan menuju hasil yang ingin dicapai selama periode 1 (satu) sampai dengan 5 (lima) tahun, dengan memperhatikan analisis SWOT (*strong, weakness, opportunity, dan threat*),
 - Kesesuaian antara visi, misi, program, kegiatan, dan pengukuran kinerja,
 - Indikator kinerja jangka menengah (lima tahun) berupa pelayanan, kinerja keuangan, administrasi, dan sumber daya manusia,
 - Pengukuran pencapaian kinerja, yakni pengukuran yang dilakukan untuk menilai apakah output kegiatan tahun berjalan dapat tercapai, disertai dengan analisis faktor-faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja baik dari sisi internal maupun eksternal.

- d. ²⁵ Laporan keuangan pokok, terdiri atas:
- 1) Kelengkapan laporan:
 - Laporan Realisasi Anggaran/Laporan Operasional Keuangan (LRA, LO), yaitu laporan yang menggambarkan ringkasan ⁵³ sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola, serta menyajikan ³⁷ perbandingan antara anggaran dengan realisasi dalam satu periode.
 - Neraca/Prognosa Neraca, yaitu dokumen yang memberikan gambaran posisi keuangan aset, kewajiban, serta ekuitas pada suatu waktu tertentu.
 - Laporan Arus Kas (LAK), yaitu laporan yang menggambarkan informasi arus masuk dan keluar kas berkaitan dengan aktivitas operasional (aktivitas utama), aktivitas investasi, dan transaksi non anggaran selama suatu ³⁷ periode tertentu.
 - ³⁷ Catatan atas Laporan Keuangan (CALK), yaitu dokumen yang berisi penjelasan atau rincian dari angka yang tertera pada badan Laporan Keuangan disertai ⁸¹ laporan mengenai kinerja keuangan. CALK merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu laporan keuangan.
 - 2) Ketaatan terhadap standar akuntansi
 - 3) Hubungan antar laporan keuangan
 - 4) Kesesuaian antara indikator kinerja dan keuangan yang terdapat pada rencana strategis
 - 5) Analisis atas laporan keuangan
- e. Standar Pelayanan Minimum (SPM)
- SPM adalah ukuran pelayanan untuk menerapkan PK BLU yang harus ²⁸ dicapai oleh satker instansi pemerintah. SPM ditetapkan agar kegiatan pelayanan kepada masyarakat mempertimbangkan kualitas layanan dan kesetaraan layanan-biaya, serta memperhatikan kemudahan masyarakat untuk memperoleh layanan. Unsur-unsur yang terdapat dalam SPM yaitu:
- 1) Jenis layanan atau kegiatan yang diberikan oleh satker, baik pelayanan intern satker maupun pelayanan kepada masyarakat umum.

- 2) Rencana pencapaian SPM, memuat target tahunan pencapaian SPM dengan sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- 3) Indikator layanan, menetapkan jenis pelayanan dasar, indikator, dan batas waktu pencapaian SPM.
- 4) Tanda tangan pimpinan satker dan menteri atau pimpinan lembaga instansi induk.

f. Laporan hasil audit

Laporan hasil audit tahunan terbaru sebelum satker yang bersangkutan diusulkan menjadi BLU merupakan salah satu syarat pembentukan BLU. Bilamana instansi tersebut belum pernah diaudit, maka wajib membuat surat pernyataan bersedia diaudit secara independen.

Organisasi (Tata Kelola) BLU

Rashman, et. al (2009) menyebutkan bahwa untuk organisasi sektor publik yang berbagi masalah dengan organisasi swasta, pembelajaran dan pengetahuan tentang organisasi sangat penting tetapi memiliki tujuan yang berbeda. Bukti menunjukkan bahwa pada sektor publik yang kurang diteliti mengenai konsep pembelajaran dan pengetahuan organisasi menimbulkan pertanyaan tentang konteks yang dipertimbangkan pembelajaran dan pengetahuan yang lebih umum di semua sektor. Model pembelajaran organisasi dikembangkan dengan bergantung empat faktor yaitu: fitur dari organisasi sumber, fitur dari organisasi penerima, karakteristik hubungan antara organisasi, dan konteks lingkungan.

1. Kelembagaan.

Setiap instansi pemerintah sepanjang memenuhi persyaratan sesuai peraturan yang berlaku, dapat menerapkan pengelolaan keuangan BLU baik pada jenjang eselon maupun non eselon pada K/L. Perubahan organisasi dan struktur kelembagaan pada instansi pemerintah yang menerapkan PK BLU berpedoman pada ketentuan yang ditetapkan oleh MENPAN untuk mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat. Agar dapat menyusun desain organisasi yang baik perlu memperhatikan keserasian antara besaran organisasi dengan beban tugas, sumberdaya, dan kemampuan yang dimiliki.

2. Dewan Pengawas.

Dewan pengawas melakukan pengawasan terhadap pengelolaan BLU. Dewan pengawas untuk BLU di lingkungan pemerintah pusat dibentuk oleh Menteri/Pimpinan Lembaga atas persetujuan Menteri Keuangan. Anggota dewan pengawas terdiri dari unsur-unsur pejabat kementerian terkait, kementerian keuangan, dan tenaga ahli.

3. Pejabat Pengelola.

Pejabat Pengelola BLU melakukan pengelolaan terhadap aktifitas BLU. Pejabat Pengelola BLU pada umumnya terdiri dari:

a. Pemimpin BLU, sebagai penanggung jawab umum operasional dan keuangan BLU, dengan kewajiban sebagai berikut:

- menyiapkan rencana strategis bisnis BLU dan RBA tahunan,
- mengusulkan calon pejabat keuangan dan pejabat teknis sesuai dengan ketentuan yang berlaku,
- menyampaikan hasil pertanggungjawaban kinerja BLU dari sisi operasional dan keuangan.

b. Pejabat Keuangan BLU, sebagai penanggung jawab keuangan dalam hal:

- pengkoordinasikan penyusunan RBA,
- menyiapkan dokumen pelaksanaan anggaran BLU,
- pelaksanaan pengelolaan pendapatan dan belanja,
- penyelenggaraan pengelolaan kas,
- pelaksanaan pengelolaan utang-piutang,
- penyusunan kebijakan pengelolaan barang, aset tetap, dan investasi BLU,
- penyelenggaraan sistem informasi manajemen keuangan,
- penyelenggaraan akuntansi dan penyusunan laporan keuangan.

c. Pejabat Teknis BLU, sebagai penanggung jawab teknis di bidang masing-masing, serta bertanggung jawab dalam:

- penyusunan perencanaan kegiatan teknis di bidangnya,
- pelaksanaan kegiatan teknis sesuai menurut RBA,
- pertanggungjawaban kinerja operasional di bidangnya.

4. Kepegawaian.

PNS dan/atau tenaga profesional non PNS dapat menjadi pejabat pengelola dan pegawai BLU sesuai kebutuhan BLU.

5. Satuan Pemeriksaan Intern (SPI).

Pemeriksaan intern terhadap BLU dilaksanakan oleh SPI yang berkedudukan langsung di bawah pemimpin BLU.

6. Tatahubungan kerja.

- Dalam rangka mewujudkan hubungan yang baik, Menteri/Pimpinan Lembaga menyusun mekanisme kerja baku untuk menggambarkan hubungan antara Satker PPK BLU dengan Dewan Pengawas dan unit induknya, dan antara SPI Satker PPK BLU Inspektorat.
- Harus dilakukan koordinasi antara SPI BLU dengan satuan pengawasan fungsional dalam melaksanakan tugasnya.
- Satker PPK BLU harus menyusun RKA serta laporan keuangan dan laporan kinerja dan diserahkan kepada organisasi induk sebagai bagian tak terpisahkan dari RKA dan laporan keuangan dan kinerja Kementerian/Lembaga.
- Menteri/Pimpinan Lembaga menetapkan SPM yang wajib digunakan oleh Satker PPK BLU sesuai bidang tugasnya.
- Unit organisasi induk memberikan pembinaan teknis dengan tidak ada pembatasan atau gangguan terhadap pelaksanaan manajemen operasional Satker PPK BLU. Hal ini dimaksudkan agar dalam penyelenggaraan layanan umum dapat mengembangkan praktek bisnis yang sehat.

7. Remunerasi

- Remunerasi diberikan kepada Dewan Pengawas, Pejabat Pengelola, dan Pegawai BLU berdasarkan tingkat tanggung jawab dan tuntutan profesionalismenya.
- Besaran remunerasi ditetapkan oleh Menteri Keuangan untuk masing-masing BLU berdasarkan usulan Menteri/Pimpinan Lembaga teknis terkait.

Standar Dan Tarif Layanan

1. Standar Layanan.

Standar layanan BLU berupa Standar Pelayanan Minimum (SPM) dalam penyelenggaraan kegiatan pelayanan kepada masyarakat, yang ditetapkan oleh Menteri/ Pimpinan Lembaga. Kualitas layanan harus dipertimbangkan dalam standar tersebut yang meliputi: teknis, proses, tata cara, waktu tunggu untuk mendapatkan layanan, serta pemerataan, kesetaraan layanan, dan kemudahan memperoleh layanan. SPM mencerminkan batas layanan minimum yang harus dipenuhi oleh pemerintah dengan memenuhi persyaratan SMART, yaitu:

- *Specific*, fokus pada jenis layanan tertentu.
- *Measurable*, dapat diukur.
- *Attainable*, dapat dicapai.
- *Reliable*, relevan serta dapat diandalkan.
- *Timely*, tepat waktu.

Dalam menetapkan SPM, Menteri/Pimpinan Lembaga dapat menyesuaikan dengan perkembangan kemampuan organisasi serta keuangan BLU.

2. Tarif layanan.

Standar tarif BLU ditetapkan dengan berdasar pada perhitungan biaya per unit layanan. Tarif yang ditetapkan dapat dipungut/dikenakan kepada masyarakat sebagai imbalan atas barang/jasa layanan yang diberikan, untuk menutup seluruh atau sebagian biaya per unit layanan. Menteri Keuangan menetapkan usulan tarif layanan BLU berdasarkan usulan dari Menteri/Pimpinan Lembaga. Penetapan tarif BLU berpedoman pada SPM yang telah ditetapkan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga agar sesuai dengan tujuan diterapkannya PK BLU yaitu untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Menteri Keuangan dapat menggunakan suatu tim atau nara sumber yang berasal dari sektor terkait untuk membantu menetapkan tarif yang dimaksud. Penyusunan tarif layanan harus mempertimbangkan hal-hal berikut:

- keberlanjutan dan pengembangan layanan,
- daya beli masyarakat,

- azas keadilan dan kepatutan,
- kompetisi yang sehat.

3. Biaya satuan.

Langkah-langkah dalam penghitungan biaya satuan adalah:

- menetapkan kegiatan berdasarkan program yang telah ditetapkan,
- menentukan keluaran (*output*), tolok ukur kinerja, dan target kinerja,
- menentukan jenis biaya dan besaran biaya per unit output untuk satu jenis keluaran,
- mengalikan rincian biaya dengan satuan biaya untuk menghitung biaya per jenis kegiatan,
- mendapatkan satuan biaya per kegiatan dengan menjumlahkan seluruh komponen biaya,
- menjumlahkan biaya per unit output dan margin yang diinginkan untuk menentukan harga per unit output.

Pola Pengelolaan Keuangan BLU (PPK-BLU)

PPK-BLU merupakan pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas khusus berupa keleluasaan untuk menetapkan tindakan bisnis yang sehat dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

1. Perencanaan dan Penganggaran

a. Rencana Bisnis dan Anggaran

1) Rencana Strategis Bisnis

Renstra bisnis satker BLU memuat unsur-unsur berupa: visi, misi, program strategis, serta pengukuran capaian kinerja. Tuntutan terhadap satker BLU yakni mampu menyusun dan menguraikan visi dan misi ke dalam tahapan-tahapan strategis, sehingga menjadi organisasi modern yang bersifat *non profit oriented*.

2) Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA)

RBA merupakan dokumen perencanaan bisnis dan penganggaran tahunan satker BLU yang berisi tentang: program, kegiatan, target kinerja, dan anggaran. Target pendapatan dan belanja dalam RBA ini dicatitkan dalam APBN, dan realisasinya dibukukan dan dipertanggungjawabkan dalam kerangka keuangan negara. Satker BLU

harus memahami prinsip-prinsip dalam pengelolaan keuangan negara, dan dipedomani, karena satker BLU bukanlah kekayaan negara yang dipisahkan. Prinsip-prinsip yang digunakan dalam penyusunan RBA adalah:

- a) harus berdasarkan pada kinerja dan perhitungan akuntansi biaya menurut jenis layanannya,
- b) berdasar pada kebutuhan dan kemampuan pendapatan yang diperkirakan akan diterima dari masyarakat, APBN, dan badan lain,
- c) menggunakan basis akrual,
- d) terdapat keleluasan belanja dalam RBA untuk bertambah atau berkurang dari yang dianggarkan.

3) **Pengintegrasian RBA ke dalam RKA-K/L**

Pengintegrasian RBA ke dalam RKA-K/L yaitu dengan prosedur berikut:

- pencantuman penerimaan dan pengeluaran dalam RBA BLU ke dalam pendapatan, belanja, dan pembiayaan ikhtisar RBA, perhitungan dilakukan dengan basis kas,
- pendapatan hibah serta semua PNBPN yang diterima oleh BLU, baik dari layanan, hasil kerja sama, maupun usaha lainnya dicantumkan dalam ikhtisar RBA,
- belanja dalam ikhtisar RBA mencakup belanja yang didanai dari APBN, PNBPN, hibah BLU, penerimaan pembiayaan, dan belanja yang didanai dari saldo awal kas,
- pengeluaran pembiayaan yang didanai dari APBN (Rupiah Murni) tahun berjalan dan PNBPN BLU juga dicantumkan dalam ikhtisar RBA.

b. **Dokumen Pelaksanaan Anggaran**

Dokumen pelaksanaan anggaran satker BLU yang biasa disebut dengan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) disahkan oleh Menteri Keuangan sebagai dasar penarikan dana dari APBN. Sebagaimana ditetapkan dalam RBA definitif yang mencakup: saldo kas awal dan akhir,

pendapatan, belanja, pembiayaan, persentase ambang batas, proyeksi arus kas, dan jumlah serta kualitas barang dan/atau jasa yang dihasilkan, merupakan elemen-elemen yang ada dalam DIPA BLU.

DIPA BLU tidak memuat pengeluaran pembiayaan (dana bergulir/investasi) dari APBN tahun sebelumnya dan/atau pengeluaran pembiayaan (dana bergulir/investasi) dari APBN tahun berjalan yang telah tercantum dalam DIPA lain.

Pengesahan DIPA BLU oleh Menteri Keuangan paling lambat pada akhir tahun dengan menerbitkan Surat Pengesahan DIPA BLU (SP-DIPA BLU).

Dalam kondisi terdapat penggunaan saldo kas BLU, pergeseran atau pengurangan pagu anggaran, perubahan/pergeseran program, kegiatan, dan jenis belanja, serta belanja BLU yang melebihi ambang batas, dapat diajukan revisi terhadap DIPA BLU.

2. ³⁴ Pendapatan dan Belanja BLU

a. Pendapatan BLU

Pendapatan BLU, sesuai PP No. ³⁴ 23 Tahun 2005 tentang pengelolaan Keuangan BLU, dapat bersumber dari:

- 1) ⁴ Penerimaan anggaran yang berasal dari APBN/APBD.
- 2) Pendapatan dari jasa layanan yang diberikan kepada masyarakat dan hibah tidak terikat yang berasal dari masyarakat atau badan lain.
- 3) Hibah terikat dari masyarakat atau badan lain diperlakukan sesuai dengan peruntukannya,
- 4) Hasil yang berasal dari kerja sama BLU dengan pihak lain dan/atau hasil usaha lainnya. Sumber ini dapat diperoleh antara lain dari kerjasama operasional, sewa menyewa, ataupun dari usaha lain yang tidak memiliki hubungan langsung dengan tupoksi BLU.

Pendapatan pada butir 1), 2), dan 4) dapat dikelola secara langsung untuk pembiayaan belanja BLU sesuai dengan RBA yang telah disetujui, sedangkan pendapatan pada butir 2), 3), dan 4) dilaporkan sebagai PNBPK/L atau pendapatan bukan pajak dari Pemda. Tata cara pengelolaan pendapatan BLU dari APBN/D mengikuti ketentuan dalam Perdirjen

31
50/PB/2005 tentang mekanisme pelaksanaan pembayaran atas beban APBN.

Mc.Cleary (1991) menyatakan bahwa prinsip penggunaan pendapatan pada BLU dapat dianalogikan dengan "earmarking", yakni praktik menempatkan pendapatan (umumnya melalui undang-undang) dari pajak atau kelompok pajak tertentu pada aktivitas khusus pemerintah atau area aktivitas tertentu. Pendapatan operasional BLU (yakni pendapatan yang berasal dari jasa layanan) dan pendapatan non operasional (yakni hasil kerjasama dengan pihak lain dan/atau hasil usaha lainnya), dapat digunakan oleh BLU dengan memenuhi ketentuan berikut:

- 1) Satker memiliki status BLU penuh dengan fleksibilitas pengelolaan keuangan. Hal ini memungkinkan BLU untuk langsung menggunakan pendapatan operasional maupun non operasional sesuai RBA sebesar presentase izin penggunaan PNBPN yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, tanpa perlu disetorkan ke Kas Negara terlebih dahulu.
- 2) Satker memiliki status BLU bertahap. Dalam status BLU bertahap ini, fleksibilitas anggaran belum berlaku penuh, namun BLU bertahap dapat langsung menggunakan pendapatan operasional dan non operasionalnya sebesar persentase penggunaan dana yang dapat digunakan langsung sesuai KMK tentang penetapan satker yang menerapkan PK-BLU dan sesuai dengan besaran presentase izin penggunaan PNBPN yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

b. Belanja BLU

Unsur-unsur biaya dalam Belanja BLU sesuai struktur biaya yang tertuang dalam RBA definitif. Pengelolaan Belanja BLU mengikuti praktik bisnis yang sehat, fleksibel, dan didasarkan pada kesetaraan antara volume kegiatan pelayanan dengan nilai pengeluaran. Fleksibilitas yang dimaksud adalah bahwa penambahan atau pengurangan belanja dari yang dianggarkan dapat dilakukan sepanjang terdapat penambahan atau pengurangan proporsional atas pendapatan terkait.

Namun demikian, terdapat ambang batas yang ditetapkan dalam RBA. Nilai ambang batas belanja ditetapkan dengan mempertimbangkan

fluktuasi aktivitas operasional BLU. Diperlukan persetujuan dari Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota Atas belanja yang melampaui ambang batas, melalui usulan dari menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD. BLU diperkenankan mengajukan usulan tambahan anggaran dari APBN/D kepada Menteri Keuangan/PPKD bilamana terdapat kekurangan anggaran, melalui menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD sesuai wewenangnya. Realisasi belanja BLU selanjutnya dilaporkan K/L/SKPD/Pemda sebagai belanja barang dan jasa.

3. Pengelolaan Kas

Williams, (2004) menyebutkan bahwa pengelolaan kas pemerintah adalah proses dan strategi terkait pengaturan arus kas jangka pendek dan neraca kas pemerintah secara efektif, baik di dalam pemerintah, maupun antara pemerintah dengan sektor lain. Satker BLU merupakan satker pemerintah dengan fleksibilitas, yakni memungkinkan BLU tidak perlu melakukan penyetoran ke Kas Negara atas pendapatan dari jasa layanan sehingga mendorong dilakukannya pengelolaan kas yang tidak disetorkan tersebut.

PP 23 Tahun 2005 pada pasal 16 ayat (2) menyebutkan bahwa kas BLU dikelola menurut praktik bisnis yang sehat, sehingga BLU harus mampu menunjukkan dan meningkatkan layanan yang berkesinambungan. BLU menyelenggarakan hal-hal berikut dalam urusan pengelolaan kasnya:

- Perencanaan penerimaan dan pengeluaran kas
- Pemungutan pendapatan atau tagihan
- Penyimpanan kas dan pengelolaan rekening bank
- Pembayaran
- Perolehan sumber dana untuk menutup defisit jangka pendek
- Pemanfaatan surplus kas jangka pendek dalam rangka memperoleh pendapatan tambahan.

Satker BLU diperkenankan untuk mengelola kembali sisa pendapatan yang belum dibelanjakan untuk meningkatkan pendapatan BLU. Namun perlu diingat bahwa pengelolaan kas hanya berlaku pada dana yang merupakan PNBPN satker BLU. Dalam hal terdapat sisa dana dari Rupiah Murni DIPA

BLU harus disetor ke Kas Negara. Williams (2004) mengungkapkan bahwa manajemen kas yang efisien berupaya mengontrol *timing* pengeluaran pemerintah untuk sesuai dengan penerimaan kas. Penundaan pemanfaatan kas dapat merusak keuntungan dari pengeluaran yang direncanakan. Sistem pembayaran yang efisien memastikan tagihan diproses dengan tepat waktu dan kewajiban dipenuhi dengan baik. Penyelenggaraan pengelolaan kas pada satker BLU meliputi:

- a. Penarikan dana yang bersumber dari RM dengan menerbitkan SPM, sedangkan dana PNBK disahkan melalui penerbitan SPM Pengesahan, dan setiap triwulan diajukan ke serta disahkan oleh KPPN dengan SP2D Pengesahan,
- b. Pembukaan rekening BLU dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku,
- c. Apabila ada surplus, BLU dapat menyertakan pada investasi jangka pendek dengan resiko rendah.

Hal-hal lain yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan kas BLU adalah sebagai

4. Pengelolaan Piutang dan Utang

a. Piutang BLU

BLU dimungkinkan memiliki transaksi yang memunculkan piutang atas usahanya dalam penyerahan barang, jasa, dan/atau transaksi lain yang berhubungan langsung maupun tidak dengan kegiatan BLU. Aturan pengelolaan piutang BLU mengikuti peraturan yang berlaku umum pada satker lain, yakni dilaksanakan dan diselesaikan dengan tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab. Satker BLU wajib mengelola piutang yang ada untuk memberikan nilai tambah, sebagaimana layaknya praktik bisnis dan sesuai ketentuan yang berlaku.

BLU diperkenankan mengadakan perjanjian peminjaman melalui pejabat yang berwenang secara berjenjang sesuai nilai pinjaman. Kewenangan peminjaman ini diatur lebih lanjut dengan peraturan menteri keuangan/gubernur/bupati/walikota. Atas piutang BLU yang sulit ditagih, penagihannya diperkenankan untuk dilimpahkan kepada Menteri

Keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai wewenangnya. Apabila ternyata piutang BLU tidak dapat ditagih, pejabat yang berwenang dapat menghapus piutang tersebut baik secara mutlak maupun bersyarat, dengan nilai yang ditentukan secara berjenjang. Tata cara dan kewenangan penghapusan piutang secara bersyarat dan/atau mutlak diatur dalam PP No.14 Tahun 2005 jo. PP No. 33 Tahun 2006 tentang tata cara dalam penghapusan piutang negara/daerah.

b. Utang BLU

BLU diperkenankan memiliki utang dalam kegiatan operasionalnya dan/atau perikatan peminjaman dengan pihak lain. Pengelolaan utang juga wajib dilakukan dan diselesaikan dengan tertib, efisien, ekonomis, transparan, bertanggung jawab, serta sesuai praktik bisnis sehat. BLU bertanggung jawab membayar kembali utang yang menjadi tanggung jawab sesuai perjanjian yang telah disepakati. Perikatan/perjanjian peminjaman sehubungan dengan utang dilakukan oleh pejabat berwenang secara berjenjang berdasarkan nilai pinjaman, dan diatur lebih lanjut dengan peraturan Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota. Penggunaan dana dari pinjaman diatur sebagai berikut:

- atas perikatan pinjaman jangka pendek, pemanfaatan utang hanya diperkenankan untuk belanja operasional,
- atas perikatan pinjaman jangka panjang, pemanfaatan hanya diperbolehkan untuk belanja modal.

Hak tagih kreditur atas utang BLU dinyatakan kedaluwarsa setelah lima tahun sejak utang tersebut jatuh tempo, yang dihitung sejak tanggal 1 Januari tahun berikutnya, kecuali undang-undang menetapkan lain.

5. Pengelolaan Investasi

Pada dasarnya satker BLU tidak diperkenankan melakukan investasi jangka panjang, kecuali mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai wewenangnya. Investasi jangka panjang dapat berupa penyertaan modal, pemilikan atas obligasi jangka panjang, atau jenis investasi langsung, seperti pendirian perusahaan. Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai wewenangnya menjadi pemilik

dari badan usaha tersebut dalam hal BLU mendirikan/ membeli badan usaha berbadan hukum. Satker BLU mengakui sebagai pendapatan BLU atas keuntungan dari investasi jangka panjang.

6. Pengelolaan Barang

PP No. 23 tahun 2005 jo. PP No. 74 Tahun 2012 mengatur pengelolaan barang/jasa oleh BLU sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan pengadaan barang/jasa oleh BLU didasarkan pada prinsip efisiensi, ekonomis, serta sesuai praktik bisnis sehat.
- b. Kewenangan pengadaan barang/jasa diselenggarakan berdasarkan jenjang nilai yang kemudian lebih lanjut diatur dalam PMK No. 8 Tahun 2006 yang mengatur tentang pengadaan barang/jasa pada satker BLU:
 - 1) Prinsip pelaksanaan PBJ pada satker BLU adalah efisien, ekonomis, serta sesuai praktek bisnis sehat.
 - 2) Fleksibilitas BLU penuh berupa pembebasan sebagian atau seluruhnya dari ketentuan PBJ pemerintah (PP 4/2015) hanya dapat diberikan jika terdapat alasan terkait efektivitas dan/atau efisiensi.
 - 3) PBJ yang bersumber dari hibah terikat dapat diselenggarakan sesuai ketentuan pengadaan pemberi hibah, atau sesuai ketentuan bagi satker BLU sepanjang pemberi hibah setuju.
 - 4) Untuk menetapkan penyedia barang/jasa, Panitia Pengadaan terlebih dahulu harus memperoleh persetujuan dari pejabat BLU secara berjenjang menurut wewenangnya.
 - 5) Penunjukan pejabat lain dalam penetapan penyedia barang/jasa melibatkan seluruh unsur Pejabat Pengelola BLU, serta harus memperhatikan prinsip obyektivitas, independensi, dan saling uji.
- c. Barang inventaris milik BLU diperkenankan untuk dialihkan kepada pihak lain dengan pertimbangan prinsip ekonomis, baik dengan cara dijual, dihibahkan, dipertukarkan, atau dihapuskan, dengan pelaporan berkala kepada pimpinan K/L. Pengalihan, pemindahtanganan, dan/atau penghapusan aset tetap dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan dari pejabat berwenang sesuai ketentuan perundang-undangan. Hasil penjualan

aset tetap dan/ atau inventaris BLU, merupakan pendapatan BLU yang harus dilaporkan kepada menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD terkait.

Pelaporan Dan Pertanggungjawaban Keuangan BLU

Laporan keuangan BLU merupakan bentuk pertanggungjawaban BLU yang disajikan dalam bentuk LRA, Laporan Perubahan SAL, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Ekuitas, serta Catatan atas Laporan Keuangan. Hal tersebut dinyatakan dalam PSAP No. 13 yang mengatur tentang penyajian laporan keuangan BLU.

Kieso (2014) menyebutkan tujuan umum laporan keuangan yaitu untuk menyediakan informasi finansial tentang entitas pelaporan yang berguna bagi investor eksisting dan potensial, pemberi pinjaman, dan kreditur lain dalam pembuatan keputusan tentang penyediaan sumber daya pada entitas. Sementara PSAP 13 juga menjelaskan bahwa tujuan umum laporan keuangan BLU adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, saldo anggaran lebih, arus kas, hasil operasi, serta perubahan ekuitas pada BLU yang berguna bagi stakeholder dalam pembuatan dan evaluasi keputusan alokasi sumber daya. Sedangkan tujuan spesifik laporan keuangan BLU adalah menyajikan informasi yang bermanfaat bagi pengambilan keputusan serta sebagai sarana penyediaan akuntabilitas atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya, yakni dengan menyediakan informasi berikut:

1. Informasi tentang posisi posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas BLU, serta perubahannya.
2. Informasi tentang sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi.
3. Informasi tentang ketaatan BLU dalam merealisasikan anggarannya.
4. Informasi tentang bagaimana BLU dalam melakukan pendanaan aktivitas dan pemenuhan kebutuhan kas.
5. Informasi terkait potensi pembiayaan BLU dalam penyelenggaraan kegiatannya.
6. Informasi yang bermanfaat bagi evaluasi kemampuan dan kemandirian BLU dalam pendanaan aktivitasnya.

Laporan keuangan BLU memberikan informasi mengenai sumber daya ekonomi dan kewajiban BLU pada saat tanggal pelaporan, serta informasi terkait

arus sumber daya ekonomi selama periode berjalan. Kedua jenis informasi tersebut merupakan informasi yang penting bagi *stakeholder* dalam menilai kemampuan BLU dalam menyelenggarakan kegiatannya di masa depan. Penyusunan dan penyajian laporan keuangan BLU menjadi tanggung jawab dari pimpinan BLU atau pejabat yang ditunjuk.

Pihak yang bertanggung jawab atas BLU secara umum berada pada:

1. Pimpinan K/L, yang bertindak sebagai penanggung jawab atas keberhasilan pencapaian sasaran program (*political accountability*).
2. Pimpinan BLU, yang bertindak sebagai penanggung jawab atas keberhasilan pencapaian sasaran kegiatan yang berupa keluaran (*operational accountability*), serta bertanggung jawab secara keseluruhan atas kinerja BLU dengan menggunakan RBA sebagai tolok ukur.

PENGANGGARAN SATUAN KERJA (SATKER)

Anggaran dibutuhkan oleh setiap negara sebagai acuan dalam melaksanakan kegiatan selama suatu periode tertentu. Pemerintah Indonesia setiap tahun menyusun anggaran dalam format APBN yang disahkan menjadi undang-undang. Penyusunan APBN melalui suatu proses yang dinamakan siK/Lus anggaran. Karakter siK/Lus penyusunan anggaran suatu negara tergantung pada masing-masing pemerintahannya. Secara garis besar siK/Lus anggaran APBN Indonesia meliputi 5 tahapan, yaitu perencanaan dan penganggaran, penetapan, pelaksanaan, pelaporan dan pencatatan, serta pemeriksaan dan pertanggungjawaban. SiK/Lus penyusunan penganggaran di Indonesia yang dilakukan selama satu tahun t-1 (satu tahun sebelum pelaksanaan anggaran) terdiri dari tahapan berikut:

1. menetapkan sumber daya yang tersedia untuk anggaran berikutnya,
2. menetapkan prioritas program baru,
3. pra anggaran diskusi dengan DPR,
4. finalisasi proposal anggaran, dan
5. mempersiapkan pedoman pelaksanaan anggaran rinci.

Apabila ditambah dengan tahap pelaksanaan serta pelaporan dan pertanggungjawaban maka total siK/Lus anggaran di Indonesia dilaksanakan dengan jangka waktu kurang lebih selama 2,5 tahun.

PAGU INDIKATIF

Pagu Indikatif dalam penyusunan Rancangan APBN disusun oleh Menteri Perencanaan/Bappenas dan Menteri Keuangan dengan mempertimbangkan pencapaian prioritas pembangunan nasional dan kapasitas fiskal. Berikut disajikan gambaran tentang proses penyusunan Pagu Indikatif:



Gambar 6.1. Proses Penyusunan Pagu Indikatif

Sumber: PP No. 21 Tahun 2004

Pagu Indikatif dan Kapasitas Fiskal disusun melalui koordinasi dan harmonisasi berbagai pihak yang terkait. K/L teknis, kementerian keuangan, dan Kementerian PPN/Bappenas melakukan *trilateral meeting* untuk membahas mengenai alokasi anggaran dan pagu indikatif. *Review baseline* dan *new initiative* juga dilakukan dalam rangka sinkronisasi alokasi pendanaan program kegiatan

K/L dengan tema dan prioritas pembangunan pemerintah. Pagu belanja K/L dikelompokkan menjadi 2 yaitu *baseline* dan *new initiative*.

1. *Baseline*, yaitu perkiraan kebutuhan anggaran untuk melaksanakan program dan kegiatan sesuai kebijakan pemerintah dengan target yang telah ditetapkan. *Baseline* dibagi menjadi dua, yaitu:
 - a. *Baseline* untuk kebutuhan operasional:
 - 1) Output layanan perkantoran (contoh: kebutuhan sehari-hari perkantoran, listrik dan air, serta pemeliharaan perkantoran).
 - 2) Output Gaji dan Tunjangan (contoh: gaji dan tunjangan yang melekat pada gaji, honor, remunerasi, dan lembur).
 - b. Biaya non-operasional, terkait kegiatan/output yang terkait dengan:
 - 1) pelaksanaan fungsi layanan birokrasi
 - 2) pelaksanaan tugas fungsi layanan publik
 - 3) pelaksanaan kebijakan prioritas pembangunan nasional
 - 4) terkait *multiyears*
2. *New Initiative*, merupakan kebijakan baru atau perubahan dari kebijakan berjalan yang mengakibatkan adanya konsekuensi anggaran, baik anggaran *baseline* maupun anggaran ke depan. *New initiative* berupa program baru, penambahan volume target, dan percepatan capaian target. Alokasi untuk anggaran *new initiative* ini disetujui oleh bappenas dan kementerian keuangan.

Dalam rangka meningkatkan kualitas pengalokasian anggaran, K/L menggunakan hasil evaluasi penyerapan anggaran tahun sebelumnya. K/L menyusun rencana kerja secara berjenjang mulai dari satker, sehingga penentuan kegiatan yang akan dilaksanakan dan indikator keluarannya disusun dari satuan kerja secara lebih jelas. Hal demikian diperlukan karena setiap satker bertanggungjawab untuk mencapai kinerja operasional. Rencana kerja disusun pada rentang bulan Februari - Mei tahun penyusunan anggaran. Hasil dari ja dikompilasi oleh Bappenas yang dituangkan dalam lampiran I, II, dan III draft Keppress RKP.

Pagu indikatif berisi tentang pengalokasian anggaran sesuai dengan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Alokasi tersebut disampaikan ke

Kemenkeu sebagai pagu anggaran. Setelah menerima surat edaran mengenai pagu anggaran yang disampaikan oleh kementerian keuangan (pada bulan Juli), K/L menyesuaikan renja yang disusun menjadi suatu Rencana kerja dan anggaran (RKA). RKA disesuaikan dengan anggaran yang diterima sesuai prioritas, melalui pembahasan dengan komisi terkait di DPR. Setelah keputusan presiden tentang rincian APBN disusun dan undang-undang ditetapkan, kementerian negara mempersiapkan rancangan dokumen pelaksanaan anggaran yang pada minggu kedua bulan Desember akan disampaikan kepada Menteri Keuangan. Selambat-lambatnya tanggal 31 Desember tahun anggaran berjalan, dokumen pelaksanaan keuangan harus sudah oleh disahkan Menteri Keuangan.

PAGU ANGGARAN

K/L membuat Renja K/L (setelah Pagu Indikatif ditetapkan) dengan pagu indikatif sebagai pedoman serta rancangan awal RKP melalui: pendekatan penganggaran berbasis kinerja, penganggaran terpadu, dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM). Penyusunan renja K/L dilakukan melalui pertemuan antara K/L, Kementerian Perencanaan/Bappenas, dan Kementerian Keuangan, dengan mempertimbangkan komponen pembentuk pagu indikatif berikut:

1. Angka perkiraan maju tahun sebelumnya (tercantum dalam RKA-K/L pada APBN t-1) sebagai angka dasar,
2. Penyesuaian angka dasar terhadap parameter yang digunakan atas APBN n+1.
3. Inisiatif baru pengusulan ke-1 yang diajukan K/L dan disetujui oleh Kemenkeu dan Kementerian Perencanaan/Bappenas.

Berikut disajikan gambaran proses penyusunan pagu anggaran K/L:.



Gambar 6.2. Proses Penyusunan Pagu Anggaran K/L

Sumber: PP No. 21 Tahun 2004

Paling lambat akhir bulan Juli penelaahan RKAK/L harus sudah diselesaikan. Kementerian Keuangan selanjutnya mengumpulkan RKAK/L hasil penelaahan sebagai dasar penyusunan nota keuangan, rancangan APBN, dan RUU tentang APBN. Dokumen ini akan disampaikan oleh presiden ke DPR yang pada bulan Agustus tahun sebelumnya dilakukan pembahasan bersama antara pemerintah dengan DPR.

ALOKASI ANGGARAN

Berikut disajikan gambar proses alokasi anggaran belanja K/L.



Gambar 6.3. Alokasi Anggaran Belanja K/L

Sumber: PP No. 90 Tahun 2010

Dokumen rencana keuangan tahunan K/L diwujudkan dalam bentuk RKAK/L. RKAK/L menjadi acuan dalam penyusunan DIPA yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran pada t+1. Dasar penyusunan RKAK/L adalah dokumen perencanaan sehingga RKAK/L merupakan dokumen tindak lanjut dari dokumen perencanaan. Penyusunan dokumen perencanaan tahunan bagi K/L harus memenuhi kaidah-kaidah berikut:

1. Terdapat informasi mengenai sasaran kinerja yang mencakup indikator kinerja kegiatan dan volume keluaran yang sejalan dengan Renja K/L dan RKP,
2. Kesesuaian total pagu anggaran tiap-tiap K/L maupun rincian tiap sumber dananya dengan pagu anggaran K/L,
3. Kelayakan anggaran dan pemenuhan ketentuan pengalokasian anggaran yang mencakup:
 - penerapan standar biaya masukan dan standar biaya keluaran dalam perincian biaya output kegiatan,
 - rincian biaya sesuai jenis belanja dan akun,

- memperhatikan hal-hal yang dibatasi dalam penganggaran seperti perjalanan dinas, pembangunan gedung-gedung pemerintahan, atau kegiatan seminar dan rapat-rapat,
- ketentuan pengalokasian anggaran untuk kontrak tahun jamak,
- ketentuan pengalokasian anggaran untuk penyertaan modal negara pada BUMN,
- pencantuman tema APBN pada tingkat keluaran, seperti: infrastruktur, ketahanan pangan, atau anggaran pendidikan.

Dokumen RKAK/L disusun melalui proses berjenjang dari tingkat unit operasional. selanjutnya RKAK/L disampaikan kepada Bagian Perencanaan untuk dihimpun dan diharmonisasi sebagai RKAK/L unit eselon I. Sebagaimana diamanatkan dalam pasal 10 ayat (4) PP nomor 90 tahun 2010, penelaahan RKAK/L dikoordinasikan oleh Menteri Keuangan c.q. Ditjen Anggaran yang diwakili oleh Direktorat Anggaran. Terdapat kriteria administratif dan kriteria substantif dalam proses penelaahan yang dilakukan secara terintegrasi.

Badan Anggaran selanjutnya membahas postur RAPBN dalam rapat internal, sehingga tidak ada dari pihak pemerintah yang terlibat. Kemudian Menteri Keuangan bersama Badan Anggaran menetapkan postur sementara RAPBN. Setelah UU APBN dan RKAK/L ditetapkan, Menteri Keuangan memberikan surat kepada K/L berdasarkan dengan BA hasil pembahasan RAPBN antara Pemerintah dengan DPR. Dalam penelaahan Menteri Keuangan bersama DPR termasuk meneliti kesesuaian RKAK/L dengan:

1. Hasil pembahasan DPR (komisi terkait) mengenai Pagu Alokasi Anggaran,
2. Hasil pembahasan proposal inisiatif baru (jika ada),
3. Standar Biaya umum (SBU),
4. Standar Biaya Keluaran (SBK).

Kementerian Keuangan c.q. DJA RKA-K/L menghimpun hasil penelaahan tersebut untuk dijadikan bahan penyusunan Peraturan Presiden tentang Rincian APBN. Paling lambat tanggal 30 November tahun berjalan Perpres ini sudah harus ditetapkan. Selanjutnya berdasarkan Pepres yang ditetapkan dan RKAK/L, K/L menyusun DIPA. Menteri Keuangan harus sudah mengesahkan dokumen

anggaran paling lambat tanggal 31 Desember untuk digunakan sebagai dasar bagi K/L dalam melaksanakan program/kegiatannya.

PENGANGGARAN TERPADU (UNIFIED BUDGET)

Penganggaran terpadu merupakan metode penyusunan rencana keuangan tahunan dengan mengintegrasikan seluruh jenis belanja dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan yang berdasar pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana. Penganggaran terpadu merupakan unsur paling mendasar bagi pelaksanaan PBK dan KPJM, sehingga penganggaran terpadu harus terwujud terlebih dahulu. Dalam penyusunan anggaran terpadu, seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan K/L diintegrasikan secara menyeluruh. Integrasi dimaksudkan untuk menghindari duplikasi dalam penyediaan dana. Dalam pendekatan anggaran terpadu terdapat 5 komponen pokok berikut:

1. Satuan kerja (Satker), ditetapkan oleh Menteri/pimpinan lembaga sebagai kuasa penguasa pengguna anggaran untuk melaksanakan semua kegiatan.
2. Kegiatan, dalam rangka mewujudkan sasaran program dari unit organisasi, setiap Satker mempunyai kegiatan (minimal satu kegiatan).
3. Keluaran, keluaran yang jelas dan tidak tumpang tindih dengan keluaran dari kegiatan lain.
4. Jenis belanja, ditetapkan dengan kriteria yang sama untuk semua kegiatan.
5. Dokumen anggaran, dalam hal ini terdapat 1 dokumen perencanaan, 1 dokumen penganggaran, dan 1 dokumen pelaksanaan anggaran untuk semua jenis satker.

PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA (PBK)

Pendekatan PBK memperhatikan keterkaitan antara *input* dengan *output* dan *outcome* dalam penyusunan anggaran, sehingga dapat memberikan informasi mengenai efisiensi dan efektivitas kegiatan. Prinsip dalam PBK meliputi:

1. *Output and outcome oriented*, dimana alokasi anggaran berorientasi pada kinerja. Anggaran disusun dengan sumber daya yang efisien untuk memperoleh manfaat sebesar-besarnya.

2. *Let the manager manage*, dimana terdapat fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan menjaga prinsip akuntabilitas untuk mencapai hasil. Dengan prinsip ini manajer diberi keleluasaan untuk menentukan cara dan tahapan kegiatan dalam pencapaian keluaran dan hasil yang mungkin berbeda dengan target yang ditetapkan.
3. *Money follow function, function follow by structure*, dimana alokasi anggaran didasarkan pada tupoksi unit kerja, dan struktur organisasi dibentuk sesuai fungsi yang dibutuhkan.

Penerapan PBK bertujuan untuk:

- ✓ menunjukkan keterkaitan antara prestasi dan kinerja,
- ✓ meningkatkan efisiensi dan transparansi,
- ✓ meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas dalam pelaksanaan tugas dan pengelolaan anggaran.

Komponen yang diperlukan dalam penyusunan PBK:

1. Indikator kinerja, yakni alat ukur untuk menilai keberhasilan kegiatan atau program.
2. Standar Biaya, yakni standar biaya masukan pada tahap awal perencanaan anggaran berbasis kinerja, yang nantinya akan menjadi standar biaya keluaran.
3. Evaluasi Kinerja, yakni proses penilaian dan pengungkapan masalah dalam implementasi kebijakan. Evaluasi dimanfaatkan untuk memberikan umpan balik baik dari sisi efisiensi dan efektivitas dalam rangka peningkatan kualitas kinerja.

SiK/Lus penerapan PBK meliputi tahapan-tahapan berikut:

1. Penetapan sasaran strategis,
2. Penetapan program, kegiatan, output, dan outcome,
3. Penetapan indikator kinerja utama program dan indikator kinerja kegiatan,
4. Penetapan standar biaya,
5. Penghitungan kebuthan anggaran,
6. Pelaksanaan kegiatan dan pembelanjaan,
7. Pertanggungjawaban,
8. Pengukuran dan evaluasi kinerja.

KERANGKA PENGELUARAN JANGKA MENENGAH

Pengelolaan keuangan negara di Indonesia memasuki babak baru dengan diterbitkannya UU Nomor 17 Tahun 2003. Salah satu perubahan yang nampak adalah penerapan kebijakan anggaran dengan jangka waktu ²²⁴ lebih dari 1 tahun dengan disusunnya Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) dalam menyusun anggaran tahunan pemerintah. Dengan adanya tuntutan *good governance* bagi pemerintah, KPJM dimaksudkan untuk mengantisipasi perkembangan yang dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sistem perencanaan fiskal berkerangka jangka menengah diharapkan dapat meningkatkan kinerja keuangan pemerintah.

KPJM atau *multi-term expenditure framework* (MTEF) merupakan pendekatan penganggaran dengan perspektif lebih dari satu tahun dalam pengambilan keputusan terkait kebijakan untuk mengurangi ketidakpastian alokasi anggaran di masa mendatang. Keputusan diambil dengan mempertimbangkan implikasi biaya untuk tahun berikutnya, yang disajikan dalam bentuk perkiraan-perkiraan di tahun-tahun selanjutnya. World Bank menyatakan bahwa MTEF adalah kerangka berpikir yang mensinergikan perencanaan (penerimaan dan pengeluaran), pelaksanaan anggaran, dan pertanggungjawaban dalam pengelolaan keuangan negara pada tahun berjalan dan beberapa tahun berikutnya. Kerangka konseptual dalam KPJM meliputi:

1. Penerapan sistem anggaran bergulir sebagai paradigma baru penganggaran.
2. Angka dasar (*baseline*) yang merupakan indikasi pagu *prognosis* dari kegiatan yang berulang tiap tahun dan kegiatan *multiyear*.
3. Parameter yaitu nilai-nilai yang digunakan sebagai acuan.
4. Penyesuaian terhadap *baseline* yang dilakukan dengan menggunakan parameter yang telah ditetapkan.
5. Pengajuan usulan anggaran untuk kebijakan yang baru.

Penerapan KPJM di negara berkembang, secara teoritis memberikan kerangka kerja penganggaran yang menyeluruh dengan beberapa manfaat yang dapat diperoleh yaitu:

- ✓ *Allocative efficiency*, transparansi alokasi anggaran yang efisien.
- ✓ *Improve quality of planning*, kualitas perencanaan anggaran meningkat.

- ✓ *Best policy option*, fokus kebijakan prioritas lebih baik.
- ✓ *Fiscal discipline*, disiplin fiskal meningkat.
- ✓ *Fiscal sustainability*, adanya kesinambungan fiskal.

Dari penelitian yang dilakukan World Bank (2002) terhadap beberapa negara berkembang di Afrika yang sedang melakukan reformasi keuangan, penerapan KPJM/MTEF membantu meningkatkan kualitas implementasi penganggaran suatu negara:

1. Tujuan penerapan KPJM:

- a. Memperbaiki situasi fiskal secara makro, sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, menurunkan defisit anggaran, dan menjaga stabilitas ekonomi secara lebih rasional.
- b. Meningkatkan dampak kebijakan pemerintah, melalui hubungan prioritas dan kebijakan pemerintah dengan program-program yang dilaksanakan.
- c. Meningkatkan kinerja dan dampak program, dengan mengubah kultur birokrasi dari administratif ke manajerial.
- d. Menciptakan fleksibilitas manajerial dan inovasi, sehingga rasio *cost/output* lebih rendah, peningkatan efektifitas program/kebijakan, dan meningkatkan prediktabilitas sumberdaya.

Tujuan penerapan MTEF menurut World Bank:

- a. Mengembangkan keseimbangan dalam kebijakan ekonomi makro dan penegakan disiplin fiskal,
 - b. Mengalokasikan sumber daya sektoral secara lebih baik,
 - c. Prediktabilitas anggaran yang lebih baik untuk setiap urusan atau kewenangan,
 - d. Akuntabilitas politik yang lebih baik untuk *outcome* pengeluaran publik dalam suatu proses pembuatan keputusan yang *legitimate*,
 - e. Menghasilkan pengambilan keputusan penganggaran yang lebih kredibel.
2. Prinsip Kerja KPJM, terdiri atas tiga komponen berikut:
- a. pendekatan *top-down*, digunakan dalam memberikan batas pendanaan tertinggi pada saat menentukan besaran sumber daya anggaran.

- b. pendekatan *bottom-up*, digunakan dalam melakukan perkiraan kebutuhan sumber daya.
 - c. Kerangka kerja anggaran, menghasilkan kesesuaian antara kebutuhan dan ketersediaan sumber daya dalam jangka menengah.
3. Tahapan dalam penerapan KPJM menurut World Bank (1998):
- a. Pembentukan kerangka ekonomi makro dan fiskal.
 - b. Pengembangan program-program sektoral, dengan melakukan kesepakatan atas *objectives*, *outputs*, dan *activities* setiap sektor, mereview dan mengembangkan program dan sub-program, serta membuat estimasi kebutuhan biaya masing-masing program.
 - c. Pengembangan kerangka pengeluaran sektoral, dengan menganalisis *trade-off* yang terjadi pada suatu sektor dan antar-sektor serta membangun konsensus terkait pengalokasian sumber daya dalam jangka panjang,
 - d. Mendefinisikan alokasi-alokasi sumberdaya sektoral untuk jangka menengah,
 - e. Penyiapan anggaran sektoral,
 - f. Pengesahan MTEF secara politik, melalui pemaparan estimasi anggaran ke kabinet dan parlemen untuk disahkan.

Berikut disajikan beberapa tahap penerapan KPJM di Indonesia:

- a. Evaluasi kebijakan berjalan,
Evaluasi ini dilakukan untuk mengetahui apakah kebijakan yang sedang berjalan masih bisa diterapkan pada tahun anggaran berikutnya atau justru dihentikan, dengan beberapa pendekatan berikut:
 - 1) Fokus pada kebijakan dengan alokasi besar, kompleks, dan berisiko tinggi.
 - 2) Kewajaran, apakah kebijakan sesuai dengan tupoksi dan didukung lingkungan unit yang kondusif.
 - 3) Efektifitas, bagaimana alokasi dana yang digunakan untuk menghasilkan output dan outcome secara riil.
 - 4) Efisiensi, berapa besar anggaran yang digunakan untuk menghasilkan output dengan kualitas tertentu.

- 5) Integrasi, apakah program tersebut bersinergi dengan beberapa kegiatan yang mendukung.
 - 6) Penilaian kinerja, menilai realiasi pencapaian kinerja dengan mempertimbangkan faktor terkait.
 - 7) Penyelarasan dengan kebijakan strategis, dengan mempertimbangkan kebijakan lain dalam mencapai outcome nasional.
- b. Penyusunan Prioritas,
Pemerintah melakukan penyusunan prioritas kembali (berdasarkan hasil evaluasi) apakah akan melaksanakan kebijakan lanjutan atau melaksanakan kebijakan-kebijakan baru (*new initiative*).
 - c. Proses Penganggaran
Penghitungan alokasi pendanaan berdasar prioritas kebijakan dengan memperhatikan ketersediaan sumber daya. Jika merupakan kebijakan lanjutan, maka asumsi pendanaan disesuaikan dengan tahun sebelumnya, namun jika merupakan kebijakan baru perlu melakukan identifikasi pendanaan melalui penilaian kebutuhan dan penilaian ekonomi.
 - d. Penetapan *baseline* anggaran
Baseline merupakan seluruh biaya yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah pada tahun anggaran berjalan dan tahun-tahun berikutnya, dalam jangka menengah. *Baseline* mencakup jumlah pendanaan kegiatan dan usulan kegiatan baru.
 - e. Penetapan parameter yang akan mempengaruhi anggaran
Terdapat 2 parameter dapat digunakan yaitu parameter ekonomi dan non ekonomi. Dengan menentukan parameter mana yang mungkin berpengaruh, akan dapat diperkirakan penyesuaian yang diperlukan selama kebijakan berjalan.
 - f. Penetapan perkiraan maju (*forward estimate*)
Dengan kondisi ekonomi nasional yang begitu dinamis, terdapat kendala untuk menyajikan indikasi ketersediaan sumber daya anggaran yang akurat dalam kurun waktu 5 tahun sebagaimana implementasi KPJM di Indonesia. Sehingga ditetapkan periode waktu tiga tahun karena dianggap masih realistis dalam memprediksi perkiraan maju.

PELAKSANAAN ANGGARAN

Vinten, Fruitticher, Stroud, Laster, & Yakhou, (2005) menyatakan: *"Budgeting is one of the fundamental decision-making processes in organizations. During budget formulation, officials determine the portion of the organization's resources that the manager of each unit will be authorized to spend. . . budgets often establish performance goals for the unit in terms of costs, revenues, and/or production."* Penganggaran adalah salah satu proses pengambilan keputusan mendasar dalam organisasi. Selama perumusan anggaran, pejabat menentukan porsi sumber daya organisasi yang akan dibelanjakan oleh manajer masing-masing unit..... anggaran umumnya menetapkan sasaran kinerja untuk unit dalam hal biaya, pendapatan, dan/atau produksi.

Landasan Hukum Pelaksanaan Anggaran

Pengelolaan keuangan Indonesia mengacu pada ketiga undang-undang di bawah ini sejak berlakunya ketentuan peraturan Undang-Undang di bidang keuangan negara, yakni:

- a. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara,
- b. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara,
- c. Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Peraturan yang mengatur lebih rinci atas pengelolaan keuangan negara meliputi:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 tentang Badan Layanan Umum.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah.
- e. Keputusan Presiden Nomor 42 tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 72 tahun 2004.

- f. Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 2004.
- g. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran dalam Pelaksanaan APBN.
- h. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 13/PMK.06/2005 tentang Bagan Perkiraan Standar.
- i. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 80/PMK.05/2007 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Penyusunan, Penelaahan, Pengesahan dan Pelaksanaan DIPA Tahun 2008.
- j. Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-66/PB/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran atas Beban APBN.

Pelaksanaan anggaran merupakan salah satu tahap dari siklus anggaran, yaitu setelah tahap penyusunan dan penetapan anggaran sampai dengan tahap pertanggungjawaban anggaran. Kegiatan pelaksanaan anggaran yang berkaitan dengan kegiatan pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh para pejabat instansi kementerian Negara/lembaga selaku pengguna anggaran/kuasa anggaran maupun di instansi kementerian keuangan selaku bendahara umum negara/kuasa bendahara umum Negara, menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Raghunandan, Ramgulam, & Raghunandan-Mohammed (2012) menyatakan: *"Thus, every budgeting system must be tailor-made and its success should be measured by the extent to which it provides the necessary motivation for individuals to make their maximum contribution to the achievement of organization goals."*

Setelah APBN ditetapkan dengan undang-undang, rincian pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Peraturan Presiden tentang rincian APBN. Kemudian Menteri Keuangan memberitahukan kepada menteri/pimpinan lembaga agar menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran untuk masing-masing kementerian negara/lembaga. Menteri/pimpinan lembaga menyusun dokumen pelaksanaan anggaran untuk kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya,

berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden tentang rincian APBN.

Dalam dokumen pelaksanaan anggaran diuraikan :

- a. sasaran yang hendak dicapai,
- b. fungsi,
- b. program,
- c. rincian kegiatan anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut,
- d. rencana penarikan dana tiap satuan kerja,
- e. pendapatan yang diperkirakan.

Pada dokumen pelaksanaan anggaran juga dilampirkan rencana kerja dan anggaran BLU di lingkungan K/L. Dokumen anggaran yang telah disahkan oleh Menteri Keuangan kemudian disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga, BPK, Gubernur, Direktur Jenderal Anggaran, Direktur Jenderal Perbendaharaan, Kepala Kantor Wilayah Ditjen Perbendaharaan terkait, Kuasa Bendahara Umum Negara (KPPN) terkait, dan Kuasa Pengguna Anggaran.

Dalam hal mengajukan dana, masing-masing penanggung jawab kegiatan mengeluarkan surat perintah membayar kepada Bendahara Umum Negara atau Kuasa Bendahara Umum Negara, yang kemudian melaksanakan fungsi pembebanan kepada masing-masing bagian anggaran serta fungsi pembayaran kepada yang berhak melalui jalur penyaluran dana yang ditetapkan dengan mekanisme giralisasi.

Dokumen-dokumen penting dalam pelaksanaan APBN adalah Surat Keputusan Otorisasi/Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran, Surat Permintaan Pembayaran, Surat Perintah Membayar, dan Surat Perintah Pencairan Dana. Menteri/Pimpinan Lembaga selaku pengguna anggaran mempunyai kewenangan dan bertanggungjawab atas penyusunan kegiatan dan perhitungan biaya yang tertuang dalam dokumen pelaksanaan anggaran. Kewenangan dan tanggungjawab tersebut dilimpahkan kepada kepala satker pusat/unit pelaksana teknis/satker khusus/satker non vertikal tertentu/satker sementara, dan dikuasakan kepada gubernur untuk menunjuk satker perangkat daerah selaku kuasa pengguna anggaran

Satker K/L tersebut menyusun dokumen pelaksanaan anggaran mengacu kepada rencana kerja dan anggaran (RKA-K/L) dan peraturan presiden tentang rincian APBN. Hasil penyusunan dokumen pelaksanaan anggaran tersebut disebut konsep DIPA yang memuat uraian sasaran yang akan dicapai, fungsi, program, dan rincian kegiatan, rencana penarikan dana setiap bulan dalam satu tahun serta pendapatan yang diperkirakan.

Konsep DIPA diajukan kepada Direktur Jenderal Perbendaharaan atau kepada Kepala Kanwil Ditjen PBN untuk memperoleh pengesahan. Sebelum melakukan pengesahan Konsep DIPA tersebut, Dirjen PBN dan Kanwil Ditjen PBN mengadakan penelaahan terhadap konsep DIPA, apakah telah sesuai dengan peraturan presiden tentang rincian APBN dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Apabila telah selesai kemudian Direktur Jenderal Perbendaharaan atau kepada Kepala Kanwil Ditjen PBN menerbitkan SP DIPA. SP DIPA dan konsep DIPA tersebut menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan disebut DIPA.

Apabila dalam pelaksanaan DIPA terdapat hal-hal yang mengharuskan adanya perubahan isi yang tercantum dalam DIPA, maka satker K/L dapat mengajukan revisi DIPA kepada Direktur Jenderal perbendaharaan atau Kepala Kanwil Ditjen PBN untuk memperoleh pengesahannya. Mengenai pengesahan revisi DIPA ini ada yang langsung diputuskan oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan atau kepada Kepala Kanwil Ditjen PBN, namun ada yang harus terlebih dahulu mendapat persetujuan prinsip dari Direktur Jenderal Anggaran sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

1. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan

Pendapatan yang diperoleh K/L harus disetor ke kas negara melalui sistem penerimaan negara, melalui bank sentral maupun bank umum dan badan lainnya. K/L tidak dapat menggunakan secara langsung atas pendapatan yang diterima kecuali bila K/L tersebut memiliki satker dengan pengelolaan keuangan BLU. Pendapatan negara ini harus disetor ke kas negara sesuai waktu yang ditentukan, karena jika penyetoran pendapatan negara melebihi batas waktu akan dikenakan sanksi berupa denda.

a. Pelaksanaan Anggaran PNBP

Tanggung jawab pemungutan PNBP oleh menteri/pimpinan lembaga yang memiliki sumber PNBP meliputi:

- Pengidentifikasian perolehan PNBP
- Pengidentifikasian pemungutan dan penagihan piutang PNBP
- menentukan dan memungut denda
- Penatausahaan PNBP yang dipungut
- Menyampaikan realisasi PNBP

Seluruh PNBP harus segera disetor ke kas negara, oleh bendahara penerimaan pada akhir hari kerja di bank umum dan badan lainnya yang ditunjuk menteri keuangan. Selanjutnya menteri/pimpinan lembaga melaporkan realisasi PNBP kepada menteri keuangan

b. Pelaksanaan Anggaran Hibah.

Mekanisme hibah dikelola dengan berpedoman kepada ¹⁰⁷ Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 191/PMK.05/2011 tentang Mekanisme Pengelolaan Hibah. Pihak yang bertanggung jawab atas pengelolaan pendapatan hibah dalam APBN adalah menteri keuangan. K/L yang menerima pendapatan hibah membuat rekening khusus sesuai masing-masing jenis hibah dan K/L tersebut dapat menggunakan dana hibah tanpa disetor ke kas negara terlebih dahulu.

2. Pelaksanaan Anggaran Belanja

Bagian utama siK/Lus APBN adalah pelaksanaan anggaran belanja. Pelaksanaan anggaran dilakukan setelah UU-APBN disahkan. Pelaksanaan APBN dituangkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran dengan memenuhi prinsip akuntabilitas berorientasi hasil. Dokumen Pelaksanaan Anggaran berisi daftar untuk melakukan tindakan yang berakibat terjadinya pengeluaran (dan penerimaan negara) serta menjadi dasar bagi KPPN dalam melakukan pembayaran. KPA dapat segera melakukan perikatan dengan pihak ketiga setelah dokumen pelaksanaan anggaran terbit. Dokumen pelaksanaan anggaran juga menjadi dasar bagi Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) untuk menentukan penyesuaian atas pengeluaran. Dalam pelaksanaan anggaran PA berperan sebagai pelaksana kegiatan sesuai rincian pada dokumen

pelaksanaan anggaran. Adapun tugas pokok dan fungsi pejabat perbendaharaan adalah sebagai berikut:

1) Pengguna Anggaran (PA):

- a) membuat DIPA,
- b) menetapkan:
 - Pejabat Pemungut Penerimaan
 - KPA
 - Pejabat pengelola utang dan piutang
 - Pejabat peguji dan memerintahkan pembayaran
 - Pejabat pengelola BMN
 - Pejabat yang melakukan tindakan yang menimbulkan pengeluaran
- c) mengawasi pelaksanaan anggaran,
- d) menyusun laporan keuangan,
- e) mengatur pelaksanaan anggaran atas bagian anggaran yang menjadi tanggung jawabnya,

2) Kuasa Pengguna Anggaran (KPA):

- a) membuat DIPA,
- b) menetapkan:
 - Pejabat Penandatanganan Surat Perintah Membayar (PPSPM)
 - Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)
 - Pejabat/panitia pengadaan
 - rencana pencairan dana
 - rencana pelaksanaan kegiatan
- c) melakukan tindakan yang menimbulkan pengeluaran,
- d) melakukan pengujian tagihan serta perintah pembayaran untuk beban anggaran,
- e) melakukan supervisi, konsultasi, dan pengendalian kegiatan,
- f) mengawasi penatausahaan dokumen serta transaksi yang terkait dengan pelaksanaan kegiatan,
- g) menyusun laporan keuangan.

- 3) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK):
- a) menyusun rencana pelaksanaan kegiatan dan pencairan dana,
 - b) membuat Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa,
 - c) membuat, menandatangani serta melaksanakan perjanjian dengan Penyedia Barang/Jasa,
 - d) melaksanakan kegiatan swakelola,
 - e) memberitahukan kepada Kuasa BUN, terkait dengan perjanjian yang dilakukannya,
 - f) mengendalikan pelaksanaan perikatan,
 - g) menguji serta menandatangani surat bukti hak tagih kepada negara,
 - h) membuat serta menandatangani SPP atau dokumen lain yang setara dengan SPP,
 - i) melaporkan pelaksanaan atau penyelesaian Kegiatan kepada KPA,
 - j) menyerahkan hasil pekerjaan pelaksanaan Kegiatan pada KPA dengan Berita Acara Penyerahan,
 - k) menyimpan serta menjaga seluruh dokumen pelaksanaan kegiatan,
 - l) melaksanakan tugas serta wewenang lainnya yang berhubungan dengan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran,
- 4) Pejabat Penandatangan Surat Perintah Membayar (PPSPM):
- a) menguji kebenaran SPP/dokumen lain yang setara dengan SPP serta dokumen pendukung,
 - b) menolak serta mengembalikan SPP, jika tidak memenuhi persyaratan untuk dibayarkan,
 - c) membebaskan tagihan di mata anggaran yang telah disediakan,
 - d) menerbitkan SPM atau dokumen lain yang setara dengan SPM,
 - e) menyimpan dan menjaga keutuhan seluruh dokumen hak tagih,
 - f) melaporkan pelaksanaan pengujian dan perintah pembayaran kepada KPA,
 - g) melaksanakan tugas serta wewenang lainnya yang terkait dengan pelaksanaan pengujian dan perintah pembayaran.

5) Bendahara:

- a) menerima, menyimpan, membayar serta menyetorkan uang pendapatan negara ke rekening kas negara,
- b) menatausahakan serta membukukan transaksi uang,
- c) mengelola rekening serta melaporkan pertanggungjawabannya kepada BPK dan Kuasa BUN,
- d) melakukan pengujian tagihan,
- e) memotong, memungut, serta menyetorkan pajak yang dipungut ke kas negara,
- f) membukukan dan menatausahakan transaksi uang persediaan,
- g) menyampaikan LPJ kepada KPPN.

3. Mengatasi Korupsi dalam Pelaksanaan Anggaran di Beberapa Negara

Korupsi adalah salah satu masalah yang dialami oleh seluruh negara pada tahap pelaksanaan anggaran. Korupsi di sektor publik jauh lebih besar dibandingkan dengan sektor privat. Beberapa negara menerapkan cara untuk mengatasi kasus suap yang terjadi pada pengadaan barang publik dan meminimalisir kasus korupsi, dengan strategi berikut:

a. Kode etik pengadaan di Kanada.

Strategi ini mencerminkan kebijakan pemerintah Kanada yang disusun dalam paket prinsip administrasi keuangan dengan meringkas aturan yang telah ada. Kode etik ini berlaku bagi seluruh pegawai/pejabat pengadaan dan *vendor* yang akan mengikuti tender. Kode etik ini menggabungkan kebijakan yang dibutuhkan terkait kegiatan pengadaan, pengukuran konflik interest pemerintah, dan kebijakan anti korupsi.

b. Strategi bagian pengadaan Austria.

Austrian Federal Procurement Agency mengembangkan integritas sistem yang merupakan inti permasalahan anti korupsi yang diwujudkan dalam bentuk:

- 1) Menyusun satu set prosedur organisasi.
- 2) Mengintegrasikan pengukuran anti korupsi dengan aspek kehidupan sehari-hari.
- 3) Menetapkan dan meningkatkan strategi anti korupsi.

- 4) Meningkatkan kesadaran pegawai.
 - 5) Mempertajam fokus pada dampak korupsi.
- c. Sistem pengadaan terpusat, *Compranet* di Meksiko.
Compranet adalah badan yang membuat publikasi informasi pengadaan melalui sistem di negara Meksiko. Informasi yang disediakan sistem ini identik dengan sistem *e-procurement* di Indonesia.
- d. *Social witness* di Meksiko.
Social witness adalah organisasi independen yang berpartisipasi di semua tahap prosedur tender publik, sebagai bentuk pengawasan publik sejak tahun 2009. *Social witness* ditunjuk oleh Kementerian Administrasi Publik melalui proses *tendering* dan merupakan organisasi non-pemerintah dan individu dengan batas tertentu.
- e. Sistem *e-procurement* terintegrasi, KONEPS di Korea.
pelaksanaan sistem *e-procurement* di Korea telah membawa peningkatan transparansi dan integritas administrasi pengadaan publik yang signifikan. *Public Procurement Service* (PPS)/badan pengadaan utama Korea memperkenalkan KONEPS, yaitu sistem *e-procurement end-to-end* yang terintegrasi pada tahun 2002. KONEPS mencakup seluruh siklus/pengadaan (pendaftaran, tender, kontrak, inspeksi, dan pembayaran) yang dikelola secara elektronik. Dokumen terkait pengadaan dipertukarkan secara online.
KONEPS terhubung dengan sekitar 140 sistem eksternal agar dapat berbagi informasi yang diperlukan. KONEPS menyediakan layanan *one-stop*, termasuk pengumpulan otomatis data kualifikasi penawar, laporan pengiriman, e-faktur, dan *e-payment*. Informasi disajikan oleh KONEPS secara *real-time*. Semua organisasi/lembaga publik diwajibkan untuk mengumumkan tender melalui KONEPS.
Termasuk dalam perhatian utama KONEPS adalah praktek peminjaman e-sertifikat secara ilegal. Sehingga pada tahun 2010 PPS memperkenalkan "*Fingerprint Recognition e-Bidding*", dimana setiap pengguna menggunakan token keamanan biometrik dan hanya dapat mengajukan tender untuk satu perusahaan. Informasi sidik jari disimpan dalam file

pemasok yang bersangkutan. Pada tahun 2011, PPS mengembangkan aplikasi layanan tentang penawaran baru dengan proses melalui *smartphone* dengan menggunakan token.

4. Kontrak Tahun Jamak

Kontrak tahun jamak yaitu perjanjian tertulis untuk melaksanakan pekerjaan antara penyedia barang/jasa atau pelaksana swakelola dengan pejabat pembuat komitmen (PPK) yang membebani APBN lebih dari satu tahun anggaran.

a. Tata cara pengajuan kontrak tahun jamak:

- 1) Pimpinan K/L mengajukan permohonan secara tertulis dalam bentuk Surat Permohonan Persetujuan kontrak tahun jamak, RKAK/L dan kelengkapan lainnya ke Kementerian Keuangan. Dokumen pengajuan kontrak tahun jamak meliputi dokumen terkait: cakupan jenis dan tahapan kegiatan secara keseluruhan, ringkasan perkiraan kebutuhan anggaran setiap tahun, dan jangka waktu penyelesaian pekerjaan.
- 2) Kementerian keuangan melakukan penelaahan terhadap usulan kontrak tahun jamak yang diajukan K/L.
- 3) Kementerian keuangan menerbitkan surat persetujuan tahun jamak dan diserahkan ke K/L.
- 4) K/L dapat mengadakan kontrak tahun jamak.

b. Perpanjangan penganggaran kegiatan tahun jamak.

Pimpinan K/L dapat mengajukan perpanjangan persetujuan penganggaran kegiatan tahun jamak hanya bila terjadi keadaan kahar yang mengakibatkan tertundanya penyelesaian kegiatan kontrak tahun jamak. Permohonan perpanjangan ini dilakukan oleh pimpinan K/L secara tertulis yang sebelumnya direview terlebih dahulu oleh aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) K/L. Selanjutnya hasil review APIP ini (sepanjang perlu dilakukan audit) akan menjadi dasar bagi K/L untuk meminta badan pengawasan keuangan dan pembangunan (BPKP) melakukan audit dengan tujuan tertentu atas sisa pekerjaan yang akan diperpanjang.

c. Penambahan Pagu Kontrak Tahun Jamak.

Pimpinan K/L dapat mengajukan penambahan pagu kontrak tahun jamak bila terjadi keadaan kahar, kepada menteri keuangan, dengan memenuhi persyaratan berikut:

- 1) permohonan pagu kontrak sesuai hasil audit BPKP
- 2) tambahan pagu kontrak bukan merupakan tambahan pagu (*on top*)
- 3) sesuai dengan peraturan pengadaan barang dan jasa pemerintah.

d. Perubahan komposisi pendanaan antar tahun dalam periode kontrak.

Pimpinan K/L dapat mengajukan perubahan komposisi pendanaan antar tahun selama dalam periode kontrak tahun jamak. Pimpinan K/L mengajukan permohonan secara tertulis kepada menteri keuangan (c.q. DJA). Kementerian keuangan akan mengeluarkan penetapan perubahan komposisi pendanaan antar tahun dalam periode kontrak setelah dilakukan penelaahan, paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak dokumen yang telah lengkap diterima. Selanjutnya surat ketetapan menjadi dasar bagi Pimpinan K/L untuk melakukan revisi anggaran.

REVISI ANGGARAN

Revisi anggaran yaitu perubahan rincian anggaran belanja pemerintah yang telah ditetapkan dalam APBN dan disahkan dalam DIPA. Revisi anggaran dilaksanakan sesuai peraturan yang disusun tiap tahun mengikuti UU APBN yang ada. Secara teknis, terdapat 3 jenis revisi anggaran dilihat dari perubahan besaran alokasi anggarannya:

1. perubahan karena penambahan atau pengurangan pagu anggaran belanja, termasuk pergeseran rincian anggaran belanja,
2. perubahan atau pergeseran rincian anggaran dalam hal pagu anggaran tetap,
3. perubahan/ralat karena kesalahan administrasi.

Penyelesaian revisi anggaran, jika ditinjau dari sisi kewenangan, dapat dilakukan melalui:

1. Persetujuan DPR RI,
2. Direktorat Jenderal Anggaran (DJA),
3. Kantor Wilayah Ditjen Perbendaharaan,

4. Unit Eselon I Kementerian/Lembaga,
5. Kuasa Pengguna Anggaran (KPA).

Berikut akan dijelaskan mengenai revisi anggaran melalui masing-masing pihak tersebut diatas:

1. Revisi anggaran yang memerlukan persetujuan DPR RI:
 - a. tambahan Pinjaman PDN/PLN baru setelah ditetapkannya UU tentang APBN tahun berjalan,
 - b. pergeseran anggaran antar program, selain pemenuhan kebutuhan biaya operasional dan penyelesaian *inkracht*,
 - c. pergeseran anggaran yang mengakibatkan perubahan *outcome* program,
 - d. penggunaan anggaran yang sebelumnya harus mendapat persetujuan DPR-RI terlebih dahulu,
 - e. penghapusan catatan dalam hal. IV DIPA yang penggunaannya tidak sesuai dengan rencana peruntukan,
 - f. pergeseran antar provinsi untuk kegiatan dalam rangka dekonsentrasi atau antar provinsi/kabupaten/kota untuk kegiatan dalam rangka tugas pembantuan dan urusan bersama.
2. Revisi anggaran melalui DJA:
 - a. Pagu anggaran berubah:
 - perubahan anggaran belanja yang bersumber dari PNBPN,
 - percepatan penarikan PHLN dan/atau PHDN,
 - penerimaan HLN/HDN setelah UU APBN TA berjalan ditetapkan,
 - pengurangan alokasi pinjaman proyek luar negeri,
 - perubahan pagu anggaran pembayaran subsidi energi,
 - perubahan pagu anggaran pembayaran cicilan pokok utang,
 - perubahan pagu anggaran pembayaran bunga utang,
 - lanjutan pelaksanaan kegiatan dalam rangka penerusan pinjaman,
 - percepatan pelaksanaan kegiatan dalam rangka penerusan pinjaman,
 - lanjutan pelaksanaan kegiatan dalam rangka penerusan hibah,
 - percepatan pelaksanaan kegiatan dalam rangka penerusan hibah,

- percepatan realisasi pelaksanaan proyek yang dananya bersumber dari Surat Berharga Syariah Negara Berbasis Proyek (*Project Based Sukuk*) SBSN PBS,
 - perubahan pagu anggaran Penyertaan Modal Negara (PMN),
 - perubahan pagu anggaran dalam rangka penyesuaian kurs,
 - pengurangan alokasi hibah luar negeri, dan/atau perubahan pagu anggaran transfer ke daerah.
- b. Pagu anggaran tetap:
- pergeseran dalam keluaran yang sama, kegiatan yang sama, dan antar satker dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yang berbeda,
 - pergeseran antar keluaran, kegiatan yang sama dan antar satker dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yg berbeda,
 - pergeseran antar kegiatan dan antar satker dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yang berbeda,
 - penghapusan/perubahan catatan dalam halaman IV DIPA,
 - penambahan cara penarikan PHLN/PHDN,
 - pergeseran anggaran dalam rangka penyelesaian *inkracht*,
 - penggunaan dana output cadangan,
 - penambahan/perubahan rumusan kinerja,
 - perubahan komposisi instrumen pembiayaan utang,
 - pergeseran anggaran dalam satu subbagian anggaran BA BUN,
 - pergeseran anggaran dari BA BUN Pengelolaan Belanja Lainnya (BA 999.08) ke Bagian Anggaran K/L,
 - pergeseran antar subbagian anggaran dalam BA BUN,
 - pergeseran anggaran dari BA K/L ke BA BUN.
- c. Ralat administratif:
- ralat kode KPPN dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yg berbeda,
 - ralat kode kewenangan,
 - ralat kode lokasi dan lokasi KPPN dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yang berbeda,
 - ralat kode satker,

- ralat pencantuman volume, jenis, dan satuan keluaran yang berbeda antara RKA/K/L dan RKP atau hasil kesepakatan DPRRI dengan pemerintah.

3. Revisi anggaran melalui Kanwil DJPBN:

a. Pagu anggaran berubah:

- lanjutan pelaksanaan kegiatan yang dananya bersumber dari PHLN dan/atau PHDN,
- penerimaan hibah langsung dalam bentuk uang,
- lanjutan pelaksanaan Program/Kegiatan Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM),
- penggunaan anggaran belanja yang bersumber dari PNBPN di atas pagu APBN untuk Satker BLU.

b. Pagu anggaran tetap:

- pergeseran dalam satu keluaran, satu kegiatan dan satu satker,
- pergeseran antar keluaran, satu kegiatan dan satu satker,
- pergeseran dalam keluaran yang sama, kegiatan yang sama dan antar Satker dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN,
- pergeseran antar keluaran, kegiatan yang sama dan antar satker dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN,
- pergeseran antar kegiatan dalam satu satker,
- pergeseran antar Kegiatan dan antar Satker dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN.

c. Ralat administrasi:

- ralat kode akun sesuai kaidah akuntansi sepanjang dalam peruntukan dan sasaran yang sama,
- ralat kode KPPN dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN,
- perubahan nomenK/Latur Bagian Anggaran dan/atau Satker sepanjang kode tetap,
- ralat kode nomor register PHLN/PHDN,
- ralat kode lokasi dan lokasi KPPN dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN,

- ralat kode lokasi dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yang berbeda dan lokasi KPPN dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN,
 - ralat cara penarikan PHLN/PHDN,
 - ralat rencana penarikan dana atau rencana penerimaan dalam halaman III DIPA,
 - ralat pencantuman volume keluaran dalam DIPA,
 - perubahan pejabat perbendaharaan.
4. Revisi anggaran melalui Eselon I K/L:
- pergeseran dalam keluaran yang sama, kegiatan yang sama dan antar satker dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN,
 - pergeseran dalam keluaran yang sama, kegiatan yang sama dan antar satker dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yang berbeda,
 - pergeseran antar keluaran, kegiatan yang sama dan antar satker dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN,
 - pergeseran antar keluaran, kegiatan yang sama dan antar satker dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yang berbeda,
 - pergeseran antar kegiatan dalam satu satker,
 - pergeseran antar kegiatan dan antar satker dalam satu wilayah kerja Kanwil DJPBN,
 - pergeseran antar kegiatan dan antar satker dalam wilayah kerja Kanwil DJPBN yang berbeda,
 - penambahan cara penarikan PHLN/PHDN.
5. Revisi anggaran melalui KPA:
- pergeseran dalam satu keluaran, satu kegiatan dan satu satker,
 - pergeseran antar keluaran, satu kegiatan dan satu satker.

Apabila revisi anggaran mengakibatkan perubahan DIPA Petikan, maka KPA harus menyampaikan usulan revisi anggaran kepada Kanwil DJPBN.

Namun apabila revisi anggaran tidak mengakibatkan perubahan DIPA Petikan, maka KPA cukup mengubah ADK RKA satker melalui aplikasi RKA-K/L-DIPA, mencetak Petunjuk Operasional Kegiatan (POK), kemudian menetapkan perubahan POK.

Penghapusan/perubahan Catatan Halaman IV DIPA

Penghapusan/perubahan catatan halaman IV DIPA dapat terjadi karena hal-hal berikut:

1. masih memerlukan persetujuan DPR RI,
2. masih dilengkapi dengan dasar hukum pengalokasian dan/atau dokumen terkait,
3. masih dilengkapi *loan agreement*/nomor register,
4. masih didistribusikan ke masing-masing satker,
5. masih diperlukan penelaahan / persetujuan Kementerian Perencanaan/Bappenas,
6. masih memerlukan reuiu BPKP,
7. masih harus dilengkapi dokumen pendukung.

Penghapusan/perubahan catatan pada halaman IV DIPA dapat dilakukan setelah dipenuhinya persyaratan dengan lengkap. Apabila setelah persetujuan DPR RI, terdapat perbedaan isi dengan rincian yang dituangkan dalam RKA-K/L dan DIPA, penghapusan/perubahan catatan pada halaman IV DIPA dapat dilakukan setelah dilakukannya penelaahan antara K/L, Kementerian Perencanaan/Bappenas, dan Kementerian Keuangan.

PENGUKURAN DAN EVALUASI KINERJA PENGANGGARAN

Monitoring dan evaluasi adalah 2 kegiatan pemerintah yang seringkali terduplikasi. Secara berulang kali K/L melaporkan data yang sama kepada pemangku kepentingan yang berbeda. Evaluasi dianggap sebagai tambahan beban pekerjaan, hanya formalitas, dan tidak akurat untuk digunakan menjadi dasar pengambilan keputusan. Ardja Sadjiarto (2004) menyatakan bahwa pengukuran kinerja dikelompokkan ke dalam tiga kategori indikator, yaitu:

1. indikator pengukuran *service efforts*,
2. indikator pengukuran *service accomplishment*,
3. indikator yang menghubungkan antara *effort* dan *accomplishment*.

Dalam proses penganggaran Indonesia, monitoring dan evaluasi merupakan salah satu instrumen penganggaran berbasis kinerja (PBK) yang bertujuan untuk *early warning system* atas capaian anggaran tahun berjalan. Hasil

dari kegiatan monitoring dan evaluasi dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun alokasi anggaran tahun berikutnya dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi anggaran pemerintah.

Larita Killian (1999) menulis "*There are major barriers on the path to performance budgeting. The first is reaching agreement on appropriate measures of performance... measuring activities (or outputs) is easy, measuring the extent to which they achieve the desired results (outcomes) is hard*". Salah satu kendala pengukuran PBK adalah menilai *outcome* apakah sudah sesuai dengan rencana kerja yang ditetapkan. Pengukuran anggaran di Indonesia masih terbatas pada menilai apakah kegiatan dan outputnya sudah sesuai dengan rencana kerja dan anggaran, belum sampai pada pengukuran *outcome*.

1. Landasan hukum pengukuran dan evaluasi kinerja atas pelaksanaan RKA K/L:
 - a. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Pasal 14 ayat 1 dan 2, yang mengamanatkan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku PA maupun pengguna barang untuk melakukan penyusunan RKA K/L tahun berikutnya berdasarkan prestasi kerja yang dicapai.
 - b. PP Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan RKA K/L.
2. Tata cara pengukuran dan evaluasi kinerja penganggaran K/L
 - a. Ketentuan umum

RKA-K/L adalah dokumen rencana keuangan tahunan yang disusun sesuai alokasi anggaran K/L. Pelaksanaan evaluasi kinerja RKA-K/L dilakukan untuk:

 - 1) membuktikan dan mempertanggungjawabkan (fungsi akuntabilitas) penggunaan anggaran yang dikelola K/L secara profesional,
 - 2) mempergunakan faktor-faktor pendukung maupun kendala dalam pelaksanaan RKA-K/L tahun sebelumnya sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan dan pelaksanaan RKA-K/L dan peningkatan kinerja tahun berikutnya (fungsi peningkatan kualitas).
 - b. Aspek evaluasi kinerja

Aspek evaluasi kinerja terdiri dari:

- 1) aspek implementasi, merupakan evaluasi kinerja yang dilakukan dalam rangka menghasilkan informasi kinerja meliputi pelaksanaan kegiatan dan pencapaian keluaran. Aspek implementasi mengukur indikator-indikator:
 - penyerapan anggaran,
 - konsistensi perencanaan dengan implementasi,
 - pencapaian keluaran,
 - efisiensi.
 - 2) aspek manfaat, dilakukan untuk menghasilkan informasi mengenai perubahan yang terjadi dalam masyarakat maupun pemangku kepentingan selaku penerima manfaat atas keluaran yang telah dicapai. Evaluasi atas aspek implementasi dan aspek manfaat dilakukan satu tahun sekali. Aspek manfaat mengukur evaluasi kinerja menggunakan indikator: pencapaian hasil.
 - 3) aspek konteks, dilakukan dengan dinamika perkembangan keadaan termasuk kebijakan pemerintah, untuk menghasilkan informasi mengenai masukan, kegiatan, keluaran, dan hasil. Aspek konteks dilakukan minimal sekali dalam setahun atau sesuai kebutuhan.
- c. Proses Evaluasi Kinerja, dilakukan dengan tahapan-tahapan berikut :
- 1) Persiapan, meliputi:
 - persiapan model logika informasi kinerja, yakni gambaran ringkas mengenai hubungan masukan, kegiatan, keluaran, dan hasil, kebutuhan masyarakat, dan pemangku kepentingan.
 - inventarisasi dan identifikasi indikator dan target kinerja, yakni hal-hal yang dijanjikan dalam dokumen RKA-K/L.
 - penyusunan desain pengumpulan data, difokuskan pada penyusunan mekanisme untuk memperoleh realisasi indikator kinerja keluaran dan indikator kinerja utama program.
 - 2) Pengumpulan data, didasarkan pada aspek-aspek evaluasi kinerja yang meliputi aspek implementasi, aspek manfaat, dan aspek konteks.

Tabel 6.1. Pengumpulan Data Evaluasi Kinerja

Aspek Evaluasi	Data yang diperlukan	Sumber Data
Aspek Implementasi	a. Pagu anggaran	<input checked="" type="checkbox"/> Data Dokumen RKA-K/L
	b. Target volume keluaran	<input checked="" type="checkbox"/> Data Dokumen RKA-K/L
	c. Target indikator kinerja keluaran	<input checked="" type="checkbox"/> Data Dokumen RKA-K/L
	d. Rencana penarikan dana	<input checked="" type="checkbox"/> Data RKA-K/L/DIPA
	e. Realisasi anggaran *)	<input checked="" type="checkbox"/> SP2D
	f. Realisasi volume keluaran *)	<input type="checkbox"/> Bukti-bukti yang kredibel
	g. Realisasi indikator kinerja keluaran	<input type="checkbox"/> Review dokm, survey, atau FGD
Aspek Manfaat	Target indikator kinerja utama	<input type="checkbox"/> Data RKA-K/L
	Realisasi indikator kinerja utama	<input type="checkbox"/> Review dokm, survey, atau FGD
Aspek Konteks	data kependudukan, indikator ekonomi, indeks tingkat kemiskinan, data dibidang ekonomi, sosial, politik, arah kebijakan Pemerintah dan prioritas pemb nasional serta informasi lain yang terkait	Reviu dokumen, survey, observasi, dan forum diskusi yang melibatkan pemangku kepentingan

*) Pengumpulan data realisasi anggaran dan realisasi volume keluaran dilakukan setiap bulan sesuai dengan realisasi yang dicapai dan dapat digunakan sebagai bahan monitoring atas pelaksanaan anggaran tahun berjalan

Sumber: PMK No. 249 Tahun 2011

- 3) Pengukuran dan penilaian, dilakukan pada evaluasi kinerja atas aspek implementasi dan aspek manfaat.
 - a) Pengukuran, disajikan pada tabel pengukuran kinerja.

Tabel. 6.2. Pengukuran Kinerja

Indikator	Data yang diperlukan	Pengumpulan data	Cara Pengukuran (by system)
1. Penyerapan anggaran	Realisasi anggaran (RA)	<input checked="" type="checkbox"/> Data center	$P = \frac{RA}{PA} \times 100\%$
	Pagu anggaran (PA)	<input checked="" type="checkbox"/> Data center	
2. Konsistensi antara perencanaan dan implementasi	Rencana penarikan dana (RPD)	<input checked="" type="checkbox"/> Data center	$K = \frac{\sum_{j=1}^n \left(\frac{\sum_{i=1}^m RA \text{ bulan ke } j}{\sum_{i=1}^m RPD \text{ bulan ke } j} \right) \times 100\%}{n}$
	Realisasi anggaran (RA)	<input checked="" type="checkbox"/> Data center	
3. Pencapaian keluaran	Realisasi volume keluaran (RVK)	<input checked="" type="checkbox"/> Data center	$PK = \frac{\sum_{k=1}^n \left[\frac{RVK \text{ ke } i}{TVK \text{ ke } i} \left(\frac{\sum_{k=1}^m \frac{RKK \text{ ke } i}{TKK \text{ ke } i}}{m} \right) \right] \times 100\%}{n}$
	Target volume keluaran (TVK)	<input checked="" type="checkbox"/> Data center	
	Realisasi indikator kinerja keluaran (RKK)	<input type="checkbox"/> Data center	
	Target indikator kinerja keluaran (TKK)	<input checked="" type="checkbox"/> Data center	

Keterangan:

- Pengukuran dan penilaian hanya dilakukan terhadap aspek implementasi dan aspek manfaat.
- Rumus penghitungan yang terkesan sulit tersebut hanyalah bentuk penguangan simbol yang sesuai kaidah keilmuan (statistik), yang sebetulnya pelaksanaannya sangat mudah karena sudah disediakan form, contoh, dan aplikasi yang dapat menghitung secara otomatis.

Sumber: PMK No. 249 Tahun 2011

b) Penilaian, merupakan langkah awal untuk mengonversi angka-angka hasil pengukuran menjadi informasi, untuk dapat dianalisis lebih lanjut. Penilaian kinerja dilakukan dengan bobot berupa 33,3% atas aspek implementasi dan 66,7% atas aspek manfaat, dengan bobot untuk masing-masing indikator dalam aspek implementasi yaitu:

- penyerapan anggaran : 9,7%
- konsistensi perencanaan dengan implementasi : 18,2%
- pencapaian keluaran : 43,5%
- efisiensi : 28,6%

Bobot untuk indikator pencapaian hasil dalam aspek manfaat sebesar 100%.

Nilai kinerja diperoleh dengan menjumlahkan nilai atas aspek implementasi dan nilai atas aspek manfaat dikalikan bobot masing-masing indikator, dengan kategori sebagai berikut:

- nilai kinerja Sangat Baik : > 90% - 100%
- nilai kinerja Baik : > 80% - 90%
- nilai kinerja Cukup atau Normal : > 60% - 80%
- nilai kinerja Kurang : > 50% - 60%
- nilai kinerja Sangat Kurang : ≤ 50%

4) Analisis, dilakukan atas aspek implementasi dan aspek manfaat meliputi:

- a) analisis hubungan sebab akibat atas hasil pengukuran dan penilaian pada setiap indikator,
- b) analisis keterbatasan yang dihadapi dalam menjalankan proses evaluasi kinerja,
- c) analisis hasil pengukuran dan penilaian dibandingkan dengan hasil evaluasi kinerja pada tahun-tahun sebelumnya,
- d) identifikasi faktor pendukung dan kendala dalam pelaksanaan kegiatan, pencapaian keluaran, dan hasil.

Tahap analisis evaluasi kinerja atas aspek konteks meliputi:

- a) analisis dan identifikasi kesesuaian antara kebutuhan, permasalahan yang terdapat di masyarakat, dan hasil yang ditargetkan,
- b) analisis kesesuaian antara capaian hasil dengan keluaran yang ditargetkan,
- c) analisis kesesuaian antara rencana kegiatan dengan pencapaian keluaran,
- d) analisis kesesuaian dan ketepatan antara masukan (untuk mendukung pelaksanaan kegiatan) dan pencapaian keluaran.

Hasil analisis selanjutnya dipergunakan untuk menyusun rekomendasi atas kinerja RKA-K/L.

d. Pelaporan hasil evaluasi kinerja.

Pimpinan K/L menyampaikan laporan hasil evaluasi kinerja atas setiap program K/L yang dipimpinnya selambat-lambatnya pada tanggal 1 April, kepada Menteri Keuangan dan Menteri Perencanaan. Laporan ini terdiri dari:

- hasil evaluasi kinerja atas aspek implementasi tahun sebelumnya,
- hasil evaluasi kinerja atas aspek manfaat tahun sebelumnya,
- hasil evaluasi kinerja atas aspek konteks pada tahun anggaran berjalan.

e. Dukungan teknologi dan sistem informasi.

Informasi yang jelas, andal, dan relevan dibutuhkan untuk menghasilkan evaluasi kinerja yang valid dan andal. DJA memberikan fasilitas dalam rangka memenuhi kebutuhan data untuk melaksanakan evaluasi kinerja, berupa sistem informasi yang terintegrasi.

BAB VII

SISTEM AKUNTANSI PEMERINTAH DAN PELAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT

87 **PENERAPAN AKUNTANSI PEMERINTAH BERBASIS AKRUAL**

Sistem akuntansi pemerintah di Indonesia dalam perkembangannya sejak Indonesia merdeka telah mengalami fase perubahan. Pada tahun 1948 akuntansi pemerintahan Indonesia masih mengadopsi sistem-sistem peninggalan Belanda yang berupa neraca kekayaan negara. Sistem keuangan negara masih sangat sederhana, menggunakan pencatatan tunggal (*singel entry*) dan menggunakan basis kas. Kelebihan penggunaan basis kas berupa penerapan yang sederhana, mudah dipahami, dan pemerintah tidak memerlukan waktu yang lama dalam membuatnya. Disisi lain terdapat kekurangan sistem akuntansi berbasis kas yakni tidak memberikan informasi tentang aset dan kewajiban karena hanya memuat informasi tentang penerimaan, pengeluaran, dan saldo kas.

Karena dinilai kurang informatif, maka pada tahun 2003 pemerintah melakukan reformasi sistem pengelolaan keuangan negara dengan diterbitkannya paket undang-undang pengelolaan keuangan negara. Pada tahun 2003 akuntansi pemerintah tidak lagi mengadopsi undang-undang peninggalan Belanda dan memiliki dasar hukum sendiri. Dengan diterbitkannya paket undang-undang tersebut, sistem akuntansi pemerintahan Indonesia memasuki babak baru dan perkembangan sampai saat ini akuntansi pemerintah menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual, melalui PP Nomor 71 Tahun 2010. PP ini menginstruksikan seluruh unit pemerintahan menerapkan sistem berbasis akrual penuh, meskipun sampai tahun 2015 pemerintah masih diperbolehkan menerapkan sistem akuntansi berbasis kas menuju akrual. Namun setelah tahun 2015 seluruh unit pemerintahan baik pusat maupun daerah harus sudah menggunakan sistem berbasis akrual penuh.

Untuk menjembatani proses transisi tersebut, digunakan sistem basis kas menuju akrual, dengan cara sebagai berikut:

- ✓ melakukan pencatatan basis kas pada periode pelaksanaan anggaran, dimana pendapatan diakui pada saat kas diterima dan belanja diakui pada saat kas dikeluarkan,
- ✓ pada akhir periode disusun penyesuaian-penyesuaian untuk mencatat belanja aset tetap yang dilakukan pada periode pelaksanaan dengan metode kolorari, serta mencatat hak ataupun kewajiban negara.

Diperlukan upaya untuk merubah paradigma pegawai pengelola/pencatat keuangan negara dalam proses transisi dari basis kas menuju basis akrual penuh. Proses transisi ini memang tidak mudah, dimana para pegawai sangat familiar dengan basis kas dan harus dirubah menjadi basis akrual penuh. Namun agar informasi dalam laporan keuangan tersajikan secara transparan dan akuntabel, maka penerapan akuntansi berbasis akrual merupakan suatu keharusan dan harus dilakukan. Dampak perubahan ²² **basis kas menuju akrual menjadi basis akrual penuh** adalah pada tahapan pencatatan dan jenis laporan yang dihasilkan.

Karena akuntansi pemerintahan termasuk di dalamnya akuntansi anggaran, maka untuk transaksi-transaksi tertentu penerapan basis kas tetap harus digunakan. Penyusunan anggaran tetap dilakukan dengan menggunakan basis kas. Proses pelaporan penganggaran akan menghasilkan Laporan Realisasi Anggaran yang tetap menggunakan basis kas, sedangkan untuk pelaporan keuangan lainnya menggunakan basis akrual.

Christiaens dan Rommel (2008) berpendapat bahwa basis akrual hanya tepat digunakan dalam instansi pemerintahan yang memiliki sifat usaha komersil, dan tidak akan sukses apabila diterapkan pada instansi pemerintahan yang menjalankan fungsi pelayanan publik murni. Plummer, Hurchinson, dan Patton (2007) menemukan bukti bahwa informasi berbasis akrual tidak lebih informatif dibanding dengan informasi yang disajikan dengan menggunakan basis akrual-modifikasian. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan sampel sebanyak 530 distrik sekolah di Texas. Sementara Vinnari dan Nas (2008) menunjukan adanya potensi manajemen laba pada instansi pemerintahan ketika pelaporannya menggunakan basis akrual.

Hasil studi di atas menunjukkan bahwa manfaat penerapan akuntansi pemerintahan berbasis akrual belum sepenuhnya teruji. Basis akrual sangat

bermanfaat bila digunakan pada badan yang mencari keuntungan (bermotif komersial), karena basis akrual sangat dekat dengan prinsip mempertemukan/menandingkan antara pendapatan pada satu periode akuntansi dengan biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan tersebut. Pada basis akrual, apabila terdapat pendapatan yang diperoleh bukan pada periode yang bersangkutan (walaupun sudah diterima tunainya), maka harus dikeluarkan (d disesuaikan) dari periode yang bersangkutan, demikian pula halnya dengan belanja. Di sisi lain, apabila terdapat pendapatan yang pada suatu periode (walaupun belum diterima tunainya) harus dicatat/dimasukkan.

Tabel berikut menggambarkan perbedaan komponen laporan keuangan basis kas menuju akrual dan basis akrual penuh:

Tabel 7.1. Perbedaan Komponen Laporan Keuangan

NO	BASIS KAS MENUJU AKRUAL	BASIS AKRUAL
1.	Laporan Realisasi Anggaran	Laporan Realisasi Anggaran
2.		Laporan Perubahan SAL
3.	Neraca, dgn Ekuitas Dana yg dirinci menjadi: (1) Ekuitas Dana Lancar (2) Ekuitas Dana Investasi (3) Ekuitas Dana Cadangan	Neraca ("Ekuitas" tidak dirinci)
4.	-	Laporan Operasional
5.	-	Laporan Perubahan Ekuitas
6.	Laporan Arus Kas	Laporan Arus Kas
7.	Catatan atas Laporan Keuangan	Catatan atas Laporan Keuangan

Sumber: Permendagri No. 64 Tahun 2013

Berikut ini dijelaskan mengenai masing-masing laporan tersebut di atas:

a. Laporan Realisasi Anggaran (LRA).

LRA menyajikan realisasi pendapatan, belanja, transfer, surplus/defisit dan pembiayaan, yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah, serta dibandingkan dengan anggarannya masing-masing dalam satu periode pelaporan LRA. LRA menyediakan informasi bagi para pengguna laporan tentang indikasi perolehan dan penggunaan sumber daya ekonomi:

- 1) telah dilaksanakan secara efisien, efektif, dan hemat,
- 2) telah dilaksanakan sesuai dengan anggarannya (APBN/APBD), dan
- 3) telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

22
b. Laporan Perubahan Sisa Anggaran Lebih (Laporan Perubahan SAL).

Laporan Perubahan SAL berisi informasi mengenai kenaikan atau penurunan saldo anggaran lebih tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Secara lengkap Laporan Perubahan SAL menyajikan informasi komparatif dengan periode sebelumnya atas pos-pos berikut:

- 1) SAL awal,
- 2) Penggunaan SAL,
- 3) Sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran tahun berjalan,
- 4) Koreksi kesalahan pembukuan tahun sebelumnya,
- 5) Lain-lain,
- 6) SAL Akhir.

c. Neraca.

Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan pada tanggal tertentu mencakup unsur aset, kewajiban, dan ekuitas. Masing-masing unsur dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Aset yaitu sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Aset diukur dalam satuan uang. Termasuk dalam unsur aset adalah sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.
- 2) Kewajiban yaitu utang yang timbul dari peristiwa masa lalu yang penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah.
- 3) Ekuitas yaitu kekayaan bersih pemerintah yang merupakan selisih antara aset dan kewajiban pemerintah.

d. Laporan Operasional (LO).

LO menyajikan ikhtisar sumber daya ekonomi yang dapat menambah ekuitas dan penggunaannya, dikelola oleh pemerintah pusat/daerah untuk kegiatan

penyelenggaraan pemerintahan dalam satu periode pelaporan. LO mencakup unsur-unsur berikut:

- 1) Pendapatan-LO, yaitu hak pemerintah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
- 2) Beban, yaitu kewajiban pemerintah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
- 3) Transfer, yaitu hak menerima atau kewajiban mengeluarkan uang dari/oleh suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, termasuk dana perimbangan dan dana bagi hasil.
- 4) Pos luar biasa, yaitu pendapatan luar biasa atau beban luar biasa yang terjadi karena kejadian/transaksi yang bukan merupakan operasi biasa, tidak diharapkan sering terjadi, dan di luar kendali entitas bersangkutan.

e. Laporan Arus Kas (LAK).

LAK menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasi, investasi, pendanaan, dan transitoris dan menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas pemerintah pusat/daerah selama periode tertentu. Unsur yang dicakup dalam LAK meliputi:

- a. Penerimaan kas, yaitu semua aliran kas masuk ke BUN/D.
- b. Pengeluaran kas, yaitu semua aliran kas keluar dari BUN/D.

f. Laporan Perubahan Ekuitas.

Laporan Perubahan Ekuitas menyajikan informasi kenaikan atau penurunan ekuitas tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

g. Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK)

CaLK yakni penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam LRA, Laporan Perubahan SAL, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan LAK. Informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan, informasi lain yang dianjurkan/diharuskan untuk diungkapkan, dan ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar, juga dinarasikan dalam CaLK.

Perbedaan komponen laporan keuangan basis kas menuju akrual dengan basis akrual penuh adalah terletak pada Laporan Perubahan SAL dan Laporan Operasional. Laporan Perubahan SAL pada dasarnya bukan hal baru, karena

laporan ini sebelumnya bagian dari laporan surplus/defisit, khususnya yang terkait dengan pembiayaan. Perbedaan signifikan dalam basis akrual penuh adalah LO. Sekilas LO sama dengan LRA, namun terdapat perbedaan yang mencolok, yaitu bahwa LRA menggunakan basis kas sedangkan LO menggunakan basis akrual. Perbedaan yang jelas nampak pada akun untuk mencatat pengeluaran biaya dalam LRA menggunakan akun 'belanja' sedangkan dalam LO menggunakan akun 'beban'. Tetapi yang lebih pokok adalah basis yang digunakan dimana LRA menggunakan basis kas sedangkan LO menggunakan basis akrual. Sebagai contoh ketika terjadi penjualan asset tetap, LRA hanya mencatat jumlah kas yang diterima tanpa memperhitungkan surplus/defisit dari penjualan asset tetap tersebut, sedangkan pada LO tetap mengakui sebagai pendapatan/beban non operasional setiap terjadi surplus atau defisit atas penjualan asset. Demikian pula dengan beban non kas seperti beban penyusutan, beban cadangan penghapusan pinjaman, amortisasi beban ditangguhkan, dan lain-lain yang tidak ada di LRA, namun dicatat pada LO.

Beberapa peneliti berikut mengakui dampak positif penerapan akuntansi pemerintahan berbasis akrual. Deloitte (2004) menyebutkan bahwa akuntansi pemerintahan berbasis akrual memberikan kontribusi dalam meningkatkan kualitas pengambilan keputusan secara signifikan untuk efisiensi dan efektivitas pengeluaran publik melalui informasi keuangan yang akurat dan transparan, meningkatkan alokasi sumber daya dengan informasi biaya yang ditimbulkan dari suatu kebijakan, dan transparansi dari keberhasilan suatu program. Van Der Hoek (2005) menyatakan penerapan akuntansi pemerintahan berbasis akrual di negara-negara maju berhasil membawa manfaat antara lain mendukung manajemen kinerja, memfasilitasi manajemen keuangan yang lebih baik, memperbaiki pengertian akan biaya program, memperluas dan meningkatkan informasi alokasi sumber daya, meningkatkan pelaporan keuangan, serta memfasilitasi dan meningkatkan manajemen aset.

Basis akrual memberikan kemudahan bagi para pemakai laporan keuangan publik untuk membandingkan antara alternatif dari pemakaian sumber daya, menilai kinerja, posisi keuangan, dan arus kas dari entitas pemerintah, melakukan evaluasi atas kemampuan pemerintah untuk mendanai kegiatan, kemampuan

pemerintah dalam memenuhi kewajiban dan komitmennya, melakukan evaluasi atas biaya, efisiensi, dan pencapaian kinerja pemerintah, serta memahami keberhasilan pemerintah dalam mengelola sumber daya. Sehingga, meskipun sistem akuntansi basis akrual diterapkan pada lembaga pemerintahan tidak bertujuan mencari laba (*non profit oriented*), namun informasi laporan keuangan mengenai besarnya pendapatan dan beban riil yang ditanggung pemerintah untuk menjalankan pelayanan yang efisien dan efektif merupakan suatu kebutuhan.

SISTEM AKUNTANSI DAN PELAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT

Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat

Lim (2013) menjelaskan sistem akuntansi adalah alat yang dibangun di bidang informasi dan sistem teknologi. Hal ini penting bagi badan usaha sebagai salah satu bentuk tanggung jawab dalam menghasilkan informasi keuangan terpercaya yang diperlukan untuk pengambilan keputusan. Terdapat berbagai desain yang berbeda-beda dalam sistem dan badan usaha harus mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana informasi dikumpulkan dan dilaporkan.

Toth (2012) menyatakan sistem informasi akuntansi pada sebuah entitas memiliki dua kegunaan: yakni terkait pemrosesan data menjadi informasi, dan menghasilkan informasi untuk pengambilan keputusan. Sistem akuntansi pemerintah pusat adalah rangkaian sistematis yang mencakup prosedur, penyelenggara, peralatan, dan elemen lain untuk mewujudkan fungsi akuntansi dari proses pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran sampai dengan pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan Pemerintah Pusat.

Sistem akuntansi pemerintahan Indonesia merupakan bagian dari rangkaian kegiatan perbendaharaan negara, sebagaimana tercantum pada pasal 2 UU Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Kegiatan dalam perbendaharaan negara dalam rangka pengelolaan keuangan negara termasuk perumusan sistem akuntansi dan penyelenggaraan sistem. Pada pasal 7 ayat (2) UU Nomor 1 tahun 2004 dinyatakan bahwa kewenangan untuk menetapkan

sistem akuntansi dan pelaporan keuangan pada pemerintah pusat diberikan kepada Bendahara Umum Negara (BUN) yang dilaksanakan oleh Menteri Keuangan.

Di Indonesia, sistem akuntansi pada pemerintah pusat terdapat dalam peraturan Menteri Keuangan Nomor 213 tahun 2013 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat. Menurut UU tersebut sistem akuntansi pemerintah dibagi menjadi dua subistem yang masing-masing dibagi menjadi sub-sistem kecil berikut:

1. Sistem Akuntansi Bendahara Umum Negara (SABUN).

SABUN dilaksanakan pada jajaran unit-unit dalam kementerian keuangan selaku Bendahara Umum Negara. SABUN terdiri dari beberapa subistem yang kesemuanya dikelola di bawah unit eselon I Kementerian Keuangan. Transaksi yang diproses dalam SABUN adalah transaksi barang dan keuangan yang dikelola oleh BUN.

2. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pusat (SiAP).

SiAP dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara selaku pengelola kas pemerintah pusat di lingkungan Kementerian Keuangan. Seluruh transaksi dikelola menggunakan sistem aplikasi yang terintegrasi. Transaksi pada SiAP dilaksanakan dengan urutan berikut:

a. KPPN selaku Unit Akuntansi Kuasa BUN-Daerah:

- 1) Memproses semua transaksi kas yang terjadi melalui rekening Kuasa BUN/D termasuk transaksi transitoris,
- 2) Menyusun Laporan Keuangan yang terdiri dari: LAK, Neraca Kas Umum Negara, dan CaLK.
- 3) Laporan Keuangan disampaikan kepada UAKBUN-Kanwil.

b. Kantor Wilayah DJPBN selaku UAKBUN-Kanwil:

- 1) Memproses laporan keuangan yang disampaikan oleh UAKBUN-Daerah,
- 2) Menyusun laporan keuangan gabungan dari UAKBUN-Daerah yang terdiri dari: LAK, Neraca Kas Umum Negara, dan CaLK.
- 3) Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UAPBUN-AP.

c. Direktorat Pengelolaan Kas Negara selaku UAKBUN-Pusat:

- 1) Memproses semua transaksi kas yang terjadi melalui rekening Kuasa BUN Pusat termasuk transaksi transitoris,
 - 2) Menyusun Laporan Keuangan terdiri dari: LAK, Neraca Kas Umum Negara, dan CaLK.
 - 3) Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UAPBUN-AP.
- d. Direktorat Pengelolaan Kas Negara selaku UAPBUN-AP:
- 1) Memproses laporan keuangan yang disampaikan oleh UAKBUN-Kanwil dan UAKBUN-Pusat,
 - 2) Menyusun laporan keuangan gabungan dari UAKBUN-Kanwil dan UAKBUN-Pusat yang terdiri dari: LAK, Neraca Kas Umum Negara, dan CaLK.
 - 3) Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.
3. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Utang Pemerintah (SAUP)
- SAUP dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang (DJPU), Kementerian Keuangan. SAUP dilaksanakan oleh BUN selaku pengguna anggaran bagian anggaran BUN. Transaksi yang dikelola oleh SAUP dengan sistem aplikasi terintegrasi meliputi transaksi utang pemerintah pusat. Proses transaksi yang dilakukan oleh DJPU menggunakan urutan berikut:
- a. Memproses transaksi terkait utang pemerintah pusat,
 - b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
 - c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.
4. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Kuangan Hibah (SIKUBAH)
- SIKUBAH dilaksanakan oleh DJPU, mencakup transaksi hibah pemerintah pusat baik pengeluaran maupun pemasukan yang dikelola dengan sistem aplikasi terintegrasi. proses transaksi DJPU dilaksanakan dengan urutan berikut:
- a. Memproses transaksi terkait hibah pemerintah pusat,
 - b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
 - c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.

5. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Investasi Pemerintah (SAIP)
Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan ditugaskan untuk melaksanakan pengelolaan investasi pemerintah pusat. SAIP mengelola transaksi investasi pemerintah pusat baik barang maupun uang dengan sistem aplikasi terintegrasi. DJKN melaksanakan transaksi dengan urutan berikut:
 - a. Memproses transaksi terkait investasi pemerintah pusat,
 - b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
 - c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.
6. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Penerusan Pinjaman (SAPPP)
Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara c.q. Direktorat Sistem Manajemen Investasi, Kementerian Keuangan ditugaskan untuk melaksanakan pengelolaan penerusan pinjaman. Transaksi yang dikelola oleh SAPPP adalah transaksi penerusan pinjaman dengan sistem aplikasi terintegrasi. Proses transaksi oleh DJPB dilaksanakan dengan urutan berikut:
 - a. Memproses transaksi terkait pengelolaan penerusan pinjaman,
 - b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
 - c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.
7. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Transfer ke Daerah (SATD)
Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan ditugaskan untuk melaksanakan transaksi/kegiatan yang berkaitan dengan transfer ke daerah. SATD mengelola transaksi transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang dengan sistem aplikasi terintegrasi. DJPK melaksanakan proses transaksi dilakukan dengan urutan sebagai berikut:
 - a. Memproses transaksi terkait transfer dari pusat ke daerah yang terjadi,
 - b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
 - c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.
8. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Belanja Subsidi (SABS)
Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan melaksanakan SABS. SABS mengelola transaksi subsidi pemerintah pusat baik berupa barang

maupun uang dengan sistem aplikasi terintegrasi. Proses transaksi yang dilaksanakan oleh DJA dengan urutan sebagai berikut:

- a. Memproses transaksi terkait subsidi,
- b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
- c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.

9. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Belanja Lain-lain (SABL)

SABL dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan. SABL mengelola transaksi belanja lain-lain pemerintah pusat baik berupa barang maupun uang dengan sistem aplikasi terintegrasi. DJA melaksanakan proses transaksi dengan urutan berikut:

- a. Memproses transaksi terkait belanja lain-lain,
- b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
- c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.

10. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Transaksi Khusus (SATK)

SATK dikelola oleh beberapa unit eselon 1 di Kementerian Keuangan, yaitu:

- a. Badan Kebijakan Fiskal: transaksi khusus hubungan internasional dan dukungan kelayakan,
- b. Direktorat Jenderal Anggaran: transaksi khusus PNBPN yang dikelola DJA,
- c. Direktorat Jenderal Kekayaan Negara: transaksi khusus pengelolaan aset yang dalam pengelolaan DJKN,
- d. Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara: transaksi khusus Pengelola Pembayaran Belanja Pensiun, Belanja Asuransi Kesehatan, Program Tunjangan Hari Tua (THT), Belanja PPN RTGS BI, dan Belanja Selisih Harga Beras Bulog, serta pendapatan dan belanja yang terkait dengan Pengelolaan Kas Negara,

SATK yang dilakukan oleh setiap unit eselon 1 di atas adalah sebagai berikut:

- a. Memproses transaksi khusus yang terjadi,
- b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.

- c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada DJPBN selaku UAKBUN-TK,
- d. DJPBN menyusun laporan keuangan gabungan yang terdiri dari: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
- e. Laporan keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.

11. Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Badan Lainnya (SAPBL)

Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara, Kementerian Keuangan ditugaskan untuk melaksanakan SAPBL. SAPBL mengelola transaksi pelaporan keuangan unit-unit badan lainnya dengan sistem aplikasi terintegrasi. DPBN melaksanakan proses transaksi dengan urutan berikut:

- a. Memproses transaksi terkait pelaporan keuangan unit-unit badan lainnya,
- b. Menyusun laporan keuangan yang terdiri dari: Neraca dan Ikhtisar Laporan Keuangan Badan Lainnya.
- c. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada UABUN.

Laporan keuangan yang telah diterima oleh Direktorat Akuntansi dan Pelaporan Keuangan-DJPBN selaku UAKBUN dari setiap subsistem SABUN kemudian digabungkan untuk menghasilkan Laporan Keuangan BUN yang terdiri dari:

1. Laporan Arus Kas (LAK),
2. Laporan Operasional (LO),
3. Laporan Perubahan Ekuitas,
4. Neraca,
5. Laporan Realisasi Anggaran (LRA),
6. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (Laporan Perubahan SAL),
7. Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Laporan keuangan tersebut selanjutnya disampaikan kepada Menteri Keuangan selaku BUN.

SISTEM AKUNTANSI INSTANSI (SAI)

Setiap K/L yang mendapatkan dana dari APBN melaksanakan SAI, termasuk pemerintah daerah yang mendapatkan alokasi dana dekonsentrasi dan

tugas pembantuan. SAI dilaksanakan secara berjenjang mulai tingkat Satker. SAI dibagi menjadi dua subsistem besar yaitu:

1. Terkait akuntansi dan pelaporan keuangan, proses akuntansi dan pelaporan keuangan dalam SAI yaitu:
 - a. Satker selaku UAKPA:
 - 1) Memproses transaksi keuangan dan barang,
 - 2) Menyusun laporan keuangan berupa: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
 - 3) Laporan disampaikan kepada:
 - KPPN: setiap bulan (tidak termasuk CaLK),
 - UAPPA-W: setiap bulan (tidak termasuk CaLK), semesteran, dan tahunan,
 - UAPPA-EI: setiap bulan (tidak termasuk CaLK), semesteran, dan tahunan (khusus untuk UAKPA dengan kewenangan kantor Pusat).
 - b. Satker yang ditunjuk selaku UAPPA-W:
 - 1) Menggabungkan laporan keuangan dari UAKPA,
 - 2) Menyusun laporan keuangan berupa: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
 - 3) Laporan disampaikan kepada:
 - Kanwil DJPBN: setiap triwulan (tidak termasuk CaLK),
 - UAPPA-EI: setiap bulan (tidak termasuk CaLK), semesteran, dan tahunan.
 - c. UAPPA-EI:
 - 1) Menggabungkan laporan keuangan dari UAPPA-W dan UAIGA,
 - 2) Menyusun laporan keuangan berupa: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.
 - 3) Laporan disampaikan kepada UAPA: setiap triwulan (tidak termasuk CaLK), semesteran, dan tahunan.
 - d. UAPA:
 - 1) Menggabungkan Menggabungkan laporan keuangan dari UAPPA-EI,
 - 2) Menyusun laporan keuangan berupa: LRA, LO, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan CaLK.

- 3) Laporan disampaikan kepada Direktur Jenderal Perbendaharaan: setiap triwulan (tidak termasuk CaLK), semesteran, dan tahunan.
2. Terkait Akuntansi dan Pelaporan Barang Milik Negara (BMN), proses akuntansi dan pelaporan BMN dalam SAI yaitu:
 - a. Satker selaku UAKPB:
 - 1) Memproses transaksi BMN,
 - 2) Menyusun Laporan Barang Kuasa Pengguna (LKBP),
 - 3) LKBP disampaikan kepada:
 - UAPPB-W dan KPKNL: semesteran dan tahunan,
 - UAPPB-EI dan KPKNL: semesteran dan tahunan (untuk UAKPB dengan kewenangan kantor pusat).
 - b. UAPPB-W:
 - 1) Menggabungkan LKBP untuk menghasilkan Laporan Barang,
 - 2) Pembantu Pengguna Wilayah (LBPP-W),
 - 3) LBPP-W disampaikan kepada UAPPB-EI dan Kanwil DJKN: semesteran dan tahunan.
 - c. UAPPB-EI:
 - 1) Menggabungkan LBPP-W dan LKBP untuk menghasilkan Laporan Barang Pembantu Pengguna Eselon 1 (LBPP-EI),
 - 2) LBPP-EI disampaikan kepada UAPB: semesteran dan tahunan.
 - d. UAPB:
 - 1) Menggabungkan LBPP-EI untuk menghasilkan Laporan Barang Pengguna (LBP),
 - 2) LBP disampaikan kepada Direktur Jenderal Kekayaan Negara setiap semesteran dan tahunan.

Uraian di atas menyebutkan bahwa SABUN menghasilkan Laporan Keuangan BUN sedangkan SAI menghasilkan Laporan Keuangan K/L. Kedua laporan tersebut oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara Kementerian Keuangan, selanjutnya digunakan sebagai bahan menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang terdiri dari:

- a. Laporan Arus Kas (LAK),
- b. Laporan Operasional (LO),

- c. Laporan Perubahan Ekuitas,
- d. Neraca,
- e. Laporan Realisasi Anggaran (LRA),
- f. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (Laporan Perubahan SAL),
- g. Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Administrasi Belanja Negara

Seluruh pengeluaran negara yang digunakan untuk membiayai belanja pemerintah pusat dan belanja untuk daerah terdapat dalam rincian Anggaran belanja negara. Belanja pemerintah pusat dikelompokkan atas: belanja pemerintah pusat menurut organisasi/bagian anggaran, belanja pemerintah pusat menurut fungsi, dan belanja pemerintah pusat menurut jenis belanja.

- ✓ Belanja pemerintah pusat menurut organisasi yaitu semua pengeluaran negara yang dialokasikan kepada K/L, sesuai dengan program-program yang akan dijalankan.
- ✓ Belanja pemerintah pusat menurut fungsi yaitu semua pengeluaran Negara yang digunakan untuk menjalankan fungsi pelayanan umum, fungsi pertahanan, fungsi ketertiban dan keamanan, fungsi ekonomi, fungsi lingkungan hidup, fungsi perumahan dan fasilitas umum, fungsi kesehatan, fungsi pariwisata dan budaya, fungsi agama, fungsi pendidikan, dan fungsi perlindungan sosial.
- ✓ Belanja pemerintah menurut jenis belanja yaitu semua pengeluaran negara yang digunakan untuk membiayai belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain.

Dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan APBN pada pasal 2 ayat (a) dinyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan APBN, Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPKN) melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara secara giral.

Seluruh pengeluaran yang digunakan untuk membiayai dana perimbangan serta dana otonomi khusus dan penyesuaian, disebut dengan istilah belanja untuk daerah. Dana perimbangan yaitu pengeluaran Negara yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan

desentralisasi, terdiri atas dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK). Semua pengeluaran negara atas beban rekening kas Negara/kas umum negara harus dilakukan melalui transfer dana atau pemindahbukuan dana antar rekening bank, termasuk membayar tagihan pihak ketiga yang dilakukan oleh kantor/Satker/KL. Dengan demikian, penyaluran dana APBN kepada yang berhak, dilakukan melalui transfer dana atau pemindahbukuan dana langsung dari rekening kas negara/kas umum negara ke rekening yang berhak pada bank. Kecuali untuk pembelian atau pengadaan barang/jasa keperluan kantor / satker K/L yang nilainya kecil sampai dengan Rp 10 juta dapat dibayar melalui uang persediaan yang dikelola Bendahara Pengeluaran.

Berikut disajikan petunjuk pengisian dokumen tanda bukti pengeluaran:

1. Kuitansi

- a. Nama wajib bayar yang tertulis dalam kuitansi harus atas nama jabatan.
Contoh : Sudah terima dari Pejabat Pembuat Komitmen...
- b. Nama yang berhak menerima yang tertulis dalam kuitansi adalah nama dan jabatan orang yang menerima pembayaran sehubungan dengan pelaksanaan kegiatan/ pekerjaan dan ditandatangani oleh yang bersangkutan. Untuk Badan Hukum (perusahaan) diberikan pula stempel perusahaan. Apabila yang menerima adalah kuasa penerima, maka harus didukung dengan Surat Kuasa dari orang yang berhak kepada yang dikuasakan di atas kertas bermaterai Rp.6.000,-
- c. Tanda tangan lunas oleh penyimpan uang/kasir dan tanda tangan setuju dibayar oleh Pemegang Kas.
- d. Uraian pembayaran memuat uraian mengenai obyek kegiatan/pekerjaan yang dilaksanakan.
- e. Jumlah yang dibayarkan harus sama antara yang tertulis dengan angka dan huruf.
- f. Tahun anggaran dan mata anggaran keluaran yang tertulis dalam kuitansi adalah tahun anggaran berjalan dan mata anggaran sesuai dengan pembebanan anggaran. Bea materai tempel Rp.6.000,- untuk SPI/Kontrak. Untuk kuitansi dengan nilai Rp.250.000,- s/d Rp.1.000.000 dikenakan

Rp.3.000,- Bila bernilai nominal di atas Rp.1 .000.000,-dikenakan Rp.6.000.000.

- g. NPWP pihak rekanan harus dicantumkan dalam kuitansi pembayaran.
 - h. Dalam redaksi penulisan pada kuitansi tidak dibenarkan adanya coretan/hapusan/ tindisan khususnya penulisan jumlah uang dengan angka dan jumlah uang dengan huruf.
2. Surat Perintah Kerja (SPK), sekurang-kurangnya memuat ketentuan:
 - a. Pejabat yang memerintahkan mempunyai kewenangan.
 - b. SPK ditandatangani oleh yang memberi perintah dan pihak yang menerima perintah.
 - c. Pokok/bidang, ruang lingkup dan spesifikasi teknis pekerjaan yang disepakati oleh kedua belah pihak.
 - d. Harga yang pasti serta syarat pembayaran.
 - e. Jangka waktu penyelesaian pekerjaan.
 - f. Sanksi dalam hal yang menerima perintah tidak memenuhi kewajibannya
 - g. Diberi materai tempel Rp.6.000.-
 3. Surat perjanjian/Kontrak, sekurang-kurangnya memuat ketentuan seperti pada SPK ditambah dengan:
 - a. Jaminan teknis hasil pekerjaan yang diserahkan.
 - b. Penyelesaian perselisihan.
 - c. Hak dan kewajiban para pihak yang terikat dalam perjanjian yang bersangkutan.
 - d. Penggunaan barang dan jasa produksi dalam negeri secara tegas dan terinci dalam lampiran kontrak.
 - e. Rumusan mengenai penyesuaian harga kontrak (*price adjustment*).
 - f. Ketentuan mengenai pemberian uang muka.
 4. Berita Acara Penyerahan Barang/Pekerjaan, sekurang-kurangnya memuat:
 - a. Nama, jabatan dan alamat kedua belah pihak.
 - b. Prestasi fisik pekerjaan yang akan diserahkan.
 - c. Hari dan tanggal pembuatan berita acara.
 - d. Dasar pembuatan berita acara penyerahan pekerjaan.
 - e. Pernyataan besarnya pembayaran yang berhak diterima oleh rekanan.

- f. Nama dan tanda tangan kedua belah pihak.
5. Berita Acara Pembayaran, sekurang-kurangnya memuat :
- a. Nama, jabatan dan alamat kedua belah pihak.
 - b. Hari dan tanggal pembuatan berita acara.
 - c. Dasar pembuatan berita acara penyerahan pekerjaan.
 - d. Harga kontrak.
 - e. Perhitungan pembayaran meliputi:
 - Jumlah yang telah dibayarkan sampai dengan angsuran yang lalu.
 - Jumlah angsuran dalam berita acara.
 - Perhitungan uang muka dan potongan lainnya.
 - Jumlah yang berhak diterima dengan berita acara pembayaran ini.

PERJALANAN LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT

Opini *Disclaimer* diberikan oleh BPK terhadap LKPP pada tahun 2004-2008. Adapun permasalahan yang menjadi penyebab opini *Disclaimer* oleh BPK, yaitu :

- a. Lingkup atas pemeriksaan BPK dibatasi di bidang perpajakan serta biaya perkara yang terdapat di Mahkamah Agung.
- b. Sistem akuntansi belum dilaksanakan secara sempurna sehingga LKPP menyajikan angka-angka yang tidak akurat.
- c. Belum memadainya pengelolaan serta pelaporan rekening Pemerintah dan BMN. Penyimpangan pada penerapan atas ketentuan keuangan Negara seperti: terdapat PNBPN di K/L yang tidak didukung dengan peraturan pemerintah, serta penggunaan langsung atas PNBPN tersebut tanpa dilaporkan pada LRA.
- d. Pelaksanakan pengeluaran anggaran serta pengeluaran negara yang masih belum dapat dipertanggungjawabkan, terutama pada dana dekonsentrasi dan juga tugas pembantuan.

Upaya perbaikan yang terus dilakukan antara lain:

- a. Penyempurnaan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan serta aplikasinya dengan penerbitan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 17 Tahun 2007 mengenai Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat.

- b. Sosialisasi, pembinaan, dan juga bimbingan teknis tentang sistem akuntansi di seluruh K/L dan satker yang bersangkutan.
- c. Pelaksanaan penertiban rekening di pemerintah untuk seluruh K/L, dengan menyusun pedoman mengenai Pengelolaan Rekening Pemerintah serta dengan membentuk Tim Penertiban Rekening Pemerintah.
- d. Melaksanakan penertiban BMN, yang mencakup inventarisasi, penilaian, serta sertifikasi BMN di seluruh K/L.
- e. Diselenggarakannya Program Percepatan Akuntabilitas Keuangan Pemerintah untuk dapat meningkatkan kualitas SDM di bidang akuntansi dan juga pelaporan keuangan pada seluruh K/L.
- f. Inventarisasi PNBPN di seluruh K/L, menetapkan PNBPN tersebut dengan PP tentang Jenis serta Tarif PNBPN tersebut, dan melaksanakan sosialisasi di seluruh K/L mengenai pengelolaan PNBPN.
- g. Penyusunan peraturan tentang pertanggungjawaban atas dana dekonstrasi/tugas pembantuan, termasuk juga penerapan sanksi yang tegas.

PENGAWASAN PELAKSANAAN APBN

Hackbart & Ramsey (1999) secara teknis pengawasan anggaran dikategorikan ke dalam tiga jenis, yaitu :

1. pengawasan *ex post* belanja dibandingkan dengan anggaran,
2. pengawasan prospektif mencakup analisis atas proyeksi pelayanan yang akan dilakukan dibandingkan dengan dana yang tersedia dalam tahun fiskal berjalan,
3. pengawasan prospek anggaran multi tahun yang mencakup proyeksi komitmen belanja di masa depan, yang tersirat dalam program yang telah diimplementasikan.

Sistem pengawasan utama yang diterapkan Pemerintah Indonesia yaitu sistem pengawasan yang dilakukan oleh NKRI dan oleh Pemerintah Pusat. Sistem pengawasan yang dilaksanakan oleh NKRI disebut dengan sistem pengawasan eksternal pemerintah sedangkan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat disebut sistem pengawasan internal pemerintah. Dalam pengawasan pelaksanaan APBN

sistem yang diberlakukan juga terdiri atas pengawasan internal dan pengawasan eksternal.

Sistem Pengawasan Eksternal

Pada hakekatnya APBN adalah mandat dari legislatif kepada eksekutif untuk melakukan penerimaan negara dan melakukan pengeluaran negara dalam rangka mencapai tujuan-tujuan negara, dibatasi jumlah yang ditetapkan pada anggaran tahun berjalan. BPK dan DPR RI yang berada di luar tubuh pemerintahan, melaksanakan pengawasan secara mandiri dan independen terkait dengan pelaksanaan APBN.

1. Pengawasan Pelaksanaan APBN oleh DPR RI

Legislatif mempunyai peran penting dalam hal pengawasan pelaksanaan anggaran, pengawasan realokasi anggaran, dan review terhadap pertanggungjawaban publik, sesuai amanat Konstitusi. Pengawasan legislatif atas pelaksanaan anggaran sementara ini masih berupa cikal bakal dalam perekonomian masa kini. Pengawasan badan legislatif masih terbatas pada pemenuhan pemerintah atas peraturan dan prosedur anggaran. Badan legislatif kurang dapat mengawasi kinerja atas pengeluaran atau belanja publik dalam melaksanakan penganggaran berbasis pada hasil (Santiso, 2005a) Pasal 20A UUD 1945 menyebutkan bahwa fungsi utama DPR RI yaitu: fungsi anggaran, fungsi legislasi, dan fungsi pengawasan. Fungsi-fungsi tersebut dilaksanakan oleh komisi-komisi yang merupakan alat kelengkapan DPR, sesuai lingkup tugas dan fungsinya, dan menggunakan proses sesuai ketetapan DPR RI. Dalam hal ini DPR didukung oleh DPD yaitu berupa pemberian bahan pertimbangan atas pelaksanaan dan pengawasan APBN.

Konsep tata kelola anggaran digunakan atas akuntabilitas keuangan publik saat ini dengan menggarisbawahi dimensi institusional penganggaran publik pada keadaan perekonomian dan ekonomi politis. Anggaran merupakan instrumen kebijakan publik yang sangat penting, dan merupakan arena untuk tawar-menawar politik antara legislatif dan eksekutif.

Fungsi akuntabilitas dilaksanakan oleh badan legislatif dalam penganggaran sektor publik. Legislatif membantu menyelenggarakan

akuntabilitas sebelum dan akuntabilitas sesudah. Akuntabilitas sebelum: yaitu dengan memastikan bahwa alokasi anggaran mencerminkan prioritas kebijakan secara memadai dan mengawasi pelaksanaan anggaran. Akuntabilitas sesudah: berupa permintaan pertanggungjawaban pemerintah atas kinerja dan hasil.

Santiso (2005b) menyatakan bahwa meningkatnya pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan anggaran akan membantu memperbaiki asimetri informasi antara pemerintah dan masyarakat, membuka anggaran kepada debat publik, dan pengendalian sosial. Interaksi masyarakat dengan anggaran berlangsung lebih efektif yang pada saat review dan adopsi anggaran dalam parlemen. Pengawasan legislatif atas anggaran cenderung untuk memungkinkan debat yang lebih besar pada fakta, analisis terhadap pilihan kebijakan yang digarisbawahi, dan diskusi atas alokasi anggaran.

2. Pengawasan Pelaksanaan APBN oleh BPK

Pasal 23E ayat 2 UUD 1945 menyatakan bahwa BPK memiliki tugas pemeriksaan yang mana hasil pemeriksaan BPK tersebut diserahkan kepada DPD, DPR, dan DPRD sesuai dengan kewenangan masing-masing. Beberapa fungsi yang dimiliki BPK dalam melaksanakan tugasnya, yaitu:

- a. Fungsi audit dan operasional, dimana BPK memeriksa tanggung jawab pelaksanaan APBN dan pengelolaan keuangan negara,
- b. Fungsi yudikatif, dimana BPK melaksanakan peradilan kompatibel apabila terjadi tuntutan perbendaharaan,
- c. Fungsi rekomendasi, dimana BPK memberikan pertimbangan dan/atau saran kepada pemerintah jika diperlukan berkaitan dengan keuangan negara.

BPK dapat melakukan pemeriksaan dalam tiga tipe utama berikut:

- a. Pemeriksaan keuangan, yaitu pemeriksaan dengan tujuan memberikan opini atas tingkat kewajaran informasi dalam laporan keuangan, objek pemeriksaan berupa laporan keuangan, baik pada pemerintah pusat maupun daerah,
- b. Pemeriksaan kinerja, yaitu pemeriksaan dengan tujuan untuk mengidentifikasi masalah yang perlu diperhatikan oleh lembaga

perwakilan serta memberikan jaminan bahwa keuangan negara telah digunakan untuk mendanai kegiatan sesuai dengan sasarannya secara ekonomis, efektif, dan efisien, dilaksanakan oleh aparat pengawasan intern pemerintah yang meliputi aspek ekonomi, efektifitas, dan efisiensi untuk kepentingan manajemen,

- c. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, yaitu pemeriksaan dengan tujuan khusus selain pemeriksaan keuangan dan kinerja, seperti pemeriksaan investigatif dan pemeriksaan lain yang berhubungan dengan keuangan.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa pemeriksaan terkait pelaksanaan APBN terdiri atas pemeriksaan penerimaan negara dan belanja negara. Pemeriksaan ini mencakup pengujian atas kesesuaian antara pengeluaran negara dengan ketentuan APBN serta ketentuan penguasaan dan pengurusan keuangan lainnya. Berdasarkan tujuannya, pemeriksaan BPK dapat dibagi menjadi 4 jenis pemeriksaan, yaitu :

- a. Pemeriksaan terhadap pengurusan dan penguasaan keuangan negara.
- b. Pemeriksaan atas kepatuhan pada peraturan perundangan yang berlaku.
- c. Pemeriksaan aspek efisiensi dan kehematan penggunaan keuangan negara.
- d. Pemeriksaan atas aspek efektivitas pencapaian tujuan.

BPK memiliki kewenangan untuk meminta dokumen, data, dan keterangan atau informasi dari auditee serta melakukan pemeriksaan fisik terhadap aset termasuk tindakan penyegehan, demi kepentingan pengamanan pada saat pemeriksaan berlangsung atas barang, uang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara. Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang melaksanakan kegiatan pemeriksaan di internal K/L mempunyai kewajiban menyampaikan laporan hasil pemeriksaan kepada BPK di mana laporan tersebut dapat dimanfaatkan oleh BPK. Hasil atas pemeriksaan BPK berupa Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP), yang selanjutnya disampaikan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga terkait:

- ✓ laporan hasil pemeriksaan keuangan berisi opini,
- ✓ laporan hasil pemeriksaan kinerja berisi temuan, kesimpulan, serta rekomendasi,
- ✓ laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu berisi kesimpulan.

LHP digunakan⁸ untuk melakukan koreksi dan penyesuaian laporan keuangan yang dibutuhkan dengan tujuan agar laporan keuangan disajikan sesuai dengan koreksi yang disarankan. Himpunan laporan hasil pemeriksaan BPK selanjutnya diserahkan kepada DPR RI dalam bentuk Buku Hasil Pemeriksaan Semester.

3. Pengawasan pelaksanaan APBN oleh masyarakat.

Pengawasan pelaksanaan APBN oleh masyarakat adalah mewujudkan penyelenggaraan negara yang terbebas dari KKN dengan mendayagunakan masyarakat. Pemerintah berharap masyarakat lebih aktif dalam menjalankan pengendalian sosial dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan negara. Beberapa bentuk peran masyarakat dalam penyelenggaraan negara, yaitu:

- a. mencari, mendapatkan,⁵¹ dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara,
- b. mendapatkan pelayanan yang adil dan merata dari pemerintah atau penyelenggara negara,
- c. menyampaikan pendapat dan saran yang bertanggung jawab terkait kebijakan penyelenggara negara, dan
- d. mendapatkan perlindungan hukum dalam melaksanakan hak-haknya sebagai masyarakat.

Sistem Pengawasan Internal

APIP terdiri dari: Inspektorat Jenderal¹⁷⁵ Kementerian/Unit Pengawasan/Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Badan Pengawasan Keuangan dan pembangunan (BPKP), dan Satuan Pengawas Intern. Tujuan pengawasan yang dilaksanakan oleh APIP yaitu memberikan dukungan terhadap ketepatan dan kelancaran pelaksanaan pembangunan dan kegiatan pemerintah. Pemeriksaan yang dilaksanakan oleh APIP tercakup dalam ruang lingkup pemeriksaan operasional atau pemeriksaan komprehensif dan memberikan hasil berupa rekomendasi untuk perbaikan, sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

1. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

BPKP dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 yang sebelumnya disebut dengan istilah DJPKN. BPKP adalah sebuah lembaga

pemerintah non departemen (LPND) yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Selanjutnya Keputusan Presiden Nomor 173 Tahun 2000. Keppres ini mengatur tentang kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, struktur organisasi, dan tata kerja LPND. Dewasa ini istilah LPND diganti dengan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). BPKP bertugas untuk menyelenggarakan pengawasan keuangan dan pembangunan dengan tetap mematuhi peraturan perundangan yang berlaku.

2. Inspektorat Jenderal Kementerian (Irjen)

Irjen bertugas menyelenggarakan pengawasan fungsional di lingkungan Kementerian terhadap pelaksanaan tugas semua unsur dengan berlandaskan kepada kebijakan Menteri dan peraturan perundangan yang berlaku. Beberapa fungsi Irjen adalah sebagai berikut:

- a. penyiapan perumusan kebijakan pengawasan,
- b. penyelenggaraan pengawasan atas keuangan, kinerja, dan pengawasan dengan tujuan tertentu sesuai dengan kebijakan Menteri,
- c. penyelenggaraan urusan administratif Irjen, dan
- d. pelaporan hasil pengawasan.

Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPKP maupun Irjen bertujuan memberikan penilaian terhadap kesesuaian pelaksanaan APBN dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta menilai kesesuaian pencapaian tujuan dengan rencana. Apabila ditemukan penyimpangan terhadap ketentuan peraturan perundangan yang berlaku, maka hasil pemeriksaan ditindaklanjuti dengan tindakan administratif kepegawaian seperti peneraan hukuman disiplin pegawai, tuntutan perdata, pengaduan tindak pidana serta tindakan penyempurnaan aparatur pemerintah di bidang kepegawaian, kelembagaan, dan ketatalaksanaan. Atas hasil pemeriksaan yang menunjukkan prestasi kerja yang baik maka dalam hal ini dapat diberikan penghargaan.

PEMERIKSAAN DAN TANGGUNGJAWAB PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sampai dengan pertengahan tahun 2004 masih diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Namun pada saat itu BPK dalam pelaksanaan tugasnya untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara masih belum memiliki landasan operasional yang memadai. Sebelum berlakunya UU Nomor 1 Tahun 2004, pelaksanaan pemeriksaan BPK berpedoman pada *Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemene Rekenkamer* (IAR), dan *Indische Comptabiliteitswet* atau ICW (Staatsblad 1925 Nomor 448 Jo. Lembaran Negara 1968 Nomor 53). Selanjutnya agar BPK mempunyai landasan operasional yang memadai, pada tanggal 19 Juli 2004 Pemerintah menerbitkan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara sehingga BPK dapat mewujudkan fungsinya secara efektif.

Pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh satu badan pemeriksa keuangan yang independen dan mandiri, diperlukan dalam pengelolaan keuangan negara. Hal demikian sesuai ketentuan yang diamanatkan dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 dan UU Nomor 1 Tahun 2004. Dalam UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), bahwa kedudukan dan tugas BPK adalah salah satu tugas berat dan sebaiknya terbebas dari pengaruh ataupun kekuasaan pemerintah. Salah satu bentuk harapan reformasi keuangan negara yakni pada perubahan ketiga UUD 1945 yang menghendaki tercapainya pemerintahan yang bebas dan bersih dari Korupsi, Kolusi, maupun Nepotisme (KKN). Perubahan UUD tersebut mempertegas kedudukan BPK sebagai pemeriksa keuangan negara yang mandiri dan bebas dari ketergantungan pemerintah dari sisi kelembagaan, pemeriksaan, serta pelaporannya.

Pemeriksaan dilaksanakan dengan berdasar pada standar pemeriksaan yang berlaku, untuk menilai kewajaran dan keandalan informasi pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan dimulai dari identifikasi masalah, dilanjutkan dengan analisis dan evaluasi secara independen, objektif dan profesional. Pengelolaan keuangan negara merupakan kegiatan yang dijalankan oleh pengelola keuangan negara, berdasarkan kedudukan dan kewenangan yang

melekat pada jabatannya, meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Pemerintah harus menjalankan pengelolaan keuangan negara dengan penuh tanggung jawab, yakni pengelolaan yang tertib, taat terhadap peraturan, ekonomis, efisien, efektif, transparan, serta mempertimbangkan rasa kepatutan dan keadilan.

Tugas dari BPK yaitu melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan BPK meliputi seluruh unsur-unsur keuangan negara sesuai dengan Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003. BPK mempunyai kewenangan dalam melaksanakan tugas pemeriksaannya untuk melakukan tiga jenis pemeriksaan yakni: pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (telah dijelaskan di halaman sebelumnya).

Pelaksanaan Pemeriksaan

BPK dalam melaksanakan tugas pemeriksaan diberikan beberapa kewenangan berikut:

1. Kebebasan dan kemandirian untuk:
 - a. Menentukan objek yang akan diperiksa, kecuali pemeriksaan yang objeknya telah diatur dalam undang-undang atau berdasarkan permintaan khusus.
 - b. Menentukan metode pemeriksaan dan waktu pelaksanaan, termasuk metode pemeriksaan yang bersifat investigatif.
 - c. Menyusun laporan hasil pemeriksaan.
2. BPK dapat melakukan perencanaan secara komprehensif dengan memanfaatkan hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh APIP, mempertimbangkan masukan dari pihak lembaga perwakilan, dan informasi dari berbagai pihak.
3. Pemeriksaan dapat dilakukan oleh pemeriksa dan/atau tenaga ahli dari luar BPK untuk dan atas nama BPK.
4. Meminta dokumen kepada pejabat atau pihak lain terkait dengan pelaksanaan pemeriksaan.
5. Meminta akses terhadap semua data yang diperlukan dalam pemeriksaan kepada entitas yang menjadi objek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan BPK.

- 120
6. BPK dapat menyegel tempat menyimpan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara, jika terjadi penundaan pemeriksaan karena alasan tertentu. Penyegelan dilaksanakan dalam rangka mengamankan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara dari peluang terjadinya usaha pemalsuan, perubahan, penggantian, atau pemusnahan pada saat berlangsungnya pemeriksaan.
 7. Melaksanakan pengujian dan penilaian atas penyelenggaraan sistem pengendalian intern pemerintah, meliputi sistem kendali mutu dan hasil pemeriksaan APIP dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemeriksaan. Hasil pengujian dan penilaian tersebut akan menjadi bahan masukan bagi pemerintah untuk memperbaiki penyelenggaraan sistem pengendalian dan kinerja pemeriksaan intern.
 8. Melakukan pemanggilan kepada seseorang atau badan hukum untuk mendapatkan keterangan yang digunakan dalam rangka memperoleh, melengkapi, dan/atau meyakini informasi yang dibutuhkan dalam pemeriksaan.
 9. Melakukan pemotretan, perekaman dan/atau pengambilan sampel sebagai alat bantu pemeriksaan untuk memperkuat dan/atau melengkapi informasi dalam pemeriksaan.
 - 93
 10. BPK dapat melakukan pemeriksaan investigatif untuk mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana. Jika ditemukan unsur pidana dalam pemeriksaan, BPK dapat dengan segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hasil Pemeriksaan Dan Tindak Lanjut

Penyusunan dan penyajian Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) merupakan tahap terakhir dalam proses pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK. LHP disampaikan oleh BPK kepada lembaga perwakilan. Hasil dari pemeriksaan keuangan adalah opini, hasil dari pemeriksaan kinerja adalah berupa temuan, kesimpulan, dan/atau rekomendasi, sedangkan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah suatu kesimpulan. Berikut dijelaskan jenis-jenis opini yang dikeluarkan BPK:

1. Wajar Tanpa Pengecualian / *unqualified opinion* (WTP).

Opini WTP merupakan opini yang dikeluarkan BPK dalam hal laporan keuangan dianggap telah memberikan informasi yang bebas dari salah saji material. Opini WTP mengindikasikan bahwa berdasarkan bukti audit yang dikumpulkan, auditor meyakini bahwa pemerintah dianggap telah menyelenggarakan prinsip akuntansi yang berlaku umum dengan baik. Apabila terdapat kesalahan, maka kesalahan tersebut dianggap tidak material dan tidak signifikan terhadap pengambilan keputusan.

2. Wajar Dengan Pengecualian / *qualified opinion* (WDP).

Opini WDP merupakan opini yang dikeluarkan BPK dalam hal sebagian besar informasi dalam laporan keuangan bebas dari salah saji material, kecuali untuk item-item tertentu. Istilah *little adverse* diberikan oleh sebagian akuntan terhadap opini WDP, untuk menunjukkan bahwa terdapat ketidakwajaran dalam item tertentu tetapi secara keseluruhan tidak berpengaruh terhadap kewajaran laporan keuangan.

3. Tidak wajar / *adversed opinion*.

Opini tidak wajar merupakan opini yang dikeluarkan BPK dalam hal laporan keuangan mengandung salah saji material atau tidak menceminkan keadaan yang sebenarnya. Auditor meyakini bahwa laporan keuangan pemerintah diragukan kebenarannya dan dapat menyesatkan pengambilan keputusan oleh pengguna.

4. Tidak menyatakan pendapat / *disclaimer of opinion*.

Tidak menyatakan pendapat pada dasarnya bukanlah sebuah opini. Dalam hal ini auditor menolak memberikan opini, yang berarti tidak ada opini yang dikeluarkan. *Disclaimer* dikeluarkan jika auditor tidak dapat meyakini apakah laporan keuangan wajar atau tidak. *Disclaimer* umumnya muncul ketika terdapat pembatasan ruang lingkup audit oleh pihak yang diaudit, atau auditor tidak mendapatkan bukti-bukti yang dibutuhkan untuk menyimpulkan dan menyatakan laporan sudah disajikan secara wajar.

Selain menyampaikan kepada lembaga perwakilan, BPK juga akan menyampaikan LHP kepada pemerintah dan laporan tersebut akan digunakan sebagai koreksi atau penyesuaian. Sehingga laporan keuangan yang disampaikan

kepada lembaga perwakilan adalah laporan keuangan yang telah dilakukan koreksi/penyesuaian. Pemerintah mendapatkan kesempatan untuk menanggapi atas temuan dan kesimpulan hasil pemeriksaan. BPK menyampaikan LHP kepada lembaga perwakilan, disertai dengan tanggapan dari pemerintah. UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyatakan bahwa apabila terdapat unsur pidana yang ditemukan dalam pemeriksaan, BPK wajib menyampaikan temuan tersebut kepada instansi yang berwenang.

BPK mempunyai kewajiban untuk menyusun ikhtisar hasil pemeriksaan yang telah dilaksanakan selama satu semester. BPK menyampaikan ikhtisar hasil pemeriksaan kepada lembaga perwakilan dan kepada Presiden serta gubernur/bupati/walikota yang bersangkutan untuk memberikan informasi secara menyeluruh mengenai hasil pemeriksaan. Dari sisi transparansi dan peningkatan partisipasi publik, UU No. 15 Tahun 2004 mengamanatkan kepada BPK bahwa setiap LHP yang telah disampaikan kepada lembaga perwakilan dinyatakan terbuka untuk umum (kecuali laporan yang berisi rahasia negara) sehingga masyarakat berkesempatan untuk mengetahui dan memahami hasil pemeriksaan BPK. Informasi mengenai hasil pemeriksaan juga dapat diakses melalui publikasi dan situs web BPK.

UU Nomor 15 Tahun 2004 mengamanatkan bahwa setiap orang, yang memangku jabatan/menjadi pejabat, menindaklanjuti rekomendasi BPK dan wajib memberikan jawaban/penjelasan tentang tindak lanjut atas rekomendasi BPK dalam LHP, selambat-lambatnya 60 hari setelah LHP diterima. BPK perlu memantau dan menginformasikan hasil pemantauan atas tindak lanjut pejabat pemerintah selaku pimpinan instansi auditee, kepada lembaga perwakilan. Bagi pejabat yang tidak melaksanakan kewajiban menindaklanjuti rekomendasi BPK dalam LHP, dapat dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Atau dapat dikenakan sanksi pidana penjara paling lama satu tahun 6 bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).

AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI DI INDONESIA

Akuntabilitas Sektor Publik

Akuntabilitas sektor publik merupakan fenomena yang menjadi salah satu perhatian pemerintah yang utama dan merupakan tuntutan dari masyarakat kepada pemerintah. Tuntutan transparansi pemerintah tersebut berkaitan dengan informasi yang menjadi hak masyarakat. Implikasi dari fenomena tersebut adalah bahwa pemerintah harus mampu memberikan informasi kepada publik, salah satunya adalah mengenai informasi finansial.

Akuntabilitas secara harfiah berarti pertanggungjawaban. Mardiasmo (2002) mendefinisikan akuntabilitas publik sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (*agen*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Akuntabilitas publik dalam konteks pemerintah merupakan pemberian informasi dan pengungkapan aktifitas dan kinerja keuangan pemerintah kepada pihak-pihak berkepentingan. Baveas (2005) mendefinisikan akuntabilitas publik sebagai berikut: "*Accountability is relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgment, and the actor can be sanctioned*".

Akuntabilitas publik pada era *New Public Management* adalah sebuah instrumen dan tujuan yang ingin dicapai. Bovens (2005) menyatakan bahwa akuntabilitas sebagai instrumen untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam mengelola pemerintahan, akhirnya akan menjadi sebuah tujuan bagi organisasi. Akuntabilitas organisasi sektor publik secara umum dibagi menjadi dua, yaitu akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal. Akuntabilitas vertikal adalah pertanggungjawaban kepada otoritas yang lebih tinggi, sedangkan akuntabilitas horizontal adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat secara luas. Organisasi publik diharuskan untuk lebih menekankan akuntabilitas horizontal dari pada akuntabilitas vertikal, dan direpresentasikan dalam penyajian laporan keuangan eksternal yang menggambarkan kinerja organisasi.

Akuntabilitas pada organisasi sektor publik terdiri atas beberapa dimensi. Ellwood (2009) menyebutkan dimensi akuntabilitas sektor publik meliputi:

1. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum, berkaitan dengan penyalahgunaan jabatan dan kepatuhan hukum.
2. Akuntabilitas proses, berkaitan dengan prosedur dalam menjalankan tugas dan fungsi, seperti: sistem akuntansi, sistem manajemen, dan administrasi.
3. Akuntabilitas program, berkaitan dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak.
4. Akuntabilitas kebijakan, berkaitan dengan pertanggungjawaban atas kebijakan-kebijakan yang telah diambil.

Dalam rangka mewujudkan *good governance*, UNDP menjelaskan bahwa terdapat sembilan karakteristik yang harus dipenuhi, yaitu:

1. *Partisipation*, yakni keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya.
2. *Rule of law*, yakni adanya kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
3. *Transparency*, bahwa transparan dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi.
4. *Responsiveness*, bahwa lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani stakeholder.
5. *Consensus orientation*, yakni berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
6. *Equity*, bahwa setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
7. *Efficiency and effectiveness*, yakni bahwa pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
8. *Accountability*, yakni pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.
9. *Strategic vision*, yaitu bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

Dari 9 karakteristik tersebut, terdapat tiga hal yang diperankan oleh akuntansi pemerintah yaitu transparansi, akuntabilitas, dan *value for money* (ekonomis, efisien, efektif).

Laporan keuangan pemerintah memuat informasi-informasi yang relevan untuk keperluan pengambilan keputusan bagi para penggunanya. Mardiasmo (2002) menjelaskan bahwa salah satu fungsi laporan keuangan pemerintah adalah untuk akuntabilitas dan pelaporan retrospektif. Hal ini mengindikasikan bahwa laporan keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban kepada publik, penilaian ¹¹⁵ efektivitas dan efisiensi ¹¹⁵ pengelolaan sumber daya, pencapaian atas tujuan, digunakan untuk mengawasi kinerja dan mengevaluasi manajemen, serta membandingkan kinerja dengan organisasi sejenis.

⁴³ PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah menjelaskan bahwa tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan, baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik. *Government Auditing Standard Board* (GASB) menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan dasar dan tujuan tertinggi dari pelaporan keuangan pemerintahan. Laporan keuangan sebagai sumber informasi finansial memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas keputusan. Sehingga dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas sangat terkait dengan tujuan laporan keuangan pemerintah.

Perkembangan Akuntabilitas Pemerintah Di Indonesia

Berikut ini disajikan gambaran perkembangan akuntabilitas pemerintah dari masa orde baru sampai dengan reformasi di Indonesia:

1. Masa orde baru (Presiden Soeharto), akuntabilitas pemerintah daerah lebih akuntabel terhadap pemerintah pusat dibandingkan dengan kepada masyarakat karena pemerintah daerah dikendalikan oleh pemerintah pusat.
2. Masa Presiden Habibie, terbitnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, menjadi pijakan reformasi desentralisasi fiskal yang selama tiga dekade sebelumnya, pemerintah daerah

dikendalikan oleh pemerintah pusat baik dalam hal politik, sosial, dan ekonomi. UU No. 22 tahun 1999 merupakan salah satu regulasi yang berimplikasi adanya kewajiban pemerintah daerah untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat dan DPRD sehingga akuntabilitas meningkat.

3. Masa Presiden Megawati, upaya peningkatan akuntabilitas ditandai dengan terbitnya paket undang-undang keuangan negara yaitu UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004, dan UU No. 15 Tahun 2004. Selain itu upaya peningkatan akuntabilitas dilakukan dengan melakukan revisi atas undang-undang tentang pemerintah daerah dan perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Dengan beberapa UU tersebut, pemerintah pusat dan daerah wajib membuat dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban, yaitu LKPP dan LKPD.
4. Masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, diterbitkan PP Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat, dimana mekanisme pelaporan akuntabilitas pemerintah daerah diatur lebih terperinci.

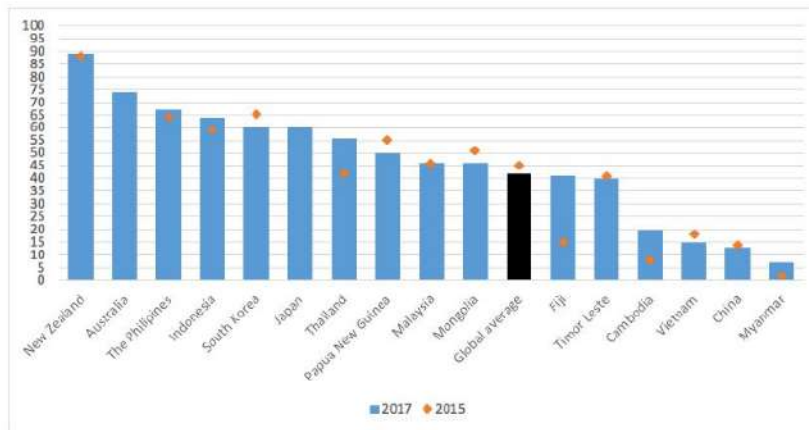
Transparansi

Transparansi sering dikaitkan dengan istilah akuntabilitas. Transparansi merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh pemerintah untuk mencapai akuntabilitas. Transparansi mendorong penyediaan informasi yang relevan bagi para pemangku kepentingan. Namun transparansi belum cukup untuk menjadi satu-satunya syarat agar pemerintah disebut akuntabel. Level transparansi penganggaran di seluruh negara dalam beberapa dekade terakhir mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Hal ini berdasarkan hasil *Open Budget Survey* (OBS) yang dilakukan oleh *International Budget Partnership* (IBP), yang menyajikan *Open Budget Index* (OBI). Berkaitan dengan hal tersebut, upaya perbaikan yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan transparansi penganggaran di Indonesia dapat dilihat sebagai berikut:

- a. Dalam empat tahun terakhir kebijakan fiskal lebih terorganisir dan membaik.

- b. Mengadopsi *governance* sektor publik sebagai langkah perbaikan dalam pengelolaan arus kas.
- c. BPK memberi opini Wajar dengan Pengecualian (*qualified opinion*) terhadap LKPP dan LKBUN pada tahun 2010.
- d. Untuk menjamin keberlanjutan reformasi keuangan publik, transparansi dalam pembahasan proses penganggaran di DPR lebih baik (terbuka).

OBP Pada tahun 2017 menerbitkan hasil survey terkait tranparansi penganggaran yang menunjukkan bahwa Indonesia mengalami peningkatan skor OBI dari 59 pada tahun 2015 menjadi 64 pada tahun 2017. Data skor OBI, dapat dilihat pada tabel dan grafik berikut:



Gambar 7.1. Open Budget Index 2017

Sumber: The Tax and Transfer Policy Institute Policy Brief series

Transparansi penganggaran pada umumnya diukur menggunakan dokumen-dokumen penganggaran yang dipublikasikan oleh pemerintah dan bagaimana kualitas dari dokumen tersebut. OECD menjelaskan bahwa praktik yang umum dilakukan terkait dengan transparansi penganggaran adalah:

1. Anggaran disajikan secara komprehensif meliputi: kebijakan, pendapatan, dan belanja, sehingga dapat menjadi dasar pengambilan kebijakan.
2. Rancangan anggaran diserahkan kepada legislatif untuk dapat direview paling lambat tiga bulan sebelum tahun anggaran.
3. Rancangan anggaran memuat tentang program-program pemerintah secara detail.

4. Penyajian asumsi ekonomi menjadi dasar penyusunan rancangan anggaran.
5. Publikasi rutin laporan tentang pelaksanaan anggaran secara bulanan.
6. Laporan semester tentang pelaksanaan anggaran disajikan secara komprehensif.
7. Laporan keuangan tahunan yang menjadi dokumen utama dalam akuntabilitas pemerintah diaudit oleh lembaga audit yang independen.

BAB VIII

REFORMASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

PERKEMBANGAN DASAR HUKUM PENGELOLAAN KEUANGAN

Sejarah penganggaran di Indonesia dapat dikaji dari perubahan peraturan perundang – undangan yang mengatur proses pengelolaan keuangan Indonesia. Seperti yang kita tahu, perencanaan dan penganggaran daerah merupakan bagian dari pengelolaan keuangan daerah. Dalam hal ini peraturan perundang – undangan memegang peran penting dalam proses perkembangannya hingga saat ini. Manajemen pemerintahan sangat mengutamakan ketaatan terhadap peraturan perundangan untuk mencapai tujuan bernegara yang salah satunya adalah memberikan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sehingga setiap perubahan dalam setiap tahap pengelolaan keuangan daerah selalu ditandai dengan terbitnya ketentuan perundang-undangan yang baru.

Reformasi dalam bidang keuangan negara menyebabkan perubahan yang signifikan dalam akuntansi pemerintahan. Keterkaitan antara keuangan pemerintahan dengan akuntansi pemerintahan sangatlah erat. Keterkaitan tersebut menyebabkan system dan proses yang lama dalam akuntansi pemerintahan banyak menimbulkan berbagai kendala sehingga tidak mendukung terwujudnya good governance dalam penyelenggaraan pemerintahan (Simanjuntak, 2005).

Secara historis, menurut Muhammad Syam Kusufi dan Ainnisa Utamidalam Buku Akuntansi Sektor Publik karangan Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, reformasi pengelolaan keuangan daerah dapat dibagi ke dalam tiga fase, yaitu Era Prareformasi, Era pasca-reformasi (era otonomi daerah tahun 1999-2004), dan Era Pasca-Reformasi Lanjutan (tahun 2004 sampai dengan sekarang) (Halim & Kusufi, 2012).

1. Dasar Hukum PKD di Era Prareformasi

Pengelolaan keuangan daerah di era prareformasi dilaksanakan dengan berdasarkan pada aturan Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia (*Indische Comptabiliteit Wet ICW*) (Ritonga, Purwitorosari, & Siregar, 2010).

Dalam masa ini, bisa disebut juga era praotonomi daerah, karena belum

adanya aturan yang mengatur mengenai otonomi daerah, semua pengelolaan daerah masih tersentralisasi.

¹⁹³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah merupakan peraturan utama untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerah. Pengertian daerah pada era ini meliputi daerah tingkat I berupa provinsi dan daerah tingkat II berupa kabupaten atau kotamadya. Aturan perundang-undangan yang berlaku pada periode tersebut antara lain (Halim & Kusufi, 2012, p.69):

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1975 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 tentang Pengurusan, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.
- c. Keputusan Menteri Dalam negeri No. 900-099 Tahun 1980 tentang Manual Administrasi Keuangan Daerah.
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan APBD.
- e. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- f. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1999 tentang Bentuk dan Susunan Perhitungan APBD.

Berdasarkan peraturan tersebut, dapat dilihat ciri-ciri pengelolaan keuangan daerah pada era praotonomi daerah (Halim & Kusufi, 2012), yaitu:

- a. Pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD (pasal 13 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1975. Yang di dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa tidak terdapat pemisahan secara konkret antara Lembaga eksekutif dan legislative.
- b. Dalam pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 dinyatakan bahwa perhitungan APBD berdiri sendiri, terpisah dari pertanggungjawaban kepala daerah.
- c. Bentuk laporan perhitungan APBD terdiri atas:
 - 1) Perhitungan APBD;

- 2) Nota Perhitungan; dan
- 3) Perhitungan Kas dan Pencocokan antara Sisa Kas dan Sisa Perhitungan dilengkapi dengan Lampiran Ringkasan Perhitungan Pendapatan dan belanja. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 dan Keputusan Mendagri Nomor 3 Tahun 1999.
- 4) Pinjaman, baik pinjaman pemerintah daerah (Pemda) maupun pinjaman BUMD diperhitungkan sebagai pendapatan Pemda, yang masuk dalam pos penerimaan pembangunan dalam struktur APBD menurut Kepmendagri No. 903-057 Tahun 1988 tentang Penyempurnaan Bentuk dan Susunan Anggaran Pendapatan Daerah.
- 5) Unsur-unsur yang terlibat dalam penyusunan APBD adalah pemerintah daerah yang hanya terdiri dari kepala daerah dan DPRD yang tidak melibatkan masyarakat.
- 6) Bentuk dan susunan APBD mengalami dua kali perubahan yaitu pada tahun 1984-1988 dan pada tahun 1998. Perubahan ini mengubah susunan APBD yang menurut PP No. 6 Tahun 1975 terdiri dari anggaran rutin dan anggaran pembangunan, pada tahun 1984-1988 susunan APBD diubah dan tidak lagi terbagi menjadi anggaran rutin dan anggaran pembangunan, melainkan terbagi menjadi pendapatan dan belanja. Perubahan yang kedua terjadi pada tahun 1998 yang mengubah Pos pendapatan daerah yang semula terbagi menjadi empat klasifikasi yaitu Sisa Lebih Perhitungan Tahun Lalu, Pendapatan Asli Daerah, Bagi hasil Pajak/Bukan Pajak, serta sumbangan dan Bantuan digabung menjadi satu jenis yaitu pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah dan/atau Instansi yang Lebih Tinggi.
- 7) Indikator kinerja pemerintah daerah meliputi:
 - a) Perbandingan antara anggaran dan realisasinya
 - b) Perbandingan antara standar biaya dengan realisasinya.
 - c) Target dan persentase fisik proyek yang tercantum dalam penjabaran Perhitungan APBD dalam PP No. 6 Tahun 1975 tentang tata cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, Penyusunan Perhitungan APBD.

- 8) Laporan keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dan Laporan Perhitungan APBD, baik yang dibahas DPRD maupun yang tidak dibahas DPRD, tidak mengandung kosenkuensi terhadap masa jabatan kepala daerah. Hal ini karena pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara pada masa itu ditunjukkan untuk pemerintah yang lebih tinggi (akuntabilitas vertical).
- 9) Proses penyusunan anggaran dilakukan dengan menggunakan system tradisional dengan menggunakan pendekatan incremental dan *line item* dengan penekanan pada input.
- 10) Pencatatan menggunakan *single entry* dan berbasis kas yang lebih merupakan bentuk pembukuan bukan merupakan kegiatan akuntansi.
- 11) Tahap pengawasan dan pemeriksaan perhitungan APBD bersifat keuangan dan belum memperhitungkan pertanggungjawaban dari aspek kinerja. Pada era ini, pemeriksaan pengeluaran daerah dilakukan atas ketaatan terhadap tiga unsur utama yaitu, ketaatan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, kehematan dan efisiensi, serta hasil program.

2. Dasar Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Pasca Reformasi – Era Otonomi Daerah (Periode 1999-2004)

Era ini ditandai dengan jatuhnya rezim orde baru yang disebut masa reformasi. Reformasi dilakukan dalam segala bidang termasuk bidang pemerintahan dan pengelolaan keuangan negara. Reformasi bidang pemerintahan dilakukan dengan mengubah pemerintahan stralistik menjadi desentralisasi yang menyebabkan timbulnya otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah.

Perkembangan peraturan atas pengelolaan keuangan daerah di era otonomi dapat dikelompokkan menjadi dua periode, yaitu a) Periode Prareformasi bidang Keuangan negara dan b) Periode Pascareformasi bidang Keuangan Negara. Periode 1999-2004 disebut juga era prareformasi bidang Keuangan

Negara. Aturan pelaksanaan untuk UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999, adalah sebagai berikut:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan daerah;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan daerah dalam rangka Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Daerah;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD;
- h. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.

Berdasarkan aturan-aturan di atas, perbedaan manajemen keuangan daerah di era otonomi daerah (era reformasi) dengan era praotonomi daerah (prareformasi), antara lain (Halim & Kusufi, 2012):

- a. Terdapat pemisahan yang tegas antara Lembaga legislative dan eksekutif, sehingga laporan pertanggungjawaban kepala daerah pada akhir tahun anggaran yang berbentuk laporan perhitungan APBD dibahas oleh DPRD dan terdapat konsekuensi pada masa jabatan kepala daerah apabila terjadi penolakan sebanyak dua kali oleh DPRD.
- b. Bentuk laporan pertanggungjawaban akhir tahun terdiri dari laporan perhitungan APBD, Nota Perhitungan APBD, Laporan Aliran Kas, dan Neraca daerah (Pasal 38 PP No. 105/2000) yang dilengkapi

dengan penilaian atas kinerja berdasar pada tolok ukur rencana strategis (renstra).

- c. Pinjaman APBD dimasukkan dalam Pos Penerimaan bukan pendapatan karena belum tentu menjadi hak pemda. Anggaran belanja tidak lagi dibagi ke dalam belanja rutin dan belanja pembangunan.
- d. Proses penyusunan APBD melibatkan pemda, DPRD, dan juga masyarakat.
- e. Susunan APBD terdiri dari tiga bagian yaitu pendapatan, belanja dan pembiayaan.
- f. Indikator kinerja pemda tidak hanya mencakup perbandingan antara anggaran dan realisasinya; perbandingan antara standar biaya dengan realisasinya, dan target dan persentase fisik proyek, tetapi ditambah satu unsur lagi yaitu standar pelayanan yang diharapkan.
- g. Terjadi perubahan system pencatatan yaitu dengan dilaksanakannya akuntansi dalam pengelolaan keuangan daerah. Pada era ini pelaksanaan akuntansi bersifat sentralisasi pada tingkat satuan kerja pengelolaan keuangan daerah (SKPD), sehingga penyajian laporan keuangan belum sampai oada tingkat satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Meskipun demikian, belum ada standar akuntansi pemerintah.

Terbitnya PP No. 105 tahun 2000 menyebabkan reformasi dalam pengelolaan keuangan daerah (APBD), antara lain menyangkut hal-hal sebagai berikut:

- a. Sifat pertanggungjawaban (akuntabilitas)
Pola pertanggungjawaban berubah dari akuntabilitas vertikal yang hanya mempertanggungjawabkan kepada pemerintahan di atasnya menjadi akuntabilitas horizontal yaitu pertanggungjawaban kepada masyarakat melalui DPRD.
- b. Penganggaran
Proses penyusunan anggaran berubah dari system tradisional dengan pendekatan incremental dan line item menjadi system anggaran

kinerja. Sistem anggaran tradisional pertanggungjawaban menekankan pada input yang dialokasikan sedangkan system anggaran kinerja pertanggungjawaban ditekankan pada input, output sampai outcome.

c. Pengendalian dan audit

Pada era sebelum reformasi, pengendalian, audit keuangan dan kinerja sudah ada tetapi masih kurang baik karena system anggaran tidak mempertimbangkan kinerja. Di era reformasi, system penganggaran disusun dengan menggunakan system kinerja, pelaksanaan audit tidak hanya dilakukan pada keuangan tetapi juga atas kinerja. Pada era ini muncul audit kinerja.

d. Prinsip penggunaan uang.

Pada era ini mulai diterapkan prinsip value for money yang juga dikenal dengan prinsip 3E (Ekonomis, Efisien, dan Efektif).

e. Pusat Pertanggungjawaban

Penerapan konsep pusat pertanggungjawaban yang meliputi pusat pendapatan, pusat biaya, pusat laba, dan pusat investasi.

f. Sistem akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah

Terjadi perubahan akuntansi keuangan pemerintah dari yang tadinya *single entry* dan berbasis kas menjadi *double entry* yang berbasis kas modifikasian.

3. Periode Pascareformasi Lanjutan (Periode 2004-sekarang)

Periode ini ditandai dengan reformasi di bidang keuangan negara dengan terbitnya paket undang-undang keuangan negara yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Penetapan paket undang-undang keuangan negara ini membawa dampak langsung dan tidak langsung terhadap peraturan perundang-undangan sebelumnya yang terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah dan pengelolaan keuangan daerah, yaitu:

- a. UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah daerah sebagai pengganti UU No. 22 tahun 1999;
- b. UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menggantikan UU No. 25 tahun 1999;
- c. PP No. 24 tahun 2004 tentang Keududukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (revisi terakhir dilakukan dengan PP No. 21 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas PP No. 24 Tahun 2004);
- d. PP No. 54 tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah;
- e. PP No. 55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan;
- f. PP No. 56 tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah;
- g. PP No. 57 tahun 2005 tentang Hibah Kepala Daerah;
- h. PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menggantikan PP No. 105 tahun 2000;
- i. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menggantikan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002, dan telah direvisi dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007;
- j. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah (berkaitan dengan PP No. 21 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga PP No. 24 Tahun 2004).

Perubahan mendasar pada pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur di dalam PP 58 tahun 2008 antara lain mencakup:

- a. Perubahan tata cara penyusunan, pelaksanaan anggaran, pengawasan, dan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran disesuaikan dengan UU 17/2003, UU 1/2004, dan UU 15/2004.
- b. Desentralisasi pengelolaan keuangan di satuan kerja perangkat daerah (SKPD): kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM), dan menyusun laporan keuangan sebagai laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran SKPD.

- c. Memfungsikan kembali sekretaris daerah sebagai *the second man* bidang pengelolaan keuangan daerah, yang bertindak selaku coordinator pengelolaan keuangan daerah.
- d. APBD disusun dengan menggunakan tiga pendekatan, yaitu: pendekatan anggaran berbasis kinerja, pendekatan anggaran terpadu dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah.
- e. Kepala daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berupa laporan keuangan dengan berpedoman pada Standar Akuntansi Pemerintahan (Republik, 2005). Laporan keuangan sekurang-kurangnya meliputi:
 - 1) Laporan Realisasi Anggaran
 - 2) Neraca
 - 3) Laporan Arus Kas
 - 4) Catatan Atas Laporan Keuangan
- f. Sistem UUDP diubah menjadi UYHD (Sistem Uang Persediaan).

Pada tahun 2010 ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah menggantikan PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang perihal yang sama. PP Nomor 71 tahun 2010 berisi tentang standar akuntansi berbasis akrual yang mulai diterapkan secara serentak dalam pengelolaan keuangan daerah mulai tahun 2005. Penerapan akuntansi pemerintah berbasis akrual seperti yang tertuang dalam PP 71/2010 merupakan amanat Pasal 36 UU Nomor 17 tahun 2003 yang berbunyi:

“Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam ... undang-undang ini dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas”.

Dalam PP 71/2010 hanya memberlakukan basis akrual pada system akuntansinya, untuk system penganggaran masih menggunakan basis kas. Menurut Muhammad Syam Kusyufi, berlakunya PP 71/2010 bukan

merupakan tahapan tersendiri dari perkembangan pengelolaan keuangan negara, melainkan bagian dari tahap era pascareformasi lanjutan yang dipengaruhi oleh keberadaan paket undang-undang keuangan negara (Halim & Kusufi, 2012).

Dengan berlakunya PP 71/2010 membawa dampak terhadap pengelolaan keuangan daerah yaitu dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Berbasis AkruaI pada Pemerintah daerah.

Dengan berlakunya PP 71/2010 membawa dampak terhadap pengelolaan keuangan daerah yaitu dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Berbasis AkruaI pada Pemerintah daerah.

Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan Keuangan Daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang mencakup perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah.

Pengelolaan Keuangan Daerah dilakukan oleh pemegang kekuasaan pengelola keuangan daerah. Kepala Daerah selaku kepala pemerintah daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah serta mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisah. Kepala Daerah harus menetapkan pejabat-pejabat tertentu serta para bendahara untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerah. Para pengelola keuangan daerah tersebut antara lain:

1. Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah
2. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah
3. Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang
4. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan SKPD
5. Pejabat Penatausahaan SKPD
6. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran

Uraian tugas para pejabat pengelola keuangan daerah adalah sebagai berikut:

1. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Kepala Daerah selaku kepala pemerintah daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah serta mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisah. Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah memiliki kewenangan:

- a. Menetapkan kebijakan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah (APBD).
- b. Menetapkan kebijakan pengelolaan barang daerah.
- c. Menetapkan kuasa pengguna anggaran/pengguna barang.
- d. Menetapkan bendahara penerima dan/atau bendahara pengeluaran.
- e. Menetapkan pejabat yang melakukan pemungutan penerimaan daerah.
- f. Menetapkan pejabat yang melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah.
- g. Menetapkan pejabat yang melakukan pengelolaan BMD.
- h. Menetapkan pejabat yang melakukan pengujian atas tagihan serta memerintahkan pembayaran.

Kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasannya kepada:

- a. Sekretaris Daerah (Koordinator Pengelola Keuangan Daerah).
- b. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan daerah (SKPKD) (Pejabat Pengelola keuangan Daerah (PPKD)).
- c. Kepala Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD) (Pejabat pengguna anggaran/pengguna barang)

Pelimpahan ditetapkan berdasarkan keputusan kepala daerah sesuai prinsip pemisahan kewenangan yang memerintahkan, menguji, serta yang menerima/mengeluarkan uang, yang merupakan unsur penting dalam SPI.

2. Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah

Sekretaris daerah (koordinator pengelolaan keuangan daerah) membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan serta mengkoordinasikan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Sekretaris Daerah (koordinator pengelolaan keuangan daerah) mempunyai tugas koordinasi bidang:

- a. Penyusunan serta pelaksanaan kebijakan pengelolaan APBD.
- b. Penyusunan serta pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang daerah.
- c. Penyusunan rancangan APBD serta rancangan perubahan APBD.
- d. Penyusunan Raperda APBD, perubahan APBD, serta pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
- e. Tugas-tugas pejabat perencana daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah, serta pejabat pengawas keuangan daerah.
- f. Penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Selain itu, Sekretaris Daerah juga memiliki tugas:

- a. Memimpin Tim Anggaran Pemda,
- b. Menyiapkan pedoman pelaksanaan APBD,
- c. Menyiapkan pedoman pengelolaan barang daerah,
- d. Menyetujui pengesahan Dokumen Perubahan Pelaksanaan Anggaran (DPPA)/Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA-SKPD), dan
- e. Melaksanakan tugas koordinasi pengelolaan keuangan daerah lainnya sesuai kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah.

3. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah

Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) sebagai Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) memiliki tugas:

- a. Menyusun serta melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah,
- b. Menyusun rancangan APBD serta rancangan Perubahan APBD,
- c. Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah,
- d. Melaksanakan fungsi BUD,
- e. Menyusun laporan keuangan daerah untuk pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; serta,
- f. Melaksanakan tugas lainnya sesuai kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah.

PPKD dalam selaku Bendahara Umum Daerah (BUD) berwenang:

- a. menyusun kebijakan serta pedoman pelaksanaan APBD;
- b. mengesahkan DPA-SKPD/DPPA-SKPD;

- c. melakukan pengendalian pelaksanaan APBD;
- d. memberikan juknis pelaksanaan system penerimaan serta pengeluaran kas daerah;
- e. melakukan pemungutan pajak daerah;
- f. menetapkan Surat Penyediaan Dana (SPD);
- g. menyiapkan pelaksanaan pinjaman serta pemberian pinjaman dengan pemerintah daerah;
- h. melaksanakan system akuntansi serta pelaporan keuangan daerah;
- i. menyajikan informasi keuangan daerah; dan,
- j. melaksanakan kebijakan serta pedoman pengelolaan dan penghapusan barang milik daerah.

PPKD selaku BUD menunjuk pejabat di lingkungan satuan kerja pengelola keuangan daerah (SKPD) selaku Kuasa Bendahara Umum Daerah (Kuasa BUD). PPKD mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Penunjukan Kuasa BUD oleh PPKD ditetapkan SK kepala daerah. Kuasa BUD mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. membuat anggaran kas;
- b. membuat Surat Penyediaan Dana (SPD);
- c. membuat Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D);
- d. menyimpan bukti asli kepemilikan kekayaan daerah;
- e. memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau Lembaga keuangan lainnya yang ditunjuk;
- f. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;
- g. menyimpan uang daerah;
- h. menempatkan uang daerah dan mengelola/menatausahakan investasi daerah;
- i. melakukan pembayaran sesuai permintaan pejabat pengguna anggaran terhadap beban RKUD;
- j. memberikan pinjaman atas nama pemerintah daerah;
- k. melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah; dan,

l. menagih piutang daerah.

Kuasa BUD memiliki tanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada BUD. PPKD dapat meplimpahkan tugas kepada pejabat lainnya di lingkungan SKPD.

Tugas-tugas tersebut antara lain:

- a. membuat rancangan APBD serta rancangan Perubahan APBD;
- b. melakukan pengendalian terhadap pelaksanaan APBD;
- c. melaksanakan pemungutan pajak yang berasal dari daerah;
- d. membuat pelaksanaan pinjaman serta pemberian jamiann atas nama pemda;
- e. melaksanakan system akuntansi serta pelaporan keuangan daerah;
- f. menyajikan informasi keuangan daerah serta;
- g. melaksanakan kebijakan serta pedoman pengelolaan dan penghapusan barang milik daerah.

4. **Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang**

Kepala SKPD selaku pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang (PPA/PB) memiliki tugas:

- a. membuat Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD);
- b. membuat Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA-SKPD);
- c. melakukan tindakan yang berakibat pada pengeluaran atas beban anggaran belanja;
- d. melaksanakan anggaran SKPD;
- e. melakukan pengujian terhadap tagihan serta memerintahkan pembayaran;
- f. memungut penerimaan bukan pajak;
- g. mengadakan ikatan/perjanjian kerjasama dengan pihak lain untuk batas anggaran yang telah ditetapkan;
- h. menandatangani SPM;
- i. mengelola utang serta piutang yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya;
- j. mengelola BMD/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya;
- k. menyusun serta menyampaikan laporan keuangan SKPD yang dipimpinnya;
- l. mengawasi pelaksanaan anggaran SKPD yang dipimpinnya;

m. melaksanakan tugas pengguna anggaran/pengguna barang lainnya sesuai kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah.

Pejabat pengguna anggaran/pengguna barang memiliki tanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya pada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. PPA/PB dalam melaksanakan tugasnya dapat melimpahkan sebagian kewenangannya pada Kepala Unit Kerja pada SKPD selaku Kuasa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Barang.

5. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan SKPD

Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang serta Kuasa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Barang dalam melaksanakan program serta kegiatan menunjuk pejabat pada unit kerja SKPD selaku Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK). Penunjukan tersebut sesuai pertimbangan lokasi, kompetensi jabatan, beban kerja, anggaran kegiatan, dan/atau rentang kendali serta pertimbangan lainnya. PPTK bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugasnya pada pengguna anggaran/pengguna barang atau KPA/KPB yang telah menunjuknya. Tugas PPTK antara lain:

- a. mengendalikan pelaksanaan kegiatan;
- b. melaporkan perkembangan pelaksanaan kegiatan serta;
- c. menyiapkan dokumen anggaran terkait beban pengeluaran pelaksanaan kegiatan, mencakup dokumen administrasi kegiatan ataupun dokumen administrasi yang berhubungan dengan persyaratan pembayaran yang ditetapkan sesuai ketentuan perundang-undangan.

6. Pejabat Penatausahaan SKPD

Dalam melaksanakan anggaran yang dimuat di Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA-SKPD), Kepala SKPD menunjuk pejabat yang melaksanakan fungsi tata usaha keuangan di SKPD sebagai Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD (PPK-SKPD).

PPK-SKPD yang ditunjuk mempunyai tugas:

- a. mereview Surat Permintaan Pembayaran Langsung (SPP-LS) pengadaan barang serta jasa yang disampaikan oleh bendahara pengeluaran dan diketahui/disetujui oleh PPTK;

- b. mereview kelengkapan SPP-UP, SPP-GU, SPP-TU dan SPP-LS gaji serta tunjangan PNS dan penghasilan lainnya yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang diajukan bendahara pengeluaran;
- c. memverifikasi Surat Permintaan Pembayaran (SPP);
- d. menyiapkan Surat Perintah Membayar (SPM);
- e. memverifikasi harian atas penerimaan;
- f. melaksanakan akuntansi SKPD; dan,
- g. membuat laporan keuangan SKPD.

PPK-SKPD tidak boleh merangkap jabatan sebagai pejabat yang memungut penerimaan negara/daerah, bendahara, dan/atau PPTK.

7. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran

Kepala daerah menetapkan Bendahara Penerimaan ³¹ serta Bendahara Pengeluaran dalam melaksanakan tugas kebhendaharaan untuk pelaksanaan anggaran di SKPD. Bendahara Penerimaan serta Bendahara Pengeluaran merupakan pejabat fungsional. Bendahara Penerimaan serta Bendahara Pengeluaran dilarang melakukan kegiatan perdagangan, pemborongan serta penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan, serta membuka rekening/ giro pos atau menyimpan uang pada suatu bank atau Lembaga keuangan lainnya atas nama pribadi.

Bendahara Penerimaan dan bendahara Pengeluaran dalam melaksanakan tugasnya dapat dibantu oleh Bendahara Penerimaan Pembantu dan/atau Bendahara Pengeluaran Pembantu. ¹² Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran secara fungsional bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada PPKD selaku BUD.

Asas-asas Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam mengelola keuangan daerah, tentu terdapat prinsip-prinsip atau asas-asas yang perlu dipatuhi. Asas pada hakikatnya selalu mewarnai tingkah laku, sikap dan perbuatan baik perseorangan, Lembaga maupun aturan-aturan yang dibuat oleh organisasi. Demikian pula asas-asas yang digariskan dalam pengelolaan keuangan daerah pada hakikatnya merupakan sesuatu yang dianggap benar yang menjadi pokok dasar dari aturan-aturan yang dibuat lebih lanjut.

Menurut Indrawati (2012), penerapan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara/daerah yang baik, khususnya adanya transparansi dan akuntabilitas, merupakan pokok terwujudnya *clean governance*. Dengan adanya transparansi dan akuntabilitas yang baik, akan mengurangi kesempatan bagi kemungkinan adanya ketidaksesuaian penggunaan anggaran atau bahkan kemungkinan adanya korupsi. Hal tersebut perlu didukung dengan adanya partisipasi dari masyarakat sebagai bentuk pengawasan atas pengelolaan keuangan yang telah dilakukan pemerintah.

Dalam pengelolaan keuangan daerah terdapat empat azas pengelolaan keuangan daerah yaitu: Azas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah; Azas Umum APBD; Azas Umum Pelaksanaan APBD, dan Azas Umum Penatausahaan Keuangan Daerah.

Azas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah

Berdasar PP Nomor 58 Tahun 2005, ada dua azas pengelolaan keuangan daerah yaitu:

1. Azas yang menekankan pada sifat, cara-cara, dan tanggung jawab dari pengelola yang melaksanakan pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan PP No. 58 Tahun 2005 Pasal 4 ayat (1), keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat. Hal ini mengandung arti bahwa semua unsur baik pejabat maupun pegawai negeri yang terlibat dalam pengelolaan keuangan daerah harus bersifat taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, tertib, transparan, adil dan patut. Sedangkan kegiatan-kegiatan dalam pengelolaan keuangan daerah yang berhubungan dengan perencanaan, pelaksanaan sampai dengan pengendaliannya, harus ditempuh melalui cara-cara yang ekonomis, efisien, efektif dalam memperoleh dan memanfaatkan sumber daya. Dalam pengelolaan keuangan daerah dikenal berbagai kewenangan. Agar kewenangan-kewenangan tersebut tidak disalahgunakan, maka kewenangan tersebut harus disertai dengan tanggung jawab. Istilah “bertanggung jawab” merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau unit kerja untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan

pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Efisien merupakan pencapaian output (keluaran) yang maksimum dengan input (masukan) tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.

Ekonomis merupakan perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.

Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.

Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.

Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya.

Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.

2. Azas Integrasi

Dalam Pasal 4 ayat (2) PP No. 58 Tahun 2005 dinyatakan bahwa pengelolaan keuangan dilaksanakan dalam suatu system yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. Bahwa pengelolaan keuangan merupakan suatu system adalah sangat jelas. Dilihat dari segi Bahasa, system adalah cara (metode) yang teratur untuk melakukan sesuatu, atau sekelompok bagian (subsistem) yang bergerak/bekerja sersama-sama yang bermuara pada sesuatu maksud. Sistem pengelolaan keuangan menyangkut berbagai subsistem dalam perencanaan, penetapan (APBD), pelaksanaan, pencatatan, pengawasan, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Subsistem yang satu berhubungan dengan satu atau beberapa subsistem lainnya. Seluruh proses tersebut merupakan system yang terpadu (terintegrasi) yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Azas integrasi dapat pula dilihat dari struktur APBD yakni bahwa APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan anggaran pembiayaan.

Azas Umum APBD

Azas ini berhubungan dengan penganggaran dan jangka waktu anggaran. Azas umum APBD yang berhubungan dengan penganggaran dapat dibedakan menjadi empat kelompok yaitu:

1. Penganggaran yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan, kemampuan pendapatan daerah, fungsi APBD, dan penetapannya.

APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah, yang berpedoman pada rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk mencapai tujuan nasional. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan fungsi stabilisasi.

Dikatakan mempunyai fungsi otorisasi karena APBD menjadi dasar pelaksanaan dalam tahun anggaran bersangkutan. Fungsi perencanaan menunjukkan bahwa APBD menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa APBD menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan, diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Fungsi stabilisasi adalah untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah. Selanjutnya dari aspek penetapannya, APBD, perubahan APBD harus ditetapkan dengan perda. Hal ini berarti bahwa penetapan APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD harus melalui proses legitimasi yakni persetujuan DPRD dan evaluasi oleh pejabat berwenang terlebih dahulu.

2. Penganggaran yang bersifat bruto

Seluruh penerimaan dan pengeluaran daerah baik dalam bentuk uang, maupun barang/jasa dianggarkan dalam APBD. Jumlah pendapatan daerah yang dianggarkan tidak boleh dikurangi dengan belanja yang digunakan dalam

rangka menghasilkan pendapatan tersebut dan/atau dikurangi dengan bagian pemerintah pusat/daerah lain dalam rangka bagi hasil. Hal ini berarti tidak diperkenankan adanya penerimaan dan pengeluaran di luar anggaran. Penilaian penerimaan dan dalam APBD berdasarkan nilai yang wajar.

3. Penganggaran yang didasarkan pada kepastian kecukupan tersedianya penerimaan.

Penganggaran pengeluaran dalam APBD harus didukung dengan kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Hal ini bertujuan untuk menghindari adanya praktik melakukan pengeluaran tanpa didukung anggaran/tersedianya penerimaan yang cukup yang mengakibatkan terjadi defisit kas dan/atau menimbulkan permasalahan hukum dengan pihak ketiga.

4. Penganggaran pendapatan dan belanja daerah harus didukung dengan landasan hukumnya.

Bahwa setiap penganggaran pendapatan dalam APBD harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, artinya setiap sumber pendapatan harus mempunyai dasar hukum yang sah. Misalnya pajak atau retribusi daerah harus didasarkan pada undang-undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah atau Perda. Demikian pula setiap penganggaran pengeluaran APBD harus didukung dasar hukum yang melandasinya.

Pada dasarnya azas-azas umum anggaran daerah tidak berbeda dengan azas-azas umum dalam anggaran negara. Sehingga proses pembangunan tetap sejalan antara pusat dan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Mengadopsi azas-azas umum pengelolaan keuangan negara, azas-azas umum pengelolaan keuangan daerah terdiri dari:

1. Azas tahunan

Azas ini membatasi masa berlakunya atau periode anggaran untuk suatu tahun tertentu.

2. Azas universalitas

Azas ini mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.

3. Azas spesialisitas

Azas mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

4. Azas kesatuan

Azas ini menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.

5. Akrual

Azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani untuk pengeluaran yang seharusnya dibayar, atau menguntungkan anggaran untuk penerimaan yang seharusnya diterima, walaupun sebenarnya belum dibayar atau belum diterima pada kas.

6. Kas

Azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani pada saat terjadi pengeluaran/penerimaan uang dari/ke kas Daerah.

Azas-azas tersebut merupakan suatu kesatuan yang utuh antara satu dan azas lainnya.

Azas Umum Pelaksanaan APBD

Azas Umum pelaksanaan APBD mengacu pada azas umum Pengelolaan Keuangan Daerah. Azas umum pelaksanaan APBD, berupa larangan untuk melakukan pengeluaran yang membebani anggaran belanja daerah untuk tujuan yang tidak tersedia anggarannya dan/atau tidak cukup tersedia anggarannya dalam APBD, dan kewajiban pengelola keuangan daerah untuk melaksanakan APBD yang didasarkan pada prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Azas Umum Penatausahaan Keuangan Daerah

Azas umum penatausahaan keuangan daerah berhubungan dengan ketertiban pencatatan, ketertiban penyimpanan dan kelengkapan dokumen-dokumen pengelolaan keuangan daerah, serta tanggung jawab pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran atas beban APBD.

Kewajiban untuk menyelenggarakan penatausahaan keuangan daerah ini ditekankan kepada seluruh pengguna anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran, Bendahara Pengeluaran/penerimaan dan orang atau badan yang menerima atau

menguasai uang/barang/kekayaan daerah. Sedangkan Pejabat yang menandatangani atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran beban APBD bertanggung jawab atas kebenaran material dan akibat yang timbul dari pengguna surat bukti dimaksud.

Artinya apabila dari pengeluaran yang dilakukan berdasarkan penandatanganan atau pengesahan surat bukti yang tidak benar mengakibatkan kerugian daerah, maka pejabat bersangkutan wajib mengganti kerugian dimaksud.

SIKLUS PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Pengelolaan Keuangan Daerah, seperti juga Pengelolaan Keuangan Negara, melalui sebuah siklus yang dijalankan sepanjang 2,5 tahun. Satu tahun perencanaan, satu tahun pelaksanaan, dan setengah tahun pertanggungjawaban. Pengelolaan Keuangan Daerah diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Perincian dari PP 58 Tahun 2005 ini dituangkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan daerah yang diubah selanjutnya melalui Permendagri 59 Tahun 2007 dan Permendagri Tahun 2011.

Siklus Anggaran

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah di dalam masa 1 (satu) tahun anggaran yang terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. APBD disusun didasari sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan juga kemampuan pendapatan daerah. Dalam pelaksanaan atas tugas-tugas pemerintahan, pemerintah melaksanakan kegiatan bidang keuangan dalam siklus pengelolaan anggaran yang mana secara garis besar terdiri dari:

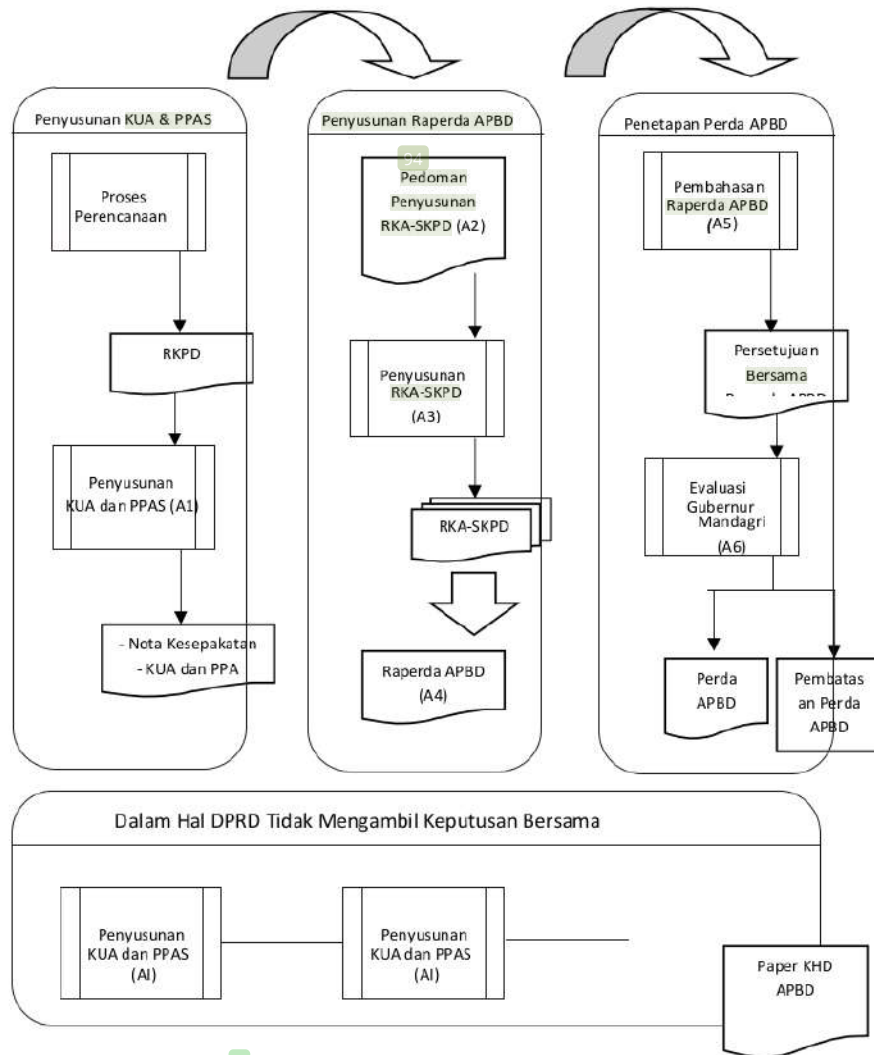
1. Penyusunan dan Penetapan APBD;
2. Pelaksanaan dan Penatausahaan APBD;
3. Pelaporan dan Pertanggungjawaban APBD.

Penyusunan APBD berpedoman kepada RKPD – Rencana Kerja Pemerintah Daerah dalam rangka perwujudan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Kegiatan APBD, perubahan APBD, dan juga pertanggungjawaban pelaksanaan APBD akan ditetapkan setiap tahun dengan

peraturan daerah. Ketika menyusun APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung oleh adanya kepastian atas tersedianya penerimaan dalam nilai atau jumlah yang cukup. Pendapatan, belanja dan pembiayaan dari daerah yang dianggarkan dalam APBD harus dilakukan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan terkait dan dianggarkan secara bruto di dalam APBD. Prinsip-prinsip dasar anggaran daerah (azas) yang berlaku pada bidang pengelolaan atas Anggaran daerah yang berlaku juga pada pengelolaan Anggaran Negara/Daerah sebagaimana pernyataan penjelasan dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan juga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Pemerintah Daerah perlu untuk menyusun APBD agar menjamin kecukupan dana dalam menyelenggarakan urusan dan kegiatan pemerintahannya. Karena itu, perlu diperhatikan kesesuaian diantara kewenangan pemerintahan dan sumber pendanaannya. Berikut diagram penyusunan APBD:

PROSES PENYUSUNAN APBD



5

Penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau dengan perubahan keadaan, dibahas Bersama DPRD dengan pihak pemerintah daerah dalam rangka penyusunan prakiraan atas perubahan APBD tahun anggaran yang bersangkutan, dan apabila terjadi:

1. perkembangan yang tidak cocok/sesuai dengan asumsi KUA;
2. keadaan yang menyebabkan harus dilakukannya pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar jenis belanja, dan antar kegiatan;

3. keadaan yang menyebabkan akun saldo anggaran lebih (SAL) tahun sebelumnya harus digunakan di dalam tahun berjalan;
4. keadaan darurat; serta
5. keadaan luar biasa.

Selanjutnya, setelah DPA-SKPD ditetapkan, Kepala SKPD mulai melaksanakan kegiatan-kegiatan SKPD berdasarkan kepada dokumen tersebut.

1. Satuan kerja Pemerintah daerah yang mempunyai tugas memungut dan/atau menerima transaksi pendapatan daerah wajib melaksanakan penerimaan dan/atau pemungutan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan di dalam peraturan perundang-undangan. Penerimaan SKPD tidak boleh digunakan secara langsung untuk membiayai kegiatan atau pengeluaran, terkecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan. Penerimaan dari SKPD berupa uang atau cek harus segera disetor ke rekening kas umum daerah dalam waktu paling lama/maksimal satu hari kerja oleh Pejabat Fungsional Bendahara. Penerimaan dengan didukung oleh bukti administrasi yang lengkap.

Semua penerimaan daerah dilakukan dengan melalui rekening kas umum daerah. SKPD tidak boleh untuk melaksanakan suatu pungutan kecuali telah ditetapkan dalam Perda. SKPD yang mempunyai tugas untuk melakukan pemungutan dan/atau menerima dan kegiatannya berdampak pada penerimaan daerah harus mengintensifkan pemungutan dan penerimaan tersebut.

Komisi, potongan, rabat, penerimaan lain yang mempunyai nama dan dalam bentuk apapun serta yang dapat dinilai dengan uang, baik melalui cara langsung sebagai akibat dari penjualan, kegiatan tukar-menukar, hibah, asuransi dan/atau kegiatan pengadaan barang dan jasa serta penerimaan bunga, penerimaan jasa giro atau penerimaan lain dari akibat penyimpanan dana anggaran pada bank dan juga penerimaan dari hasil pemanfaatan barang daerah melalui kegiatan lainnya merupakan pendapatan daerah.

Semua transaksi penerimaan daerah apabila berbentuk uang harus disegerakan penyetorannya ke kas umum daerah dan berbentuk sebuah barang menjadi milik/asset daerah yang dicatat ke dalam inventaris daerah.

Pengembalian atas kelebihan oajak, kelebihan retribusi, pengembalian TGR-tuntutan ganti rugi dan sejenisnya yang dilakukan dengan cara membebaskan

pada rekening penerimaan yang bersangkutan guna untuk pengembalian penerimaan yang didapat dalam tahun fiscal yang sama. Untuk pengembalian kelebihan penerimaan daerah yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya akan dibebankan pada rekening/akun belanja tidak terduga.

2. Pelaksanaan Anggaran Belanja Daerah

Anggaran belanja yang ada dalam APBD merupakan plafon atau batas tertinggi untuk setiap pengeluaran belanja. Transaksi pengeluaran tidak dapat dibebankan pada anggaran akun belanja jika untuk pengeluaran tersebut tidak ada tersedia atau tidak cukup tersedia dalam alokasi APBD. Setiap SKPD dilarang melakukan pengeluaran terhadap beban anggaran daerah untuk tujuan lain dari tujuan yang telah ditetapkan dalam APBD. Pengeluaran atas belanja daerah menggunakan prinsip hemat, tidak berunsur mewah, efektif, efisien dan juga sesuai dengan ketentuan dari peraturan perundang-undangan.

Setiap pengeluaran harus mempunyai dukungan bukti yang lengkap dan sah terhadap hak yang diperoleh oleh pihak yang melakukan penagihan. Pengeluaran kas yang mengakibatkan terjadinya beban APBN tidak dapat dilakukan sebelum ada rancangan peraturan daerah tentang APBD ditetapkan serta ditempatkan dalam lembaran daerah. Pengeluaran kas yang seperti itu tidak termasuk belanja yang bersifat mengikat ataupun belanja yang bersifat wajib.

65

REFORMASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional di Indonesia dalam rangka pencapaian masyarakat adil, Makmur, merata didasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia membagi wilayah Indonesia menjadi Provinsi, kabupaten, serta kota. Untuk tujuan peningkatan efisiensi dan efektivitas dalam menyelenggarakan pemerintahan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat, daerah-daerah tersebut memiliki hak dan kewajiban masing-masing dalam pengaturan dan pengurusan pemerintahannya.

Didasarkan pada amanat Undang-Undang Dasar 1945, pemerintah daerah diberi kewenangan dalam pengaturan dan pengurusan pemerintahan di dilayahnya sesuai dengan asas ekonomi dan tugas pembantuan. Otonomi luas kepada daerah diberikukan dalam rangka percepatan perwujudan kesejahteraan masyarakat, yang diselenggarakan dengan peningkatan dalam hal melayani, memberdayakan, serta menumbuhkan peran serta masyarakat. Otonomi luas diharapkan dapat mendorong peningkatan daya saing daerah dengan tetap memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah dalam prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan.

Era otonomi daerah membuka kesempatan bagi daerah untuk mengelola sumber-sumber keuangannya dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat di daerahnya. Hal ini dimaksudkan sebagai bentuk pendistribusian wewenang, tanggung jawab, serta sumber-sumber keuangan sehubungan dengan pelayanan publik. Dalam tujuan peningkatan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah harus mempertimbangkan hal-hal berikut:

1. Hubungan organisasional terkait kewenangan, potensi, serta keanekaragaman daerah. Hubungan wewenang diterapkan dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Pelaksanaan adil dan selaras dalam aspek yang terkait dengan hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya baik sumber daya alam maupun sumber daya lainnya.
2. Peluang dan tantangan yang dihadapi dalam persaingan global dengan pemanfaatan perkembangan IPTEK secara optimal.

Agar daerah dapat menjalankan perannya dengan baik, daerah diberi kewenangan yang diikuti dengan pemberian hak dan kewajiban penyelenggaraan otonomi daerah.

Penerbitan paket undang-undang keuangan negara tidak hanya mereformasi keuangan negara. Ketiga paket undang-undang tersebut juga mengubah paradigma pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari keuangan negara. UU No. 1 Tahun 2004 yang mengatur tentang perbendaharaan negara mereformasi pengelolaan keuangan negara di Indonesia dari *financial administration* menjadi *financial management*. Perubahan paradigma mendasar ini dilandasi dengan

prinsip “*let the managers manage*”, yang dimonitor dengan mekanisme check and balances.

Selain paket UU tersebut, peraturan-peraturan yang juga ikut mentransformasi ²²¹ pengelolaan keuangan daerah antara lain PP No. 105 Tahun 2000 yang kemudian diganti dengan PP No. 58 Tahun 2005 yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah serta PP Nomor 24 tahun 2005 yang kemudian disempurnakan dengan PP No. 71 tahun 2010 yang mengatur tentang standar akuntansi pemerintah. Bersama ¹¹⁵ dengan paket undang-undang keuangan negara, peraturan-peraturan tersebut mendasari reformasi pengelolaan keuangan negara yang kemudian mendorong perubahan fundamental pada pengelolaan keuangan daerah. Indonesia mulai meninggalkan administrasi keuangan, beralih pada paradigma pengelolaan keuangan negara.

Penetapan paket perundang-undangan di bidang keuangan negara di atas menandakan permulaan langkah reformasi manajemen keuangan negara pada keseluruhan aspek pengelolaan keuangan negara, mulai dari penyusunan, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban atas pelaksanaan. Reformasi keuangan negara dimaksudkan agar pemerintah dapat menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara dengan mandiri, transparan, dan akuntabel. Jika tujuan ini tercapai, diharapkan kualitas pengelolaan anggaran dapat meningkat secara menyeluruh, yang akhirnya berdampak pada kemakmuran rakyat.

Reformasi pada penyusunan anggaran dicerminkan dengan perubahan penyelenggaraan system penganggaran berdasarkan ketiga undang-undang di atas yang dilakukan dengan pendekatan-pendekatan berikut:

1. Penganggaran terpadu atau *unified budgeting*, dimana anggaran disusun secara terintegrasi, baik dalam program maupun jenis belanja pada setiap K/L dan seluruh satker di bawahnya. Penanda utama dari penganggaran terpadu adalah disatukannya anggaran rutin dan pembangunan, yang pada era sebelum reformasi keuangan negara terpisah.
2. Penganggaran berbasis kinerja atau *performance based budgeting*, dimana anggaran disusun dengan memperhatikan kesinambungan antara pendanaan *output* dan *outcome* yang diharapkan, tanpa mengabaikan efisiensi.

3. Kerangka pengeluaran jangak menengah, diaman anggaran direncanakan dengan memperhitungkan kebutuhan anggaran pada tahun-tahun berikutnya.

Reformasi dalam pelaksanaan anggaran, diwujudkan dengan memperjelas pembagian kewenangan pengelolaan keuangan antara Menteri teknis dan Menteri Keuangan. Hal ini mewujudkan jaminan pada tiga hal, yaitu:

1. Tercipta mekanisme *check and balance* dalam penyelenggaraan pengeluaran negara.
2. Terdapat kejelasan akuntabilitas antara Menteri keuangan sebagai BUN dengan Menteri teknis sebagai pengguna anggaran.
3. Terciptanya fleksibilitas bagi Menteri teknis selaku pengguna anggaran untuk mengatur keuangan rumah tangga kementerian dalam rangka optimalisasi kinerjanya dalam mencapai *output* yang telah ditetapkan.

Reformasi dalam bidang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN mendorong penyajian laporan keuangan negara dengan lengkap, akurat, dan dalam waktu yang relative singkat. Untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan negara, BPK diberi kewenangan untuk memeriksa pelaksanaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.

Permasalahan terkait transparansi dan akuntabilitas menjadi salah satu dari agenda utama pemerintah dalam reformasi pengelolaan keuangan negara dan daerah. Akuntabilitas terkait dengan pengukuran, tujuan serta sasaran program yang diusulkan. Transparansi atau keterbukaan penyelenggaraan pemerintahan terkait dengan kesempatan bagi masyarakat untuk mengetahui kebijakan pemerintah, baik yang akan maupun telah diambil, yang memungkinkan masyarakat untuk memberi feedback pada kebijakan pemerintah tersebut.

Pemerintahan suatu negara utamanya didanai oleh pembayar pajak, yang memerlukan informasi transparan agar dapat melakukan pengawasan pada pemerintahan tersebut (Rios, Benito, & Bastida, 2013). Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengimplementasikan kebijakan khusus pada setiap tahun anggaran. Insentif bagi para politisi untuk mengungkapkan anggaran dengan jelas dan transparan sangat kecil, karena kompleksitas penganggaran pada perekonomian sekarang yang memungkinkan praktik-praktik untuk menutupi

keseimbangan anggaran yang sebenarnya (Alesina & Perotti, 1996). Oleh karena itu, diperlukan mekanisme-mekanisme tertentu agar pemerintah transparan dalam penganggaran, salah satunya melalui mekanisme APBN.

Dalam rangka mencapai akuntabilitas dan transparansi, suatu standar akuntansi tentunya tidak dapat dikesampingkan. Pemerintah melalui KSAP telah mengembangkan kebijakan akuntansi pemerintahan dalam bentuk Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Standar ini dimaksudkan sebagai pedoman pokok dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah.

Otonomi daerah tentunya tidak terlepas dari desentralisasi. Kebijakan desentralisasi diterapkan dengan bertanggungjawab kepada daerah sebagai wujud dari dua langkah strategis.

1. Desentralisasi sebagai jawaban atas permasalahan klasik Indonesia, contohnya permasalahan terkait kemiskinan, pembangunan yang tidak merata, kualitas hidup masyarakat yang rendah, pembangunan sumber daya manusia yang kurang hingga permasalahan disintegrasi bangsa.
2. Desentralisasi sebagai sarana penguatan basis perekonomian daerah.

UU No. 33 Tahun 2004 yang mengatur tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menuntut pengelolaan yang mandiri atas keuangan daerah oleh pemerintah daerah sebagai konsekuensi dari desentralisasi. Pemberlakuan undang-undang ini memunculkan paradigma pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan public. Konsekuensi lain dari pemberlakuan undang-undang tersebut adalah adanya tuntutan bagi pemerintah daerah untuk menyusun laporan keuangannya, sekaligus menyediakan transparansi anggaran bagi public.

UU tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah dimaksudkan sebagai pendukung urusan pendanaan yang mengikuti penyerahan urusan pusat kepada daerah yang diatur dalam undang-undang tentang pemerintah daerah. Proses pendanaan ini mengikuti prinsip "money follows function", di mana pendanaan diselenggarakan dengan mengikuti fungsi pemerintahan pada tiap-tiap tingkat pemerintahan. Perimbangan keuangan pusat dengan daerah diselenggarakan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah dalam pembagian keuangan yang proporsional, demokratis, adil, dan transparan.

Pada hakikatnya, pemerintah mengemban tiga fungsi utama, yaitu fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, serta fungsi alokasi.

1. Fungsi alokasi berarti pengarahannya anggaran daerah diutamakan bagi penciptaan lapangan kerja atau pengurangan pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta bagi peningkatan efisiensi dan efektivitas perekonomian;
2. Fungsi distribusi berarti dalam penyusunan dan implementasi kebijakan anggaran daerah, rasa keadilan dan kepatutan harus tetap diperhatikan;
3. Fungsi stabilisasi berarti anggaran pemerintah daerah dijadikan sebagai sarana pemelihara dan pembentuk keseimbangan fundamental dalam perekonomian daerah.

Pada umumnya, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi lebih efektif apabila diselenggarakan oleh pemerintah. Hal ini didorong kenyataan bahwa pemerintah daerah lebih mengetahui permasalahan terkait kebutuhan, kondisi, serta situasi masyarakat di wilayahnya, sehingga fungsi alokasi lebih cocok dilekatkan pada pemda. Distribusi ketiga fungsi ini penting dalam melandasi penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan pusat dengan pemerintah daerah.

Menurut Setiawan, ada beberapa masalah yang secara realita masih dihadapi dalam pengelolaan keuangan negara saat ini, yaitu:

1. Rendahnya efektivitas dan efisiensi penggunaan keuangan pemerintah daerah karena pembiayaan kegiatan yang tidak rasional.
2. Terjadinya pemborosan sumber daya public karena tidak ada rumusan skala prioritas dalam proses pengelolaan keuangan daerah.
3. Banyaknya kebocoran dan penyimpangan anggaran.
4. Kurangnya profesionalitas aparat pemerintah dalam pengelolaan keuangan dengan baik.

Tujuan Reformasi Keuangan Daerah

Tujuan reformasi keuangan daerah pada dasarnya serupa dengan tujuan reformasi keuangan negara pada umumnya, antara lain:

1. Mencegah dan mempercepat pemberantasan korupsi sehingga tercipta pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN.

Pengelolaan keuangan daerah yang baik diharapkan dapat menutup celah-celah, baik dalam penganggaran maupun pelaksanaan, yang selama ini

dimanfaatkan oleh oknum-oknum tertentu untuk memperkaya diri sendiri atau golongannya dengan merugikan negara/daerah.

2. Mewujudkan good governance atau tata kelola pemerintahan yang baik.

Penciptaan good governance dalam penyelenggaraan negara memerlukan pengelolaan keuangan yang diselenggarakan dengan professional, terbuka, dan bertanggung jawab. Pengelolaan keuangan ini diwujudkan dengan APBN, atau APBD pada daerah, sebagai instrument utama pemerintah/pemerintah daerah untuk menyejahterakan rakyat juga sebagai instrument pengelolaan perekonomian negara/daerah. Oleh sebab itu, proses penganggaran hingga pertanggungjawaban APBN harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan sehingga good governance dapat terwujud.

3. Meningkatkan kepercayaan public.

Peningkatan kepercayaan public erat hubungannya dengan masalah akuntabilitas dan transparansi. Apabila akuntabilitas dan transparansi tercipta, serta kinerja pemerintah daerah baik, kepercayaan masyarakat kepada aparat dan keandalan Lembaga pemerintahan yang ada akan tumbuh dengan sendirinya.

Fase Reformasi keuangan Daerah di Indonesia

Reformasi keuangan daerah di Indonesia dapat dibagi ke dalam tiga fase utama.

1. Fase Pra-Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fisikal (Tahun 1974 sd 1999)

Pada fase ini, diselenggarakan otonomi daerah versi orde baru yang dilandasi oleh UU No. 5 Tahun 1974 yang memiliki karakteristik berikut:

- a. Sentralistis;
- b. Perencanaan dan penganggaran bersifat *top down*;
- c. Penganggaran yang digunakan adalah anggaran tradisional;
- d. Menggunakan rezim anggaran berimbang;
- e. Menggunakan system pembukuan tunggal dengan akuntansi berbasis kas.

Pada fase pertama, belum terdapat system skuntansi keuangan daerah yang hanya bisa dikategorikan sebagai “memadai”. Pengelolaan keuangan daerah hanya diadministrasikan dengan tata buku, mengikuti Manual Administrasi keuangan daerah (MAKUDA) yang diterbitkan pada tahun 1981. Manual ini

hanya bersifat menatausahakan keuangan atau tata buku. Fase ini berlangsung kurang lebih selama 25 tahun hingga muncul paradigma otonomi luas dan nyata yang dilandasi UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999.

2. Fase Transisi Otonomi (Tahun 2000 sd 2003)

Penerbitan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 mendorong penyelenggaraan otonomi daerah dengan karakteristik:

- a. Terdesentralisasi;
- b. Perencanaan dan penganggaran *bottom up*;
- c. Menggunakan system pembukuan berpasangan (*double entry bookkeeping*) dengan basis kas modifikasian.

Fase ini juga disebut sebagai fase transisi karena pada fase awal pengimplementasian otonomi daerah ini banyak terjadi hal-hal berikut:

- a. Belum mantapnya instrument-instrumen yang penting untuk mewujudkan otonomi daerah, seperti perangkat hukum, kelembagaan, infrastuktur, serta sumber daya manusia daerah yang memadai.
- b. Sering terjadi uji coba system baru yang menimbulkan banyaknya revisi peraturan perundangan di bidang pengelolaan keuangan negara/daerah.

3. Fase Pasca Transisi (Tahun 2004 sd sekarang)

Fase ini merupakan fase setelah pemberlakuan paket undang-undang keuangan negara yang bersifat komprehensif mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, pemeriksaan, hingga pengevaluasian kinerja pengelolaan keuangan daerah.

Transformasi system penganggaran Indonesia sebenarnya diawali pasca krisis ekonomi 1997/1998. Dari krisis tersebut Indonesia mulai bercermin, bahwa tidak ada kerangka kerja legal bagi penganggaran di Indonesia. Proses penganggaran tinggalan Hindia Belanda terbukti kurang dalam hal transparansi dan akuntabilitas. Atas dasar pemahaman ini, sekaligus sebagai transisi ke arah demokrasi, muncul kesadaran untuk mereformasi kerangka kerja dasar penganggaran (Blondal, Hawkesworth, & Choi, 2009).

REFORMASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Pada poin sebelumnya sudah dijelaskan mengenai tahapan yang terjadi dalam reformasi keuangan daerah di Indonesia. Reformasi sering dilakukan disebabkan karena masih terdapatnya kelemahan dalam system yang ada. Beberapa penelitian di luar negeri juga menyimpulkan hal serupa. Jurnal pertama misalnya, dari Robyn Picher pada tahun 2005. Tujuan dari makalah tersebut adalah untuk menguji apakah ada potensi bagi partai politik untuk menggunakan angka-angka keuangan dalam langkah-langkah kinerja yang dirancang untuk membantu mereka dalam menentukan keberlangsungan dan otonomi New South Wales (NSW). Kesimpulan dari jurnal tersebut adalah praktik ketidakkonsistenan nilai asset dan depresiasi ditemukan, sehingga berdampak pada indicator kinerja keuangan kunci yang dimasukkan sebagai bagian dari kriteria pemeriksaan kesehatan keuangan yang digunakan oleh pengambil keputusan dalam menentukan kelayakan dan kelangsungan kemampuan daerah. Jurnal lain berasal dari John Mawson pada tahun 2007 yang membahas tentang pengalaman masa lampau serta arahan masa depan di pemerintah regional Inggris. Jurnal tersebut bertujuan untuk membahas pendekatan Inggris terkait permasalahan dalam pemerintahan regionalnya. Temuan dari jurnal tersebut adalah pengaturan pemerintah daerah berkembang secara ad hoc karena focus pemerintah tentang pembentukan majelis daerah yang terpilih. Dalam kekosongan kebijakan ini, Lembaga-lembaga regional yang ada berhasil membangun hubungan kerja yang efektif. Namun, dengan meningkatnya focus pada kota sebagai mesin pertumbuhan regional dan tekanan untuk menyerahkan tanggung jawab kepada pemerintah daerah untuk membuat kerangka kebijakan kelembagaan.

⁷¹ Secara garis besar reformasi keuangan daerah di Indonesia dapat dibagi menjadi lima poin sebagai berikut:

Reformasi system pembiayaan

Pembiayaan daerah di Indonesia maksudnya adalah bagaimana daerah memperoleh dana untuk membiayai kebutuhannya dalam melaksanakan pelayanan public. Salah satu yang paling terlihat adalah terkait bagaimana perubahan kewenangan daerah dalam memanfaatkan dana perimbangan. Sebelum era reformasi, perimbangan keuangan pusat dan daerah diatur sangat ketat oleh

pemerintah pusat, dan pengalokasian dana dari pusat ke daerah adalah mutlak. Mulai tahun 1956, hubungan antara pusat dan daerah secara konseptual dirumuskan terkait tiga penyerahan utama yaitu:

1. Alokasi sumber pendapatan Negara yang diserahkan kepada daerah;
2. Alokasi bagian tertentu dari penerimaan pajak negara yang diserahkan kepada daerah;
3. Alokasi ganjaran, subsidi dan sumbangan dari pusat kepada daerah.

Berdasarkan hal itu, pada era tersebut sumber-sumber pembiayaan daerah mencakup:

1. Penerimaan pajak dan retribusi daerah;
2. Penerimaan dari pendapatan hasil perusahaan daerah;
3. Penerimaan dari pajak negara yang diserahkan kepada daerah;
4. Penerimaan lain-lain (pinjaman, subsidi, penjualan asset, dan lain-lain).

Sejak terbitnya Undang-Undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, sumber pembiayaan daerah meliputi:

1. Pendapatan Asli Daerah, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah;
2. Dana Perimbangan, yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dll;
3. Lain-lain Pendapatan yang sah, yaitu hibah, dana darurat, dana penyesuaian, dll.

Pemerintah daerah dapat menggunakan sumber pembiayaan lain seperti SILPA, Dana Cadangan, Pinjaman, dll untuk menutupi deficit yang terjadi.

Reformasi system penganggaran

Penganggaran merupakan salah satu elemen pengelolaan keuangan daerah yang sangat penting dan sering terjadi permasalahan. Proses penyusunan anggaran pada era sebelum reformasi masih menggunakan system tradisional, yaitu dengan menggunakan pendekatan incremental dan “line item” yang menekankan pada pertanggungjawaban setiap input yang dialokasikan. Reformasi yang dilakukan setelah reformasi lebih menekankan penyusunan anggaran yang memperhatikan output dan outcome daripada sebelumnya yang hanya memperhatikan input,

sehingga dana yang dialokasikan akan sesuai dengan yang seharusnya. Perubahan-perubahan dalam penganggaran keuangan daerah antara lain:

1. disatukannya anggaran rutin dan anggaran pembangunan dalam struktur APBD yang ada;
2. ditiadaknya anggaran non-budgeter, misalnya anggaran yang berasal dari Lembaga yang terafiliasi, contohnya badan usaha koperasi, Yayasan dan dana pensiun yang terafiliasi dengan instansi pemerintah, kemudian contoh lainnya adalah pungutan liat penerimaan non pajak tanpa mengacu UU PNBPD dan tidak diketahui DPR dan Kementerian Keuangan yang diatur dan dikumpulkan sendiri oleh instansi yang bersangkutan.
3. Penerapan anggaran berbasis kinerja, anggaran terpadu, dan kerangka pengeluaran jangka menengah pada tahun 2003-2004. Beberapa poin penting dari anggaran berbasis kinerja tersebut antara lain:
 - a. Capaian kinerja, merupakan ukuran prestasi kerja dicapai, jadi harus dibuat rencana serta dibandingkan dengan realisasinya, tetapi belum terdapat analisis kelayakan kinerja dengan biaya yang dianggarkan;
 - b. Indikator kinerja, merupakan ukuran keberhasilan suatu kinerja yang telah ditetapkan;
 - c. Analisis standar belanja, dalam hal ini beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan harus dinilai kewajarannya;
 - d. Standar satuan harga, yaitu harga satuan dari setiap unit barang/jasa di suatu daerah;
 - e. Standar pelayanan minimal, tolok ukur minimal jenis dan mutu pelayanan yang harus dilaksanakan daerah.

Reformasi system akuntansi

1. Perubahan system akuntansi dari system tata buku tunggal (*single entry system*) menjadi system tata buku berpasangan (*double entry system*).

Salah satu agenda penting dari reformasi manajemen keuangan daerah adalah dengan adanya reformasi system akuntansi. Perubahan pertama adalah perubahan pada system akuntansi dari *single entry* menjadi *double entry*. Penyebab dilakukan hal tersebut adalah penggunaan *single entry* tidak dapat memberikan informasi yang komprehensif dan mencerminkan kinerja yang

sesungguhnya. Banyak negara maju juga telah meninggalkan system *single entry* tersebut. Tujuan pencatatan dengan system *double entry* adalah agar lebih mudah untuk dilakukan audit (*auditable*) dan pelacakan (*traceable*) antara bukti transaksi, catatan, dan keberadaan kekayaan, utang dan ekuitas organisasi dalam laporan keuangan yang dihasilkan. Selain itu, system *double entry* juga memungkinkan untuk melakukan pengukuran kinerja secara lebih komprehensif.

2. Perubahan basis akuntansi dari basis kas (*cash basis*) menjadi basis kas menuju akrual (*cash towards accrual basis*) sampai sekarang menjadi basis akrual (*accrual basis*).

Sebelum era reformasi, basis kas digunakan sebagai basis pencatatan transaksi pada hampir semua Lembaga pemerintahan di Indonesia. Basis kas ini sendiri banyak mengandung kelemahan yaitu tidak mencerminkan kinerja yang sesungguhnya karena pengukuran tingkat efisiensi dan efektivitas suatu kegiatan, program, atau aktivitas tidak dapat dilakukan dengan baik. Kelebihan dari basis kas ini adalah mudah dipahami dan sederhana penerapannya. Pada tahun 2003, disusun Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara, di mana dalam pasal 36 ayat 1 menyebutkan bahwa pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja harus berbasis akrual dan dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Dalam masa transisi dari basis kas menuju basis akrual inilah muncul yang namanya basis kas menuju akrual sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Dalam konteks Pemerintahan Daerah sendiri untuk mengakomodir PP nomor 24 tahun 2005 tersebut juga diterbitkan Permendagri nomor 13 tahun 2006, nomor 59 tahun 2007, dan nomor 21 tahun 2011 terkait penerapan basis kas menuju akrual tersebut. Pada tahun 2010, pemerintah telah menerbitkan PP nomor 71 tahun 2010 yang mengamanatkan penggunaan basis akrual. Sementara di lingkungan Pemerintah daerah baru dikeluarkan Permendagri nomor 64 tahun 2013 terkait penerapan SAP berbasis akrual. Pada saat ini, seluruh pemerintah daerah sudah diwajibkan untuk menggunakan basis akrual dalam pengakuan dan pengukuran unsur-unsur laporan keuangannya. Pada tahap awal seperti ini, tentunya banyak

daerah yang kesulitan untuk menerapkan basis akrual ini. Salah satu perubahan yang paling mencolok yaitu ditambahkannya Laporan Operasional dan Laporan Perubahan Ekuitas pada elemen Laporan keuangan di SKPD, serta tambahan Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih pada elemen Laporan keuangan di tingkat Pemerintah Daerah.

Reformasi system pemeriksaan

Sebuah jurnal dari Abu Shiraz Rahaman pada tahun 2009 dengan tujuan untuk mengeksplorasi peran peningkatan dari audit keuangan dalam memerangi fraud di sector pemerintahan dan kesalahan pengadministrasian keuangan di Ghana, Afrika. Jurnal tersebut juga membahas kepentingan tertentu yang mungkin dicari untuk audit keuangan sebagai senjata pilihan untuk memerangi fraud di sector pemerintah di negeri tersebut. Jurnal tersebut berkesimpulan bahwa meskipun terdapat pandangan “auditing sebagai fenomena alien di sebagian besar Dunia Ketiga, demikian di Afrika”, audit keuangan adalah pendekatan yang lebih disukai untuk memerangi fraud di sector pemerintahan di Ghana. Jurnal tersebut juga menunjukkan bahwa audit keuangan adalah hak istimewa lebih dari teknologi lainnya dari pemerintah, dalam konteks ini sebagian besar karena memperkuat hegemoni Lembaga pembangunan internasional seperti Bank Dunia dan imperialism dari empat besar perusahaan akuntansi.

Reformasi system pemeriksaan di Indonesia ditandai dengan adanya perubahan pada jenis audit dan posisi BPK sebagai Lembaga pemeriksa. Sebelum era reformasi, hanya terdapat audit keuangan, sedangkan kondisi sekarang adalah terdapat tiga jenis audit yaitu audit keuangan, audit kinerja, dan audit dengan tujuan tertentu. Selain itu, sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945, telah terjadi perubahan posisi BPK dari yang semula dibatasi dalam lingkup objek auditnya, baik dari segi organisasi, anggaran, maupun personilnya sekarang berubah posisi menjadi sebuah badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Reformasi system manajemen keuangan daerah

Seperti kita ketahui bahwa pengelolaan keuangan daerah pada zaman sebelum reformasi adalah menggunakan buku Manual Administrasi Keuangan Daerah (MAKUDA) pada tahun 1981 yang sebenarnya secara epistemologi sekedar penatausahaan keuangan atau tata buku. MAKUDA dirubah dengan

adanya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, sehingga otonomi yang dulunya semu menjadi lebih nyata dan luas. Aspek-aspek reformasi system manajemen keuangan daerah antara lain sebagai berikut:

1. Aspek kelembagaan

Pada zaman orde baru, pemerintah daerah berarti kepala daerah dan DPRD, yang berarti bahwa Lembaga eksekutif dan legislative tidak dipisah. Pada era reformasi, pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat lainnya tidak termasuk DPRD. Jadi, Lembaga eksekutif dan legislative telah dipisah secara nyata.

2. Aspek ketentuan pinjaman

Reformasi juga terjadi dalam hal pengakuan pinjaman. Pinjaman semula diakui sebagai pendapatan “penerimaan pembangunan” diubah menjadi sekedar penerimaan yang bukan diakui sebagai pendapatan melainkan sebagai utang yang muncul di neraca.

3. Aspek *treasury single account*

Sebelum adanya reformasi keuangan negara, uang daerah disimpan dalam rekening yang beragam secara terpisah, sehingga sangat rawan terjadi penyelewengan. Setelah era reformasi, rekening untuk menampung keuangan daerah hanya satu rekening untuk memudahkan pengawasan serta mengurangi adanya penyelewengan.

4. Aspek akuntabilitas

a. Perubahan akuntabilitas vertical menjadi horizontal

Pemerintah daerah memiliki kedudukan lebih tinggi pada era sebelum reformasi. Setelah reformasi, tanggung jawab atas pengelolaan anggaran berada di tangan rakyat melalui DPRD dan Pemerintah Daerah sendiri.

b. Perubahan jenis laporan pertanggungjawaban APBD

Sebelum era reformasi, jenis laporan pertanggungjawaban adalah Perhitungan APBD, Nota Perhitungan, dan Perhitungan kas dalam pencocokan antara sisa perhitungan yang dilengkapi dengan lampiran Ringkasan Perhitungan Pendapatan dan Belanja. Setelah reformasi, laporan tersebut diubah menjadi Laporan Perhitungan APBD, Nota Perhitungan

APBD, Laporan Aliran kas, dan neraca Daerah yang dilengkapi dengan penilaian kinerja berdasarkan tolok ukur rencana strategi.

c. Diterapkannya konsep *value for money*

Konsep ini lebih menekankan pada aspek 3E yaitu Ekonomis, Efisien, dan Efektif. Oleh sebab itu Pemda dituntut selalu menerapkan prinsip 3E tersebut dalam menggunakan dananya, sehingga pembangunan akan tercapai secara maksimal.

d. Adanya pusat-pusat pertanggungjawaban

Setelah era reformasi, Pemerintah Daerah membentuk pusat-pusat pertanggungjawaban, misalnya: dinas pendapatan sebagai pusat pendapatan, bagian keuangan sebagai pusat belanja, dan BUMD sebagai pusat laba.

38

HUBUNGAN KEUANGAN NEGARA DAN KEUANGAN DAERAH

Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah adalah hal yang menarik untuk disoroti dan ditelaah. Semenjak berdirinya Negara republic Indonesia dan terbentuknya pemerintahan pusat dan daerah, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah tidak selalu berjalan dengan harmonis sesuai harapan. Terkadang terjadi beberapa “permasalahan”. Hal ini terjadi di emua era pemerintahan sejak era orde lama, era orde baru, bahkan terjadi juga pada era reformasi ini.

109

Pada hakikatnya, untuk mencapai salah satu tujuan bernegara yaitu menunjukkan kesejahteraan umum, perlu adanya hubungan harmonis dari berbagai elemen. Termasuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan terjalinnya hubungan yang harmonis, diharapkan terjalin kinerja yang sinergis sehingga meningkatkan kualitas pelayanan negara terhadap rakyat. Pembahasan mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah memang selalu menjadi polemic di berbagai negara, tidak hanya di negara berkembang seperti Indonesia, bahkan di negara yang maju seperti Amerika Serikat juga mengalami permasalahan ini. Philip G. Joyce dan Scott Pattinson (2010) menyebutkan bahwa pada tahun 2010 Amerika Serikat menghadapi permasalahan tentang

penganggaran negara yakni distribusi sumber daya yang harus dialokasikan dengan baik oleh pemerintah federal kepada pemerintah local.

Pembahasan tentang hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah selalu berkaitan dengan cara-cara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pembagian wewenang dan kekuasaan. Ada 2 cara yang paling umum untuk menggambarkan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pertama disebut “sentralisasi”, dimana segala urusan, tugas, fungsi dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan dipegang oleh pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. Yang kedua adalah “desentralisasi yang merupakan kebalikan dari sentralisasi yaitu pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Pemerintahan yang bersifat desentralisasi memiliki berbagai manfaat, baik dari segi ekonomi, social budaya, serta politik dan keamanan. Manfaat dari segi ekonomi adalah pemerintahan daerah akan lebih mudah dalam mengelola sumber daya alam yang dimiliki. Dari segi social budaya, desentralisasi akan memperkuat ikatan social budaya pada suatu daerah. Karena dengan diterapkannya system desentralisasi ini pemerintahan daerah akan dengan mudah untuk mengembangkan kebudayaan yang dimiliki oleh daerah tersebut. Dan dari segi politik keamanan, manfaat dari desentralisasi adalah banyak keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah lebih aktif dalam mengelola daerahnya. Renate Minas, Sharon Whright, dan Rik van Berkel mengungkapkan bahwa desentralisasi dapat mengakibatkan diferensiasi peningkatan hak, ketersediaan layanan dan kualitas layanan tetapi juga peningkatan fragmentasi dan ketidakpastian, yang mungkin memerlukan negosiasi yang kompleks antara pihak-pihak yang terlibat, dengan demikian desentralisasi dapat mengakibatkan variasi di berbagai tingkat territorial.

Dasar hukum hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VI yang terdiri dari Pasal 18, 18A dan 18B. Peraturan dalam pasal-pasal dalam undang-undang tersebut merupakan satu kesatuan pengaturan yang meliputi susunan pemerintahan, pengakuan atas keanekaragaman keistimewaan suatu daerah, dan kerangka system otonomi.

Setiap daerah provinsi, kabupaten dan kota merupakan pemerintah daerah yang diberi wewenang mengatur urusan pemerintahan yang berdasarkan pada asas otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

Pada era saat ini, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah diatur lebih detail dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Hal ini tidak lepas dari tujuan bernegara yang diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu untuk mempercepat kemajuan kesejahteraan umum.

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat diartikan juga sebagai hubungan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai implementasi asas desentralisasi dalam pemerintahan Indonesia. Dengan menganut system pemerintahan desentralisasi, diharapkan semua pihak yang terlibat dapat bersinergi untuk mewujudkan tujuan bernegara. Secara garis besar hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Pusat mengatur mengenai hubungan antara pemerintah Pusat dan pemerintah daerah yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat. Tetapi peraturan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut haruslah memperhatikan beberapa aspek jangan sampai mematikan aspirasi daerah.
2. Pemerintah pusat merupakan penanggungjawab akhir dari penyelenggaraan urusan pemerintahan. Walaupun beberapa urusan pemerintahan telah diserahkan kepada pemerintah daerah namun pertanggungjawaban akhir tetap diserahkan kepada pemerintah pusat karena dampak akhir dari penyelenggaraan urusan-urusan tersebut menjadi tanggungjawab negara.
3. Peran pemerintah pusat dalam otonomi daerah lebih bersifat menentukan kebijakan makro, kegiatan supervise, pengawasan, evaluasi, control dan pemberdayaan hingga kebijakan otonomi daerah lebih kepada implementasi pelaksanaan kebijakan otonomi tersebut. Dalam pelaksanaan kebijakan otonomi, pemerintah daerah berwenang menentukan kebijakan daerah. Kebijakan yang bisa ditentukan pemerintah daerah terbatas pada otonomi

yang diwenangkan kepada daerah dan harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Model-model hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah:

1. Model hubungan pemerintah pusat terhadap daerah menurut Dennis Kavanagh adalah sebagai berikut:
 - a. *Agency Model* : pemerintah daerah hanya dianggap sebagai pihak pelaksana
 - b. *Partnership Model* : pemerintah daerah lebih dianggap sebagai *partner* sehingga memiliki kebebasan untuk membuat kebijakan sendiri.
2. Sistem hubungan Pusat dan Daerah menurut Nimrod Raphaeli:
 - a. *Comprehensive Local Government System* : Pemerintah daerah mempunyai kekuasaan yang lebih besar. Pemerintah pusat memberikan banyak wewenang kepada pemerintah daerah.
 - b. *Partnership System* : Pemerintah pusat memberikan wewenang terhadap beberapa urusan kepada pemerintah daerah, sedangkan wewenang lain tetap dipegang oleh pemerintah pusat.
 - c. *Dual System* : kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah cenderung berimbang.
 - d. *Integrated Administrative System* : Pemerintah pusat mengatur secara langsung terhadap pemerintah daerah mengenai teknis pelayanan teknis melalui perwakilannya yang berada di tingkat daerah.

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah meliputi beberapa ruang lingkup antara lain berkaitan dengan kewenangan, kelembagaan, keuangan, pelayanan public, pembangunan dan pengawasan. Namun kita akan berfokus pada hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah saja. Hubungan keuangan pemerintah Pusat dengan pemerintah Daerah atau bisa disebut juga perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah suatu bentuk hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini menjadi bahasan yang menarik yang sering muncul di permukaan, bahkan memiliki potensi memunculkan “kecemburuan” di daerah. Alasannya yaitu adanya daerah yang tidak puas dan merasa diperlakukan tidak adil dalam pembagian keuangan dari pusat ke daerah mereka. Lantas ada isu berkembang bahwa pemerintah pusat

hanya mendahulukan kepentingannya sendiri atau berpihak kepada beberapa daerah tertentu saja. Timbul anggapan bahwa kekayaan yang dimiliki daerah selama ini “dikuras” oleh pemerintah pusat. Masalah perimbangan keuangan ini merupakan salah satu tuntutan reformasi. Dan sebagai tindak lanjut pemerintah atas tuntutan tersebut, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang direvisi melalui Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Aturan keuangan pusat dan daerah di satu sisi menunjang pembangunan nasional dan sisi lain untuk memberi perhatian lebih pada proses pembangunan di tingkat daerah yang dijalankan atas skema otonomi daerah. Berkaitan mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah tidak bisa lepas dari factor otonomi daerah.

Dalam implementasi kebijakan otonomi, daerah harus berfikir kreatif untuk memunculkan dan memaksimalkan sumber-sumber keuangan yang mumpuni untuk mengakomodasi penyelenggaraan otonomi di daerah tersebut. Kemampuan keuangan pemerintah daerah akan menentukan kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi otonomi daerah seperti meningkatkan fungsi pelayanan umum kepada masyarakat, melaksanakan fungsi pembangunan infrastruktur maupun non infrastruktur, dan fungsi melindungi dan mengayomi masyarakat. Apanila kemampuan keuangan daerah terbilang minim maka akan berpengaruh negative terhadap daerah tersebut. Dampak negative tersebut antara lain menurunnya kualitas pelayanan kepada masyarakat yang bukan tidak mungkin menyebabkan pemerintah pusat untuk campur tangan bahkan ekstrimnya dapat menyebabkan dialihkannya sebagian fungsi-fungsi pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Hal ini tentu bertolak belakang dengan kebijakan otonomi yang dicita-citakan bersama.

Kapasitas keuangan suatu daerah dipengaruhi oleh beberapa sector seperti pajak dan sumber daya alam serta sumber-sumber pendapatan lain yang dimiliki daerah tersebut. Tingginya penerimaan pajak ditentukan beberapa factor seperti inflasi, tingkat kepadatan penduduk dan perkembangan ekonomi yang kemudian akan memiliki korelasi dengan tinggi rendahnya pelayanan secara kuantitatif maupun kualitatif. Selain itu, sumber-sumber pendapatan potensial yang dimiliki

oleh suatu daerah akan menentukan tingkat kapasitas keuangan daerah tersebut. Masing-masing daerah memiliki potensi pendapatan yang berbeda-beda, hal ini dikarenakan berbagai perbedaan seperti kondisi perekonomian daerah tersebut, sumber daya alam yang dimiliki, letak geografis dan letak wilayah, dan tingkat kepadatan penduduk.

Dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa pendapatan daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi terdiri dari Pendapatan Daerah dan Pembiayaan, Pendapatan Daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD); Dana Perimbangan; dan lain-lain Pendapatan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan asli daerah (PAD) bagi Pemerintah Daerah sangatlah penting karena PAD menunjukkan kemampuan daerah dalam menggali sumber keuangannya sendiri yang kemudian menjadi sebuah ukuran kinerja bagi Pemerintah Daerah dalam proses pengembangan ekonomi daerah. Pengertian pendapatan asli daerah menurut Ketentuan Umum UU RI No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut : “Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Berdasarkan pengertian diatas, PAD dipungut/diperoleh berdasarkan pada ketentuan perundang-undangan. Pasal 6 UU RI No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mengungkapkan bahwa:

Pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:

1. Hasil pajak daerah;
2. Hasil retribusi daerah;
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
4. Lain-lain PAD yang sah.

Dana Perimbangan

Menurut pasal 1 UU RI No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah “Dana Perimbangan adalah dana

yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi”. Berdasarkan pasal 10 Undang-Undang tersebut, dana perimbangan terdiri atas:

1. Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Selanjutnya dana bagi hasil (DBH) ini dibagi menjadi dua, yaitu DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam.

2. Dana Alokasi Umum

Pasal 1 UU RI No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa : “Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi”.

3. Dana Alokasi Khusus

Pasal 1 UU RI No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa : “Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional”. Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Pusat mengalokasikan Dana Alokasi.

Khusus dari APBN kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk:

- a. Mendanai kegiatan khusus yang ditentukan Pemerintah atas dasar prioritas nasional,
- b. Mendanai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu. Daerah penerima Dana Alokasi Khusus wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10% dari alokasi DAK yang dianggarkan dalam APBD.

Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Menurut Pasal 164 UU RI No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan “Seluruh pendapatan daerah selain PAD dan dana perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan Pemerintah”. Hibah merupakan bantuan berupa uang, barang dan/atau jasa yang berasal dari Pemerintah, masyarakat dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri. Dana darurat merupakan bantuan pemerintah dari APBN kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan peristiwa tertentu yang tidak dapat ditanggulangi daerah dengan menggunakan sumber APBD. Dana darurat diberikan kepada daerah yang mengalami bencana nasional atau kejadian luar biasa.

BAB IX

PROSES PENYUSUNAN DAN PENETAPAN APBD SERTA STRUKTUR APBD

Pengertian dan Fungsi Anggaran

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan sebuah rencana keuangan tahunan dari pemerintah daerah yang dilakukan pembahasan dan persetujuan Bersama antara pihak pemerintahan daerah dengan pihak DPRD (legislative), dan dilakukan penetapan dalam sebuah peraturan daerah. APBD berperan sebagai instrument penting bagi pemerintahan daerah yang memiliki tujuan guna mewujudkan pelayanan dan peningkatan dalam bidang kesejahteraan masyarakat demi tercapainya tujuan dari bernegara. Menurut Undang-Undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, APBD memiliki fungsi sebagai berikut ini:

1. Fungsi Otorisasi

Fungsi otorisasi dapat didefinisikan bahwa anggaran merupakan dasar alam pelaksanaan pendapatan serta belanja pada tahun yang bersangkutan.

2. Fungsi Perencanaan

Fungsi perencanaan dapat didefinisikan bahwa anggaran merupakan pedoman bagi SKPD dalam melaksanakan perencanaan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

3. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan dapat didefinisikan bahwa anggaran merupakan pedoman dalam melakukan penilaian sejauh mana kegiatan penyelenggaraan pemerintah negara telah memiliki kesesuaian dengan ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah.

4. Fungsi Alokasi

Fungsi alokasi dapat didefinisikan bahwa anggaran harus dapat diarahkan dalam rangka mengurangi pengangguran serta pemborosan sumber daya, juga dapat meningkatkan efisiensi serta efektifitas dari perekonomian.

5. Fungsi Distribusi

Fungsi distribusi dapat didefinisikan bahwa kebijakan anggaran harus mampu memperhatikan rasa keadilan serta kepatutan.

6. Fungsi Stabilisasi

Fungsi stabilisasi dapat didefinisikan bahwa anggaran pemerintahan berperan sebagai alat yang digunakan dalam memelihara serta mengupayakan keseimbangan fundamental dari perekonomian.

Sony Yuwono dkk (2005) berpendapat bahwa anggaran dalam hal ini APBD termasuk di dalamnya berperan sebagai sebuah instrument penting dalam proses SKPD. Anggaran dalam memenuhi perannya tersebut di atas memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi Perencanaan

Anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan, mengharuskan SKPD untuk melakukan perencanaan masa depan, setidaknya pada aspek keuangan. SKPD melatih diri untuk terbiasa melakukan simulasi serta Analisa atas aspek keuangan. Pimpinan SKPD kemudian akan terbiasa dalam sebuah pola piker guna mengembangkan arah, meramalkan kesulitan, serta menyusun kebijakan masa depan pada aspek keuangan organisasi. Di sini anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan jangka pendek dan merupakan komitmen Pimpinan SKPD dalam melaksanakan program atau bagian dari program dalam jangka pendek (RKA). Pada saat penyusunan anggaran pimpinan SKPD juga mempertimbangkan pengaruh lingkungan luar dan kondisi organisasi.

2. Fungsi Koordinasi dan Komunikasi

Anggaran memiliki fungsi sebagai sarana koordinasi serta komunikasi. Anggaran secara formal mengomunikasikan rencana organisasi kepada setiap pegawai serta tindakan atas berbagai unit dalam organisasi agar dapat bekerja secara Bersama dan serentak ke arah pencapaian tujuan. Koordinasi menjadi penting, mengingat bahwa setiap individu di dalam organisasi mungkin mempunyai kepentingan dan persepsi yang berbeda terhadap tujuan organisasi. Di situlah peran komunikasi dibutuhkan baik dalam mengomunikasikan berbagai langkah kepada bawahan dalam satu unit maupun dalam melakukan koordinasi dengan berbagai unit yang terpisah. Di sini para pimpinan SKPD akan dapat melihat kebutuhan bidang lain dan termotivasi untuk

mengutamakan tujuan organisasi daripada tujuan pribadi atau kelompok. Komunikasi meliputi penyampaian informasi yang berhubungan dengan tujuan, strategi, kebijakan, rencana, pelaksanaan, atau penyimpangan yang mungkin timbul.

3. Fungsi Motivasi

Anggaran berfungsi sebagai alat untuk memotivasi para pegawai dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Memotivasi para pelaksana dapat didorong dengan pemberian insentif dalam bentuk uang, penghargaan, dan sebagainya kepada mereka yang mencapai prestasi. Anggaran yang penyusunannya mengikutsertakan peran serta para pelaksana dapat digunakan untuk memotivasi dalam melaksanakan rencana dan mencapai tujuan dan sekaligus untuk mengukur kinerja mereka. Di sinilah pentingnya suatu system penganggaran terhubung ke system pengukuran kinerja dan system insentif yang *fair* (terbuka), yang pada akhirnya menjadi satu bangunan dalam system pengendalian SKPD.

4. Fungsi Pengendalian dan Evaluasi

Anggaran dapat berfungsi sebagai alat pengendalian kegiatan karena anggaran yang sudah disetujui merupakan komitmen dari para jajaran SKPD yang ikut berperan serta di dalam penyusunan anggaran tersebut. Pada dasarnya pengendalian merupakan upaya yang kontinyu untuk memastikan laju organisasi selalu dalam track-nya. Cara sederhana yang bisa dilakukan yakni dengan membandingkan secara kontinyu antara rencana dengan pelaksanaan sehingga dapat ditentukan penyimpangan yang timbul (baik pada *input*, *output*, *outcome*, *impact*, dan *benefit*). Penyimpangan tersebut digunakan sebagai dasar evaluasi atau penilaian prestasi dan umpan balik untuk perbaikan masa yang akan datang.

5. Fungsi Pembelajaran

Anggaran juga berfungsi sebagai alat untuk mendidik para Pimpinan SKPD mengenali bagaimana bekerja secara rinci pada pusat pertanggungjawaban yang dipimpinnya sekaligus menghubungkan dengan pusat pertanggungjawaban lain di dalam organisasi yang bersangkutan. Dengan demikian, anggaran bermanfaat untuk latihan kepemimpinan bagi para

Pimpinan SKPD atau calon Pimpinan SKPD agar di masa depan mampu menduduki jabatan yang lebih tinggi. Peran pembelajaran dari aspek anggaran juga agar para Pimpinan SKPD berdisiplin dalam memonitor kemajuan tujuan dan capaian-capaian tiap mata anggaran dengan membandingkannya antara target dan realisasi. Di sector bisnis paket anggaran yang lengkap kerap dianggap dengan sebutan anggaran induk. Di perusahaan milik pemerintah, dokumen anggaran biasanya ditemukan dalam Rencana Kegiatan dan Anggaran Perusahaan (RKAP). Ukuran dan sifat anggaran bervariasi tergantung kepada karakteristik tiap-tiap departemen atau divisi dan dituangkan dalam satuan keuangan yang realistis. Anggaran induk (*master budget*) adalah suatu jaringan kerja yang berisi berbagai macam anggaran terpisah, namun saling berhubungan dan saling bergantung satu sama lain.

Menurut Mardiasmo (2002) Anggaran sector public mempunyai beberapa fungsi utama yaitu sebagai berikut:

1. Anggaran merupakan Alat Perencanaan (*Planning Tool*)

Anggaran merupakan alat perencanaan SKPD untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sector public dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut.

2. Anggaran merupakan Alat Pengendalian (*Control Tool*).

Merupakan alat pengendalian anggaran memebrikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada public. Tanpa anggaran pemerintah tidak dapat mengendalikan pemborosan pengeluaran. Anggaran sector public dapat digunakan untuk mengendaliakn eksekutif.

3. Anggaran merupakan Alat Kebijakan Fiskal

Anggaran merupakan alat kebijakan fiscal pemerintah yang digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui Anggaran public tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiscal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi dan mengkoordinasi kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.

4. Anggaran merupakan Alat Politik

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sector public anggaran merupakan dokumen politik yaitu bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislative atas penggunaan dana public untuk kepentingan tertentu. Anggaran bukan sekedar masalah teknis akan tetapi lebih merupakan alat politik. Oleh karena pembuatan anggaran memerlukan *Political skill, coalition building*, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang prinsip SKPD keuangan public oleh para manajer public.

5. Anggaran merupakan Alat Komunikasi dan Koordinasi

Setiap unit kerja pemerintahan terlibat dalam proses penyusunan anggaran. APBD merupakan alat koordinasi antar bagian pemerintahan. APBD yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsisten suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Disamping itu juga anggaran public berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif.

6. Anggaran merupakan Alat Penilaian Kinerja

Anggaran merupakan wujud komitmen dari eksekutif kepada legislative. Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja Pimpinan SKPD public dinilai berdasarkan berapa yang berhasil ia capai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan.

7. Anggaran merupakan Alat Motivasi

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi Pimpinan SKPD dan stafnya agar dapat bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.

APBD tidak boleh diabaikan oleh cabinet, birokrat dan DPR/DPRD. Masyarakat, LSM, Perguruan Tinggi, dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran sector public. Kelompok masyarakat yang terorganisir akan mencoba mempengaruhi anggaran pemerintah untuk

kepentingan mereka. Kelompok lain dari masyarakat yang kurang terorganisir akan dipercayakan aspirasinya melalui proses yang ada.

Pendekatan dalam Penyusunan Anggaran

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamanatkan beberapa perubahan-perubahan dasar diantaranya menyangkut metode dalam penganggaran dengan menggunakan tiga pendekatan sebagai berikut:

1. Pendekatan Penganggaran Terpadu

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

2. Pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja

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

Dengan demikian dalam anggaran berbasis kinerja, tujuan dan indikator kinerja dari suatu program/kegiatan harus ditentukan dengan jelas dan terukur untuk mendukung perbaikan efisiensi dan efektifitas dalam pemanfaatan sumber daya

dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka menengah.

3. Pendekatan Penganggaran dengan Perspektif Jangka Menengah

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

Dengan memusatkan perhatian pada kebijakan-kebijakan yang dapat dibiayai, diharapkan dapat tercapainya disiplin fiscal 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, SKPD 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 legislative, pelaksanaannya menjadi tanggung jawab satuan kerja (satker) yang mengelola anggaran dan eksekutif secara keseluruhan.

Proses Penyusunan APBD

Era otonomi daerah di Indonesia dimulai sejak 1999. Sejak saat itu pemerintah daerah dapat lebih leluasa dalam menyusun APBD. Sejak otonomi daerah, pemerintah daerah telah mengalami dua periode penting dalam pengelolaan keuangan daerah. Periode tersebut ditandai dengan peraturan:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 dan Kemendagri Nomor 29 tahun 2002 (sebelum keluarnya tiga paket undang-undang pengelolaan keuangan negara)
2. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 dan Permendagri 13 tahun 2006.

Pada tahun 2014, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014. Tentunya hal ini akan membawa dampak pada struktur APBD. Tetapi sampai saat ini, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 masih belum ada Peraturan Pemerintah dan Permendagri-nya. Sehingga sampai saat ini, pemerintah daerah masih berpedoman pada Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Ada beberapa poin penting yang ada dalam Permendagri 13 tahun 2006 antara lain:

1. Kekuasaan Pengelolaan Keuangan daerah

Dalam Permendagri 13 tahun 2006 diatur tentang pelaksanaan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Ada beberapa pihak dalam pengelolaan keuangan daerah, antara lain:

- a. Kepala Daerah selaku Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah
- b. Sekretaris Daerah (Sekda) selaku Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah.
- c. Kepala SKPD selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD)
- d. Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/pengguna barang.

2. Struktur APBD

Dalam Permendagri 13 tahun 2006 diatur tentang klasifikasi belanja pemerintah daerah. Klasifikasi belanja menurut urusan, organisasi, program, kegiatan kelompok, jenis, obyek, dan rincian obyek belanja.

Selain itu diatur juga pemisahan kebutuhan belanja antara pegawai pemerintah daerah dengan pelayanan public. Pemisahan tersebut tercermin dalam program dan kegiatan. Belanja juga dikelompokkan menjadi belanja tidak langsung dan belanja langsung. Hal ini akan mendorong terwujudnya efisiensi mulai dari proses penganggaran.

3. Penyusunan Rancangan APBD

Dalam Permendagri 13, tahapan dalam penyusunan APBD telah diatur secara rinci dan ketat. Sebelumnya pada Kepmendagri 29 tahun 2002 belum demikian. Mungkin hal inilah yang menyebabkan banyak pemerintah daerah yang terlambat dalam penetapan APBN. Tetapi dengan adanya Permendagri 13 tahun, jadwal penyusunan dan penetapan APBD relative lebih tertib.

Persetujuan DPRD atas APBD paling lambat 1 bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Kebijakan Umum Anggaran (KUA) disusun oleh Kepala Daerah berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang diformulasikan melalui Musrenbang dan hasil evaluasi kinerja yang mengacu pada RPJMD. Formulasi juga harus mengacu pada pedoman penyusunan APBD yang diterbitkan oleh Kemendagri setiap tahun. Selain itu Kepala Daerah juga menerbitkan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). KUA dan PPAS dijadikan sebagai pedoman penyusunan RKA-SKPD.

4. Dokumen Perencanaan dan Penganggaran

Dalam tahap perencanaan dan penganggaran, Pemerintah Daerah beserta SKPD mengacu pada dokumen RPJMD, RPJMD/Renstra SKPD, RKPD/Renja SKPD. KUA dan PPAS.

Adapun dokumen penganggaran yang dihasilkan antara lain: RKA-SKPD dan RAPBD. RAPBD yang telah disetujui oleh DPRD kemudian dievaluasi untuk ditetapkan menjadi Perda APBD. Kemudian Kepala Daerah menyusun Perkada penjabaran APBD.

Proses penyusunan Rancangan APBD pada dasarnya meliputi langkah-langkah sebagai berikut:

1. Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Dalam perencanaan anggaran, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun rencana strategis (Renstra-SKPD) yang merupakan dokumen perencanaan lima tahunan. Renstra memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang bersifat indikatif sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD.

Penyusunan Renstra SKPD harus berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang merupakan dokumen

perencanaan lima tahunan di tingkat pemerintah daerah. RPJMD memuat arah kebijakan keuangan daerah, kebijakan umum, strategi pembangunan daerah, program SKPD, program lintas SKPD, dan program kewilayahan.

Pemerintah daerah juga ⁶³ menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari RPJMD. RKPD merupakan dokumen perencanaan tahunan dan seharusnya mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) pusat. RKPD menggunakan bahan dari Renja SKPD untuk jangka waktu satu tahun. RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja yang *measurable* dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan secara langsung oleh pemerintah daerah maupun yang swakelola (perlu adanya partisipasi masyarakat).

Renja SKPD merupakan penjabaran dari Renstra SKPD. Dalam menyusun Renja, SKPD harus memperhatikan evaluasi pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan tahun-tahun sebelumnya terutama yang ada dalam jangka waktu lima tahun sebagaimana yang ada dalam Renstra SKPD.

Tujuan dari penyusunan RKPD terutama untuk menjamin keterkaitan dan keselarasan antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan keuangan daerah. Penyusunan RKPD paling lambat pada akhir bulan Mei tahun anggaran sebelumnya. RKPD merupakan dokumen di tingkat pemerintah daerah sehingga ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah (Perkada).

²³ 2. Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS).

Berdasarkan Permendagri tentang pedoman penyusunan APBD, Kepala Daerah menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS. Peraturan Menteri Dalam negeri tersebut ditetapkan setiap tahun. Ada beberapa poin penting dalam pedoman penyusunan APBD antara lain:

- a. Pokok-pokok kebijakan memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah dengan pemerintah daerah.
- b. Prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berkenaan.
- c. Teknis Penyusunan APBD
- d. Hal-hal khusus lainnya.

Dalam menyusun Rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), kepala daerah⁴⁴ dibantu oleh TAPD yang dipimpin oleh sekretaris daerah. Kemudian sekretaris daerah selaku ketua TAPD menyerahkan rancangan KUA dan rancangan PPAS kepada kepala daerah paling lambat minggu pertama bulan Juni.

KUA memuat kondisi ekonomi makro, asumsi penyusunan APBD, kebijakan pendapatan dan belanja daerah, kebijakan pembiayaan serta strategi untuk mencapainya. Sedangkan PPAS disusun dengan beberapa tahapan, antara lain:

- a. Menentukan skala prioritas pembangunan daerah.
- b. Menentukan prioritas program untuk masing-masing urusan.
- c. Menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program dan kegiatan.

Rancangan KUA dan PPAS kemudian disampaikan oleh kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) paling lambat pertengahan bulan Juni.

3. Pembahasan KUA dan PPAS oleh Pemda dengan DPRD

Rancangan KUA dan rancangan PPAS yang diserahkan oleh kepala daerah kepada DPRD kemudian dibahas Bersama. Pembahasan berupa pembicaraan pendahuluan RAPBD. Pembahasan dilakukan oleh TAPD Bersama panitia anggaran DPRD.⁵⁴ Rancangan KUA dan rancangan PPAS yang telah dibahas oleh TAPD dan panitia anggaran, kemudian disepakati menjadi KUA dan PPAS. Penetapan dilakukan paling lambat akhir bulan juli tahun anggaran sebelumnya.

4. Penyusunan Surat Edaran Kepala Daerah tentang Pedoman Penyusunan RKA SKPD.

Setelah KUA dan PPAS disepakati, TAPD⁴² menyiapkan rancangan Surat Edaran peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD. Pedoman tersebut sebagai acuan bagi SKPD dalam menyusun RKA-SKPD. Surat Edaran tersebut mencakup:

- a. Prioritas pembangunan daerah dan program/kegiatan yang terkait.
- b. Alokasi plafon anggaran sementara untuk setiap program/kegiatan SKPD

- c. Batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD
- d. Dokumen sebagai lampiran surat edaran meliputi KUA, PPAS, analisis standar belanja dan standar satuan harga.

Surat Edaran tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD tersebut ditetapkan paling lambat awal bulan agustus.

5. Penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA SKPD dan RKA PPKD)

Setelah pedoman penyusunan RKA disampaikan kepada SKPD, kepala SKPD beserta jajarannya menyusun RKA-SKPD, kepala SKPD beserta jajarannya menyusun RKA-SKPD. Penyusunan RKA dengan menggunakan pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), penganggaran terpadu, dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja.

Dengan menggunakan pendekatan KPJM, penyusunan RKA-SKPD dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju. Prakiraan maju berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran berikutnya. Prakiraan maju merupakan implikasi kebutuhan dana untuk pelaksanaan program dan kegiatan tersebut pada tahun berikutnya.

Dengan menggunakan pendekatan penganggaran terpadu, penyusunan RKA-SKPD dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan SKPD. Sedangkan dengan pendekatan prestasi kerja, penyusunan RKA-SKPD dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan pendanaan dengan *output* dan *outcome*, sehingga diharapkan dari program dan kegiatan tersebut dapat ekonomis, efisien, dan efektif. Penyusunan anggaran dengan prestasi kerja dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indicator kinerja, analisis standar belanja, standar harga dan standar pelayanan minimal.

RKA-SKPD memuat rencana beberapa unsur penting dalam APBD, antara lain rencana pendapatan dan belanja untuk masing-masing program dan kegiatan menurut fungsi untuk tahun yang direncanakan, dirinci sampai dengan rincian obyek pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

Berdasarkan surat edaran kepala daerah, SKPKD menyusun RKA-SKPD dan RKA-PPKD. Nomenklatur SKPKD dalam beberapa pemerintah daerah

berbeda-beda. Ada yang berstatus sebagai Bagian Keuangan, Biro keuangan, maupun Dinas Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset Daerah. SKPKD menyusun dua macam RKA karena SKPKD melaksanakan fungsi sebagai SKPD dan sebagai PPKD.

RKA-PPKD berisi tentang:

- a. Pendapatan yang berasal dari dana transfer, dana otonomi khusus dan penyesuaian.
- b. Belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan social, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga;
- c. Penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan daerah.

6. Penyusunan Rancangan APBD

RKA-SKPD yang telah disusun oleh masing-masing SKPD kemudian disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) untuk dikompilasi bersama dengan RKA-PPKD. Kemudian RKA tersebut dibahas oleh TAPD yang dipimpin oleh sekretaris daerah. Pembahasan tersebut masing-masing dalam lingkup intern TAPD. Pembahasan oleh TAPD membahas beberapa poin penting antara lain:

- a. Kesuaian antara RKA yang disusun dengan KUA, PPAS, prakiraan maju pada RKA-SKPD pada tahun yang berjalan, dan dokumen perencanaan lainnya misalnya RPJMD, RKPD Renstra SKPD, dan Renja SKPD.
- b. Kesesuaian antara RKA dengan standar harga satuan. Standar harga satuan disusun oleh kepala daerah setiap tahun.
- c. Instrumen pengukuran kinerja yang meliputi Indikator Kinerja Utama (IKU), indikator kinerja, capaian kinerja, tujuan, sasaran, dan Standar Pelayanan Minimal (SPM).
- d. Pragnosis untuk tahun anggaran berikutnya.
- e. Penyelenggaraan program dan kegiatan antara Rencana Kerja dan Anggaran SKPD.

Dalam hal hasil pembahasan RKA-SKPD terdapat ketidaksesuaian, kepala SKPD melakukan penyempurnaan. RKA-SKPD yang telah disempurnakan oleh kepala SKPD disampaikan kepada PPKD sebagai bahan

penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

Berdasarkan hasil pembahasan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD dan PPKD, SKPKD menyusun rancangan peraturan daerah tentang APBD. Raperda APBD yang disusun disertai dokumen pendukung berupa RKA yang telah dibahas oleh TAPD. Dokumen pendukung yang lain berupa Nota Keuangan.

Bersamaan dengan penyusunan rancangan Perda APBD, disusun rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Rancangan peraturan kepala daerah tersebut dilengkapi dengan lampiran yang terdiri dari:

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

Proses Penetapan APBD

Penetapan APBD dilakukan dengan pelaksanaan proses sebagai berikut:

1. Penyampaian dan Pembahasan dilakukan dengan pelaksanaan proses sebagai berikut:
 - a. Raperda APBD yang diserahkan kepada DPRD oleh Kepala Daerah dilampiri dengan penjelasan dan dokumen pendukung untuk dibahas dalam rangka mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD pada minggu pertama bulan Oktober.
 - b. Dalam pembahasan tersebut hal yang dibahas dan diutamakan adalah pada kesesuaian antara Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara dengan program dan kegiatan yang diusulkan oleh Kepala Daerah dalam Raperda APBD yang telah disampaikan.
2. Persetujuan Rancangan Peraturan Daerah APBD, dengan tahapan sebagai berikut:
 - a. Jangka waktu atas pengambilan keputusan Bersama atas Raperda APBD antara DPRD dan kepala daerah dilakukan paling lambat satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Kemudian

70
kepala daerah menyusun rancangan peraturan kepala daerah yang tertuang didalamnya penjabaran atas APBD dengan berpedoman pada hasil persetujuan Bersama tersebut. Adapun lampiran dari penjabaran APBD tersebut antara lain:

- i. Ringkasan atas APBD
 - ii. Ringkasan atas APBD yang diklasifikasikan berdasarkan 191 urusan pemerintah daerah dan organisasi.
 - iii. Rincian atas APBD yang diklasifikasikan berdasarkan urusan pemerintah, organisasi, program kegiatan, kelompok, jenis, objek pendapatan belanja dan pembiayaan.
 - iv. Rekapitulasi atas belanja berdasarkan urusan pemerintahan daerah serta fungsi sesuai kerangka dalam pengelolaan keuangan negara.
 - v. Daftar-daftar terkait lainnya.
- b. Dalam pembahasan ini, DPRD dapat ikut memberikan dan mengajukan usulan yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dimana atas perubahan Raperda APBD yang diusulkan tersebut diperbolehkan sepanjang tidak mengakibatkan peningkatan deficit anggaran.
- c. Jika batas waktu atas pengambilan persetujuan telah habis dan masih belum didapatkan keputusan yang diambil oleh DPRD Bersama Kepala Daerah atas Raperda yang sudah diajukan, Kepala Daerah dapat menggunakan 195 APBD tahun anggaran sebelumnya sebagai dasar pelaksanaan atas pengeluaran dengan nilai setinggi-tingginya dalam membiayai kebutuhan daerah setiap bulannya.
3. Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah APBD dan Peraturan Kepala Daerah Tentang Penjabaran APBD 158 bertujuan untuk:
- a. Tercapainya keserasian antara penetapan kebijakan daerah dengan kebijakan nasional.
 - b. Tercapainya keserasian antara penetapan kepentingan public dan aparatur negara.
 - c. Tercapainya keserasian APBD dengan kepentingan umum dan peraturan terkait lainnya.

Adapun tahapannya adalah sebagai berikut:

a. APBD Propinsi

- i. Sebelum ditetapkan Rancangan Peraturan Gubernur yang berisi tentang penjabaran APBD harus disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri Bersama dengan Raperda APBD propinsi yang sudah disetujui Bersama dengan DPRD untuk direview dan dievaluasi terlebih dahulu paling lambat tiga hari kerja yang dilampiri dengan:
 - Persetujuan antara pemerintah provinsi Bersama dengan DPRD atas Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD;
 - Kebijakan umum APBD (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) yang telah disepakati kedua pihak di atas;
 - Risalah siding pembahasan kedua rancangan tersebut di atas;
 - Nota keuangan serta pidato gubernur atas penyampaian pengantarnya dalam siding DPRD
- ii. Hasil evaluasi tersebut disampaikan kembali kepada gubernur oleh Menteri Dalam Negeri dalam jangka waktu paling lambat lima belas hari sejak diterimanya Raperda APBD tersebut oleh Mendagri
- iii. Jika dalam jangka waktu lima belas hari sejak rancangan tersebut diterima Menteri Dalam Negeri tidak segera memberikan kembali hasil evaluasi, rancangan tersebut dianggap disetujui sepenuhnya tanpa ada perbaikan yang perlu ditambahkan sehingga gubernur dapat menetapkan Raperda APBD tersebut menjadi Perda APBD dan Raperda APBD tentang penjabaran APBD menjadi Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD.
- iv. Jika Menteri Dalam Negeri memberikan hasil evaluasi atas Raperda APBD dan Raperda APBD tentang Penjabaran APBD tersebut telah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur dapat menetapkan Raperda APBD tersebut menjadi Perda APBD dan Raperda APBD tentang penjabaran APBD menjadi peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD.
- v. Jika Menteri Dalam negeri memberikan hasil evaluasi Raperda APBD dan Raperda APBD tentang Penjabaran APBD tersebut bertentangan dengan

kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur didampingi oleh DPRD melakukan penyempurnaan yang disesuaikan dengan tambahan dari hasil evaluasi dengan jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.

- vi. Apabila hasil evaluasi yang sudah disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD untuk dituangkan dalam perda dan peraturan gubernur sehingga dalam Raperda APBD dan Rapergub tidak mencakup hasil evaluasi tersebut, Menteri Dalam Negeri dapat dengan serta merta membatalkan dan menolak Perda dan Peraturan Gubernur tersebut sehingga digunakan Pagu APBD tahun anggaran sebelumnya yang berlaku pada tahun anggaran yang bersangkutan.
 - vii. Jangka waktu penetapan Raperda APBD dan Rapergub tentang penjabaran APBD menjadi Perda APBD dan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD selambat-lambatnya tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.
- b. APBD Kabupaten/Kota
- i. Sebelum ditetapkannya Rancangan Peraturan Bupati/Walikota yang berisi tentang penjabaran APBD harus disampaikan kepada Gubernur Bersama dengan Raperda APBD Kabupaten/Kota yang sudah disetujui Bersama dengan DPRD untuk direview dan dievaluasi terlebih dahulu paling lambat tiga hari kerja yang dilampiri dengan:
 - Persetujuan antara pemerintah kabupaten/kota Bersama dengan DPRD atas Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD;
 - Kebijakan Umum APBD (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) yang telah disepakati kedua pihak di atas;
 - Risalah sidang pembahasan kedua rancangan tersebut di atas;
 - Nota keuangan serta pidato bupati/walikota atas penyampaian pengantarnya dalam sidang DPRD
 - ii. Hasil evaluasi tersebut disampaikan kembali kepada bupati/walikota oleh gubernur dalam jangka waktu paling lambat lima belas hari sejak

- diterimanya Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tersebut oleh gubernur.
- iii. Jika dalam jangka waktu lima belas hari sejak rancangan tersebut diterima gubernur tidak segera memberikan kembali hasil evaluasi, rancangan tersebut dianggap disetujui sepenuhnya tanpa ada perbaikan yang perlu ditambahkan sehingga bupati/walikota dapat menetapkan Raperda APBD tersebut menjadi Perda APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD menjadi Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD
 - iv. Jika gubernur memberikan hasil evaluasi atas Raperda APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD tersebut telah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bupati/walikota dapat menetapkan Raperda APBD tersebut menjadi Perda APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD menjadi Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD
 - v. Jika gubernur memberikan hasil evaluasi atas Raperda APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bupati/walikota didampingi oleh DPRD melakukan penyempurnaan yang disesuaikan dengan tambahan dari hasil evaluasi dengan jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.
 - vi. Apabila hasil evaluasi yang sudah disampaikan oleh gubernur tidak ditindaklanjuti oleh bupati/walikota dan DPRD untuk dituangkan dalam perda dan peraturan bupati/walikota sehingga dalam Raperda APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tidak mencakup hasil evaluasi tersebut, gubernur dapat dengan serta merta membatalkan dan menolak Perda dan Peraturan bupati/walikota tersebut sehingga digunakan Pagu APBD tahun anggaran sebelumnya yang berlaku pada tahun anggaran yang bersangkutan.

Jangka waktu penetapan Raperda APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD menjadi Perda APBD dan Peraturan bupati/walikota tentang Penjabaran APBD selambat-lambatnya tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.

Asas Umum Dan Prinsip Disiplin Anggaran

1. Asas Umum Anggaran

Dalam proses penyusunan dan pelaksanaan APBD sebaiknya dilaksanakan dengan focus pada upaya dalam mendukung pelaksanaan program dan kegiatan yang menjadi prioritas daerah yang bersangkutan dengan tetap memperhatikan asas umum APBD yang antara lain:

- a. Penyusunan APBD disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan yang bisa didapatkan daerah masing-masing.
- b. APBD disusun dengan berdasarkan pedoman yang terdapat pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai pelaksanaan perwujudan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan berbangsa dan bernegara.
- c. APBD disusun dengan menuangkan fungsi-fungsi seperti:
 - i. Fungsi otorisasi
 - ii. Fungsi perencanaan
 - iii. Fungsi pengawasan
 - iv. Fungsi alokasi
 - v. Fungsi distribusi
 - vi. Fungsi stabilisasi
- d. Diperlukan penetapan peraturan daerah atas APBD, Perubahan atas APBD, dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan atas APBD setiap tahunnya
- e. APBD harus dapat menganggarkan atas semua penerimaan dan pengeluaran baik dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa oleh daerah
- f. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara nasional dan mampu dicapai oleh daerah untuk setiap sumber pendapatan yang terdapat dalam daerah.

- g. Dalam APBD tertuang nilai seluruh pendapatan daerah, belanja daerah, pembiayaan daerah yang dianggarkan secara bruto
 - h. Pendapatan daerah yang tertuang dalam penganggaran dalam APBD harus memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai pedoman pencantumannya
 - i. Dalam proses penyusunan dan penetapan APBD, pemerintah menganggarkan pengeluaran dengan didukung adanya kepastian atas tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup menutupi pengeluaran tersebut
 - j. Dalam menganggarkan pengeluaran dalam APBD diperlukan dasar hukum yang mendukung sebagai landasan atas dituangnya alokasi anggaran tersebut.
 - k. Tahun anggaran APBD melingkupi masa satu tahun anggaran yang dimulai pada tanggal 1 Januari sampai berakhir dengan tanggal 31 Desember
2. Aspek perencanaan diatur dan diarahkan sehingga seluruh proses penyusunan dan penetapan APBD dapat dilaksanakan semaksimal mungkin agar dapat menunjukkan dan memberikan hasil berupa gambaran latar belakang guna pengambilan keputusan dalam penetapan kebijakan umum anggaran, skala prioritas, dan penetapan alokasi serta distribusi sumber daya negara dengan melibatkan partisipasi dari masyarakat. Adapun prinsip-prinsip anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah adalah sebagai berikut:
- a. Pendapatan yang direncanakan dalam penganggaran merupakan hasil perhitungan perkiraan yang sudah diukur dengan menggunakan pengyukuran rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang direncanakan dalam penganggaran merupakan batas perhitungan tertinggi dari pengeluaran belanja
 - b. Dalam menganggarkan pengeluaran diperlukan dukungan berupa adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup sehingga tidak dibenarkan jika terdapat kegiatan yang dilaksanakan tanpa tersedianya atau tercukupinya jumlah kredit anggaran atas kegiatan tersebut dalam APBD/Perubahan APBD

Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dituangkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening Kas Umum Daerah

Struktur Format APBD

Salah satu bagian terpenting dari reformasi di bidang pengelolaan keuangan daerah yaitu reformasi di bidang penganggaran yang nanti akan berimplikasi pada struktur APBD. Setelah di tetapkannya PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan Keuangan daerah, pada awal bergulirnya era otonomi daerah telah menandai adanya refomasi di dalam struktur serta karakteristik APBD, yang antara lain sebagai berikut:

- a. Adanya konsep yang membedakan serta memberi gap antara penerimaan dan pendapatan, demikian juga antar pengeluaran dan belanja. Implikasinya adalah bahwa tidak semua penerimaan adalah pendapatan dan tidak semua pengeluaran adalah belanja, sebagai contohnya adalah penerimaan pinjaman tidak diperlakukan sebagai pendapatan melainkan sebagai penerimaan pembiayaan. Demikian sebaliknya, pembayaran pinjaman bukan sebagai belanja melainkan pengeluaran pembiayaan
- b. Anggaran belanja tidak lagi dibagi menjadi belanja rutin dan pembangunan, melainkan sudah ada sebuah penyatuan anggaran belanja dengan berorientasi pada program dan kegiatan, sehingga setiap ada pengeluaran belanja yang sedapat mungkin dikaitkan dengan kinerja yang ingin dicapai secara terukur.
- c. Surplus/deficit dinyatakan secara eksplisit sebagai suatu selisih antara anggaran pendapat dan belanja
- d. Anggaran pembiayaan dimunculkan sebagai suatu rencana pemerintah untuk menutup deficit atau mengalokasikan adanya surplus.

Di dalam perkembangan berikutnya, PP 105/2000 diganti dengan PP 58/2005 guna menyesuaikan dengan paket undang-undang di bidang keuangan negara yaitu (UU 17/2003, UU 1/2004 dan UU 15/2004). Namun demikian, struktur atas APBD tidak ada perubahan lagi. Penjelasan pada bagian berikutnya mengacu pada PP 58/2005 dan peraturan yang menjabarkannya yaitu Permendagri

13/2006 dan Permendagri 59/2007. Berdasarkan pasal 20, PP 58/2005, struktur APBD adalah satu kesatuan yang terdiri dari:

- a. Pendapatan daerah;
- b. Belanja daerah;
- c. Pembiayaan daerah.

Struktur APBD kemudian dapat diklasifikasikan berdasarkan urusan pemerintahan daerah serta organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan, antara lain, PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Berikut penjelasan lebih rinci mengenai struktur dari setiap elemen APBD yang terdiri dari anggaran pendapatan, anggaran belanja dan anggaran pembiayaan.

Struktur Pendapatan

Pendapatan daerah terdiri atas semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang dapat menambah ekuitas dana, dan adalah hak daerah pada satu tahun anggaran dan nantinya tidak perlu dibayar kembali oleh suatu daerah. Pendapatan daerah dirinci lagi berdasarkan urusan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek pendapatan. Klasifikasi pendapatan daerah berdasarkan kelompok terdiri dari: a. pendapatan asli daerah; b. dana perimbangan; dan c. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

1. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah bagian dari pendapatan daerah yang bersumber dari potensi daerah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah yang disesuaikan dengan peraturan perundang-perundangan. Kelompok pendapatan asli daerah dibagi berdasarkan jenis pendapatan yang terdiri atas: a. pajak daerah; b. retribusi daerah; c. hasil atas pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan d. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

a) Pajak Daerah

Jenis pajak daerah dan retribusi daerah dapat dirinci berdasarkan obyek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Berdasarkan atas PP 65/2001 tentang Pajak Daerah, pajak daerah dapat dibagi dalam pajak propinsi serta pajak kabupaten/kota dengan rincian sebagai berikut: Jenis-jenis pajak propinsi terdiri atas: a. Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air; b. Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air; c. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor; d. Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

Jenis-jenis pajak kabupaten/kota terdiri dari:

- a. Pajak hotel;
- b. Pajak restoran;
- c. Pajak hiburan;
- d. Pajak reklame;
- e. Pajak penerangan jalan;
- f. Pajak pengambilan bahan galian golongan c;
- g. Pajak parkir

b) Retribusi Daerah

Berdasarkan pada PP 66/2001 tentang Retribusi Daerah, retribusi daerah dibagi ke dalam tiga golongan yaitu:

- a. Retribusi Jasa Umum;
- b. Retribusi Jasa Usaha;
- c. Retribusi Perizinan Tertentu.

Jenis-jenis dari retribusi Jasa Umum dan Retribusi Perizinan Tertentu untuk daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan kewenangan masing-masing daerah sebagaimana telah diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jenis Retribusi Jasa Usaha untuk daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan jasa/pelayanan yang diberikan oleh masing-masing daerah. Rincian dari masing-masing jenis retribusi diatur dalam peraturan daerah yang bersangkutan.

c) Hasil dari Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Jenis hasil dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci berdasarkan obyek 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.

d) Lain-lain PAD yang Sah

Jenis dari 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 lagi berdasarkan obyek pendapatan yang mencakup:

- a. Hasil penjualan atas kekayaan daerah yang tidak dapat dipisahkan;
- b. Jasa giro;
- c. Pendapatan bunga;
- d. Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah;
- e. Penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah;
- f. Penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- g. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- h. Pendapatan denda pajak;
- i. Pendapatan denda retribusi;
- j. Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan;
- k. Pendapatan dari pengembalian;
- l. Fasilitas sosial dan fasilitas umum;
- m. Pendapatan dari penyelenggaraan Pendidikan dan pelatihan;
- n. Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

2. Pendapatan Dana Perimbangan

Pendapatan dana perimbangan adalah pendapatan transfer dari pemerintah pusat yang bersumber dari APBN. Kelompok pendapatan dana perimbangan

dibagi berdasarkan jenis pendapatan yang terdiri atas: a. dana bagi hasil; b. dana alokasi umum; dan c. dana alokasi khusus.

Jenis dana bagi hasil dirinci berdasarkan obyek pendapatan yang mencakup: a. bagi hasil pajak; dan b. bagi hasil bukan pajak.

Jenis dana alokasi umum hanya terdiri atas obyek pendapatan dana alokasi umum. Jenis dana alokasi khusus dirinci berdasarkan obyek pendapatan berdasarkan kegiatan yang ditetapkan Pemerintah.

3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Kelompok lain-lain pendapatan daerah yang sah dapat dibagi berdasarkan jenis pendapatan yang mencakup: a. hibah berasal dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan/Lembaga/organisasi swasta dalam negeri, kelompok masyarakat/perorangan, dan Lembaga luar negeri yang tidak mengikat; b. dana darurat dari pemerintah dalam rangka penanggulangan korban/kerusakan akibat bencana alam; c. dana bagi hasil pajak dari propinsi kepada kabupaten; d. dana penyesuaian yang ditetapkan oleh pemerintah; dan e. bantuan keuangan dari propinsi atau dari pemerintah daerah lainnya. Pendapatan hibah adalah penerimaan daerah yang berasal dari pemerintah.

Pendapatan hibah yaitu penerimaan daerah yang berasal dari pemerintah negara maupun asing, badan/Lembaga asing, badan/Lembaga internasional, pemerintah, badan/Lembaga dalam negeri atau perorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah maupun barang dan/atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang nantinya tidak perlu dibayar kembali.

Struktur Belanja Daerah

Belanja daerah terdiri dari semua pengeluaran atas rekening kas umum daerah yang dapat mengurangi ekuitas dana, dan merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran serta tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Pengklasifikasian atas belanja diatur sebagai berikut:

1. Belanja daerah dapat dirinci berdasarkan urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek belanja.

2. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka untuk mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan daerah yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan Bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah atau antar pemerintah daerah yang dapat ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.
3. Belanja penyelenggaraan suatu urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, Pendidikan, kesehatan, fasilitas social dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan system jaminan social.
4. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan melalui suatu prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
5. Klasifikasi belanja yang dibagi berdasarkan urusan pemerintahan terdiri dari belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan.
6. Belanja berdasarkan urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan Bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan yang diklasifikasikan berdasarkan urusan wajib dan urusan pilihan.
7. Belanja berdasarkan kelompok belanja terdiri atas:
 - a. Belanja tidak langsung; dan
 - b. Belanja langsung

Struktur Pembiayaan Daerah

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik terjadi pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan dimaksudkan untuk menutup deficit dan/atau untuk mengalokasikan surplus. Selisih antara suatu anggaran pendapatan daerah dengan anggaran belanja daerah mengakibatkan terjadinya sesuatu yang disebut dengan surplus atau deficit APBD.

Surplus APBD terjadi saat anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih besar dari anggaran belanja daerah. Dalam hal APBD diperkirakan surplus, nantinya diutamakan untuk pembayaran pokok utang, penyertaan modal (investasi) daerah, pemberian pinjaman kepada pemerintah pusat/pemerintah daerah lain dan/atau pendanaan belanja peningkatan jaminan social. Defisit anggaran terjadi saat anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih kecil dari anggaran belanja daerah tersebut. Dalam hal APBD diperkirakan deficit maka ditetapkan pembiayaan untuk menutup deficit tersebut yang diantaranya bisa bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya, pencairan atas dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman, penerimaan kembali pemberian pinjaman atau penerimaan atas piutang. Pembiayaan daerah dirinci berdasarkan urusan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek pembiayaan. Pembiayaan daerah yang dirinci berdasarkan kelompok terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

1. Penerimaan Pembiayaan

Penerimaan pembiayaan mencakup hal-hal sebagai berikut: 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 pemberian pinjaman; dan f. penerimaan piutang daerah.

2. Pengeluaran Pembiayaan

Pengeluaran pembiayaan mencakup: a. pembentukan dana cadangan; b. penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah; c. pembayaran pokok utang; dan d. pemberian pinjaman daerah.

Struktur Belanja Daerah dan Struktur Pembiayaan Daerah

1. Struktur Belanja Daerah

Belanja daerah merupakan kewajiban dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah yang meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana.

Pengaturan pengklasifikasian belanja daerah dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Belanja daerah dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, kegiatan, program, obyek, jenis, kelompok dan rincian obyek belanja.
- b. Belanja daerah digunakan untuk mendanai kegiatan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah (desentralisasi fiskal) yang dibagi menjadi 3 urusan, yaitu urusan wajib, urusan pilihan dan urusan tertentu.
- c. Belanja dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib diarahkan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat untuk memenuhi kewajiban melalui peningkatan pelayanan umum serta pengembangan system jaminan social.
- d. Pencapaian standar minimal
- e. Belanja berdasarkan kelompok belanja dibagi menjadi belanja langsung dan belanja tidak langsung.

1) Belanja Langsung

Belanja Langsung merupakan belanja yang terkait langsung dengan program dan kegiatan yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal.

a. Belanja Pegawai

Belanja yang diperuntukkan untuk pengeluaran honorarium/upah.

b. Belanja Barang dan Jasa

Belanja yang digunakan untuk pengadaan barang yang memiliki masa manfaat kurang dari 12 bulan dan/atau pemakaian jasa dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

c. Belanja Modal

Belanja yang digunakan untuk pembelian atau pengadaan atau pembangunan asset tetap berwujud yang memiliki masa manfaat lebih dari 12 bulan, seperti tanah, Gedung, peralatan dan mesin, irigasi dan jaringan, jalan, serta asset tetap lainnya.

Nilai asset tetap berwujud sesuai dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 adalah sebesar harga pembelian/pembangunan ditambah seluruh biaya/belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan asset tersebut sampai dengan siap digunakan. Belanja pegawai dan

belanja barang/jasa yang terkait langsung dengan pengadaan asset tersebut harus dimasukkan ke dalam belanja modal.

2) Belanja Tidak Langsung

Belanja yang tidak terkait secara langsung dengan program dan kegiatan yang dilaksanakan. Berikut akan diuraikan masing-masing jenis dari belanja tidak langsung.

a. Belanja Pegawai

Belanja pegawai yang masuk dalam kelompok belanja tidak langsung antara lain:

- Belanja kompensasi
- Uang representasi dan tunjangan pimpinan serta anggota DPRD
- Tambahan penghasilan kepada PNS dengan tetap memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan persetujuan DPRD.

b. Belanja Bunga

Belanja yang digunakan untuk membayar bunga utang berdasarkan perjanjian pinjaman, baik itu jangka pendek, menengah maupun jangka Panjang.

c. Belanja Subsidi

Pemberian bantuan biaya produksi kepada perusahaan/Lembaga tertentu yang menghasilkan produk atau jasa pelayanan umum masyarakat agar harga jual produk/jasa terjangkau oleh masyarakat. Penerima subsidi wajib bertanggungjawabkan penggunaan dana subsidi kepada kepala daerah dalam rangka pelaksanaan akuntabilitas APBD.

d. Belanja Hibah

Belanja dalam rangka pemberian hibah kepada pemerintah/pemda lainnya dan kelompok masyarakat/perorangan yang peruntukannya telah ditetapkan secara spesifik. Hibah tersebut diberikan dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa.

e. Bantuan Sosial

Pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan yang diberikan

secara tidak terus menerus tiap tahun anggaran, serta harus selektif dalam peruntukannya. Bantuan social untuk parpol harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

f. Belanja Bantuan Bagi Hasil

Penganggaran dana bagi hasil kepada pemerintah desa dan/atau pemda lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

g. Belanja Bantuan Keuangan

Belanja dalam rangka pemberian bantuan keuangan kepada pemerintah desa dan/atau pemda lainnya dalam rangka peningkatan dan/atau pemerataan kemampuan keuangan yang dapat bersifat umum atau khusus.

h. Belanja Tidak Terduga

Belanja yang digunakan untuk mendanai kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang.

2. Struktur Pembiayaan Daerah

Pembiayaan merupakan penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali dalam tahun anggaran bersangkutan maupun tahun anggaran berikutnya yang ditujukan untuk menutup deficit dan/atau mengalokasi surplus. Surplus atau deficit anggaran terjadi karena adanya selisih antara pendapatan dan belanja daerah.

Dalam hal surplus, APBD diutamakan untuk:

- a. Pembayaran pokok utang;
- b. Penyertaan modal daerah;
- c. Pemberian pinjaman kepada pemerintah pusat/pemda lain; dan/atau
- d. Pendanaan belanja dalam rangka peningkatan jaminan social.

Dalam hal deficit, ditetapkan pembiayaan yang dapat bersumber dari:

- a. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya;
- b. Pencairan dana cadangan;
- c. Penerimaan pinjaman;
- d. Hasil penjualan ekkayaan daerah yang dipisahkan;
- e. Penerimaan kembali pemberian pinjaman; atau penerimaan piutang.

Pembiayaan daerah dirinci menurut enam jenis yaitu:

- a. Urusan pemerintahan daerah;
- b. Organisasi;
- c. Kelompok;
- d. Jenis;
- e. Obyek; dan
- f. Rincian obyek pembiayaan.

Berdasarkan kelompok, pembiayaan dibedakan menjadi dua jenis yaitu penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan yang akan diuraikan sebagai berikut:

- a. Penerimaan Pembiayaan

Penerimaan pembiayaan terdiri dari:

- 1) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya (SILPA)

SILPA mencakup:

- Pelampauan penerimaan Pendapatan Asli Daerah;
- Pelampauan penerimaan dana perimbangan;
- Pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah;
- Pelampauan penerimaan pembiayaan;
- Kewajiban kepada pihak ketiga sd akhir tahun delum terselesaikan;
- Penghematan belanja; dan
- Sisa dana kegiatan lanjutan.

- 2) Pencairan Dana Cadangan

Pencairan dana cadangan dari rekening dana cadangan ke RKUD dalam tahun anggaran yang bersangkutan sesuai dengan jumlah yang ditetapkan di dalam peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan.

- 3) Hasil Penjualan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan

Digunakan untuk penganggaran hasil penjualan BUMD/perusahaan milik daerah dan asset pemda yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga

(KSO/Kerjasama Operasi), atau hasil divestasi penyertaan modal daerah.

4) **Penerimaan Pinjaman Daerah**

Penganggaran penerimaan pinjaman daerah, termasuk penerimaan atas penerbitan obligasi daerah yang akan direalisasikan pada tahun anggaran bersangkutan.

5) **Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman**

Penganggaran posisi penerimaan kembali pinjaman yang diberikan kepada pemerintah dan/atau pemda lainnya.

6) **Penerimaan Piutang Daerah**

Penerimaan yang bersumber dari pelunasan piutang pihak ketiga, berupa:

a. Penerimaan piutang daerah dari:

- Pendapatan daerah;
- Pemerintah;
- Pemerintah daerah lainnya;
- Lembaga keuangan bank;
- Lembaga keuangan non bank.

b. Penerimaan piutang lainnya.

b. **Pengeluaran Pembiayaan**

Pengeluaran pembiayaan terdiri dari:

1) **Pembentukan Dana Cadangan**

Bila pemerintah ingin mendanai kegiatan yang dananya tidak dapat sekaligus/sepenuhnya dibebankan dalam satu tahun anggaran, maka pemerintah dapat membentuk dana cadangan yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

2) **Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah**

Kekayaan pemerintah daerah dapat diinvestasikan dalam bentuk investasi jangka pendek maupun investasi jangka Panjang. Berikut kami sajikan jenis investasi pada pemerintah daerah dalam bentuk bagan dibawah ini.

BERIKUT DISAJIKAN PERBEDAAN TUJUAN DARI TIAP JENIS INVESTASI

31 Jenis Investasi	Tujuan
Investasi Jangka Panjang	Manajemen Kas
Investasi Jangka Panjang <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="345 491 591 520">• Investasi Permanen <li data-bbox="345 627 634 657">• Investasi Nonpermanen 	Dimiliki secara berkelanjutan tanpa ada niat untuk diperjualbelikan dan tidak ditarik kembali. 24 Dimiliki secara tidak berkelanjutan dan ada niat untuk diperjualbelikan atau ditarik kembali.

3) Pembayaran Pokok Utang

Penganggaran yang ditujukan untuk membayar pokok utang sesuai dengan perjanjian pinjaman, baik itu pinjaman jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka Panjang.

4) Pemberian Pinjaman Daerah

Penganggaran pinjaman yang ditujukan kepada pemerintah dan/atau pemerintah daerah lainnya.

3. Pembiayaan Neto

Pembiayaan neto harus mampu menutup deficit anggaran yang merupakan selisih antara penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

4. Kebijakan Akuntansi Pembiayaan

a. Pengakuan

Meliputi penerimaan pembiayaan diakui pada saat diterima pada Rekening Kas Umum Negara/Daerah dan pengeluaran pembiayaan diakui pada saat dikeluarkan dari Rekening Kas Umum Negara/Daerah.

b. Pengukuran

Pengukuran pembiayaan dengan mata uang rupiah berdasarkan nilai sekarang kas yang diterima atau yang akan diterima oleh nilai sekarang kas yang diterima atau yang akan diterima oleh nilai sekarang kas yang dikeluarkan atau yang akan dikeluarkan. Apabila saat transaksi

dilakukannya pembiayaan menggunakan mata uang asing, maka uang asing tersebut dikonversi ke mata uang rupiah berdasarkan nilai tukar (kurs dengan Bank Indonesia) pada tanggal transaksi pembayaran.

c. Penyajian Di Laporan Keuangan

Laporan Realisasi Anggaran menyajikan Penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan pemerintah daerah.

d. Pengungkapan

Dalam pengungkapan pada Catatan atas Laporan Keuangan terkait dengan pembiayaan, harus diungkapkan pula hal-hal sebagai berikut:

- 1) Penerimaan dan pengeluaran pembiayaan tahun berkenaan setelah tanggal berakhirnya tahun anggaran;
- 2) Penjelasan landasan hukum berkenaan dengan penerimaan/pemberian pinjaman, pembentukan/pencairan dana cadangan, penjualan asset daerah yang dipisahkan, penyertaan modal Pemerintah daerah;
- 3) Informasi lainnya yang dianggap perlu.

Struktur Anggaran PPKD

Pejabat Pengelola Keuangan daerah dan kepala Satuan kerja Perangkat Daerah akan melaksanakan Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah berdasarkan atas kewenangan masing-masing berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) terdapat kewenangan PPKD dan Kepala SKPD. Satuan kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) yang dipimpin oleh PPKD memiliki dua jenis DPA yaitu 1) DPA SKPKD selaku SKPD atau disebut DPA SKPD; dan 2) DPA PPKD selaku Bendahara Umum Daerah (BUD). Berdasarkan Permendagri No. 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah direvisi beberapa kali, struktur anggaran PPKD sebagaimana tertuang di dalam DPA-PPKD terdiri dari:

1. Anggaran pendapatan yang berasal dari pendapatan hibah serta dana perimbangan;
2. Anggaran belanja Tidak Langsung selain dari belanja pegawai yang terdiri atas: belanja subsidi, belanja bunga, belanja hibah, belanja bagi hasil, belanja bantuan social, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak tertuda.

3. Pengeluaran Pembiayaan Daerah serta Anggaran Penerimaan Pembiayaan.

Struktur Anggaran SKPD

Tumpang tindih atau *overlap* penganggaran antara SKPD dan PPKD tidak akan terjadi karena adanya pembagian kewenangan yang jelas dalam hal penganggaran serta pelaksanaannya antara Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah dan Pejabat Pengelola Keuangan Daerah. Seperti yang dijelaskan di atas, Penganggaran pendapatan dan belanja yang tidak dianggarkan di dalam DPA PPKD akan dianggarkan di dalam DPA SKPD.

Di sisi lain, anggaran pembiayaan tidak akan muncul di dalam DPA SKPD karena penganggaran pembiayaan seluruhnya merupakan kewenangan PPKD. Di dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) yang berisi struktur anggaran SKPD terdiri dari:

1. Anggaran Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan anggaran pendapatan lainnya selain Hibah dan Pendapatan Dana Perimbangan;
2. Anggaran Belanja Tidak Langsung berupa Belanja Pegawai;
3. Anggaran belanja Langsung.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak dipungut oleh semua SKPD. SKPKD memiliki kewenangan untuk memungut PAD berupa pajak daerah sedangkan SKPD tertentu memiliki kewenangan untuk memungut retribusi.

Rencana Kerja dan Anggaran SKPD

Kepala SKPD melaksanakan penyusunan RKA-SKPD dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran berdasarkan prestasi serta penganggaran terpadu. Penyusunan RKA-SKPD dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah dilakukan dengan menyusun prakiraan maju yang berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program serta kegiatan yang direncanakan pada tahun anggaran selanjutnya dari tahun anggaran yang direncanakan dan merupakan implikasi kebutuhan dana dalam pelaksanaan program dan kegiatan tersebut pada tahun berikutnya.

1. Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan prestasi kerja dilaksanakan dengan memperhatikan hubungan antara pendanaan dengan keluaran serta hasil yang diharapkan dari kegiatan serta program termasuk dalam hal efisiensi dalam pencapaian keluaran dan hasil yang dicapai.
2. Penyusunan anggaran atas dasar prestasi dilaksanakan berdasarkan ¹¹⁶ indicator kinerja, analisis standar belanja, capaian kinerja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal (SPM).
3. Kepala Daerah menetapkan standar satuan harga didalam keputusan kepala daerah.

¹ **Penyiapan Rencana Peraturan Daerah tentang APBD**

1. PPKD menerima RKA-SKPD yang disusun oleh Kepala SKPD
2. Kemudian tim anggaran pemerintah daerah membahas RKA-SKPD
3. Tim anggaran pemerintah daerah melaksanakan pembahasan untuk melakukan pemeriksaan kesesuaian antara RKA-SKPD dengan kebijakan umum APBD, prioritas dan plafon anggaran sementara, prakiraan maju yang sudah disetujui tahun anggaran sebelumnya. Dokumen perencanaan lainnya serta capaian kinerja dan standar pelayanan minimal (SPM).

Penetapan APBD

DPRD menerima rancangan peraturan daerah tentang APBD dari kepala Daerah disertai penjelasan dan dokumen pendukungnya pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya untuk dibahas dengan maksud mendapat persetujuan bersama.

Selambat-lambatnya tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya dilakukan penetapan rancangan daerah tentang APBD, Menteri Dalam negeri menerima peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dari Kepala daerah provinsi, dan gubernur bagi kabupaten/kota selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah dilakukan penetapan.

Siklus Anggaran SKPD

Pelaksanaan Anggaran SKPD

Penyiapan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah.

1. PPKD memberitahukan kepada semua kepala SKPD agar melakukan penyusunan dan penyampaian rancangan DPA-SKPD paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah APBD ditetapkan.
2. Sasaran yang dicapai, fungsi, program, kegiatan anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan dalam hal rencana penarikan dana setiap satuan kerja serta pendapatan yang diperkirakan dirinci dalam Rancangan DPA-SKPD.

Penatausahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan wajib diselenggarakan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran, bendahara penerimaan/pengeluaran dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang/barang/kekayaan daerah.

Penatausahaan Keuangan SKPD

Bendahara Penerimaan

Penatausahaan terhadap seluruh penerimaan serta penyetoran atas penerimaan yang menjadi tanggung jawabnya, buku pembantu per rincian obyek penerimaan, penatausahaan menggunakan buku kas umum serta buku rekapitulasi penerimaan harian wajib diselenggarakan Bendahara penerimaan. PPKD selaku BUD menerima pertanggungjawaban Bendahara penerimaan pada SKPD dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya.

SKPD termasuk SKPD yang mengelola keuangan daerah pada dasarnya menerima PAD, SPJ dari bendahara penerimaan melalui PPK-SKPD diterima oleh PPKD, serta PPKD menerima nota kredit berikut STS dari Bank. PPKD selaku Bendahara Umum Daerah (BUD) melakukan kegiatan verifikasi, evaluasi serta analisis stas laporan pertanggungjawaban bendahara penerimaan apda Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Bendahara Pengeluaran

SPD diterbitkan oleh PPKD dalam rangka manajemen kas sesudah penetapan anggaran kas. SPD adalah dasar dilakukannya pengeluaran kas atas beban APBD atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD. Bendahara pengeluaran melakukan pengajuan SPP kepada pengguna anggaran (PA)/kuasa pengguna anggaran (KPA) melalui PPK-SKPD berdasarkan SPD. SPP dimaksud terdiri atas:

1. SPP Uang Persediaan (SPP-UP)
2. SPP Tambahan Uang (SPP-TU)
3. SPP Ganti Uang (SPP-GU)
4. SPP Langsung (SPP-LS)

Bendahara pengeluaran melakukan Penerbitan dan pengajuan dokumen SPP untuk mendapat persetujuan dari pengguna anggaran (PA)/kuasa pengguna anggaran (KPA) melalui PPK-SKPD dalam pencairan dana sesuai dengan kebutuhan uang. Dokumen SPP tersebut terdiri atas:

1. Surat pengantar SPP-UP/GU/TU atau LS
2. Rincian SPP-UP/GU/TU atau LS
3. Ringkasan SPP-UP/GU/TU atau LS
4. Salinan SPD
5. Draft surat pernyataan untuk ditandatangani oleh yang berisi pernyataan bahwa uang yang diminta tidak digunakan untuk hal selain uang yang diminta waktu pengajuan uang.
6. Batas jumlah pengajuan SPP-TU harus memperoleh persetujuan dari PPKD dengan memperhatikan waktu penggunaan ditetapkan dalam peraturan kepala daerah dan rincian kebutuhan.
7. Sisa tambahan uang disetor ke rekening kas umum jika dana tambahan uang tidak habis digunakan dalam 1 (satu) bulan.

Perintah Membayar

SPM diterbitkan paling lama 2 hari kerja sejak diterimanya dokumen SPP. Penolakan penerbitan SPM paling lama 1 hari kerja dari diterimanya pengajuan SPP. SPM yang telah diterbitkan selanjutnya diajukan kepada kuasa Bendahara Umum Daerah untuk dilakukan penerbitan SP2D.

PPK-SKPD melaksanakan penatausahaan pengeluaran perintah membayar sebagaimana dimaksud. Pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dilarang menerbitkan SPM yang membebani tahun anggaran berkenaan sesudah tahun anggaran berakhir.

Pencairan Dana

Kelengkapan dokumen SPM yang diajukan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran diteliti oleh Bendahara Umum Daerah supaya pengeluaran yang diajukan tidak melampaui pagu serta dapat memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

1. Kelengkapan dokumen SPM-UP untuk dilakukan penerbitan SP2D yaitu surat pernyataan yang berisi pertanggungjawaban pengguna anggaran (PA)/kuasa pengguna anggaran (KPA).
2. Kelengkapan dokumen SPM-GU untuk dilakukan penerbitan SP2D, yaitu:
 - a. Surat pernyataan tanggungjawab pengguna anggaran (PA)
 - b. Surat pernyataan pertanggungjawaban bendahara pengeluaran periode lalu. Ringkasan pengeluaran per rinciana obyek yang disertai dengan bukti pengeluaran yang sah serta lengkap.
 - c. Bukti setor PPN/PPh.
3. Kelengkapan dokumen SPM-TU untuk dilakukan penerbitan SP2D yaitu surat pernyataan yang berisi tentang tanggung jawab penganggaran/kuasa pengguna anggaran (KPA)
 - a. Kelengkapan dokumen SPM-LS untuk dilakukan penerbitan SP2D, yaitu: Surat pernyataan yang berisi tentang tanggung jawab pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran
 - b. Bukti pengeluaran sah dan lengkap sesuai dengan kelengkapan persyaratan yang telah ditetapkan

Pertanggungjawaban Pengguna Dana

Penggunaan uang persediaan/ganti uang persediaan/tambah uang persediaan wajib dipertanggungjawabkan Bendahara secara administrative kepada kepala SKPD melalui PPK-SKPD paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Dokumen laporan pertanggungjawaban yang harus disampaikan meliputi:

1. Buku kas umum
2. Ringkasan pengeluaran per rincian proyek yang disertai dengan bukti pengeluaran yang sah atas pengeluaran dari setiap rincian obyek.
3. Bukti setoran PPN/PPh
4. Register penutupan kas

Surat oengesahan laporan pertanggungjawaban diterbitkan Pengguna Anggaran (PA)/ kuasa pengguna anggaran (KPA) jika laporan pertanggungjawaban bendahara telah sesuai. Pertanggungjawaban pengeluaran dana bulan desember disampaikan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember untuk tertib laporan pertanggungjawaban pada akhir tahun anggaran.

Penyampaian pertanggungjawaban bendahara pengeluaran SKPD secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggungjawabnya dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban pengeluaran kepada PPKD selaku BUD selambatnya tanggal 10 bulan berikutnya.

Dalam melaksanakan verifikasi atas laporan pertanggungjawaban yang disampaikan, PPK-SKPD wajib:

1. Melakukan penelitian kelengkapan dokumen laporan pertanggungjawaban dan keabsahan bukti pengeluaran yang telah disampaikan.
2. Melakukan pengujian kebenaran perhitungan atas pengeluaran per rincian obyek.
3. Melakukan perhitungan pengenaan PPN/PPh atas beban pengeluaran.
4. Melakukan pengujian kebenaran sesuai dengan SPM dan SP2D yang diterbitkan periode lalu.

Akuntansi Keuangan Daerah pada SKPD

Prosedur akuntansi penerimaan kas pada Satuan Kerja Perangkat daerah terdiri dari serangkaian proses mulai dari pencatatan, pengikhtisaran, hingga

pelaporan keuangan yang berhubungan dengan penerimaan kas dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah yang dapat dilakukan secara manual atau dengan menggunakan bantuan aplikasi computer yang dilaksanakan oleh PPK-SKPD.

Bukti transaksi yang dipakai dalam prosedur akuntansi penerimaan kas meliputi:

1. Surat tanda bukti pembayaran
2. Bukti transfer
3. STS
4. Nota kredit bank

Buku yang dipakai dalam melakukan pencatatan transaksi dalam prosedur akuntansi pengeluaran kas meliputi:

1. Laporan realisasi anggaran (LRA) SKPD
2. Neraca SKPD
3. Catatan atas laporan keuangan (CALK) SKPD

Kepala SKPD melakukan penyusunan dan pelaporan arus kas secara periodic kepada kepala daerah, laporan tersebut disusun dan disajikan berdasarkan peraturan pemerintah yang mengatur tentang standar akuntansi pemerintahan.

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Anggaran Kas

Terdapat factor-faktor yang mempengaruhi anggaran kas Pemda, yaitu:

1. Sumber penerimaan. Aliran kas masuk meliputi pendapatan asli daerah (PAD), lain-lain pendapatan, dana perimbangan, dan penerimaan dalam pembiayaan (SILPA tahun lalu, penerimaan piutang/pinjaman yang diberikan, pinjaman, hasil penjualan asset dipisahkan).
2. Keterkaitan dengan anggaran tahun sebelumnya. Pengeluaran kas ini berhubungan dengan belanja mengikat, yaitu kegiatan yang telah dikontrakkan dengan pihak ketiga, tetapi belum dibayar klaim mereka atas beban APBD.
3. Musim. Penentuan jadwal kegiatan bisa bergantung pada musim, seperti untuk Pendidikan (ujian nasional), kesehatan (pancaroba), pekerjaan umum (kemarau/hujan), dan lain-lain.

4. Pentingnya kegiatan di luar keadaan darurat atau luar biasa. Pelaksanaan suatu kegiatan ada kalanya diprioritaskan karena daerah yang baru dituntut untuk merealisasikan janji dalam kampanyenya.

Keterkaitan Anggaran Kas dengan Dokumen Penatausahaan

Dalam Permendagri 13/2006 yang direvisi beberapa kali keterkaitan antara anggaran kas dengan penatausahaan, baik di SKPD maupun di PPKD tidak terlihat jelas. Hal ini dapat dilihat dari, misalnya:

1. Dalam SPD, yaitu dokumen yang mengaitkan antara rencana kegiatan dengan alokasi yang bisa dicairkan untuk melaksanakan kegiatan tersebut, tidak disebutkan adanya anggaran kas, kecuali plafon (pagu) berdasarkan DPA-SKPD.
2. Berkaitan dengan pembuatan SPP oleh Bendahara Pengeluaran, format yang ada tidak memeprihatikan adanya dokumen anggaran kas yang perlu dijadikan dasar atau diikuti.
3. Selaku Pengguna Anggaran (PA) dan Pengguna Barang (PB), kepala SKPD seakan-akan tidak mempunyai keterkaitan langsung dengan anggaran kas. Hal ini dapat dilihat dalam format SPM yang ditandatangani yang tidak memuat informasi mengenai ketersediaan dana sesuai anggaran kas SKPD. Jika melihat tugas dan fungsi jabatannya, kepala SKPD bukan pengguna kas karena pengguna kas adalah Bendahara Pengeluaran.

Anggaran kas dasar untuk dijadikan dalam pencairan dana oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah. Hal ini berdasarkan bahwa kepala SKPD adalah Pengguna Anggaran (PA), maka pencairan dana yang berasal dari bendahara Umum Daerah pun adalah dalam kapasitas kewenangan kepala SKPD sebagai PA. Maksudnya, maksimal pencairan adalah sebesar anggaran kas yang sudah disetujui oleh bendahara Umum Daerah, yang termuat jadwal pelaksanaan kegiatan beserta kebutuhan dananya secara kronologis. Hal ini mengandung arti bahwa:

1. Besaran UP maksimal sebesar jumlah atau plafon anggaran kas per bulan atau per triwulan atau per semester.
2. Pengajuan SPP-UP dan SPM-UP harus tdaik melampai plafon anggaran kas per bulan atau per triwulan atau per semester.

Jika pengajuan SPM-TU harus melanggar plafon anggaran kas, maka seharusnya ada peraturan kepala daerah (Perkada) yang mengatur lebih lanjut.

BAB X

PENYUSUNAN RENCANA KERJA SKPD DAN PPKD

Perencanaan Daerah

UU No. 5/1974 bersifat Sentralistik

Model Perencanaan Elektik, yaitu perpaduan antara *TopDown Planning* dengan *Bottom Up Planning* dengan dominasi perencanaan yang datang dari atas karena kewenangan, pembiayaan dan personil dikendalikan dari Pusat.

UU No. 22/1999 bersifat Desentralistik

Model Perencanaan Eklektik, yaitu perpaduan antara *Top Down Planning* dengan *Bottom Up Planning* dengan dominasi perencanaan yang datang dari daerah karena kewenangan dan personil dikendalikan oleh Daerah.

Pembiayaan masih dipegang Pusat dengan pola *Block Grant*. Pada masa UU Nomor 32 Tahun 2004, perencanaan pembangunan menggunakan pendekatan eklektik dengan memadukan pendekatan dari atas (*Top Down Planning*) dengan pendekatan dari bawah (*Bottom Up Planning*), dengan peran yang seimbang. Kebijakan perencanaan makro berasal dari pemerintah pusat, yang digunakan sebagai rujukan bagi perencanaan pembangunan di tingkat regional dan local. Sedangkan perencanaan pembangunan skala local dan regional diakomodasi dalam perencanaan pembangunan makro pada skala nasional. Pertemuan antara perencanaan dari atas dan dari bawah dilakukan secara periodic melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), baik pada saat menyusun RPJMD, RPJMD, RKPD maupun pada saat menyusun RAPBD. Kebijakan melibatkan masyarakat luas dalam berbagai perencanaan yang dibuat oleh pemerintah didasari pertimbangan bahwa Indonesia adalah negara unitaris yang berkedaulatan rakyat, bukan kedaulatan penguasa seperti pada masa lalu.

Problematika

Telah terjadi diantaranya:

- a. Tumpang tindih perencanaan antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota
- b. Ketidakkonsistenan antara perencanaan Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota
- c. Konflik perencanaan terutama antara Pemerintah Provinsi dengan Kabupaten/Kota

Perubahan Kebijakan Perencanaan Pembangunan

Untuk mengatasi berbagai masalah perencanaan pembangunan yang muncul setelah reformasi kemudian ditetapkan UU Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Di dalam SPPN kemudian ditetapkan kurun waktu perencanaan yaitu:

- a. Untuk rencana pembangunan jangka panjang, durasinya ditetapkan selama 20 tahun.
- b. Untuk rencana pembangunan jangka menengah, durasinya ditetapkan selama 5 tahun.
- c. Untuk rencana pembangunan jangka pendek, durasinya ditetapkan selama 1 tahun

(lihat Pasal 1 butir nomor 4,5,6,7,8, dan 9 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004).

Pemerintah Pusat kemudian mengeluarkan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025. Undang-undang terbit terlambat 3 tahun dari jadwal yang seharusnya (tahun 2004), sehingga menimbulkan berbagai permasalahan di dalam penyusunan dan implementasinya di daerah. Berdasarkan perintah Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang SPPN, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional yang juga digunakan sebagai rujukan dalam penyusunan rencana pembangunan daerah sebagai bagian dari rencana pembangunan nasional. Untuk pedoman teknis di tingkat daerah dikeluarkan Surat Edaran Menteri Dalam

negeri Nomor 050/2020/SJ tertanggal 11 Agustus 2005 tentang Petunjuk Penyusunan Dokumen RPJP Daerah dan RPJM Daerah.

Penyusunan RPJP Daerah

Langkah pertama dalam menyusun RPJP Daerah adalah mempelajari dokumen perencanaan jangka Panjang yang telah ada sebelumnya (misalnya dalam bentuk Pola Dasar/Poldas) untuk melihat tahapan pencapaian perencanaan yang sudah dijalankan serta target-target lanjutan yang perlu diakomodasi dalam RPJPD. Perencanaan pembangunan daerah pada dasarnya adalah sebuah kontinum perencanaan bagi sebuah daerah otonom sebagai suatu entitas, terlepas dari terjadinya pergantian regim pemerintahan.

Tahap selanjutnya adalah menetapkan visi daerah untuk kurun waktu 20 tahun. ⁵⁴ Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan. Berdasarkan visi yang telah ditetapkan, kemudian disusun misi, yakni rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi.

RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) ditetapkan dengan Peraturan Daerah (pasal 13 ayat 2 UU 25/2004). Perencanaan dan pengendalian pembangunan; dan Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang merupakan urusan wajib bagi pemerintahan daerah propinsi dan kabupaten/kota. Karena urusannya bersifat konkuren, maka dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah mutlak diperlukan kerjasama dan saling pengertian antar susunan pemerintahan. Obyek dan subyek perencanaan pembangunan antar susunan pemerintahan bersifat tumpang tindih. Terdapat hubungan dalam bidang keuangan, pelayanan umum serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya sehingga mutlak diperlukan perencanaan bersama.

Satuan Kerja Perangkat daerah menyusun rencana Strategis yang disebut Renstra SKPD yang memuat: visi, misi, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsinya berpedoman pada RPJM Daerah dan bersifat indikatif. Renstra SKPD dirumuskan dalam bentuk rencana kerja

satuan kerja perangkat daerah yang memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan oleh penda maupun melalui partisipasi masyarakat.

⁶⁸Perencanaan pembangunan daerah disusun berdasarkan data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan, mencakup:

- a. Penyelenggaraan pemerintah daerah;
- b. Organisasi dan tata laksana pemerintah daerah;
- c. Kepala daerah, DPRD, perangkat daerah dan PNS daerah;
- d. Keuangan daerah;
- e. Potensi sumber daya daerah;
- f. Produk hukum daerah;
- g. Kependudukan;
- h. Informasi dasar kewilayahan; dan
- i. Informasi lain terkait dengan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Penyusunan RPJMD

RPJM Daerah memuat:

- a. Arah kebijakan keuangan daerah;
- b. Strategi pembangunan Daerah;
- c. Kebijakan Umum;
- d. Program Satuan Kerja Perangkat daerah;
- e. Lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah;
- f. Program kewilayahan saerta rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional. Menurut UU Nomor 25 Tahun 2004, RPJM ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah, sedangkan menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, ditetapkan dengan Perda. UU Nomor 25 Tahun 2004 disusun pada masa UU Nomor 2 Tahun 1999 yang masih terdapat pemisahan antara Kepala Daerah dengan DPRD, sedangkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004, antara KDH dengan DPRD sama-sama merupakan unsur penyelenggaraan pemerintah daerah.

Penyusunan Renstra SKPD

Renstra SKPD (rencana Strategi Satuan Kerja Pemerintah Daerah) memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, serta program dan kegiatan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah serta berpedoman kepada RPJM Daerah dan bersifat indikatif.

Rencana kerja SKPD disusun dengan berpedoman kepada Renstra SKPD dan mengacu kepada RKPD memuat kebijakan serta program dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) Jangka Menengah daerah dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Kepala Daerah dilantik. RKPD menjadi pedoman penyusunan RAPBD. RKPD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

Kebijakan Umum APBD (KUA) Serta Prioritas Dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta Peraturan Menteri Dalam negeri Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun Anggaran 2014 mengamanatkan sebuah tata rencana pembangunan yang memiliki pola, arah dan berkesinambungan serta sinkronisasi kebijakan Pemerintah Daerah dengan Kebijakan Pemerintah Pusat disertai dengan Pengelolaan pendanaan yang transparan, terukur dan akuntabel.

Dalam mengemban amanat peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan sebelumnya, sinkronisasi daerah dengan kebijakan di pusat dan penentuan prioritas pembangunan daerah menjadi sasaran utama guna menjaga kesesuaian dengan sumber daya anggaran yang dimiliki serta meminimalkan

perencanaan pembangunan bersifat sectoral di daerah yang berujung pada kegiatan pembangunan yang parsial.

Sudah jamak diketahui bahwa banyak daerah yang menghadapi keterbatasan kemampuan memperoleh pendapatan, sementara kebutuhan anggaran belanja, mungkin juga pembiayaan, sangat besar sehingga diperlukan adanya arah kebijakan anggaran yang mengupayakan keseimbangan antara kemampuan pendapatan dengan kebutuhan belanja dan pembiayaan guna menekan deficit anggaran. Kebijakan Umum APBD merupakan arah pembangunan daerah dalam satu tahun anggaran yang telah disepakati serta dijadikan pedoman penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) serta rancangan APBD.

Setelah rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) ditetapkan, pemerintah daerah mulai menyusun kebijakan umum APBD (KUA) serta prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS), yang nantinya digunakan sebagai acuan bagi satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dalam menyusun rencana kerja dan anggaran (RKA) SKPD.

Kepala Daerah menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri dalam negeri setiap tahunnya. Pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri dalam negeri tersebut memuat antara lain:

- a. Pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah;
- b. Prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berkenaan;
- c. Teknis penyusunan APBD;
- d. Hal-hal khusus lainnya.

Rancangan KUA berisi target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah bagi setiap urusan pemerintahan daerah. Dokumen KUA disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan beserta dengan asumsi yang menjadi dasarnya. Program-program daerah diselaraskan dengan prioritas pembangunan yang ditetapkan pemerintah pusat. Asumsi yang mendasari merupakan pertimbangan atas perkembangan ekonomi makro dan perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Dalam menyusun rancangan KUA, kepala daerah dibantu oleh tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) yang diketuai oleh sekretaris daerah (Sekda). Rancangan KUA yang telah disusun, disampaikan oleh sekda selaku coordinator pengelola keuangan daerah kepada kepala daerah, maksimal pada awal bulan Juni. Dilihat dari isinya, Rancangan KUA memuat kondisi ekonomi makro daerah, asumsi penyusunan APBD, kebijakan pendapatan daerah, kebijakan belanja daerah, kebijakan pembiayaan daerah, dan strategi pencapaiannya. Strategi pencapaian tersebut memuat langkah-langkah konkret dalam mencapai target. Struktur KUA kurang lebih dapat dilihat sebagai berikut:

a. Bagian Pendahuluan

Pada bagian pendahuluan ini diuraikan latar belakang dibuatnya KUA, yaitu karena keterbatasan dana sementara kebutuhan yang banyak maka perlu dibuat KUA. Sudah menjadi rahasia umum bahwa sumber daya yang dimiliki daerah jumlahnya terbatas, namun di sisi lain kebutuhan sumber daya yang akan digunakan untuk melaksanakan urusan pemerintahan daerah jumlahnya sangat banyak. Kondisi ini merupakan latar belakang untuk disusunnya Kebijakan Umum Anggaran. Selanjutnya diikuti dengan pemaparan tujuan dibuatnya KUA, yaitu mengakomodasi dinamika pembangunan dan seterusnya.

b. Kerangka Ekonomi Makro

Pada bagian ini diuraikan perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dari beberapa tahun yang dirinci menurut sektornya, contohnya: a. Sektor Pertanian; b. Pertambangan dan Penggalian; c. Industri Pengolahan; d. Listrik, Gas dan Air Bersih; e. Bangunan; f. Perdagangan, Hotel dan Restoran; g. Angkutan dan Komunikasi; h. Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan; i. Jasa-jasa.

Berdasarkan paparan kerangka ekonomi yang dirinci menurut sector tersebut, dapat dilihat kontribusi masing-masing sector terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB), apakah tinggi, rendah atau rata-rata. Informasi ini sangat berguna untuk mengevaluasi kinerja masa lalu sekaligus membuat perencanaan pembangunan di masa depan. Bagian ini juga menyajikan pendapatan per kapita, perkembangan tingkat inflasi dari tahun ke tahun, serta informasi mengenai penanaman modal.

Berdasarkan hasil evaluasi atas kerangka ekonomi makro tahun sebelumnya serta kondisi daerah, selanjutnya dilakukan penentuan target ekonomi makro untuk tahun yang akan datang. Dalam menentukan target ini juga diperhatikan kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman (SWOT) yang dihadapi oleh daerah. Selain itu, pada bagian ini juga diidentifikasi prospek perekonomian daerah kota misalkan diarahkan pada sector industry pengolahan, perdagangan, hotel dan restoran, pengangkutan dan komunikasi, keuangan, persewaan dan jasa perusahaan serta jasa-jasa. Untuk mencapai target yang telah ditetapkan tersebut maka ditentukan arah kebijakan ekonomi.

c. Asumsi-asumsi Dasar dalam Penyusunan RAPBD

Pada bagian ini diuraikan mengenai data Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara (APBN). Data APBN penting karena sangat berpengaruh terhadap Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah (APBD). Misalnya bila APBN menganggarkan dana perimbangan berupa DAU, DAK, maupun DBH, maka daerah-daerah penerima akan mendapat alokasi dana tersebut, yang nantinya dimasukkan sebagai pendapatan transfer. Tentunya data APBN tidak dapat dijadikan rujukan tunggal karena masih terdapat berbagai aturan lainnya, seperti Peraturan Menteri Keuangan terkait dengan alokasi dana dari pemerintah pusat ke daerah, yang harus diperhatikan.

Selanjutnya juga diuraikan perkembangan inflasi selama beberapa tahun dan prediksi inflasi tahun yang akan datang. Meskipun perkembangan inflasi di daerah tidak selalu sama dengan perkembangan inflasi skala nasional, perkiraan inflasi nasional tentu akan sangat membantu dalam memprediksi besarnya inflasi di tahun yang akan datang pada daerah tersebut. Asumsi-asumsi dasar ini akan mempengaruhi kebijakan APBD daerah yang bersangkutan.

d. Kebijakan Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan Daerah

Kebijakan mengenai pendapatan akan menetapkan pilihan tindakan apa yang akan diambil guna memperoleh pendapatan. Untuk meningkatkan pendapatan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan perluasan jenis pendapatan selama masih berada dalam koridor yang diizinkan oleh peraturan yang berlaku. Sesuai dengan UU Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan

Retribusi Daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk memungut Pajak Daerah dan retribusi Daerah (PDRD).

Jenis Pajak Provinsi terdiri atas: a. Pajak Kendaraan Bermotor; b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor; c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; d. Pajak Air Permukaan; dan e. Pajak Rokok. Sementara itu pajak daerah yang dipungut oleh Kabupaten/Kota meliputi: a. Pajak Hotel; b. Pajak Restoran; c. Pajak Hiburan; d. Pajak reklame; e. Pajak Penerangan jalan; f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan; g. Pajak Parkir; h. Pajak Air Tanah; i. Pajak Sarang Burung Walet; j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2); dan k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Disamping memiliki kewenangan untuk memungut pajak, daerah juga dapat memungut retribusi. Retribusi yang dipungut terbagi dalam tiga golongan besar, yakni retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu. Retribusi yang dikenakan atas jasa umum digolongkan sebagai Retribusi Jasa Umum. Retribusi yang dikenakan atas jasa usaha digolongkan sebagai Retribusi Jasa Usaha. Retribusi yang dikenakan atas perizinan tertentu digolongkan sebagai Retribusi Perizinan Tertentu.

Pada bagian ini juga ditentukan target pendapatan yang harus diterima oleh daerah. Pendapatan tersebut dirinci berdasarkan sumbernya, yakni yang bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD), dana transfer (memiliki komponen berupa dana perimbangan, dana Otsus, dana keistimewaan, dan dana desa), serta lain-lain pendapatan daerah yang sah, disertai upaya-upaya pemerintah daerah untuk mencapai target tersebut. Misalnya, untuk mencapai target PAD yang telah ditetapkan, pemerintah daerah akan mengupayakan efisiensi melalui penyederhanaan dan optimalisasi prosedur administrasi pemungutan pajak dan retribusi, memanfaatkan teknologi informasi, serta meningkatkan ketaatan dan kesadaran wajib pajak dan retribusi. Untuk pendapatan yang sangat dipengaruhi oleh pemerintah di atasnya, upaya yang dilakukan misalnya meningkatkan intensitas hubungan/kerjasama dengan pemerintah di atasnya.

Kebijakan mengenai belanja daerah juga harus ditetapkan, misalnya belanja daerah akan disesuaikan dengan kekuatan keuangan daerah. Bagian ini juga menjelaskan arah kebijakan belanja, misalnya belanja diutamakan untuk

memenuhi belanja tidak langsung seperti belanja pegawai, hibah, bantuan social dan belanja tidak terduga, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Pemerintah Daerah juga dapat melakukan efisiensi dalam menggunakan listrik, telepon, air, serta belanja pemeliharaan (Gedung kantor/kendaraan dinas). Belanja sebaiknya juga diarahkan pada kegiatan yang mendukung prioritas pembangunan skala nasional. Pemerintah daerah juga dapat mengoptimalkan belanja yang berasal dari dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Belanja tidak langsung berupa hibah dapat ditentukan akan diserahkan kepada pihak-pihak yang turut berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Sementara itu, belanja bantuan social diarahkan untuk kegiatan bedah rumah keluarga miskin dan sebagainya.

e. Kebijakan Pembangunan Daerah

Pembangunan Daerah diupayakan konsisten dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), rencana pembangunan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat, capaian kinerja tahun sebelumnya serta masalah mendesak yang sedang dihadapi. Konsistensi ini akan terwujud jika pemerintah daerah mengikuti Permendagri tentang Pedoman Penyusunan APBD yang terbit setiap tahunnya. Dengan memperhatikan hal-hal di atas, prioritas pembangunan dapat diarahkan pada: a. Peningkatan kemandirian masyarakat; b. Peningkatan kualitas pelayanan Pendidikan dan kesehatan; c. Peningkatan kapasitas kelembagaan; d. Peningkatan infrastruktur, khususnya pengendalian banjir dan lingkungan hidup. Perlu benar-benar kita sadari bahwa seharusnya kebijakan prioritas pembangunan diarahkan pada peningkatan kesejahteraan rakyat, misalnya meningkatkan pendapatan masyarakat. Bila pendapatan masyarakat meningkat, pada gilirannya pemerintah daerah juga akan memiliki peluang untuk meningkatkan pendapatan daerahnya. Prioritas pembangunan di atas akan diimplementasikan dengan berbagai program pembangunan yang akan dilaksanakan oleh berbagai Satuan kerja Perangkat Daerah (SKPD).

f. Kebijakan Pembiayaan

Rencana jumlah pendapatan dan rencana belanja daerah dapat digunakan untuk memprediksi estimasi surplus atau deficit anggaran. Bila estimasi jumlah pendapatan lebih tinggi daripada estimasi belanja maka akan menghasilkan

estimasi surplus. Sebaliknya bila estimasi pendapatan lebih kecil daripada estimasi belanja maka akan menghasilkan estimasi deficit. Bagian ini mengatur bagaimana memanfaatkan surplus dan bagaimana mengatasi deficit.

Dalam hal terjadi surplus anggaran, maka harus ditentukan kebijakan apa yang dilakukan untuk memanfaatkan surplus tersebut. Pemerintah daerah dapat memanfaatkan surplus untuk berbagai kegiatan, misalnya melakukan investasi atau membayar hutang daerah bila memang memiliki hutang. Dalam hal perhitungan menunjukkan anggaran akan mengalami deficit maka harus ditentukan kebijakan yang harus diambil untuk mengatasi deficit tersebut, misalnya pemerintah daerah melakukan rasionalisasi belanja dan sebagainya. Pemerintah daerah juga dapat mencairkan investasi jika memang memiliki investasi, atau melakukan pinjaman, baik pinjaman daerah maupun pinjaman ke luar negeri melalui mekanisme penerusan pinjaman dari pemerintah pusat.

Sebagai proses awal dalam penyusunan dokumen APBD, penyusunan dokumen PPAS merupakan fase/tahapan penting. Secara sustansi dokumen PPAS adalah program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada Perangkat Daerah untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran (RKA) Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD) dan Unit Kerja Perangkat Daerah. Penyusunan dokumen PPAS dimaksudkan guna menjaga kesinambungan serta sinkronisasi kebijakan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Selain itu fungsi penting dari PPAS adalah sebagai acuan dalam evaluasi dan pengujian kesesuaian rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD. Rancangan PPAS tersebut disusun dengan tahapan sebagai berikut:

1. Menentukan skala prioritas pembangunan daerah;
2. Menentukan urutan program untuk masing-masing urusan yang disinkronisasikan dengan prioritas dan program nasional yang tercantum dalam Rencana Kerja Pemerintah setiap tahun;
3. Menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program/kegiatan.

Kepala daerah menyampaikan rancangan PPAS yang telah disusun kepada DPRD untuk dibahas paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran

berjalan. Pembahasan dilakukan oleh TAPD Bersama panitia anggaran DPRD. Rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi PPA paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan.

KUA serta PPA yang telah disepakati, masing-masing dituangkan ke dalam nota kesepakatan yang ditandatangani Bersama antara kepala daerah dengan pimpinan DPRD. Dalam hal kepala daerah berhalangan, yang bersangkutan dapat menunjuk pejabat yang diberi wewenang untuk menandatangani nota kesepakatan KUA dan PPA. Dalam hal kepala daerah berhalangan tetap, penandatanganan nota kesepakatan KUA dan PPA dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk oleh pejabat yang berwenang.

Fungsi RKA-SKPD dan RKA-PPKD

RKA-SKPD adalah akronim dari Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Keraja Perangkat Daerah. RKA-SKPD adalah sebuah dokumen perencanaan dan penganggaran yang didalamnya berisi rencana pendapatan dan rencana belanja program dan kegiatan SKPD sebagai dasar penyusunan APBD. RKA-PPKD adalah akronim dari Rencana Kerja dan Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah. RKA-PPKD adalah merupakan rencana kerja dan anggaran badab/dinas/biro keuangan/bagian keuangan sebagai bendahara Umum Daerah (Bendahara Umum Daerah).

a. Struktur Anggaran PPKD

APBD yang akan dilakukan pelaksanaannya oleh PPKD serta Kepala SKPD yang dilakukan sesuai dengan masing-masing kewenangannya dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah berlaku. Kewenangan dari PPKD serta Kepala SKPD di dalam melakukan pelaksanaan APBD telah tertuang di dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) masing-masing. Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) yang dipimpin oleh PPKD harus memiliki dua jenis DPA yaitu:

1. DPA SKPKD selaku SKPD atau dapat disebut juga dengan DPA SKPD
2. DPA PPKD selaku BUD.

Dengan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah dilakukan

151
revisi dengan Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 57 tahun 2007, struktur dari anggaran PPKD sebagaimana tertuang did alam DPA-PPKD terdiri dari anggaran-anggaran sebagai berikut:

1. Anggaran pendapatan yang asalnya dari dana perimbangan serta pendapatan hibah.
2. Anggaran Belanja Tidak Langsung selain yang termasuk dalam belanja pegawai yang terdiri dari: a. belanja bunga; b. belanja subsidi; c. belanja hibah; d. belanja bantuan social; e. belanja bagi hasil; f. belanja bantuan keuangan; g. belanja tidak terduga
3. Anggaran Penerimaan Pembiayaan serta Pengeluaran Pembiayaan Daerah.

b. Fungsi RKA-SKPD

RKA-SKPD dipergunakan untuk melakukan penampungan beberapa jenis anggaran yaitu:

- a. Anggaran pendapatan;
- b. Anggaran belanja tidak langsung SKPD
- c. Tambahan penghasilan
- d. Anggaran belanja langsung sesuai dengan program dan kegiatan yang akan dilakukan oleh SKPD.

Secara prinsip, proses penyusunan anggaran yang berada di dalam RKA SKPD harus disesuaikan dengan tupoksi (tugas pokok dan fungsi) dari masing-masing SKPD. Jika dilihat dalam penganggaran pendapatan, tidak semua SKPD harus melakukan penganggaran untuk penerimaan dari pendapatan daerah. Penganggaran untuk penerimaan daerah tersebut hanya diperuntukkan bagi SKPD yang memiliki tugas serta kewenangan untuk melaksanakan pemungutan pendapatan daerah. Pendapatan asli daerah (PAD) yang jenisnya dapat berupa pajak daerah dan juga hasil dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, pada umumnya adalah merupakan kewenangan dari SKPKD, sedangkan kewenangan yang dimiliki oleh SKPD hanyalah untuk melakukan penarikan retribusi. Sementara itu, pendapatan dana perimbangan dan hibah harus terlebih dahulu dilakukan penganggaran di dalam RKA PPKD selaku BUD.

Di dalam melakukan penganggaran belanja, seluruh SKPD yang ada akan melakukan penganggaran belanja, seluruh SKPD yang ada akan melakukan penganggaran belanja baik belanja yang dilakukan secara tidak langsung maupun belanja yang dilakukan secara langsung. Belanja tidak langsung yang penganggarnya dilakukan pada tingkat SKPD, termasuk di SKPD yang dilakukan dengan melihat kapasitasnya sebagai SKPD, yaitu hanyalah belanja pegawai yang berupa belanja gaji pokok serta belanja tunjangan pegawai, tambahan penghasilan, serta khusus untuk SKPD Sekretariat DPRD akan dilakukan penganggaran juga untuk Belanja Penunjang Operasional Pimpinan DPRD. Lain halnya dengan belanja tidak langsung lainnya (seperti belanja bunda, belanja subsidi, belanja untuk bantuan keuangan, dan lain-lain) akan dilakukan penganggarnya pada tingkat RKA PPKD. Sedangkan untuk belanja yang dilakukan secara langsung akan dilakukan penganggarnya diseluruh SKPD yang terkait dengan program serta aktivitas yang telah dilakukan perencanaan oleh setiap SKPD yang dilakukan sesuai dengan tupoksinya masing-masing. Belanja langsung menurut jenisnya terdiri dari:

1. Belanja Pegawai

Merupakan kompensasi yang diwujudkan dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada pegawai negeri, pejabat negara, pensiunan serta pegawai honorer yang akan diangkat sebagai pegawai yang berada dalam lingkup pemerintahan baik yang telah bertugas di dalam maupun di luar negeri sebagai imbalan atas pretasi serta pekerjaan yang telah dilaksanakan dalam rangka untuk mendukung tugas dan fungsi unit organisasi pemerintah.

2. Belanja Barang dan Jasa

Merupakan suatu pengeluaran yang dipergunakan untuk pembelian barang dan/atau jasa yang sifatnya adalah habis pakai untuk melakukan produksi suatu barang dan/atau jasa yang dipasarkan atau diedarkan maupun yang dimaksudkan untuk tujuan diserahkan ataupun dilakukan penjualan kepada masyarakat yang kriterianya berbeda dengan kriteria yang ada diluar kriteria belanja bantuan social serta belanja perjalanan.

3. Belanja Modal

Merupakan suatu pengeluaran yang dipergunakan untuk melakukan pembayaran atas perolehan suatu asset dan/atau melakukan penambahan nilai dari suatu asset tetap/asset lainnya yang dapat memberikan manfaat untuk lebih dari satu periode akuntansi dan dapat melebihi batas minimal kapitalisasi untuk suatu asset tetap/asset lainnya yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

c. Struktur Anggaran SKPD

Dengan dilakukannya pembagian kewenangan-kewenangan yang telah dilakukan secara jelas baik dalam hal penganggaran maupun dalam hal pelaksanaannya antara PPKD serta Kepala SKPD, maka nantinya diharapkan tidak akan terjadi adanya tumpang tindih (*overlap*) pada penganggaran yang dilakukan antara di PPKD dan SKPD. Untuk penganggaran pendapatan serta belanja yang dilakukan penganggarnya tidak di dalam DPAPPKD, sebagaimana telah diberikan penjelasan sebelumnya, maka proses penganggarnya akan dilaksanakan pada bagian yang disebut di dalam DPA SKPD. Berbeda dengan penganggaran pembiayaan yang secara keseluruhan akan dimasukkan ke dalam kewenangan PPKD sehingga suatu anggaran pembiayaan nantinya tidak akan muncul di dalam DPA SKPD.

Dengan demikian struktur anggaran yang dibuat oleh SKPD sebagaimana yang tertuang di dalam DPASKPD terdiri dari:

1. Anggaran Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta anggaran pendapatan lainnya selain dari Pendapatan Dana Perimbangan dan Hibah.
2. Anggaran Belanja Tidak Langsung yang berupa Belanja Pegawai.
3. Anggaran Belanja Langsung

Perlu diingat lagi bahwa tidak seluruh SKPD diberikan kewenangan untuk melakukan pemungutan atas PAD. Kewenangan untuk melakukan pemungutan atas PAD dapat berupa pajak daerah yang kewenangannya berada pada SKPKD sedangkan SKPD-SKPD tertentu memiliki kewenangan untuk melakukan pemungutan atas retribusi.

d. Fungsi RKA-PPKD

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 59 Tahun 2007, SKPD (Satuan kerja Pengelola Keuangan Daerah) harus melakukan penyusunan dua jenis RKA yaitu:

1. RKA SKPD
2. RKA PPKD selaku BUD.

Hal tersebut dilakukan dikarenakan Kepala SKPKD memiliki 2 (dua) kewenangan yaitu:

1. Sebagai Kepala SKPKD dalam kapasitasnya sebagai Kepala SKPD.
2. Sebagai PPKD sekaligus sebagai BUD

RKA-PPKD digunakan untuk memuat jenis-jenis anggaran sebagai berikut:

1. Anggaran pendapatan dari dana perimbangan hibah;
2. Anggaran belanja tidak langsung yang terdiri dari belanja bunda, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan social, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga.
3. Anggaran penerimaan pembiayaan serta pengeluaran pembiayaan.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa Janis anggaran pendapatan serta anggaran belanja yang harus dituangkan di dalam RKA PPKD akan berbeda dengan yang harus dituangkan di dalam RKA SKPD. Demikian halnya dengan anggaran pembiayaan, hanya akan dianggarkan di dalam RKA PPKD.

Komponen RKA-SKPD Dan RKA-PPKD

a. RKA-SKPD

RKA-SKPD merupakan sebuah dokumen yang berisi tentang perencanaan dan penganggaran terkait dengan rencana pendapatan serta rencana belanja program dan kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan SKPD yang menjadi dasar sebagai penyusunan APBD. Dalam menyusun RKA-SKPD ataupun RKA-PPKD perlu memperhatikan hal-hal yang menjadi focus kebijakan daerah. Hal-hal yang perlu diperhatikan terkait dengan kebijakan penyusuann RKA-SKPD antara lain adalah:

1. Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan daerah yang dianggarkan oleh suatu pemda di APBD merupakan perkiraan yang diukur secara rasional dan untuk dapat menerima pendapatannya harus ada dasar hukum yang mengaturnya. Target pendapatan dihitung berdasarkan potensi pendapatan yang dapat diperoleh oleh suatu

pemda berdasarkan kewenangannya dan dihitung secara rasional agar pendapatn yang dianggarkan dapat tercapai. Untuk menganggarkan pendapatan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Prediksi pertumbuhan ekonomi tahun yang dianggarkan serta kondisi perekonomian pada tahun-tahun sebelumnya. Perlu melihat juga berapa realisasi dari PAD ditahun sebelumnya serta peraturan perundangan yang berlaku.
 - b. Kebijakan yang akan diambil tidak memberatkan masyarakat serasat dunia usaha.
 - c. Dalam menganggarkan penerimaan PAD tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku, khususnya yang mengatur tentang hal-hal apa saja yang boleh dijadikan pajak/retribusi daerah.
 - d. Dalam menganggarkan pendapatan daerah, akun-akun pendapatan daerah harus dapat diklasifikasikan dengan tepat.
 - e. Bisa menghitung berapa hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
2. Pengelolaan Dana Perimbangan

Selain memperhatikan PAD, perlu diperhatikan pula pendapatan daerah yang berasal dari dana perimbangan, hal-hal yang perlu diperhatikan diantaranya adalah:

- a. Dana bagi hasil pajak yang dianggarkan perlu memperhatikan peraturan yang mengaturnya yaitu peraturan Menteri keuangan mengenai alokasi dana bagi hasil pajak.
- b. Dana bagi hasil sumber daya alam yang dianggarkan perlu memperhatikan peraturan yang mengaturnya yaitu peraturan Menteri keuangan mengenai alokasi dana bagi hasil sumber daya alam.
- c. Dana alokasi umum yang dianggarkan perlu memperhatikan peraturan presiden tentang dana alokasi umum provinsi, kabupaten dan kota.
- d. Dana aloaksi khusus yang dianggarkan perlu memperhatikan peraturan yang mengaturnya yaitu peraturan Menteri keuangan mengenai alokasi dana aloaksi khusus.

3. Lain-lain Pendapatan yang Sah

Untuk ¹²³lain-lain pendapatan yang sah, hal-hal yang perlu diperhatikan diantaranya adalah:

- a. Tunjangan profesi guru yang dianggarkan perlu memperhatikan peraturan yang mengaturnya yaitu peraturan Menteri keuangan mengenai pedoman umum dan alokasi tunjangan profesi guru PNSD.
- b. Dana Desa yang dianggarkan dari APBN perlu memperhatikan peraturan perundang-undangan terkait dengan alokasi APBN untuk Desa.
- c. ¹²³Bagi hasil pajak daerah dari pemerintah provinsi yang dianggarkan perlu memperhatikan alokasi belanja bagi hasil pajak daerah dari pemerintah provinsi.
- d. Bantuan keuangan baik yang bersifat umum maupun khusus yang berasal dari pemerintah provinsi/daerah lainnya dianggarkan dalam jenis bantuan keuangan dari pemerintah provinsi/daerah lainnya.
- e. Hibah yang dianggarkan memiliki sifat tidak mengikat dan tidak ada konsekuensi pengeluaran ke pemberi hibah dimasukkan ke dalam APBD apabila ada kepastian diberikannya hibah.
- f. Apabila memperoleh dana darurat dianggarkan pada pendapatan, ¹³⁴lain-lain pendapatan yang sah.

4. Belanja Daerah

Penggunaan ²²⁷belanja daerah harus digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang menjadi kewenangannya yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Urusan wajib yang diselenggarakan penda memiliki prioritas melindungi serta meningkatkan kualitas dari masyarakat dalam upaya untuk memenuhi kewajiban daerah yang berwujud peningkatan pelayanan dasar, Pendidikan, kesehatan, ²²⁷fasiliats social dan fasilitas umum yang dilaksanakan tersebut berdasarkan Standar Pelayanan Miminal (SPM) yang telah ditetapkan.

Setelah mengetahui hal-hal yang perlu diperhatikan dalam penganggaran SKPD, selanjutnya adalah menaungkannya dalam RKA-SKPD. RKA-SKPD memuat antara lain adalah:

1. Rincian dari anggaran pendapatan SKPD, yang meliputi: Pajak Daerah; Retribusi daerah; Hasil Pengelolaan kekayaan Daerah Dipisahkan; dan Lain-lain PAD yang sah.
2. Rincian dari anggaran belanja tidak langsung SKPD, yang meliputi: Gaji pokok dan tunjangan pegawai; Tambahan Penghasilan PNS; Belanja Penerimaan lainnya Pimpinan dan Anggota DPRD serta KDH/WKDH; dan Khusus sekretariat DPRD dianggarkan Belanja Penunjang Operasional Pimpinan DPRD.
3. Rincian anggaran belanja langsung berdasarkan program dan kegiatan SKPD.

Penyusunan anggaran yang dituangkan dalam RKA-SKPD, terdiri dari beberapa formulir RKA-SKPD, yaitu:

1. Formulir RKA-SKPD

Berisi ringkasan anggaran dari SKPD yang datanya bersumber dari jumlah pendapatan yang diringkaskan berdasarkan kelompok dan jenis penerimaan yang telah diisi di formulir RKA-SKPD 1, nilai dari belanja tidak langsung berdasarkan kelompok dan jenis belanja yang telah diisi di formulir RKA-SKPD 2.1 serta gabungan dari seluruh jumlah kelompok dan jenis belanja langsung yang telah diisi di formulir RKA-SKPD 2.2.1.

2. Formulir RKA-SKPD 1

Berisi rencana penerimaan SKPD, yang disesuaikan dengan penerimaan tertentu dari penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD sebagaimana yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan.

3. Formulir RKA-SKPD 2.1

Berisi tentang rencana kebutuhan ¹³belanja tidak langsung SKPD yang memuat belanja pegawai untuk gaji pokok, Tunjangan pegawai dan tambahan penghasilan. Khusus untuk kesekretariatan DPRD perlu adanya penganggaran Belanja Penunjang Operasional Pimpinan DPRD.

4. Formulir RKA-SKPD 2.2.1

Berisi tentang rencana belanja langsung dari kegiatan yang diprogramkan, sehingga apabila memiliki lebih dari satu program/kegiatan, maka setiap program/kegiatan dituangkan dalam formulir RKA-SKPD 2.2.1.

5. Formulir RKA-SKPD 2.2

Berisi tentang rekapitulasi dari seluruh program/kegiatan SKPD yang mengutip dari setiap formulir RKA-SKPD 2.2.1.

Untuk menyusun RKA-SKPD maka langkah-langkah yang harus dilakukan adalah:

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

b. RKA-PPKD

RKA-PPKD merupakan sebuah dokumen yang berisi tentang perencanaan dan penganggaran yang dimiliki oleh bagian/dinas yang berfungsi sebagai bendahara umum daerah. Satuan Kerja yang memperoleh tugas sebagai pengelola keuangan, selain membuat RKA-SKPD juga diwajibkan membuat RKA-PPKD yang isinya meliputi:

1. Rincian dari Anggaran Pendapatan PPKD, meliputi:
 - a. Penerimaan dana perimbangan, meliputi:
 - 1) Dana bagi hasil pajak/bukan pajak
 - 2) Dana Alokasi Umum
 - 3) Dana Alokasi Khusus
 - b. Lain-lain pendapatan daerah yang sah, meliputi:
 - 1) Pendapatan Hibah
 - 2) Pendapatan Dana Darurat
 - 3) Dana bagi hasil pajak dari provinsi
 - 4) Dana penyesuaian
 - 5) Bantuan keuangan dari provinsi
2. Rincian dari anggaran Belanja tidak langsung PPKD, meliputi:
 - a. Belanja Bunga
 - b. Belanja Subsidi

- c. Belanja Hibah
 - d. Belanja Bantuan Sosial
 - e. Belanja Bagi Hasil
 - f. Belanja Bantuan keuangan
 - g. Belanja tidak terduga
3. Rincian dari Pembiayaan
- a. Penerimaan Pembiayaan
 - 1) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran TA Sebelumnya
 - 2) Pencairan dana cadangan
 - 3) Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang dipisahkan
 - 4) Penerimaan Pinjaman Daerah
 - 5) Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman
 - 6) Penerimaan Piutang Daerah
 - 7) Penerimaan Kembali Investasi Dana Bergulir
 - b. Pengeluaran Pembiayaan
 - 1) Pembentukan dana cadangan
 - 2) Penyertaan Modal/Investasi Pemerintah
 - 3) Pembayaran Pokok Hutang
 - 4) Pemberian Pinjaman Daerah

Penyusunan anggaran yang dituangkan dalam RKA-PPKD, terdiri dari beberapa formulir RKA-PPKD yaitu:

a. Formulir RKA-PPKD

Berisi ringkasan anggaran dari PPKD yang datanya bersumber dari jumlah pendapatan yang diringkaskan berdasarkan kelompok dan jenis penerimaan yang telah diisi di formulir RKA-PPKD 1, Nilai dari belanja tidak langsung berdasarkan kelompok dan jenis belanja yang telah diisi di formulir RKA-PPKD 2.1 Khusus Formulir RKA-PPKD, ada uraian dari penerimaan dan pengeluaran pembiayaan sebagaimana tercantum dalam formulir RKA-PPKD 3.1 serta formulir RKA-PPKD 3.2 yang letaknya setelah baris surplus dan deficit anggaran.

b. RKA-PPKD 1

Berisi rincian anggaran dari PPKD

c. RKA-PPKD 2.1

Berisi rincian dari anggaran penerimaan pembiayaan

d. RKA-PPKD 3.1

Berisi terkait dengan rincian dari anggaran penerimaan pembiayaan

e. RKA-PPKD 3.2

Berisi terkait dengan rincian dari anggaran pengeluaran pembiayaan

Untuk menyusun RKA-PPKD maka langkah-langkah yang harus dilakukan adalah mengisi RKA PPKAD 1, mengisi RKA PPKAD 2.1, mengisi RKA PPKAD 3.1, mengisi RKA PPKAD 3.2, dan menggabungkan/meringkaskan keempat jenis RKA di atas ke dalam RKA PPKD.

Pedoman Penyusunan RKA-SKPD

A. Teknis Penyusunan RKA-SKPD

Berdasarkan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan dengan surat edaran kepala daerah yang di dalamnya memuat Kebijakan Umum APBD (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) yang ditetapkan, Pemerintah Daerah melalui Pejabat Pengelola Keuangan (PPKD) menyusun Rancangan APBD. Rancangan APBD yang disusun, merupakan agregasi dari usulan-usulan yang telah disusun dan diajukan oleh organisasi pemerintah daerah maupun Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam lingkup pemerintah daerah yang dituangkan dalam masing-masing Rencana Kegiatan dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Usulan-usulan dimaksud merupakan jumlah anggaran pendapatan, belanja setiap program dan kegiatan serta pembiayaan yang hendak direalisasikan dalam satu tahun anggaran.

Anggaran yang disusun dan termuat dalam RKA-SKPD, mencerminkan anggaran berbasis prestasi kerja, oleh karena itu perlu disiapkan dan dipahami beberapa dokumen dalam rangka penyusunan anggaran berbasis kinerja, antara lain: Standar Analisa Belanja, Tolok Ukur Kinerja, Standar Biaya dan formulir RKA-SKPD yang digunakan oleh SKPD untuk menyusun usulan program, kegiatan beserta anggarannya.

B. Penyusunan APBD Berdasarkan Pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, Penganggaran Terpadu dan Anggaran Kinerja

Peraturan perundang-undangan mengamanatkan bahwa dalam menyusun APBD dilakukan dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja. Kerangka pengeluaran jangka menengah adalah suatu pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakn, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektid lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan impliasi biaya akibat keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju. Dalam kaitan itu, maka dalam setiap penganggaran belanja untuk mendanai program dan kegiatan agar menghitung kebutuhan dana untuk tahun anggaran berikutnya dari tahun yang direncanakan guna memastikan kesinambungan program dan kegiatan yang telah disetujui dan menjadi dasar penyusunan anggaran tahun berikutnya atau kita kenal dengan konsep prakiraan maju (*forward estimate*).

Setiap usulan anggaran belanja untuk mendanai setiap program dan kegiatan yang dituangkan dalam RKA-SKPD sebagai dasar penyusunan APBD harus memperhitungkan atau mengestimasi kebutuhan dana untuk program dan kegiatan yang sama yang akan dilaksanakan pada tahun anggaran berikutnya. Estimasi kebutuhan dana yang akan dianggarkan pada tahun berikutnya akan menjamin kesinambungan pelaksanaan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan.

APBD disusun dengan pendekatan kinerja, yaitu suatu system anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Dalam pendekatan kinerja ada dua hal penting yang ditekankan, yaitu output dan input. Output (keluaran) menunjukkan barang atau jasa yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan input yang digunakan. Input (masukan) adalah besarnya sumber-sumber: dana, sumber daya manusia, material, waktu dan teknologi yang digunakan untuk melaksanakan suatu program atau kegiatan. Dalam hal ini, setiap penggunaan sumber-sumber yang direncanakan dalam APBD dikaitkan dengan barang atau jasa yang akan dihasilkannya. Hubungan antara masukan dan keluaran tersebut menunjukkan

kinerja suatu program atau kegiatan. Untuk mengevaluasi kinerja suatu program atau kegiatan perlu dilakukan analisis hubungan antara alokasi biaya (input) dengan tingkat pencapaian yang dihasilkan (output). Dalam system anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja, setiap usulan program, kegiatan dan anggaran SKPD dinilai kewajarannya dengan menggunakan Standar Analisa Belanja (SAB). Disamping SAB, evaluasi terhadap kinerja program atau kegiatan yang diusulkan oleh setiap SKPD dapat didasarkan pada tolok ukur kinerja pelayanan dan standar biaya. Penerapan anggaran berbasis kinerja mengandung makna bahwa setiap penyelenggara pemerintahan berkewajiban untuk bertanggung jawab atas hasil proses dan penggunaan sumber dayanya.

C. Analisa Standar Belanja

Analisa Standar Belanja (ASB) adalah standar atau pedoman yang digunakan untuk menganalisis kewajaran beban kerja atau biaya setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan oleh suatu SKPD dalam satu tahun anggaran. ASB merupakan pendekatan yang digunakan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk mengevaluasi usulan program, kegiatan dan anggaran setiap SKPD dengan cara menganalisis beban kerja dan biaya dari usulan program atau kegiatan yang bersangkutan. Beban kerja dan biaya merupakan dua komponen yang tidak terpisahkan dalam penilaian kewajaran pemebbanan belanja.

1. Beban kerja program/kegiatan

Penilaian terhadap kewajaran beban kerja usulan program atau kegiatan dalam hal ini dikaitkan dengan kebijakan anggaran, komponen dan tingkat pelayanan yang akan dicapai, jangka waktu pelaksanaannya, serta kapasitas SKPD untuk melaksanakannya.

2. Biaya program/kegiatan

Penilaian terhadap kewajaran anggaran biaya dari usulan program atau kegiatan dikaitkan dengan kebijakan anggaran, tolok ukur kinerja, dan standar biaya. Dalam kebijakan anggaran, kemungkinan ditetapkan plafon atau batas atas anggaran belanja bagi setiap SKPD sesuai dengan target kinerja pelayanan yang diinginkan. Plafon anggaran tersebut merupakan salah satu aspek yang

dipertimbangkan untuk menilai kewajaran biaya setiap program atau kegiatan yang dianggarkan oleh SKPD. Disamping itu, kewajaran biaya suatu program atau kegiatan dipengaruhi oleh tolok ukur kinerja dan standar biaya yang akan dibahas berikut ini.

D. Tolok Ukur Kinerja

Tolok ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap program atau kegiatan. Tolok ukur kinerja digunakan sebagai dasar pengukuran kinerja keuangan dalam system anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja, terutama untuk menilai kewajaran anggaran biaya suatu program atau kegiatan. Tolok ukur kinerja mencakup dua hal: unsur keberhasilan yang diukur dan tingkat pencapaian setiap unsur keberhasilan. Setiap program atau kegiatan minimal mempunyai satu unsur ukuran keberhasilan dan tingkat pencapaiannya (target kinerja) yang digunakan sebagai tolok ukur kinerja.

Tolok ukur kinerja menunjukkan unsur-unsur keberhasilan yang diukur dan tingkat pelayanan yang akan dicapai (output) dari suatu program atau kegiatan dalam satu tahun anggaran tertentu. Output tersebut selanjutnya menjadi dasar untuk menilai kewajaran biaya yang dianggarkan (input). Konsep ini mencerminkan orientasi kinerja lebih ditekankan pada aspek output daripada input. Jumlah anggaran belanja (input) yang dinilai wajar untuk menghasilkan output tertentu menunjukkan hubungan rasional berupa standar biaya atau harga satuan unit biaya.

1. Standar biaya

Standar biaya merupakan perbandingan antara anggaran belanja dengan target kinerja yang dapat juga dinamakan dengan biaya rata-rata per satuan output. Standar biaya tersebut menjadi dasar untuk menilai kewajaran biaya suatu program atau kegiatan, karena menunjukkan hubungan rasional antara input dengan outputnya.

Penilaian kewajaran terhadap biaya yang dianggarkan, disamping itu dapat dikaitkan dengan harga standar yang berlaku. Terbentunya biaya merupakan hasil perkiraan antara volume (satuan) dengan harga satuan. Dalam hal ini perlu dicermati, apakah harga satuan yang dianggarkan telah sesuai dengan

standar yang ditetapkan atau berada diantara kisaran harga satuan yang berlaku. Kewajaran biaya yang dianggarkan juga dapat dikaitkan dengan sumber pendapatan dan atau pembiayaan berupa penerimaan daerah. Dalam hal ini kewajaran dinilai berdasarkan hubungan (kesesuaian) antara sumber dana dengan penggunaannya. Untuk kewajaran suatu anggaran dinilai berdasarkan kesesuaian antara target kinerja pelayanan yang diusulkan dengan sumber dananya. Pendekatan ini merupakan penerapan dari konsep *Grant Related Expenditure Assesment* (GREA) dalam Analisis Standar Belanja. Jika suatu sumber dana tertentu jumlahnya diestimasikan tidak mencukupi untuk membiayai anggaran belanja suatu program atau kegiatan dengan target pelayanan tertentu, maka pemerintah daerah dapat: 1) mendanai dari anggaran sumber pendapatan atau pembiayaan yang lain berdasarkan target pelayanan yang diharapkan atau; 2) menyesuaikan target pelayanan dengan tersedianya sumber dana.

Kewajaran biaya yang dianggarkan, dengan demikian berkaitan dengan tiga aspek yaitu: 1) kaitan antara biaya yang dianggarkan dengan target pencapaian kinerja; 2) kaitan antara anggaran biaya dengan harga standar yang berlaku; dan 3) kaitan antara biaya yang dianggarkan dengan sumber dananya.

2. Standar Pelayanan

Selanjutnya dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja, setiap komponen pelayanan pada masing-masing urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh SKPD, dalam rangka penilaian kinerja, harus ditetapkan oleh masing-masing daerah dalam bentuk standar pelayanan. Penetapan standar pelayan untuk provinsi mengacu pada indicator-indikator standar pelayan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah Pusat. Standar pelayanan untuk kabupaten/kota ditetapkan oleh bupati/walikota masing-masing yang berpedoman pada standar pelayanan yang ditetapkan oleh provinsi.

E. Penilaian Kinerja Pemerintah Daerah

Keseluruhan tingkat pelayanan yang akan dicapai dalam satu tahun anggaran dari setiap program atau kegiatan yang diusulkan oleh masing-masing SKPD, pada dasarnya merupakan tolok ukur kinerja yang diharapkan dapat

dicapai oleh suatu pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya. Selanjutnya untuk penilaian kinerja suatu kegiatan, program dan SKPD dapat digunakan ukuran Penilaian Kinerja Pemerintah Daerah yang didasarkan pada 5 (lima) indikator sebagai berikut:

1. Masukan (input), yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber-sumber dana, sumber daya manusia, material, waktu, teknologi, dan sebagainya yang digunakan untuk melaksanakan program dan atau kegiatan.
2. Keluaran (Output) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan produk (barang atau jasa) yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan.
3. Hasil (Outcome) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program atau kegiatan yang sudah dilaksanakan.
4. Manfaat (Benefit) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat dan Pemerintah Daerah.
5. Dampak (Impact) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai dari manfaat.

Tolok ukur kinerja program atau kegiatan yang diusulkan suatu SKPD selama satu tahun anggaran, dalam hal ini, dapat dikembangkan dari penilaian terhadap input-output menjadi input-output-outcome-benefit-impact.

F. Ketentuan Umum Penyusunan RKA-SKPD

Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) berpedoman kepada surat edaran kepala daerah mengenai pedoman penyusunan RKA-SKPD yang dilampiri dengan:

1. Prioritas pembangunan daerah dan program/kegiatan yang terkait;
2. Alokasi plafon anggaran sementara untuk setiap program/kegiatan SKPD;
3. Batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD;
4. Dokumen sebagai lampiran surat edaran meliputi KUA, PPAS, analisis standar belanja dan standar satuan harga.

Surat edaran kepala daerah mengenai pedoman penyusunan RKA-SKPD tersebut sudah harus diterbitkan paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan. RKA-SKPD yang telah disusun oleh SKPD kemudian disampaikan kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Pembahasan RKA-SKPD oleh TAPD pada dasarnya bertujuan untuk menelaah:

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

Dalam hal hasil pembahasan RKA-SKPD terdapat ketidaksesuaian dengan kriteria di atas, kepala SKPD harus melakukan penyempurnaan. SKPD harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut dalam penyusunan RKA-SKPD, antara lain:

1. Sinkronisasi program dan kegiatan dengan kinerja SKPD berkenaan dengan standar pelayanan minimal yang telah ditetapkan;
2. Batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada Biro Keuangan Sekretariat Daerah;
3. Prinsip-prinsip peningkatan efektivitas, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas dalam penyusunan anggaran dalam rangka pencapaian prestasi kerja;
4. Dokumen yang meliputi KUA, PPAS, kode rekening APBD, format RKA-SKPD dan standar satuan harga;
5. Mensinergikan program nasional tentang pengarusutamaan anggaran responsive gender (ARG); dan
6. Pelaksanaan dan pelaporan pertanggungjawaban APBD yang efektif, efisien, ekonomis, dan akuntabel.

Ketentuan penyusunan RKA-SKPD berdasarkan Lampiran ²⁹ Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 21 tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menterei Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. SKPD meyusun Rincian Anggaran Pendapatan dan Rincian Anggaran Belanja Langsung masing-masing kegiatan yang digabung dalam Rekapitulasi Rincian Anggaran Belanja Langsung untuk kemudian dikompilasi menjadi RKA-SKPD.

G. Pembahasan RKA-SKPD

Sekretaris Daerah selaku Ketua TAPD melalui Kepala Biro Keuangan selaku sekretaris TAPD dapat menugaskan kepada Tim Teknis TAPD untuk melakukan pembahasan RKA-SKPD serta melakukan verifikasi DPA-SKPD. Reviu atas RKA-SKPD dilaksanakan oleh Inspektorat Provinsi bersamaan dengan pembahasan RKA-SKPD oleh Tim Teknis TAPD. Setiap pengajuan RKA-SKPD untuk dikoreksi oleh Petugas Koreksi/Asistensi, RKA-SKPD terlebih dahulu harus ditandatangani oleh Kepala SKPD/PA/KPA yang bersangkutan dan/atau Pejabat lain pada SKPD bersangkutan. RKA-SKPD yang telah dikoreksi atau diasistensi, selanjutnya diparaf oleh pejabat yang bertanggungjawab terhadap pengusulan RKA-SKPD dan Petugas Koreksi/Asistensi.

Pejabat yang mengikuti asistensi adalah mereka yang beertanggungjawab atas proses penyusunan program dan kegiatan serta bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang akan dilaksanakan. Pejabat yang mengikuti asistensi dipimpin oleh PPK-SKPD dan bila dipandang perlu dapat menyertakan staf pelaksanaan atau teknis.

H. Penyampaian RKA-SKPD

RKA-SKPD tahun anggaran bersangkutan disusun berdasarkan pagu yang telah ditetapkan dalam PPAS tahun bersangkutan untuk masing-masing SKPD/Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran. Selanjutnya ¹¹³ RKA-SKPD yang telah disusun diserahkan kepada PPKD/Biro Keuangan Sekretariat Daerah ⁴⁴ untuk selanjutnya dibahas oleh Tim Koreksi/Asistensi. Pembahasan dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan:

- a. RKPD tahun bersangkutan;
- b. KUA tahun bersangkutan;
- c. PPAS tahun bersangkutan;
- d. Kebijakan Akuntansi;
- e. Capaian Kinerja;
- f. Indikator Kinerja;
- g. Kelompok Sasaran Kegiatan;
- h. Analisis Standar Belanja (ASB);
- i. Standar Satuan Harga (SSH);
- j. Sinkronisasi Program dan Kegiatan antar SKPD;
- k. Kartu Inventaris Barang (KIB);
- l. Rencana Kebutuhan Barang Unit (RKBU); dan
- m. SK Tenaga Kontrak tahun sebelumnya.

PENDEKATAN PENYUSUNAN RKA-SKPD

Anggaran adalah sebuah rencana kegiatan yang disusun secara sistematis menunjukkan alokasi sumber daya. Dalam perkembangannya, anggaran sekarang disusun berbasis kinerja. ²⁰ Anggaran berbasis kinerja ini merupakan salah satu jawaban yang digunakan sebagai alat pengukuran kinerja dan pertanggungjawaban pemerintah. Anggaran berbasis kinerja adalah sebuah system penganggaran yang mengedepankan usaha-usaha untuk mencapai suatu target kinerja maupun target output dengan alokasi dana dan input yang telah ditentukan. Anggaran berbasis kinerja akan dapat menjelaskan hubungan antara biaya dengan hasil kerjanya. Untuk memberikan ²⁰ variasi antara perencanaan dan realisasinya, manajer dapat menentukan input sumber daya dan bagaimana sumber daya tersebut dapat berhubungan dengan outcomenya sebagai dasar untuk menilai efektifitas dan efisiensi program.

²⁰ Yang dimaksud dengan program dalam penganggaran berbasis kinerja adalah instrumen kebijakan yang dapat berisi satu ataupun beberapa kegiatan yang akan dilaksanakan oleh lembaga maupun instansi pemerintah untuk mencapai tujuan dan sasaran untuk memperoleh alokasi anggaran. Rangkaian kegiatan ini disusun dan dilaksanakan untuk mencapai sasaran kinerja tahunan.

Berikut ini adalah elemen-elemen yang harus diperhatikan dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja:

- a. Tujuan dan sasaran apa yang telah disepakati serta ukuran pencapaiannya.
- b. Kondisi seperti apa yang harus disiapkan sebagai factor pendorong keberhasilan implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja.
- c. Pengumpulan informasi secara sistematis atas realisasi pencapaian kinerja dapat diandalkan dan konsisten, serta dapat diperbandingkan antara biaya dengan prstasinya. Ketersediaan informasi secara berkelanjutan sehingga dapat digunakan dalam manajemen perencanaan, pembuatan program, penganggaran dan evaluasi.
- d. Komitmen dan kepemimpinan dari seluruh komponen organisasi
- e. Administrasi menjadi focus penyempurnaan.
- f. Sumber daya yang tersedia cukup untuk mendukung usaha penyempurnaan
- g. Adanya *reward and punishment* yang jelas.
- h. Adanya keinginan dan kemauan yang kuat untuk berhasil.

Anggaran berbasis kinerja memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Memiliki tiga unsur pokok berikut:
 - a. Pengeluaran diklasifikasikan berdasarkan program dan kegiatan
 - b. Pengukuran Kinerja
 - c. Pelaporan Program
2. Perhatian ditekankan pada pengukuran kinerja, tidak pada pengawasan
3. Seluruh kegiatan harus dilihat dari sisi efisiensi dalam mencapai output yang maksimal
4. Memiliki tujuan untuk menghasilkan informasi tentang biaya dan hasil kerja yang bisa digunakan sebagai dasar menyusun target dan penilaian pelaksanaan kegiatan/kerja.
5. Adanya keterkaitan yang sangat erat antara, sasaran, tujuan, dan proses penganggaran

Anggaran berbasis kinerja memiliki berbagai keunggulan antara lain:

1. Dimungkinkan adanya pendelegasian wewenang dalam rangka pengambilan keputusan manajerial.

2. Mendorong adanya partisipasi satuan kerja melalui proses penilaian anggaran dan pengusulannya yang bersifat faktua.
3. Dapat membantu perencanaan serta mempertajam pembuatan keputusan.
4. Alokasi dana dapat dilakukan secara optimal berdasarkan tingkat efisiensi satuan kerja.
5. Dapat digunakan sebagai salah satu usaha untuk menghindari pemborosan sumber daya.
6. Sebagai salah satu alat untuk mengukur keberhasilan satuan kerja, tingkat efektivitas dalam mencapai sasaran.

Anggaran berbasis kinerja juga memiliki beberapa kelemahan antara lain:

1. Standarisasi tidak bisa dilakukan terhadap semua kegiatan.
2. Hasil kerja tidak semuanya dapat diukur secara kuantitatif.
3. Pengambil keputusan dan siapa yang bertanggungjawab atas keputusan tersebut kurang dapat dipastikan dengan jelas.

APBD yang disusun menggunakan pendekatan kinerja harus memuat beberapa hal:

1. Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja.
2. Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan.
3. Persentase dari jumlah pendapatan APBD yang mendanai pengeluaran administrasi umum, operasi, dan pemeliharaan serta belanja modal atau pembangunan.

Reviu RKA-SKPD Oleh APIP

A. Latar Belakang Perlunya Reviu APIP dalam Perencanaan dan Penganggaran

1. RKA-SKPD tidak sesuai dengan kaidah-kaidah perencanaan dan penganggaran informasi dalam dokumen RKA-SKPD kerap kali tidak terukur dan melenceng dari tujuan yang direncanakan.
2. Penganggaran belanja yang belum optimal yang pada akhirnya berdampak kepada penyerapan APBD yang tidak seimbang dengan ciri adanya kecenderungan penyerapan pada akhir tahun.

3. Kualitas belanja APBD masih belum optimal dalam mendukung sasaran pembangunan nasional dan daerah.
4. Hasil pemeriksaan BPK atau Reviu oleh Inspektorat atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah masih ditemui adanya kesalahan penganggaran, berupa salah klasifikasi belanja ataupun penempatan anggaran belanja bila sedemikian material tingkat kesalahan penganggaran tentu akan mempengaruhi dalam pemberian opini oleh BPK.

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) K/L melakukan reviu terhadap RKA yang disampaikan oleh pejabat yang memiliki alokasi anggaran dan penanggung jawab program dengan tujuan meningkatkan kualitas perencanaan penganggaran K/L. Reviu yang dilakukan mencakup verifikasi atas kelengkapan dan kebenaran dokumen yang dipersyaratkan dan kepatuhan dalam penerapan kaidah perencanaan penganggaran. Sesuai dengan Permendagri Nomor 31 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2017, hal yang perlu mendapat perhatian ketika melakukan reviu adalah:

1. Sinkronisasi Kebijakan Pemerintah Daerah dengan Kebijakan Pemerintah;
2. Prinsip Penyusunan APBD;
3. Kebijakan Penyusunan APBD;
4. Teknis Penyusunan APBD; dan;
5. Hal-hal Khusus Lainnya.

Reviu yang dilakukan APIP sedikitnya meliputi:

1. Konsistensi pencantuman sasaran kerja.
2. Kesesuaian total pagu.
3. Kesesuaian sumber dana.
4. Kelayakan anggaran dan kepatuhan dalam penerapan kaidah penganggaran.
5. Verifikasi atas kelengkapan dokumen.

B. Tujuan Reviu

Tujuan reviu oleh APIP adalah untuk memberi keyakinan terbatas mengenai akurasi, keandalan, dan keabsahan, bahwa informasi dalam RKA SKPD sesuai dengan RKPD, pagu anggaran, dan kesesuaian dengan standar biaya serta kaidah-kaidah penganggaran lainnya, serta dilengkapi dokumen pendukungnya. Jika

dalam proses reviu ditemukan kelemahan/kesalahan maka kesalahan/kelemahan tersebut wajib disampaikan kepada unit penyusun untuk dilakukan perbaikan/penyesuaian. APIP disini berperan untuk meningkatkan kualitas perencanaan SKPD dan menjamin kepatuhan terhadap kaidah penganggaran sebagai *quality assurance*. Selain itu reviu RKA SKPD juga memberi keyakinan bahwa RKA SKPD yang disusun sinkron dengan:

1. Renka SKPD
2. Pedoman penyusunan RKA-SKPD
3. KUA
4. PPAS

C. Ruang Lingkup Reviu

Ruang lingkup Reviu RKA-SKPD adalah pengujian atas penyusunan dokumen rencana keuangan yang bersifat tahunan berupa RKA-SKPD. Ruang lingkup Reviu RKA-SKPD mencakup pengujian terbatas atas dokumen sumber, namun tidak mencakup pengujian atas system pengendalian intern yang biasanya dilaksanakan dalam suatu audit. Hal tersebut dilakukan untuk melihat:

1. Konsistensi KUA/KUPA dan PPAS Perubahan dengan RKPDP/Perubahan RKPDP
 - a. Kesesuaian substansi rumusan KUA/KUPA dengan Rancangan Kerangka Ekonomi Daerah dan Kebijakan Keuangan Daerah dalam RKPDP/Perubahan RKPDP;
 - b. Kesesuaian substansi rumusan prioritas dan sasaran serta rencana program dan kegiatan dalam PPAS/PPAS Perubahan dengan RKPDP/Perubahan RKPDP;
 - c. Kesesuaian pencantuman indicator dan target kinerja serta pagu indikatif. Lokasi, kelompok sasaran dalam rencana program dan kegiatan PPAS/PPAS Perubahan dengan RKPDP/Perubahan RKPDP.
2. Konsistensi RKA-SKPD/RKA-SKPD Perubahan dengan KUA/KUPA dan PPAS/PPAS Perubahan
 - a. Kesesuaian rumusan rencana program dan kegiatan dalam RKA-SKPD/RKA-SKPD dengan PPAS/PPAS Perubahan;

- b. Kesesuaian pencantuman indicator dan target kinerja serta pagu indikatif, lokasi, kelompok sasaran dalam rencana program dan kegiatan RKA-SKPD/RKA-SKPD Perubahan dengan PPA/PPAS Perubahan.

D. Fokus Reviu

APIP perlu memfokuskan reviunya terhadap kegiatan-kegiatan berikut ini:

1. Rincian anggaran untuk kegiatan baru
2. Angka dasar yang mengalami perubahan pada level tahapan/komponen

E. Tahapan Reviu RKA SKPD

Tahapan dalam melakukan reviu RKA-SKPD adalah:

1. Tahap Perencanaan
Perencanaan berisi kegiatan untuk memilih dan menentukan objek reviu, melakukan usulan penugasan reviu dan mempersiapkan bahan penyusunan Program kerja Reviu.
2. Tahap Pelaksanaan
Pelaksanaan mencakup kegiatan penelaahan dokumen rencana pembangunan dan anggaran tahunan daerah
3. Tahap Pelaporan Hasil Reviu
PHR mencakup kegiatan penyusunan Catatan Hasil Reviu (CHR) dan Laporan Hasil Reviu (LHR).

Dalam Rencana Kerja Pengawasan Tahunan dan Program Kerja Pengawasan Tahunan dituangkan kegiatan reviu yang dilaksanakan secara objektif oleh auditor APIP lingkup pemerintah provinsi/kabupaten/kota. Prinsip obyektivitas mensyaratkan agar APIP provinsi/kabupaten/kota yang tergabung dalam Tim melaksanakan reviu dengan jujur dan tidak mengompromikan kualitas. Pereviu harus membuat penilaian seimbang atas semua situasi yang relevan dan tidak dipengaruhi oleh kepentingan sendiri atau orang lain dalam mengambil keputusan.

F. Waktu Pelaksanaan Reviu

Pelaksanaan kegiatan reviu dokumen rencana pembangunan (RKPD dan Renja-PD) dan anggaran tahunan daerah (KUA, PPAS dan RKA-SKPD) oleh APIP provinsi/kabupaten/kota tidak menambah layer proses perencanaan dan penganggaran sebagaimana telah diatur dalam PERMENDAGRI Nomor 54 Tahun 2010 dan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, dilaksanakan secara parallel dengan mekanisme perencanaan dan penganggaran sesuai dengan ketentuan kedua peraturan Menteri tersebut.

BAB XI

PENYUSUNAN RAPBD

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

Pengertian Perencanaan Pembangunan Daerah

Perencanaan Pembangunan Daerah adalah "... suatu yang sistematis dari berbagai pelaku (actor), baik umum (public), swasta maupun kelompok masyarakat lain pada tingkatan yang berbeda dalam menghadapi saling ketergantungan aspek-aspek fisik, social-ekonomi & aspek-aspek lingkungan lainnya secara: a) terus-menerus menganalisis kondisi & pelaksanaan pembangunan daerah; b) merumuskan tujuan-tujuan & kebijakan-kebijakan pembangunan daerah; c). menyusun konsep strategi-strategi untuk pemecahan masalah (solusi); dan d) melaksanakannya dengan menggunakan sumber-sumber daya masalah sehingga peluang-peluang baru dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dapat ditangkap secara berkelanjutan". (Solihin, 2005)

Tujuan & Manfaat Perencanaan Pembangunan Daerah

Tujuan Perencanaan Pembangunan Daerah adalah menyusun suatu rencana pembangunan yang merupakan pegangan atau acuan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan pembangunan yang didasarkan pada kemampuan dan potensi sumber daya (alam dan manusia) serta peluang-peluang ekonomi yang ada, sehingga memungkinkan dapat dijangkau secara cepat. Manfaat yang diharapkan adalah terjadinya peningkatan kualitas/ taraf hidup masyarakat sehingga menikmati kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya dan daerah dapat berkembang secara cepat dan berkelanjutan. Perencanaan pembangunan daerah menghasilkan Rencana Pembangunan Daerah yang menetapkan kegiatan-kegiatan pembangunan social-ekonomi, fisik (infrastruktur), yang dilaksanakan secara terpadu oleh sectoral, public dan swasta.

Tata Cara Penyusunan RPJP Daerah

Perencanaan pembangunan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari system perencanaan pembangunan nasional (SPPN) yang diatur dalam UU Nomor 25 Tahun 2004. Menurut UU Nomor 25/2004 Pasal 33 ayat (3) ditegaskan bahwa "dalam penyelenggaraan perencanaan pembangunan Daerah,

bahwa “Pimpinan SKPD menyelenggarakan koordinasi, integrase, sinkronisasi, dan sinergi perencanaan pembangunan antar kabupaten/kota.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah merupakan suatu dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 tahun. RPJP ini digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Jangka Menengah (RPJM) Daerah untuk setiap 5 (lima) tahunan. Dokumen ini bersifat makro yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan jangka Panjang daerah, dengan proses penyusunannya harus dilakukan secara partisipatif yang melibatkan seluruh unsur pelaku pembangunan.

Tahapan Penyusunan RPJM Daerah

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

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

Pertama, penyiapan rancangan awal RPJM Daerah, kegiatan ini dibutuhkan guna mendapatkan gambaran awal dari jabaran visi, misi dan program Kepala Daerah terpilih.

Kedua, penyiapan rancangan Rencana Strategi SKPD (rancangan Renstra SKPD), yang dilakukan oleh seluruh SKPD. Penyusunan rancangan Renstra SKPD bertujuan untuk merumuskan visi, misi, tujuan strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang sesuai tugas dan fungsi SKPD, agar selaras program prioritas Kepala Daerah terpilih.

Ketiga, penyusunan rancangan RPJM Daerah. Tahap ini merupakan upaya mengintegrasikan rancangan awal RPJM Daerah dengan rancangan Renstra SKPD, yang menghasilkan rancangan RPJM Daerah.

Keempat, musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) jangka menengah daerah. Kegiatan ini dilaksanakan guna memperoleh berbagai masukan dan komitmen dari seluruh pemangku kepentingan pembangunan atas rancangan RPJM Daerah.

Kelima, penyusunan rancangan akhir RPJM Daerah, dengan seluruh masukan dan komitmen hasil Musrenbang Jangka Menengah Daerah menjadi masukan utama penyempurnaan rancangan RPJM Daerah, menjadi rancangan akhir RPJM Daerah. Rancangan akhir RPJM Daerah disampaikan oleh Kepala Bappeda kepada Kepala Daerah terpilih.

Keenam, penetapan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah, dibawah koordinasi Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi hokum. Rancangan akhir RPJM Daerah beserta lampirannya disampaikan kepada DPRD sebagai inisiatif Pemerintah daerah, untuk diproses lebih lanjut menjadi Peraturan Daerah tentang RPJM Daerah.

Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

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

UU 17/2004 Pasal 17 ayat (2) menjelaskan bahwa RKPD sebagai pedoman penyusunan RAPBD, maka RKPD memuat hal-hal yang harus diperjuangkan oleh tim pemerintah daerah pada saat duduk bersama DPRD menyusun RAPBD. Penyusunan rancangan RKPD dilakukan melalui proses pembahasan yang terkoordinasi antara Bappeda dan seluruh SKPD melalui Musrenbang di daerah masing-masing.

Musrenbang berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan kesepakatan antara pelaku pembangunan tentang rancangan RKPD, yang menitik beratkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kegiatan antar kementerian/lembaga/SKPD dan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional dan daerah. UU 25 Tahun 2004, Pasal 5 ayat (3) menyebutkan bahwa "RKPD merupakan penjabaran

dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja dan pedanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh harus mendorong partisipasi masyarakat”. Dalam penyusunan RKPD, pemerintah daerah harus mempertimbangkan:

1. Amanat peraturan perundang-undangan yang terdiri dari:
 - a. Urusan Wajib, khusus untuk pelayanan dasar yaitu mengacu pada Standar Pelayanan Minimum.
 - b. Urusan pilihan sesuai kekhasan dan sumber keunggulan daerah.
2. Kondisi, strategi dan sasaran yang diperoleh dari proses perencanaan teknokratik:
 - a. Analisis Ekonomi Daerah
 - b. Estimasi Pendapatan Asli Daerah
 - c. Survey Kebutuhan/kepuasan Masyarakat
3. Kontribusi terhadap Sasaran Pembangunan Nasional yang tercantum dalam RPJM Nasional dan/atau RKP.

Pertimbangan tersebut digunakan untuk menetapkan sasaran-sasaran Pembangunan Daerah dan selanjutnya merancang program dan kegiatan. Adapun penentuan program prioritas RKPD atau dikenal sebagai Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPAS) dilakukan dengan mempertimbangkan: 1) sumber daya yang tersedia; 2) jumlah kegiatan yang teridentifikasi dalam program; 3) bentuk kegiatan sebagai implementasi program.

Proses Pengambilan Keputusan Dalam Penyusunan Perencanaan

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

Perencanaan adalah suatu proses pengambilan keputusan untuk hal-hal yang berhubungan terkait masa depan. Oleh karena itu, prosesnya cukup rumit. Pengambilan keputusan yang berhubungan dengan kebutuhan jangka pendek tidak masuk kategori perencanaan. Demikian juga dengan pengambilan keputusan yang memiliki dampak di masa depan, tetapi karena proses penyusunannya lebih pendek sehingga tidak dikategorikan sebagai perencanaan. Karena sifatnya sama, yaitu memilih tindakan untuk menyelesaikan permasalahan, ada juga yang menganggap perencanaan identic dengan pengambilan keputusan (Tarigan, 2004).

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

Dalam konteks Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menyusun rencana pembangunan jangka Panjang (RPKP/D), rencana pembangunan jangka menengah (RPJM/D) dan rencana kerja pemerintah (RKP/D) sebagai rencana tahunan. Dalam setiap proses penyusunan dokumen rencana tersebut diperlukan koordinasi antar instansi pemerintah dan partisipasi seluruh pelaku pembangunan,

melalui suatu forum yang disebut sebagai Musyawarah Perencanaan Pembangunan atau Musrenbang. Musrenbang ini dapat dikatakan sebagai suatu proses pengambilan keputusan karena melalui Musrenbang dapat diakomodasi berbagai usulan, masukan, prioritas pembangunan dari berbagai sumber (dinas-dinas sectoral, masyarakat, dan organisasi masyarakat) dan tingkat administrasi pemerintahan (mulai dari tingkat desa/kelurahan, Kabupaten/kota, Provinsi, sampai tingkat Pusat)

PENDEKATAN DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN

APBD adalah gambaran tolok ukur keberhasilan suatu daerah dalam meningkatkan potensi perekonomian daerah. Apabila perekonomian daerah terjadi pertumbuhan, maka terjadi dampak positif terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), terutama penerimaan pajak khusus daerah (Saragih, 2003). Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah (APBD) adalah sebuah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang telah disetujui oleh DPRD kemudian ditetapkan sebagai peraturan daerah. APBD memiliki beberapa fungsi yaitu otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Fungsi otorisasi berarti Perda tentang APBD dijadikan dasar dalam melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun bersangkutan. Fungsi perencanaan memiliki arti bahwa APBD dijadikan pedoman dalam manajemen untuk merencanakan kegiatan pada tahun bersangkutan. Fungsi pengawasan dapat dilihat dari digunakannya APBD sebagai standar untuk menilai penyelenggaraan pemerintah daerah (Nordian, 2007).

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 mengungkapkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun atas dasar pendekatan kinerja, yaitu sebuah system anggaran di mana mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (output) dari sesuatu perencanaan alokasi biaya (input) yang telah ditetapkan. Pemerintah Daerah Bersama DPRD selanjutnya menyusun Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di mana memuat petunjuk dan ketentuan umum yang telah disepakati sebagai pedoman untuk penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Sasaran dalam APBD haruslah sesuai dengan fungsi belanja, standar pelayanan minimal, dan perkiraan biaya kegiatan yang bersangkutan. APBD haruslah memuat bagian pendapatan yang akan digunakan dalam membiayai biaya administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, serta belanja modal/investasi. Bilamana sasaran tersebut dimuat, APBD tersebut nantinya dapat digunakan untuk kepentingan masyarakat daerah.

Unsur-unsur dalam APBD meliputi:

1. Rencana kegiatan pada suatu daerah
2. Adanya sumber penerimaan
3. Jenis kegiatan dan jenis proyek dituangkan dalam bentuk angka
4. Periode anggaran biasanya satu tahun.

Penyusunan anggaran dengan dasar prestasi kerja dilakukan berdasarkan:

1. Capaian Kinerja

Merupakan ukuran prestasi kerja yang ingin dicapai dari keadaan semula dimana mempertimbangkan factor kualitas, kuantitas, efisiensi dan efektifitas pelaksanaan pada setiap program dan kegiatan.

2. Indikator Kinerja

Merupakan ukuran keberhasilan yang ingin dicapai dari setiap program dan kegiatan pada satuan kerja perangkat daerah. Pendekatan kinerja pada system anggaran mengutamakan upaya dalam pencapaian output dari input yang telah ditetapkan. Output (keluaran) merupakan barang atau jasa yang dihasilkan dari suatu kegiatan yang telah dilaksanakan untuk mendukung pencapaian sasaran dan tujuan program serta kebijakan. Input (masukan) merupakan besarnya sumber daya, dapat berupa personil, suatu barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dana, maupun kombinasi dari beberapa atau seluruh jenis sumber daya yang digunakan dalam melaksanakan kegiatan. Kinerja/prestasi kerja merupakan outcome (hasil) dari kegiatan/program yang ingin atau telah dicapai yang sehubungan dengan penggunaan anggaran untuk kuantitas dan kualitas yang terukur di mana menghasilkan manfaat jangka pendek yang dapat diperoleh oleh pelanggan kegiatan, sebagai akibat langsung atas pemanfaatan output pada kegiatan yang bersangkutan.

3. Analisis Standar belanja (ASB)

Merupakan penilaian kewajaran atas suatu beban kerja dan biaya di mana digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Penyusunan RKA-SKPD menggunakan pendekatan analisis standar belanja yang dilakukan secara bertahap dan disesuaikan dengan kebutuhan. Penilaian kewajaran atas pembebanan belanja dalam menganalisis standar belanja mencakup dua hal yaitu:

a. Kewajaran Beban Kerja

Beban kerja suatu program atau kegiatan yang telah diusulkan oleh SKPD dinilai kewajarannya dengan dasar pertimbangan sebagai berikut:

1. Kaitan logis antara suatu program atau kegiatan yang telah diusulkan dengan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) serta kebijakan Umum APBD.
2. Kesesuaian antara suatu program atau kegiatan yang telah diusulkan dengan tuas pokok dan fungsi SKPD bersangkutan.
3. Kapasitas SKPD yang bersangkutan dalam melaksanakan suatu program atau kegiatan pada tingkat pencapaian yang diinginkan serta dalam jangka waktu satu tahun anggaran.

b. Kewajaran Biaya

Kewajaran biaya program atau kegiatan dapat dipengaruhi oleh tolok ukur kinerja dan standar biaya. Kewajaran biaya yang dianggarkan berkaitan dengan tiga aspek berupa:

1. Kaitan antara suatu biaya yang dianggarkan dengan target pencapaian kinerja
2. Kaitan antara anggaran suatu biaya dengan harga standar yang berlaku
3. Kaitan antara suatu biaya yang dianggarkan dengan sumber dananya.

4. Standar Satuan Harga

Merupakan harga satuan dari setiap unit barang/jasa yang berlaku pada suatu daerah yang telah ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Standar satuan harga adalah salah satu factor dalam menentukan baik atau tidaknya ASB yang telah disusun. Dalam standar satuan harga terdapat besaran dana dari obyek belanja yang menjadi penentu besaran belanja atas suatu kegiatan. Besaran

dana yang dialokasikan disetiap obyek belanja haruslah sama disetiap SKPD dan antar SKPD. Apabila standar satuan harga yang digunakan tidak sama dalam alokasi objek belanja SKPD, maka ini akan menyebabkan terjadinya ketidakseragaman jumlah belanja atas suatu kegiatan walaupun kegiatannya sama. Hal ini akan berakibat terhadap penyusunan ASB dimana ASB yang disusun akan menjadi lemah. Oleh karena itu, untuk mendapatkan ASB yang berkualitas baik maka penggunaan standar satuan harga dalam penganggaran menjadi sangat penting untuk mendapatkan ASB yang baik.

5. Standar Pelayanan Minimal

Merupakan tolok ukur kinerja untuk menentukan capaian jenis serta mutu pelayanan dasar yang menjadi urusan wajib daerah. Definisi SPM sendiri merupakan ketentuan tentang jenis serta mutu pelayanan dasar yang menjadi urusan wajib pemerintah dan merupakan hak yang dapat diperoleh setiap warga secara minimal.

Menurut Oentarto, dkk (2004:173) menyatakan bahwa Standar pelayanan minimal memiliki suatu nilai yang sangat strategis baik untuk pemerintah (daerah) maupun untuk masyarakat (konsumen). Nilai strategis tersebut berupa:

- a. Bagi pemerintah daerah suatu standar pelayanan minimal dapat menjadi tolok ukur untuk penentuan biaya yang diperlukan dalam membiayai penyediaan pelayanan.
- b. Bagi masyarakat suatu standar pelayanan minimal dapat menjadi acuan mengenai kualitas dan kuantitas suatu pelayanan public yang telah disediakan oleh pemerintah (daerah).

Pendekatan yang dijadikan dasar penyusunan APBD dapat berupa asas prioritas. Artinya dalam suatu daerah terdapat prioritas pembangunan yang akan dilaksanakan, karena tidak semua aspek tidak dapat langsung dibangun oleh karena factor keterbatasan anggaran. Sebagai contoh ialah prioritas di bidang infrastruktur, ekonomi, Pendidikan, dll. Beberapa factor yang perlu diperhatikan dalam menyusun APBD yaitu:

1. Pendapatan yang direncanakan adalah perkiraan yang terukur secara rasional dan dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan adalah batas tertinggi dalam pengeluaran belanja.
2. Penganggaran pengeluaran haruslah didukung dengan adanya suatu kepastian tersedianya penerimaan dengan jumlah yang cukup serta tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan dimana belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD maupun dalam Perubahan APBD.
3. Semua penerimaan serta pengeluaran daerah dalam tahun anggaran bersangkutan haruslah masuk dalam APBD dan dilakukan melalui rekening Kas Umum Daerah.

PENYUSUNAN KEBIJAKAN UMUM APBD (KUA) DAN PRIORITAS PLAFON ANGGARAN SEMENTARA (PPAS)

⁵⁴ Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yaitu dokumen anggaran yang disusun oleh Sekretaris Daerah kemudian disampaikan kepada kepala Daerah sebagai pedoman mengenai penyusunan APBD berdasar Rencana Kerja Prioritas Daerah (RKPD) dari hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), yang dilaporkan paling lambat minggu pertama bulan Juni. (Pasal 83-Pasal 88 Permendagri No. 59 Tahun 2007).

Rancangan Kebijakan Umum APBD atau RKUA berisi hal-hal sebagai berikut:

1. Kondisi ekonomi makro di daerah
2. Asumsi dalam penyusunan APBD
3. Kebijakan pendapatan di daerah
4. Kebijakan belanja di daerah
5. Kebijakan pembiayaan di daerah
6. Strategi pencapaiannya.

²⁴ Rancangan PPAS berisi hal-hal sebagai berikut:

1. Penentuan skala prioritas pembangunan daerah
2. Penentuan skala prioritas program masing-masing urusan

3. Penyusunan plafon anggaran sementara untuk masing-masing program atau kegiatan

Rancangan KUA dan PPAS disampaikan Kepala Daerah kepada DPRD selambat-lambatnya tengah Juni tahun berjalan agar dikaji dalam pendahuluan pembicaraan RAPBD tahun anggaran berikut untuk kemudian disepakati maksimal akhir Juli tahun berjalan. Di Indonesia masih susah untuk memenuhi batas akhir waktu penyampaian kedua rancangan tersebut. Ini dapat disebabkan oleh banyak factor salah satunya tidak adanya sanksi mengenai keterlambatan ini. Keterbatasan kemampuan dalam memperoleh pendapatan dihadapi oleh banyak daerah. Besarnya kebutuhan akan anggaran belanja, atau mungkin juga pembiayaan, menimbulkan adanya arah kebijakan anggaran yang mendorong keseimbangan kemampuan pendapatan dengan kebutuhan belanja juga pembiayaan guna meminimalkan deficit anggaran. Kebijakan Umum APBD adalah arah pembangunan daerah dalam satu tahun anggaran yang telah disepakati serta dijadikan pedoman penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) serta rancangan APBD. Setelah rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) ditetapkan, pemerintah daerah mulai menyusun kebijakan umum APBD (KUA) serta prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS), yang nantinya digunakan sebagai acuan bagi satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dalam menyusun rencana kerja dan anggaran (RKA) SKPD.

Kepala daerah menyusun RKUA dan rancangan PPAS berdasar RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri dalam negeri setiap tahunnya. Pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri dalam negeri tersebut memuat antara lain:

1. Pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.
2. Prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berkenaan.
3. Teknis penyusunan APBD.
4. Hal-hal khusus lainnya.

Rancangan KUA memuat kondisi ekonomi makro daerah, asumsi penyusunan APBD, kebijakan pendapatan daerah, kebijakan belanja daerah, kebijakan pembiayaan daerah, dan strategi pencapaiannya. Strategi pencapaian

tersebut memuat langkah-langkah konkret dalam mencapai target. Struktur KUA kurang lebih dapat dilihat sebagai berikut:

a. Bagian Pendahuluan

Pada bagian diuraikan latar belakang dibuatnya KUA, yaitu karena keterbatasan dana sementara kebutuhan yang banyak maka perlu dibuat KUA. Sudah menjadi rahasia umum bahwa sumber daya yang dimiliki daerah jumlahnya terbatas, namun disisi lain kebutuhan sumber daya yang akan digunakan untuk melaksanakan urusan pemerintahan daerah jumlahnya sangat banyak. Kondisi ini merupakan latar belakang untuk disusunnya Kebijakan Umum Anggaran. Selanjutnya diikuti dengan pemaparan tujuan dibuatnya KUA, yaitu mengakomodasi dinamika pembangunan dan seterusnya.

b. Kerangka ekonomi makro

Pada bagian ini diuraikan perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dari beberapa tahun yang dirinci menurut sektornya, contohnya a) Sektor Pertanian, b) Pertambangan dan Penggalian, c) Industri Pengolahan, d) Listrik Gas dan Air Bersih, e) Bangunan, f) Perdagangan, Hotel dan Restoran, g) Angkutan dan Komunikasi, h) Keuangan, Persewaan dan jasa Perusahaan, i) Jasa-jasa.

Berdasarkan paparan kerangka ekonomi yang dirinci menurut sector tersebut, dapat dilihat kontribusi masing-masing sector terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB), apakah tinggi, rendah atau rata-rata. Informasi ini sangat berguna untuk mengevaluasi kinerja masa lalu sekaligus membuat perencanaan pembangunan di masadepan. Bagian ini juga menyajikan pendapatan per kapita, perkembangan tingkat inflasi dari tahun ke tahun, serta informasi mengenai penanaman modal.

Berdasarkan hasil evaluasi atas kerangka ekonomi makro tahun sebelumnya serta kondisi daerah, selanjutnya dilakukan penentuan target ekonomi makro untuk tahun yang akan datang. Dalam menentukan target ini juga diperhatikan kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman (SWOT) yang dihadapi oleh daerah. Selain itu, pada bagian ini juga diidentifikasi prospek perekonomian daerah kota misalkan diarahkan pada sector industri pengolahan, perdagangan, hotel dan restoran, pengangkutan dan komunikasi, keuangan, persewaan dan jasa perusahaan serta jasa-jasa lainnya.

c. Asumsi-asumsi dasar dalam penyusunan RAPBD

Pada bagian ini diuraikan mengenai data Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara (APBN). Data APBN penting karena sangat berpengaruh terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Misalnya bila APBN menganggarkan dana perimbangan berupa DAU, DAK, maupun DBH, maka daerah-daerah penerima akan mendapat alokasi dana tersebut, yang nantinya dimasukkan sebagai pendapatan transfer. Tentunya data APBN tidak dapat dijadikan rujukan tunggal karena masi terdapat berbagai aturan lainnya, seperti Peraturan Menteri Keuangan terkait dengan alokasi dana dari pemerintah pusat ke daerah, yang harus diperhatikan.

Selanjutnya juga diuraikan perkembangan inflasi selama beberapa tahun dan prediksi inflasi tahun yang akan datang. Meskipun perkembangan inflasi di daerah tidaks selalu sama dengan perkembangan inflasi skala nasional, perkiraan inflasi nasional tentu akan sangat membantu dalam memprediksi besarnya inflasi di tahun yang akan datang pada daerah tersebut. Asumsi-asumsi dasar ini akan mempengaruhi kebijakan APBD daerah yang bersangkutan.

d. Kebijakan Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan Daerah

Kebijakan mengenai pendapatan akan menetapkan pilihan tindakan apa yang akan diambil guna memperoleh pendapatan. Untuk meningkatkan pendapatan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan perluasan jenis pendapatan selama masih berada dalam koridor yang diizinkan oleh peraturan yang berlaku. Sesuai dengan UU Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk memungut Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD). Disamping memiliki kewenangan untuk memungut pajak, daerah juga dapat memungut retribusi. Retribusi yang dipungut terbagi dalam tiga golongan besar, yakni retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perijinan tertentu. Retribusi yang dikenakan atas jasa umum digolongkan sebagai Retribusi Jasa Umum. Retribusi yang dikenakan atas jasa usaha digolongkan sebagai Retribusi Jasa Usaha. Retribusi yang dikenakan atas perizinan tertentu digolongkan sebagai Retribusi Perizinan Tertentu.

Pada bagian ini juga ditentukan target pendapatan yang harus diterima oleh daerah. Pendapatan tersebut dirinci berdasarkan sumbernya, yakni yang

bersumber dari pendapatana asli daerah (PAD), dana transfer (memiliki komponen berupa dana perimbangan, dana Otsus, dana keistimewaan, dan dana desa), serta lain-lain pendapatan daerah yang sah, disertai upaya-upaya pemerintah daerah untuk mencapai target tersebut.

Kebijakan mengenai belanja daerah juga harus ditetapkan, misalnya belanja daerah akan disesuaikan dengan kekuatan daerah. Bagian ini juga menjelaskan arah kebijakan belanja, misalnya belanja diutamakan untuk memenuhi belanja tidak langsung seperti belanja pegawai, hibah, bantuan social dan belanja tidak terduga, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Pemerintah daerah juga dapat melakukan efisiensi dalam menggunakan listrik, telepon, air, serta belanja pemeliharaan (Gedung kantor/kendaraan dinas). Belanja sebaiknya juga diarahkan pada kegiatan yang mendukung prioritas pembanguann skala nasional. Pemerintah daerah juga dapat mengoptimalkan belanja yang berasal dari dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

e. Kebijakan Pembangunan Daerah

Pembangunan daerah diupayakan konsisten dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), rencana pembangunan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat, capaian kinerja tahun sebelumnya serta masalah mendesak yang sedang dihadapi. Konsistensi ini akan terwujud jika pemerintah daerah mengikuti Permendagri tentang Pedoman Penyusunan APBD yang terbit setiap tahunnya. Dengan memperhatikan hal-hal di atas, prioritas pembangunan dapat diarahkan pada: a) Peningkatan kemandirian masyarakat; b. Peningkatan kualitas pelayanan Pendidikan dan kesehatan; c) Peningkatan kapasitas kelembagaan; d) Peningkatan infrastruktur, khususnya pengendalian banjir dan lingkungan hidup. Perlu benar-benar kita sadari bahwa seharusnya kebijakan prioritas pembangunan diarahkan pada peningkatan kesejahteraan rakyat, misalnya meningkatkan pendapatan masyarakat. Bila pendapatan masyarakat meningkat, pada gilirannya pemerintah daerah juga akan memiliki peluang untuk meningkatkan pendapatan daerahnya. Prioritas pembangunan di atas akan diimplementasikan dengan berbagai program pembangunan yang akan dilaksanakan oleh berbagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

f. Kebijakan Pembiayaan

Rencana jumlah pendapatan dan rencana belanja daerah dapat digunakan untuk memprediksi estimasi surplus atau deficit anggaran. Bila estimasi jumlah pendapatan lebih tinggi daripada estimasi belanja maka akan menghasilkan estimasi surplus. Sebaliknya bila estimasi pendapatan lebih kecil daripada estimasi belanja maka akan menghasilkan estimasi deficit. Bagian ini mengatur bagaimana memanfaatkan surplus dan bagaimana mengatasi deficit. Dalam hal terjadi surplus anggaran, maka harus ditentukan kebijakan apa yang dilakukan untuk memanfaatkan surplus tersebut. Pemerintah daerah dapat memanfaatkan surplus untuk berbagai kegiatan, misalnya melakukan investasi atau membayar hutang daerah bila memang memiliki hutang. Dalam hal perhitungan menunjukkan anggaran akan mengalami deficit maka harus ditentukan kebijakan yang harus diambil untuk mengatasi deficit tersebut.

Sebagai proses awal dalam penyusunan dokumen APBD, penyusunan dokumen PPAS merupakan fase/tahapan penting. Secara substansi dokumen PPAS adalah program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada Perangkat Daerah untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan Unit Kerja Perangkat Daerah. Penyusunan dokumen PPAS dimaksudkan guna menjaga kesinambungan serta sinkronisasi kebijakan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Selain itu, fungsi penting dari PPAS adalah sebagai acuan dalam evaluasi dan pengujian kesesuaian rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD.

Kepala daerah menyampaikan rancangan PPAS yang telah disusun kepada DPRD untuk dibahas paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran berjalan. Pembahasan dilakukan oleh TAPD Bersama panitia anggaran DPRD. Rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi PPA paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan. KUA serta PPA yang sudah disepakati, dituangkan ke dalam nota kesepakatan yang ditandatangani Bersama antara kepala daerah dengan pimpinan DPRD. Dalam hal kepala daerah berhalangan, yang bersangkutan dapat menunjuk pejabat yang diberi wewenang

untuk menandatangani nota kesepakatan KUA dan PPA. Dalam hal ini kepala daerah berhalangan tetap, penandatangan nota kesepakatan KUA dan PPA dilakukan oleh pejabat yang ditunjuk oleh pejabat yang berwenang.

PENYUSUNAN RKA-PPKD

Pada Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, definisi dari Rencana Kerja dan Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (RKA-PPKD) ialah rencana kerja dan anggaran badan/dinas/biro keuangan/bagian keuangan dalam kapasitasnya sebagai Bendahara umum Daerah (BUD). Pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 belum dikenal adanya istilah RKA-PPKD. Dalam peraturan tersebut hanya disebutkan tentang RKA-SKPD yang harus disusun oleh SKPD. RKA-PPKD pertama kali baru muncul pada Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 memaparkan bahwa SKPKD memiliki kewajiban untuk menyusun dua jenis RKA yaitu RKA-SKPD dan RKA-PPKD dalam kapasitasnya selaku BUD. Hal ini disebabkan Kepala SKPKD mempunyai dua kewenangan yaitu sebagai Kepala SKPD dalam kapasitasnya sebagai Kepala SKPD dan sebagai PPKD sekaligus sebagai BUD. Sebagai contoh ialah pada sebuah pemerintah daerah, fungsi SKPKD dijalankan oleh Dinas Pengelola Pendapatan, keuangan, dan Aset Daerah (DPPKAD), maka DPPKAD memiliki kewajiban untuk menyusun 2 jenis RKA yaitu:

1. RKA-DPPKAD berkaitan dengan kedudukan sebagai SKPD
2. RKA-PPKD dalam kapasitasnya sebagai PUD

Adapun fungsi RKA-PPKD adalah untuk menampung beberapa jenis anggaran sebagai berikut:

1. Anggaran pendapatan yang diperoleh dari pendapatan hibah dan dana perimbangan.
2. Anggaran belanja tidak langsung yang meliputi belanja hibah, belanja subsidi, belanja bunga, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, belanja bantuan social, dan belanja tidak terduga.

3. Anggaran pembiayaan yang terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan daerah.

Dalam RKA PPKD terdapat 3 anggaran yaitu anggaran pendapatan PPKD, anggaran belanja PPKD dan anggaran pembiayaan. Adapun rincian dari ketiga anggaran tersebut adalah sebagaimana paparan berikut:

- a. Pendapatan PPKD, terdiri dari Penerimaan Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah
- b. Belanja PPKD
- c. Pembiayaan, terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

PENYUSUNAN RKA-SKPD

1. Pengertian RKA SKPD

RKA SKPD merupakan suatu dokumen yang berisi tentang perencanaan serta penganggaran yang didalamnya menggambarkan tentang program dan kegiatan dari sebuah SKPD beserta jumlah anggaran yang akan dibutuhkan untuk menjalankan program maupun kegiatan SKPD tersebut. Dalam melakukan penyusunan RKA SKPD didalamnya harus memuat tentang rencana jumlah pendapatan, rencana jumlah belanja untuk setiap program maupun kegiatan sesuai dengan tahun yang sudah direncanakan (satu tahun anggaran), yang diperincikan dalam rincian dari pos pendapatan, pos belanja, dan pos pembiayaan, didalamnya juga memuat perkiraan maju satu tahun berikutnya. Dalam melakukan penyusunan RKA SKPD harus mengacu pada RPJMD yang telah ditetapkan oleh SKPD.

2. Landasan Penyusunan RKA SKPD

Setiap SKPD wajib menyusun RKA SKPD untuk pedoman pelaksanaan program serta kegiatan untuk tahun anggaran selanjutnya. Dalam penyusunan RKA SKPD harus berlandaskan pada berbagai peraturan, antara lain:

- a. UU Nomor 17 tahun 2003 yang mengatur Keuangan Negara
- b. UU Nomor 32 tahun 2004 yang mengatur Pemerintahan Daerah
- c. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2008 yang berisi Tahapan, Tata Cara Penyusunan, cara Pengendalian serta tentang Evaluasi dari Pelaksanaan dalam Rencana Pembangunan Daerah.

- d. ¹³⁸ Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 juncto nomor 59 Tahun 2007 yang mengatur tentang Pedoman dalam Pengelolaan Keuangan Daerah.

3. Persiapan Penyusunan RKA SKPD

Persiapan yang dilaksanakan oleh masing-masing daerah untuk melakukan penyusunan RKA-SKPD adalah seperti berikut ini:

- a. Berdasarkan nota kesepakatan antara Bupati/walikota (Kepala Daerah) dengan legislative (DPRD), Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) kemudian menyiapkan rancangan surat edaran kepala daerah yang berisi tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD yang digunakan sebagai acuan bagi setiap kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD yang dipimpinnya.
- b. Rancangan surat edaran kepala daerah yang disampaikan kepada kepala SKPD ²⁰⁰ tentang pedoman dari penyusunan RKA-SKPD mencakup:
 1. ²⁸ Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) dari setiap alokasi program SKPD yang dilengkapi dengan rencana pendapatan dan rencana pembiayaan;
 2. Sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD dengan kinerja SKPD dilakukan sesuai dengan standar pelayanan minimal (SPM) yang telah ditetapkan oleh SKPD;
 3. ²⁹ Batas waktu yang ditentukan untuk menyampaikan RKA-SKPD kepada PPKD;
 4. Hal-hal lainnya yang perlu diperhatikan oleh setiap SKPD yang berkaitan dengan prinsip-prinsip untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas dalam melaksanakan penyusunan anggaran sebagai upaya untuk memaksimalkan pencapaian prestasi kerja;
 5. ²⁹ Dokumen lain yang merupakan lampiran dari RKA SKPD meliputi KUA, PPA, nomor kode rekening APBD, format dari RKA-SKPD, dan analisis standar belanja serta standar satuan harga.
- c. Surat edaran dari kepala daerah kepada semua kepala SKPD yang berisi tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD harus sudah diterbitkan selambat-lambatnya pada awal Agustus tahun anggaran berjalan.

PENYUSUNAN RANCANGAN APBD

Manfaat Pemerintah daerah dalam menyusun APBD adalah menjamin kecukupan dana dalam melaksanakan urusannya dalam pemerintahan. Oleh karena hal tersebut, perlu diperhatikan kesesuaian kewenangan pemerintah dan sumber pendanaan yang ada. Aturan kesesuaian kewenangan dengan pendanaan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan urusan pemerintah yang merupakan wewenang daerah didanai dari APBD.
- b. Pelaksanaan urusan pemerintah yang merupakan wewenang pemerintah pusat di daerah didanai dari APBN.
- c. Pelaksanaan urusan pemerintah yang merupakan wewenang pemerintah pusat kabupaten/kota atau desa, didanai dari APBD provinsi.
- d. Pelaksanaan urusan pemerintah kabupaten/kota yang tugasnya dilimpahkan kepada desa, didanai dari APBD kabupaten/kota.

Semua penerimaan serta pengeluaran pemerintahan daerah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa pada tahun anggaran bersangkutan harus dilakukan penganggaran dalam APBD. Anggaran penerimaan dan pengeluaran dalam APBD harus memiliki dasar hukum yang kuat. Sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, anggaran belanja daerah diprioritaskan untuk menyelenggarakan kewajiban yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

Rancangan peraturan daerah (Raperda) tentang APBD yang disusun PPKD diserahkan kepada kepala daerah. Raperda APBD disosialisasikan ke masyarakat yang bertujuan untuk memberikan informasi tentang hak dan kewajiban pemerintah daerah dan masyarakat dalam pelaksanaan APBD tahun anggaran bersangkutan. Penyebaran Raperda APBD dilaksanakan oleh sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan rancangan APBD adalah:

a. **Ketentuan umum penyusunan APBD**

1. Penyusunan APBD sesuai dengan kebutuhan pemerintah dan tingkat kemampuan pendapatan daerah. Dalam penyusunan APBD, diusahakan agar belanja operasi tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang sama.

2. Penyusunan RAPBD berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam mewujudkan dan mencapai tujuan umum bernegara.
3. Jika anggaran diperkirakan akan deficit, maka harus ditetapkan sumber pembiayaan untuk menutup deficit itu dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Defisit anggaran yang diperbolehkan dibatasi paling banyak 3% dari Produk Regional Bruto daerah tersebut. Jumlah pinjaman dibatasi paling banyak 60% dari Produk Regional Bruto daerah tersebut.
4. Jika anggaran diperkirakan akan surplus, maka harus ditetapkan penggunaan surplus anggaran itu dalam Peraturan Daerah tentang APBD dengan mempertimbangkan prinsip pertanggungjawaban antar generasi, sehingga penggunaan surplus tersebut diutamakan untuk pembentukan cadangan, pengurangan utang, dan peningkatan jaminan social masyarakat.

b. Mekanisme penyusunan APBD

1. Pemerintah Daerah menyerahkan kebijakan umum tentang APBD tahun anggaran selanjutnya bersamaan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), sebagai landasan dalam menyusun RAPBD kepada DPRD paling lambat pada pertengahan Juni tahun berjalan.
2. DPRD mengaji kebijakan umum APBD tersebut dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran selanjutnya.
3. Pemerintah Daerah Bersama dengan DPRD membahas prioritas serta plafon anggaran sementara untuk menjadi acuan bagi setiap SKPD berdasarkan pada kebijakan umum APBD yang disepakati Bersama dengan DPRD.
4. Kepala SKPD sebaga pengguna anggaran menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Satuan kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) tahun selanjutnya.
5. Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) disusun berdasarkan prestasi kerja yang ingin dicapai.
6. Rencana kerja dan anggaran disertai dengan prediksi belanja untuk tahun anggaran selanjutnya.
7. Rencana kerja dan anggaran tersebut kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dikaji pada pembicaraan pendahuluan RAPBD.

8. Hasil pembahasan RKA tersebut⁴⁶ kemudian disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah (PPKD) sebagai bahan untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD (Raperda APBD) tahun selanjutnya.
9. Ketentuan lebih lanjut tentang penyusunan RKA SKPD diatur dengan Peraturan Daerah masing-masing.¹³⁵

c. Penyampaian dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD (Raperda APBD)

Kepala daerah menyerahkan rancangan peraturan daerah tentang APBD (raperda APBD) beserta lampirannya kepada DPRD paling lama pada minggu pertama Oktober tahun anggaran sebelumnya untuk mendapat persetujuan Bersama oleh DPRD. Pengambilan keputusan DPRD dan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD (raperda APBD) dilakukan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran tersebut dilaksanakan.

Penyampaian raperda APBD tersebut dilampiri dengan nota keuangan. Penetapan waktu pelaksanaan pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD (raperda APBD) untuk mendapatkan persetujuan bersama, diatur sesuai dengan tata tertib DPRD masing-masing daerah. Pembahasan rancangan peraturan daerah (raperda APBD) tersebut berpedoman pada KUA, dan PPA yang disepakati Bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Jika DPRD membutuhkan penjelasan tambahan terkait dengan pembahasan program atau kegiatan tertentu, DPRD dapat meminta RKA-SKPD berkenaan kepada kepala daerah.

Jika sampai dengan 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran tersebut, DPRD tidak menetapkan persetujuan Bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD, maka kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya seperti angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan. Pengeluaran setinggi-tingginya untuk keperluan setiap bulan itu, diprioritaskan untuk belanja yang bersifat mengikat serta belanja yang bersifat wajib. Belanja yang bersifat mengikat merupakan belanja yang dibutuhkan secara terus – menerus serta harus dialokasikan oleh pemerintah daerah dengan jumlah yang cukup untuk keperluan setiap bulan dalam

tahun anggaran tersebut, seperti belanja pegawai dan belanja barang jasa. Belanja yang bersifat wajib adalah belanja untuk terjaminnya kelangsungan pemenuhan pensertaan pelayanan dasar masyarakat yaitu Pendidikan dan kesehatan atau pelaksanaan kewajiban kepada pihak ketiga. Setelah memperoleh pengesahan dari gubernur bagi kabupaten/kota rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD dapat dilaksanakan. Pengesahan rancangan peraturan kepala daerah mengenai APBD (Raperda APBD) ditetapkan dengan keputusan gubernur bagi kabupaten/kota.

d. Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD.

Rancangan peraturan daerah Kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui Bersama DPRD serta rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati paling lambat 3 (tiga) hari kerja disampaikan dulu kepada Gubernur untuk dievaluasi. Penyampaian rancangan disertai:

- a. Persetujuan Bersama antara pemerintah daerah serta DPRD tentang rancangan peraturan daerah tentang APBD.
- b. KUA serta PPA yang disepakati antara kepala daerah dan ketua DPRD.
- c. Risalah siding jalannya pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD (raperda APBD), serta
- d. Nota keuangan serta pidato kepala daerah tentang penyampaian pengantar nota keuangan pada siding DPRD.

Evaluasi bertujuan untuk mencapai keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional. Keserasian antara kepentingan public dan kepentingan aparatur serta untuk meneliti seberapa jauh APBD Kabupaten/Kota dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi atau peraturan daerah lainnya. Untuk efektivitas pelaksanaan evaluasi, Gubernur dapat mengundang pejabat pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang terkait.

Hasil evaluasi dituangkan dalam keputusan Gubernur dan disampaikan kepada Bupati/Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya rancangan tersebut. Jika Gubernur menyatakan hasil evaluasi atas rancangan peraturan daerah tentang APBD serta rancangan peraturan Bupati/Walikota

mengenai penjabaran ¹⁴ APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan yang berlaku, Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi peraturan daerah dan peraturan Bupati/Walikota. Keputusan pimpinan DPRD merupakan keputusan yang bersifat final dan dilaporkan pada sidang berikutnya. Sidang berikutnya adalah ⁴¹ setelah sidang paripurna pengambilan keputusan Bersama terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD.

PENGESAHAN/PENETAPAN APBD

Setelah proses penyusunan Raperda APBD serta evaluasi atas Raperda antara kepala daerah dengan DPRD selesai dibahas, maka kepala daerah akan menetapkan Raperda APBD beserta Raperkada tentang penjabarannya menjadi peraturan daerah. Pengesahan dilakukan maksimal pada akhir bulan Desember, tepatnya yaitu sebelum tahun anggaran dimulai atau 31 Desember. Bila kepala daerah yang bersangkutan berhalangan tetap (meninggal dunia, sakit keras, dan lainnya), maka pejabat yang ditunjuk selaku Pj/Plt kepala daerah yang bertugas menetapkan Perda APBD. Perda mengenai APBD dan Perkada mengenai penjabaran APBD yang sudah sah nantinya disampaikan oleh Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri (mendagri) dan oleh Bupati/Walikota kepada Gubernur. Perda yang dimaksud disampaikan oleh masing-masing kepala daerah selambat-lambatnya 7 hari kerja sejak di tetapkannya Perda tersebut.

Perubahan APBD

Perubahan APBD merupakan bagian, yang hamper selalu terjadi, dari proses penganggaran APBD, dimana APBD mengalami perubahan atau penyesuaian terhadap target kinerja dan/atau rencana keuangan tahunan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Perubahan yang dimaksud kemudian akan dibahas dan disetujui Bersama oleh eksekutif dan legislative, hingga diterbitkan peraturan daerah terkait perubahan tersebut. Perubahan dimungkinkan terjadi, karena proses penyusunan anggaran dimulai sejak bulan Juli setahun sebelum anggaran tersebut dijalankan, sehingga tidak menutup kemungkinan pada pelaksanaannya, APBD tersebut perlu diubah atau disesuaikan. Pada dasarnya, perubahan atas APBD hanya dapat dilakukan sekali dalam periode satu tahun anggaran, kecuali bila terdapat keadaan yang luar biasa.

Beberapa penyebab perubahan APBD terjadi adalah:

1. Perkembangan di lapangan tidak sejalan dengan asumsi dalam KUA. Perkembangan tersebut bisa berupa proyeksi yang tidak terjadi tercapai atau bahkan melampaui target, baik dari sisi pendapatan, belanja dan alokasi lainnya.
2. Suatu kondisi yang mengharuskan terjadinya pergeseran anggaran, baik pergeseran antar unit, antar kegiatan, maupun jenis belanja.
3. Keadaan darurat. Dalam kondisi/keadaan darurat, pemda dapat saja melakukan pengeluaran yang belum tersedia/ada anggarannya. Pengeluaran terkait pendanaan keadaan darurat ini diusulkan melalui mekanisme perubahan APBD dan/atau disampaikan dalam LRA (Laporan Realisasi Anggaran), dengan kriteria antara lain:
 - a. Tidak termasuk dalam aktivitas kegiatan normal Pemda serta tidak mungkin dilakukan prediksi sebelumnya;
 - b. Keterjadiannya tidak diharapkan berulang;
 - c. Kejadian yang ada di luar kendali serta pengaruh Pemda;
 - d. Memiliki dampak signifikan atas anggaran, terutama dalam rangka pemulihan pasca keadaan darurat.

Anggaran belanja tak terduga dapat digunakan guna mendanai pengeluaran yang terjadi dalam rangka menanggulangi keadaan darurat tersebut. Bila ternyata anggaran belanja tidak terduga masih belum dapat memenuhi kebutuhan pengeluaran yang dimaksud, maka pemerintah daerah dapat melakukan penjadwalan ulang capaian target kinerja program dan kegiatan lain sehingga dananya dapat digunakan terlebih dahulu untuk mendanai pengeluaran ini, dan/atau memanfaatkan kas yang tersedia.

4. Keadaan luar biasa. Keadaan luar biasa didefinisikan sebagai suatu keadaan yang berakibat pada naik/turunnya estimasi penerimaan dan/atau pengeluaran dalam APBD dengan margin lebih dari 50%. Pelaksanaan pengeluaran yang digunakan untuk mendanai keadaan darurat dan/atau keadaan luar biasa ditetapkan melalui peraturan kepala daerah. Realisasi yang berkaitan dengan pendanaan keadaan darurat dan/atau keadaan luar biasa selanjutnya dicantumkan dalam Raperda pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Raperda perubahan APBD ini diajukan oleh Pemda kepada DPRD, yang nantinya akan dimintakan persetujuan dan dilanjutkan dengan pelaksanaan APBD sebelum tahun anggaran berakhir. Batas akhir persetujuan yang diberikan DPRD atas Raperda tersebut ialah tiga bulan sebelum tahun anggaran berakhir. Proses evaluasi dan penetapan Raperda tentang perubahan APBD dan Raperkada tentang penjabaran perubahan APBD menjadi Perda dan Perkada mengikuti ketentuan yang sama dengan proses evaluasi serta penetapan R-APBD. Bila nantinya ternyata hasil evaluasi ini tidak ditindaklanjuti, baik oleh kepala daerah dan DPRD, serta diikuti oleh tindakan penetapan Raperda Perubahan APBD beserta Raperkada-nya oleh kepala daerah, maka Perda Perkada itu otomatis gugur/dibatalkan, sekaligus menyatakan kembali berlakunya pagu APBD sesuai dengan pagu yang ditetapkan pada awal tahun.

Kewenangan untuk membatalkan Perda perubahan APBD provinsi serta Pergubnya dapat dilakukan oleh Menteri dalam negeri, sedangkan pembatalan Perda tentang perubahan APBD kabupaten/kota beserta Perbup/Perwali-nya dilakukan oleh gubernur. Kepala daerah wajib memberhentikan pelaksanaan Perda tentang perubahan APBD dan selanjutnya kepala daerah Bersama DPRD mencabut Perda dimaksud paling lama tujuh hari setelah keputusan tentang pembatalan. Pencabutan Perda tersebut dilakukan dengan menerbitkan Perda mengenai pencabutan peraturan daerah tentang perubahan APBD.

BAB XII

83

BADAN LAYANAN UMUM DAERAH

DASAR HUKUM BADAN LAYANAN UMUM DAERAH (BLUD)

Dasar hukum dalam pelaksanaan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
2. Pasal 68 dan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah; dan
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.

PENGERTIAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH (BLUD)

Reformasi di bidang keuangan negara merupakan salah satu reformasi yang signifikan sejak kemerdekaan. Yang paling menonjol adalah pergeseran dari penganggaran tradisional ke penganggaran berbasis kinerja. Dengan basis kinerja ini, arah penggunaan dana pemerintah berpindah dari sekedar membiayai masukan (*inputs*) atau proses ke pembayaran terhadap apa yang akan dihasilkan (*outputs*). Orientasi pada *outputs* semakin menjadi praktik yang dianut luas oleh pemerintahan modern di berbagai negara. Mewiraswastakan pemerintah (*enterprising the government*) adalah paradigma yang memberi arah yang tepat bagi keuangan sector public. Dalam kaitan ini, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menekankan basis kinerja dalam penganggaran, memberi landasan yang penting bagi orientasi baru tersebut di Indonesia.

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara membuka koridor baru bagi penerapan basis kinerja ini di lingkungan pemerintah. Dengan Pasal 68 dan Pasal 69 dari undang-undang tersebut, instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberi pelayanan kepada masyarakat dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan

menonjolkan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas. Instansi demikian dengan sebutan umum sebagai Badan Layanan Umum (BLUD), diharapkan menjadi contoh konkrit yang menonjol dari penerapan manajemen keuangan berbasis pada hasil kinerja.

Peluang ini secara khusus menyediakan kesempatan bagi satuan-satuan kerja pemerintah daerah yang melaksanakan tugas operasional pelayanan public (seperti layanan kesehatan, Pendidikan, pengelolaan Kawasan, dan lisensi), untuk membedakannya dari fungsi pemerintah sebagai regulator dan penentu kebijakan. Praktik ini telah berkembang luas di mancanegara berupa upaya pengagenan (*agencification*) aktifitas yang tidak harus dilakukan oleh Lembaga birokrasi murni, tetapi diselenggarakan oleh instansi yang dikelola ala bisnis (*business like*) sehingga pemberian layanan kepada masyarakat menjadi lebih efisien dan efektif.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 tahun 2007 tentang Pedoman teknis Pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah, pengertian Badan Layanan Umum Daerah, yang selanjutnya disebut BLUD, adalah Satuan kerja Perangkat Daerah atau Unit Kerja pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di lingkungan pemerintah daerah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Pemerintah yang dimaksudkan di sini adalah pemerintah pusat dan daerah.

Di lingkungan pemerintahan di Indonesia, terdapat banyak satuan kegiatan yang berpotensi untuk dikelola lebih efektif melalui pola Badan Layanan Umum Daerah. Di antara mereka ada yang memperoleh imbalan dari masyarakat dalam proporsi signifikan sehubungan dengan layanan yang diberikan, dan ada pula yang bergantung sebagian besar pada dana yang disediakan oleh APBD. Kepada mereka terutama porsi signifikan, dapat diberikan keleluasaan dalam mengelola sumber daya untuk meningkatkan pelayanan yang diberikan. Dengan pola Pengelolaan Keuangan BLUD, yang selanjutnya disingkat PPK-BLUD, fleksibilitas diberikan dalam rangka pelaksanaan anggaran, termasuk pengelolaan pendapatan dan belanja, pengelolaan kas, dan pengadaan barang/jasa. PPK-BLUD merupakan pola pengelolaan yang memberikan fleksibilitas dalam menerapkan

praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam mencapai tujuan bernegara yaitu dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Kepada BLUD juga diberikan kesempatan untuk mempekerjakan tenaga professional non PNS serta kesempatan pemberian imbalan jasa kepada pegawai sesuai dengan kontribusinya. Tetapi sebagai pengimbang, BLUD dikendalikan secara ketat dalam perencanaan dan penganggarannya, serta dalam pertanggungjawabannya. BLUD wajib menghitung harga pokok dari layanannya dengan kualitas dan kuantitas yang distandarkan oleh Menteri teknis Pembina. Demikian pula dalam pertanggungjawabannya, BLUD harus mampu menghitung dan menyajikan anggaran yang digunakannya dalam kaitannya dengan layanan yang telah direalisasikan. Dengan sifat-sifat tersebut, BLUD tetap menjadi instansi pemerintah yang tidak dipisahkan. Dan karenanya, seluruh pendapatan yang diperolehnya dari non APBD dilaporkan dan dikonsolidasikan dalam pertanggungjawaban APBD.

Sehubungan dengan keistimewaan yang diberikan dan tuntutan khusus yang diharapkan dari BLUD, keberadaannya harus diseleksi dengan tata kelola khusus. Untuk itu satuan kerja dinas terkait diberi kewajiban untuk membina aspek teknis BLUD, sementara PPKD berfungsi sebagai Pembina di bidang pengelolaan keuangan. Pola BLUD tersedia untuk diterapkan oleh setiap instansi pemerintah yang secara fungsional menyelenggarakan kegiatan yang bersifat operasional. Instansi dimaksud dapat berasal dari, dan berkedudukan pada berbagai jenjang eselon atau non eselon. Dengan demikian, BLUD diharapkan tidak sekedar sebagai format baru dalam pengelolaan APBD, tetapi BLUD diharapkan menjadi wadah baru bagi pembaharuan manajemen keuangan sector public, demi meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

ASAS DAN KARAKTERISTIK BLUD

Asas dan karakteristik Badan Layanan Umum Daerah antara lain:

1. BLUD beroperasi sebagai perangkat kerja pemerintah daerah untuk tujuan pemberian layanan umum yang efektif dan efisien serta sejalan dengan praktek

bisnis yang sehat, yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh kepala daerah;

- 15 2. BLUD merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan pemerintah daerah dan karenanya status hukum BLUD tidak terpisah dari pemerintah daerah sebagai instansi induk.
- 15 3. Kepala daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pelayanan umum yang didelegasikan kepada BLUD terutama dari segi manfaat layanan yang dihasilkan.
4. Pejabat yang ditunjuk mengelola BLUD bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan pemberian layanan umum yang didelegasikan kepadanya oleh kepala daerah.
5. BLUD menyelenggarakan kegiatannya tanpa mengutamakan pencairan keuntungan, tetapi harus mengutamakan efektivitas, efisiensi, serta kualitas pelayanan umum kepada masyarakat.
6. Rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja BLUD disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja kementerian pemerintah daerah.
7. BLU diberikan fleksibilitas pengelolaan keuangan dalam mengelola penyelenggaraan layanan umum.

Selanjutnya, karakteristik khusus yang membedakan antara Badan Layanan Umum Daerah dengan unit organisasi atau SKPD lainnya antara lain:

1. BLUD merupakan SKPD atau unit SKPD yang menyediakan barang dan jasa yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Oleh karena BLUD menyediakan barang dan jasa kepada masyarakat maka ada pendapatan yang diperoleh oleh BLUD dari biaya yang dibebankan kepada konsumennya.
152 Pendapatan Asli Daerah/PAD yang sah bagi suatu daerah. Dalam birokrasi pemerintah ada begitu banyak organisasi yang bertindak bukan sebagai penyedia barang dan jasa misalnya organisasi pemerintah yang membuat regulasi, penegakan hukum/peradilan, pertahanan dan sebagainya, sehingga organisasi ini tidak akan menerima pendapatan langsung dari masyarakat atas layanan yang diberikan.

2. BLUD harus menjalankan praktik bisnis yang sehat tanpa mengutamakan pencarian keuntungan. Ini karakteristik yang sangat special sekali karena instansi pemerintah diperkenankan untuk menerapkan praktik bisnis seperti yang umum dilakukan oleh dunia bisnis/swasta. Akan tetapi walaupun diselenggarakan sebagaimana institusi bisnis, BLUD tidak diperkenankan mencari keuntungan (*non-for-profit*).
3. BLUD dijalankan dengan prinsip efisien dan produktivitas. Karakteristik ini jauh berbeda dari instansi pemerintah biasa yang dalam penyelenggaraan layanannya mengedepankan kepada penyerapan anggaran yang sangat tinggi, terlepas kegiatan tersebut mencapai sasaran dengan tepat atau tidak. Pada BLUD penyerapan anggaran bukanlah target karena surplus/kelebihan anggaran dapat digunakan kembali pada tahun berikutnya untuk peningkatan kualitas layanan.
4. Adanya fleksibilitas dan otonomi dalam menjalankan operasional BLUD, yakni fleksibilitas dalam hal pengelolaan keuangan, fleksibilitas dalam pengelolaan sumber daya manusia dan fleksibilitas dalam hal pengelolaan dan pengadaan asset/barang.
5. BLUD dikecualikan dari ketentuan pengelolaan keuangan daerah pada umumnya. Ketentuan ini merupakan semangat otonomi yang diberikan kepada BLUD untuk “bisa melanggar” ketentuan dalam keuangan daerah. Contohnya adalah BLUD diperkenankan untuk menggunakan secara langsung penerimaannya (lain-lain PAD yang sah bagi BLUD).

TUJUAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH

Tujuan dari PPK-BLUD adalah meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam rangka mencapai tujuan bernegara yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

PERSYARATAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH

Penerapan PPK-BLUD pada SKPD atau Unit Kerja SKPD dalam lingkungan pemerintah daerah harus memenuhi tiga persyaratan, yaitu:

1. Persyaratan Substantif

Persyaratan substantif terpenuhi bila tugas dan fungsi SKPD atau unit kerja SKPD bersifat operasional dalam penyelenggaraan pelayanan umum yang menghasilkan semi barang/jasa public (*quasipublic goods*).

Pelayanan umum dimaksud berhubungan dengan:

- a. Penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum dalam rangka meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan masyarakat, diutamakan untuk pelayanan kesehatan dan tidak berlaku bagi pelayanan umum yang hanya merupakan kewenangan pemerintah daerah karena kewajibannya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pelayanan yang hanya merupakan kewenangan pemerintah daerah antara lain layanan pungutan pajak daerah, layanan pembuatan KTP, dan layanan pemberian IMB.
- b. Pengelolaan wilayah/Kawasan tertentu dalam rangka tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum. Wilayah atau Kawasan tertentu yang dimaksud antara lain Kawasan pengembangan ekonomi terpadu.
- c. Pengelolaan dana khusus untuk meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat. Pengelolaan dana khusus yang dimaksud antara lain dana bergulir untuk UMKM dan dana perumahan.

2. Persyaratan Teknis

Persyaratan teknis dalam Badan Layanan Umum Daerah terpenuhi jika:

- a. Kinerja pelayanan di bidang tugas dan fungsinya layak dikelola dan ditingkatkan pencapaiannya melalui BLUD atas rekomendasi sekretaris daerah untuk SKPD dan Kepala SKPD untuk Unit Kerja SKPD. Kriteria layak dikelola sebagaimana dimaksud diatas antara lain:
 - 1) Memiliki spesifikasi teknis yang terkait langsung dengan layanan umum kepada masyarakat.
 - 2) Memiliki poyensi untuk meningkatkan penyelenggaraan pelayanan secara efektif, efisien dan produktif.
- b. Kinerja keuangan SKPD atau Unit Kerja SKPD yang sehat. Kriteria sehat ditunjukkan oleh tingkat kemampuan pendapatan dari layanan yang cenderung meningkat dan pembiayaan pengeluaran yang efisien.

3. Persyaratan Administratif

Persyaratan administrative terpenuhi apabila SKPD atau Unit Kerja SKPD membuat dan menyampaikan dokumen yang meliputi:

- a. Surat pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat.
 - 1) Untuk BLUD-SKPD dibuat oleh kepala SKPD dan diketahui oleh Sekretaris daerah.
 - 2) Untuk BLUD- Unit Kerja dibuat oleh kepala Unit Kerja dan diketahui oleh kepala SKPD.
- b. Pola tata kelola
Pola tata kelola merupakan peraturan internal SKPD atau Unit Kerja yang akan menerapkan PPK-BLUD.
- c. Rencana strategis bisnis
Rencana strategis bisnis merupakan rencana strategis lima tahunan yang mencakup antara lain pernyataan visi, misi, program strategis, pengukuran pencapaian kinerja, rencana pencapaian lima tahunan dan proyeksi keuangan lima tahunan dari SKPD atau Unit Kerja.
- d. Standar pelayanan minimal ¹⁸
Standar pelayanan minimal memuat Batasan minimal mengenai jenis dan mutu layanan dasar yang harus dipenuhi oleh SKPD atau Unit Kerja.
- e. Laporan keuangan pokok atau proyeksi (prognosis) laporan keuangan.
Laporan keuangan pokok meliputi Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca dan Catatan atas Laporan Keuangan. Sedangkan proyeksi (prognosis) laporan keuangan meliputi proyeksi laporan operasional dan proyeksi neraca.
- f. Laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit secara independent.
 - 1) Laporan audit terakhir merupakan laporan audit atas laporan keuangan tahun terakhir oleh auditor eksternal, sebelum SKPD atau Unit Kerja diusulkan untuk menerapkan PPK-BLUD.
 - 2) Dalam hal audit terakhir belum tersedia, kepala SKPD atau kepala Unit Kerja yang akan menerapkan PPK-BLUD wajib membuat surat

pernyataan bersedia diaudit secara independent. Untuk BLUD-SKPD, surat pernyataan dibuat oleh kepala SKPD dan diketahui oleh sekretaris daerah, sedangkan untuk BLUD-Unit Kerja, surat pernyataan dibuat oleh kepala Unit Kerja dan diketahui oleh kepala SKPD.

SKPD dan Unit Kerja yang akan menerapkan PPK-BLUD mengajukan permohonan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah (untuk SKPD) atau kepala SKPD (untuk Unit kerja) dengan dilampiri dokumen persyaratan administrative.

83

PRINSIP TATA KELOLA BADAN LAYANAN UMUM DAERAH

Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) beroperasi dengan berdasarkan pada suatu pola tata kelola atau peraturan internal yang isinya adalah:

1. Struktur Organisasi BLUD tersebut

Dalam struktur organisasi dijelaskan tentang posisi jabatan, pembagian tugas atas masing-masing jabatan tersebut, fungsi, tanggung jawab, serta wewenang dalam organisasi tersebut.

2. Prosedur Kerja yang akan dilaksanakan oleh BLUD

Maksud dari prosedur kerja adalah menggambarkan tentang hubungan dan mekanisme kerja antar posisi jabatan dan fungsi dalam organisasi BLUD tersebut.

3. Pengelompokan Fungsi yang logis

Dalam rangka menerapkan efektifitas atas pencapaian organisasi maka perlu dilakukan pengelompokan fungsi yaitu menggambarkan pembagian yang jelas serta rasional antar fungsi pelayanan dengan fungsi lain yang terdapat pada organisasi BLUD tersebut.

4. Pengelolaan sumber daya manusia yang ada pada BLUD

Dalam BLUD tersebut harus ada pengaturan dan kebijakan yang jelas mengenai sumber daya manusia yang berorientasi pada pemenuhan secara kuantitatif serta kualitatif atau kompetensi untuk mendukung pencapaian tujuan organisasi secara efisien, efektif dan produktif.

Tata kelola BLUD harus memperhatikan beberapa prinsip yaitu:

1. Transparansi

Dalam menyajikan informasi setiap BLUD harus mengedepankan asas keterbukaan yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi agar informasi secara langsung dapat diakses oleh pihak-pihak yang membutuhkan.

2. Akuntabilitas

Setiap BLUD harus memiliki fungsi, struktur dan system yang jelas sehingga setiap langkah dalam proses pengelolaannya dapat dipertanggungjawabkan.

3. Responsibilitas

Dalam pengelolaan organisasi haruslah menerapkan prinsip ini yaitu harus sesuai dan patuh terhadap peraturan-peraturan yang berlaku.

4. Independensi

Dalam pengelolaan organisasi haruslah menerapkan system kemandirian serta tidak ada benturan antara kepentingan individu dengan organisasi. Tidak adanya tekanan dari pihak manapun juga.

PEJABAT PENGELOLA BADAN LAYANAN UMUM DAERAH

Pejabat yang mengelola BLUD ditempatkan berdasarkan pada kompetensi serta kebutuhan praktek bisnis yang sehat. Maksud dari kompetensi adalah kemampuan dan keahlian yang dimiliki oleh pejabat pengelola BLUD berupa pengetahuan, keterampilan, dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya. Kebutuhan dari praktik bisnis yang sehat adalah kepentingan BLUD untuk meningkatkan kinerja keuangan dan non keuangan berdasarkan pada aturan manajemen yang baik. Pejabat pengelola BLUD harus diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah masing-masing. Pemimpin BLUD bertanggungjawab kepada kepala daerah dengan melalui Sekretaris Daerah. Pejabat BLUD dan Pejabat teknis BLUD bertanggung jawab kepada pemimpin BLUD. Pejabat pengelola BLUD terdiri dari:

1. Pemimpin

Tugas dari seorang pemimpin BLUD adalah memimpin, mengarahkan, membina, mengawasi, mengendalikan, serta menegvalausi kegiatan

penyelenggaraan BLUD. Renstra BLUD sebagai dokumen perencanaan juga dibuat oleh pemimpin BLUD. Dan tugas paling pokok dari seorang pemimpin BLUD adalah menyiapkan Rencana Bisnis Anggaran (RBA). Tugas selanjutnya adalah mengusulkan nama calon pejabat pengelola keuangan dan pejabat teknis pada kepala daerah yang diatur sesuai dengan ketentuan. Selain itu pemimpin BLUD juga menetapkan pejabat lainnya sesuai dengan kebutuhan organisasi serta menyampaikan pertanggungjawaban dari kinerja operasional serta kinerja keuangan BLUD kepada kepala daerah.

2. Pejabat Keuangan

Pejabat keuangan BLUD mempunyai fungsi dan tanggung jawab penuh berkaitan dengan pengelolaan keuangan BLUD. Tugas dari pejabat keuangan adalah:

- a. Mengoordinasikan penyusunan RBA untuk tahun anggaran tertentu.
- b. Menyiapkan DPA-BLUD untuk diajukan ke Sekretaris daerah.
- c. Melakukn pengelolaan keuangan yang berkaitan dengan pendapatan dan biaya.
- d. Menyelenggarakan pengelolaan atas kas.
- e. Melakukan pengelolaan utang-piutang yang ada pada BLUD.
- f. Menyusun kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan barang, asset tetap dan investasi.
- g. Menjalankan system informasi manajemen keuangan yang digunakan oleh BLUD
- h. Menyelenggarakan proses akuntansi sampai dengan penyusunan laporan keuangan BLUD.

3. Pejabat teknis

Pejabat teknis BLUD mempunyai fungsi dan tanggungjawab teknis di bidang masing-masing yang berkaitan dengan mutu, standarisasi, administrasi, peningkatan kualitas sumber daya manusia serta peningkatan sumber daya yang lainnya. Pejabat teknis BLUD mempunyai tugas dan kewajiban sebagai berikut:

- a. Menyusun rencana kegiatan teknis yang berkaitan dengan bidang yang diampunya.

- b. Melaksanakan kegiatan teknis sesuai yang tertuang dalam dokumen RBA.
- c. Mempertanggungjawabkan kinerja operasional yang berkaitan dengan bidangnya.

Pejabat yang mengelola BLUD baik pejabat teknis maupun pengelola keuangan serta pegawai BLUD dapat berasal dari PNS ataupun professional non PNS sesuai dengan kebutuhan. Untuk pekerja non PNS dapat dipekerjakan dengan menggunakan system kontrak. Pengangkatan serta penghentian pegawai BLUD yang berasal dari PNS disesuaikan berdasarkan dengan ketentuan perundang-undangan. Untuk prinsip yang diperhatikan dalam hal pemberhentian pegawai harus mengedepankan efisiensi, ekonomis, dan harus individu yang produktif dengan tujuan untuk dapat meningkatkan pelayanan.

Pemimpin BLUD merupakan pejabat pengguna anggaran serta pengguna barang daerah. Dalam hal pemimpin BLUD merupakan non PNS maka pejabat pengguna anggaran/barang daerah harus merupakan PNS. Pengangkatan dan pemberhentian pegawai BLUD yang berasal dari non PNS harus diatur berdasarkan Peraturan kepala daerah.

DEWAN PENGAWAS BLUD

BLUD yang memiliki realisasi omset tahunan dilihat berdasarkan laporan operasional atau nilai asset menurut neraca yang telah memenuhi syarat minimal dapat dibentuk untuk memiliki dewan pengawas. Jumlah dewan pengawas dapat ditetapkan sejumlah tiga atau lima orang dan salah satu dari orang tersebut merupakan ketua dewan pengawas. Untuk lebih lanjut mengenai dewan pengawas ini diatur dalam permenkeu dan juga peraturan kepala daerah. Dewan pengawas dibentuk berdasarkan keputusan kepala daerah dengan usulan dari pemimpin BLUD.

Dewan pengawas bertugas melakukan pembinaan serta pengawasan terhadap pengelolaan BLUD yang dilakukan oleh pejabat pengelola sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kewajiban dari dewan pengawas adalah sebagai berikut:

1. Memberikan pendapat serta saran terhadap kepala daerah mengenai isi dari Rencana Bisnis Anggaran yang diusulkan oleh Pejabat pengelola.

2. Mengikuti perkembangan dari kegiatan yang dilakukan oleh BLUD dan memberikan pendapat serta saran kepada kepala daerah mengenai setiap masalah yang dianggap penting bagi pengelolaan BLUD.
3. Melaporkan kepada kepala daerah tentang kinerja dari BLUD.
4. Memebrikan nasehat terhadap pejabat pengelola dalam melaksanakan pengelolaan atas BLUD.
5. Melakukan evaluasi serta penilaian atas kinerja baik keuangan maupun non keuangan serta memberikan rekomendasi serta catatan-catatan untuk selanjutnya ditindaklanjuti oleh pejabat pengelola BLUD.
6. Memonitor tindak lanjut atas hasil evaluasi dan penilaian kinerja.

Dewan pengawas wajib melaporkan hasil dari pelaksanaan tugasnya kepada Kepala daerah secara berkala minimal satu kali setahun atau apabila dibutuhkan sewaktu-waktu. Unsur dari dewan pengawas adalah:

1. Pejabat SKPD yang berkaitan dengan kegiatan BLUD.
2. Pejabat di lingkungan satuan kerja pengelolaan keuangan daerah.
3. Tenaga ahli yang disesuaikan dengan kegiatan yang terdapat dalam BLUD.

Masa jabatan seorang dewan pengawas ditetapkan selama lima tahun untuk kemudian dapat diangkat kembali untuk masa jabatan selanjutnya. Sebelum habis masa jabatannya seorang dewan pengawas dapat diberhentikan oleh kepala daerah dengan alasan:

1. Dewan pengawas tersebut tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan baik.
2. Tidak mau melaksanakan ketentuan perundang-undangan.
3. Terlibat dalam tindakan yang merugikan BLUD tersebut.
4. Dipidana penjara karena dipersalahkan melakukan tindakan pidana atau melakukan kesalahan yang berkaitan dengan tugasnya dalam melakukan kegiatan pengawasan atas BLUD.

Untuk keperluan tertentu kepala daerah dapat mengangkat seorang sekretaris dewan pengawas untuk mendukung kelancaran tugas dewan pengawas dan sekretaris dewan pengawas tersebut bukan merupakan anggota dari dewan pengawas. Setiap biaya yang berhubungan dengan dewan pengawas dan sekretaris dewan pengawas dibebankan pada BLUD dan disajikan dalam RBA.

PENGELOLAAN KAS BLU

Sesuai dengan pasal 16 UU No 23 tahun 2005, pengelolaan kas BLU dilaksanakan berdasarkan praktek bisnis yang sehat. Dalam rangka pengelolaan kas, BLU menyelenggarakan hal-hal sebagai berikut:

1. Merencanakan penerimaan dan pengeluaran kas;
2. Melakukan pemungutan pendapatan atau tagihan;
3. Menyimpan kas dan mengelola rekening bank;
4. Melakukan pembayaran;
5. Mendapatkan sumber dana untuk menutup deficit jangka pendek
6. Memanfaatkan surplus kas jangka pendek untuk memperoleh pendapatan tambahan.

Adapun rekening bank dimaksud harus dibuka oleh pimpinan BLU pada bank umum. Sedangkan pemanfaatan surplus kas sebagaimana yang dimaksud diatas harus dilakukan sebagai investasi jangka pendek pada instrument keuangan dengan resiko rendah. Penarikan dana yang bersumber dari APBN/APBD dilakukan dengan menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM) sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

PENGELOLAAN PIUTANG

Dalam pasal 17 UU No. 23 Tahun 2005, mengenai pengelolaan piutang BLU disebutkan bahwa BLU dapat memebrikan piutang sehubungan dengan penyerahan barang, jasa, dan/atau transaksi lainnya yang berhubungan langsung atau tidak langsung dengan kegiatan BLU sepanjang dikelola dan diselesaikan secara tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab serta dapat memberikan nilai tambah, sesuai dengan praktek bisnis yang sehat dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Piutang BLU yang sulit ditagih dapat dilimpahkan penagihannya kepada Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Pada implementasi selanjutnya, piutang BLU dapat dihapus secara mutlak atau bersyarat oleh pejabat yang berwenang, yang nilainya ditetapkan secara berjenjang. Adapun kewenangan penghapusan piutang secara berjenjang tersebut ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan/Gubernur/Bupati/Walikota, sesuai

dengan kewenangannya, dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

PENGELOLAAN UTANG

Mengenai pengelolaan utang BLU, disebutkan dalam UU No 23 tahun 2005 tentang pengelolaan BLU, disebutkan BLU dapat memiliki utang sehubungan dengan kegiatan operasional dan/atau perikatan peminjaman dengan pihak lain sepanjang dikelola dan diselesaikan secara tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab, sesuai dengan praktek bisnis yang sehat.

PENGELOLAAN BARANG DAN INVESTASI

1. Pengelolaan Barang

Berdasarkan Undang-Undang nomor 23 tahun 2005 pasal 20, tentang pengelolaan keuangan BLU, pengadaan barang/jasa oleh BLU dilakukan berdasarkan prinsip efisien dan ekonomis, sesuai dengan praktek bisnis yang sehat dimana kewenangan atas pengadaan tersebut diselenggarakan berdasarkan jenjang unit yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota.

Dengan kata lain, pengadaan barang/jasa BLU yang sumber dananya berasal dari pendapatan operasional, hibah tidak terikat, hasil kerjasama lainnya dapat dilaksanakan berdasarkan ketentuan pengadaan barang/jasa yang ditetapkan pimpinan BLU, tanpa mengikuti ketentuan Keppres no. 80 tahun 2003 beserta seluruh perubahannya, dengan mengikuti prinsip-prinsip transparansi, adil/tidak diskriminatif, akuntabilitas, dan praktis bisnis yang sehat. Sehingga dapat dibebaskan sebagian atau seluruhnya dari ketentuan menegnai pengadaan barang/jasa, dalam kaitannya dengan Keppres no. 80 tahun 2003, dengan alasan efektivitas dan efisien.

2. Investasi

Dalam hal investasi, BLU mengenal dua jenis investasi dalam pengelolaan keuangannya yaitu investasi jangka Panjang dan investasi jangka pendek. Dana/kas yang dimiliki suatu badan pemerintahan yang menggunakan system BLU dalam pengelolaan keuangannya tidak dapat melakukan investasi jangka

Panjang, kecuali atas persetujuan Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Segala keuntungan yang diperoleh dari pelaksanaan investasi jangka Panjang merupakan pendapatan BLU, sehingga diperuntukkan sesuai tujuan dibentuknya system pengelolaan keuangan BLU yaitu untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat umum.

Pengelolaan kas BLU dapat pula dilakukan investasi jangka pendek, yang ketentuannya sama seperti pengelolaan investasi jangka pendek pada umumnya. Hal ini dikarenakan badan/instansi pemerintahan yang menyelenggarakan system BLU sebagai asas pengelolaan keuangannya diperkenankan untuk memanfaatkan kas yang menganggur untuk memperoleh pendapatan tambahan. Dengan demikian kas yang dimiliki oleh badan/instansi pemerintahan yang telah menerapkan system BLU dapat berkembang jumlahnya sehingga dengan jumlah kas yang bertambah diharapkan terjadi peningkatan layanan yang lebih baik keadaan masyarakat umum.

PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN BLUD

Penganggaran BLUD dimulai dari tahap penyusunan Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA). RBA adalah dokumen perencanaan bisnis dan penganggaran yang berisi program, kegiatan, target kinerja, dan anggaran suatu BLU. RBA disusun berdasarkan prinsip anggaran berbasis kinerja, perhitungan akuntansi biaya menurut jenis layanan, kebutuhan pendanaan dan kemampuan pendapatan yang diperkirakan akan diterima dari masyarakat, badan lain, APBD, APBN dan sumber-sumber pendapatan BLUD lainnya. RBA merupakan penjabaran lebih lanjut dari program dan kegiatan BLUD dengan berpedoman pada pengelolaan keuangan BLUD dan memuat:

1. Kinerja tahun berjalan;
2. Asumsi makro dan mikro;
3. Target kinerja;
4. Analisis dan perkiraan biaya satuan;
5. Perkiraan harga;

6. Anggaran pendapatan dan biaya;
7. Besaran persentase ambang batas;
8. Prognosa laporan keuangan;
9. Perkiraan maju;
10. Rencana pengeluaran investasi/modal
11. Ringkasan pendapatan dan biaya untuk konsolidasi dengan RKASKPD/APBD.

Setelah Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD ditetapkan menjadi Peraturan daerah, pemimpin BLUD melakukan penyesuaian terhadap RBA untuk ditetapkan menjadi RBA definitive. RBA definitive dipakai sebagai dasar penyusunan DPA-BLUD untuk diajukan kepada PPKD.

PELAKSANAAN ANGGARAN BLUD

DPA-BLUD mencakup antara lain:

1. Pendapatan dan biaya;
2. Proyeksi arus kas;
3. Jumlah dan kualitas barang dan/jasa yang akan dihasilkan.

PPKD mengesahkan DPA-BLUD sebagai dasar pelaksanaan anggaran. Dalam hal DPA-BLUD belum disahkan oleh PPKD, BLUD dapat melakukan pengeluaran uang setinggi-tingginya sebesar angka DPA-BLUD tahun sebelumnya. DPA-BLUD yang telah disahkan oleh PPKD menjadi dasar penarikan dana yang bersumber dari APBD. Penarikan dana tersebut digunakan untuk belanja pegawai, belanja modal, barang dan/atau jasa. DPA-BLUD menjadi lampiran perjanjian kinerja yang ditandatangani oleh kepala daerah dengan pemimpin BLUD. Perjanjian kinerja merupakan manifestasi hubungan kerja antara kepala daerah dan pemimpin BLUD, yang dituangkan dalam perjanjian kinerja (*contractual performance agreement*). Dalam perjanjian kinerja, kepala daerah menugaskan pemimpin BLUD untuk menyelenggarakan kegiatan pelayanan umum dan berhak mengelola dana sesuai yang tercantum dalam DPA-BLUD.

AKUNTANSI

Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) menerapkan Standar Akuntansi Keuangan (SAK) yang diterbitkan oleh Asosiasi Profesi Akuntansi Indonesia sesuai dengan jenis kegiatan bisnisnya. Apabila tidak terdapat standar akuntansi yang dikeluarkan oleh Asosiasi Profesi Akuntansi Indonesia, BLUD dapat mengembangkan standar akuntansi industry yang spesifik dengan mengacu pada pedoman akuntansi BLUD. Setiap transaksi keuangan yang telah terjadi pada BLUD diakuntansikan dan dilakukan pengelolaan dokumen pendukung secara tertib. Selain itu, BLUD juga harus melakukan pengembangan dan penerapan system akuntansi dengan mengacu pada standar akuntansi yang berlaku yang disesuaikan dengan jenis layanannya.

Sistem akuntansi didefinisikan sebagai serangkaian prosedur baik yang dilakukan secara manual maupun terkomputerisasi sejak dari proses pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran hingga pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan. BLUD setidaknya melakukan pengembangan pada 3 sistem akuntansi yang merupakan bagian dari sub system akuntansi BLUD, yaitu system akuntansi keuangan, system akuntansi asset tetap, dan system akuntansi biaya.

BAB XIII

RISET AGENDA

58 Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode deskriptif kualitatif, yang tidak hanya terbatas pada pengumpulan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi. Penelitian kualitatif ini dilaksanakan dalam rangka membangun pengetahuan melalui pemahaman dan penemuan. Dalam metode penelitian yang menaati metode ilmiah, tahapan-tahapan penelitian harus sistematis dan prosedur atau terencana dengan matang. Posisi peneliti dalam penelitian adalah sebagai instrument kunci, sehingga peneliti menyusun tahapan-tahapan yang sistematis.

Tujuan penelitian ini secara umum adalah untuk memberikan gambaran secara lengkap kepada masyarakat, terutama pihak yang sedang atau akan terlibat dalam pengelolaan keuangan Negara. Termasuk di dalamnya yakni proses dan kebijakan dalam rangka pengelolaan keuangan Negara dan penyusunan anggaran publik, agar pengelolaan sumberdaya yang ada dapat dilaksanakan guna kemanfaatan sumberdaya yang optimal, termasuk diantaranya para mahasiswa.

Kegiatan penelitian dilaksanakan di lingkungan Universitas Sebelas Maret Surakarta dan lingkungan Pemda sekitar. Objek penelitian ini adalah 153 pengelolaan keuangan Negara Republik Indonesia, baik di tingkat pusat maupun daerah. Penelitian ini juga melibatkan beberapa pihak eksternal kampus Universitas Sebelas Maret Surakarta, namun secara umum kegiatan dalam rangkaian penelitian ini dilaksanakan di lingkup Universitas Sebelas Maret Surakarta, dan Pemda sekitar.

Penelitian ini dilaksanakan mulai bulan Oktober 2018 dan berakhir pada bulan Februari 2020. Kegiatan penelitian ini diawali dengan mengangkat permasalahan, memunculkan pertanyaan riset, mengumpulkan data yang relevan, melakukan analisis data dan menjawab pertanyaan riset, sebagai berikut:

1. Merumuskan pertanyaan riset

Dalam rangka merumuskan pertanyaan riset, dilakukan *focus group discussion* (FGD) dengan berbagai pihak terkait, diantaranya berasal dari unsur pegawai pemerintah daerah, pegawai pemerintah pusat, rekan sejawat, dan mahasiswa.

2. Pengumpulan data

Data dalam penelitian ini diperoleh melalui pengamatan terhadap pengelolaan keuangan Negara mulai dari tahapan perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan, baik yang berada di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Studi dokumentasi dilaksanakan dengan mencari referensi-referensi terkait yang dapat digunakan oleh peneliti dalam rangka menjelaskan pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan.

3. Analisis data

Analisis data dilakukan dengan metode reduksi dan triangulasi. Dalam metode reduksi, data yang diperoleh dipilih sedemikian rupa sehingga informasi yang tidak terkait dengan masalah penelitian. Sehingga data yang digunakan benar-benar data yang mendukung pencapaian tujuan penelitian. Dalam metode triangulasi, data atau informasi dari satu referensi atau satu pihak diperiksa kebenarannya dengan cara dibandingkan dengan informasi dari sumber lain. Tujuannya adalah agar diperoleh data dan informasi yang sama dari berbagai pihak sehingga tingkat kepercayaannya terjamin.

4. Verifikasi data

Verifikasi data dilakukan dalam forum FGD untuk mendapatkan data lain untuk memperoleh hasil yang lebih dipercaya. Dalam forum FGD ini diperoleh berbagai kasus yang berbeda-beda atau bertentangan dengan yang telah ditemukan, sehingga mendapatkan hasil yang lebih akurat tingkat kepercayaannya dan mencakup situasi yang lebih luas sehingga memungkinkan untuk memadukan berbagai kasus.

5. Jawaban pertanyaan riset

Jawaban atas pertanyaan riset diperoleh setelah proses panjang pengumpulan dan analisis data. Dengan tingkat kepercayaan hasil yang akurat, maka jawaban pertanyaan riset dapat diakui sebagai informasi yang sah yang dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian selanjutnya dapat digunakan sebagai dasar pemikiran dalam rangka implementasi kebijakan pengelolaan keuangan Negara.

Teknik Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini diperoleh baik melalui pengamatan langsung maupun studi dokumen. Kesahihan dan keterandalan data menggunakan triangulasi dengan menggunakan metode induktif. Dalam suatu penelitian diperlukan adanya suatu data sebagai hasil akhir dari penelitian. Untuk pengumpulan data yang konkrit peneliti melaksanakan beberapa teknik pengumpulan data, sebagai berikut:

1. Observasi. Sebagai bagian dari metode ilmiah, observasi (pengamatan) dilakukan sebagai pengamatan serta pencatatan sistematis dari fenomena-fenomena yang diselidiki. Dalam menggunakan metode observasi ini penulis melengkapi dengan format atau blangko pengamatan sebagai instrument. Format disusun terkait item-item tentang kejadian atau perilaku yang terjadi. Dalam penelitian ini metode observasi digunakan untuk mengumpulkan data antara lain:

Peneliti mengadakan observasi langsung yaitu melakukan pengamatan ke pemerintah daerah terkait kebijakan dalam penyusunan APBD. Observasi dilakukan secara non partisipan, dimana peneliti sebagai pengamat fenomena yang diteliti. Pengamatan dilakukan secara langsung untuk mendapatkan gambaran yang utuh terkait fokus penelitian.
2. Wawancara. Teknik wawancara dilakukan dengan melibatkan pewawancara (peneliti) dan pihak yang diwawancarai adalah personel dari pemerintah yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyusunan anggaran public. Wawancara dilakukan dengan berdialog dan tanya jawab diantaranya dengan kepala bidang anggaran, dan kepala bidang keuangan, dan anggota dewan perwakilan rakyat. Hasil-hasil wawancara kemudian dituangkan dalam struktur ringkasan, yang dimulai dari penjelasan ringkas identitas, deskripsi situasi atau konteks, identitas masalah, dan deskripsi data, serta penarikan simpulan awal.
3. Dokumentasi. Metode ini dilakukan dengan mencari data mengenai fokus-fokus permasalahan penelitian yang berupa catatan, buku, surat kabar, notulen rapat, agenda, dan sebagainya. Dibandingkan dengan metode lain, maka metode ini agak tidak begitu sulit, dalam arti apabila ada kekeliruan

sumber datanya masih tetap, belum berubah. Dokumen dalam hal ini meliputi dua pengertian, yaitu: sumber tertulis bagi informasi sejarah/yang telah terjadi dan surat resmi dan surat Negara (termasuk diantaranya: perjanjian, undang-undang, hibah, konsesi dan lainnya).

⁷⁹ **Teknik Analisis Data**

Dalam penelitian ini analisis data dilakukan secara berkesinambungan dari awal sampai akhir penelitian, baik di lapangan maupun di luar lapangan sebagai berikut:

1. Reduksi data, yaitu membuat abstraksi seluruh data yang diperoleh dari seluruh catatan lapangan hasil observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil reduksi data merupakan suatu bentuk analisis data dengan menggolongkan, menajamkan, mengarahkan, membuang yang tidak dibutuhkan, dan mengorganisasikan data agar sistematis serta dapat membuat satu simpulan yang bermakna.
2. Triangulasi, yaitu pemeriksaan data dengan perbandingan data dari sumber yang berbeda untuk mengantisipasi data yang kurang lengkap. Dalam melakukan triangulasi data-data yang ditemukan dalam penelitian dari semua narasumber dibandingkan hasil wawancara dan dokumentasi, selanjutnya ditentukan apakah seluruh data-data yang diperoleh saling mendukung.
3. Memastikan keabsahan data, yang dalam penelitian ini terdapat empat kriteria yang digunakan yaitu:
 - a) Kredibilitas (*credibility*) yaitu menjaga keterpercayaan peneliti dengan cara: (a) memastikan kecukupan masa observasi, yaitu keikutsertaan dalam proses penelitian, yang kondisi demikian memungkinkan peningkatan kepercayaan data yang dikumpulkan, melalui proses pendeteksian dan perhitungan keabsahan data. (b) ketekunan pengamatan yang terus menerus, guna menemukan ciri-ciri dan unsur-unsur yang sangat relevan dengan isu APBN dan APBD dan selanjutnya memusatkan diri pada masalah tersebut secara rinci. Oleh sebab itu berarti peneliti mengadakan

pengamatan di lokasi dengan teliti dan rinci secara berkelanjutan terhadap faktor-faktor yang dominan, kemudian menelaah secara rinci sampai pada suatu titik. (c) pemeriksaan sejawat melalui diskusi, yang dalam hal ini dimaksudkan untuk menajajaki hasil pemikiran paneliti. Dari hasil diskusi ini juga terungkap segi-segi lainnya yang justru membuka tambahan wawasan bagi pemikiran peneliti. (d) kecukupan dan kesesuaian referensi yang digunakan. Pengecekan ulang terhadap sumber data dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara dengan hasil pengamatan maupun studi dokumentasi.

- b) Keteralihan (*transferability*) yang dilakukan dengan menguraikan rinci dari data ke teori, dari kasus ke kasus lain, sehingga mendapatkan gambaran yang lebih jelas serta dapat menerapkannya pada konteks lain yang sejenis. Peneliti menyajikan data penelitian dengan jelas dan akurat, sehingga dapat memberi masukan bagi pembaca untuk dapat memahami aplikasinya pada konteks yang lain.
- c) Ketergantungan (*dependability*), yaitu memperhatikan konsistensi dan realibilitas data, dengan melakukan beberapa kali pengulangan dalam suatu kondisi yang sama. Peneliti dalam konteks ini mengadakan beberapa kali wawancara dan pengamatan untuk mencari tingkat reabilitas yang tinggi.
- d) Kepastian (*confirmability*), yaitu menjamin keterpercayaan data sehingga kualitas data dapat diandalkan dan dipertanggungjawabkan, dengan mengaudit semua data yang diperoleh untuk menentukan kepastian dan kualitas data. Dalam hal ini peneliti membutuhkan beberapa narasumber sebagai informan dalam penelitian guna menguji kevalidan data/keabsahan data agar objektif.

4. Penyajian data, yaitu mengungkapkan secara keseluruhan sekelompok data yang diperoleh agar mudah dibaca dan dipahami, yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dalam pengambilan tindakan. Penyajian data dalam penelitian ini adalah dengan teks yang bersifat naratif.
5. Kesimpulan dan verifikasi, dilakukan terhadap data yang sudah diatur sedemikian rupa (dipolakan, difokuskan, disusun secara sistematis) kemudian disimpulkan sebagai jawaban atas permasalahan penelitian. Dengan rangkaian kegiatan mereduksi data hingga penyimpulan terhadap hasil penelitian yang dilakukan memberikan kemudahan pembaca dalam memahami proses dan hasil penelitian ini.

BAB XIV

KESIMPULAN

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Pasal 47 menyebutkan bahwa pimpinan instansi/Lembaga pemerintah bertanggung jawab atas efektivitas penyelenggaraan system pengendalian internal di lingkungan masing-masing. Atas dasar itu di masing-masing Lembaga mempunyai satuan kerja yang bertugas untuk mengawasi dan menjamin pelaksanaan operasional instansi agar sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Di tingkat pusat dan daerah Lembaga tersebut lazim disebut Inspektorat.

Dalam Undang-undang nomor 32 tahun 2004 posisi DPRD dibuat sejajar dan menjadi mitra dengan pemerintah daerah. Salah satu kewenangan DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. Menurut Mardiasmo ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu penagwasan, pengendalian dan pemeriksaan, ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada Tindakan atau kegiatan yang dilakukan di luar pihak eksekutif (yaitu masyarakat dan DPRD) untuk mengawasi kinerja pemerintahan.

Pengendalian adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif untuk menjamin dilaksanakannya system dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi professional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada (Mardiasmo, 2002).

Selanjutnya adalah pengawasan oleh masyarakat atau public. Pada hakikatnya APBD dapat dikatakan sebagai anggaran untuk sector public yang merupakan alat untuk mencapai tujuan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat dan orientasinya adalah untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintah daerah, anggaran untuk sector public ini pengelolaannya dimandatkan kepada pemerintah daerah oleh public. Melihat hakikat tersebut, maka secara otomatis sebenarnya masyarakat emppunyai hak dan wajib mengawasi pelaksanaan APBD, bahkan tidak hanya

mengawasi pelaksanaannya, tetapi pada saat proses penyusunan APBD, public wajib untuk berpartisipasi aktif dalam prosesnya.

Mengetahui konsistensi antara perencanaan dan penganggaran daerah dengan realisasi pelaksanaan perencanaan dan penganggaran tersebut adalah penting diketahui oleh public dalam kaitannya dengan pengawasan APBD. Pada praktek atau implementasinya, pengawasan APBD tidak lepas kaitannya dengan ketersediaan dan aksesibilitas dari berbagai dokumen yang berkaitan dengan anggaran seperti antara lain kebijakan Umum Anggaran (KUA), Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA), Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) APBD, serta Ketersediaan dan aksesibilitas dokumen-dokumen inilah yang selama ini menjadi tantangan dalam pengawasan APBD, karena adanya paradigma terutama di kalangan aparat pemerintah atau pejabat public yang menyatakan bahwa berbagai dokumen yang berkaitan dengan anggaran tersebut merupakan dokumen yang bersifat rahasia dan tidak dapat diakses oleh public. Dengan telah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, maka secara legal formal seharusnya sudah ada jaminan bagi public dalam mengakses atau mendapatkan berbagai dokumen yang berkaitan dengan anggaran.

DAFTAR PUSTAKA

<https://www.kemenkeu.go.id/apbn2019>

<http://www.bpkp.go.id/sesma/konten/284/Penyusunan-Anggaran.bpkp>

<https://www.slideshare.net/MailanBastari/fungsi-dprd-slide>

<https://jdih.kemenkeu.go.id/fullText/2007/91~PMK.05~2007PerLamp.pdf>

http://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/bpkdpd_Analisa_Pengelolaan_&_Pertanggungjawaban_Dana_Otsus_Prov._Papua_Papua_Barat_&_NAD20130304142912.pdf

<http://www.koran-jakarta.com/defisit-melebar--jangan-boroskan-anggaran-negara/>

https://www.kemenkeu.go.id/media/12219/materi-presentasi-sbr006_upload.pdf

<https://www.austaxpolicy.com/budget-transparency-open-budget-survey-2017-part-1/>

Peraturan Menteri Keuangan Nomor : 91 /PMK.05/2007 Tentang Bagan Akun Standar

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 247/PMK.02/2012 Tentang Tata Cara Perencanaan, Penetapan Alokasi, Dan Pengesahan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Bendahara Umum Negara. Lampiran 1.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 94 / PMK.02/2017 Tentang Petunjuk Penyusunan Dan Penelaahan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga Dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 Tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga

Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Anggaran Pendapatan Dan
Belanja Negara Tahun Anggaran 1999/2000

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1998 Tentang Anggaran Pendapatan Dan
Belanja Negara Tahun Anggaran 1998/1999

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

ISBN 978-623-7864-40-0



9 786237 864400

Penganggaran Sektor Publik Di Era Reformasi Birokrasi

ORIGINALITY REPORT

9%

SIMILARITY INDEX

6%

INTERNET SOURCES

3%

PUBLICATIONS

1%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	djpp.depukumham.go.id Internet Source	<1 %
2	ejournal.stienusa.ac.id Internet Source	<1 %
3	Submitted to poltekim Student Paper	<1 %
4	disnakertransduk.jatimprov.go.id Internet Source	<1 %
5	www.ri.go.id Internet Source	<1 %
6	maxroph.blogspot.com Internet Source	<1 %
7	cilacapkab.go.id Internet Source	<1 %
8	Nawang Xalma Kaldera, Muthi Aulia, Hani Adila Faza. "PERAN BPK SEBAGAI LEMBAGA PENGAWAS EKSTERNAL PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA", Jurnal Fundamental Justice, 2020 Publication	<1 %

9	Submitted to Institut Pemerintahan Dalam Negeri Student Paper	<1 %
10	Journal Full. "Goodwill Vol. 5 No. 2 Desember 2014", JURNAL RISET AKUNTANSI DAN AUDITING "GOODWILL", 2014 Publication	<1 %
11	Paulus Raga. "Penelitian Pengembangan UPT Pelabuhan di Lingkungan Kementerian Perhubungan Sebagai Badan Layanan Umum (BLU)", Jurnal Penelitian Transportasi Laut, 2020 Publication	<1 %
12	jdihkepulauanmeranti.org Internet Source	<1 %
13	jdih.surabaya.go.id Internet Source	<1 %
14	jdih.bangkaselatankab.go.id Internet Source	<1 %
15	makassar.bpk.go.id Internet Source	<1 %
16	Fandi Zaenudinsyah. "Analisis Faktor Penyebab Penumpukan Pencairan Dana APBN pada Akhir Tahun Anggaran", Indonesian Treasury Review: Jurnal	<1 %

Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik, 2016

Publication

17	www.ptun-yogyakarta.go.id Internet Source	<1 %
18	quantummanagement.biz Internet Source	<1 %
19	magetankab.go.id Internet Source	<1 %
20	zahraekoputri.blogspot.com Internet Source	<1 %
21	simantu.pu.go.id Internet Source	<1 %
22	Yanni Yanni, Fransiskus Randa, Yakobus K Bangun. "PEMAKNAAN PENERAPAN AKUNTANSI BASIS AKRUAL", AJAR, 2020 Publication	<1 %
23	bandi.staff.fe.uns.ac.id Internet Source	<1 %
24	www.temanggungkab.go.id Internet Source	<1 %
25	ksap.org Internet Source	<1 %
26	MAKSI MAKSI MAKSI. "Volume 1 Nomor 1 Desember 2010", JURNAL RISET AKUNTANSI	<1 %

DAN AUDITING "GOODWILL", 2010

Publication

27

jdih.acehprov.go.id

Internet Source

<1 %

28

Submitted to Universitas Pendidikan
Indonesia

Student Paper

<1 %

29

Chelsea Pangalila, Inggriani Elim, Stanley Kho
Walandouw. "EVALUASI PENYUSUNAN
ANGGARAN DAN KINERJA KEUANGAN DI
KECAMATAN SONDER KABUPATEN
MINAHASA", GOING CONCERN : JURNAL
RISET AKUNTANSI, 2017

Publication

<1 %

30

Elsje Celvia Mongisidi, Rosalina A.M.
Koleangan, Debby Ch. Rotinsulu. "ANALISIS
IMPLEMENTASI TRANSAKSI NON TUNAI
DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH
KOTA MANADO", JURNAL PEMBANGUNAN
EKONOMI DAN KEUANGAN DAERAH, 2019

Publication

<1 %

31

jdih.bpk.go.id

Internet Source

<1 %

32

Judisty Kaumbang, Sifrid S. Pangemanan,
Heince R. N. Wokas. "ANALISIS PENYUSUNAN
ANGGARAN PADA KANTOR KELURAHAN
KARAME KECAMATAN SINGKIL KOTA

<1 %

MANADO TAHUN ANGGARAN 2014", GOING CONCERN : JURNAL RISET AKUNTANSI, 2016

Publication

33

www.kemendagri.go.id

Internet Source

<1 %

34

Agung Dinarjito. "STUDI EMPIRIS DAMPAK FISKAL BADAN LAYANAN UMUM BIDANG PENDIDIKAN DAN KESEHATAN", JURNAL MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK, 2018

Publication

<1 %

35

Dedy Kurniawan Kiay Demak, Jullie J. Sondakh, Steven Tangkuman. "PENERAPAN PP NO.71 TAHUN 2010 DALAM PELAPORAN AKUNTANSI BELANJA DINAS PEKERJAAN UMUM KOTA KOTAMOBAGU TAHUN ANGGARAN 2014", GOING CONCERN : JURNAL RISET AKUNTANSI, 2015

Publication

<1 %

36

carapedia.com

Internet Source

<1 %

37

Ayu Puspita Sari, Muhammad Adil. "OPINI AUDIT ATAS PENGUNGKAPAN LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH KABUPATEN DI SULAWESI SELATAN", SIMAK, 2020

Publication

<1 %

38

andichairilfurqan.wordpress.com

Internet Source

<1 %

39

bimtek2013-keuangan-kepegawaian.blogspot.com

Internet Source

<1 %

40

Misni Erwati, Lina Susanti. "FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KINERJA MANAJERIAL TERHADAP SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH (SKPD) (Studi Empiris Pada Dinas Pemuda Dan Olahraga Provinsi Jambi)", Jurnal Manajemen Terapan dan Keuangan, 2020

Publication

<1 %

41

www.mataram.bpk.go.id

Internet Source

<1 %

42

peraturan.go.id

Internet Source

<1 %

43

Miki Indika, Abdika Jaya, Novi Septianah. "Evaluasi Penerapan Sistem Akuntansi Pendapatan Pada Badan Keuangan Daerah Kota Lubuklinggau", Jurnal Ilmu Sosial, Manajemen, Akuntansi dan Bisnis, 2020

Publication

<1 %

44

dprd-tasikmalayakota.go.id

Internet Source

<1 %

45

lenysulanjari.wordpress.com

Internet Source

<1 %

46

cintaimabar.blogspot.com

Internet Source

<1 %

47

setdprd.sukoharjokab.go.id

Internet Source

<1 %

48

www.bagianap.sidoarjokab.go.id

Internet Source

<1 %

49

Ely Steven Ingratubun, Wilhaminus Sombolayuk. "PENGARUH DANA PERIMBANGAN DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) TERHADAP BELANJA DAERAH KOTA TUAL PERIODE 2010-2013", SIMAK, 2019

Publication

<1 %

50

Goodwill Jurnal. "Goodwill Vol. 6 No. 1 Juni 2015", JURNAL RISET AKUNTANSI DAN AUDITING "GOODWILL", 2015

Publication

<1 %

51

Submitted to Universitas Airlangga

Student Paper

<1 %

52

www.sijunjung.go.id

Internet Source

<1 %

53

Marsella Lasut, Jenny Morasa, Lidia M. Mawikere. "EVALUASI PELAKSANAAN SISTEM AKUNTANSI BELANJA PADA DINAS SOSIAL TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI KABUPATEN MINAHASA SELATAN SESUAI PP NO 71 TAHUN 2010", GOING CONCERN : JURNAL RISET AKUNTANSI, 2017

Publication

<1 %

54	Submitted to Universitas Muria Kudus Student Paper	<1 %
55	www.djpp.kemenkumham.go.id Internet Source	<1 %
56	citratemplate.co.id Internet Source	<1 %
57	peraturan.bpk.go.id Internet Source	<1 %
58	eprints.ui.ac.id Internet Source	<1 %
59	zh.scribd.com Internet Source	<1 %
60	pa-purworejo.go.id Internet Source	<1 %
61	www.anggaran.depkeu.go.id Internet Source	<1 %
62	Agus Darmawan. "POLITIK HUKUM PENGUATAN DESENTRALISASI FISKAL DALAM MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DAERAH", FIAT JUSTISIA:Jurnal Ilmu Hukum, 2015 Publication	<1 %
63	Submitted to Bellevue Public School Student Paper	<1 %

64	ml.scribd.com Internet Source	<1 %
65	www.readbag.com Internet Source	<1 %
66	Aan Jaelani. "Sistem Anggaran Berbasis Kinerja Pada APBN Di Indonesia Perspektif Ekonomi Islam", <i>Al-Amwal : Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syari'ah</i> , 2018 Publication	<1 %
67	www.tasikmalayakota.go.id Internet Source	<1 %
68	bappeda.sumedangkab.go.id Internet Source	<1 %
69	patikab.go.id Internet Source	<1 %
70	www.djpk.kemenkeu.go.id Internet Source	<1 %
71	www.slideshare.net Internet Source	<1 %
72	Submitted to IAI KAPD Jawa Timur Student Paper	<1 %
73	Virginia Rebecka Golose, David P.E Saerang, Harijanto Sabijono. "EVALUASI PENERAPAN SISTEM AKUNTANSI PENGELUARAN KAS PENGGAJIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DI	<1 %

BADAN DIKLAT PROVINSI SULAWESI UTARA",
GOING CONCERN : JURNAL RISET AKUNTANSI,
2014

Publication

74

Ferly Christian Kolinug, Anderson Guntur Kumenaung, Debby Christina Rotinsulu. "ANALISIS PENGARUH DANA ALOKASI UMUM DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP BELANJA PEMERINTAH DAERAH KOTA MANADO", JURNAL PEMBANGUNAN EKONOMI DAN KEUANGAN DAERAH, 2019

Publication

75

Chaira Saidah Yusrie, Siti Aminah, Iim Wasliman, R Supyan Sauri. "Kebijakan Publik dan Kinerja Birokrasi Pendidikan Dalam Kompleksitas Perkembangan:", Jurnal Dirosah Islamiyah, 2021

Publication

76

Putri Marina Wonggo, Dhullo Affandi, I Gede Suwetja. "ANALISIS SISTEM PENATAUSAHAAN BELANJA LANGSUNG DI PEMERINTAH KABUPATEN MINAHASA SELATAN (STUDI KASUS PADA DINAS SOSIAL TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI)", GOING CONCERN : JURNAL RISET AKUNTANSI, 2017

Publication

77

www.pn-depok.go.id

Internet Source

<1 %

<1 %

<1 %

<1 %

78	<p>Muhammad Hamdan Sayadi. "APBN 2020: ANALISIS KINERJA PENDAPATAN NEGARA SELAMA PANDEMI COVID-19", Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik, 2021</p> <p>Publication</p>	<1 %
79	<p>Goodwill Desember 2013. "Goodwill Vo. 4 No. 2 Desember 2013", JURNAL RISET AKUNTANSI DAN AUDITING "GOODWILL", 2014</p> <p>Publication</p>	<1 %
80	<p>jdih-sumut.kemenkumham.go.id</p> <p>Internet Source</p>	<1 %
81	<p>www.pa-pasuruan.web.id</p> <p>Internet Source</p>	<1 %
82	<p>kadeklembo.blogspot.com</p> <p>Internet Source</p>	<1 %
83	<p>www.forclime.org</p> <p>Internet Source</p>	<1 %
84	<p>Saifudin Saifudin, Septiana Sari. "EFFECT OF REGIONAL OWN REVENUE, GENERAL ALLOCATION OF FUND AND SPECIAL ALLOCATION OF FUND FOR CAPITAL EXPENDITURE BUDGET ALLOCATION", Akuisisi: Jurnal Akuntansi, 2016</p> <p>Publication</p>	<1 %

85	Syarif Budhirianto. "Peran Chief Information Officer dalam Kelembagaan Teknologi Informasi dan Komunikasi pada Pemerintah Kota Depok", Jurnal Penelitian Komunikasi, 2012 Publication	<1 %
86	www.julfahmisalim.com Internet Source	<1 %
87	Azas Mabror, Siswanto Siswanto. "PENGAKUAN DAN PENGUKURAN BELANJA SUBSIDI ENERGI BERBASIS AKRUAL – STUDI KASUS TAHUN 2015", JURNAL MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK, 2017 Publication	<1 %
88	Submitted to Syiah Kuala University Student Paper	<1 %
89	www.kotaprabumulih.go.id Internet Source	<1 %
90	Siti Rahayu Septiany, Beddy Iriawan Maksudi, Irma Purnamasari. "KUALITAS PELAYANAN KARTU TANDA PENDUDUK ELEKTRONIK DI KECAMATAN CISARUA KABUPATEN BOGOR", Jurnal Governansi, 2017 Publication	<1 %
91	fh.unira.ac.id Internet Source	<1 %

92	Irwan Suliantoro. "Duplikasi Sistem Monitoring dan Evaluasi Belanja Kementerian/Lembaga", JURNAL MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK, 2020 Publication	<1 %
93	enzifebrianti.blogspot.com Internet Source	<1 %
94	vdocuments.site Internet Source	<1 %
95	Deni Herdiyana. "ANALISIS DATA PETA KAPASITAS FISKAL DAERAH", Jurnal Pajak dan Keuangan Negara (PKN), 2019 Publication	<1 %
96	Submitted to Universitas Pamulang Student Paper	<1 %
97	andinurhasanah.wordpress.com Internet Source	<1 %
98	Kusnadewi Lestari, Sri Rahayu, Yudi. "Pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah, Tingkat Kekayaan Daerah, Tingkat Ketergantungan Daerah, Belanja Modal dan Temuan Audit BPK Terhadap Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Daerah (Studi Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi)", Jurnal Akuntansi & Keuangan Unja, 2019 Publication	<1 %

99	tarakankota.go.id Internet Source	<1 %
100	alisahbaniharahap.blogspot.com Internet Source	<1 %
101	sudirman-fkmump.blogspot.com Internet Source	<1 %
102	Verawaty Verawaty. "DETERMINAN TRANSPARANSI INFORMASI KEUANGAN DAERAH MELALUI E- GOVERNMENT PEMERINTAH DAERAH DI SUMATERA SELATAN", Akuisisi: Jurnal Akuntansi, 2017 Publication	<1 %
103	bappeda.pontianakkota.go.id Internet Source	<1 %
104	Luchman Sanjaya. "OPTIMALISASI PENGAWASAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DI KABUPATEN SIDOARJO", JKMP (Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik), 2015 Publication	<1 %
105	Ria A. Effendhi, Jullie J. Sondakh, Novi S. Budiarmo. "EVALUASI SISTEM DAN PROSEDUR PENERIMAAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) KABUPATEN NABIRE", GOING CONCERN : JURNAL RISET AKUNTANSI, 2017 Publication	<1 %

106	wiki.paramadina.ac.id Internet Source	<1 %
107	www.banyuwangikab.go.id Internet Source	<1 %
108	Ali Tafriji Biswan, Iklima Devi Grafitanti. "Memaknai Kembali Penganggaran Berbasis Kinerja Berdasarkan Studi Implementasi Penganggaran Sektor Publik", Jurnal Manajemen Perbendaharaan, 2021 Publication	<1 %
109	Nella Ayu Ningrum. "TINJAUAN ATAS RETRIBUSI DAERAH TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH PEMERINTAH KOTA PONTIANAK (PERIODE TAHUN 2015-2019)", JAAKFE UNTAN (Jurnal Audit dan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Tanjungpura), 2021 Publication	<1 %
110	jdihukum.sragenkab.go.id Internet Source	<1 %
111	sakup.pertanian.go.id Internet Source	<1 %
112	www.bandung.go.id Internet Source	<1 %
113	yuniardiinfoperaturan.blogspot.com Internet Source	<1 %

114	Gracella Claudia Rondonuwu, Jenny Morasa, Heince R. N. Wokas. "ANALISIS PELAKSANAAN SISTEM AKUNTANSI PENGELUARAN KAS BELANJA MODAL DAN BELANJA PEGAWAI PADA BADAN PENGELOLA PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH KOTA BITUNG", GOING CONCERN : JURNAL RISET AKUNTANSI, 2018	<1 %
Publication		
115	idoc.pub Internet Source	<1 %
116	www.luwutimurkab.go.id Internet Source	<1 %
117	www.presidensby.info Internet Source	<1 %
118	Agung Ridwan, Syaparuddin Syaparuddin, Candra Mustika. "Pengaruh sumber pembiayaan desentralisasi fiskal terhadap Produk Domestik Regional Bruto dan tingkat kemiskinan (Studi di kabupaten-Kota di Provinsi Jambi)", Jurnal Paradigma Ekonomika, 2017	<1 %
Publication		
119	Anisya Ayu L, Sri Rahayu, Junaidi. "The Effect of Financial Performance on Economic Growth With Allocation of Capital Expenditures as Intervening Variable", Jurnal Akuntansi & Keuangan Unja, 2020	<1 %

120	ejournal.umm.ac.id Internet Source	<1 %
121	slidetodoc.com Internet Source	<1 %
122	www-wds.worldbank.org Internet Source	<1 %
123	Muhammad Hi. Hasan. "Optimalisasi penerimaan pendapatan asli daerah Kota Tidore Kepulauan", Agrikan: Jurnal Agribisnis Perikanan, 2012 Publication	<1 %
124	heldi.net Internet Source	<1 %
125	Wisber Wiryanto. "The Study of Human Resource Competency Development Policy in Tourism Sector of Bureaucracy Reformation Era", Prosiding Semnasfi, 2018 Publication	<1 %
126	nurjatiwidodo.lecture.ub.ac.id Internet Source	<1 %
127	rkpd.jakarta.go.id Internet Source	<1 %
128	Kirana Falerina Mamuja. "IPTEKS PENYUSUNAN LAPORAN REALISASI ANGGARAN PADA KANTOR PENGAWASAN	<1 %

DAN PELAYANAN BEA DAN CUKAI TIPE
MADYA PABEAN C MANADO", Jurnal Ipteks
Akuntansi Bagi Masyarakat, 2020

Publication

- 129 Nora Angelina, Yulia Efni, Muhammad Rasuli. "Pengaruh Belanja Modal, Pendapatan Asli Daerah Dan Dana Alokasi Umum Terhadap Kinerja Keuangan Dengan Pengawasan Sebagai Variabel Moderating Di Kabupaten/Kota Provinsi Riau Tahun 2014 - 2018", Bahtera Inovasi, 2020 <1 %
- Publication
-

- 130 endangsuhardini.blogspot.com <1 %
- Internet Source
-

- 131 www.stan.ac.id <1 %
- Internet Source
-

- 132 Arif Mulyono. "PENGEMBANGAN KAPASITAS APARATUR SIPIL NEGARA DI DAERAH", JKMP (Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik), 2015 <1 %
- Publication
-

- 133 Magfirah S. Rahayu, Hendrik Manossoh, Stanley Kho Walandouw. "PENERAPAN SISTEM DAN PROSEDUR UANG PERSEDIAAN PADA BADAN PERENCANAAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN KABUPATEN MINAHASA SELATAN", GOING CONCERN : JURNAL RISET AKUNTANSI, 2017 <1 %

134

Mestika F.L Ang, Grace B. Nangoi, Hendrik Manossoh. "HUBUNGAN SUMBER PENDAPATAN TERHADAP BELANJA MODAL PADA ANGGARAN PEMERINTAH KOTA TOMOHON", GOING CONCERN : JURNAL RISET AKUNTANSI, 2016

Publication

<1 %

135

Mohammad Bayu Moha, Anderson Guntur Kumenaung, Debby Christina Rotinsulu. "PENGARUH DANA ALOKASI KHUSUS DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP BELANJA MODAL STUDI KASUS PADA KABUPATEN BOLAANG MONGONDOW TAHUN 2004-2013", JURNAL PEMBANGUNAN EKONOMI DAN KEUANGAN DAERAH, 2019

Publication

<1 %

136

Rahmawaty M. Bumulo, Linda Lambey, Lidia M. Mawikere. "ANALISIS EFEKTIVITAS PENGGUNAAN ANGGARAN SEBAGAI ALAT PENGENDALIAN BELANJA LANGSUNG PADA BIRO HUKUM PROVINSI SULAWESI UTARA", GOING CONCERN : JURNAL RISET AKUNTANSI, 2018

Publication

<1 %

137

Submitted to University of Westminster

Student Paper

<1 %

138	Internet Source	<1 %
139	mataramkota.go.id Internet Source	<1 %
140	pa-majalengka.go.id Internet Source	<1 %
141	www.drn.go.id Internet Source	<1 %
142	www.gudangilmusosial.com Internet Source	<1 %
143	www.magelangkota.go.id Internet Source	<1 %
144	Irfan Sofi. "Analisis Kelayakan Penerbitan Obligasi Daerah Provinsi Jawa Tengah untuk Pembangunan Sistem Penyediaan Air Minum dan Kontribusinya Terhadap Pendapatan Daerah", JURNAL MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK, 2020 Publication	<1 %
145	Rio Stevanus Mamesah, Een Walewangko, George Kawung. "ANALISIS BELANJA MODAL DAN BELANJA PEGAWAI TERHADAP PENINGKATAN EKONOMI SEKTOR JASA (STUDI KASUS KOTA MANADO 2007-2013)", JURNAL PEMBANGUNAN EKONOMI DAN KEUANGAN DAERAH, 2019	<1 %

146	bappeda.karimunkab.go.id Internet Source	<1 %
147	hukum.kuduskab.go.id Internet Source	<1 %
148	www.hampapua.org Internet Source	<1 %
149	Parassela Pangestu p, Meutia Riany, Elisabeth Paramita J.S, Endah Sundaning K. "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal", Jurnal Akuntansi & Keuangan Unja, 2019 Publication	<1 %
150	puji.blog.iainlampung.ac.id Internet Source	<1 %
151	www.kuningankab.go.id Internet Source	<1 %
152	Agus Sukarno, Hadioetomo Hadioetomo, Agus Haryadi. "Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Alokasi Anggaran Belanja Modal", JIATAX (Journal of Islamic Accounting and Tax), 2019 Publication	<1 %
153	budhi.my.or.id Internet Source	<1 %

154 eprints.uny.ac.id
Internet Source

<1 %

155 Ali Tafriji Biswan, Priscilla Oktiva Rossari, Fajar Alhadi Alhadi. "ARSITEKTUR DAN INFORMASI KINERJA: SUATU UPAYA MENINGKATKAN KUALITAS PENGANGGARAN INSTANSI PEMERINTAH (STUDI KASUS PADA BALAI DIKLAT KEUANGAN MAKASSAR)", INFO ARTHA, 2018

Publication

<1 %

156 Jinnyfer Tumbel, Sifrid Pangemanan, Stanly Alexander. "Penerapan sistem akuntansi keuangan daerah pada Badan Perencanaan Penelitian dan Pengembangan di Kabupaten Minahasa Selatan", Indonesia Accounting Journal, 2019

Publication

<1 %

157 Submitted to The University of Manchester
Student Paper

<1 %

158 siskum.kotabogor.go.id
Internet Source

<1 %

159 www.indomedia.com
Internet Source

<1 %

160 www.wetlands.or.id
Internet Source

<1 %

161	Andrianto Andrianto. "Pengelolaan Keuangan Desa : Studi Pada Desa Ploso Kecamatan Jombang Tahun Anggaran 2012-2016", Journal of Accounting Science, 2018	<1 %
Publication		
162	David Syam Budi Bakroh. "Menyoal Akuntabilitas Dalam Desentralisasi Pengelolaan Keuangan Desa", JURNAL MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK, 2019	<1 %
Publication		
163	Submitted to Dewan Perwakilan Rakyat	<1 %
Student Paper		
164	Marulak Pardede. "Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2018	<1 %
Publication		
165	Riya Dwi Handaka. "ANALISIS PERANAN DANA BAGI HASIL MINYAK BUMI DAN GAS BUMI SEBAGAI PENDANAAN DESENTRALISASI", JURNAL MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK, 2017	<1 %
Publication		
166	id.123dok.com	<1 %
Internet Source		
167	jdih.gunungkidulkab.go.id	<1 %
Internet Source		

168	sababalatku.blogspot.com Internet Source	<1 %
169	www.ngawikab.go.id Internet Source	<1 %
170	www.pegasus.or.id Internet Source	<1 %
171	www.transparansi.or.id Internet Source	<1 %
172	zombiedoc.com Internet Source	<1 %
173	Herman Karamoy, Heince Wokas. "Analisis Kinerja Belanja Pemerintah daerah Kotamobagu dan Bolaang Mongondow Timur tahun 2009-2012", GOING CONCERN : JURNAL RISET AKUNTANSI, 2014 Publication	<1 %
174	Yundy Hafizrianda, Ida Ayu Purbariani, Boy Pieter Nizu Kekry. "ANALISIS KUALITAS PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DI PROVINSI PAPUA", KEUDA (Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah), 2020 Publication	<1 %
175	Harry Eka Setiawan, Muhammad Safri. "Analisis Pengaruh Akuntabilitas Publik, Transparansi Publik dan Pengawasan Terhadap Kinerja Satuan Kerja Perangkat	<1 %

Daerah di Kabupaten Bungo", Jurnal
Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan
Daerah, 2016

Publication

176 kepulauanelayarkab.go.id

Internet Source

<1 %

177 Anas Nur Huda, Pandaya Pandaya.
"DETERMINAN PENYERAPAN ANGGARAN
BELANJA SATUAN KERJA KEMENTERIAN
NEGARA/ LEMBAGA", JURNAL AKUNTANSI,
2019

Publication

<1 %

178 Sulistio Adiwinarso, Baktiawan Nusanto.
"Strategy to Arrange Gender Responsive
Budget in ex Besuki Residency", Rechtsidee,
2015

Publication

<1 %

179 Theresia P. Wanma, Yundy Hafizrianda,
Syaikhul Falah. "PENGARUH PENDAPATAN
ASLI DAERAH, DANA ALOKASI UMUM, DANA
ALOKASI KHUSUS DAN DANA OTONOMI
KHUSUS TERHADAP BELANJA MODAL DI
PAPUA BARAT TAHUN 2014-2018", KEUDA
(Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan
Daerah), 2021

Publication

<1 %

180 grlind.blogspot.com

Internet Source

<1 %

181	Atria Tiffany Widyaningsih. "Analisis Kinerja dan Kemampuan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Kota Pontianak", Jurnal Ekonomi Bisnis dan Kewirausahaan, 2015 Publication	<1 %
182	Submitted to Universitas Krisnadwipayana - Faculty of Administration Student Paper	<1 %
183	artikelrande.blogspot.com Internet Source	<1 %
184	Submitted to Universitas Andalas Student Paper	<1 %
185	unes.ac.id Internet Source	<1 %
186	www.papua.go.id Internet Source	<1 %
187	www.pta-medan.go.id Internet Source	<1 %
188	Mei Susanto, Rahayu Prasetianingsih, Lailani Sungkar. "Kekuasaan DPR dalam Pengisian Pejabat Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2018 Publication	<1 %
189	Nevey Varida Ariani. "Penegakan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Asing Ilegal di	<1 %

Indonesia", Jurnal Penelitian Hukum De Jure,
2018

Publication

190 Nicken Sarwo Rini. "Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi Dalam Undang Undang Tindak Pidana Korupsi", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2018
Publication <1 %

191 jdihn.id
Internet Source <1 %

192 pdfcoffee.com
Internet Source <1 %

193 repository.unhas.ac.id
Internet Source <1 %

194 skpd.batamkota.go.id
Internet Source <1 %

195 www.djpp.depukumham.go.id
Internet Source <1 %

196 Diana Yusyanti. "ASPEK PERIZINAN DIBIDANG HUKUM PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA PADA ERA OTONOMI DAERAH (Permit Aspects Of In The Legal Field Of Mineral And Coal Mining In The Era Of Regional Autonomy)", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2017
Publication <1 %

197	Goethals. Encyclopedia of Leadership Publication	<1 %
198	Grace G Lewedalu, Lintje Kalangi, Jessy D. L. Warongan. "EVALUASI PENATAUSAHAAN, PENYUSUNAN, DAN PENYAMPAIAN LAPORAN PERTANGGUNGJAWABAN BENDAHARA PADA BADAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASET DAERAH KABUPATEN MALUKU TENGGARA BARAT", GOING CONCERN : JURNAL RISET AKUNTANSI, 2016 Publication	<1 %
199	ambon.go.id Internet Source	<1 %
200	dppkad.kaimanakab.go.id Internet Source	<1 %
201	hukum.jogjakota.go.id Internet Source	<1 %
202	negeriawan.blogspot.com Internet Source	<1 %
203	pkblu.perbendaharaan.go.id Internet Source	<1 %
204	storage.jak-stik.ac.id Internet Source	<1 %
205	wahyu.wordpress.com Internet Source	<1 %

206	www.antikorupsi.org Internet Source	<1 %
207	www.jdih.setjen.kemendagri.go.id Internet Source	<1 %
208	www.nad.go.id Internet Source	<1 %
209	www.p3i.or.id Internet Source	<1 %
210	Desriani N. Tarigan, Lidia M. Mawikere. "ANALISIS PENCATATAN DAN PELAPORAN KEUANGAN PADA SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH (SKPD) BERDASARKAN PERMENDAGRI NOMOR 64 TAHUN 2013 DI PEMERINTAH KOTA MANADO", GOING CONCERN : JURNAL RISET AKUNTANSI, 2016 Publication	<1 %
211	Heri Santoso. "KEABSAHAN PENGELOLAAN KEUANGAN DESA", JKMP (Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik), 2015 Publication	<1 %
212	Namira Osrinda, Arman Delis. "Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran serta Implikasinya terhadap Capaian Target Kinerja pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Merangin",	<1 %

Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah, 2016

Publication

213 Prayudi Nugroho. "ANALISIS ATAS KEMANDIRIAN PEMDA DALAM MENGELOLA KEUANGANNYA", INFO ARTHA, 2017 <1 %
Publication

214 Sampoel Johanes Nofry, Jullie J Sondakh, Winston Pontoh. "ANALISIS EFEKTIFITAS SISTEM PENERBITAN SURAT PENYEDIAAN DANA PADA BADAN PENGELOLA KEUANGAN DAN ASET DAERAH KABUPATEN MINAHASA", GOING CONCERN : JURNAL RISET AKUNTANSI, 2019 <1 %
Publication

215 Suharyo Suharyo. "Otonomi Khusus di Aceh dan Papua di Tengah Fenomena Korupsi, Suatu Strategi Penindakan Hukum", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2018 <1 %
Publication

216 anzdoc.com <1 %
Internet Source

217 imronrosyid.net <1 %
Internet Source

218 sumut24.com <1 %
Internet Source

219	Internet Source	<1 %
220	www.kopertis12.or.id Internet Source	<1 %
221	www.ksap.org Internet Source	<1 %
222	www.leutikaprio.com Internet Source	<1 %
223	www.malangkota.go.id Internet Source	<1 %
224	www.palu.bpk.go.id Internet Source	<1 %
225	www.pemilunews.com Internet Source	<1 %
226	Aprih Santoso. "IPTEKS PERHITUNGAN POTENSI PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DI KOTA SEMARANG", Jurnal Ipteks Akuntansi Bagi Masyarakat, 2019 Publication	<1 %
227	Debora Christiani Wola, David Paul Elia Saerang, Een Novritha Walewangko. "ANALISIS PENGARUH PENDAPATAN PAJAK DAN RETRIBUSI TERHADAP BELANJA LANGSUNG DAN DAMPAKNYA PADA PERTUMBUHAN EKONOMI KOTA BITUNG	<1 %

2005-2014", JURNAL PEMBANGUNAN
EKONOMI DAN KEUANGAN DAERAH, 2019

Publication

- 228 Alferus Sanuari, Yundy Hafizrianda, Siti Rofingatun. "ANALISIS KONSISTENSI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DI KABUPATEN PEGUNUNGAN BINTANGSTUDI KASUS PADA DINAS PERHUBUNGAN, KOMUNIKASI DAN INFORMATIKA TAHUN 2013-2015", KEUDA (Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan Daerah), 2017 <1 %
- Publication
-

- 229 Fuzi Narindrani. "Upaya Masyarakat dalam Pencegahan dan Pemberantasan Pembalakan Liar di Indonesia", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2018 <1 %
- Publication
-

- 230 Kariyoto Kariyoto. "PersepSi Akuntansi Sektor Publik versus Akuntansi Pemerintahan", Jurnal Ilmiah Bisnis dan Ekonomi Asia, 2018 <1 %
- Publication
-

- 231 Komir Bastaman. "Kinerja Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara Dalam Pengelolaan Bea Perolehan (BPHTB) di Kabupaten Indramayu", ijd-demos, 2020 <1 %
- Publication
-

- 232 Uswatun Hasanah. "FULL PAPER", VALUE, 2020 <1 %

Publication

Exclude quotes On

Exclude bibliography On

Exclude matches Off

Penganggaran Sektor Publik Di Era Reformasi Birokrasi

GRADEMARK REPORT

FINAL GRADE

/0

GENERAL COMMENTS

Instructor

PAGE 1

PAGE 2

PAGE 3

PAGE 4

PAGE 5

PAGE 6

PAGE 7

PAGE 8

PAGE 9

PAGE 10

PAGE 11

PAGE 12

PAGE 13

PAGE 14

PAGE 15

PAGE 16

PAGE 17

PAGE 18

PAGE 19

PAGE 20

PAGE 21

PAGE 22

PAGE 23

PAGE 24

PAGE 25

PAGE 26

PAGE 27

PAGE 28

PAGE 29

PAGE 30

PAGE 31

PAGE 32

PAGE 33

PAGE 34

PAGE 35

PAGE 36

PAGE 37

PAGE 38

PAGE 39

PAGE 40

PAGE 41

PAGE 42

PAGE 43

PAGE 44

PAGE 45

PAGE 46

PAGE 47

PAGE 48

PAGE 49

PAGE 50

PAGE 51

PAGE 52

PAGE 53

PAGE 54

PAGE 55

PAGE 56

PAGE 57

PAGE 58

PAGE 59

PAGE 60

PAGE 61

PAGE 62

PAGE 63

PAGE 64

PAGE 65

PAGE 66

PAGE 67

PAGE 68

PAGE 69

PAGE 70

PAGE 71

PAGE 72

PAGE 73

PAGE 74

PAGE 75

PAGE 76

PAGE 77

PAGE 78

PAGE 79

PAGE 80

PAGE 81

PAGE 82

PAGE 83

PAGE 84

PAGE 85

PAGE 86

PAGE 87

PAGE 88

PAGE 89

PAGE 90

PAGE 91

PAGE 92

PAGE 93

PAGE 94

PAGE 95

PAGE 96

PAGE 97

PAGE 98

PAGE 99

PAGE 100

PAGE 101

PAGE 102

PAGE 103

PAGE 104

PAGE 105

PAGE 106

PAGE 107

PAGE 108

PAGE 109

PAGE 110

PAGE 111

PAGE 112

PAGE 113

PAGE 114

PAGE 115

PAGE 116

PAGE 117

PAGE 118

PAGE 119

PAGE 120

PAGE 121

PAGE 122

PAGE 123

PAGE 124

PAGE 125

PAGE 126

PAGE 127

PAGE 128

PAGE 129

PAGE 130

PAGE 131

PAGE 132

PAGE 133

PAGE 134

PAGE 135

PAGE 136

PAGE 137

PAGE 138

PAGE 139

PAGE 140

PAGE 141

PAGE 142

PAGE 143

PAGE 144

PAGE 145

PAGE 146

PAGE 147

PAGE 148

PAGE 149

PAGE 150

PAGE 151

PAGE 152

PAGE 153

PAGE 154

PAGE 155

PAGE 156

PAGE 157

PAGE 158

PAGE 159

PAGE 160

PAGE 161

PAGE 162

PAGE 163

PAGE 164

PAGE 165

PAGE 166

PAGE 167

PAGE 168

PAGE 169

PAGE 170

PAGE 171

PAGE 172

PAGE 173

PAGE 174

PAGE 175

PAGE 176

PAGE 177

PAGE 178

PAGE 179

PAGE 180

PAGE 181

PAGE 182

PAGE 183

PAGE 184

PAGE 185

PAGE 186

PAGE 187

PAGE 188

PAGE 189

PAGE 190

PAGE 191

PAGE 192

PAGE 193

PAGE 194

PAGE 195

PAGE 196

PAGE 197

PAGE 198

PAGE 199

PAGE 200

PAGE 201

PAGE 202

PAGE 203

PAGE 204

PAGE 205

PAGE 206

PAGE 207

PAGE 208

PAGE 209

PAGE 210

PAGE 211

PAGE 212

PAGE 213

PAGE 214

PAGE 215

PAGE 216

PAGE 217

PAGE 218

PAGE 219

PAGE 220

PAGE 221

PAGE 222

PAGE 223

PAGE 224

PAGE 225

PAGE 226

PAGE 227

PAGE 228

PAGE 229

PAGE 230

PAGE 231

PAGE 232

PAGE 233

PAGE 234

PAGE 235

PAGE 236

PAGE 237

PAGE 238

PAGE 239

PAGE 240

PAGE 241

PAGE 242

PAGE 243

PAGE 244

PAGE 245

PAGE 246

PAGE 247

PAGE 248

PAGE 249

PAGE 250

PAGE 251

PAGE 252

PAGE 253

PAGE 254

PAGE 255

PAGE 256

PAGE 257

PAGE 258

PAGE 259

PAGE 260

PAGE 261

PAGE 262

PAGE 263

PAGE 264

PAGE 265

PAGE 266

PAGE 267

PAGE 268

PAGE 269

PAGE 270

PAGE 271

PAGE 272

PAGE 273

PAGE 274

PAGE 275

PAGE 276

PAGE 277

PAGE 278

PAGE 279

PAGE 280

PAGE 281

PAGE 282

PAGE 283

PAGE 284

PAGE 285

PAGE 286

PAGE 287

PAGE 288

PAGE 289

PAGE 290

PAGE 291

PAGE 292

PAGE 293

PAGE 294

PAGE 295

PAGE 296

PAGE 297

PAGE 298

PAGE 299

PAGE 300

PAGE 301

PAGE 302

PAGE 303

PAGE 304

PAGE 305

PAGE 306

PAGE 307

PAGE 308

PAGE 309

PAGE 310

PAGE 311

PAGE 312

PAGE 313

PAGE 314

PAGE 315

PAGE 316

PAGE 317

PAGE 318

PAGE 319

PAGE 320

PAGE 321

PAGE 322

PAGE 323

PAGE 324

PAGE 325

PAGE 326

PAGE 327

PAGE 328

PAGE 329

PAGE 330

PAGE 331

PAGE 332

PAGE 333

PAGE 334

PAGE 335

PAGE 336

PAGE 337

PAGE 338

PAGE 339

PAGE 340

PAGE 341

PAGE 342

PAGE 343

PAGE 344

PAGE 345

PAGE 346

PAGE 347

PAGE 348

PAGE 349

PAGE 350

PAGE 351

PAGE 352

PAGE 353

PAGE 354

PAGE 355

PAGE 356

PAGE 357

PAGE 358

PAGE 359

PAGE 360

PAGE 361

PAGE 362

PAGE 363

PAGE 364

PAGE 365

PAGE 366

PAGE 367

PAGE 368

PAGE 369

PAGE 370

PAGE 371

PAGE 372

PAGE 373

PAGE 374

PAGE 375

PAGE 376

PAGE 377

PAGE 378

PAGE 379

PAGE 380

PAGE 381

PAGE 382

PAGE 383

PAGE 384

PAGE 385

PAGE 386

PAGE 387

PAGE 388

PAGE 389

PAGE 390

PAGE 391

PAGE 392

PAGE 393

PAGE 394

PAGE 395

PAGE 396

PAGE 397

PAGE 398

PAGE 399

PAGE 400

PAGE 401

PAGE 402

PAGE 403

PAGE 404

PAGE 405

PAGE 406

PAGE 407

PAGE 408

PAGE 409

PAGE 410

PAGE 411

PAGE 412

PAGE 413

PAGE 414

PAGE 415

PAGE 416

PAGE 417

PAGE 418

PAGE 419

PAGE 420

PAGE 421

PAGE 422

PAGE 423

PAGE 424

PAGE 425

PAGE 426

PAGE 427

PAGE 428

PAGE 429

PAGE 430

PAGE 431

PAGE 432

PAGE 433

PAGE 434

PAGE 435

PAGE 436

PAGE 437

PAGE 438

PAGE 439

PAGE 440

PAGE 441

PAGE 442

PAGE 443

PAGE 444

PAGE 445

PAGE 446

PAGE 447

PAGE 448

LEMBAR
HASIL PENILAIAN SEJAWAT SEBIDANG ATAU PEER REVIEW
KARYA ILMIAH : BUKU

Judul Buku : Penganggaran Sektor Publik di Era Reformasi Birokrasi
 Penulis Buku : Agung Nur Probohudono, S.E., M.Si., Ph.D., Ak., CA., CFrA
 Identitas Buku : a. ISBN : Nomor 978-623-7864-40-0
 b. Edisi : 1
 c. Tahun Terbit : 2022
 d. Penerbit : LITERA
 e. Jumlah Halaman : 448

Hasil Penilaian Validasi :

No	Aspek	Uraian/Komentar Penilaian
1	Indikasi Plagiasi	Tidak ditemukan ketidakwajaran kesamaan
2	Linearitas	Cukup linear

Hasil Penilaian Peer Review :

Komponen yang Dinilai		Nilai Maksimal Mengedit/menyunting karya ilmiah	Nilai Akhir yang Diperoleh
a.	Kelengkapan unsur isi buku (10%)	4	4
b.	Ruang lingkup dan kedalaman pembahasan (30%)	11	11
c.	Kecukupan dan kemitakhiran data / informasi dan metodologi (30%)	12	12
d.	Kelengkapan unsur dan kualitas penerbit (30%)	11	11
Total = (100%)		39	39
e.	Kontribusi Pengusul Sebagai : Penulis Tunggal Urutan Author : 1 Jumlah Anggota : 0 Prosentase : (100%) (100% * 39)	39	39
TOTAL NILAI (100% * 39)			

Komentar/Ulasan Peer Review

Bisa dilanjutkan

Catatan Penilaian Artikel oleh Reviewer :

- 1. Kesesuaian dan Kelengkapan unsur isi karya ilmiah :** lengkap
- 2. Ruang lingkup dan kedalaman pembahasan :** cukup
- 3. Kecukupan dan kemutakhiran data/informasi dan metodologi :** cukup update
- 4. Kelengkapan unsur dan kualitas terbitan :** lengkap

Surakarta, 26 Juli 2022

Reviewer 1



Prof. Drs. Djoko Suhardjanto,

M.Com(Hons), Ph.D., Ak

NIP. 196302031989031006

Unit Kerja : Fakultas Ekonomi dan Bisnis

LEMBAR
HASIL PENILAIAN SEJAWAT SEBIDANG ATAU PEER REVIEW
KARYA ILMIAH : BUKU

Judul Buku : Penganggaran Sektor Publik di Era Reformasi Birokrasi
 Penulis Buku : Agung Nur Probohudono, S.E., M.Si., Ph.D., Ak., CA., CFA
 Identitas Buku : a. ISBN : Nomor 978-623-7864-40-0
 b. Edisi 1
 c. Tahun Terbit : 2022
 d. Penerbit : LITERA
 e. Jumlah Halaman : 448

Hasil Penilaian Validasi :

No	Aspek	Uraian/Komentar Penilaian
1	Indikasi Plagiasi	Hasil pengujian dengan menggunakan software Turnitin menunjukkan nilai 9%, sehingga tingkat similaritas buku ini adalah 9%. Dengan demikian buku ini tidak terindikasi plagiasi
2	Linearitas	Buku ini membahas tentang penganggaran di sector public. Topik ini merupakan bagian dari ilmu akuntansi di bidang sector public, sehingga buku ini linier dengan bidang ilmu pengusul

Hasil Penilaian Peer Review :

Komponen yang Dinilai		Nilai Maksimal Mengedit/menyunting karya ilmiah	Nilai Akhir yang Diperoleh
a.	Kelengkapan unsur isi buku (10%)	4	4
b.	Ruang lingkup dan kedalaman pembahasan (30%)	12	11
c.	Kecukupan dan kemutakhiran data / informasi dan metodologi (30%)	12	11
d.	Kelengkapan unsur dan kualitas penerbit (30%)	12	10
Total = (100%)			36
e.	Kontribusi Pengusul Sebagai : Penulis Utama Urutan Author : 1 Jumlah Anggota : 0 Prosentase : (100%) (100% * 40)		
TOTAL NILAI (1 * 36)		36	

Komentar/Ulasan Peer Review

Secara umum buku ini menarik karena membahas tentang penganggaran di sector public. Penulis menjabarkan dengan rinci terkait penganggaran di sector public. Pembahasan terkait dengan teori dan praktik di pemerintahan diungkapkan dengan baik

Catatan Penilaian Artikel oleh Reviewer :

1. Kesesuaian dan Kelengkapan unsur isi karya ilmiah :

Buku ini mempunyai unsur yang lengkap dan sesuai. Secara spesifik buku ini membahas tentang penganggaran di sector public. Penulis menjelaskan latar belakan dan pendahuluan mengenai pentingnya memahami penganggaran di sector public. Selanjutnya penulis menjabarkan teori dan praktik anggaran di sector public.

2. Ruang lingkup dan kedalaman pembahasan :

Pembahasan yang dilakukan mengenai penganggaran di sector public dilakukan secara mednetail. Penulis menjabarkan konsep, teori dan peraturan yang melatarbelakangi pelaksanaan penganggaran di sector public. Pembahasan yang dilakukan secara komprehensif dan mendetail

3. Kecukupan dan kemitakhiran data/informasi dan metodologi :


Pembahasan mengenai penganggaran dilakukan dengan menggunakan informasi informasi yang lengkap, terutama peraturan-peraturan terbaru, sehingga informasi yang dungkapkan merupakan informasi ayng up to date. Metodologi yang dilakukan di buku ini juga sudah baik

4. Kelengkapan unsur dan kualitas terbitan :

Buku ini diterbitkan oleh penerbit litera Yogyakarta yang mempunyai kualitas yang cukup bagus. Layout dan tampilan buku ini bagus, sehingga buku ini juga bagus bagi pembaca.

Surakarta, 27 Juli 2022

Reviewer 2



**Prof. Doddy Setiawan, S.E., M.Si.,
Ph.D.,Ak**

NIP. 197502182000121001

Unit Kerja : Fakultas Ekonomi dan Bisnis