

PERUBAHAN APBD

Menurut penjelasan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Kepala Daerah (Bupati/Walikota) selaku pemegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan juga bertindak sebagai *pemegang kekuasaan* dalam pengelolaan keuangan daerah.

Selanjutnya kekuasaan tersebut dilimpahkan kepada Kepala Satuan Kerja Pengelolaan Keuangan Daerah *selaku pejabat pengelola keuangan daerah* dan dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah itu sendiri *sebagai pengguna anggaran/barang daerah* di bawah koordinasi dari Sekretaris Daerah.

Pemisahan pelaksanaan APBD ini akan memberikan kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab terlaksananya mekanisme keseimbangan dan pengawasan dalam pelaksanaan anggaran daerah (*check and balances*) serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, maka dana yang tersedia dalam APBD harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal bagi kepentingan masyarakat.

Karena penyusunan anggaran untuk setiap tahun tersebut sudah dimulai dipersiapkan pada bulan Juli setiap tahunnya, maka tidak mustahil apabila pada pelaksanaannya APBD tersebut perlu perubahan atau penyesuaian.

A. Dasar Perubahan APBD

Penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan, dibahas bersama antara DPRD dengan pemerintah daerah dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan. Dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 154 disebutkan bahwa seandainya selama tahun berjalan perlu diadakan perbaikan atau penyesuaian terhadap alokasi anggaran, maka perubahan APBD masih dimungkinkan terutama apabila:

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

Selain itu, dalam keadaan darurat pemerintah daerah juga dapat melakukan pengeluaran untuk membiayai kegiatan yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan

dalam rancangan perubahan APBD dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran tahun berjalan yang untuk pelaksanaannya harus dituangkan dalam peraturan daerah tentang rancangan dan perubahan APBD. Oleh karenanya, dalam Peraturan Daerah terkait harus diperjelas posisi satuan kerja perangkat daerah yang juga mempunyai kedudukan sebagai pengguna anggaran dan pelaksana program.

Keadaan darurat sebagaimana dimaksud sekurang-kurangnya memenuhi kriteria sebagai berikut:

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

Perubahan APBD diajukan setelah laporan realisasi anggaran semester pertama dan hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun anggaran, kecuali dalam keadaan luar biasa. Keadaan luar biasa adalah keadaan yang menyebabkan estimasi penerimaan dan/atau pengeluaran dalam APBD mengalami kenaikan atau penurunan lebih besar dari 50% (lima puluh persen).

Adapun proses Perubahan APBD adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah mengajukan rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD tahun anggaran yang bersangkutan untuk mendapatkan persetujuan DPRD sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.
2. Persetujuan DPRD terhadap rancangan peraturan daerah, selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya tahun anggaran.
3. Proses evaluasi dan penetapan rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran perubahan APBD menjadi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47, Pasal 48, Pasal 52, dan Pasal 53 PP Nomor 58 Tahun 2005.

B. Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

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

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

1. perbedaan asumsi dengan kebijakan umum anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya;

2. program dan kegiatan yang dapat diusulkan untuk ditampung dalam perubahan APBD dengan mempertimbangkan sisa waktu pelaksanaan APBD untuk tahun anggaran berjalan;
3. capaian target kinerja program dan kegiatan yang harus dikurangi dalam perubahan APBD apabila asumsi kebijakan umum anggaran tidak dapat tercapai; dan
4. capaian target kinerja program dan kegiatan yang harus ditingkatkan dalam perubahan APBD apabila melampaui asumsi KUA.

Setelah Kepala Daerah sudah merumuskannya, rancangan kebijakan umum perubahan APBD berikut plafon sementara perubahannya kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dan disepakati bersama (biasanya sudah harus dimulai dan selesai pada bulan Agustus tahun anggaran berjalan).

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

Berdasarkan nota kesepakatan tersebut di atas Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) menyiapkan rancangan surat edaran kepala daerah tentang "*Pedoman Penyusunan RKA-SKPD*" yang memuat *program dan kegiatan baru* untuk dianggarkan dalam perubahan APBD sebagai acuan bagi kepala SKPD. Perubahan DPA-SKPD dapat berupa peningkatan atau pengurangan capaian target kinerja program dan kegiatan dari yang telah ditetapkan semula. Peningkatan atau pengurangan capaian target ini diformulasikan dalam Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran SKPD (DPPA-SKPD).

Format-format yang digunakan untuk menyusun Rancangan Kebijakan Umum Anggaran, PPAS, Nota Kesepakatan dan format DPPA-SKPD dapat dilihat pada Lampiran C dari Permendagri Nomor 13 Tahun 2006.

C. Pergeseran Anggaran

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

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

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

D. Penggunaan Saldo Lebih Tahun Sebelumnya Dalam Perubahan APBD

Saldo anggaran lebih tahun sebelumnya merupakan sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya yang berasal dari selisih lebih antara realisasi penerimaan dan realisasi pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.

Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya tersebut harus digunakan dalam tahun anggaran berjalan untuk hal-hal berikut ini:

1. Pembayaran bunga dan pokok utang dan/atau obligasi daerah yang melampaui anggaran yang tersedia yang mendahului perubahan APBD;
2. Pelunasan seluruh kewajiban bunga dan pokok hutang;
3. Pendanaan kenaikan gaji tunjangan PNS akibat adanya kebijakan pemerintah;
4. Pendanaan kegiatan lanjutan sesuai dengan ketentuan Pasal 138 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006;
5. Pendanaan program dan kegiatan baru dengan kriteria harus diselesaikan sampai dengan batas akhir penyelesaian pembayaran dalam tahun anggaran berjalan; dan
6. Pendanaan kegiatan-kegiatan yang capaian target kinerjanya ditingkatkan dari yang telah ditetapkan semula dalam DPA-SKPD tahun anggaran berjalan yang dapat diselesaikan sampai dengan batas akhir penyelesaian pembayaran dalam tahun anggaran berjalan.

Penggunaan saldo lebih anggaran tahun sebelumnya untuk pendanaan kegiatan seperti tersebut pada butir (1), (2), (3), dan (6) tersebut di atas harus diformulasikan terlebih dahulu dalam DPPA-SKPD, kecuali untuk kegiatan butir (4) yang formulasinya dicantumkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Lanjutan SKPD (DPAL-SKPD) dan kegiatan (5) yang diformulasikan dalam Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD).

E. Pendanaan Keadaan Darurat dan Keadaan Luar Biasa

Perubahan APBD sebagai akibat dari keadaan darurat dan keadaan luar biasa juga harus memperhatikan ketentuan yang berikut ini.

1. Pendanaan Keadaan Darurat

Keadaan darurat sebagaimana disebutkan dalam uraian terdahulu sekurang-kurangnya harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

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

Dalam keadaan darurat pemerintah daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya yang selanjutnya akan/harus diusulkan dalam rancangan perubahan APBD dan ditetapkan dalam peraturan daerah tentang APBD.

Pendanaan keadaan darurat yang belum tersedia anggarannya tersebut dapat menggunakan *pos belanja tak terduga*. Dalam hal pos belanja tak terduga tidak mencukupi kebutuhan, maka pendanaan keadaan darurat dapat dilakukan dengan cara: (1) menggunakan dana dari hasil penjadwalan ulang capaian target kinerja program dan kegiatan lainnya dalam tahun anggaran berjalan, dan/atau; (2) memanfaatkan uang kas yang tersedia.

2. Pendanaan Keadaan Luar Biasa

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

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

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

Dokumen-dokumen Perubahan Pelaksanaan Anggaran SKPD tersebut di atas selanjutnya digunakan sebagai dasar *Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD*.