

STRUKTUR, PENYUSUNAN DAN PENETAPAN APBD

A. Struktur APBD

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

1. Pendapatan Daerah ;
2. Belanja Daerah; dan
3. Pembiayaan Daerah.

Struktur APBD tersebut diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan dan organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

1. Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah adalah hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah yang menambah ekuitas dana.

Pendapatan daerah meliputi: (a) Pendapatan Asli Daerah; (b) Dana Perimbangan, dan (c) Lain-Lain Pendapatan.

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD):

PAD adalah bagian dari pendapatan daerah yang bersumber dari potensi daerah itu sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan daerah dalam memungut PAD dimaksudkan agar daerah dapat mendanai pelaksanaan otonomi daerah yang bersumber dari potensi daerahnya sendiri.

PAD terdiri dari:

- 1) Pajak Daerah.
- 2) Retribusi Daerah.
- 3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, 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.
- 4) Lain-lain PAD yang Sah, yang meliputi:
 - a) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
 - b) Hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;

- c) Jasa giro;
- d) Pendapatan bunga;
- e) Penerimaan atas tuntutan ganti rugi daerah;
- f) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- g) Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah;
- h) Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- i) Pendapatan denda pajak dan retribusi;
- j) Pendapatan dari fasilitas sosial dan fasilitas umum;
- k) Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan; dan
- l) Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

b. Dana Perimbangan, meliputi:

- 1) Dana Alokasi Umum;
- 2) Dana Alokasi Khusus; dan
- 3) Dana Bagi Hasil, yang meliputi bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak.

c. Pendapatan Lain-Lain yang Sah, meliputi:

- 1) Pendapatan Hibah;
- 2) Pendapatan Dana Darurat;
- 3) Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi kepada Kabupaten/Kota;
- 4) Bantuan Keuangan dari Provinsi atau dari Pemerintah Daerah lainnya;
- 5) Dana Penyesuaian; dan
- 6) Dana Otonomi Khusus.

2. Belanja Daerah

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran uang dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

Pasal 26 dan 27 dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah tidak merinci tentang klasifikasi belanja menurut urusan wajib, urusan pilihan, dan klasifikasi menurut organisasi, fungsi, program kegiatan, serta jenis belanja.

Sedangkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 31 ayat (1), memberikan secara rinci klasifikasi belanja daerah berdasarkan *urusan wajib*, *urusan pilihan* atau klasifikasi menurut organisasi, fungsi, program kegiatan, serta jenis belanja.

a. Klasifikasi Belanja Menurut Urusan Wajib

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 32 ayat (2), klasifikasi belanja menurut urusan wajib mencakup:

- 1) Pendidikan;

- 2) Kesehatan;
- 3) Pekerjaan Umum;
- 4) Perumahan Rakyat;
- 5) Penataan Ruang;
- 6) Perencanaan Pembangunan;
- 7) Perhubungan;
- 8) Lingkungan Hidup;
- 9) Kependudukan dan Catatan Sipil;
- 10) Pemberdayaan Perempuan;
- 11) Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera;
- 12) Sosial;
- 13) Tenaga Kerja;
- 14) Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah;
- 15) Penanaman Modal;
- 16) Kebudayaan;
- 17) Pemuda dan Olah Raga;
- 18) Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri;
- 19) Pemerintahan Umum;
- 20) Kepegawaian;
- 21) Pemberdayaan Masyarakat dan Desa;
- 22) Statistik;
- 23) Arsip; dan
- 24) Komunikasi dan Informatika.

b. Klasifikasi Belanja Menurut Urusan Pilihan

- 1) Pertanian;
- 2) Kehutanan;
- 3) Energi dan Sumber Daya Mineral;
- 4) Pariwisata;
- 5) Kelautan dan Perikanan;
- 6) Perdagangan;
- 7) Perindustrian; dan
- 8) Transmigrasi.

c. Klasifikasi Belanja Menurut Urusan Pemerintahan, Organisasi, Fungsi, Program dan Kegiatan, serta Jenis Belanja

Belanja daerah tersebut mencakup:

- 1) Belanja Tidak Langsung; dan
- 2) Belanja Langsung.

Komponen belanja tidak langsung dan belanja langsung sebagai berikut:

1) Belanja Tidak Langsung, meliputi:

- a) Belanja Pegawai;
- b) Bunga;

- c) Subsidi;
- d) Hibah;
- e) Bantuan Sosial;
- f) Belanja Bagi Hasil;
- g) Bantuan Keuangan; dan
- h) Belanja Tak Terduga.

2) Belanja Langsung, meliputi:

- a) Belanja Pegawai;
- b) Belanja Barang dan Jasa;
- c) Belanja Modal.

3. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah adalah transaksi keuangan pemerintah daerah yang dimaksudkan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus APBD.

Pembiayaan Daerah menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 59 terdiri dari Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan Daerah.

a. Penerimaan Pembiayaan

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 60 menyebutkan bahwa Penerimaan Pembiayaan Daerah, meliputi:

- 1) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Tahun Lalu;
- 2) Pencairan Dana Cadangan;
- 3) Penerimaan pinjaman daerah;
- 4) Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- 5) Penerimaan kembali pemberian pinjaman; dan
- 6) Penerimaan piutang daerah.

b. Pengeluaran Pembiayaan

Pengeluaran Pembiayaan Daerah, meliputi:

- 1) Pembentukan dan cadangan;
- 2) Penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah;
- 3) Pembayaran utang pokok yang jatuh tempo; dan
- 4) Pemberian pinjaman daerah.

Karena Modul ini disiapkan untuk pejabat Eselon II, maka uraian lebih rinci tentang pembiayaan daerah tidak diberikan, tetapi dapat dilihat pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 62 sampai dengan Pasal 77.

B. Penyusunan Rancangan APBD

Proses perencanaan dan penyusunan APBD, mengacu pada PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, secara garis besar sebagai berikut: (1) penyusunan rencana kerja pemerintah daerah; (2) penyusunan rancangan kebijakan umum anggaran; (3) penetapan prioritas dan plafon anggaran sementara; (4) penyusunan rencana kerja dan anggaran SKPD; (5) penyusunan rancangan perda APBD; dan (6) penetapan APBD.

Dalam gambar, tahapan penyusunan rancangan APBD terlihat sebagai berikut:

Gambar 1.
Tahapan Penyusunan Rancangan APBD



1. Rencana Kerja Pemerintah Daerah

Penyusunan APBD didasarkan pada perencanaan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu, mengenai program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Bila dilihat dari perspektif waktunya, perencanaan di tingkat pemerintah daerah dibagi menjadi tiga kategori yaitu: Rencana Jangka Panjang Daerah (RPJPD) merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode 20 tahun; Rencana Jangka Menengah Daerah

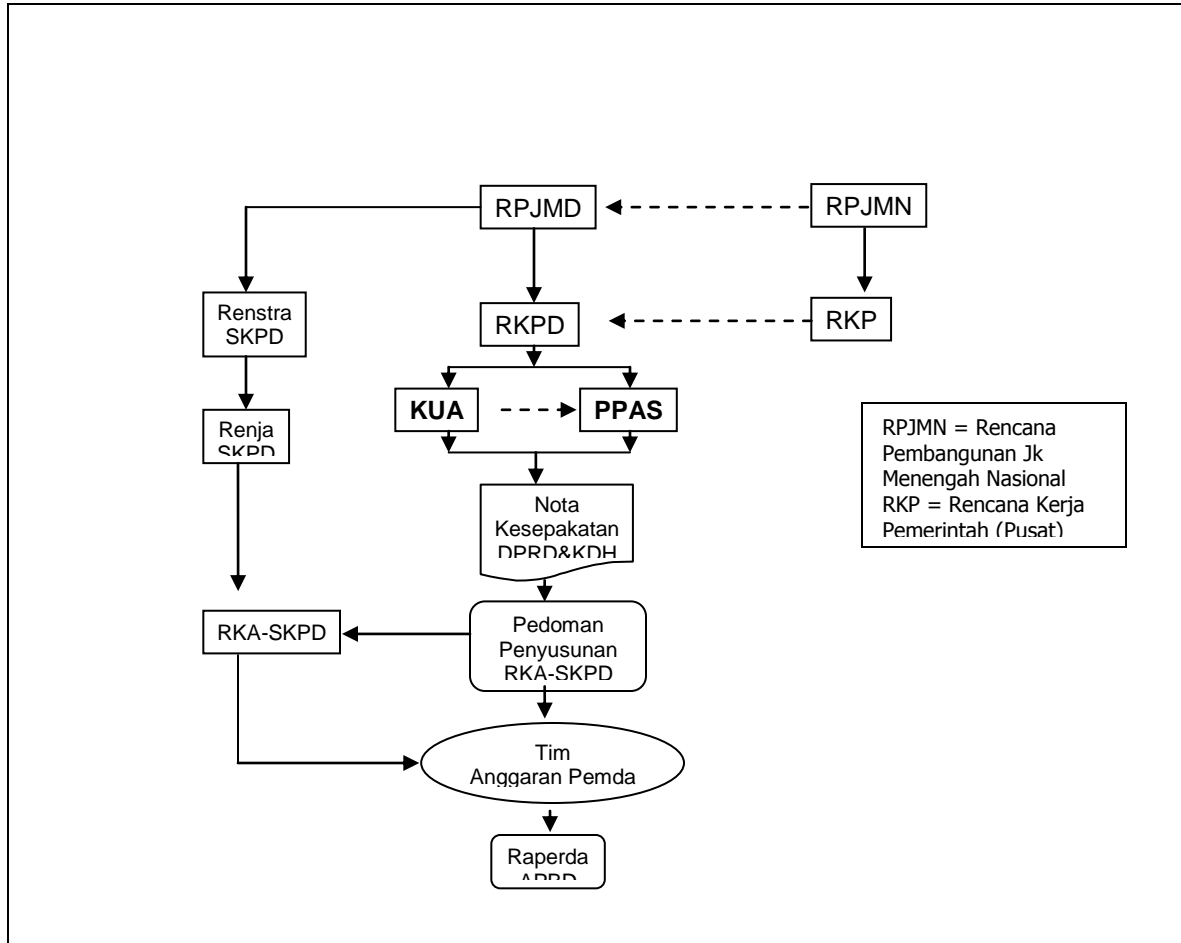
(RPJMD) merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode 5 tahun; dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan perencanaan tahunan daerah. Sedangkan perencanaan di tingkat SKPD terdiri dari: Rencana Strategi (Renstra) SKPD merupakan rencana untuk periode 5 tahun; dan Rencana Kerja (Renja)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

Proses penyusunan perencanaan di tingkat satker dan pemda dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. SKPD menyusun rencana strategis (Renstra-SKPD) yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang bersifat indikatif sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.
- b. Penyusunan Renstra-SKPD dimaksud berpedoman pada rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD). RPJMD memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program SKPD, lintas SKPD, dan program kewilayahan.
- c. Pemda menyusun rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari RPJMD dengan menggunakan bahan dari Renja SKPD untuk jangka waktu satu tahun yang mengacu kepada Renja Pemerintah.
- d. Renja SKPD merupakan penjabaran dari Renstra SKPD yang disusun berdasarkan evaluasi pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan tahun-tahun sebelumnya.
- e. RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas, pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemda maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.
- f. Kewajiban daerah sebagaimana dimaksud di atas adalah mempertimbangkan prestasi capaian standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- g. RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.
- h. Penyusunan RKPD diselesaikan selambat-lambatnya akhir bulan Mei tahun anggaran sebelumnya.
- i. RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

Diagram alur perencanaan dan Penyusunan APBD terlihat sebagai berikut:

Gambar 2.
Tahapan Penyusunan Rancangan APBD



a. Pengertian Standar Pelayanan Minimal (SPM)

Undang-Undang 32 tahun 2004 pasal 11 (4), menyatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Di lain pihak Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58 tahun 2003 pasal 39 ayat (2) menyebutkan bahwa Standar Pelayanan Minimal merupakan tolok ukur kinerja dalam menentukan pencapaian jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah. Selain itu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) ditegaskan bahwa SPM berisi ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh masyarakat secara minimal.

Penetapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) oleh pemerintah pusat adalah cara untuk menjamin dan mendukung pelaksanaan urusan wajib oleh pemerintah provinsi/kabupaten/kota, dan sekaligus merupakan akuntabilitas daerah kepada pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di samping itu, SPM juga dapat dipakai sebagai alat pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

b. Manfaat Penerapan Standar Pelayanan Minimal

Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005, tentang Penyusunan dan Penerapan SPM disebutkan bahwa SPM mempunyai beberapa manfaat, antara lain:

- 1) Memberikan jaminan bahwa masyarakat akan menerima suatu pelayanan publik dari pemerintah daerah sehingga akan meningkatkan kepercayaan masyarakat dan terjaminnya hak masyarakat untuk menerima suatu pelayanan dasar dari pemerintah daerah setempat dengan mutu tertentu;
- 2) Dengan ditetapkannya SPM akan dapat ditentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan publik, sehingga SPM dapat dijadikan dasar untuk penentuan kebutuhan pembiayaan daerah;
- 3) Standar Pelayanan Minimal dapat dipakai sebagai landasan dalam menentukan perimbangan keuangan dan/atau bantuan lain yang lebih adil dan transparan.
- 4) Menjadi dasar dalam menentukan anggaran berbasis kinerja. Dalam hal ini SPM dapat dijadikan dasar dalam menentukan alokasi anggaran daerah dengan tujuan yang lebih terukur. Di samping itu SPM dapat dijadikan sebagai alat untuk meningkatkan akuntabilitas Pemerintah Daerah terhadap masyarakat, sebaliknya masyarakat dapat mengukur sejauh mana pemerintah daerah memenuhi kewajibannya dalam menyediakan pelayanan publik;
- 5) Sebagai alat ukur bagi kepala daerah dalam melakukan penilaian kinerja yang telah dilaksanakan oleh unit kerja penyedia suatu pelayanan;
- 6) Sebagai *benchmark* untuk mengukur tingkat keberhasilan pemerintah daerah dalam pelayanan publik;
- 7) Menjadi dasar bagi pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh institusi pengawasan;
- 8) SPM akan dapat memperjelas tugas pokok Pemerintah Daerah dan mendorong terwujudnya *check and balances* yang lebih efektif;
- 9) Mendorong transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.

c. Prinsip-Prinsip Penerapan Standar Pelayanan Minimal

Beragamnya kondisi daerah, baik kondisi ekonomi, sosial, budaya, maupun kondisi geografis akan berdampak pada kemampuan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan kata lain setiap daerah mempunyai kemampuan yang berbeda dalam mengimplementasikan SPM. Oleh karena itu, prinsip-prinsip dalam penerapan SPM perlu dipahami.

Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 menyebutkan bahwa prinsip-prinsip penerapan standar pelayanan minimal sebagai berikut :

- 1) SPM disusun sebagai alat pemerintah pusat dan pemerintahan daerah untuk menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat secara merata dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib;
- 2) SPM ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan diberlakukan untuk Pemerintah dan Pemerintahan Daerah (provinsi, kabupaten /kota);
- 3) Penerapan Standar Pelayanan Minimal oleh Pemerintahan Daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pelayanan dasar nasional;
- 4) SPM bersifat sederhana, konkrit, mudah diukur, terbuka, terjangkau dan dapat dipertanggungjawabkan, serta mempunyai batas waktu pencapaian;
- 5) SPM harus dijadikan acuan dalam perencanaan daerah, penganggaran, pengawasan, pelaporan dan sebagai alat untuk menilai pencapaian kinerja;
- 6) SPM harus fleksibel dan mudah disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan, prioritas dan kemampuan kelembagaan serta personil daerah dalam bidang yang bersangkutan.

2. Kebijakan Umum APBD serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

Suatu jembatan antara proses perumusan kebijakan dan penganggaran merupakan hal penting dan mendasar agar kebijakan menjadi realitas dan bukannya hanya sekedar harapan. Untuk tujuan ini harus ditetapkan setidaknya dua aturan yang jelas:

- a. Implikasi dari perubahan kebijakan (kebijakan yang diusulkan) terhadap sumber daya harus dapat diidentifikasi, meskipun dalam estimasi yang kasar, sebelum kebijakan ditetapkan. Suatu entitas yang mengajukan kebijakan baru harus dapat menghitung pengaruhnya terhadap pengeluaran publik, baik pengaruhnya terhadap pengeluaran sendiri maupun terhadap departemen pemerintah yang lain.
- b. Semua proposal harus dibicarakan/dikonsultasikan dan dikoordinasikan dengan para pihak terkait: Ketua TAPD, Kepala Bappeda dan Kepala SKPD.

Dalam proses penyusunan anggaran, tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) harus bekerjasama dengan baik dengan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) untuk

menjamin bahwa anggaran disiapkan dalam koridor kebijakan yang sudah ditetapkan (KUA dan PPAS); dan menjamin semua *stakeholders* terlibat dalam proses penganggaran sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Konsultasi dapat memperkuat legislatif untuk menelaah strategi pemerintah dan anggaran. Dengan pendapat antara legislatif dan pemerintah, demikian juga dengan adanya tekanan dari masyarakat, dapat memberi mekanisme yang efektif untuk mengkonsultasikan secara luas kebijakan yang terbaik. Pemerintah harus berusaha untuk mengambil umpan balik atas kebijakan dan pelaksanaan anggarannya dari masyarakat, misalnya melalui survey, evaluasi, seminar, dsb. Akan tetapi, proses penyusunan anggaran harus menghindari tekanan yang berlebihan dari pihak-pihak yang berkepentingan dan para pelobi, agar penyusunan anggaran dapat diselesaikan tepat waktu.

a. Kebijakan Umum APBD

Proses penyusunan KUA adalah sebagai berikut:

- 1) Kepala daerah berdasarkan RKPD menyusun rancangan kebijakan umum APBD (RKUA).
- 2) Penyusunan RKUA berpedoman pada pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setiap tahun.
Sebagai contoh untuk bahan penyusunan APBD Tahun 2007 Menteri Dalam Negeri telah menerbitkan **Permendagri Nomor 26 Tahun 2006** tertanggal 1 September 2006 tentang *Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007*.
- 3) Kepala daerah menyampaikan RKUA tahun anggaran berikutnya, sebagai landasan penyusunan RAPBD, kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan.
- 4) RKUA yang telah dibahas kepala daerah bersama DPRD dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD selanjutnya disepakati menjadi Kebijakan Umum APBD (KUA).

Pedoman Penyusunan Anggaran seperti tercantum dalam Permendagri Nomor 26 Tahun 2006 tersebut di atas memuat antara lain:

- 1) pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah dengan pemerintah daerah;
- 2) prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran bersangkutan;
- 3) teknis penyusunan APBD; dan
- 4) hal-hal khusus lainnya.

b. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara

Untuk penyusunan rancangan APBD, diperlukan adanya urutan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). PPAS merupakan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap

program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD. Proses penyusunan dan pembahasan PPAS menjadi PPA adalah sebagai berikut:

- 1) Berdasarkan KUA yang telah disepakati, pemda dan DPRD membahas rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) yang disampaikan oleh kepala daerah.
- 2) Pembahasan PPAS.
- 3) Pembahasan PPAS dilaksanakan dengan langkah-langkah sbb :
 - a) Menentukan skala prioritas dalam urusan wajib dan urusan pilihan;
 - b) Menentukan urutan program dalam masing-masing urusan;
 - c) Menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program.
- 4) KUA dan PPAS yang telah dibahas dan disepakati bersama kepala daerah dan DPRD dituangkan dalam nota kesepakatan yang ditandatangani bersama oleh kepala daerah dan pimpinan DPRD.
- 5) Kepala daerah berdasarkan nota kesepakatan menerbitkan pedoman penyusunan rencana kerja dan anggaran SKPD (RKA-SKPD) sebagai pedoman kepala SKPD menyusun RKA-SKPD.

Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 87 ayat (2) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, kepala daerah menyampaikan rancangan PPAS kepada DPRD untuk dibahas bersama antara TAPD dan panitia anggaran DPRD paling lambat minggu kedua bulan Juli dari tahun anggaran berjalan. Setelah disepakati bersama PPAS tersebut ditetapkan sebagai Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) paling lambat pada akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan.

Format PPAS dapat dilihat pada lampiran dari Permendagri Nomor 13 Tahun 2006.

3. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD)

Menurut Pasal 89 ayat (3) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, setelah ada Nota Kesepakatan tersebut di atas Tim Anggaran (TAPD) menyiapkan surat edaran kepala daerah tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD yang harus diterbitkan paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan.

Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Sementara itu, penyusunan anggaran dilakukan dengan tiga pendekatan, yaitu pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM), pendekatan anggaran terpadu, dan pendekatan anggaran kinerja.

Pendekatan KPJM adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih

dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju. Kerangka pengeluaran jangka menengah digunakan untuk mencapai disiplin fiskal secara berkelanjutan. Gambaran jangka menengah diperlukan karena rentang waktu anggaran satu tahun terlalu pendek untuk tujuan penyesuaian prioritas pengeluaran, dan ketidakpastian terlalu besar bila perspektif anggaran dibuat dalam jangka panjang (di atas 5 tahun). Proyeksi pengeluaran jangka menengah juga diperlukan untuk menunjukkan arah perubahan yang diinginkan. Dengan menggambarkan implikasi dari kebijakan tahun berjalan terhadap anggaran tahun-tahun berikutnya, proyeksi pengeluaran multi tahun akan memungkinkan pemerintah untuk dapat mengevaluasi biaya-efektivitas (kinerja) dari program yang dilaksanakan. Sedangkan pada pendekatan anggaran tahunan yang murni, hubungan antara kebijakan sektoral dengan alokasi anggaran biasanya lemah, dalam arti sumber daya yang diperlukan tidak cukup mendukung kebijakan/program yang ditetapkan. Akan tetapi, harus dihindari perangkap dimana pendekatan pemograman multi tahun ini dengan sendirinya membuka peluang terhadap peningkatan pengeluaran yang tidak perlu atau tidak relevan.

Penganggaran terpadu (*unified budgeting*) adalah penyusunan rencana keuangan tahunan yang dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana dan untuk menghindari terjadinya duplikasi belanja. Sedangkan penyusunan anggaran berbasis kinerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja diperlukan indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan.

Pendekatan penganggaran berdasarkan prestasi kerja dilaksanakan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dan keluaran yang diharapkan dari kegiatan dengan hasil kerja dan manfaat yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut.

Anggaran Berbasis Kinerja ini disusun berdasarkan pada:

- a. Indikator kinerja;
- b. Capaian atau target kinerja;
- c. Analisis standar belanja (ASB);
- d. Standar satuan kerja; dan
- e. Standar pelayanan minimal.

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

Selanjutnya, beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah antara lain adalah (1) Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja; (2) Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD; dan (3) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening Kas Umum Daerah.

Format dan cara pengisian RKA-SKPD dapat dilihat pada lampiran dari Permendagri Nomor 13 Tahun 2006.

4. Penyiapan Raperda APBD

RKA-SKPD yang telah disusun, dibahas, dan disepakati bersama antara Kepala SKPD dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) digunakan sebagai dasar untuk penyiapan Raperda APBD. Raperda ini disusun oleh pejabat pengelola keuangan daerah yang untuk selanjutnya disampaikan kepada kepala daerah.

Raperda tentang APBD harus dilengkapi dengan lampiran-lampiran berikut ini:

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

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

C. Penetapan APBD

Proses penetapan APBD melalui tahapan sebagai berikut:

1. Penyampaian dan Pembahasan Raperda tentang APBD

Menurut ketentuan dari Pasal 104 Permendagri No. 13 Tahun 2006, Raperda beserta lampiran-lampirannya yang telah disusun dan disosialisasikan kepada masyarakat untuk selanjutnya disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD paling lambat pada *minggu pertama bulan Oktober* tahun anggaran sebelumnya dari tahun anggaran yang direncanakan untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pengambilan keputusan bersama ini harus sudah terlaksana paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dimulai.

Atas dasar persetujuan bersama tersebut, kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD yang harus disertai dengan nota keuangan. Raperda APBD tersebut antara lain memuat rencana pengeluaran yang telah disepakati bersama. Raperda APBD ini baru dapat dilaksanakan oleh pemerintahan kabupaten/kota setelah mendapat *pengesahan dari Gubernur* terkait. Selanjutnya menurut Pasal 108 ayat (2) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, apabila dalam waktu 30 (tiga puluh hari) setelah penyampaian Raperda APBD Gubernur tidak mengesahkan raperda tersebut, maka kepala daerah (Bupati/Walikota) berhak menetapkan Raperda tersebut menjadi Peraturan Kepala Daerah.

2. Evaluasi Raperda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD

Raperda APBD pemerintahan kabupaten/kota yang telah disetujui dan rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota harus disampaikan kepada Gubernur untuk di-*evaluasi* dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja.

Evaluasi ini bertujuan demi tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur, serta untuk meneliti sejauh mana APBD kabupaten/kota tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya.

Hasil evaluasi ini sudah harus dituangkan dalam keputusan gubernur dan disampaikan kepada bupati/walikota paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya Raperda APBD tersebut.

3. Penetapan Perda tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD

Tahapan terakhir adalah *menetapkan* raperda APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD yang telah dievaluasi tersebut menjadi *Peraturan*

Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya. Setelah itu Perda dan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD ini disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada Gubernur terkait paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah tanggal ditetapkan.