

## ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH

Dalam kerangka untuk melaksanakan Pasal 182 dan Pasal 194 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 69 dan Pasal 86 Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang, perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah, sebagaimana dimaksud merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Selain kedua undang-undang tersebut diatas beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan pengelolaan keuangan daerah antara lain 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 Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Undang-Undang No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip uang mengikuti fungsi (*money follows function*) yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Pada dasarnya pemikiran yang melatar belakangi terbitnya peraturan perundang-undangan di atas adalah keinginan pengelolaan keuangan negara dan daerah secara efektif dan efisien dan tentunya ingin dilaksanakan melalui tata kelola pemerintahan yang baik dengan tiga pilar utama yaitu: transparansi, akuntabilitas dan partisipatif.

Untuk mencapai tujuan tersebut satu peraturan pelaksanaan yang komprehensif dan terpadu diperlukan untuk memudahkan dan pemahaman serta memudahkan dalam pelaksanaannya dan tidak menimbulkan multi tafsir dalam penerapannya.

Peraturan dimaksud memuat berbagai kebijakan terkait dengan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Permendagri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah merupakan pengganti Permendagri No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan APBD, yang secara prinsip tidak sesuai serta sinkron lagi dengan dengan semangat dari Undang-Undang No.32 tahun 2004 yang berlaku saat ini, sebagaimana yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang no.3 tahun 2005.

Permendagri No.13 Tahun 2006 ini juga merupakan tindak lanjut pasal 155 Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Diharapkan melalui Permendagri ini No.13 tahun 2006 ini akan dapat menjawab berbagai hal yang berkaitan dengan paradigma baru dalam penyusunan APBD, sistem akuntansi dan pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi kepada prestasi kinerja.

## **A. Proses Perencanaan dan Penyusunan Anggaran**

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:

1. Pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM),
2. Pendekatan Anggaran Terpadu ,dan
3. Pendekatan Anggaran Kinerja.

### **1. Pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM)**

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-efektifitas (kinerja) dari program yang dilaksanakan.

### **2. Pendekatan Anggaran Terpadu**

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.

### **a. Penganggaran Terpadu**

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.

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.

### **b. Prinsip Penyusunan Anggaran**

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.
- 3) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening Kas Umum Daerah.

Proses perencanaan dan penyusunan APBD, mengacu kepada PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, secara garis besar dapat diuraikan sebagaimana poin berikut.

**c. Penyusunan Rencana Kerja Pemda**

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:

- 1) Rencana Jangka Panjang Daerah (RPJPD) merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode 20 tahun;
- 2) Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode 5 tahun; dan
- 3) 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.

**d. Proses penyusunan perencanaan**

Di tingkat sat-ker dan pemda dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) 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.
- 4) Renja SKPD merupakan penjabaran dari Renstra SKPD yang disusun berdasarkan evaluasi pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan tahun-tahun sebelumnya.
- 5) 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.
- 6) Kewajiban daerah sebagaimana dimaksud di atas adalah mempertimbangkan prestasi capaian standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 7) RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.

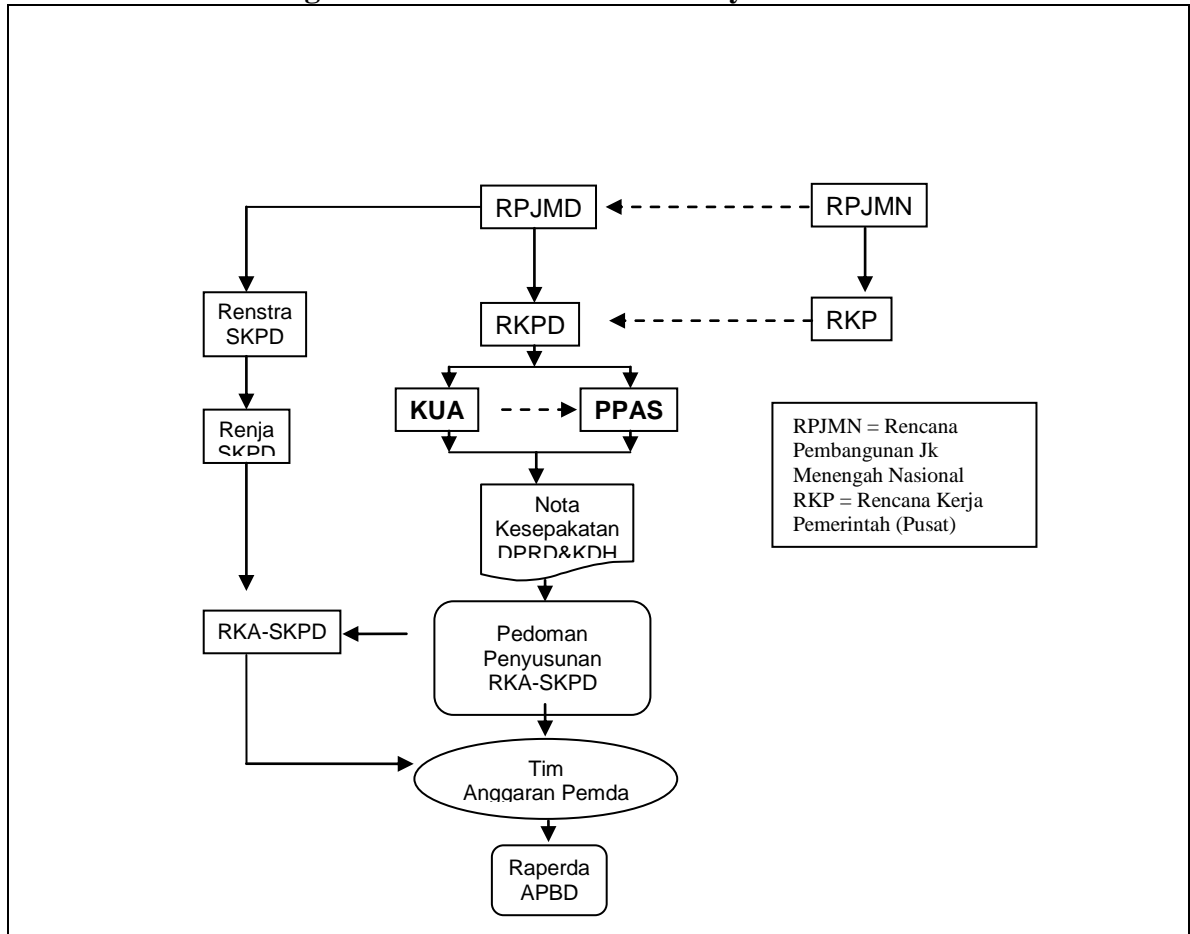
- 8) Penyusunan RKPD diselesaikan selambat-lambatnya akhir bulan Mei tahun anggaran sebelumnya.
- 9) RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

### **3. Kebijakan Umum APBD**

Kebijakan Umum APBD yang selanjutnya disingkat KUA adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun. Proses penyusunan KUA adalah sebagai berikut:

- a. Kepala daerah berdasarkan RKPD menyusun rancangan kebijakan umum APBD (RKUA).
- b. Penyusunan RKUA berpedoman pada pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setiap tahun.
- c. Kepala daerah menyampaikan RKUA tahun anggaran berikutnya, sebagai landasan penyusunan RAPBD, kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan.
- d. RKUA yang telah dibahas kepala daerah bersama DPRD dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD selanjutnya disepakati menjadi Kebijakan Umum APBD (KUA).

**Bagan 3.1**  
**Diagram Alur Perencanaan & Penyusunan APBD**



#### 4. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara

Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang selanjutnya disingkat 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 pembahasa PPAS menjadi PPA adalah sebagai berikut:

- Berdasarkan KUA yang telah disepakati, pemda dan DPRD membahas rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) yang disampaikan oleh kepala daerah.
- Pembahasan PPAS dilakukan paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran sebelumnya.
- Pembahasan PPAS dilaksanakan dengan langkah-langkah sbb.:
- Menentukan Skala Prioritas Dalam Urusan Wajib Dan Urusan Pilihan;
- Menentukan urutan program dalam masing-masing urusan;
- Menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program.
- 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.

- h. Kepala Daerah berdasarkan nota kesepakatan menerbitkan pedoman penyusunan rencana kerja dan anggaran SKPD (RKA-SKPD) sebagai pedoman kepala SKPD menyusun RKA-SKPD.

## **5. Rencana Kerja dan Anggaran SKPD**

Rencana Kerja dan Anggaran SKPD yang selanjutnya disingkat RKA-SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan SKPD serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya. Proses penyusunan RKA SKPD adalah sebagai berikut:

- a. Berdasarkan pedoman penyusunan RKA-SKPD, Kepala SKPD menyusun RKA-SKPD.
- b. RKA-SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja.
- c. Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju yang berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan dan merupakan implikasi kebutuhan dana untuk pelaksanaan program dan kegiatan tersebut pada tahun berikutnya. (mulai T.A. 2009?).
- d. Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan penganggaran terpadu dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan SKPD untuk menghasilkan dokumen rencana kerja dan anggaran.
- e. Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan dengan pendekatan prestasi kerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan dari kegiatan dan program termasuk efisiensi dalam pencapaian keluaran dan hasil tersebut.
- f. Penyusunan anggaran dan prestasi kerja dimaksud dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal.
- g. Standar satuan harga ditetapkan oleh Kepala Daerah.
- h. Penyusunan RKA-SKPD memuat rencana pendapatan, belanja untuk masing-masing program dan kegiatan menurut fungsi untuk tahun yang direncanakan, dirinci sampai dengan rincian obyek pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta prakiraan maju untuk tahun berikutnya.

## **6. Anggaran Kas**

- a. Kepala SKPKD menyusun anggaran kas, untuk mengatur ketersediaan dana yang cukup guna mendanai pengeluaran-pengeluaran sesuai dengan rencana penarikan dana yang tercantum dalam DPA SKPD yang telah disahkan.
- b. Anggaran kas memuat perkiraan aliran kas masuk yang bersumber dari penerimaan dan perkiraan aliran kas keluar yang digunakan untuk pengeluaran dalam pelaksanaan APBD.

- c. Penyusunan anggaran kas tsb berdasarkan rencana kebutuhan pengeluaran setiap bulan.
- d. Anggaran kas ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

**Tabel 3.1**  
**Jadwal Perencanaan dan Penyusunan APBD**

No.	Dokumen	Jadwal/keterangan	PP 58/2005	Acuan/keterangan
1	RPJMD	Ditetapkan paling lambat 3 bulan setelah KDH dilantik	Psl 30	RPJPD dan RPJM Nasional
2	RKPD	Penyusunan diselesaikan paling lambat akhir <b>Mei</b>	Psl 33 (2)	Penjabaran RPJMD dengan menggunakan bahan dari Renja-SKPD dan mengacu ke RKP (pempus)
3	KUA	Disampaikan kepada DPRD untuk dibahas paling lambat pertengahan <b>Juni</b>	Psl 34 (3)	RKPD dan Pedoman Umum Penyusunan APBD yang ditetapkan setiap tahun oleh Mendagri
4	PPAS	Pembahasan dengan DPRD paling lambat dilakukan pada Minggu ke-2 <b>Juli</b>	Psl 35 (2)	KUA, Renja SKPD, RKPD
5	Pedoman Penyusunan RKA-SKPD	Disusun KDH paling lambat Agustus	Psl 35 (5)	Nota Kesepakatan KUA & PPAS
6	RKA-SKPD	(tidak disebutkan secara eksplisit): Agustus – September	Psl 36	Pedoman penyusunan RKA- SKPD dan Renja SKPD
7	RAPBD	Disampaikan ke DPRD untuk dibahas paling lambat minggu pertama Oktober	Psl 43	RKA-SKPD, RKPD
8	Pengambilan keputusan bersama DPRD dan KDH	Paling lambat satu bulan sebelum tahun anggaran ybs dilaksanakan (akhir Nopember)	Psl 45	-
9.	Pengajuan RAPBD dan Raper KDH untuk dievaluasi	Diajukan dalam 3 hari kerja sejak disetujui bersama DPRD dan KDH	Psl 47-48	-
10	Dievaluasi oleh Gubernur/Mendagri	Dalam waktu selambat-lambatnya 15 hari sejak diterimanya dokumen ybs.	Psl 47-48	Untuk memastikan tidak melanggar peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.
11	Perbaikan oleh Gubernur/Bupati	Dilakukan dalam waktu 7 hari sejak diterima hasil	Psl 47-48	-



No.	Dokumen	Jadwal/keterangan	PP 58/2005	Acuan/keterangan
	ti/ Walikota berdasarkan hasil evaluasi.	evaluasi.		

## 7. Penyiapan Raperda APBD

Proses penyiapan Raperda APBD secara ringkas dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Penyusunan RKA-SKPD yang telah disusun oleh kepala SKPD disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah (PPKD). Selanjutnya dibahas oleh tim anggaran pemda.
- b. Pembahasan oleh tim anggaran pemda dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan KUA, PPAS, prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya, serta capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal.
- c. PPKD menyusun rancangan peraturan daerah tentang APBD berikut dokumen pendukung berdasarkan RKA-SKPD yang telah ditelaah oleh tim anggaran pemda.
- d. Dokumen pendukung dimaksud terdiri atas nota keuangan dan rancangan APBD.

**Bagan 3.2**  
**Struktur APBD secara ringkas dapat digambarkan sebagai berikut**

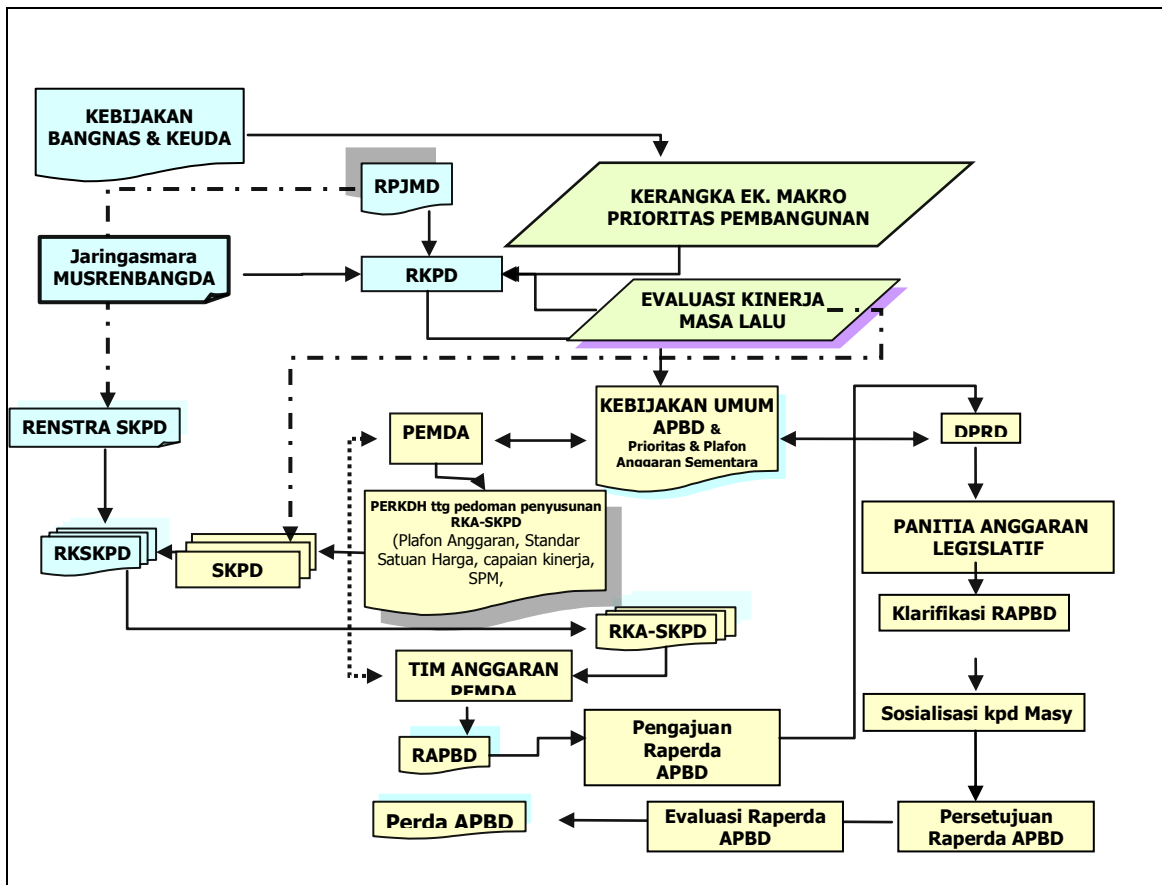
PEMERINTAH KABUPATEN "XYZ" ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH TAHUN ANGGARAN 20XX		
<b>PENDAPATAN</b>		
Pendapatan Asli Daerah	xxx	
Dana Perimbangan	xxx	
Lain-Lain Pendapatan yang Sah	<u>xxx</u>	
Total Pendapatan : (1)		xxx
<b>BELANJA</b>		
Belanja Pegawai	xxx	
Belanja barang dan jasa;	xxx	
Belanja modal;	xxx	
Belanja Bunga;	xxx	
Belanja Subsidi;	xxx	
Belanja hibah;	xxx	
Bantuan sosial;	xxx	
Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan; dan	xxx	
Belanja tidak terduga.	<u>xxx</u>	
Total Belanja : (2)		<u>xxx</u>
Surplus (Defisit) : (3) = (1) – (2)		<u>xxx</u>
<b>PEMBIAYAAN</b>		
Penerimaan Pembiayaan : (4)	xxx	
Pengeluaran Pembiayaan (5)	<u>xxx</u>	
Pembiayaan neto : (6) = (4) – (5)		<u>xxx</u>
Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA): (7) = (3) + (6)		<u>xxx</u>

## 8. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

### a. Penyampaian dan Pembahasan Raperda APBD

- 1) Kepala Daerah menyampaikan Raperda APBD kepada DPRD disertai penjelasan dan dokumen pendukungnya pada minggu pertama bulan Oktober untuk dibahas dalam rangka memperoleh persetujuan bersama.
- 2) Pembahasan tersebut menitikberatkan pada kesesuaian antara KUA dan PPAS dengan program dan kegiatan yang diusulkan dalam Raperda APBD.

**Bagan 3.3**  
**Proses Penyusunan dan Penetapan Perda APBD**



**b. Persetujuan Raperda APBD**

- 1) Pengambilan keputusan bersama DPRD dan kepala daerah terhadap Raperda APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Atas dasar persetujuan bersama tersebut kemudian kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.
- 2) Apabila DPRD sampai batas waktu tersebut tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap Raperda APBD, kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan yang disusun dalam rancangan kepala daerah tentang APBD.

**c. Evaluasi Raperda tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD**

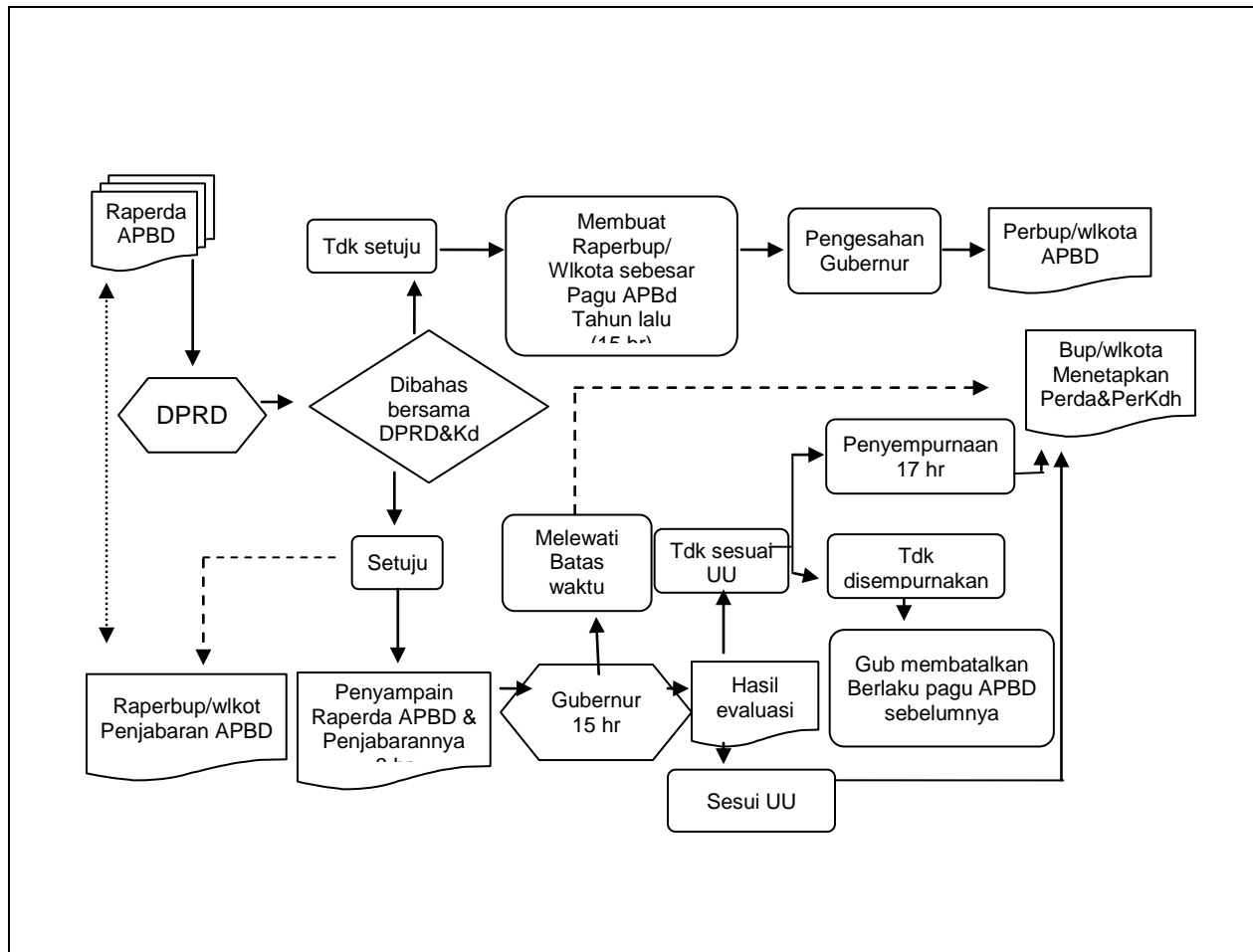
Proses evaluasi Raperda tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Raperda APBD kabupaten/kota yang telah disetujui bersama DPRD dan Rancangan peraturan bupati/wali kota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota paling lambat 3 (tiga) hari kerja disampaikan kepada gubernur untuk dievaluasi.
- 2) Tujuan evaluasi adalah untuk memastikan bahwa Raperda tentang APBD dan Raper Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.
- 3) Hasil evaluasi tersebut disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Wali Kota selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.
- 4) Apabila Gubernur tidak memberikan hasil evaluasi dalam waktu 15 (lima belas) hari terhitung sejak rancangan tersebut diterima, Bupati/Wali Kota dapat menetapkan Raperda APBD menjadi Perda APBD dan rancangan peraturan bupati/wali kota tentang penjabaran APBD menjadi peraturan bupati/wali kota tentang penjabaran APBD.
- 5) Apabila gubernur menyatakan hasil evaluasi Raperda APBD dan rancangan peraturan bupati/wali kota tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bupati/wali kota menetapkan rancangan dimaksud menjadi peraturan daerah dan peraturan gubernur.
- 6) Apabila gubernur menyatakan hasil evaluasi Raperda APBD dan rancangan peraturan bupati/wali kota tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bupati/wali kota bersama DPRD melakukan penyempurnaan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.
- 7) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh bupati/wali kota dan DPRD, dan bupati/wali kota tetap menetapkan Raperda APBD dan rancangan peraturan bupati/wali kota tentang penjabaran APBD menjadi perda dan

peraturan bupati/wali kota, gubernur membatalkan perda dan peraturan bupati/wali kota tersebut sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.

- 8) Penetapan Raperda APBD dan rancangan peraturan bupati/wali kota tentang penjabaran APBD menjadi perda dan peraturan bupati/wali kota paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.

**Bagan 3.4**  
**Proses Evaluasi RAPERDA APBD KAB/KOTA**  
**dan PER. BUPATI/WALIKOTA ttg. PENJABARAN APBD**



## B. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Pelaksanaan anggaran adalah tahap di mana sumber daya digunakan untuk melaksanakan kebijakan anggaran. Suatu hal yang mungkin terjadi dimana anggaran yang disusun dengan baik ternyata tidak dilaksanakan dengan tepat, tetapi tidak mungkin anggaran yang tidak disusun dengan baik dapat diterapkan secara tepat. Persiapan anggaran yang baik merupakan awal baik secara logis maupun kronologis. Walaupun demikian proses pelaksanaannya tidak menjadi sederhana karena adanya mekanisme yang menjamin

ketaatan pada program pendahuluan. Bahkan dengan prakiraan yang baik sekalipun, akan ada perubahan-perubahan tidak terduga dalam lingkungan ekonomi makro dalam tahun yang bersangkutan yang perlu diperlihatkan dalam anggaran. Tentu saja perubahan-perubahan tersebut harus disesuaikan dengan cara yang konsisten dengan tujuan kebijakan yang mendasar untuk menghindari terganggunya aktivitas satker dan manajemen program/kegiatan.

## **1. Pelaksanaan Anggaran**

Pelaksanaan anggaran yang tepat tergantung pada banyak faktor yang di antaranya adalah kemampuan untuk mengatasi perubahan dalam lingkungan ekonomi makro dan kemampuan satker untuk melaksanakannya. Pelaksanaan anggaran melibatkan lebih banyak orang daripada persiapannya dan mempertimbangkan umpan balik dari pengalaman yang sesungguhnya.

Oleh karena itu, pelaksanaan anggaran harus:

- a. Menjamin bahwa anggaran akan dilaksanakan sesuai dengan wewenang yang diberikan baik dalam aspek keuangan maupun kebijakan;
- b. Menyesuaikan pelaksanaan anggaran dengan perubahan signifikan dalam ekonomi makro;
- c. Memutuskan adanya masalah yang muncul dalam pelaksanaannya;
- d. Menangani pembelian dan penggunaan sumber daya secara efisien dan efektif.

Sistem pelaksanaan anggaran harus menjamin adanya ketaatan terhadap wewenang anggaran dan memiliki kemampuan untuk melakukan pengawasan dan pelaporan yang dapat langsung mengetahui adanya masalah pelaksanaan anggaran serta memberikan fleksibilitas bagi para manajer (*Schiavo-Campo dan Tommasi, 1999*).

Ketentuan-ketentuan dalam pelaksanaan APBD berdasarkan PP No. 58 Tahun 2005, secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut:

## **2. Asas Umum Pelaksanaan APBD**

- a. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan daerah dicatat dan dikelola dalam APBD.
- b. Setiap SKPD yang mempunyai tugas memungut dan/atau menerima pendapatan daerah wajib melaksanakannya berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan daerah.
- c. Jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk setiap pengeluaran belanja.
- d. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBD apabila tidak tersedia atau tidak cukup tersedia anggaran untuk membiayai pengeluaran tsb.

### **3. Penyiapan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA)**

- a. Sementara menunggu hasil evaluasi rancangan perda tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD sebagaimana dimaksud, PPKD memberitahukan kepada pengguna anggaran/pengguna barang daerah menyusun DPA SKPD.
- b. Pengguna anggaran/pengguna barang menyusun DPA SKPD berdasarkan alokasi kredit anggaran yang tercantum dalam rancangan peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD.
- c. DPA SKPD memuat penjelasan mengenai sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program dan rincian kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut dan rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja serta pendapatan yang diperkirakan.
- d. DPA SKPD yang telah disusun pengguna anggaran/pengguna barang diserahkan kepada PPKD untuk dievaluasi/diverifikasi tim anggaran daerah bersama-sama SKPD yang bersangkutan.
- e. Verifikasi sebagaimana dimaksud diselesaikan dalam waktu 15 (lima belas) hari sejak ditetapkannya peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.
- f. PPKD mengesahkan DPA SKPD dengan persetujuan sekretaris daerah.
- g. DPA SKPD yang telah disahkan disampaikan kepada kepala SKPD, kepada satker pengawasan daerah dan Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya (tujuh) hari setelah tanggal disahkan.
- h. DPA SKPD digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh kepala SKPD selaku pengguna anggaran/barang.

### **4. Penetapan Pejabat Pelaksana APBD**

Kepala daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah setelah menetapkan perda tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dengan keputusan kepala daerah menetapkan para pejabat yang menerima pelimpahan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dari kepala daerah untuk melaksanakan APBD.

### **5. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Daerah**

- a. Semua penerimaan daerah dilakukan melalui rekening kas umum daerah.
- b. Bendahara penerima wajib menyetor seluruh penerimaannya ke rekening kas umum daerah selambat-lambatnya dalam waktu 1 (satu) hari kerja
- c. SKPD dilarang melakukan pungutan selain dari yang ditetapkan dalam peraturan daerah.

- d. Penerimaan SKPD yang merupakan penerimaan daerah tidak dapat dipergunakan langsung untuk pengeluaran.
- e. Pengembalian atas kelebihan pajak, restribusi pengembalian tuntutan ganti rugi dan sejenisnya dilakukan dengan membebaskan pada rekening penerimaan yang bersangkutan untuk pengembalian penerimaan yang terjadi dalam tahun yang sama.
- f. Untuk pengembalian kelebihan penerimaan yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya dibebankan pada rekening belanja tak terduga.

## **6. Pelaksanaan Anggaran Belanja Daerah**

- a. Setiap pengeluaran harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak yang menagih.
- b. Pengeluaran kas yang mengakibatkan beban APBD tidak dapat dilakukan sebelum rancangan perda APBD ditetapkan dan ditempatkan dalam lembaran daerah. Pengeluaran kas tersebut tidak termasuk belanja yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib.
- c. Pembayaran atas beban APBD dapat dilakukan berdasarkan surat penyediaan dana (SPD), atau DPA SKPD, atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD.
- d. Pelaksanaan pengeluaran atas beban APBD dilakukan berdasarkan surat perintah membayar (SPM) yang diterbitkan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran SKPD. SPM tersebut diterbitkan atas dasar surat permintaan membayar (SPP).
- e. SPM tersebut baru dapat dicairkan (dibayarkan) dengan penerbitan SP2D oleh kuasa BUD.
- f. Penerbitan SPM tidak boleh dilakukan sebelum barang dan/atau jasa diterima kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

## **7. Pelaksanaan Anggaran Pembiayaan Daerah**

- a. Pengelolaan anggaran pembiayaan daerah dilakukan oleh PPKD.
- b. Semua penerimaan dan pengeluaran pembiayaan daerah dilakukan melalui rekening kas umum daerah.
- c. Penjualan kekayaan milik daerah yang dipisahkan dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- d. Penerimaan pinjaman daerah didasarkan pada jumlah pinjaman yang akan diterima dalam tahun anggaran ybs. sesuai dengan yang ditetapkan dalam perjanjian pinjaman berkenaan.
- e. Penerimaan kembali pemberian pinjaman daerah didasarkan pada perjanjian pemberian pinjaman daerah sebelumnya, untuk kesesuaian pengembalian pokok pinjaman dan kewajiban lainnya yang menjadi tanggungan pihak peminjam.
- f. Jumlah pendapatan daerah yang disisihkan untuk pembentukan dana cadangan dalam tahun anggaran yang bersangkutan sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dalam peraturan daerah.
- g. Penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah berkenaan.



- h. Pembayaran pokok utang didasarkan pada jumlah yang harus dibayarkan sesuai dengan perjanjian pinjaman dan pelaksanaannya merupakan prioritas utama dari seluruh kewajiban pemerintah daerah yang harus diselesaikan dalam tahun anggaran yang berkenaan.
- i. Pemberian pinjaman daerah kepada pihak lain berdasarkan keputusan kepala daerah atas persetujuan DPRD.
- j. Pelaksanaan pengeluaran pembiayaan penyertaan modal pemerintah daerah, pembayaran pokok utang dan pemberian pinjaman daerah dilakukan berdasarkan SPM yang diterbitkan oleh PPKD.

## **8. Pelaporan Pelaksanaan Anggaran Semesteran**

- a. Pemerintah Daerah menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya.
- b. Laporan sebagaimana dimaksud disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah.

# **PENYUSUNAN RANCANGAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH**

## **A. Struktur dan Penyusunan APBD**

### **1. Struktur APBD**

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

- a. Pendapatan Daerah;
- b. Belanja Daerah dan;
- c. Pembiayaan Daerah.

#### **a. Pendapatan Daerah**

Pendapatan Daerah seperti dimaksud meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah.

Pendapatan Daerah meliputi:

#### **1) Pendapatan Asli Daerah terdiri dari:**

- a) Pendapatan Pajak Daerah;
- b) Pendapatan Retribusi Daerah;
- c) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan;
- d) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang meliputi:
  - (1) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.
  - (2) Hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.
  - (3) Jasa giro.
  - (4) Pendapatan bunga.
  - (5) Tuntutan ganti rugi.
  - (6) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
  - (7) Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

#### **2) Dana Perimbangan meliputi:**

- a) Dana Alokasi Umum;
- b) Dana Alokasi Khusus;
- c) Dana Bagi Hasil.

### **3) Pendapatan Lain-Lain yang Sah, meliputi:**

- a) Pendapatan Hibah;
- b) Pendapatan Dana Darurat;
- c) Dana Bagi Hasil Pajak dari provinsi kepada kabupaten/ kota;
- d) Bantuan Keuangan dari Provinsi atau dari Pemerintah Daerah lainnya;
- e) Dana Penyesuaian; dan
- f) Dana Otonomi Khusus.

### **b. Belanja Daerah**

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

Belanja daerah yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah yang bersangkutan. Belanja daerah untuk penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat yang diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian Standar Pelayanan Minimal sesuai dengan yang ditetapkan dalam peraturan daerah setempat.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 27, belanja daerah diklasifikasikan berdasarkan:

- 1) Organisasi
- 2) Fungsi
- 3) Program dan Kegiatan
- 4) Jenis Belanja.

Klasifikasi belanja daerah menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pemerintahan daerah, sedangkan klasifikasi belanja menurut fungsi terdiri dari:

- 1) Klasifikasi berdasarkan urusan pemerintahan, dan;
- 2) Klasifikasi berdasarkan fungsi pengelolaan keuangan negara.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tersebut dinyatakan bahwa klasifikasi Belanja daerah, baik menurut urusan pemerintahan, organisasi, fungsi dan jenis belanja ditetapkan berdasarkan kebutuhan daerah setempat yang antara lain terdiri dari:

#### **1) Belanja Aparatur Daerah meliputi:**

- a) Belanja Administrasi Umum terdiri dari; (i) belanja pegawai; (ii) belanja barang dan jasa; (iii) belanja perjalanan dinas.

- b) Belanja Operasi dan Pemeliharaan, antara lain: (i) belanja pegawai; (ii) belanja barang dan jasa; (iii) belanja perjalanan dinas; (iv) belanja pemeliharaan, dan lain-lain.
- c) Belanja Modal.

**2) Pelayanan Publik, meliputi:**

- a) Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan, dan;
- b) Belanja Tidak Tersangka.

Antara Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 dengan PerMendagri Nomor 13 Tahun 2006 yang baru diundangkan mulai tanggal 15 Mei 2006 terdapat perbedaan dalam menguraikan jenis Belanja Daerah.

PerMendagri 13/2006 menggunakan istilah Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung.

**3) Belanja Langsung meliputi:**

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

**4) Belanja Tidak Langsung terdiri dari:**

- a) Belanja Pegawai
- b) Bunga
- c) Subsidi
- d) Hibah, Bantuan Sosial
- e) Belanja Bagi Hasil
- f) Bantuan Keuangan; dan
- g) Belanja Tak Terduga.

**c. Pembiayaan Daerah**

Pembiayaan Daerah seperti dimaksud adalah meliputi semua penerimaan uang 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 sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 28 ayat (1) terdiri dari Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan Daerah.

**1) Penerimaan Pembiayaan Daerah meliputi:**

- a) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Tahun Lalu;
- b) Pencairan/Transfer dari Dana Cadangan;

- c) Penerimaan Pinjaman dan Obligasi;
- d) Hasil Penjualan Aset/Kekayaan Daerah yang dipisahkan;
- e) Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman.

**2) Pengeluaran Pembiayaan Daerah meliputi:**

- a) Penyertaan Modal;
- b) Pembentukan/Transfer ke Dana Cadangan;
- c) Pembayaran Utang Pokok yang jatuh tempo, dan;
- d) Pemberian Pinjaman.

**2. Analisa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Menurut buku panduan tentang Analisis dan Advokasi Anggaran Pemerintah Daerah di Indonesia yang disusun oleh "the Asia Foundation", analisa tentang pendapatan dan belanja daerah (APBD) dimaksudkan untuk memberikan pemahaman tentang kemampuan dan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah dalam menggali dana untuk membiayai pembangunan dan pengeluaran untuk belanja aparatur, belanja pelayanan publik, belanja tak terduga dan lain sebagainya.

**a. Analisa Pendapatan Daerah**

Analisa profil pendapatan daerah akan mencerminkan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Seberapa besar suatu daerah masih tergantung kepada Pemerintah Pusat atau Pemerintah Provinsi dalam pembiayaan pembangunan;
- 2) Apakah anggaran Pemerintah Daerah mengalami surplus atau defisit, dan bagaimana cara Pemerintah Daerah untuk mengatasi hal ini;
- 3) Trend pendapatan daerah dari satu tahun anggaran ke tahun anggaran berikutnya ;
- 4) Sektor pendapatan mana saja yang memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah; dan
- 5) Siapa yang paling diuntungkan atau dirugikan dari kebijakan Pemerintah Daerah untuk menggali dana pembangunan tersebut.

Melalui analisa pendapatan tersebut Pemerintah Daerah akan dapat mengidentifikasi hal-hal yang menyebabkan pengurangan potensi pendapatan daerah, mengidentifikasi sumber-sumber pendapatan baru dan usulan untuk menyempurnakan kebijakan yang terkait dengan penerimaan anggaran.

**b. Analisa Belanja Daerah**

Analisa belanja/pengeluaran dilaksanakan dengan cara sebagai berikut:

**1) Analisa Umum**

Analisa umum dilakukan dengan cara membandingkan jumlah belanja antar tahun untuk setiap pos pengeluaran; antar pos belanja (misalnya

prosentase belanja untuk pegawai dengan total belanja); antar pos penerimaan pos belanja; antar sektor; dan/atau antar kecamatan/desa/kelurahan.

Selain itu analisa umum juga dilakukan dengan melihat kemana alokasi belanja disalurkan dalam jumlah yang paling besar/paling kecil serta menemukan ada atau tidak adanya kejanggalan porsi untuk setiap pos belanja daerah.

## 2) **Analisa Khusus**

Analisa khusus adalah analisa terhadap program atau kegiatan yang tercantum dalam dokumen Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK)/RKA-SKPD. Dari dokumen tersebut dapat dianalisa 4 (empat) aspek, yaitu:

- a) aspek kebijakan;
- b) aspek keuangan;
- c) aspek administratif; dan
- d) aspek sosial (keadilan dan kewajaran).

## 3) **Analisa Penerima Manfaat (*Beneficiary Analysis*)**

Dalam menganalisa APBD, unsur pembelanjaan dapat dianalisa menurut kategori penerima manfaat, misalnya kategori anak, penyandang cacat atau perempuan. Dari aspek *gender* pengeluaran dapat dikategorikan sebagai berikut:

- a) Pengeluaran dengan target *gender* tertentu, misalnya:
  - (1) Program-program kesehatan khusus untuk perempuan;
  - (2) Program pendidikan khusus untuk anak perempuan;
  - (3) Kebijakan penyediaan lapangan kerja untuk perempuan; dan
  - (4) Program untuk laki-laki yang terlibat dalam tindak kekerasan.
- b) Pengeluaran untuk kesetaraan kesempatan kerja, misalnya:
  - (1) pelatihan untuk para manajer perempuan;
  - (2) penyediaan tempat penitipan bayi/anak kecil (balita); dan
  - (3) program cuti bagi laki-laki yang istrinya melahirkan.
- c) Pengeluaran untuk pengarusutamaan *gender* yang memperhatikan dampak bagi laki-laki dan perempuan, contohnya:
  - (1) Penyediaan air bersih untuk meringankan beban perempuan; dan
  - (2) Pembangunan tempat mandi, cuci, kakus (MCK) yang dirancang lebih banyak untuk perempuan, sebab perempuan lebih membutuhkan tempat cuci yang lebih banyak.

### **3. Penyusunan APBD Pada Tingkat SKPD**

Karena fokus penulisan bahan ajar Diklat teknis Manajemen Keuangan ini ditujukan untuk Ka Bag Keuangan PPKD dan dilingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), maka bahasan secara rinci tentang penyusunan anggaran juga dititik-beratkan pada kegiatan dilingkungan SKPD.

Menurut PerMendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 86 dan seterusnya, alur penyusunan anggaran pada tingkat SKPD adalah sebagai berikut:

- a. Penetapan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA);
- b. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA SKPD);
- c. Penyiapan Raperda APBD; dan
- d. Penetapan APBD.

#### **a. Penetapan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA)**

Langkah-langkah yang harus diikuti dalam penetapan KUA dan PPA adalah:

- 1) Setiap tahun, Sekretaris Daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah menyusun dan kemudian menyampaikan rancangan KUA kepada Kepala Daerah berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dengan berpedoman pada penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- 2) Selanjutnya Rancangan KUA disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD untuk pembahasan lebih lanjut dan disepakati menjadi KUA.
- 3) Berdasarkan KUA yang telah disepakati Pemerintah Daerah menyusun rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sehingga menjadi Prioritas Plafon Anggaran Tetap (PPAT).

#### **b. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD**

Penyusunan RKA-SKPD melalui tahapan sebagai berikut:

- 1) KUA dan PPA yang telah disepakati dituangkan kedalam Nota Kesepakatan yang ditandatangani bersama antara Kepala Daerah dan pimpinan DPRD.
- 2) Berdasarkan Nota Kesepakatan tersebut, Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) menyiapkan rancangan surat edaran kepala daerah tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD sebagai acuan bagi Kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD.
- 3) Penyusunan RKA-SKPD harus didasarkan pada:
  - a) indikator kinerja;
  - b) capaian atau target kinerja;
  - c) analisis standar belanja (ASB);
  - d) standar satuan harga; dan

e) standar pelayanan minimal (SPM).

Bagan alir pengerjaan RKA-SKPD berikut format RKA-SKPD adalah seperti terlihat berikut ini:

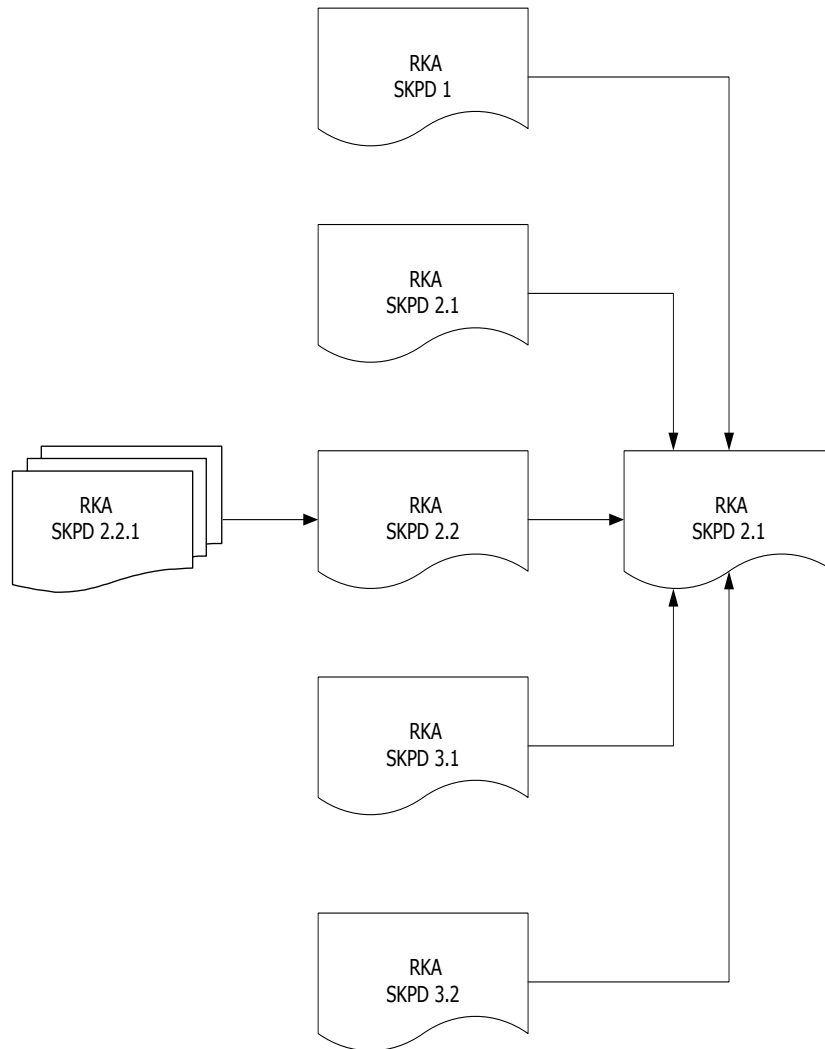
**LAMPIRAN : PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI**

**Nomor : 13 Tahun 2006**

**Tanggal : 15 Mei 2006**

**Gambar 4.1 Bagan Alir Pengerjaan RKA- SKPD**





Suatu hal yang harus diingat adalah bahwa untuk kelengkapan pengisian formulir RKA-SKPD diperlukan juga kelengkapan formulir-formulir sebagai berikut:

- 1) Formulir RKA-SKPD 1: Ringkasan jumlah pendapatan menurut kelompok dan jenis;
- 2) Formulir RKA-SKPD 2.1: Jumlah Belanja tidak langsung menurut kelompok dan jenis;
- 3) Formulir RKA-SKPD 2.2.1: Penggabungan dari seluruh kelompok dan jenis belanja langsung;
- 4) Formulir RKA-SKPD 3.1: Penerimaan Pembiayaan, dan
- 5) Formulir RKA-SKPD 3.2: Pengeluaran Pembiayaan.

### c. **Penyiapan Raperda APBD**

RKA-SKPD yang telah disusun oleh satuan kerja terkait kemudian disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) untuk dibahas lebih lanjut

oleh tim anggaran. Apabila telah disepakati, maka PPKD menyusun Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang APBD.

#### **d. Penetapan APBD**

Langkah pertama dalam proses penetapan APBD adalah bahwa segera setelah persetujuan Raperda APBD Kepala Daerah menyerahkan dokumen tersebut beserta lampirannya kepada DPRD. Selanjutnya apabila tidak ada perubahan, maka berdasarkan kesepakatan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD dilaksanakanlah Penetapan APBD.

### **B. Penggunaan Analisis Standar Belanja (ASB) Dalam Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja**

Salah satu hal yang harus dipertimbangkan dalam penetapan belanja daerah sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 167 (3) adalah Analisis Standar Belanja (ASB). Alokasi belanja ke dalam aktivitas untuk menghasilkan output seringkali tanpa alasan dan justifikasi yang kuat.

ASB mendorong penetapan biaya dan pengalokasian anggaran kepada setiap aktivitas unit kerja menjadi lebih logis dan mendorong dicapainya efisiensi secara terus-menerus karena adanya perbandingan (*benchmarking*) biaya per unit setiap output dan diperoleh praktek-praktek terbaik dalam desain aktivitas.

Dalam rangka penyusunan analisis biaya diperlukan prosedur-prosedur yang dapat menjawab pertanyaan berikut:

1. Berapa yang harus dibebankan pada suatu pelayanan sehingga dapat menutupi semua biaya yang dikeluarkan untuk menyediakan pelayanan tersebut?
2. Apakah lebih efektif jika kita mengontrakkan pelayanan kepada pihak luar dari pada melaksanakannya sendiri?
3. Jika kita meningkatkan/menurunkan volume pelayanan, apa pengaruhnya pada biaya yang akan kita keluarkan? Biaya apa yang akan berubah dan berapa banyak perubahannya?
4. Biaya pelayanan apa yang harus dibayar tahun ini bila dibanding dengan tahun selanjutnya?
5. Untuk dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas, maka diperlukan suatu alat/metode yaitu Analisis Standar Belanja (ASB). Dalam pembahasan ASB ada beberapa hal yang perlu diperhatikan: pertimbangan dalam membuat ASB, langkah-langkah untuk penghitungan biaya *output*, dan formulasi ASB.

#### **1. Beberapa Pertimbangan Dalam Membuat ASB**

Dalam membuat ASB terdapat beberapa pertimbangan yang dapat dipergunakan, yaitu:

**a. Pemulihan Biaya (*Cost Recovery*)**

Pemulihan Biaya berhubungan dengan penetapan biaya (*fee*) kepada pengguna/penerima manfaat untuk menutupi sebagian atau seluruh biaya yang timbul dalam menghasilkan suatu produk atau jasa.

**b. Keputusan-Keputusan Pada Tingkat Penyediaan Jasa**

Keputusan ini adalah keputusan-keputusan yang dibuat oleh manajer pada tingkat penyediaan jasa yang sesuai untuk diberikan kepada pengguna. Biaya-biaya yang relevan adalah biaya-biaya yang akan berubah ketika tingkat penyediaan jasa disesuaikan. Sebagai contoh, tingkat penyediaan jasa yang lebih rendah bisa mengurangi jumlah penggunaan orang pertahun dan biaya-biaya yang berhubungan. Hal ini akan mempunyai implikasi pada tingkat dan fungsi-fungsi biaya *overhead* dalam mendukung program pemenuhan personal.

**c. Keputusan-Keputusan Berdasarkan Manfaat dan Biaya**

Keputusan tentang manfaat dan biaya (*benefit/cost*) termasuk mengkaji alternatif suatu tindakan seperti apakah diluncurkan atau tidak suatu program. Biaya-biaya yang relevan untuk keputusan-keputusan ini adalah biaya yang akan berubah diantara pilihan-pilihan yang bersaing.

**d. Keputusan Investasi**

Keputusan ini adalah keputusan yang menyangkut perolehan aset, yang merupakan salah satu bentuk dari keputusan analisa manfaat dan biaya (*benefit and cost analysis*). Keputusan ini biasanya didukung oleh siklus penghitungan biaya yang mengambil atau memprediksi seluruh biaya modal dan operasional dari suatu aset selama umurnya. Hal ini membantu para pembuat keputusan dalam menetapkan kapan dan dengan apa untuk mengganti aset.

**2. Langkah-Langkah untuk Penghitungan Biaya *Output***

Ada enam langkah untuk penghitungan biaya-biaya *output/outcome*, yaitu:

**a. Menetapkan Tujuan Akuntansi Biaya**

Suatu langkah penting dalam setiap pelaksanaan akuntansi biaya adalah memahami mengapa pelaksanaan akuntansi biaya ini dilakukan, keputusan apa dan dimana akuntansi biaya diperlukan.

Tanggung jawab untuk menetapkan mengapa akuntansi biaya diperlukan terletak pada manajemen tingkat atas antara lain Kepala Biro Keuangan atau Kepala Bagian Keuangan. Namun setiap keputusan yang akan mempengaruhi biaya dan metode penghitungan biaya, agar dapat menyediakan informasi yang lebih baik, hal ini merupakan tanggung jawab seluruh tingkatan manajemen.

## **b. Menetapkan *Output* Untuk Dihitung Biayanya**

Mendefinisikan *output* merupakan langkah penting untuk menentukan pencapaian target-target dari aktivitas yang dibiayakan. Disain sistem akuntansi biaya akan mempengaruhi pengalokasian biayanya.

Manajer program pada tiap unit kerja dan kepala biro/bagian perencanaan serta biro/bagian keuangan paling berkompeten dalam langkah ini.

Tindakan yang diperlukan adalah:

- 1) Menetapkan kunci keberhasilan (*key result area*) atas struktur aktivitas program.
- 2) Menetapkan dan membebaskan tarif.
- 3) Menyediakan harga satuan.

## **c. Menetapkan Dasar Biaya**

Merumuskan biaya yang relevan dalam perhitungan biaya output untuk suatu aktivitas antara lain:

- 1) Belanja program langsung.
- 2) Belanja tidak langsung pendukung program.
- 3) Belanja administrasi umum.
- 4) Belanja dari produk dan jasa yang diterima dari unit horisontal dan vertikal (termasuk dari pemerintah pusat) dan digunakan dalam aktivitas untuk menghasilkan *output*.
- 5) Belanja modal berhubungan dengan aset yang digunakan langsung maupun tidak langsung.
- 6) Pengeluaran untuk pajak.

Tanggung jawab untuk mengembangkan dasar biaya terletak pada staf bagian keuangan, khususnya bagian akuntansi.

Sedangkan manajer program/bagian perencanaan mengidentifikasi kategori biaya yang sesuai untuk setiap output dan mendefinisikan relevansi dari biaya tersebut. Seluruh dasar biaya tersebut aktivitasnya dialokasikan dalam administrasi umum, program pendukung dan biaya langsung.

## **d. Menetapkan Proses Alokasi**

Langkah berikutnya adalah mendefinisikan proses alokasi apa yang diperlukan untuk mengalokasikan sumber dana ke unit-unit kerja dimana biaya tersebut diperlukan.

Terdapat tiga jenis alokasi biaya yang akan diperlukan untuk suatu penghitungan total biaya yaitu:

- 1) Alokasi belanja operasional ke program.
- 2) Alokasi belanja operasional ditambah dengan biaya yang mendukung program ke kegiatan yang rinci.
- 3) Merealisasikan kedua jenis belanja tersebut di atas menjadi biaya keseluruhan *output/outcome*.

Pada umumnya dalam akuntansi biaya, overhead adalah masalah yang kompleks. Pada awalnya, organisasi mendefinisikan dan mengkategorikan *overhead* secara berbeda-beda. Ada yang berpendapat sebagai suatu biaya *overhead*, ada juga yang sebagai biaya langsung.

Beberapa biaya *overhead* dapat dianggap sebagai biaya administrasi umum atau biaya pendukung program (biaya tidak langsung), tergantung bagaimana fungsi *overhead* dikelola dan dimana dilaporkan (yang bervariasi dari satu organisasi ke organisasi lain). Pengalokasian overhead adalah suatu seni yang membutuhkan justifikasi yang signifikan. Namun asumsi yang wajar seharusnya menghasilkan praktek-praktek penghitungan biaya yang adil.

Pengalokasian dana akan memerlukan konsultasi dengan biro/bagian perencanaan, terutama atas metode yang digunakan untuk mengalokasikan biaya-biaya ke *output/outcome*.

Kegiatan untuk menetapkan proses alokasi sebagai berikut:

- a) Memilih dan menentukan apakah *overhead* langsung dialokasikan ke sub-sub aktivitas atau melalui tahap distribusi dengan melihat apakah ada kesesuaian antara indikator-indikator *output-input*.
- b) Mengkaji hubungan sub aktivitas dengan *output* apakah ada hubungan langsung antar *input-output* (beberapa diantaranya menggunakan dasar pertimbangan untuk dasar alokasi).

#### e. Menyeleksi Dasar-Dasar Alokasi

Definisikan dasar-dasar yang mewakili hubungan antara biaya yang sedang dialokasikan dengan program, kemudian kepada aktivitas yang menghasilkan *output* yang ditetapkan tersebut.

Tanggung jawab menyeleksi dasar-dasar alokasi pada bagian keuangan dengan berkonsultasi pada staf program untuk dapat mengidentifikasi faktor pemicu pengalokasian biaya-biaya.

Kegiatan untuk menyeleksi dasar-dasar alokasi sebagai berikut:

- 1) Mengalokasikan belanja operasional ke program-program dengan cara:
  - a) Memperoleh komponen utama administrasi umum;
  - b) Menetapkan kebijakan pemicu biaya (*cost driver*) untuk biaya tidak langsung (*overhead cost*);

- c) Mengidentifikasi tingkat materialitas komponen biaya *overhead* dan mengabaikan yang lainnya jika tidak material;
  - d) Menentukan dasar alokasi *overhead* yang berbeda pada setiap program;
  - e) Menggunakan metode perhitungan antara biaya dengan manfaatnya untuk memilih dasar alokasi yang sesuai.
- 2) Mengalokasikan belanja administrasi umum dan belanja pendukung program ke sub aktivitas dengan cara:
    - a) Dapatkan anggaran langsung pada setiap aktivitas di mana alokasi biaya *overhead*-nya diperlukan;
    - b) Tetapkan indikator input atas biaya variabel jika biaya langsungnya sangat bervariasi mungkin pendekatan total anggaran operasional atau anggaran kapital lebih baik.
  - 3) Mengalokasikan biaya sub aktivitas ke *output* dengan cara:
    - a) Tetapkan indikator *output*, apakah keluaran suatu sub aktivitas atau lebih dari satu sub aktivitas;
    - b) Jika lebih dari satu aktivitas maka indikator efisiensi menggunakan perbandingan input ke *output*, atau sebaliknya *output* ke *input*.

#### f. Melakukan Penghitungan

Ikhtisarkan langkah-langkah di atas ke dalam penghitungan dengan pendekatan akuntansi biaya dan dasar alokasi yang telah ditetapkan.

Perhitungan biaya memperlihatkan tingkat materialitas biaya sehingga yang tidak material bisa diabaikan. Tugas menghitung dan menyediakan pedoman fungsional ini terletak pada bagian akuntansi.

Kegiatan untuk melakukan penghitungan sebagai berikut:

- 1) Rincikan biaya ke dalam kategori biaya tidak langsung (*overhead*) dan biaya langsung pada masing-masing sub aktivitas.
- 2) Aplikasikan persentase standar manfaat kepada belanja pegawai kedalam biaya-biaya sub aktivitas.
- 3) Dapatkan biaya historis, nilai buku dan unit pakai dari aset tetap yang berhubungan dengan sub aktivitas tersebut.
- 4) Dapatkan biaya modal atas aset tetap dari investasi yang pendanaannya melalui pinjaman.
- 5) Dapatkan nilai beban (*input*) atas biaya gratis yang merupakan *output* dari unit kerja lain dan nilai alokasi beban *output* dari *output* unit kerja tersebut yang digunakan oleh unit kerja lain.
- 6) Jumlahkan seluruh biaya untuk menentukan biaya *output* keseluruhan.

Penjumlahan biaya yang ditetapkan pada setiap output aktivitas per unit kerja tidak sama dengan penjumlahan biaya pada pusat biaya karena adanya biaya implisit dan perhitungan ganda yaitu output pada satu unit kerja menjadi input pada unit kerja lain. Metode perhitungan biaya tersebut mengharuskan kita membuat analisis

biaya pada setiap output dan dengan pendekatan aktivitas manajemen, efisiensi dari tahun ke tahun akan dapat dilakukan.

Metode perhitungan biaya ini merupakan aktivitas untuk penyusunan anggaran berbasis kinerja, disebut sebagai ASB.

Enam langkah tersebut diatas tidak seluruhnya dapat diterapkan dan dapat disesuaikan dengan kondisi pemerintah daerah yang ada.