



**MODUL**

**MANAJEMEN KEUANGAN DAERAH**

**PROGRAM STUDI  
SARJANA MANAJEMEN**

**DISUSUN OLEH :  
ACHMAD JAELANI, SE. MM  
NIDN 0301057004**

**STIE SWADAYA**  
**SEKOLAH TINGGI ILMU EKONOMI SWADAYA**  
JL. JATIWARINGIN NO. 36 JAKARTA TIMUR 13620  
TAHUN 2021

# LEMBAR PENGESAHAN

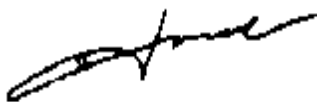
## MODUL PEMBELAJARAN



Nama Mata Kuliah : Manajemen Keuangan Daerah  
Program Studi : Sarjana Manajemen  
Semester : Ganjil T.A 2021/2022

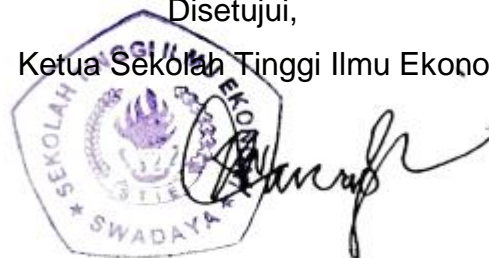
Diajukan di Jakarta, pada tanggal 1 September 2021

Penulis,  
Dosen S1 Manajemen



Achmad Jaelani, SE. MM  
**NIDN 0301057004**

Disetujui,  
Ketua Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Swadaya



Dr. H. Hasanuddin, SE. MS  
**NIDN 0007045901**



## STIE SWADAYA

### Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Swadaya

Jl. Jatiwaringin Raya No. 36, Jakarta Timur Telp. 021-8612829, Fax. 021-8602142  
Website :www.stieswadaya.ac.id, email : info@stieswadaya.ac.id

### SURAT TUGAS

No. 087/STG/PIMP.STIES/VI/2021

Dalam rangka meningkatkan kualitas dan kemampuan mahasiswa Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Swadaya, khususnya kemampuan dan pemahaman tentang materi pembelajaran, maka Ketua Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Swadaya menugaskan kepada :

**Nama Dosen** : Achmad Jaelani SE. MM  
**NIDN** : 0301057004  
**Program Studi** : Sarjana Manajemen

Untuk menyusun modul pembelajaran mata kuliah Manajemen Keuangan Daerah tahun ajaran ganjil 2021/2022 untuk mahasiswa Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Swadaya.

Demikian surat tugas ini diberikan, untuk dilaksanakan dengan sebaik-baiknya dan penuh tanggung jawab.

Jakarta, 8 Juni 2021  
Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Swadaya



*(Signature)*  
**Dr. H. Hasanuddin, SE. MS**  
Ketua

Tembusan Yth :  
1. Dosen Yang bersangkutan  
2. Arsip



## **KATA PENGANTAR**

Pertama dan yang utama saya panjatkan kehadiran Alloh SWT yang senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayahNya serta memberikan penulis suatu kenikmatan yaitu nikmat iman, islam dan sehat walafiat, sehingga saya dapat menyelesaikan Modul Manajemen Keuangan Daerah ini. Adapun tujuan dari pembuatan modul ini adalah sebagai bahan ajar dan referensi bagi para pembaca, khususnya mahasiswa progtam studi sarjana manajemen Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Swadaya Jakarta. Mudah-mudahan modul ini dapat membantu para pembaca yang berminat untuk mengembangkan diri, memperkaya wawasan dan menambah khasanah ilmu pengetahuan.

Kami menyadari bahwa penyelesaian modul ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, dan masih banyak terdapat kekurangan dalam penulisan modul ini. Oleh karena itu, besar harapan saya akan saran dan masukan yang membangun dari pembaca untuk perbaikan modul ini selanjutnya.

Jakarta, September 2021

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
SURAT PENGESAHAN.....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI .....	iii
<b>BAB I REFORMASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH</b>	
A. Pendahuluan.....	1
B. Perkembangan Dasar Hukum.....	2
C. Pengelolaan Keuangan Daerah.....	8
D. Esensi Perencanaan dan Penganggaran daerah.....	8
<b>BAB II PROSES PENYUSUNAN DAN PENETAPAN APBD</b>	
A. Pengertian dan Fungsi Anggaran.....	10
B. Pendekatan dalam Penyusunan Anggaran.....	11
C. Proses Penyusunan APBD.....	12
D. Proses Penetapan APBD.....	18
E. Asas Umum dan Prinsip Disiplin Anggaran.....	21
<b>BAB III STRUKTUR APBD</b>	
A. Struktur/Format APBD.....	23
B. Struktur Anggaran PPKD.....	36
C. Struktur Anggaran SKPD.....	36
<b>BAB IV PENYUSUNAN RKA SKPD</b>	
A. Fungsi RKA SKPD.....	38
B. Komponen RKA SKPD.....	39
C. Pedoman penyusunan RKA SKPD.....	39
D. Pendekatan Penyusunan RKA SKPD.....	40
<b>BAB V PENYUSUNAN RKA PPKD</b>	
A. Fungsi RKA PPKD.....	41
B. Komponen RKA PPKD.....	42
C. Pedoman penyusunan RKA SKPD.....	39
D. Pendekatan Penyusunan RKA SKPD.....	40
<b>BAB VI PENYUSUNAN RANCANGAN APBD</b>	
A. Pihak-pihak yang terkait.....	43
B. Penyusunan Rancangan APBD.....	43
C. Dokumen Kelengkapan rancangan APBD.....	44

## DAFTAR PUSTAKA

**BAB I  
REFORMASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**

**INDIKATOR**

**Setelah mengikuti perkuliahan ini, mahasiswa diharapkan mampu:**

- dapat menyebutkan dasar hukum pengelolaan keuangan daerah, terutama yang berlaku sejak era otonomi daerah sampai dengan saat ini.
- dapat menjelaskan perubahan-perubahan mendasar di dalam pengelolaan keuangan daerah setelah PP No. 105/2000 dan PP No. 58/2005 diterbitkan.
- dapat menjelaskan pengertian dan ruang lingkup keuangan daerah
- dapat menjelaskan pengertian pengelolaan keuangan daerah
- dapat menjelaskan esensi perencanaan dan penganggaran daerah

**A. Pendahuluan**

Sejak memasuki era otonomi daerah yang ditandai dengan keluarnya Undang-Undang (UU) No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, telah terjadi perubahan mendasar di dalam pengelolaan keuangan dasar. Hal tersebut sebagaimana tercermin di dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

Perubahan (reformasi) pengelolaan keuangan daerah antara lain, menyangkut pendekatan (metode) di dalam penganggaran, akuntansi dan pelaporan keuangan, dan pola pertanggungjawaban (dari vertikal menjadi horizontal). Proses reformasi pengelolaan keuangan daerah tidak berhenti sampai di situ, ketika terjadi reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara yang ditandai dengan keluarnya paket Undang-Undang di Bidang Keuangan Negara (UU 17/2003, UU 1/2004, dan UU 15/2004), dan juga dengan keluarnya UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, maka terjadi babak baru reformasi (penyempurnaan) pengelolaan keuangan daerah pasca berlakunya Undang-Undang tersebut. PP 105/2000 kemudian direvisi dengan PP 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, sehingga prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah menjadi sinkron dengan paket Undang-Undang di Bidang Keuangan Negara maupundengan UU 25/2004.

Siklus pengelolaan keuangan daerah terdiri dari tahap-tahapan kegiatan yang terkait satu dengan lainnya, diawali dengan tahap perencanaan dan penganggaran, dilanjutkan dengan tahap pelaksanaan dan penatausahaan/akuntansi dan diakhiri dengan tahap pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran kepada DPRD yang dinyatakan dalam bentuk laporan keuangan dan laporan kinerja. Oleh karena itu, untuk memahami pengelolaan keuangan daerah secara baik, seharusnya pemahaman kita tidak parsial atau sepotong-sepotong. Sebagai contoh, jika kita ingin memahami masalah





akuntansi dan pelaporan keuangan daerah, maka setidaknya kita perlu juga memahami aturan-aturan dasar yang menyangkut perencanaan dan penganggaran, termasuk juga aturan-aturan dasar mengenai pelaksanaan dan penatausahaan pelaksanaan anggarannya.

Sehubungan dengan itu, modul ini bertujuan untuk memberikan pemahaman dasar kepada peserta menyangkut perencanaan dan penganggaran. Modul ini tidak hanya relevan untuk diklat perencanaan dan penganggaran, tetapi juga relevan untuk diklat-diklat lainnya sepanjang menyangkut pengelolaan keuangan daerah, misalnya diklat penatusahaan bendahara, dan diklat akuntansi keuangan daerah.

Ruang lingkup pembahasan modul ini meliputi perkembangan dasar hukum, proses penyusunan anggaran, struktur anggaran, dan penyusunan rencana kerja dan anggaran (RKA) serta RAPBD. Pemahaman mengenai dasar hukum dan proses penyusunan anggaran bersifat pengantar, sedangkan fokus pembahasan dititikberatkan pada materi struktur anggaran dan penyusunan RKA. Sementara itu, materi penyusunan RAPBD ditunjukkan untuk melengkapi pemahaman materi sebelumnya.

## **B. Perkembangan Dasar Hukum**

Perencanaan dan penganggaran daerah merupakan elemen penting di dalam siklus pengelolaan keuangan daerah (PKD). Oleh karena itu, untuk memahami seluk beluk aktivitas perencanaan dan penganggaran tersebut tentunya tidak terlepas dari pembahasan mengenai kerangka hukum yang menjadi dasar dalam pengelolaan keuangan daerah. Hal ini dapat kita pahami mengingat manajemen keuangan di sektor pemerintahan lebih mengedepankan pada aspek ketaatan terhadap peraturan dengan tujuan akhir yaitu memaksimalkan kemakmuran rakyat (*stakeholders*), berbeda dengan manajemen keuangan di sektor privat yang selalu mengedepankan aspek teori dan pendekatan *the best practice* dengan tujuan akhir yaitu memaksimalkan perolehan laba bagi para pemiliknya (*stockholders*).

Sehubungan dengan itu, berikut ini akan diuraikan perkembangan dasar hukum yang mendasari aktivitas pengelolaan keuangan daerah di era praotonomi daerah maupun setelah memasuki era otonomi daerah. Perkembangan dasar hukum tersebut mencerminkan perjalanan reformasi pengelolaan keuangan daerah.

### **1. Dasar Hukum PKD di Era Praotonomi Daerah**

Pengelolaan keuangan daerah di era praotonomi daerah terutama dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah. Pengertian daerah di era ini adalah daerah tingkat I, yaitu propinsi; dan daerah tingkat II, yaitu kabupaten atau kotamadya. Beberapa peraturan lainnya yang menjadi dasar pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah pada era praotonomi daerah adalah sebagai berikut (Halim, 2002):



- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1975 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 tentang Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.
- 3) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 900-099 Tahun 1980 tentang Manual Administrasi Keuangan Daerah.
- 4) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan APBD.
- 5) Undang Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- 6) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1999 tentang Bentuk dan Susunan Perhitungan APBD.

Berdasarkan peraturan-peraturan di atas, dapat disimpulkan beberapa ciri pengelolaan keuangan daerah di era praotonomi daerah sebagai berikut:

- 1) Pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD (pasal 13 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1975). Hal ini berarti tidak terdapat pemisahan secara konkret antara eksekutif dan legislatif.
- 2) Perhitungan APBD berdiri sendiri, terpisah dari pertanggungjawaban kepala daerah (pasal 33 PP No. 6 Tahun 1975).
- 3) Bentuk laporan perhitungan APBD terdiri atas:
  - a. Perhitungan APBD
  - b. Nota Perhitungan
  - c. Perhitungan Kas dan Pencocokan antara Sisa Kas dan Sisa Perhitungan dilengkapi dengan lampiran Ringkasan Perhitungan Pendapatan dan Belanja (Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 dan Keputusan Mendagri Nomor 3 Tahun 1999).
- 4) Pinjaman, baik pinjaman pemerintah daerah (Pemda) maupun pinjaman BUMD diperhitungkan sebagai pendapatan pemerintah daerah, yang dalam struktur APBD menurut Kepmendagri No. 903-057 Tahun 1988 tentang Penyempurnaan Bentuk dan Susunan Anggaran Pendapatan Daerah masuk dalam pos penerimaan pembangunan.
- 5) Unsur-unsur yang terlibat dalam penyusunan APBD adalah pemerintah daerah yang terdiri atas kepala daerah dan DPRD saja, belum melibatkan masyarakat.
- 6) Indikator kinerja pemerintah daerah mencakup:
  - a. Perbandingan antara anggaran dan realisasinya
  - b. Perbandingan antara standar biaya dengan realisasinya
  - c. Target dan persentase fisik proyek yang tercantum dalam penjabaran Perhitungan APBD (Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1975 tentang Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, Penyusunan Perhitungan APBD).
- 7) Laporan keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dan Laporan



Perhitungan APBD baik yang dibahas DPRD maupun yang tidak dibahas DPRD tidak mengandung konsekuensi terhadap masa jabatan kepala daerah.

## **2. Dasar Hukum PKD di Era Otonomi Daerah**

Seiring dengan bergulirnya era otonomi daerah yang ditandai dengan keluarnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, terjadi reformasi di bidang pengelolaan keuangan daerah yang ditandai dengan ditetapkannya sejumlah peraturan yang merupakan tindak lanjut dari kedua undang-undang otonomi daerah tersebut. Adapun perkembangan peraturan mengenai pengelolaan keuangan daerah di era otonomi ini dapat dikelompokkan menjadi dua periode, yaitu a) Periode Prareformasi bidang Keuangan Negara dan b) Periode Pascareformasi bidang Keuangan Negara. Penjelasan secara rinci mengenai perkembangan peraturan tersebut akan dijelaskan di bawah ini.

## **3. Periode Prareformasi bidang Keuangan Negara**

Untuk melaksanakan UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999, selanjutnya Pemerintah mengeluarkan sejumlah peraturan pelaksanaannya, antara lain:

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan;
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dalam rangka Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Daerah;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD;
- 8) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut, manajemen keuangan daerah di era otonomi daerah (era reformasi) memiliki karakteristik yang berbeda dari pengelolaan keuangan daerah di era praotonomi daerah (prareformasi), antara lain (Halim, 2002):

- 1) Pengertian daerah berarti propinsi, kabupaten atau kota.



- Istilah pemerintah daerah tingkat I dan II; dan istilah kotamadya tidak lagi digunakan.
- 2) Pengertian pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat lainnya. Pemerintah daerah adalah badan eksekutif, sedangkan DPRD adalah badan legislatif (pasal 14 UU No. 22 tahun 1999). Jadi terdapat pemisahan yang jelas antara legislatif dan eksekutif.
  - 3) Perhitungan APBD menjadi satu dengan pertanggungjawaban kepala daerah (pasal 5 PP No. 108/2000).
  - 4) Bentuk laporan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran terdiri atas:
    - a. Laporan Perhitungan APBD;
    - b. Nota Perhitungan APBD;
    - c. Laporan Aliran Kas; dan
    - d. Neraca Daerah (Pasal 38 PP No. 105/2000).
  - 5) Pinjaman APBD tidak lagi masuk dalam pos pendapatan (yang menunjukkan hak pemerintah daerah), tetapi masuk dalam pos penerimaan pembiayaan (bukan pendapatan). Anggaran belanja tidak lagi dibagi ke dalam belanja rutin dan belanja pembangunan.
  - 6) Masyarakat termasuk dalam unsur-unsur penyusun APBD di samping pemerintahan daerah yang terdiri unsur kepada daerah dan DPRD.
  - 7) Indikator kinerja pemda tidak hanya mencakup:
    - a. Perbandingan antara anggaran dan realisasinya
    - b. Perbandingan antara standar biaya dengan realisasinya
    - c. Target dan persentase fisik proyek tetapi juga meliputi standar pelayanan minimal.
  - 8) Laporan pertanggungjawaban kepala daerah pada akhir tahun anggaran yang bentuknya adalah laporan perhitungan APBD dibahas oleh DPRD dan mengandung konsekuensi terhadap masa jabatan kepala daerah apabila dua kali ditolak oleh DPRD.

Dengan keluarnya PP No. 105 tahun 2000 terjadi pergeseran mendasar (reformasi) dalam pengelolaan keuangan daerah (APBD), antara lain menyangkut:

- a) Sifat pertanggungjawaban (akuntabilitas)

Dalam era reformasi ini terjadi perubahan pola pertanggungjawaban dari akuntabilitas vertikal menjadi akuntabilitas horizontal. Sebelum reformasi keuangan daerah, pertanggungjawaban atas pengelolaan anggaran daerah lebih ditujukan pada pemerintah yang lebih tinggi. Akan tetapi, dengan adanya reformasi, pertanggungjawaban lebih ditujukan kepada rakyat melalui DPRD.
- b) Penganggaran

Proses penyusunan anggaran berubah dari sistem tradisional yang menggunakan pendekatan inkremental dan *line item* ke sistem anggaran kinerja. Pada sistem anggaran tradisional pertanggungjawaban ditekankan pada setiap input yang dialokasikan. Sedangkan pada sistem anggaran

kinerja pertanggungjawaban tidak sekedar pada input tetapi juga pada output dan outcome.

- c) Pengendalian dan audit  
Pada era sebelum reformasi, pengendalian, audit keuangan dan kinerja telah ada, namun tidak berjalan dengan baik. Penyebabnya adalah sistem anggaran tidak memasukkan kinerja. Di era reformasi, karena sistem penganggaran menggunakan sistem kinerja, maka pelaksanaan pengendalian dan audit keuangan dan audit kinerja akan menjadi lebih baik.
- d) Prinsip penggunaan uang  
Penerapan prinsip *value for money* yang juga dikenal dengan prinsip 3E (Ekonomis, Efisien, dan Efektif). Artinya, dalam menggunakan sumber dana, pemda dituntut untuk selalu memperhatikan kewajaran dan keefektifan tiap pengeluaran rupiah dibandingkan dengan hasil yang diperoleh.
- e) Pusat Pertanggungjawaban  
Penerapan pusat pertanggungjawaban menjadi lebih jelas. Sebagai contoh, dinas pendapatan daerah merupakan pusat pendapatan. Sedangkan sekretariat daerah merupakan pusat biaya, dan BUMD diperlakukan sebagai pusat laba.
- f) Sistem akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah  
Penerapan sistem akuntansi keuangan daerah merupakan hal penting dalam reformasi keuangan daerah, karena dengan adanya sistem ini maka pemda akan dapat menghasilkan laporan keuangan sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

#### 4. Periode Pascareformasi bidang Keuangan Negara

Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa sejak bergulirnya era otonomi daerah telah dilakukan pula reformasi di bidang pengelolaan keuangan daerah. Namun demikian, reformasi di bidang pengelolaan keuangan negara baru bergulir sejak ditetapkan paket undang-undang di bidang keuangan negara, yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, kemudian disusul dengan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Dengan ditetapkan paket undang-undang di bidang keuangan negara tersebut, kemudian membawa implikasi secara langsung maupun tidak langsung kepada penyesuaian (revisi) sejumlah peraturan yang terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah dan pengelolaan keuangan daerah, antara lain sebagai berikut:

- a. UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (pengganti UU No. 22 tahun 1999);
- b. UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (pengganti UU No. 25 tahun 1999);
- c. PP No. 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan

- Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (terakhir direvisi dengan PP No. 21 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas PP No. 24 Tahun 2004)
- d. PP No. 54 tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah;
  - e. PP No. 55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan;
  - f. PP No. 56 tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah;
  - g. PP No. 57 tahun 2005 tentang Hibah Kepada Daerah;
  - h. PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (pengganti PP No. 105 tahun 2000);
  - i. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (pengganti Kepmendagri No. 29 Tahun 2002), sebagaimana telah direvisi dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007;
  - j. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah (berkaitan dengan PP No. 21 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga PP No. 24 Tahun 2004).

Perubahan mendasar pada pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur di dalam pada PP 58 Tahun 2008 antara lain mencakup:

- a) Tata cara penyusunan, pelaksanaan anggaran, pengawasan, dan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran disesuaikan dengan UU 17/2003, UU 1/2004, dan UU 15/2004.
- b) Desentralisasi pengelolaan keuangan di satuan kerja perangkat daerah (SKPD): kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM), dan menyusun laporan keuangan sebagai Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran SKPD.
- c) Refungsi sekretaris daerah sebagai *the second man* bidang pengelolaan keuangan daerah, yaitu selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah.
- d) Pendekatan penyusunan APBD dengan 3 (tiga) pendekatan: pendekatan anggaran berbasis kinerja, pendekatan anggaran terpadu dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah.
- e) Kepala daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berupa laporan keuangan dengan berpedoman pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP, PP 24/2005). Laporan keuangan setidaknya meliputi:
  - 1) Laporan Realisasi Anggaran
  - 2) Neraca
  - 3) Laporan Arus Kas
  - 4) Catatan atas Laporan Keuangan (tidak ada lagi komponen laporan keuangan yang disebut Nota Perhitungan, sebagaimana disebutkan di PP 105/2000)
- f) Sistem UUDP diubah menjadi UYHD (sistem Uang Persediaan).



**C. Pengelolaan Keuangan Daerah**

Berdasarkan PP No. 58 Tahun 2005, definisi keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Pengertian keuangan daerah tersebut secara operasional dijabarkan ke dalam ruang lingkup keuangan daerah yang meliputi:

- a) hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- b) kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c) penerimaan daerah;
- d) pengeluaran daerah;
- e) kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah;
- f) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Pengelolaan keuangan daerah berarti keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Dengan demikian, kegiatan perencanaan/penganggaran merupakan awal dari siklus pengelolaan keuangan daerah yang memiliki makna yang krusial dalam menentukan arah pengelolaan keuangan daerah itu sendiri dalam satu tahun anggaran yang direncanakan.

**D. Esensi Perencanaan dan Penganggaran Daerah**

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

Di dalam pasal 1, PP No. 58 Tahun 2005 dinyatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Aktivitas perencanaan dan penganggaran dapat dikatakan sebagai tahapan paling krusial dan kompleks dibandingkan



dengan aktivitas lainnya di dalam konteks pengelolaan keuangan daerah. Hal ini bisa kita lihat dari beberapa alasan berikut ini:

- a. Perencanaan (termasuk penganggaran) merupakan tahap awal dari serangkaian aktivitas (siklus) pengelolaan keuangan daerah, sehingga apabila perencanaan yang dibuat tidak baik, misalnya program/kegiatan yang direncanakan tidak tepat sasaran, maka kita tidak dapat mengharapkan suatukeluaran ataupun hasil yang baik/tepat sasaran.
- b. Perencanaan melibatkan aspirasi semua pihak pemangku kepentingan pembangunan (*stakeholders*) baik masyarakat, pemerintah daerah itu sendiri dan pemerintah yang lebih tinggi (propinsi dan pusat) yang dilakukan melalui forum musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) mulai dari tingkat kelurahan/desa, dilanjutkan di tingkat kecamatan, tingkat kabupaten/kota, sampai di tingkat propinsi dan nasional untuk menyerasikan antara perencanaan pemerintah kabupaten/kota/propinsi dan pemerintah pusat (perencanaan nasional).
- c. Perencanaan Daerah disusun dalam spektrum jangka panjang (20 tahun) yang disebut RPJPD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah); jangka menengah (5 tahun) yang disebut RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah); dan jangka pendek (satu tahun) yang disebut RKPD (Rencana Kerja Pembangunan Daerah).
- d. Penyusunan APBD harus dibahas bersama oleh pemerintah daerah dengan DPRD dan setelah disetujui bersama kemudian harus dievaluasi oleh pemerintah yang lebih tinggi (pemerintah propinsi/pemerintah pusat c.q. Menteri Dalam Negeri).
- e. Anggaran mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi (dijelaskan di bab berikutnya).

Setelah tahap perencanaan dan penganggaran selesai dilaksanakan, tahap berikutnya merupakan domain pemerintah daerah selaku eksekutif, yaitu tahap pelaksanaan, penatausahaan, dan pengawasan dan akhirnya ditutup dengan tahap pertanggungjawaban. Kesimpulannya adalah bahwa semua tahap dalam siklus pengelolaan keuangan daerah saling terkait erat dan setiap tahap tentunya memegang peranan penting dalam menyukseskan pengelolaan keuangan daerah yang efisien, efektif, transparan dan akuntabel. Namun sekali lagi bahwatahap perencanaan dan penganggaran dapat dikatakan paling krusial dan kompleks dengan sejumlah alasan yang dijelaskan di atas.



**BAB II  
PROSES PENYUSUNAN DAN PENETAPAN APBD**

**INDIKATOR**

Setelah mengikuti perkuliahan ini, mahasiswa diharapkan mampu:

- dapat menjelaskan pengertian anggaran daerah (APBD)
- dapat menjelaskan fungsi anggaran.
- dapat menjelaskan pendekatan dalam penyusunan anggaran
- dapat menyebutkan langkah-langkah (proses) penyusunan anggaran
- dapat menyebutkan langkah-langkah (proses) penetapan anggaran.
- dapat menjelaskan azas umum anggaran
- dapat menjelaskan prinsip disiplin anggaran

**A. Pengertian dan Fungsi Anggaran**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan instrumen penting bagi pemerintah dalam rangka mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Oleh karena itu, APBD memiliki fungsi sebagai berikut:

- 1) Fungsi otorisasi  
Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- 2) Fungsi Perencanaan  
Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- 3) Fungsi Pengawasan  
Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 4) Fungsi Alokasi  
Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- 5) Fungsi Distribusi  
Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

6) Fungsi Stabilisasi

Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

**B. Pendekatan dalam Penyusunan Anggaran**

Perubahan-perubahan kunci yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara antara lain menyangkut metode penganggaran yang menggunakan tiga pendekatan sebagai berikut:

a. Pendekatan Penganggaran Terpadu.

Penyusunan anggaran dilakukan dengan mengintegrasikan proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan SKPD untuk menghasilkan dokumen rencana kerja, dengan tidak ada lagi dikotomi antara anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Dengan demikian, penganggaran menjadi lebih terarah karena dikaitkan langsung dengan perencanaan program/kegiatan. Dalam kaitan dengan menghitung biaya input dan menaksir kinerja program sangat penting untuk melihat secara bersama-sama biaya secara keseluruhan, baik yang bersifat investasi maupun biaya yang bersifat operasional. Memadukan (*unifying*) anggaran sangat penting untuk memastikan bahwa investasi dan biaya operasional yang berulang (*recurrent*) dipertimbangkan secara simultan pada saat-saat pengambilan keputusan dalam siklus penganggaran.

b. Pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja.

Penyusunan anggaran berorientasi pada pencapaian keluaran dan hasil yang terukur (kinerja). Di samping itu, dalam merealisasikan suatu anggaran untuk membiayai program/kegiatan harus memperhatikan prinsip efisiensi dan efektivitas. Efisien diukur dengan membandingkan antara input (misalnya dana) yang digunakan dengan keluaran (*output*) yang diperoleh. Sedangkan efektivitas diukur dengan menilai apakah keluaran dapat berfungsi sebagaimana diharapkan sehingga mendatangkan hasil (*outcome*) yang diinginkan.

Dengan demikian, dalam anggaran berbasis kinerja, tujuan dan indikator kinerja dari suatu program/kegiatan harus ditentukan dengan jelas dan terukur untuk mendukung perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka menengah.

c. Pendekatan Penganggaran dengan Perspektif Jangka Menengah.

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



Dengan melakukan proyeksi jangka menengah, dapat dikurangi ketidakpastian di masa yang akan datang dalam penyediaan dana untuk membiayai pelaksanaan berbagai inisiatif kebijakan baru dalam penganggaran tahunan tetap dimungkinkan, tetapi pada saat yang sama harus pula dihitung implikasi kebijakan baru tersebut dalam konteks keberlanjutan fiskal dalam jangka menengah (*medium term fiscal sustainability*). Cara ini juga memberikan peluang kepada SKPD dan PPKD untuk melakukan analisis apakah perlu melakukan perubahan terhadap kebijakan yang ada, termasuk menghentikan program-program yang tidak efektif, agar kebijakan-kebijakan baru dapat diakomodasikan. Dengan memusatkan perhatian pada kebijakan-kebijakan yang dapat dibiayai, diharapkan dapat tercapainya disiplin fiskal, yang merupakan kunci bagi tingkat kepastian ketersediaan sumber daya untuk membiayai kebijakan-kebijakan prioritas. Sebagai konsekuensi dari menempuh proses penganggaran dengan perspektif jangka menengah secara disiplin, manajemen mendapatkan imbalan dalam bentuk keleluasaan pada tahap implementasi dalam kerangka kinerja yang dijaga denganketat.

Perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah (anggaran) harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik, antara lain: akuntabilitas, transparansi, *value for money*, pengendalian, pengawasan. Akuntabilitas keuangan dan pengendalian dalam eksekutif dimulai dengan penyiapan anggaran yang memberikan fondasi untuk semua pengukuran berikutnya. Setelah anggaran disetujui oleh legislatif, pelaksanaannya menjadi tanggung jawab satuan kerja (satker) yang mengelola anggaran dan eksekutif secara keseluruhan.

### **C. Proses Penyusunan APBD**

Sejak memasuki era otonomi daerah, pemda telah menjalani dua periode implementasi peraturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu:

- 1) Periode PP 105/2000 dan Kepmendagri 29/2002 (periode sebelum keluarnya paket Undang-Undang di bidang Keuangan Negara);
- 2) Periode PP 58/2005 dan Permendagri 13/2006 jo. Permendagri 59/2007.

Pokok-Pokok perbedaan antara PP 105/2000 dengan PP 58/2005 (yang dijabarkan lebih lanjut masing-masing dengan Kepmendagri 29/2002 dan Permendagri 13/2006), antara lain menyangkut hal-hal berikut:

Tabel 2.1. Perbandingan Kepmendagri 29/2002 vs Permengari 13/2006

<b>Kepmendagri 29/2002</b>	<b>Permendagri 13/2006</b>
<b>a) Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah</b>	
Kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah ditangan kepala daerah	Mendesentralisasikan pelaksanaan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah kepada : a. Kepala SKPKD selaku pejabat pengelola keuangan daerah. b. Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/pengguna barang daerah. c. Sekda selaku koordinator
<b>b) Struktur APBD</b>	
Klasifikasi belanja menurut bidang kewenangan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, jenis, obyek dan rincian belanja	Klasifikasi belanja menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek belanja
Pemisahan secara tegas antara belanja aparatur dan belanja pelayanan publik	Pemisahan kebutuhan belanja antara aparatur dengan pelayanan publik tercermin dalam program dan kegiatan
Pengelompokan ke dalam Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasidan Pemeliharaan dan Belanja Modal cenderung menimbulkan terjadinya tumpang tindih penganggaran	Belanja dikelompokan dalam Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung sehingga mendorong terciptanya efisiensi mulai saat proses penganggaran
Menggabungkan antara jenis belanja sebagai input dan kegiatan dijadikan sebagai jenis belanja	Restrukturisasi jenis-jenis belanja
<b>c) Penyusunan Rancangan APBD</b>	
Jadual tahapan penyiapan dokumen penyusunan APBD tidak diatur secara rinci.	Jadual tahapan penyiapan dokumen penyusunan APBD diatur secara rinci dan ketat untuk mencapai target persetujuan DPRD paling lambat 1 bulan sebelum TA dilaksanakan.
AKU (Arah Kebijakan Umum) = rencana tahunan daerah disusun KDH bersama DPRD bersumber dari hasil JARING ASMARA berpedoman pada RENSTRADA/dokumen perencanaan daerah lainnya untuk disepakati bersama DPRD	KUA disusun oleh KDH berdasarkan RKPD yang diformulasikan dari hasil JARING ASMARA (MUSRENBANGDA) dan hasil evaluasi kinerja masa lalu mengacu pada RPJMD dan RKP serta pedoman penyusunan APBD untuk disepakati bersama DPRD



Penyusunan Strategi dan Prioritas APBD berdasarkan AKU yang telah disepakati dengan DPRD sepenuhnya menjadi kewenangan pemda untuk dijadikan sebagai dasar penyusunan RASK	PPAS disusun oleh KDH dan dibahas dengan DPRD untuk disepakati bersama yang selanjutnya KUA dan PPA dijadikan sebagai pedoman penyusunan RKA-SKPD
d) Dokumen Perencanaan dan Penganggaran	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renstrada/Dokumen</li> <li>• Perencanaan Daerah Lainnya</li> <li>• Arah &amp; Kebijakan Umum (AKU) APBD</li> <li>• Strategi &amp; Prioritas APBD</li> <li>• RASK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RPJPD</li> <li>• RPJMD / Renstra-SKPD</li> <li>• RKPD/ Renja-SKPD</li> <li>• KU APBD (KUA)</li> <li>• Prioritas &amp; Plafon</li> <li>• Plafon Anggaran Sementara (PPAS)</li> </ul>
<b>Keppmendagri 29/2002</b>	<b>Permendagri 13/2006</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• RAPBD</li> <li>• PERDA APBD</li> <li>• KEPUTUSAN KDH PENJABARAN APBD</li> <li>• DASK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RKA- SKPD</li> <li>• RAPBD</li> <li>• PERDA APBD SESUDAH DIEVALUASI</li> <li>• PERATURAN KDH PENJABARAN APBD SESUDAH DIEVALUASI</li> <li>• DPA-SKPD</li> </ul>

Pembahasan pada bagian berikutnya akan langsung mengacu pada dasar hukum yang berlaku saat ini, dengan fokus pada Permendagri 13/2006 dan revisinya yang dimuat di dalam Permendagri 59/2007.

Proses penyusunan rancangan APBD secara garis besar meliputi langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) Penyusunan Rencana Kerja Pemda
- 2) Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)
- 3) Pembahasan KUA dan PPAS oleh Pemda dengan DPRD
- 4) Penyusunan Surat Edaran Kepala Daerah tentang Pedoman Penyusunan RKA SKPD.
- 5) Penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA SKPD dan RKA PPKD)
- 6) Penyusunan Rancangan APBD

Setiap langkah dalam proses penyusunan rancangan APBD di atas akan dijelaskan lebih lanjut pada bagian berikut ini.

#### 1. Rencana Kerja Pemda

- 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.



2. Penyusunan KUA dan PPAS
  - a) Kepala daerah menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun.
  - b) Pedoman penyusunan APBD sebagaimana dimaksud memuat antara lain:
    - pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah dengan pemerintah daerah;
    - prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berkenaan;
    - teknis penyusunan APBD; dan
    - hal-hal khusus lainnya.
  - c) Dalam menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS, kepala daerah dibantu oleh TAPD yang dipimpin oleh sekretaris daerah.
  - d) Rancangan KUA dan rancangan PPAS yang telah disusun, disampaikan oleh sekretaris daerah selaku ketua TAPD kepada kepala daerah, paling lambat pada minggu pertama bulan Juni.
  - e) Rancangan KUA memuat kondisi ekonomi makro daerah, asumsi penyusunan APBD, kebijakan pendapatan daerah, kebijakan belanja daerah, kebijakan pembiayaan daerah, dan strategi pencapaiannya.
  - f) Rancangan PPAS disusun dengan tahapan sebagai berikut:
    - a. menentukan skala prioritas pembangunan daerah;
    - b. menentukan prioritas program untuk masing-masing urusan; dan
    - c. menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program/kegiatan.
  - g) Rancangan KUA dan rancangan PPAS disampaikan kepala daerah kepada DPRD paling lambat pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. Pembahasan dilakukan oleh TAPD bersama panitia anggaran DPRD.
  - h) Rancangan KUA dan rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi KUA dan PPAS paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan.
4. Penyusunan Surat Edaran Kepala Daerah tentang Pedoman Penyusunan RKA SKPD
  - 1) TAPD menyiapkan rancangan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD, sebagai acuan kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD, yang mencakup:
    - a. prioritas pembangunan daerah dan program/kegiatan yang terkait;
    - b. alokasi plafon anggaran sementara untuk setiap program/kegiatan SKPD;
    - c. batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD;
    - d. dokumen sebagai lampiran surat edaran meliputi KUA, PPAS, analisis standar belanja dan standar satuan harga.
  - 2) Surat edaran kepala daerah perihal pedoman penyusunan RKA-SKPD diterbitkan paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan.



**5. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran**

- 1) Berdasarkan pedoman penyusunan RKA, kepala SKPD menyusun RKA-SKPD.
- 2) RKA-SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan KPJM, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja.
- 3) Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan KPJM 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.
- 4) Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan penganggaran terpadu dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan SKPD untuk menghasilkan dokumen RKA.
- 5) 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 kelauran dan hasil tersebut.
- 6) Penyusunan anggaran dan prestasi kerja dimaksud dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal.
- 7) Standar satuan harga ditetapkan oleh kepala daerah.
- 8) 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.
- 9) Pada SKPKD disusun RKA-SKPD dan RKA-PPKD.
  - o RKA-SKPD memuat program/kegiatan yang dilaksanakan oleh PPKD selaku SKPD;
  - o RKA-PPKD digunakan untuk menampung:
    - a. pendapatan yang berasal dari dana perimbangan dan pendapatan hibah;
    - b. belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga; dan
    - c. penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan daerah.

**6. Penyiapan Raperda APBD**

- 1) Penyusunan RKA-SKPD dan RKA PPKD yang telah disusun disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD). Selanjutnya dibahas oleh tim anggaran pemda.
- 2) Pembahasan oleh TAPD dilakukan untuk menelaah:

- a. kesesuaian RKA dengan KUA, PPAS, prakiraan maju pada RKA-SKPD tahun berjalan yang disetujui tahun lalu, dan dokumen perencanaan lainnya;
  - b. kesesuaian rencana anggaran dengan standar analisis belanja, standar satuan harga;
  - c. kelengkapan instrumen pengukuran kinerja yang meliputi capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, dan standar pelayanan minimal;
  - d. proyeksi prakiraan maju untuk tahun anggaran berikutnya; dan
  - e. sinkronisasi program dan kegiatan antar RKA-SKPD.
- 3) PPKD menyusun rancangan peraturan daerah tentang APBD berikut dokumen pendukung berdasarkan RKA yang telah ditelaah oleh tim anggaran pemda.
  - 4) Dokumen pendukung dimaksud terdiri atas Nota Keuangan dan Rancangan APBD.

#### **D. Proses Penetapan APBD**

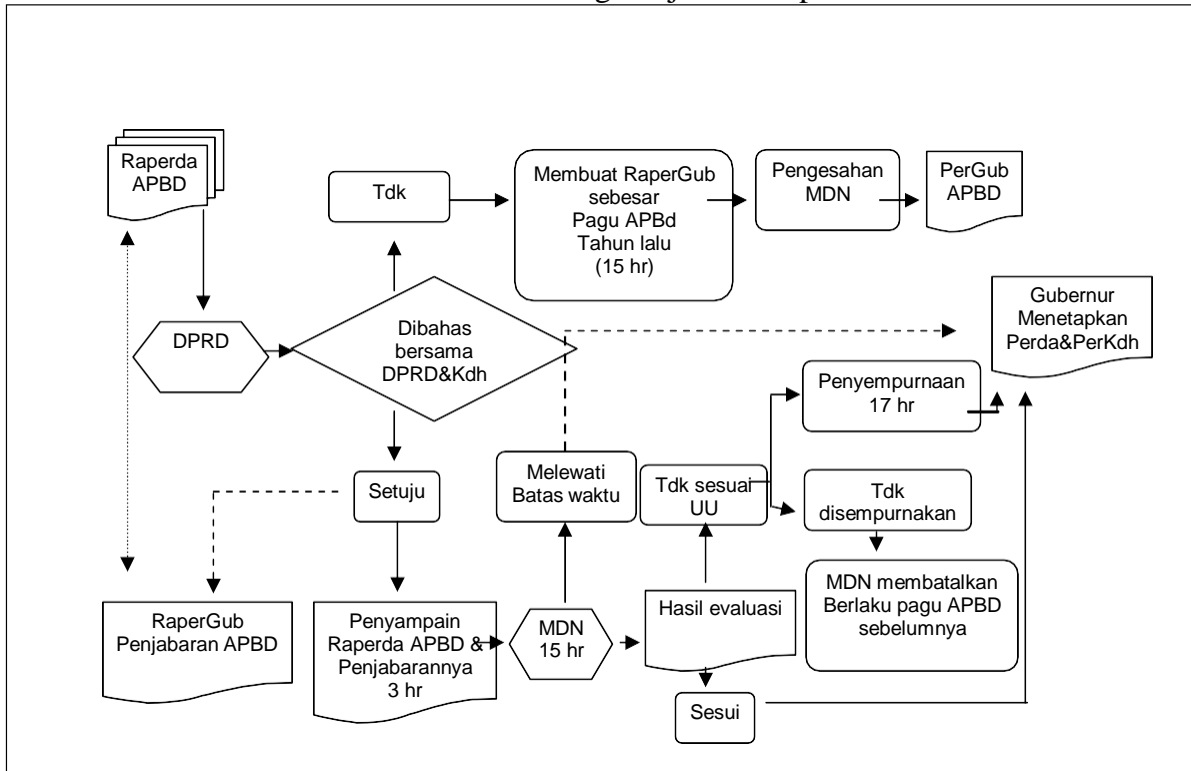
Proses penetapan APBD secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Penyampaian dan Pembahasan Raperda APBD
  - a. Kepala daerah menyampaikan raperda APBD kepada DPRD disertai penjelasan dan dokumen pendukungnya pada minggu pertama bulan Oktober untuk dibahas dalam rangka memperoleh persetujuan bersama.
  - b. Pembahasan tersebut menitikberatkan pada kesesuaian antara KUA dan PPAS dengan program dan kegiatan yang diusulkan dalam Raperda APBD.
2. Persetujuan Raperda APBD
  - a. 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.
  - b. 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.
3. Evaluasi Raperda tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD



- a. APBD Propinsi
- 1) Raperda APBD propinsi yang telah disetujui bersama DPRD dan Rapergub (Rancangan Peraturan Gubernur) tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lambat 3 (tiga) hari kerja disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi.
  - 2) Hasil evaluasi tersebut disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada gubernur selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanyarancangan dimaksud.
  - 3) Apabila Menteri Dalam Negeri tidak memberikan hasil evaluasi dalam waktu 15 (lima belas) hari terhitung sejak rancangan tersebut diterima, gubernur dapat menetapkan Raperda APBD menjadi Perda APBD dan Rapergub tentang penjabaran APBD menjadi Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD.
  - 4) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi Raperda APBD dan Rapergub tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi peraturan daerah dan peraturan gubernur.
  - 5) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi Raperda APBD dan Rapergub tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.
  - 6) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh gubernur dan DPRD, dan gubernur tetap menetapkan Raperda APBD dan Rapergub tentang penjabaran APBD menjadi perda dan peraturan gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan perda dan peraturan gubernur tersebut sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun anggaran sebelumnya.
  - 7) Penetapan Raperda APBD dan Rapergub tentang penjabaran APBD menjadi perda dan peraturan gubernur paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.

**Gambar - Proses Evaluasi Raperda APBD Propinsidan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran Apbd**



**b. APBD Kabupaten/Kota**

- 1) Raperda APBD kabupaten/kota yang telah disetujui bersama DPRD dan Rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota paling lambat 3 (tiga) hari kerja disampaikan kepada gubernur untuk dievaluasi.
- 2) Hasil evaluasi tersebut disampaikan oleh gubernur kepada bupati/walikota selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.
- 3) Apabila gubernur tidak memberikan hasil evaluasi dalam waktu 15 (lima belas) hari terhitung sejak rancangan tersebut diterima, bupati/walikota dapat menetapkan Raperda APBD menjadi Perda APBD dan rancangan peraturan bupati/wali kota tentang penjabaran APBD menjadi Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD.
- 4) Apabila gubernur menyatakan hasil evaluasi Raperda APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota 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.

- 5) Apabila gubernur menyatakan hasil evaluasi Raperda APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota 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.
- 6) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh bupati/walikota dan DPRD, dan bupati/walikota tetap menetapkan Raperda APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD menjadi perda dan peraturan bupati/walikota, gubernur membatalkan perda dan peraturan bupati/walikota tersebut sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahunanggaran sebelumnya.
- 7) Penetapan Raperda APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.

#### **E. Asas Umum dan Prinsip Disiplin Anggaran**

##### **1. Asas Umum Anggaran**

Proses penyusunan dan pelaksanaan APBD hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan program dan kegiatan yang menjadi prioritas daerah yang bersangkutan dan tentunya harus memperhatikan asas umum APBD sebagai berikut:

- 1) APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.
- 2) Penyusunan APBD berpedoman pada rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.
- 3) APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.
- 4) APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.
- 5) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah baik dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa dianggarkan dalam APBD
- 6) Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara nasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan.
- 7) Seluruh pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah dianggarkan secara bruto dalam APBD.
- 8) Pendapatan daerah yang dianggarkan dalam APBD harus berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 9) Dalam penyusunan APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup.
- 10) Penganggaran untuk setiap pengeluaran APBD harus didukung dengan dasar hukum yang melandasinya.





- 11) Tahun anggaran APBD meliputi masa 1 (satu) tahun mulai tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember.

## 2. Prinsip Disiplin Anggaran

Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan kebijakan umum anggaran, skala prioritas, dan penetapan alokasi serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Prinsip-prinsip disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah, antara lain:

- 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;
- 1) 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;
- 2) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening Kas Umum Daerah.

### BAB III STRUKTUR APBD

#### INDIKATOR

Setelah mengikuti perkuliahan ini, mahasiswa diharapkan mampu:

1. belanjadaerah,penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan daerah.
2. dapat menjelaskan struktur APBD secara ringkas
3. dapat menyebutkan klasifikasi pendapatan daerah
4. dapat menyebutkan klasifikasi belanja daerah
5. dapat menyebutkan klasifikasi pembiayaan daerah
6. dapat menjelaskan struktur anggaran SKPD
7. dapat menjelaskan struktur anggaran PPKD

#### A. Struktur (Format) APBD

Salah satu bagian penting dari reformasi di bidang pengelolaan keuangan daerah adalah reformasi di bidang penganggaran yang berimplikasi pada struktur APBD. Dengan ditetapkannya PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, di awal bergulirnya era otonomi daerah, telah menandai adanya reformasi di dalam struktur APBD dengan karakteristik antara lain, sebagai berikut:

- Adanya konsep yang membedakan antara penerimaan dan pendapatan, demikian juga antara pengeluaran dan belanja. Implikasinya, tidak semua penerimaan merupakan pendapatan dan tidak semua pengeluaran merupakan belanja, sebagai contoh, penerimaan pinjaman tidak diperlakukan sebagai pendapatan melainkan sebagai penerimaan pembiayaan. Demikian sebaliknya, pembayaran pinjaman bukan belanjamelainkan pengeluaran pembiayaan.
- Anggaran belanja tidak lagi dibagi ke dalam belanja rutin dan pembangunan, melainkan sudah ada penyatuan anggaran belanja dengan orientasi pada program dan kegiatan, sehingga setiap pengeluaran belanja sedapat mungkin dikaitkan dengan kinerja yang ingin dicapai secara terukur.
- Surplus/defisit dinyatakan secara eksplisit sebagai selisih antara anggaran pendapatan dan belanja.
- Anggaran pembiayaan dimunculkan sebagai rencana pemerintah untuk menutup defisit atau mengalokasikan surplus.



Di dalam perkembangan berikutnya, PP 105/2000 direvisi dengan PP 58/2005 guna menyesuaikan dengan paket undang-undang di bidang keuangan negara ( UU 17/2003, UU 1/2004 dan UU 15/2004). Namun demikian, struktur APBD tidak mengalami perubahan lagi. Penjelasan pada bagian berikutnya mengacu pada PP 58/2005 dan peraturan penjabarannya yaitu Permendagri 13/2006 dan Permendagri 59/2007.

Berdasarkan pasal 20, PP 58/2005, struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari:

- a. pendapatan daerah;
- b. belanja daerah; dan
- c. pembiayaan daerah.

Hubungan dari ketiga komponen APBD di atas dapat digambarkan secara ringkas menjadi sebuah bangunan APBD seperti berikut ini.

Gambar 3.1.  
Struktur APBD

Pendapatan	Xxxx
Belanja	<u>Xxxx</u>
Surplus (Defisit)	<u>Xxxx</u>
Pembiayaan (neto)	<u>Xxxx</u>
SiLPA/SiKPA	<u>Xxxx</u>

Struktur APBD dalam format yang lebih rinci, mengacu pada Lampiran A.XV Permendagri No. 13/2006 mengenai Contoh Format Rancangan Perdatentang APBD, dapat digambarkan sebagai berikut:

**PROVINSI/KABUPATEN/KOTA .....  
RINGKASAN APBD  
TAHUN ANGGARAN .....**

Nomor Urut	Uraian	Jumlah
1	2	3
<b>1.</b>	<b>PENDAPATAN DAERAH</b>	
<b>1.1</b>	<b>Pendapatan asli daerah</b>	
1.1.1	Pajak Daerah	
1.1.2	Retribusi Daerah	
1.1.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan	
1.1.4	Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah	
<b>1.2</b>	<b>Dana perimbangan</b>	
1.2.1	Dana Bagi Hasil Pajak/ Bagi Hasil Bukan Pajak	
1.2.2	Dana Alokasi Umum	
1.2.3	Dana Alokasi Khusus	
<b>1.3</b>	<b>Lain-lain pendapatan daerah yang sah</b>	
1.3.1	Hibah	
1.3.2	Dana Darurat	
1.3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah lainnya	
1.3.4	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	
1.3.5	Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah lainnya	
	<b>Jumlah Pendapatan</b>	
<b>2.</b>	<b>BELANJA DAERAH</b>	
<b>2.1</b>	<b>Belanja Tidak Langsung</b>	
2.1.1	Belanja pegawai	
2.1.2	Belanja bunga	
2.1.3	Belanja subsidi	
2.1.4	Belanja hibah	
2.1.5	Belanja bantuan sosial	
2.1.6	Belanja Bagi Hasil Kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa	
2.1.7	Belanja Bantuan Keuangan Kepada Provinsi/Kabupaten/Kota Dan Pemerintahan Desa	
2.1.8	Belanja Tidak Terduga	
<b>2.2</b>	<b>Belanja Langsung</b>	
2.2.1	Belanja pegawai	
2.2.2	Belanja barang dan jasa	
2.2.3	Belanja modal	
	<b>Jumlah Belanja</b>	
	<b>Surplus/(Defisit)</b>	

Nomor Urut	Uraian	Jumlah
1	2	3
<b>3.</b>	<b>PEMBIAYAAN DAERAH</b>	
<b>3.1</b>	<b>Penerimaan pembiayaan</b>	
3.1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran sebelumnya (SILPA)	
3.1.2	Pencairan dana cadangan	
3.1.3	Hasil penjualan kekayaan Daerah yang dipisahkan	
3.1.4	Penerimaan pinjaman daerah	
3.1.5	Penerimaan kembali pemberian pinjaman	
3.1.6	Penerimaan piutang daerah	
	<b>Jumlah penerimaan pembiayaan</b>	
<b>3.2</b>	<b>Pengeluaran pembiayaan</b>	
3.2.1	Pembentukan dana cadangan	
3.2.2	Penyertaan modal (Investasi) pemerintah daerah	
3.2.3	Pembayaran pokok utang	
3.2.4	Pemberian pinjaman daerah	
	<b>Jumlah pengeluaran pembiayaan</b>	
	<b>Pembiayaan neto</b>	
<b>3.3</b>	<b>Sisa lebih pembiayaan anggaran tahun berkenaan (SILPA)</b>	

Struktur APBD kemudian diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan, antara lain, PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Berikut penjelasan lebih rinci mengenai struktur dari setiap elemen APBD yang terdiri dari anggaran pendapatan, anggaran belanja dan anggaran pembiayaan.

#### **A.1. Struktur Pendapatan**

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

Klasifikasi pendapatan daerah berdasarkan kelompok terdiri dari:

- a. pendapatan asli daerah;
- b. dana perimbangan; dan
- c. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

### **1) Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah bagian dari pendapatan daerah yang bersumber dari potensi daerah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kelompok pendapatan asli daerah dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas:

- a. pajak daerah;
- b. retribusi daerah;
- c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- d. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

#### *Pajak Daerah*

Jenis pajak daerah dan retribusi daerah dirinci menurut obyek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah.

Berdasarkan PP 65/2001 tentang Pajak Daerah, pajak daerah dibagi ke dalam pajak propinsi dan pajak kabupaten/kota dengan rincian sebagai berikut:

Jenis-jenis pajak propinsi terdiri dari:

- a. Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air;
- b. Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air;
- c. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor;
- d. Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

Jenis-jenis pajak kabupaten/kota terdiri dari:

- a. Pajak hotel;
- b. Pajak restoran;
- c. Pajak hiburan;
- d. Pajak reklame;
- e. Pajak penerangan jalan;
- f. Pajak pengambilan bahan galian golongan c;
- g. Pajak parkir.

#### *Retribusi Daerah*

Berdasarkan PP 66/2001 tentang Retribusi Daerah, retribusi daerah dibagi ke dalam tiga golongan:

- a. Retribusi Jasa Umum;
- b. Retribusi Jasa Usaha;
- c. Retribusi Perizinan Tertentu.



Jenis Retribusi Jasa Umum dan Retribusi Perizinan Tertentu untuk daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan kewenangan masing-masing daerah sebagaimana diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jenis Retribusi Jasa Usaha untuk daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan jasa/pelayanan yang diberikan oleh masing-masing daerah. Rincian dari masing-masing jenis retribusi diatur dalam peraturan daerah yang bersangkutan.

*Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan*

Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut obyekpendapatan yang mencakup:

1. bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD;
2. bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN; dan
3. bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

*Lain-lain PAD yang Sah*

Jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup:

- a. hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- b. jasa giro;
- c. pendapatan bunga;
- d. penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah;
- e. penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah;
- f. penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- g. pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- h. pendapatan denda pajak;
- i. pendapatan denda retribusi;
- j. pendapatan hasil eksekusi atas jaminan;
- k. pendapatan dari pengembalian;
- l. fasilitas sosial dan fasilitas umum;
- m. pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan; dan
- n. pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

**2) Pendapatan Dana Perimbangan**

Pendapatan dana perimbangan merupakan pendapatan transfer dari pemerintah pusat yang bersumber dari APBN. Kelompok pendapatan dana perimbangan dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas:

- a. dana bagi hasil;
- b. dana alokasi umum; dan
- c. dana alokasi khusus.

Jenis dana bagi hasil dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup:

- a. bagi hasil pajak; dan
- b. bagi hasil bukan pajak.

Jenis dana alokasi umum hanya terdiri atas obyek pendapatan dana alokasi umum.

Jenis dana alokasi khusus dirinci menurut obyek pendapatan menurut kegiatan yang ditetapkan oleh Pemerintah.

### **3) Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah**

Kelompok lain-lain pendapatan daerah yang sah dibagi menurut jenis pendapatan yang mencakup:

- a. hibah berasal dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan/lembaga/ organisasi swasta dalam negeri, kelompok masyarakat/perorangan, dan lembaga luar negeri yang tidak mengikat;
- b. dana darurat dari pemerintah dalam rangka penanggulangan korban/kerusakan akibat bencana alam;
- c. dana bagi hasil pajak dari propinsi kepada kabupaten;
- d. dana penyesuaian yang ditetapkan oleh Pemerintah; dan
- e. bantuan keuangan dari propinsi atau dari pemerintah daerah lainnya.

Pendapatan hibah adalah penerimaan daerah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah maupun barang dan/atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali.

#### **A.2. Struktur Belanja Daerah**

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Pengklasifikasian belanja diatur sebagai berikut:

1. Belanja daerah dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek belanja.
2. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

3. Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial.
4. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
5. Klasifikasi belanja menurut urusan pemerintahan terdiri dari belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan.
6. Belanja menurut urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan yang diklasifikasikan menurut urusan wajib dan urusan pilihan.
7. Belanja menurut kelompok belanja terdiri dari:
  - a. belanja tidak langsung; dan
  - b. belanja langsung.

#### 1) Belanja Tidak Langsung

Kelompok belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

- a. belanja pegawai;
- b. bunga;
- c. subsidi;
- d. hibah;
- e. bantuan sosial;
- f. belanja bagi hasil;
- g. bantuan keuangan; dan
- h. belanja tidak terduga.

#### *Belanja Pegawai*

Belanja pegawai yang ada di dalam kelompok belanja tidak langsung merupakan:

- a. belanja kompensasi, dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
- b. uang representasi dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta penghasilan dan penerimaan lainnya yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dianggarkan dalam belanja pegawai.
- c. tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan

- d. ketentuan peraturan perundang-undangan. Tambahan penghasilan diberikan dalam rangka peningkatan kesejahteraan pegawai berdasarkan beban kerja atau tempat bertugas atau kondisi kerja atau kelangkaan profesi atau prestasi kerja. Kriteria pemberian tambahan penghasilan ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

#### *Belanja Bunga*

Belanja bunga digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

#### *Belanja Subsidi*

Belanja subsidi digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu agar harga jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh "masyarakat banyak. Perusahaan/lembaga tertentu adalah perusahaan/lembaga yang menghasilkan produk atau jasa pelayanan umum masyarakat.

Dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, penerima subsidi wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana subsidi kepada kepala daerah.

#### *Belanja Hibah*

Belanja hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, dan kelompok masyarakat/perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.

#### *Bantuan Sosial*

Bantuan sosial digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Bantuan sosial sebagaimana dimaksud diberikan tidak secara terus menerus/tidak berulang setiap tahun anggaran, selektif dan memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya. Bantuan kepada partai politik diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangannya dalam bantuan sosial.

#### *Belanja Bantuan Bagi Hasil*

Belanja bagi hasil digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan pemda kepada pemerintah desa dan/atau kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

#### *Belanja Bantuan Keuangan*

Bantuan keuangan digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari pemda kepada pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan.

Bantuan keuangan yang bersifat umum peruntukan dan penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah desa atau pemerintah daerah lainnya yang menjadi penerima bantuan. Bantuan keuangan yang bersifat khusus peruntukan dan pengelolaannya diarahkan/ditetapkan oleh pemda sebagai pemberi bantuan.

#### *Belanja Tidak Terduga*

Belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup. Kegiatan yang bersifat tidak biasa yaitu untuk tanggap darurat dalam rangka pencegahan gangguan terhadap stabilitas penyelenggaraan pemerintahan demi terciptanya keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat di daerah. Pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup sebagaimana dimaksud harus didukung dengan bukti-bukti yang sah.

## **2) Belanja Langsung**

Kelompok belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung dari suatu kegiatan sebagaimana dimaksud dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

- a. belanja pegawai;
- b. belanja barang dan jasa; dan
- c. belanja modal.

#### *Belanja Pegawai*

Belanja pegawai di dalam kelompok belanja langsung adalah belanja untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.

#### *Belanja Barang dan Jasa*

Belanja barang dan jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (duabelas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.

Pembelian/pengadaan barang dan/atau pemakaian jasa sebagaimana dimaksud mencakup belanja barang pakai habis, bahan/material, jasa kantor, premi asuransi, perawatan kendaraan bermotor, cetak dan penggandaan, sewa rumah/gedung /gudang /parkir, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan peralatan kantor, makanan dan minuman, pakaian dinas dan atributnya, pakaian kerja, pakaian khusus dan hari-hari tertentu, pemeliharaan rumah dinas/gedung kantor, pemeliharaan kendaraan dinas, pemeliharaan peralatan kantor, perjalanan dinas, perjalanan dinas pindah tugas dan pemulangan pegawai.



### *Belanja Modal*

Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (duabelas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya. Berdasarkan pasal 53, Permendagri 59/2007 dinyatakan bahwa nilai aset tetap berwujud yang dianggarkan dalam belanja modal adalah sebesar harga beli/bangun aset ditambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan aset sampai aset tersebut siap digunakan. Dengan demikian, belanja honor/upah (yang semula dianggarkan di dalam belanja pegawai) dan belanja barang jasa (seperti ATK, perjalanan dinas) yang terkait langsung dengan pengadaan aset tetap berwujud harus dianggarkan di dalam belanja modal.

### **A.3. Struktur Pembiayaan Daerah**

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan dimaksudkan untuk menutup defisit dan/atau mengalokasi surplus. Selisih antara anggaran pendapatan daerah dengan anggaran belanja daerah mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit APBD.

Surplus APBD terjadi apabila anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih besar dari anggaran belanja daerah. Dalam hal APBD diperkirakan surplus, diutamakan untuk pembayaran pokok utang, penyertaan modal (investasi) daerah, pemberian pinjaman kepada pemerintah pusat/pemerintah daerah lain dan/atau pendanaan belanja peningkatan jaminan sosial.

Defisit anggaran terjadi apabila anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih kecil dari anggaran belanja daerah. Dalam hal APBD diperkirakan defisit, ditetapkan pembiayaan untuk menutup defisit tersebut yang diantaranya dapat bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman, penerimaan kembali pemberian pinjaman atau penerimaan piutang.

Pembiayaan daerah dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek pembiayaan. Pembiayaan daerah yang dirinci berdasarkan kelompok terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.



### **1) Penerimaan Pembiayaan**

Penerimaan pembiayaan mencakup:

- a. sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA);
- b. pencairan dana cadangan;
- c. hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- d. penerimaan pinjaman daerah;
- e. penerimaan kembali pemberian pinjaman; dan
- f. penerimaan piutang daerah.

#### *Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya (SiLPA)*

Sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA) sebagaimana dimaksud 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.

#### *Pencairan Dana Cadangan*

Pencairan dana cadangan digunakan untuk menganggarkan pencairan dana cadangan dari rekening dana cadangan ke rekening kas umum daerah dalam tahun anggaran berkenaan.

Jumlah yang dianggarkan sebagaimana dimaksud yaitu sesuai dengan jumlah yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan berkenaan.

#### *Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan*

Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan digunakan antara lain untuk menganggarkan hasil penjualan perusahaan milik daerah/BUMD dan penjualan aset milik pemerintah daerah yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga, atau hasil divestasi penyertaan modal pemerintah daerah.

#### *Penerimaan Pinjaman Daerah*

Penerimaan pinjaman daerah digunakan untuk menganggarkan penerimaan pinjaman daerah termasuk penerimaan atas penerbitan obligasi daerah yang akan direalisasikan pada tahun anggaran berkenaan.

#### *Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman*

Penerimaan kembali pemberian pinjaman digunakan untuk menganggarkan posisi penerimaan kembali pinjaman yang diberikan kepada Pemerintah dan/atau penerimaan daerah lainnya.

#### *Penerimaan Piutang Daerah*

Penerimaan piutang digunakan untuk menganggarkan penerimaan yang bersumber dari pelunasan piutang pihak ketiga, seperti berupa penerimaan piutang daerah dari pendapatan daerah, Pemerintah, pemerintah daerah lain,

lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank dan penerimaan piutang lainnya.

## **2) Pengeluaran Pembiayaan**

Pengeluaran pembiayaan mencakup:

- a. pembentukan dana cadangan;
- b. penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah;
- c. pembayaran pokok utang; dan
- d. pemberian pinjaman daerah.

### *Pembentukan Dana Cadangan*

Pemerintah daerah dapat membentuk dana cadangan guna mendanai kegiatan yang penyediaan dananya tidak dapat sekaligus/sepenuhnya dibebankan dalam satu tahun anggaran. Pembentukan dana cadangan ditetapkan dengan peraturan daerah.

### *Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah*

Investasi pemerintah daerah digunakan untuk menganggarkan kekayaan pemerintah daerah yang diinvestasikan baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Investasi jangka pendek merupakan investasi yang dapat segera diperjualbelikan/dicairkan, ditujukan dalam rangka manajemen kas dan beresiko rendah serta dimiliki selama kurang dari 12 (duabelas) bulan. Investasi jangka panjang merupakan investasi yang dimaksudkan untuk dimiliki lebih dari 12 (duabelas) bulan yang terdiri dari investasi permanen dan nonpermanen.

Investasi permanen sebagaimana dimaksud bertujuan untuk dimiliki secara berkelanjutan tanpa ada niat untuk diperjualbelikan atau tidak ditarik kembali, seperti kerjasama daerah dengan pihak ketiga dalam bentuk penggunausahaan/pemanfaatan aset daerah, penyertaan modal daerah pada BUMD dan/atau badan usaha lainnya dan investasi permanen lainnya yang dimiliki pemerintah daerah untuk menghasilkan pendapatan atau meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Investasi non permanen sebagaimana dimaksud bertujuan untuk dimiliki secara tidak berkelanjutan atau ada niat untuk diperjualbelikan atau ditarik kembali, seperti pembelian obligasi atau surat utang jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki sampai dengan tanggal jatuh tempo, dana yang disisihkan pemerintah daerah dalam rangka pelayanan/pemberdayaan masyarakat seperti bantuan modal kerja, pembentukan dana secara bergulir kepada kelompok masyarakat, pemberian fasilitas pendanaan kepada usaha mikro dan menengah. Investasi pemerintah daerah dapat dianggarkan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal dengan berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri.

*Pembayaran Pokok Utang*

Pembayaran pokok utang digunakan untuk menganggarkan pembayaran kewajiban atas pokok utang yang dihitung berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

*Pemberian Pinjaman Daerah*

Pemberian pinjaman digunakan untuk menganggarkan pinjaman yang diberikan kepada Pemerintah dan/atau pemerintah daerah lainnya.

*Pembiayaan neto*

Pembiayaan neto merupakan selisih antara penerimaan pembiayaan dengan pengeluaran pembiayaan. Jumlah pembiayaan neto harus dapat menutup defisit anggaran.

## **B. Struktur Anggaran PPKD**

APBD akan dilaksanakan oleh PPKD dan Kepala SKPD sesuai dengan kewenangannya masing-masing berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan PPKD dan Kepala SKPD di dalam melaksanakan APBD tertuang di dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) masing-masing. Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) yang dipimpin oleh PPKD memiliki dua jenis DPA yaitu 1) DPA SKPKD selaku SKPD atau disebut DPA SKPD; dan 2) DPA PPKD selaku BUD.

Berdasarkan Permendagri No. 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah direvisi dengan Permendagri No. 59/2007, struktur anggaran PPKD sebagaimana tertuang di dalam DPA-PPKD terdiri dari:

- a. Anggaran pendapatan yang berasal dari dana perimbangan dan pendapatan hibah;
- b. Anggaran Belanja Tidak Langsung selain belanja pegawai yang terdiri dari: belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga;
- c. Anggaran Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan Daerah.

## **C. Struktur Anggaran SKPD**

Dengan adanya pembagian kewenangan yang jelas dalam hal penganggaran dan pelaksanaannya antara PPKD dan Kepala SKPD, maka tidak akan terjadi tumpang tindih (*overlap*) penganggaran antara PPKD dan SKPD.

Penganggaran pendapatan dan belanja yang tidak dianggarkan di dalam DPA PPKD, sebagaimana dijelaskan di atas, akan dianggarkan di dalam DPA SKPD.



Sementara itu, penganggaran pembiayaan seluruhnya merupakan kewenangan PPKD sehingga anggaran pembiayaan tidak akan muncul di dalam DPA SKPD. Dengan demikian struktur anggaran SKPD sebagaimana tertuang di dalam DPASKPD terdiri dari:

- a. Anggaran Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan anggaran pendapatan lainnya selain Pendapatan Dana Perimbangan dan Hibah;
- b. Anggaran Belanja Tidak Langsung berupa Belanja Pegawai;
- c. Anggaran Belanja Langsung

Perlu diingat bahwa tidak semua SKPD memiliki kewenangan untuk memungut PAD. Kewenangan untuk memungut PAD berupa pajak daerah berada pada SKPKD sedangkan SKPD tertentu memiliki kewenangan untuk memungut retribusi.

**BAB IV**  
**PENYUSUNAN RKA SKPD**

**INDIKATOR**

**Setelah mempelajari kegiatan belajar 4, peserta diharapkan:**

1. dapat menjelaskan fungsi RKA SKPD
2. dapat menyebutkan komponen RKA SKPD berikut kegunaan masing-masing jenis RKA SKPD.
3. dapat menyebutkan urutan penyusunan RKA SKPD
4. dapat menjelaskan secara umum tata cara pengisian RKA SKPD

**A. Fungsi RKA SKPD**

RKA-SKPD digunakan untuk menampung anggaran pendapatan, anggaran belanja tidak langsung SKPD (gaji pokok dan tunjangan pegawai, tambahan penghasilan, khusus pada SKPD Sekretariat DPRD dianggarkan juga Belanja Penunjang Operasional Pimpinan DPRD), dan anggaran belanja langsung menurut program dan kegiatan SKPD. Pada prinsipnya, penyusunan anggaran di dalam RKA SKPD harus sesuai dengan tupoksi (tugas pokok dan fungsi) dari masing-masing SKPD.

Di dalam penganggaran pendapatan, tentunya tidak semua SKPD harus menganggarkan penerimaan pendapatan daerah, tetapi hanya SKPD yang memiliki tugas dan kewenangan untuk memungut pendapatan daerah. Pendapatan asli daerah (PAD) berupa pajak daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan umumnya merupakan kewenangan SKPKD, sedangkan SKPD hanya memiliki kewenangan untuk menarik retribusi. Sementara itu, pendapatan dana perimbangan dan hibah harus dianggarkan di dalam RKA PPKD selaku BUD.

Di dalam penganggaran belanja, semua SKPD akan menganggarkan belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung yang dianggarkan di SKPD, termasuk di SKPKD dalam kapasitas sebagai SKPD, hanya belanja pegawai berupa belanja gaji pokok dan tunjangan pegawai, tambahan penghasilan, khusus pada SKPD Sekretariat DPRD dianggarkan juga Belanja Penunjang Operasional Pimpinan DPRD). Sementara itu, belanja tidak langsung lainnya (contoh: belanja bunga, subsidi, bantuan keuangan, dsb.) dianggarkan di RKA PPKD. Adapun belanja langsung akan dianggarkan di semua SKPD terkait dengan program dan kegiatan yang direncanakan oleh setiap SKPD sesuai dengan tupoksinya masing-masing.

Belanja langsung menurut jenisnya terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal. Pengertian mengenai jenis-jenis pendapatan dan belanja telah dijelaskan pada kegiatan belanja sebelumnya (kegiatan belajar struktur APBD).

### **B. Komponen RKA-SKPD**

Penyusunan anggaran SKPD dituangkan ke dalam satu set RKA-SKPD yang terdiri dari:

- 1) RKA SKPD  
Formulir ini merupakan Ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja SKPD
- 2) RKA SKPD 1  
Formulir ini merupakan rincian anggaran pendapatan SKPD
- 3) RKA SKPD 2.1  
Formulir ini merupakan rincian anggaran belanja tidak langsung SKPD
- 4) RKA SKPD 2.2  
Formulir ini merupakan rekapitulasi rincian anggaran belanja langsung menurut program dan kegiatan SKPD
- 5) RKA SKPD 2.2.1  
Formulir ini merupakan rincian anggaran belanja langsung menurut program dan perkegiatan SKPD.

Penyusunan anggaran ke dalam RKA SKPD dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) mengisi RKA SKPD 1 (bagi SKPD yang memiliki tugas dan kewenangan memungut pendapatan asli daerah).
- 2) mengisi RKA SKPD 2.1.
- 3) mengisi RKA SKPD 2.2.1.
- 4) mengisi RKA SKPD 2.2. berdasarkan RKA 2.2.1
- 5) menggabungkan/meringkaskan anggaran yang dituangkan di dalam RKA 1, RKA 2.1., dan RKA 2.2. ke dalam RKA SKPD.

### **C. Pedoman Penyusunan RKA SKPD**

Penyusunan RKA SKPD berpedoman kepada surat edaran kepala daerah mengenai pedoman penyusunan RKA SKPD yang dilampiri dengan:

1. prioritas pembangunan daerah dan program/kegiatan yang terkait;
2. alokasi plafon anggaran sementara untuk setiap program/kegiatan SKPD;
3. batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD;
4. dokumen sebagai lampiran surat edaran meliputi KUA, PPAS, analisis standar belanja dan standar satuan harga.

Surat edaran kepala daerah mengenai pedoman penyusunan RKA-SKPD tersebut sudah harus diterbitkan paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan. RKA-SKPD yang telah disusun oleh SKPD kemudian disampaikan kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).



Pembahasan RKA SKPD oleh TAPD pada dasarnya bertujuan untuk menelaah:

- kesesuaian RKA-SKPD dengan KUA, PPAS, prakiraan maju pada RKA- SKPD tahun berjalan yang disetujui tahun lalu, dan dokumen perencanaan lainnya;
- kesesuaian rencana anggaran dengan standar analisis belanja, dan standar satuan harga;
- kelengkapan instrumen pengukuran kinerja yang meliputi capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, dan standar pelayanan minimal;
- proyeksi prakiraan maju untuk tahun anggaran berikutnya; dan
- sinkronisasi program dan kegiatan antar RKA-SKPD.

Dalam hal hasil pembahasan RKA-SKPD terdapat ketidaksesuaian dengankriteria di atas, kepala SKPD harus melakukan penyempurnaan.

#### **D. Pendekatan Penyusunan RKA SKPD**

Penyusunan RKA SKPD dilakukan dengan tiga pendekatan yaitu pendekatan anggaran kinerja, pendekatan anggaran terpadu dan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM). Pengertian dari ketiga pendekatan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan kinerja (prestasi kerja) dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (input) dengan keluaran (output) dan hasil (outcome) yang diharapkan dari kegiatan dan program termasuk efisiensi dalam pencapaian keluaran dan hasil tersebut. Penyusunan anggaran kinerja tersebut dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal.
- Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan penganggaran terpadu dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan SKPD untuk menghasilkan dokumen RKA.
- Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan KPJM 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.

**BAB V  
PENYUSUNAN RKA-PPKD**

**INDIKATOR**

**Setelah mempelajari kegiatan belajar 5, peserta diharapkan:**

1. dapat menjelaskan fungsi RKA PPKD
2. dapat menyebutkan komponen RKA PPKD berikut kegunaan masing-masing jenis RKA PPKD.
3. dapat menyebutkan urutan penyusunan RKA PPKD
4. dapat menjelaskan secara umum tata cara pengisian RKA PPKD

**A. Fungsi RKA-PPKD**

Berdasarkan Permendagri No. 59 Tahun 2007, SKPKD (Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah) menyusun dua jenis RKA yaitu RKA SKPD dan RKA PPKD selaku BUD. Hal tersebut dikarenakan Kepala SKPKD memiliki duakewenangan, 1) sebagai Kepala SKPKD dalam kapasitas sebagai Kepala SKPD; dan 2) sebagai PPKD yang sekaligus sebagai BUD. Sebagai contoh, di sebuah pemerintah daerah, fungsi SKPKD dilaksanakan oleh Dinas Pengelola Pendapatan, Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD), maka DPPKAD akan menyusun dua set RKA yaitu: 1) RKA-DPPKAD (sebagai SKPD) dan RKA PPKD(sebagai BUD).

RKA-PPKD digunakan untuk memuat anggaran sebagai berikut:

- a. anggaran pendapatan dana perimbangan dan hibah;
- b. anggaran belanja tidak langsung terdiri dari belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga; dan
- c. anggaran penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa jenis anggaran pendapatan dan anggaran belanja yang dituangkan di dalam RKA PPKD tidak sama dengan yang dituangkan di dalam RKA SKPD. Demikian halnya dengan anggaran pembiayaan, hanya dianggarkan di dalam RKA PPKD.

Tabel 5.1. Perbedaan Isi RKA SKPD vs RKA PPKD

No.	Uraian	RKA SKPD	RKA PPKD
1	Anggaran Pendapatan	PAD	Pendapatan Dana Perimbangan dan Hibah (Lain-Lain Pendapatan yang Sah)
2	Anggaran Belanja Tidak Langsung	Belanja Tidak Langsung hanya Belanja Pegawai	Belanja Tidak Langsung selain Belanja Pegawai
3	Anggaran Belanja Langsung	Ada	Tidak Ada
4	Anggaran Pembiayaan	Tidak Ada	Ada

### **B. Komponen RKA PPKD**

Penyusunan anggaran PPKD dituangkan ke dalam satu set RKA-PPKD yang terdiri dari:

- 1) **RKA – PPKD** memuat ringkasan Anggaran Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan PPKD.
- 2) **RKA - PPKD 1** memuat rincian Anggaran Pendapatan PPKD
- 3) **RKA - PPKD 2.1** memuat rincian Anggaran Belanja Tidak Langsung PPKD
- 4) **RKA - PPKD 3.1** memuat rincian Penerimaan Pembiayaan Daerah
- 5) **RKA - PPKD 3.2** memuat rincian Pengeluaran Pembiayaan Daerah

Penyusunan anggaran PPKD ke dalam RKA PPKD dilakukan dengan langkah-langkah berikut:

- 1) mengisi RKA PPKD 1;
- 2) mengisi RKA PPKD 2.1;
- 3) mengisi RKA PPKD 3.1;
- 4) mengisi RKA PPKD 3.2;
- 5) menggabungkan/meringkaskan keempat jenis RKA di atas ke dalam RKA PPKD.

## BAB VI

### PENYUSUNAN RANCANGAN APBD

#### INDIKATOR

Setelah mempelajari kegiatan belajar 6, peserta diharapkan:

1. dapat menyebutkan pihak-pihak yang terkait dalam penyusunan RAPBD
2. dapat menyebutkan kriteria yang digunakan TAPD dalam pembahasan RKA SKPD
3. dapat menyebutkan dokumen kelengkapan Ranperda APBD
4. dapat menyebutkan dokumen kelengkapan Ranperkada Penjabaran APBD

#### A. Pihak-Pihak yang Terkait

Pihak-pihak yang terkait di dalam penyusunan rancangan APBD terdiri dari:

- i. Kepala SKPD yang bertugas menyusun RKA-SKPD dan selanjutnya menyampaikan RKA-SKPD kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah).
- ii. PPKD yang bertugas menyusun RKA-PPKD dan selanjutnya menyampaikan RKA-PPKD kepada TAPD untuk dibahas lebih lanjut.
- iii. TAPD adalah tim yang dibentuk dengan keputusan kepala daerah dan dipimpin oleh sekretaris daerah yang mempunyai tugas menyiapkan serta melaksanakan kebijakan kepala daerah dalam rangka penyusunan APBD yang anggotanya terdiri dari Pejabat Perencana Daerah, PPKD dan pejabat lainnya sesuai dengan kebutuhan.

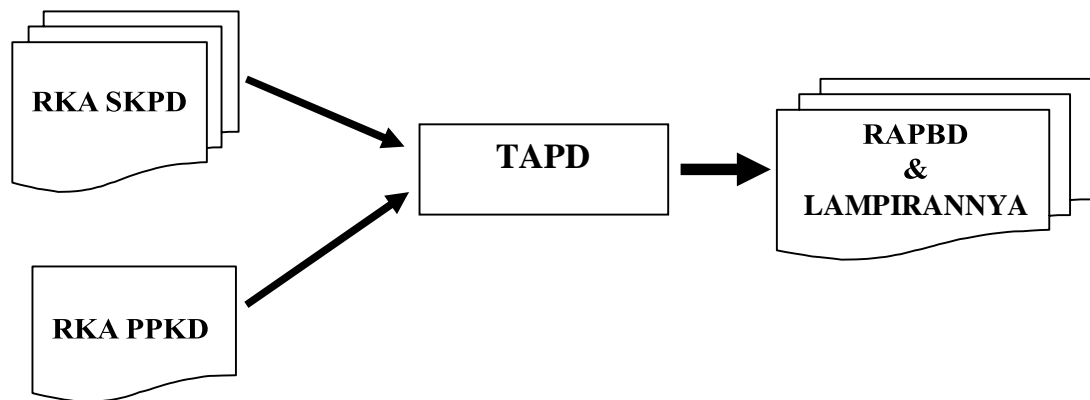
#### B. Penyusunan Rancangan APBD

Kepala SKPD dan PPKD membahas RKA-nya masing-masing bersama TAPD. Pembahasan oleh TAPD dilakukan untuk menelaah:

1. kesesuaian RKA dengan KUA, PPAS, prakiraan maju pada RKA-SKPD tahun berjalan yang disetujui tahun lalu, dan dokumen perencanaan lainnya;
2. kesesuaian rencana anggaran dengan standar analisis belanja, standar satuan harga;
3. kelengkapan instrumen pengukuran kinerja yang meliputi capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, dan standar pelayanan minimal;
4. proyeksi prakiraan maju untuk tahun anggaran berikutnya; dan
5. sinkronisasi program dan kegiatan antar RKA-SKPD.

Dalam hal hasil pembahasan RKA-SKPD dan RKA PPKD terdapat ketidaksesuaian dengan kriteria-kriteria pembahasan seperti diuraikan di atas, kepala SKPD dan PPKD melakukan penyempurnaan. RKA-SKPD yang telah disempurnakan oleh kepala SKPD disampaikan kepada PPKD sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD.

**Gambar 6.1 Alur Penyampaian RKA**



### **C. Dokumen Kelengkapan Rancangan APBD**

Rancangan Perda tentang APBD sebagaimana dimaksud di atas dilengkapi dengan lampiran yang terdiri dari:

- a) Ringkasan APBD;
- 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 lain-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 pinjaman daerah.

Adapun rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD sebagaimana dimaksud di atas dilengkapi dengan lampiran yang terdiri dari:

- a. ringkasan penjabaran APBD;
- b. penjabaran APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek, rincian obyek pendapatan, belanja dan pembiayaan.

Untuk memberikan gambaran, berikut ini disajikan beberapa contoh format lampiran perda tentang APBD.

1) Contoh format Ringkasan APBD

**PROPINSI/KABUPATEN/KOTA .....  
RINGKASAN APBD  
TAHUN ANGGARAN .....**

Nomor Urut	Uraian	Jumlah
1	2	3
<b>1.</b>	<b>PENDAPATAN DAERAH</b>	
1.1	<b>Pendapatan asli daerah</b>	
1.1.1	Pajak daerah	
1.1.2	Retribusi daerah	
1.1.3	Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	
1.1.4	Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah	
1.2	<b>Dana perimbangan</b>	
1.2.1	Dana bagi hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	
1.2.2	Dana alokasi umum	
1.2.3	Dana alokasi khusus	
1.3	<b>Lain-lain pendapatan daerah yang sah</b>	
1.3.1	Hibah	
1.3.2	Dana darurat	
1.3.3	Bagi hasil pajak dari propinsi dan pemerintah daerah lainnya	
1.3.4	Dana penyesuaian dan Otonomi khusus	
1.3.5	Bantuan Keuangan dari pemerintah daerah lainnya	
	<b>Jumlah Pendapatan</b>	
<b>2.</b>	<b>BELANJA DAERAH</b>	
2.1	<b>Belanja Tidak Langsung</b>	
2.1.1	Belanja pegawai	
2.1.2	Belanja bunga	
2.1.3	Belanja subsidi	
2.1.4	Belanja hibah	
2.1.5	Belanja bantuan sosial	



<b>Nomor Urut</b>	<b>Uraian</b>	<b>Jumlah</b>
2.1.6	Belanja Bagi Hasil Kepada Propinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa	
2.1.7	Belanja Bantuan Keuangan Kepada Propinsi/Kabupaten/Kota Dan Pemerintahan Desa	
2.1.8	Belanja Tidak Terduga	
2.2	<b>Belanja Langsung</b>	
2.2.1	Belanja pegawai	
2.2.2	belanja barang dan jasa	
2.2.3	belanja modal	
	<b>Jumlah Belanja Surplus / (Defisit)</b>	
<b>3.</b>	<b>PEMBIAYAAN DAERAH</b>	
3.1	<b>Penerimaan pembiayaan</b>	
3.1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA)	
3.1.2	Pencairan Dana Cadangan	
3.1.3	Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	
3.1.4	Penerimaan Pinjaman daerah	
3.1.5	Penerimaan kembali Pemberian Pinjaman	
3.1.6	Penerimaan Piutang daerah	
	<b>Jumlah penerimaan pembiayaan</b>	
3.2	<b>Pengeluaran pembiayaan</b>	
3.2.1	pembentukan dana cadangan	
3.2.2	Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah	
3.2.3	pembayaran pokok utang	
3.2.4	Pemberian Pinjaman Daerah	
	<b>Jumlah pengeluaran pembiayaan</b>	
	<b>Pembiayaan netto</b>	
3.3	<b>Sisa lebih pembiayaan anggaran tahun berkenaan (SILPA)</b>	

Keterangan:

\*) coret yang tidak perlu

....., tanggal .....  
Gubernur/Bupati/Walikota \*)  
(tanda tangan)  
(nama lengkap)



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku/Literatur

Halim, Abdul. 2002. *Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta: Penerbit Salemba Empat  
Mardiasmo, 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Andi Yogyakarta.

### B. Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara;  
Undang-Undang No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;  
Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;  
Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (pengganti UU No. 22 tahun 1999);  
Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (pengganti UU No. 25 tahun 1999);  
Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (terakhir direvisi dengan PP No. 21 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas PP No. 24 Tahun 2004);  
Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah;  
Peraturan Pemerintah No. 55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan;  
Peraturan Pemerintah No. 56 tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah;  
Peraturan Pemerintah No. 57 tahun 2005 tentang Hibah Kepada Daerah;  
Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;  
Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah direvisi dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007.