

BUKU AJAR



# TATA KELOLA KEUANGAN PEMERINTAHAN

**Dr. Dewi Erowati, S.Sos, M.Si**

# **TATA KELOLA KEUANGAN PEMERINTAHAN**

Dr. Dewi Erowati, S.Sos, M.Si

# **TATA KELOLA KEUANGAN PEMERINTAHAN**

## **CV. PENERBIT QIARA MEDIA**

463 hlm: 15,5 x 23 cm

Copyright @2020 Dewi Erowati

ISBN: 978-623-7925-14-9

Penerbit IKAPI No. 237/JTI/2019

### **Penulis:**

Dr. Dewi Erowati, S.Sos, M.Si

Editor: Tim Qiara Media

Layout: Nur Fahmi Hariyanto

Desainer Sampul: Nur Fahmi Hariyanto

Gambar diperoleh dari [www.google.com](http://www.google.com)

Cetakan Pertama, 2020

**Qiara Media**

### **Diterbitkan oleh:**

CV. Penerbit Qiara Media - Pasuruan, Jawa Timur

Email: [qiaramediapartner@gmail.com](mailto:qiaramediapartner@gmail.com)

Web: [qiaramedia.wordpress.com](http://qiaramedia.wordpress.com)

Blog: [qiaramediapartner.blogspot.com](http://qiaramediapartner.blogspot.com)

Instagram: [qiara\\_media](https://www.instagram.com/qiara_media)

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip dan/atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku tanpa izin tertulis penerbit.

Dicetak Oleh CV. Penerbit Qiara Media

Isi diluar tanggung Jawab Percetakan

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 19 TAHUN 2002  
TENTANG HAK CIPTA**

**PASAL 72  
KETENTUAN PIDANA  
SANKSI PELANGGARAN**

- a. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (Satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dengan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (Lima miliar rupiah).
- b. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (Lima ratus juta rupiah).



# KATA PENGANTAR

Alhamdulillah penulis panjatkan ke hadirat Alloh SWT, yang telah melimpahkan rahmat, karunia, dan hidayah-Nya sehingga Buku Ajar yang berjudul, “ Tata Kelola Keuangan Pemerintahan”, berhasil diselesaikan walaupun mundur dari waktu yang direncanakan.

Buku Ajar Tata Kelola Keuangan Pemerintahan dilatarbelakangi adanya persoalan terutama dalam bidang perencanaan sekaligus penganggaran dengan lahirnya UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Di sisi lain adanya pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung di Pusat yang diikuti dengan pemilihan kepala daerah secara langsung, sehingga proses perencanaan dan penganggaran mengalami perubahan. Untuk lebih jelasnya, bahwa pembangunan dalam era Reformasi berjalan dengan mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang berdasarkan pada RPJPN 20 tahun (2005-2025). Di samping itu, MPR kedudukannya setara dengan Lembaga negara yang lain sehingga produk yang ditetapkan berdasarkan Ketetapan MPR tidak berlaku lagi, salah satunya adalah dihapuskannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Oleh karena itu, buku ajar ini

diharapkan dapat memudahkan mahasiswa untuk mempelajari perencanaan sekaligus penganggaran. Buku ajar Tata Kelola Keuangan Pemerintahan terdiri dari 13 pokok bahasan yaitu:

1. Perubahan Tata Kelola Keuangan Pemerintahan
2. Anggaran Negara
3. Dinamika Pengelolaan Keuangan Negara di Indonesia
4. Dinamika Pengelolaan Keuangan Daerah di Indonesia
5. Pengawasan Keuangan Negara
6. Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah
7. Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA K/L)
8. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
9. Penganggaran/Keuangan Daerah
10. Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA SKPD)
11. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
12. Desentralisasi Fiskal
13. Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah

Besar harapan penulis semoga buku ajar ini bermanfaat bagi mahasiswa maupun pemerhati masalah keuangan pemerintah.

Akhirnya, penulis menyadari bahwa buku ajar Tata Kelola Keuangan Pemerintah masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu,

penulis dengan senang hati menerima saran-saran maupun kritikan demi perbaikan buku ajar ini maupun untuk pembuatan buku ajar selanjutnya.

Semarang, Mei 2020

Penulis

Dr. Dewi Erowati, S.Sos, M.Si

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>xv</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xvi</b>
<b>TINJAUAN MATA KULIAH .....</b>	<b>xvii</b>

## **POKOK BAHASAN I – PERUBAHAN TATA KELOLA KEUANGAN PEMERINTAHAN..... 1**

<b>1.1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1.1. Deskripsi Singkat.....	1
1.1.2. Relevansi.....	2
1.1.3. Kompetensi.....	2
1.1.4. Petunjuk Belajar .....	3
<b>1.2. PENYAJIAN .....</b>	<b>4</b>
1.2.1. Reformasi Sistem Keuangan Negara atau Reformasi Tata Kelola Keuangan Pemerintahan .....	4
1.2.2. Implikasi Reformasi Sistem Keuangan Negara terhadap Keuangan Daerah.....	19
<b>1.3. PENUTUP.....</b>	<b>21</b>
1.3.1. Rangkuman .....	21
1.3.2. Tes Formatif .....	22
1.3.3. Umpan Balik .....	26
1.3.4. Tindak Lanjut.....	27
1.3.5. Kunci Jawaban Tes Formatif .....	27

## **POKOK BAHASAN II – ANGGARAN NEGARA ..... 28**

<b>2.1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>28</b>
2.1.1. Deskripsi Singkat.....	28
2.1.2. Relevansi.....	28
2.1.3. Kompetensi.....	29
2.1.4. Petunjuk Belajar .....	29
<b>2.2. PENYAJIAN .....</b>	<b>30</b>
2.2.1. Pengertian Anggaran Negara.....	30
2.2.2. Sistem-Sistem Anggaran Negara.....	36
2.2.3. Fungsi-Fungsi Anggaran.....	47
2.2.4. Struktur Anggaran.....	50
<b>2.3. PENUTUP.....</b>	<b>53</b>

2.3.1. Rangkuman .....	53
2.3.2. Tes Formatif .....	54
2.3.3. Umpan Balik .....	57
2.3.4. Tindak Lanjut .....	58
2.3.5. Kunci Jawaban Tes Formatif .....	58

### **POKOK BAHASAN III – DINAMIKA PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA DI INDONESIA ..... 59**

3.1. PENDAHULUAN .....	59
3.1.1. Deskripsi Singkat .....	59
3.1.2. Relevansi .....	60
3.1.3. Kompetensi .....	60
3.1.4. Petunjuk Belajar .....	61
3.2. PENYAJIAN .....	62
3.2.1. Pengertian Keuangan Negara .....	62
3.2.2. Pengertian Pengelolaan Keuangan Negara .....	68
3.2.3. Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara .....	70
3.2.4. Pejabat Pengelola Keuangan Negara .....	73
3.2.5. Tinjauan Historis UU Keuangan Negara .....	76
3.2.6. Pengelolaan Keuangan Negara pada Era Orde Baru (Orba) ..	81
3.2.7. Pengelolaan Keuangan Negara pada Masa Reformasi-Pasca Reformasi .....	88
3.3. PENUTUP .....	97
3.3.1. Rangkuman .....	97
3.3.2. Tes Formatif .....	98
3.3.3. Umpan Balik .....	103
3.3.4. Tindak Lanjut .....	104
3.3.5. Kunci Jawaban Tes Formatif .....	104

### **POKOK BAHASAN IV – DINAMIKA PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DI INDONESIA ..... 105**

4.1. PENDAHULUAN .....	105
4.1.1. Deskripsi Singkat .....	105
4.1.2. Relevansi .....	106
4.1.3. Kompetensi .....	106
4.1.4. Petunjuk Belajar .....	107
4.2. PENYAJIAN .....	108
4.2.1. Konsepsi Keuangan Daerah .....	108
4.2.2. Tujuan Pengelolaan Keuangan Daerah .....	116
4.2.3. Pentingnya Anggaran Daerah .....	120
4.2.4. Sumber Pendapatan Daerah .....	121

4.2.5. Dinamika Pengelolaan Keuangan Daerah Tinjauan Regulasi.....	125
4.3. PENUTUP.....	140
4.3.1. Rangkuman.....	140
4.3.2. Tes Formatif.....	140
4.3.3. Umpan Balik.....	145
4.3.4. Tindak Lanjut.....	145
4.3.5. Kunci Jawaban Tes Formatif .....	145

## **POKOK BAHASAN V – PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA..... 147**

5.1. PENDAHULUAN .....	147
5.1.1. Deskripsi Singkat.....	147
5.1.2. Relevansi.....	147
5.1.3. Kompetensi.....	148
5.1.4. Petunjuk Belajar .....	149
5.2. PENYAJIAN .....	149
5.2.1. Pengertian Pengawasan Keuangan Negara.....	149
5.2.2. Jenis-Jenis Pengawasan .....	152
5.2.3. Pengawasan Melekat dan Fungsional.....	159
5.3. PENUTUP.....	179
5.3.1. Rangkuman.....	179
5.3.2. Tes Formatif.....	180
5.3.3. Umpan Balik.....	183
5.3.4. Tindak Lanjut.....	184
5.3.5. Kunci Jawaban Tes Formatif .....	184

## **POKOK BAHASAN VI – RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH (RPJM) DAN MEDIUM TERM EXPENDITURE FRAMEWORK (KERANGKA PENGELUARAN JANGKA MENENGAH/KPJM)..... 185**

6.1. PENDAHULUAN .....	185
6.1.1. Deskripsi Singkat.....	185
6.1.2. Relevansi.....	186
6.1.3. Kompetensi.....	186
6.1.4. Petunjuk Belajar .....	187
6.2. PENYAJIAN .....	188
6.2.1. Dasar Hukum Penyusunan RPJMN dan RPJMD, Tujuan dan Manfaat.....	188
6.2.2. Tahap-Tahap Penyusunan RPJMD.....	192
6.2.3. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) .....	199

6.2.4. Langkah-langkah Perencanaan Program dan Kegiatan Dalam KPJMD .....	207
6.3. PENUTUP.....	215
6.3.1. Rangkuman.....	215
6.3.2. Tes Formatif.....	216
6.3.3. Umpan Balik.....	220
6.3.4. Tindak Lanjut.....	221
6.3.5. Kunci Jawaban Tes Formatif .....	221

## **POKOK BAHASAN VII - RENCANA KERJA ANGGARAN**

### **KEMENTERIAN/LEMBAGA (RKA K/L) ..... 222**

7.1. PENDAHULUAN .....	222
7.1.1. Deskripsi Singkat.....	222
7.1.2. Relevansi.....	222
7.1.3. Kompetensi.....	223
7.1.4. Petunjuk Belajar .....	224
7.2. PENYAJIAN .....	225
7.2.1. Pengertian RKA K/L .....	225
7.2.2. Fungsi RKA.....	225
7.2.3. Pihak Yang Terlibat Dalam Penyusunan RKA K/L .....	226
7.2.4. Pedoman Umum Penyusunan RKA K/L.....	227
7.2.5. Mekanisme Penyusunan RKA K/L.....	240
7.2.6. Penyusunan RKA K/L untuk Kegiatan Tertentu.....	245
7.2.7. Penyelesaian RKA K/L.....	247
7.3. PENUTUP.....	249
7.3.1. Rangkuman.....	249
7.3.2. Tes Formatif.....	250
7.3.3. Umpan Balik.....	253
7.3.4. Tindak Lanjut.....	254
7.3.5. Kunci Jawaban Tes Formatif .....	254

## **POKOK BAHASAN VIII - ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA**

### **NEGARA (APBN) ..... 255**

8.1. PENDAHULUAN .....	255
8.1.1. Deskripsi Singkat.....	255
8.1.2. Relevansi.....	255
8.1.3. Kompetensi.....	256
8.1.4. Petunjuk Belajar .....	257
8.2. PENYAJIAN .....	257
8.2.1. Pengertian APBN.....	257
8.2.2. Manfaat APBN.....	262

8.2.3. Struktur dan Komponen APBN .....	263
8.2.4. Penyusunan RAPBN.....	269
8.2.5. Pengesahan RAPBN menjadi APBN oleh DPR.....	273
8.2.6. Pelaksanaan APBN .....	276
8.2.7. Pengawasan Pelaksanaan APBN .....	277
8.3. PENUTUP.....	278
8.3.1. Rangkuman .....	278
8.3.2. Tes Formatif .....	278
8.3.3. Umpan Balik.....	282
8.3.4. Tindak Lanjut.....	282
8.3.5. Kunci Jawaban Tes Formatif .....	282

## **POKOK BAHASAN IX – RKA SKPD (RENCANA KERJA ANGGARAN SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH)..... 284**

9.1. PENDAHULUAN .....	284
9.1.1. Deskripsi Singkat .....	284
9.1.2. Relevansi.....	284
9.1.3. Kompetensi.....	285
9.1.4. Petunjuk Belajar .....	286
9.2. PENYAJIAN .....	286
9.2.1. Pengertian RKA SKPD.....	286
9.2.2. Fungsi RKA.....	289
9.2.3. Dasar Hukum RKA SKPD .....	291
9.2.4. Tujuan Penyusunan RKA SKPD .....	292
9.2.5. Mekanisme Penyusunan RKA SKPD .....	295
9.2.6. Prosedur Penyusunan RKA PPKD (Rencana Kerja Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah) .....	297
9.2.7. Pelaksanaan Anggaran SKPD .....	301
9.2.8. Akuntansi Keuangan Daerah pada SKPD .....	307
9.2.9. Laporan Keuangan SKPD .....	307
9.3. PENUTUP.....	308
9.3.1. Rangkuman .....	308
9.3.2. Tes Formatif .....	309
9.3.3. Umpan Balik.....	312
9.3.4. Tindak Lanjut.....	313
9.3.5. Kunci Jawaban Tes Formatif .....	313

## **POKOK BAHASAN X – ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH (APBD)..... 314**

10.1. PENDAHULUAN .....	314
10.1.1. Deskripsi Singkat .....	314



10.1.2. Relevansi .....	314
10.1.3. Kompetensi .....	315
10.1.4. Petunjuk Belajar .....	316
10.2. PENYAJIAN .....	317
10.2.1. Pengertian, Karakteristik, dan Fungsi APBD .....	317
10.2.2. Proses Penyusunan APBD.....	323
10.2.3. Struktur APBD .....	331
10.2.4. Penyusunan Rancangan APBD .....	334
10.2.5. Penetapan APBD.....	345
10.3. PENUTUP .....	348
10.3.1. Rangkuman .....	348
10.3.2. Tes Formatif .....	348
10.3.3. Umpan Balik .....	353
10.3.4. Tindak Lanjut.....	354
10.3.5. Kunci Jawaban Tes Formatif.....	354
<b>POKOK BAHASAN XI – DESENTRALISASI FISKAL .....</b>	<b>355</b>
11.1. PENDAHULUAN .....	355
11.1.1. Deskripsi Singkat .....	355
11.1.2. Relevansi.....	356
11.1.3. Kompetensi .....	356
11.1.4. Petunjuk Belajar .....	357
11.2. PENYAJIAN .....	358
11.2.1. Konsep Desentralisasi Fiskal.....	358
11.2.2. Sejarah Desentralisasi Fiskal di Indonesia .....	367
11.2.3. Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia.....	373
11.3. PENUTUP.....	382
11.3.1. Rangkuman .....	382
11.3.2. Tes Formatif .....	383
11.3.3. Umpan Balik .....	388
11.3.4. Tindak Lanjut.....	389
11.3.5. Kunci Jawaban Tes Formatif.....	389
<b>POKOK BAHASAN XII – HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH .....</b>	<b>390</b>
12.1. PENDAHULUAN .....	390
12.1.1. Deskripsi Singkat .....	390
12.1.2. Relevansi.....	390
12.1.3. Kompetensi .....	391
12.1.4. Petunjuk Belajar .....	392
12.2. PENYAJIAN .....	393

12.2.1. Beberapa Aspek Hubungan Antara Pusat dan Daerah.....	393
12.2.2. Pendekatan Hubungan Keuangan Pusat - Daerah .....	401
12.2.3. Perkembangan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah ..	405
12.3. PENUTUP.....	424
12.3.1. Rangkuman .....	424
12.3.2. Tes Formatif .....	425
12.3.3. Umpan Balik .....	429
12.3.4. Tindak Lanjut.....	429
12.3.5. Kunci Jawaban Tes Formatif.....	430
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>431</b>

# DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar</b>	<b>Halaman</b>
1.1 Struktur Kebijakan Perencanaan Pembangunan.....	8
1.2 Unsur-unsur Pokok Keuangan Negara .....	14
4.1 Perencanaan dan Pengelolaan Keuangan Negara .....	130
4.2 Posisi Penganggaran Dalam Sistem Perencanaan Daerah ....	136
4.3 Alur Penyusunan Anggaran Dalam Sistem Perencanaan Daerah .....	137
6.1 Gambaran Umum Medium Term Expenditure Framework .	208
6.2 Mekanisme Penyesuaian Angka Dasar .....	213
10.1 Penyusunan Arah dan KUA.....	325
10.2 Proses Penyusunan Rancangan APBD .....	335
10.3 Proses Penyusunan APBD .....	338
10.4 Alur Perencanaan dan Penyusunan APBD .....	345

# DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
10.1 Struktur APBD.....	332
12.1 Anatomi Penerimaan Daerah Kabupaten/Kota se- Indonesia.....	412

# **TINJAUAN MATA KULIAH**

## **DESKRIPSI SINGKAT**

Mata kuliah Tata Kelola Keuangan Pemerintahan berisi pengetahuan, ketrampilan dan kapabilitas mahasiswa untuk melakukan analisis tata kelola keuangan pemerintahan. Di akhir perkuliahan ini, mahasiswa mampu menyusun dan mengelola keuangan pemerintah serta menganalisis mengenai keuangan pemerintah, baik tingkat nasional atau pusat, begitu juga dengan tata kelola keuangan pemerintah daerah /lokal, dengan pendekatan yang bersifat multi perspektif.

## **RELEVANSI**

Setelah mengikuti perkuliahan Tata Kelola Keuangan Pemerintahan, mahasiswa diharapkan mampu berpikir analitis dalam melihat persoalan-persoalan tata kelola keuangan pemerintahan, juga mampu menyusun dan mengelola tata keuangan pemerintahan yang pada akhirnya mampu merekomendasikan tata kelola keuangan yang baik untuk diterapkan atau diimplementasikan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah.

## **KOMPETENSI**

### **1. STANDAR KOMPETENSI (TUJUAN INSTRUKSIONAL UMUM/TIU)**

- a. Mampu menganalisa persoalan-persoalan tata kelola keuangan pemerintahan
- b. Mampu menyusun dan mengelola tata keuangan pemerintahan pusat dan daerah
- c. Mampu merekomendasikan tata kelola keuangan yang baik untuk diimplementasikan oleh pemerintah

### **2. KOMPETENSI DASAR (TUJUAN INSTRUKSIONAL KHUSUS/TIK)**

- a. Mampu menjelaskan perubahan tata kelola keuangan pemerintahan
- b. Mampu menjelaskan konsep-konsep anggaran negara
- c. Mampu menjelaskan dinamika pengelolaan KN di Indonesia
- d. Mampu menjelaskan dinamika pengelolaan keuangan daerah
- e. Mampu menjelaskan mengenai pengawasan keuangan negara
- f. Mampu menganalisa mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Medium Term

Expenditure Framework atau Kerangka  
Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM)

- g. Mampu menjelaskan proses RKA K/L
- h. Mampu menjelaskan konsep-konsep dan proses dalam penyusunan APBN
- i. Mampu menganalisa keuangan daerah
- j. Mampu menjelaskan proses RKA SKPD
- k. Mampu menjelaskan proses penyusunan APBD
- l. Mampu menjelaskan desentralisasi fiskal
- m. Mampu melihat persoalan dan hambatan serta menganalisis hubungan keuangan pusat dan daerah

## **INDIKATOR**

Mahasiswa mampu menjelaskan dan menyusun mengenai:

1. Perubahan tata kelola pemerintahan
2. Anggaran publik/Anggaran Negara
3. Dinamika pengelolaan keuangan negara di Indonesia
4. Dinamika pengelolaan keuangan daerah
5. Pengawasan Keuangan Negara
6. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Medium Term Expenditure Framework atau Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM)
7. RKA K/L dan Penyusunannya
8. APBN dan Penyusunannya

9. Keuangan Daerah
10. RKA SKPD dan Penyusunannya
11. APBD dan Proses Penyusunan APBD
12. Desentralisasi Fiskal
13. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah tinjauan regulasi dan pelaksanaan

### **Petunjuk Cara Mempelajari Buku Ajar Tata Kelola Keuangan Pemerintahan**

Agar mendapatkan hasil yang baik, maka Saudara harus mempelajari buku ajar ini dengan tahapan sebagai berikut:

1. Pelajari terlebih dahulu deskripsi mata kuliah ini, agar Saudara mengetahui gambaran secara umum mengenai pengertian dan ruang lingkup materi yang dipelajari oleh mata kuliah ini.
2. Pelajari terlebih dahulu Tujuan Instruksional Umum (Standar Kompetensi) dari mata kuliah Tata Kelola keuangan Pemerintahan, agar Saudara mengetahui tujuan yang hendak dicapai setelah mengikuti mata kuliah ini.
3. Pelajari setiap Tujuan Instruksional Khusus (Kompetensi Dasar) dari setiap Pokok Bahasan, agar Saudara mengetahui apa yang diharapkan setelah Saudara mengikuti Pokok Bahasan yang bersangkutan.



4. Pelajari materi yang ada pada setiap pokok bahasan dari buku ajar ini.
5. Kerjakan setiap latihan pada setiap pokok bahasan, agar Saudara lebih memahami penekanan-penekanan dari setiap sub pokok bahasan.

# **POKOK BAHASAN I**

## **PERUBAHAN TATA KELOLA KEUANGAN PEMERINTAHAN**

### **1.1. PENDAHULUAN**

#### **1.1.1. Deskripsi Singkat**

Dalam materi ini akan dijelaskan bagaimana perubahan tata kelola keuangan pemerintahan pada masa Orde Baru yang disebabkan karena perubahan ketatanegaraan di Indonesia yang mengakibatkan terjadinya perubahan dalam perencanaan yang diikuti dengan perubahan anggaran. Munculnya atau lahirnya Undang-undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah menempatkan Kementerian Keuangan yang bertanggung jawab terhadap anggaran di Indonesia dimana sebelumnya yang menentukan anggaran adalah Kementerian PPN/Bappenas (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional). Bappenas pada masa Orde Baru menjadi lembaga yang strategis, menentukan perencanaan sekaligus anggaran. Lahirnya UU No.17 Tahun 2003 diikuti dengan disahkannya UU Nomer 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), yang mengamanatkan perencanaan di Indonesia pada Bappenas, sedangkan anggaran berada pada Kementerian

Kuangan. Perubahan tersebut membawa konsekuensi dalam perencanaan dan tata kelola keuangan pemerintahan, baik pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah.

### **1.1.2. Relevansi**

Diharapkan setelah mengikuti pokok bahasan mengenai pengantar tata kelola keuangan pemerintahan, mahasiswa akan mengetahui gambaran dan mampu menjelaskan mengenai :

1. Reformasi Sistem Keuangan Negara atau Reformasi Tata Kelola Keuangan Pemerintahan.
2. Implikasi Reformasi Sistem Keuangan Negara terhadap Keuangan Daerah

### **1.1.3. Kompetensi**

#### **a. Standar Kompetensi**

Pada akhir pokok bahasan ini, diharapkan:

1. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai reformasi tata kelola keuangan pemerintahan.
2. Mahasiswa dapat menjelaskan implikasi reformasi sistem keuangan negara terhadap keuangan daerah.

#### **b. Kompetensi Dasar**

Dengan mempelajari perubahan tata kelola keuangan pemerintahan, mahasiswa mampu:

1. Menjelaskan mengenai perubahan perencanaan pada era Orde Baru dan perencanaan pada era Reformasi
2. Menjelaskan lahirnya UU Keuangan Negara dan UU SPPN
3. Menjelaskan perubahan penganggaran
4. Menjelaskan implikasi reformasi sistem keuangan negara terhadap keuangan daerah.

#### **1.1.4. Petunjuk Belajar**

Agar semua dapat tercapai, ikutilah semua petunjuk sebagai berikut:

1. Bacalah bagian pendahuluan buku ajar ini dan pahami tujuan yang diharapkan dengan mempelajari buku ajar ini.
2. Bacalah tahapan demi tahapan atau sub bagian dari uraian materi yang terdapat dalam setiap kegiatan belajar, pahami isinya bila memungkinkan diskusikan dengan teman yang sama-sama mengambil mata kuliah ini.
3. Kerjakan latihan soal. Jangan melihat kunci jawaban terlebih dahulu sebelum mencoba untuk menjawabnya

4. Apabila penguasaan terhadap materi kurang dari 80%, maka disarankan untuk mengulangi kembali materi yang dianggap masih sulit.

## **1.2. PENYAJIAN**

### **1.2.1 Reformasi Sistem Keuangan Negara atau Reformasi Tata Kelola Keuangan Pemerintahan**

Jatuhnya pemerintahan Soeharto oleh gelombang Reformasi yang diikuti dengan tuntutan-tuntutan Reformasi menyebabkan perubahan dalam semua bidang. Sampai dengan tahun 2003 mulai terjadi perubahan dalam tata kelola keuangan pemerintahan dengan lahirnya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, disusul dengan UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Lahirnya ketiga UU tersebut karena dilatarbelakangi oleh adanya keinginan dari pembuat UU dengan melihat kondisi penganggaran dalam pemerintahan di Indonesia pada tahun-tahun sebelumnya menunjukkan adanya ketidakefisienan, kurang profesional, tidak transparansi dan tidak efektifnya anggaran negara dalam pengelolaan keuangan negara. Apalagi pada masa Orde Baru birokrasi Indonesia sangat lambat dalam bekerja, tidak efisien, tidak efektif, tidak profesional juga membutuhkan biaya yang besar sehingga perlu adanya reformasi birokrasi.

Sebagaimana kita ketahui Orde Baru berpedoman pada GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara) dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan nasionalnya. GBHN adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis besar yang intinya berisikan pokok-pokok kebijakan penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa dalam rangka perjuangan mewujudkan cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang disusun atas dasar landasan idil Pancasila dan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). GBHN dijadikan landasan operasional dalam melaksanakan pembangunan pada waktu itu. Maksud ditetapkannya GBHN adalah untuk memberikan arah dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan nasional agar keadaan yang diinginkan dalam jangka waktu lima tahun mendatang dan jangka panjang diwujudkan.<sup>1</sup> Pembangunan jangka panjang pertama 25 tahun pertama (1969-1994) terdiri dari Repelita I sampai dengan Repelita V, untuk Repelita I tidak berdasarkan GBHN, ini merupakan pengecualian. Baru pada Repelita II, MPR berhasil menetapkan GBHN dengan Tap MPR No. IV/MPR/1973. Berturut-turut GBHN yang ditetapkan pada masa Orde Baru yaitu GBHN 1973 berdasarkan Tap MPR No. IV/MPR/1973, GBHN 1978 berdasarkan Tap MPR No.

---

<sup>1</sup> Mustopadidjaja AR, dkk (editor), *Bappenas Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945 – 2025*, Jakarta:LP3ES, 2012, hal. 120.

IV/MPR/1978, GBHN 1983 berdasarkan Tap MPR No. II/MPR/1983, GBHN 1988 berdasarkan Tap MPR No. II/MPR/1988, GBHN 1993 berdasarkan Tap MPR No. II/MPR/1993.

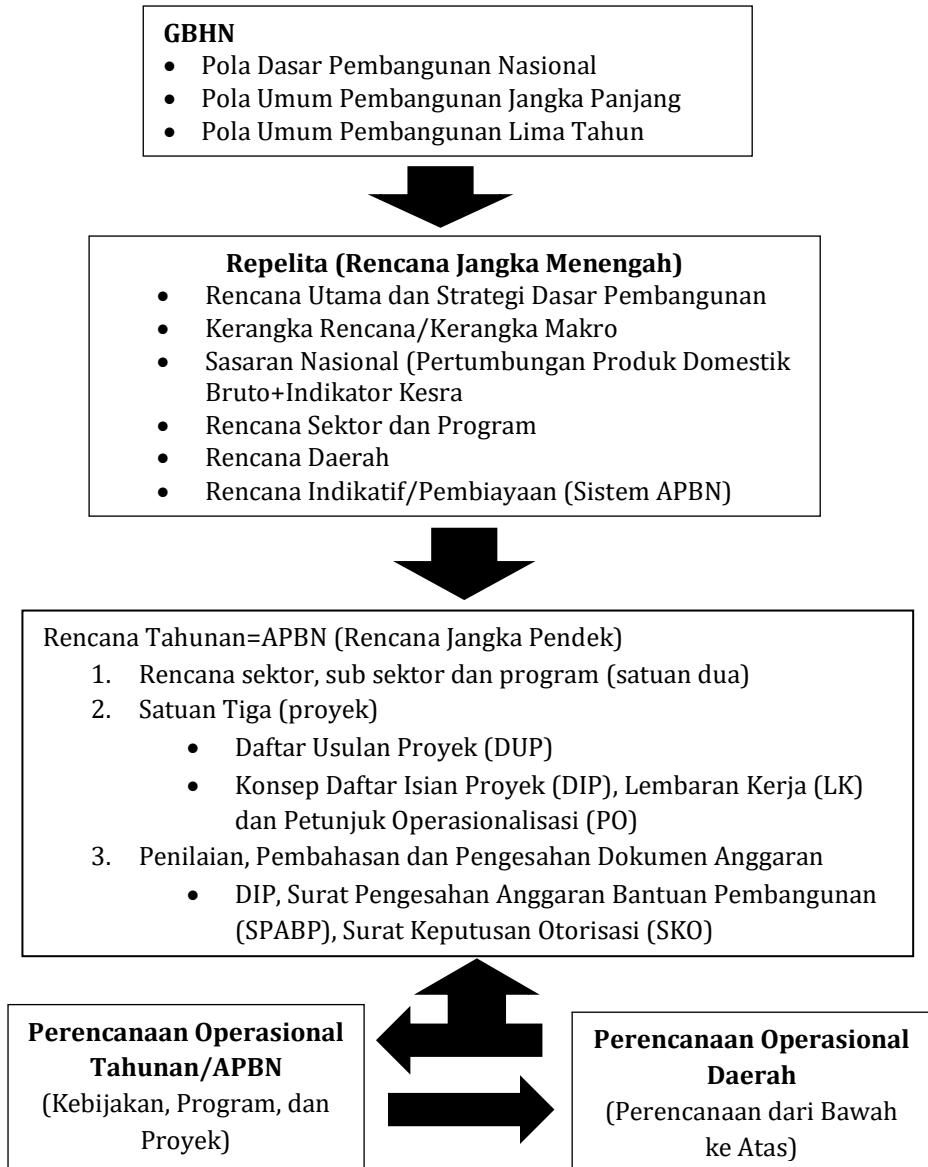
Tahun 1973 Presiden Soeharto mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) No.35 Tahun 1973 tentang Bappenas. Berdasarkan Keppres tersebut, Bappenas merupakan lembaga pemerintah nondepartemen yang berkedudukan langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Fungsi Bappenas adalah membantu Presiden dalam menetapkan kebijaksanaan di bidang perencanaan pembangunan nasional serta penilaian atas pelaksanaannya. Untuk menjalankan fungsi tersebut, Bappenas bertugas menyusun rencana-rencana pembangunan nasional jangka panjang, menengah, serta jangka pendek; melakukan koordinasi perencanaan dan mengusahakan keserasian di antara rencana-rencana sektoral dan regional; menyusun rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama Departemen Keuangan; dan tupoksi Bappenas lainnya. Oleh karena itu, Bappenas mempunyai *budget power* untuk mengalokasikan dana bagi pembiayaan kegiatan pembangunan yang dituangkan dalam anggaran

pembangunan.<sup>2</sup> Jadi, bisa disimpulkan bahwa GBHN menjadi pedoman dalam menyusun Repelita, kemudian Repelita *dibreak-down* atau diturunkan ke dalam Pelita yang dilaksanakan oleh pemerintah karena sudah ada anggarannya. Yang menentukan anggaran adalah Bappenas, dengan Departemen Keuangan. Bisa dikatakan bahwa peran Bappenas dalam pemerintahan Orde Baru sangat kuat, selain sebagai lembaga perencana, Bappenas juga menentukan besaran anggaran yang dibutuhkan untuk melaksanakan kegiatan tiap-tiap Departemen/Lembaga Negara. Berikut gambar struktur kebijakan perencanaan-penganggaran pembangunan pada era Orde Baru

---

<sup>2</sup> BS Mulyana, *Perencanaan Pembangunan Nasional: Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Fokus Repelita V*, Jakarta: CPIS, 1995, hal. 10. Lihat juga Mustopadidjaja AR, dkk, (editor), *ibid*, 176-177.





**Gambar 1.1**  
**Struktur Kebijakan Perencanaan Pembangunan**  
Sumber: Mustopadidjaja, hal. 196

Setelah Presiden Soeharto mengundurkan diri pada 21 Mei 1998, Wakil Presiden BJ Habibie dilantik menjadi Presiden. Presiden BJ Habibie dalam menjalankan pemerintahan masih berpedoman pada GBHN 1998 yang ditetapkan berdasarkan Tap MPR No IV/MPR/1998. Pada masa pemerintahan BJ Habibie, semua tuntutan para kaum reformis dipenuhi, seperti adanya kebebasan berpendapat, kebebasan pers, kran-kran demokrasi dibuka lebar sehingga bermunculan partai politik (parpol), melaksanakan pemilu yang dipercepat waktunya. Berhubung pertanggungjawaban BJ Habibie ditolak oleh MPR, BJ Habibie tidak mencalonkan lagi sebagai Presiden. Pemilu 1999 merupakan pemilu dimana waktu pelaksanaan dipercepat, karena seharusnya baru diselenggarakan pemilu kembali pada tahun 2002. Dalam Pemilu 1999 terpilih Presiden Abdurrahman Wahid biasa dipanggil dengan Gus Dur, dan Megawati Soekarno Putri sebagai Wakil Presiden. Dalam menjalankan tugasnya, Presiden Gus Dur menggunakan Tap MPR No. II/MPR/1999 tentang GBHN sebagai pedoman dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan, tetapi Tap MPR No. II/MPR/1999 mengamanatkan kepada Presiden dan DPR untuk membuat undang-undang, sehingga lahirlah UU No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional atau Propenas.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Dewi Erowati, "Politik Perencanaan Pembangunan Nasional Era

Presiden Gus Dur digantikan oleh Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri. Presiden Megawati tetap menjalankan tugas pemerintahan dan pembangunan berdasarkan UU Propenas sebagai pedomannya. Seiring dengan pemberhentian KH. Abdurrahman Wahid dari jabatan Presiden RI, SU MPR-RI pun menetapkan keputusan politik yang sangat fundamental dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, yaitu merubah mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 6 UUD 1945, dari pemilihan oleh anggota MPR kepada pemilihan langsung oleh rakyat. Pilihan mekanisme untuk mengisi jabatan Presiden dan Wakil Presiden melalui Pilpres (pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung) membawa konsekuensi logis pada kedudukan dan kewenangan MPR-RI, terutama dengan kewenangan menetapkan GBHN yang selama ini menjadi panduan dan pedoman bagi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara dan pembangunan nasional. Dengan adanya Pilpres maka materi kampanye capres cawapres menjadi program utama yang harus disosialisasikan kepada rakyat sehingga rakyat tertarik untuk memilihnya. Materi kampanye hendaknya menjelaskan visi misi dan program presiden lima tahun kedepan jika terpilih dalam Pilpres.

Setelah terpilih dalam Pilpres, visi misi agenda dan program menjadi pedoman bagi presiden dalam masa jabatannya yang dibuat dalam bentuk RPJMN oleh Bappenas. Kesalahan dalam menerjemahkan visi misi agenda dan program berakibat fatal karena visi pada saat pelaksanaan Pilpres tidak tercapai. Hal ini menunjukkan kegagalan presiden dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan. Oleh karena itu, visi misi agenda dan program menjadi sangat penting setelah GBHN dihapuskan.<sup>4</sup> Dalam masa pemerintahan Megawati Soekarno Putri lahir UU No.17 Tahun 2003, setahun kemudian disahkan UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) sebagai pedoman Presiden dalam menjalankan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Menurut Pasal 1 UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.<sup>5</sup> Hak negara adalah segala hak atau usaha yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mengisi kas negara. Kewajiban negara adalah kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakan tugas negara. Penganggaran di Indonesia mengikuti *follow money*

---

<sup>4</sup> *Ibid*

<sup>5</sup> Pasal 1 UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

*function* bahwa anggaran mengikuti program, dengan sendirinya maka penganggaran mengikuti program yang ada dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang merupakan bagian atau turunan dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Menurut UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) bahwa perencanaan pembangunan di Indonesia meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) selama 20 tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dengan jangka waktu lima tahun, dan Rencana Pembangunan Jangka Pendek atau biasa disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP) durasi waktu satu tahun.<sup>6</sup>

Ruang lingkup keuangan negara dibedakan menjadi dua, yaitu keuangan negara yang dikelola langsung oleh pemerintah dan dipisahkan pengelolaannya. Keuangan negara yang dikelola langsung oleh pemerintah adalah komponen keuangan negara yang mencakup seluruh penerimaan dan pengeluaran sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang biasa dikenal dengan UU APBN, serta barang-barang atau kekayaan milik negara. Keuangan negara yang dikelola langsung oleh pemerintah pusat ini meliputi seluruh pemerintah pusat dan instansi-instansi di bawahnya, yaitu

---

<sup>6</sup> UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

lembaga tinggi negara, kementerian, lembaga lain non-kementerian dan bagian anggaran pembiayaan dan perhitungan.<sup>7</sup>

Sementara keuangan negara yang dipisahkan pengelolaannya adalah komponen keuangan negara yang pengelolaannya dipisahkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kekayaan negara atau barang-barang milik negara yang dipisahkan ini melibatkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan kekayaan negara tersebut.<sup>8</sup> BUMN yang mengelola kekayaan negara bisa berbentuk perusahaan jawatan, perusahaan umum, perusahaan perseroan, bank pemerintah dan lembaga keuangan pemerintah.

Ruang lingkup keuangan negara merupakan salah satu unsur pokok keuangan negara. Unsur pokok keuangan negara meliputi hak, kewajiban, ruang lingkup, dan tujuan keuangan negara. Unsur-unsur pokok keuangan negara dapat digambarkan sebagai berikut:<sup>9</sup>

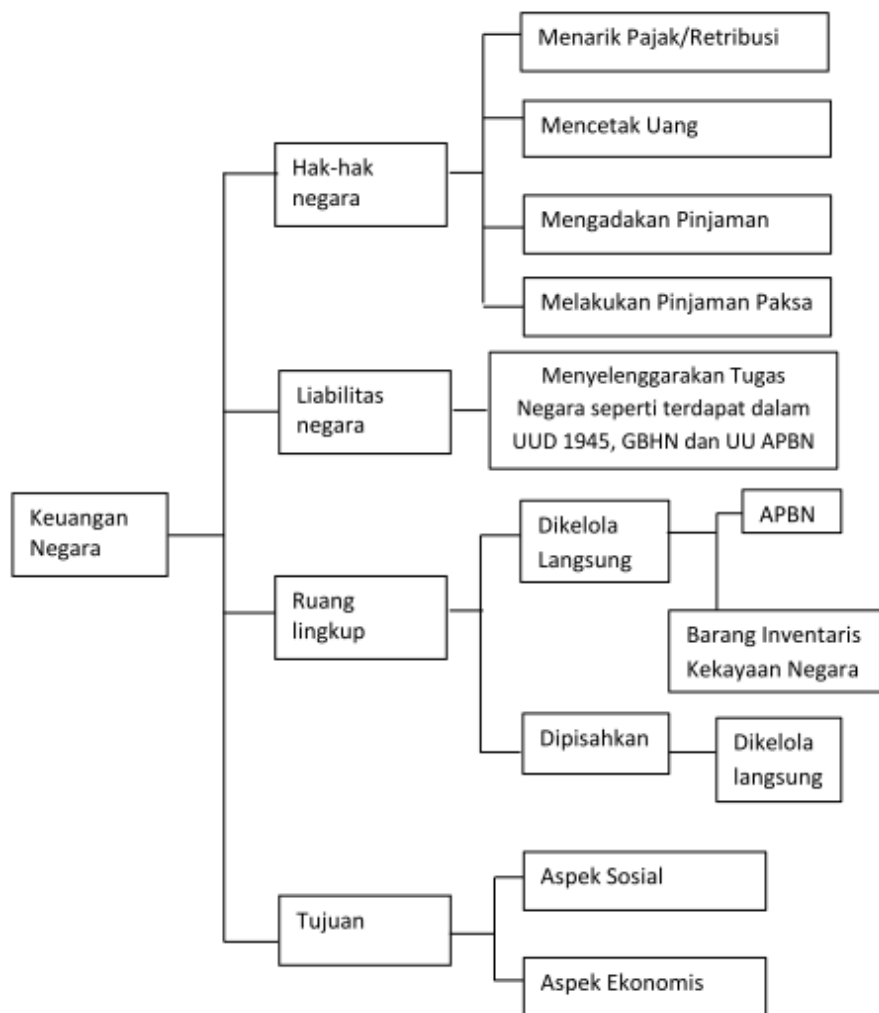
---

<sup>7</sup> Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2013, hal.12.

<sup>8</sup> Pramono Hariadi dkk, *Pengelolaan Keuangan Negara*, Jakarta:Salemba Empat, 2010, hal. 3.

<sup>9</sup> *Ibid*, hal.13. Lihat juga Abdul Halim dkk, *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, edisi 4, 2012, hal. 13. Bisa dilihat Sugijanto dkk, *Akuntansi Pemerintahan dan Organisasi Non-Laba*, Malang: Brawijaya Press, 1995, hal.13.

**Gambar 1.2**  
**Unsur-unsur Pokok Keuangan Negara**



Sumber: Abdul Halim, Akuntansi Keuangan Daerah edisi 4,  
halaman 13

Berdasarkan gambar di atas, maka pengurusan keuangan negara terdiri atas 2 (dua) pengurusan, yaitu pengurusan umum (administratif) dan pengurusan khusus (bendaharawan/*compatabel*). Pengurusan umum berisi hak penguasaan serta memberikan perintah menagih dan membayar. Pengurusan umum yang berisi hak penguasaan dilaksanakan oleh otorisator, sedangkan yang berisi hak memberikan perintah menagih dan membayar dilaksanakan oleh ordonator. Otorisator adalah pejabat yang mempunyai wewenang mengambil tindakan yang mengakibatkan pengeluaran negara. Ordonator adalah pejabat yang mempunyai wewenang menguji tagihan negara dan memerintahkan pembayaran atau penagihan sebagai akibat adanya tindakan otorisator. Ordonator dipegang oleh Menteri Keuangan, yang dalam pelaksanaan melimpahkan wewenang kepada Direktorat Jenderal Anggaran. Pengurusan khusus dilaksanakan oleh bendaharawan.<sup>10</sup>

Pengelolaan keuangan negara secara langsung oleh pemerintah bisa dilihat dalam APBN, sedangkan bagi pemerintah daerah bisa dilihat dalam APBD atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. APBN maupun APBD merupakan alat untuk melihat seberapa besar pemasukan dan pengeluaran negara, pemasukan diperoleh dari mana saja, juga bisa dilihat perbandingan antara pemasukan atau

---

<sup>10</sup> Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, *Ibid*, hal.14.



penerimaan dengan pengeluaran, sehingga bisa diketahui apakah anggaran tersebut defisit, surplus atau anggaran berimbang. Dengan kata lain, APBN dan APBD merupakan inti keuangan pemerintahan,<sup>11</sup> selanjutnya akan dibahas tersendiri dalam pokok bahasan biar lebih mudah dipelajari secara khusus.

APBN dan APBD merupakan inti pengurusan umum dan anggaran negara/daerah. Anggaran dalam arti luas meliputi suatu siklus/daur yang terdiri atas perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Definisi anggaran menurut *The National Committee on Governmental Accounting (NCGA)* adalah :

*“A Budget is plan of financial operation embodying an estimated of proposed expenditures for a given period of time and the proposed means of financial them.”<sup>12</sup>*

Jadi, menurut pengertian dari NCGA maka anggaran adalah rencana kegiatan yang diwujudkan dalam bentuk kegiatan finansial, yang meliputi usulan pengeluaran yang diperkirakan untuk suatu periode waktu tertentu, beserta usulan cara-cara memenuhi pengeluaran tersebut. Anggaran daerah/negara memiliki beberapa fungsi yaitu:

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid*, hal.15.

1. Sebagai pedoman bagi pemerintah dalam mengelola negara/daerah selama periode tertentu.
2. Sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kebijakan yang telah dipilih pemerintah karena persetujuan DPR/DPRD harus didapatkan terlebih dahulu sebelum anggaran dijalankan.
3. Sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah dipilihnya karena anggaran pada akhirnya harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah kepada DPR/DPRD.<sup>13</sup>

Anggaran negara memiliki suatu daur anggaran. Yang dimaksud daur anggaran adalah suatu proses yang terus-menerus yang dimulai dari tahap penyusunan anggaran oleh yang berwenang.<sup>14</sup> Daur anggaran menurut UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagai berikut:

1. Penyampaian pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro oleh pemerintah.
2. Pembahasan kerangka ekonomi makro dan kebijakan fiskal oleh DPR dan pemerintah.
3. Penetapan kebijakan umum dan prioritas anggaran sebagai pedoman bagi kementerian atau lembaga.

---

<sup>13</sup> Pramono Hariadi dkk, *Op.cit*, hal.4.

<sup>14</sup> Abdul Halim, *Op.cit*, hal.16.

4. Menteri/ pimpinan lembaga menyusun rancangan anggaran serta prakiraan anggaran tahun berikut berdasarkan target prestasi yang hendak dicapai.
5. Menteri/pimpinan lembaga membahas dengan komisi DPR terkait rancangan anggarannya, sesuai dengan pedoman dari Menteri Keuangan, dan hasilnya disampaikan pada Menteri Keuangan.
6. Penetapan APBN dilakukan 2 bulan sebelum awal tahun anggaran yang bersangkutan agar dokumen pelaksanaan anggaran dapat diterbitkan tepat waktu dan pemerintah daerah mempunyai waktu yang cukup untuk penyusunan dan penetapan APBD.
7. Dalam pembahasan dan penetapan anggaran UU Susduk (UU Susunan dan Kedudukan DPR) mengatur kewenangan panitia anggaran dan komisi-komisi sektoral pada lembaga legislatif.<sup>15</sup>

APBN/APBD memiliki beberapa unsur berikut :

1. Rencana kegiatan beserta uraiannya secara terperinci.
2. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya terkait aktivitas tersebut.
3. Adanya biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran yang akan dilaksanakan.
4. Jenis kegiatan yang dituangkan dalam bentuk angka.

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hal. 19.

5. Periode anggaran yang biasanya satu tahun.

### **1.2.2 Implikasi Reformasi Sistem Keuangan Negara terhadap Keuangan Daerah**

Dengan perubahan perencanaan dan penganggaran di tingkat pusat, dengan sendirinya akan berimplikasi pada daerah. Sebagaimana Pasal 18 ayat (1) bahwa Negara Kesatuan RI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang, sehingga regulasinya juga mengikuti ketentuan dalam UU No.25 Tahun 2004 tentang SPPN dan UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No.15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara. Kemudian dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang merupakan uraian penjelasan penyusunan APBD. Permendagri No.13 tahun 2006 merupakan pengganti dari Permendagri No.29 tahun 2002. Beberapa perubahan dari Permendagri No.13 tahun 2006 yaitu:<sup>16</sup>

1. Dikenalkan kembali bendahara pengeluaran dan bendahara penerimaan;

---

<sup>16</sup> Irwan Taufiq Ritonga, *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana UGM, 2009, hal. 14.

2. Belanja aparatur dan belanja publik dihilangkan dan lebih menekan kepada belanja langsung dan belanja tidak langsung;
3. Penyusunan indikator kinerja mulai dari pemasukan (input), pengeluaran (output), dan menghasilkan hasil, tetapi manfaat dan dampak dihilangkan
4. Mulai dikenalkannya *Multi/Medium Terms Ekspenditure Frameworks* (MTEF).

Yang terbaru adalah PP No.12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Yang dimaksud dengan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.<sup>17</sup> Menurut Pasal 19 ayat (3) UU SPPN bahwa RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik. Ayat (4) bahwa Renstra SKPD ditetapkan dengan peraturan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) setelah disesuaikan dengan RPJM Daerah. Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RKPD (Rancangan Kerja Pemerintah Daerah) sebagai penjabaran dari RPJM Daerah. Kepala SKPD menyiapkan Renja SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RKPD dan

---

<sup>17</sup> PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

berpedoman pada Renstra SKPD, kemudian Kepala Bappeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan Renja SKPD. Kepala Bappeda menyelenggarakan Musrenbang penyusunan RKPD paling lambat bulan Maret, kemudian hasil Musrenbang tersebut menjadi bahan dalam penyusunan rancangan akhir RKPD oleh Kepala Bappeda.

## **1.3 PENUTUP**

### **1.3.1 Rangkuman**

Perubahan ketatanegaraan akibat reformasi telah menyebabkan perubahan dalam perencanaan dan penganggaran. Di Era Orde Baru, perencanaan berpedoman pada GBHN. Era Reformasi pada pemerintahan BJ Habibie masih berpedoman pada GBHN, era Gus Dur pembangunan berpedoman pada UU Propenas (Program Pembangunan Nasional), pada masa pemerintahan Megawati pembangunan berpedoman pada UU Propenas kemudian lahir UU SPPN yang mulai berlaku pada pemerintahan SBY-JK (Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla). Dengan lahirnya UU SPPN dan UU Keuangan Negara maka perencanaan berada pada Kementerian/Lembaga yang kemudian dikompilasi oleh Bappenas, sedangkan penganggaran berada pada Kementerian Keuangan, sebelum lahirnya kedua UU tersebut baik perencanaan maupun penganggaran berada di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/ Bappenas.

### **1.3.2 Tes Formatif**

**Pilihlah salah satu jawaban yang Saudara anggap paling tepat!**

1. Yang dimaksud dengan Keuangan Negara menurut Pasal 1 UU No.17 Tahun 2003 adalah ...
  - A. Semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
  - B. Semua kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang menjadi milik negara
  - C. Semua hak negara yang dapat dinilai dengan uang yang menjadi milik negara terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
  - D. Semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang.
2. Yang dimaksud keuangan negara yang dikelola langsung oleh pemerintah adalah ...
  - A. Komponen keuangan negara yang mencakup seluruh penerimaan dan pengeluaran
  - B. Komponen keuangan negara yang mencakup seluruh penerimaan
  - C. Komponen keuangan negara yang mencakup seluruh penerimaan dan pengeluaran sebagaimana tercantum dalam UU Anggaran PBN yang biasa dikenal dengan UU

APBN serta barang – barang atau kekayaan milik negara

- D. Komponen keuangan negara yang mencakup seluruh penerimaan dan pengeluaran sebagaimana dikenal dengan UU APBN
3. Anggaran dalam arti luas meliputi
- A. Perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan
  - B. Perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran
  - C. Perencanaan, dan pertanggungjawaban anggaran
  - D. Perencanaan, dan pelaksanaan
4. Pengertian anggaran menurut NCGA (*The National Committe on Govertnmental Accounting*) adalah ...
- A. Rencana kegiatan yang diwujudkan dalam bentuk kegiatan penganggaran yang meliputi usulan anggaran dan pengeluaran
  - B. Rencana kegiatan anggaran dalam bentuk perencanaan dan pelaksanaannya
  - C. Rencana kegiatan penganggaran yang meliputi perencanaan, pelaksanaan dan pengeluaran serta pengawasan penganggaran
  - D. Rencana kegiatan yang diwujudkan dalam bentuk kegiatan finansial yang meliputi usulan pengeluaran yang diperkirakan untuk suatu periode waktu tertentu



beserta usulan cara-cara memenuhi pengeluaran tersebut.

5. Berikut ini merupakan fungsi anggaran negara atau anggaran daerah kecuali ...
  - A. Sebagai pedoman bagi pemerintah dalam mengelola negara/daerah selama periode tertentu
  - B. Sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kebijakan yang telah dipilih pemerintah
  - C. Sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah dipilihnya karena anggaran pada akhirnya harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah kepada DPR/DPRD
  - D. Sebagai alat kontrol terhadap tindakan pemerintah
6. Undang-undang yang berisi tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yaitu....
  - A. UU No.17 Tahun 2003
  - B. UU No.25 Tahun 2004
  - C. UU No. 15 Tahun 2004
  - D. UU No. 1 Tahun 2004
7. Pengurusan keuangan negara terdiri dari 2 (dua) pengurusan yaitu...
  - A. Pengurusan umum (administratif) dan pengurusan khusus
  - B. Pengurusan umum dan pengurusan administratif

- C. Pengurusan umum dan pengurusan legitimasi
  - D. Pengurusan umum (administratif) dan pengurusan timbal balik
8. Apa perbezaan otorisator dan ordonator dalam pengurusan keuangan negara?
- A. Otorisator adalah pejabat yang mempunyai wewenang dalam memberikan perintah menagih, sedang ordonator adalah pejabat yang memberikan perintah menagih dan membayar.
  - B. Otorisator adalah pejabat yang mempunyai wewenang mengambil tindakan yang mengakibatkan pengeluaran negara, sedangkan ordonator adalah pejabat yang mempunyai wewenang menguji tagihan negara dan memerintahkan pembayaran atau penagihan sebagai akibat adanya tindakan otorisator.
  - C. Otorisator adalah pejabat yang mempunyai wewenang untuk mengambil tindakan yang menghasilkan penerimaan, sedangkan ordonator adalah pejabat yang mempunyai wewenang mengambil tindakan yang mengakibatkan pengeluaran negara.
  - D. Otorisator adalah pejabat yang mempunyai wewenang menguji tagihan negara, sedangkan ordonator adalah pejabat yang memerintahkan pembayaran atau penagihan.

9. Daur anggaran menurut UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagai berikut, kecuali....
- A. Pembahasan kerangka ekonomi makro dan kebijakan fiskal oleh DPR dan pemerintah
  - B. Penyampaian pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro oleh pemerintah
  - C. Pimpinan K/L menyusun rencana anggaran serta prakiraan anggaran tahun sebelumnya berdasarkan kinerja
  - D. Penetapan kebijakan umum dan prioritas anggaran sebagai pedoman bagi K/L
10. Berikut merupakan unsur APBN/APBD, kecuali....
- A. Rencana kegiatan beserta uraiannya secara terperinci
  - B. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya terkait aktivitas tersebut
  - C. Jenis kegiatan yang dituangkan dalam bentuk angka
  - D. Periode anggaran yang biasanya 5 (lima) tahun

### 1.3.3 Umpan Balik

Cocokkan jawaban anda dengan kunci jawaban tes formatif yang terdapat di bagian akhir bab ini. Hitunglah jawaban Anda yang benar, kemudian gunakan rumus di bawah ini.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{jumlah jawaban Anda yang benar} \times 100\%}{10}$$

Arti tingkat penguasaan yang Anda capai:

90-100% = baik sekali

80 – 89% = baik

70 – 79 % = cukup

< 70% = kurang

### **1.3.4 Tindak Lanjut**

Untuk dapat melanjutkan ke materi berikutnya, mahasiswa harus mampu menjawab paling tidak 75% pertanyaan dengan benar, jika kurang harus mengulang materi tersebut.

### **1.3.5 Kunci Jawaban Tes Formatif**

1. A
2. C
3. B
4. D
5. D
6. C
7. A
8. B
9. C
10. D

# **POKOK BAHASAN II**

## **ANGGARAN NEGARA**

### **2.1 PENDAHULUAN**

#### **2.1.1 Deskripsi Singkat**

Dalam pengelolaan suatu pemerintahan supaya bisa menjalankan tugas pokok dan fungsinya tentu saja sangat membutuhkan anggaran, mengingat hal ini penting untuk mendukung kelancaran roda pemerintahan. Tanpa adanya anggaran maka suatu program tidak bisa dilaksanakan, akibatnya pembangunan tidak berhasil atau gagal. Dengan kata lain, bisa dikatakan anggaran merupakan hal yang urgen dalam suatu pemerintahan. Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai anggaran negara atau yang sering dikenal dengan anggaran publik. Juga dijelaskan pendekatan-pendekatan dalam anggaran negara.

#### **2.1.2 Relevansi**

Diharapkan setelah mengikuti perkuliahan ini, mahasiswa akan mampu berpikir analisis mengenai anggaran negara atau anggaran publik. Di samping itu, mahasiswa juga mampu menganalisa anggaran negara sesuai pendekatan-pendekatannya.

### **2.1.3 Kompetensi**

#### **a. Standar Kompetensi**

Pada akhir pokok bahasan ini, mahasiswa diharapkan:

1. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai anggaran negara atau anggaran publik
2. Mahasiswa mampu menganalisa anggaran negara sesuai dengan pendekatan-pendekatannya

#### **b. Kompetensi Dasar**

Dengan mempelajari anggaran negara, mahasiswa mampu:

1. Menjelaskan pengertian anggaran negara menurut para ahli
2. Menjelaskan fungsi-fungsi anggaran negara
3. Menjelaskan anggaran negara bagi pemerintah dan masyarakat
4. Menjelaskan 3 (tiga) aspek sistem anggaran negara
5. Menjelaskan klasifikasi sistem anggaran negara menurut proses pelaksanaannya beserta ciri-cirinya
6. Menjelaskan struktur anggaran dan pengelompokkan berdasarkan struktur anggaran beserta kriterianya

### **2.1.4 Petunjuk Belajar**

Agar semua dapat tercapai, ikutilah semua petunjuk sebagai berikut:

1. Bacalah bagian pendahuluan buku ajar ini dan pahami tujuan yang diharapkan dengan mempelajari buku ajar ini.

2. Bacalah tahapan demi tahapan atau sub bagian dari uraian materi yang terdapat dalam setiap kegiatan belajar, pahami isinya bila memungkinkan diskusikan dengan teman yang sama-sama mengambil mata kuliah ini.
3. Kerjakan latihan soal. Jangan melihat kunci jawaban terlebih dahulu sebelum mencoba untuk menjawabnya
4. Apabila penguasaan terhadap materi kurang dari 80%, maka disarankan untuk mengulangi kembali materi yang dianggap masih sulit.

## **2.2 PENYAJIAN**

### **2.2.1 Pengertian Anggaran Negara**

Anggaran adalah suatu rencana terinci yang dinyatakan secara formal dalam ukuran kuantitatif, biasanya dalam satuan uang (perencanaan keuangan) untuk menunjukkan perolehan dan penggunaan sumber-sumber suatu organisasi. Anggaran umumnya dibuat dalam jangka pendek yaitu untuk masa satu tahun, walaupun ada anggaran yang dibuat untuk jangka waktu menengah (2-3 tahun) dan anggaran jangka panjang (3 tahun lebih).<sup>1</sup> Sementara itu, dari berbagai literatur anggaran publik menyebutnya anggaran negara dan anggaran daerah karena hakikat dari publik adalah masyarakat. Dalam tulisan ini juga, yang

---

<sup>1</sup> Sony Yuwono dkk, *Penganggaran Sektor Publik*, Malang: Bayu Media Publishing, 2005, hal. 27.

dimaksud anggaran publik adalah anggaran negara, yang di dalamnya terdapat anggaran daerah.

Anggaran secara umum dapat diartikan sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijaksanaan untuk suatu periode di masa yang akan datang. Dalam pengertian ini, tercakup baik anggaran perusahaan, anggaran negara maupun anggaran untuk lembaga-lembaga lainnya. Pengertian anggaran negara menurut John F. Due sebagai berikut:

“Anggaran negara adalah suatu pernyataan tentang perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan akan terjadi dalam suatu periode di masa depan, serta data dari pengeluaran dan penerimaan yang sungguh-sungguh terjadi di masa yang lalu”.<sup>2</sup> Berdasarkan pengertian di atas, dapat diperinci sebagai berikut:

1. Anggaran negara adalah gambaran dari kebijaksanaan pemerintah yang dinyatakan dalam ukuran uang, yang meliputi baik kebijaksanaan pengeluaran pemerintah untuk suatu periode di masa depan maupun kebijaksanaan penerimaan pemerintah untuk menutup pengeluaran tersebut.
2. Menjelaskan mengenai kebijaksanaan pemerintah untuk suatu periode di masa depan, karena dari anggaran

---

<sup>2</sup> Revrison Baswir, *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, Yogyakarta: BPFE, 2000, hal. 25-26.



negara dapat diketahui realisasi pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah di masa lalu.

3. Melalui anggaran negara dapat diketahui tercapai tidaknya kebijaksanaan yang ditetapkan pemerintah di masa yang lalu, serta maju mundurnya kebijaksanaan yang hendak dicapai pemerintah di masa yang akan datang.<sup>3</sup>

Menurut UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, kebijakan anggaran negara dilaksanakan dengan empat kaidah penting yaitu: <sup>4</sup>

1. Asas kesatuan, yaitu asas yang menghendaki semua pendapatan dan belanja negara/daerah disajikan dalam satu dokumen;
2. Asas universalitas, yaitu mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran;
3. Asas tahunan yaitu membatasi masa berlakunya anggaran untuk satu tahun tertentu;
4. Asas spesialisasi yaitu mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terperinci secara jelas peruntukannya.

Merujuk regulasi mengenai anggaran negara yaitu UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, maka anggaran negara yang didefinisikan sebagai APBN merupakan rencana

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hal. 26.

<sup>4</sup> UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, LN No.5 tahun 2004, penjelasan umum.

keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh DPR. Dalam Penjelasan Umum UU No.17/2003, yang dimaksud anggaran negara adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>5</sup> Lebih lanjut Pasal 2 UU No.2 Tahun 2003 yang merinci keuangan negara meliputi:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan negara;
- d. Pengeluaran negara;
- e. Penerimaan daerah
- f. Pengeluaran daerah
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;

---

<sup>5</sup> Dian Puji N.Simatupang, *Op.cit*, hal. 44.

- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Berdasarkan Penjelasan Umum UU No.17 Tahun 2003 pendefinisian Keuangan Negara berdasarkan pendekatan sisi obyek<sup>6</sup>, subyek<sup>7</sup>, proses<sup>8</sup> dan tujuan.<sup>9</sup> Mengingat luasnya cakupan keuangan negara maka pengelolaan keuangan negara dikelompokkan menjadi 4 sub bidang yaitu pengelolaan fiskal, pengelolaan moneter, pengelolaan kekayaan negara dan kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Maksud sisi obyek adalah seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

<sup>7</sup> Sisi subyek meliputi seluruh obyek negara dan atau yang dikuasai pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah atau badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

<sup>8</sup> Maksud sisi proses adalah keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana yang ditetapkan mulai dari perumusan, kebijakan, dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban

<sup>9</sup> Maksud sisi tujuan adalah keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan obyek yang ditetapkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara

<sup>10</sup> *Ibid*, hal. 53. Lihat pula Penjelasan Umum UU No.17 Tahun 2003.

Adapun fungsi-fungsi anggaran negara adalah sebagai berikut:

1. Anggaran negara berfungsi sebagai pedoman bagi pemerintah dalam mengelola negara untuk satu periode di masa yang akan datang.
2. Karena sebelum pemerintah melaksanakan anggaran negara, maka anggaran negara harus mendapat pengesahan dari DPR. Hal ini berarti anggaran negara juga berfungsi sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kebijaksanaan yang dipilih pemerintah.
3. Pemerintah pada akhirnya harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan anggaran negara kepada rakyat. Hal ini menunjukkan anggaran negara berfungsi sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijaksanaan yang telah dipilihnya.

Dapat disimpulkan bahwa anggaran negara bagi pemerintah berfungsi sebagai pedoman untuk melaksanakan dan mempertanggungjawabkan apa yang sudah dilaksanakan terhadap anggaran tersebut, sedangkan anggaran negara bagi masyarakat berfungsi sebagai alat pengawas baik terhadap kebijaksanaan yang dipilih pemerintah maupun terhadap realisasi dari kebijaksanaan tersebut.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hal.26-27.

Sedangkan fungsi anggaran dilihat dari ilmu ekonomi publik, mempunyai tiga fungsi yaitu fungsi politik (otorisasi), fungsi pengawasan dan fungsi mikro ekonomi. Ketiga fungsi tersebut pada dasarnya menguatkan struktur dan tujuan anggaran dalam suatu negara yang lazimnya menentukan kelangsungan pertumbuhan pembangunan suatu negara. Maksudnya, melalui anggaran negara, kebijakan negara dalam pembangunannya dapat diarahkan meningkat atau menurun.<sup>12</sup>

### **2.2.2 Sistem-Sistem Anggaran Negara**

Tiap negara pasti mempunyai sistem anggaran yang berbeda, sehingga tidak ada satu negarapun yang sistem anggarannya sama. Namun demikian, setiap sistem anggaran negara pasti mempunyai tiga aspek yaitu:

1. Aspek perencanaan
2. Aspek pengelolaan dan pelaksanaan
3. Aspek pertanggungjawaban.

Dalam proses perkembangan sistem anggaran negara dapat dibedakan menjadi tiga sistem yaitu:<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Dian Puji N. Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia Studi Yuridis*, Jakarta: Penerbit Papas Sinar Sinanti, 2005, hal. 39-40.

<sup>13</sup>Revrisond Baswir, *Op.cit*, hal. 27-31.

## 1. Sistem Anggaran Tradisional

Sistem anggaran tradisional atau *line item budgetting system*, dikenal juga sebagai sistem anggaran berdasarkan obyek pengeluaran. Mempunyai dua ciri utama yaitu cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan *incrementalism*, serta struktur dan susunan anggaran yang bersifat *line-item*.<sup>14</sup> Di samping itu, anggaran tradisional juga mempunyai ciri lain yaitu cenderung sentralistis, bersifat spesifikasi, tahunan, dan menggunakan prinsip anggaran bruto. Anggaran tradisional diterapkan di Indonesia sampai tahun 2002. Penekanan titik berat sistem anggaran tradisional terletak pada segi pelaksanaan dan pengawasan pelaksanaan anggarannya. Dari segi pelaksanaannya, ditekankan pada besarnya hak tiap-tiap lembaga negara sesuai dengan obyek pengeluaran anggaran masing-masing. Setiap kementerian atau lembaga (K/L) negara pasti memerlukan pembelanjaan. Oleh karena itu, pembelanjaan pengeluaran oleh tiap K/L negara sesuai dengan peraturan dan prosedur yang berlaku. Dilihat dari segi pengawasannya ditekankan pada kesahihan bukti transaksi dan kewajaran laporan. Laporan biasanya dibuat berdasarkan metode tata buku tunggal yang bersifat dasar tunai, sehingga yang terungkap melalui laporan hanyalah sekedar realisasi

---

<sup>14</sup> Irfan Taufiq Ritonga, *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta : Sekolah Pascasarjana, 2009, hal.21-22.

pelaksanaan anggaran. Dalam sistem anggaran tradisional terdapat kecenderungan pada tiap-tiap K/L untuk membuat daftar rencana pengeluaran dengan jumlah yang dibesarkan. Sebaliknya, rencana penerimaan dibuat dengan jumlah yang sekecil-kecilnya, agar realisasinya tidak menjadi tanggungan bagi K/L yang bersangkutan. Berbagai karakteristik di atas menunjukkan bahwa tidak adanya alasan yang rasional dalam menentukan besar kecilnya anggaran dalam sistem anggaran tradisional tersebut. Hal ini dapat dilihat pada akhir tahun anggaran, biasanya masing-masing lembaga akan berusaha untuk menghabiskan anggarannya dengan melakukan kegiatan yang tidak efektif, karena ada keyakinan bahwa apabila tidak bisa menghabiskan anggaran, maka pihak yang berwenang akan mengurangi jatah pengeluaran lembaga yang bersangkutan pada tahun berikutnya. Kesimpulan dari sistem anggaran tradisional sebagaimana disebutkan di atas, antara lain meliputi:

1. Penyusunan anggaran, yaitu pembuatan perkiraan penerimaan dan pengeluaran negara sesuai dengan masing-masing jenisnya.
2. Pengesahan oleh lembaga negara yang berwenang
3. Pembelanjaan, yaitu pelaksanaan anggaran yang ditandai dengan diajukannya surat permintaan membayar kepada negara melalui kantor pembayar

4. Pembuatan laporan, yaitu pencatatan realisasi penerimaan dan pengeluaran oleh bendaharawan
5. Pertanggungjawaban kas, yaitu pertanggungjawaban realisasi pengeluaran. Pengeluaran dalam hal ini identik dengan biaya.<sup>15</sup>

Berdasarkan penjelasan tersebut, anggaran tradisional bersifat *incrementalism*, yaitu hanya menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang sudah ada sebelumnya. Data tahun sebelumnya digunakan sebagai dasar untuk menyesuaikan besarnya penambahan atau pengurangan tanpa dilakukan pengkajian yang mendalam. Masalah utama anggaran tradisional adalah terkait dengan tidak adanya perhatian terhadap konsep *value for money* (ekonomi, efisien dan efektif), sehingga pada akhir tahun anggaran terjadi kelebihan anggaran yang pengalokasiannya terpaksa dipindahkan pada aktivitas-aktivitas yang sebenarnya kurang penting atau kurang dibutuhkan hanya untuk menghabiskan anggaran. Hal ini disebabkan karena pada anggaran tradisional, kinerja dinilai berdasarkan pada pertimbangan output yang dihasilkan dibanding dengan target kinerja yang dikehendaki (*outcome*).<sup>16</sup> Anggaran tradisional disusun berdasarkan sifat

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hal.26-27.

<sup>16</sup> Badrul Munir, *Perencanaan Anggaran Kinerja Memangkas Inefisiensi Anggaran Daerah*, Mataram: Penerbit Samawa Center, 2003, hal. 4-5.



penerimaan dan pengeluaran, misalnya: pendapatan dari pemerintah atasan, pendapatan dari pajak atau pengeluaran untuk gaji, pengeluaran untuk belanja barang dan lain-lain bukan berdasarkan pada tujuan yang ingin dicapai dengan pengeluaran tersebut. Anggaran tradisional mempunyai kelebihan dan kekurangan. Kelebihan anggaran tradisional yaitu:

- a. Relatif mudah menelusurinya dan mengatasi rumitnya proses penyusunan anggaran
- b. Prosedur dan bentuk penganggaran yang sederhana sehingga dapat mengurangi konflik diantara partisipan
- c. Tidak memerlukan pengetahuan yang terlalu tinggi untuk memahami program-program baru.

Sedangkan kelemahan anggaran tradisional adalah:

- a. Lebih berorientasi pada input daripada output, karena kinerja dievaluasi pada habisnya anggaran bukan pada tujuan pengeluaran.
- b. Sekat-sekat antar anggaran sektor yang kaku menimbulkan konflik, *overlapping*, kesenjangan, dan persaingan antar sektor dan organisasi.
- c. Proses anggaran terpisah untuk pengeluaran rutin dan pengeluaran modal/investasi. Dengan kata lain, terjadi fragmentasi antara anggaran rutin dan anggaran modal/investasi. Anggaran tradisional bersifat tahunan, sebenarnya anggaran tahunan terlalu pendek terutama

- untuk proyek modal mendorong praktik-praktik yang tidak diinginkan (KKN)
- d. Sentralisasi penyiapan anggaran dan informasi yang tidak memadai menyebabkan melemahnya perencanaan anggaran, mengakibatkan munculnya *budget padding* atau *budgetary slack*
  - e. Persetujuan anggaran yang terlambat sehingga gagal memberikan mekanisme pengendalian untuk pengeluaran yang sesuai.<sup>17</sup>

## **2. Sistem Anggaran Berbasis Kinerja**

Merupakan penyempurnaan dari sistem anggaran tradisional, yang diprakarsai oleh Amerika Serikat dan mulai diterapkan pada tahun 1951. Penekanan sistem anggaran kinerja pada segi manajemen anggaran yaitu dengan memperhatikan baik segi ekonomi dan keuangan pelaksanaan anggaran maupun hasil fisik yang dicapainya. Selain itu, sistem ini juga memperhatikan fungsi masing-masing lembaga negara serta pengelompokkan kegiatan. Sementara orientasinya lebih dititikberatkan pada segi pengendalian anggaran serta efisiensi pelaksanaan setiap kegiatan.<sup>18</sup> Anggaran kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan dalam anggaran tradisional khususnya

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hal. 6-7. Lihat juga buku Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2004, hal. 118-120.

<sup>18</sup> Revrison Baswir, *Op.cit*, hal.29.

kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Anggaran kinerja sangat menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja output. Anggaran kinerja juga mengutamakan pada mekanisme penentuan dan pembuatan prioritas tujuan serta proses pengambilan keputusan yang bersifat rasional.<sup>19</sup> Ciri-ciri pokok anggaran kinerja yaitu:

- a. Secara umum sistem anggaran kinerja mengandung tiga unsur pokok, yaitu: (a) pengeluaran pemerintah diklasifikasikan menurut program dan kegiatan; (b) *performance measurement* atau pengukuran hasil kerja; dan (c) program reporting (pelaporan program)
- b. Lebih ditekankan pada pengukuran hasil kerja bukan pada pengawasan
- c. Setiap kegiatan harus dilihat dari sisi efisiensi dan memaksimalkan *output*
- d. Bertujuan untuk menghasilkan informasi biaya dan hasil kerja yang dapat digunakan untuk penyusunan target evaluasi pelaksanaan kerja.<sup>20</sup>

Anggaran kinerja juga mempunyai kelebihan dan kelemahan. Adapun kelebihan atau keunggulan dari anggaran kinerja yaitu:

---

<sup>19</sup> Badrul Munir, *Op.cit*, hal.15.

<sup>20</sup> Badrul Munir, *Op.cit*, hal.14-15.

- a. memungkinkan pendelegasian wewenang dalam pengambilan keputusan
- b. merangsang partisipasi dan motivasi unit kerja melalui proses pengusulan dan penilaian anggaran yang bersifat faktual
- c. membantu fungsi perencanaan dan mempertajam pembuatan keputusan
- d. memungkinkan alokasi dana secara optimal dengan didasarkan efisiensi unit kerja
- e. menghindari pemborosan anggaran

Sedangkan kelemahan anggaran kinerja yaitu:

- a. Tidak semua kegiatan dapat distandarisasi
- b. Tidak semua hasil kerja dapat diukur secara kuantitatif
- c. Tidak jelas mengenai siapa pengambil keputusan dan siapa yang menanggung beban atas keputusan tersebut.<sup>21</sup>

Mengapa anggaran kinerja diterapkan? Penerapan anggaran kinerja di Indonesia didasarkan pada beberapa regulasi yaitu:

1. PP No.105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah
2. PP No.108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hal.15.

3. Permendagri No.29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan
4. PP No.12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Penerapan anggaran kinerja dalam sistem penganggaran dilatarbelakangi oleh hal-hal berikut ini:

1. Meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara transparan dan memenuhi prinsip akuntabilitas publik
2. Sistem, prosedur, format dan struktur APBN/APBD yang berlaku selama ini tidak mendukung tuntutan perubahan
3. Terdapat upaya yang kuat untuk mensinergikan hubungan antara APBN/D, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan, Lembaga pengelola keuangan dan unit-unit pelayanan publik.<sup>22</sup>

Untuk menilai efisiensi pelaksanaan setiap kegiatan, prosedur anggaran kinerja dikaitkan dengan sistem akuntansinya, sehingga dari setiap pengeluaran dapat ditentukan besarnya prestasi yang harus dicapai. Oleh karena itu, sasaran yang hendak dicapai dalam sistem

---

<sup>22</sup> Badrul Munir, *Op.cit*, hal. 20-21.

anggaran kinerja, harus dirumuskan secara jelas, besarnya biaya ditetapkan kemudian. Penerapan sistem anggaran kinerja terbatas, walaupun sistem ini lebih baik dari sistem anggaran tradisional. Faktor-faktor yang menghambat yaitu:

- a. Terbatasnya tenaga ahli dalam bidang anggaran dan akuntansi yang dimiliki oleh berbagai pemerintahan
- b. Kegiatan dan jasa pemerintah pada umumnya tidak dapat segera diukur dalam pengertian per unit output ataupun biaya per unit
- c. Klasifikasi rekening pemerintah pada umumnya dibuat berdasarkan klasifikasi anggaran, tidak berdasarkan klasifikasi akuntansi biaya. Hal ini menyebabkan proses pengolahan data menjadi sangat sulit.<sup>23</sup>

### **3. Sistem Anggaran Program**

Selain sistem anggaran tradisional dan sistem anggaran kinerja, pembagian sistem anggaran yang ketiga adalah sistem anggaran program yang biasa dikenal dengan *Planning Programming Budgeting System* (PPBS). PPBS juga diprakarsai oleh Amerika Serikat, merupakan penyempurnaan anggaran kinerja dan mulai diterapkan tahun 1965.

Fokus penekanan anggaran program pada segi persiapan anggaran. Dalam tahap ini, semua implikasi positif dan

---

<sup>23</sup> Revrisond Baswir, *Op.cit.*, hal.29.

negatif dari setiap keputusan dipertimbangkan secara matang sehingga rencana atau program yang disusun merupakan rencana dan program yang paling baik. Tahap-tahap sistem anggaran program adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan
2. Penyusunan program
3. Penyusunan anggaran
4. Pengendalian yang meliputi pengawasan dan penilaian.  
Baik terhadap pelaksanaan program maupun pelaksanaan anggarannya.

Dalam sistem PPBS, pemisahan anggaran yaitu penerimaan dan pengeluaran tidak dilakukan. Dalam sistem anggaran ini dilakukan pemilahan berdasarkan pendekatan program, yang menuntut diterapkannya sistem akuntansi pemerintahan yang baik, juga analisa biaya manfaat dan sistem informasi manajemen yang canggih.

Anggaran merupakan titik tengah antara proses perencanaan dan pengendalian. Penganggaran (*budgeting*) adalah proses penerjemahan rencana aktivitas ke dalam rencana keuangan. Proses penganggaran meliputi penyiapan, pelaksanaan, pengendalian, dan pertanggung-jawaban anggaran yang biasa dikenal dengan siklus anggaran.<sup>24</sup> Oleh karena itu, dalam penganggaran perlu adanya standarisasi dalam berbagai formulir, dokumen,

---

<sup>24</sup> Sony Yuwono dkk, *Op.cit*, hal.29.

instruksi, dan prosedur karena menyangkut operasionalisasi anggaran itu sendiri.

### **2.2.3 Fungsi-fungsi Anggaran**

Adapun fungsi anggaran negara atau anggaran sektor publik adalah sebagai berikut:

1. Anggaran sebagai alat perencanaan (*planning tool*)

Anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan jangka pendek dan merupakan pertanggungjawaban untuk melaksanakan program atau bagian dari program untuk jangka pendek. Dalam penyusunan anggaran perlu mempertimbangkan kondisi internal dan eksternalnya. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut. Anggaran sebagai alat perencanaan, digunakan untuk melakukan beberapa hal berikut:

- a. Merumuskan tujuan dan sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan.
- b. Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaannya.
- c. Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun.



d. Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.

2. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi (*coordination and communication tool*)

Anggaran juga berfungsi sebagai sarana koordinasi dan komunikasi. Anggaran secara formal mengkomunikasikan rencana organisasi kepada setiap pegawai dan tindakan berbagai unit dalam setiap K/L untuk bekerja bersama ke arah pencapaian tujuan. Sebagaimana kita ketahui bahwa, setiap pegawai mempunyai kepentingan, persepsi dan motivasi yang berbeda untuk mencapai tujuan organisasi.

3. Anggaran sebagai alat motivasi (*motivation tool*)

Anggaran berfungsi pula sebagai alat untuk memotivasi para pegawai dalam melaksanakan tugas-tugasnya, sehingga bisa bekerja secara ekonomis, efektif dan efisien dalam mencapai target dan tujuan K/L. Agar dapat memotivasi pegawai, anggaran hendaknya bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but achievable*. Artinya, target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat terpenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah dicapai.

4. Anggaran sebagai alat pengendalian (*control tool*)

Anggaran merupakan alat untuk memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah. Anggaran dapat berfungsi sebagai alat

pengendalian kegiatan karena anggaran yang sudah disetujui merupakan komitmen dari pengambil keputusan dalam K/L yang berperan serta dalam penyusunan anggaran tersebut. Pada dasarnya pengendalian merupakan upaya yang kontinyu untuk melihat kinerja tiap biro dalam K/L.

#### 5. Anggaran sebagai alat pembelajaran.

Anggaran berfungsi sebagai alat untuk mendidik pegawai mengenal bagaimana bekerja secara rinci dan mempertanggungjawabkan kepada pimpinan. Peran pembelajaran dari aspek anggaran untuk memonitor kemajuan tujuan dan capaian-capaian tiap mata anggaran dengan membandingkannya antara target dan realisasi.<sup>25</sup>

#### 6. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (*fiscal tool*)

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi, yang bisa digunakan untuk memprediksikan dan melakukan estimasi ekonomi. Oleh karena itu, anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.

---

<sup>25</sup> Sony Yuwono dkk, *Penganggaran Sektor Publik Pedoman Praktis Penyusunan, Pelaksanaan, dan Pertanggungjawaban APBD (Berbasis Kinerja)*, Malang: Bayumedia Publishing, 2005, hal.30-32.

#### 7. Anggaran sebagai alat politik (*politic tool*)

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Di sektor publik, anggaran merupakan *political tool* sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Oleh karena itu, pembuatan anggaran publik membutuhkan *political skill*, *coalition building*, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik oleh para pengambil kebijakan pusat maupun daerah.

#### 8. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*performance measurement tool*).

Anggaran merupakan wujud komitmen dari eksekutif kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk penilaian kinerja.<sup>26</sup>

### 2.2.4 Struktur Anggaran

Struktur anggaran mencerminkan pengelompokan komponen-komponen anggaran berdasarkan suatu

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hal. 65-68. Mardiasmo, *Op.cit*, hal. 122-124.

kerangka tertentu. Berdasarkan struktur anggaran, maka anggaran dapat dibedakan menjadi dua yaitu:

1. Anggaran terpisah

Komponen anggaran dipisahkan menjadi anggaran rutin dan anggaran pembangunan menurut struktur anggaran terpisah. Kriteria dalam melakukan pemilahan adalah :

a. Jangka waktu pelaksanaan kegiatan.

Barang dan jasa yang diperoleh dan dikonsumsi dalam satu periode akuntansi atau satu tahun anggaran diklasifikasikan sebagai anggaran rutin.

b. Jumlah uang yang digunakan.

Suatu kegiatan yang biayanya melampaui suatu jumlah tertentu dikategorikan ke dalam anggaran pembangunan, sedangkan pengeluaran yang lebih kecil dikategorikan sebagai pengeluaran rutin karena akan menimbulkan kesulitan pengadministrasiannya apabila dimasukkan ke dalam anggaran pembangunan.

c. Ada kemungkinan suatu kegiatan mendatangkan penerimaan negara. Sebagai contoh: proyek-proyek yang dibangun dengan pinjaman **luar** negeri. Walaupun pinjaman luar negeri harus membayar bunga, namun beban tersebut akan menjadi lebih murah bila hasil pinjaman tersebut

digunakan untuk membiayai proyek-proyek yang menghasilkan penerimaan negara di kemudian hari.<sup>27</sup>

Anggaran terpilah mempunyai beberapa kelebihan yaitu:

- a. Anggaran terpilah memisahkan antara pengeluaran rutin dengan pengeluaran investasi, maka proses pertanggungjawaban anggaran dapat dilakukan dengan mudah.
- b. Alokasi penggunaan pinjaman pemerintah dapat dimonitor dengan mudah.

Sedangkan kelemahan anggaran terpilah yaitu pertama, sering terjadi ketidakcocokan antara para perencana dengan para penyusun anggaran dalam menentukan pengeluaran yang masuk dalam kategori anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Kelemahan kedua, pemisahan anggaran rutin dan anggaran pembangunan sering menimbulkan salah anggapan dimana anggaran investasi dianggap sebagai anggaran pembangunan, sedangkan anggaran rutin dianggap bukan sebagai anggaran pembangunan. Hal ini menimbulkan kesan bahwa anggaran pembangunan membuka peluang terjadinya pergeseran dana.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Revrison Baswir, *Op.cit*, hal. 40.

<sup>28</sup> *Ibid*, hal. 40-41.

## 2. Anggaran komprehensif

Yang dimaksud dengan anggaran komprehensif adalah suatu anggaran tunggal yang mencakup aktifitas pemerintah secara keseluruhan. Dalam anggaran ini, alokasi sumber dana dapat dilakukan secara lebih rasional yaitu dengan cara mengevaluasi sumber dana dan penggunaannya secara menyeluruh. Dengan demikian, segala kekurangan anggaran terpilah dapat diatasi dengan baik melalui anggaran komprehensif. Anggaran komprehensif dalam implementasinya mempunyai kekurangan yaitu adanya tambahan anggaran dan perubahan yang biasanya digunakan untuk mendukung pengeluaran-pengeluaran yang tidak terlihat pada waktu penyusunan menyebabkan /menimbulkan adanya peluang mengalokasikan dana untuk membiayai perubahan-perubahan kebijaksanaan yang belum mendapat persetujuan dari legislatif.<sup>29</sup>

## 2.3 PENUTUP

### 2.3.1 Rangkuman

Pengertian Anggaran negara menurut John F. Due adalah suatu pernyataan tentang perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan akan terjadi dalam suatu periode di masa depan, serta data dari pengeluaran dan penerimaan yang sungguh-sungguh terjadi di masa yang

---

<sup>29</sup> *Ibid*, hal. 41-42.

lalu. Dalam proses perkembangan sistem anggaran negara dapat dibedakan menjadi 3 sistem yaitu: sistem anggaran tradisional, sistem anggaran berbasis kinerja dan sistem anggaran program. Ada 8 fungsi anggaran.

### **2.3.2 Tes Formatif**

**Pilihlah salah satu jawaban yang saudara anggap paling tepat!**

1. Anggaran secara umum dapat diartikan sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijaksanaan untuk suatu periode di masa yang akan datang. Dalam pengertian tersebut, mencakup ...
  - A. Anggaran perusahaan
  - B. Anggaran daerah
  - C. Anggaran untuk lembaga-lembaga
  - D. Anggaran perusahaan, anggaran negara maupun anggaran untuk lembaga-lembaga
2. Pengertian anggaran negara menurut John F.Due adalah ...
  - A. Suatu pernyataan tentang perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang diharapkan akan terjadi dalam suatu periode di masa depan, serta data dari pengeluaran dan penerimaan yang sungguh-sungguh terjadi di masa yang lalu
  - B. Gambaran dari kebijaksanaan pemerintah yang dinyatakan dalam bentuk uang

- C. Menjelaskan mengenai kebijaksanaan pemerintah pada suatu periode
  - D. Sebagai alat ukur kinerja pemerintah
3. Berikut merupakan fungsi-fungsi anggaran negara kecuali ...
- A. Anggaran negara berfungsi sebagai pedoman bagi pemerintah dalam mengelola negara untuk satu periode di masa yang akan datang
  - B. Anggaran negara berfungsi sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kebijakan yang dipilih pemerintah
  - C. Anggaran negara berfungsi sebagai pengatur stabilitas ekonomi nasional
  - D. Anggaran negara berfungsi sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijaksanaan yang telah dipilihnya.
4. Setiap negara pasti mempunyai sistem anggaran yang berbeda sehingga tidak ada satu negarapun yang sistem anggarannya sama. Oleh karena itu, sistem anggaran negara pasti mempunyai tiga aspek yaitu....kecuali:
- A. Aspek perencanaan
  - B. Aspek kekuasaan
  - C. Aspek pengelolaan dan pelaksanaan
  - D. Aspek pertanggungjawaban
5. Dalam proses perkembangan sistem anggaran negara dapat dibedakan menjadi 3 sistem yaitu...kecuali:
- A. Sistem anggaran tradisional



- B. Sistem anggaran berbasis kinerja
  - C. Sistem anggaran program
  - D. Sistem anggaran berbasis pertanggungjawaban
6. Di bawah ini merupakan fungsi-fungsi anggaran negara atau anggaran sektor publik, kecuali....
- A. Anggaran sebagai alat perencanaan, alat motivasi dan pengendalian
  - B. Anggaran sebagai alat perencanaan, dan penilaian kinerja
  - C. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal
  - D. Anggaran sebagai alat pemberdayaan masyarakat
7. Kriteria dalam melakukan pemilahan dalam struktur negara adalah... kecuali:
- A. Jangka waktu pelaksanaan kegiatan
  - B. Jumlah uang yang digunakan
  - C. Anggaran dan pengeluaran
  - D. Kegiatan yang mendatangkan penerimaan negara
8. Sistem anggaran negara mempunyai 3 (tiga) aspek sebagai berikut, kecuali:
- A. Aspek perencanaan
  - B. Aspek keuangan daerah
  - C. Aspek pengelolaan dan pelaksanaan
  - D. Aspek pertanggungjawaban
9. Yang bukan merupakan ciri-ciri dari sistem anggaran tradisional adalah...

- A. Kegiatan yang mendatangkan penerimaan atau pemasukan
  - B. Penyusunan anggaran yaitu pembuatan perkiraan penerimaan dan pengeluaran negara sesuai dengan masing-masing jenisnya
  - C. Pengesahan oleh lembaga negara yang berwenang
  - D. Pembelanjaan yaitu pelaksanaan anggaran yang ditandai dengan diajukannya surat permintaan membayar kepada negara melalui kantor pembayar
10. Tahap-tahap sistem anggaran program adalah sebagai berikut, kecuali ...
- A. Perencanaan
  - B. Penyusunan program
  - C. Penyusunan anggaran
  - D. Penyusunan visi, misi dan arah kebijakan

### 2.3.3 Umpan Balik

Cocokkan jawaban anda dengan kunci jawaban tes formatif yang terdapat di bagian akhir bab ini. Hitunglah jawaban Anda yang benar, kemudian gunakan rumus di bawah ini.

Tingkat penguasaan = jumlah jawaban Anda yang benar x 100%

10

Arti tingkat penguasaan yang Anda capai:

90-100% = baik sekali

80 – 89% = baik

70 – 79 % = cukup

< 70% = kurang

#### **2.3.4 Tindak Lanjut**

Untuk dapat melanjutkan ke materi berikutnya, mahasiswa harus mampu menjawab paling tidak 75% pertanyaan dengan benar, jika kurang harus mengulang materi tersebut

#### **2.3.5 Kunci Jawaban Tes Formatif**

1. D
2. A
3. C
4. B
5. D
6. D
7. C
8. B
9. A
10. D

# **POKOK BAHASAN III**

## **DINAMIKA PENGELOLAAN KEUANGAN**

### **NEGARA DI INDONESIA**

#### **3.1 PENDAHULUAN**

##### **3.1.1 Deskripsi Singkat**

Negara Indonesia merupakan negara kesatuan sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Dasar 1945. Dari pernyataan tersebut berarti tidak ada negara di dalam suatu negara, tetapi ada bagian dari negara yang disebut daerah atau wilayah. Hal ini juga berimplikasi pada pengelolaan keuangan di Indonesia, ada pengelolaan keuangan pusat dan pengelolaan keuangan daerah. Dalam pokok bahasan ketiga, pembahasan ditujukan untuk mengetahui dinamika pengelolaan keuangan negara terlebih dahulu, setelah itu baru pengelolaan keuangan daerah, karena masing-masing pengelolaan keuangan ada beberapa perubahan di tiap era pemerintahan dengan perubahan regulasi pengelolaan keuangan. Dinamika pengelolaan keuangan negara hanya mengantarkan saja tidak membahas pengelolaan secara detil, pada pokok bahasan penyusunan APBN/APBD akan dibahas secara mendasar prosesnya.

### **3.1.2 Relevansi**

Diharapkan setelah mengikuti pokok bahasan mengenai Dinamika Pengelolaan Keuangan Negara di Indonesia maka mahasiswa memahami dan mampu menjelaskan mengenai:

1. Pengertian Keuangan Negara
2. Pengertian Pengelolaan Keuangan Negara
3. Asas-asas Umum Penyelenggaraan Keuangan Negara
4. Pejabat Pengelola Keuangan Negara
5. Dinamika Pengelolaan Keuangan Negara

### **3.1.3 Kompetensi**

#### **a. Standar Kompetensi**

Setelah mengetahui pokok bahasan mengenai dinamika pengelolaan keuangan negara di Indonesia, diharapkan mahasiswa mampu menjelaskan mengenai:

1. Pengertian Keuangan Negara
2. Pengertian Pengelolaan Keuangan Negara
3. Asas-asas Umum Penyelenggaraan Keuangan Negara
4. Pejabat Pengelola Keuangan Negara
5. Dinamika Pengelolaan Keuangan Negara

#### **b. Kompetensi Dasar**

Pada akhir pokok bahasan ini, mahasiswa mampu menjelaskan mengenai:

1. Pengertian keuangan negara
2. Ruang lingkup keuangan negara
3. Pengertian pengelolaan keuangan negara
4. Penerimaan keuangan negara
5. Pengeluaran keuangan negara
6. Asas-asas umum pengelolaan keuangan negara
7. Pejabat pengelola keuangan negara
8. Regulasi keuangan negara
9. Dinamika pengelolaan keuangan negara

### **3.1.4 Petunjuk Belajar**

Agar semua dapat tercapai, ikutilah semua petunjuk sebagai berikut:

1. Bacalah bagian pendahuluan buku ajar ini dan pahami tujuan yang diharapkan dengan mempelajari buku ajar ini.
2. Bacalah tahapan demi tahapan atau sub bagian dari uraian materi yang terdapat dalam setiap kegiatan belajar, pahami isinya bila memungkinkan diskusikan dengan teman yang sama-sama mengambil mata kuliah ini.
3. Kerjakan latihan soal. Jangan melihat kunci jawaban terlebih dahulu sebelum mencoba untuk menjawabnya

4. Apabila penguasaan terhadap materi kurang dari 80%, maka disarankan untuk mengulangi kembali materi yang dianggap masih sulit.

## **3.2 PENYAJIAN**

### **3.2.1 Pengertian Keuangan Negara**

Keuangan Negara adalah hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu baik berupa uang maupun barang dapat dijadikan “hak milik negara”. Keuangan Negara dapat diartikan juga sebagai suatu bentuk kekayaan pemerintah yang diperoleh dari penerimaan, hutang, pinjaman pemerintah, atau bisa berupa pengeluaran pemerintah, kebijakan fiskal, dan kebijakan moneter.<sup>1</sup> M. Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang.<sup>2</sup> Sementara keuangan negara menurut Geodhart adalah keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan

---

<sup>1</sup> [https://www.bphn.go.id/data/documents/sumber-sumber keuangan negara.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/sumber-sumber%20keuangan%20negara.pdf) akses 13 Agustus 2019 pukul 16:23 wib.

<sup>2</sup> W. Riawan Tjandra, Hukum Keuangan Negara, PT. Grasindo, Jakarta, 2006, hlm. 1-2.

yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.<sup>3</sup> Keuangan negara menurut Van der Kemp adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang ataupun barang ) yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan hak-hak tertentu.<sup>4</sup>

Jhon F. Due mengatakan budget adalah suatu rencana keuangan suatu periode waktu tertentu. Government Budget (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau. Unsur-unsur definisi Jhon F. Due menyangkut hal-hal sebagai berikut:

1. Anggaran belanja yang memuat data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang akan datang.
2. Jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang.
3. Jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan.
4. Rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu.

Jadi, pengertian keuangan negara menurut Jhon F. Due disamakan dengan anggaran (budget).<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, PT. Alumni, Bandung, 2011, hlm.20.

<sup>4</sup> Soeradi. *Pengelolaan Keuangan Negara; di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2017, hal. 7.

<sup>5</sup> W. Riawan Tjandra, *Op.Cit*, hal.3.



Arifin P. Soeria Atmadja mendefinisikan keuangan negara dari segi pertanggungjawaban oleh pemerintah, bahwa keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah adalah keuangan negara yang hanya berasal dari APBN, sehingga yang dimaksud dengan keuangan negara adalah keuangan yang berasal dari APBN. Arifin P. Soeria Atmadja menggambarkan dualisme pengertian keuangan negara, yakni pengertian keuangan negara dalam arti yang luas dan pengertian keuangan negara dalam arti yang sempit.<sup>4</sup> Pengertian keuangan negara dalam arti luas yang dimaksud adalah keuangan yang berasal dari APBN, APBD, Keuangan Unit-unit Usaha Negara atau perusahaan-perusahaan milik negara dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara. Sedangkan pengertian keuangan negara dalam arti sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja.<sup>6</sup>

Ruang lingkup keuangan negara meliputi : hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; penerimaan negara; pengeluaran negara; penerimaan daerah; pengeluaran daerah; kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang

---

<sup>6</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1986, hal.49.

dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah; kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah; dan kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.

Penerimaan keuangan Negara meliputi; Keuangan Negara yang berasal dari dalam negeri;

1. Keuntungan dari perusahaan-perusahaan, meliputi: BUMN (Badan Usaha Milik Negara), perusahaan-perusahaan baik PMA (Penanaman Modal Asing) maupun PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri)
2. Pajak
3. Menciptakan uang baru
4. Meminjam pada bank
5. Pinjaman pada masyarakat
6. Denda-denda
7. Cukai
8. Retribusi<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> [https://www.bphn.go.id/data/documents/sumber-sumber keuangan negara.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/sumber-sumber%20keuangan%20negara.pdf) akses 13 Agustus 2019 pukul 16.23 wib

Kuangan negara yang berasal dari luar negeri yaitu (1) pinjaman-pinjaman baik pinjaman kepada negara maupun pinjaman kepada organisasi-organisasi negara, (2) hadiah-hadiah, rampasan perang.

Pengeluaran keuangan Negara meliputi pengeluaran pemerintah menyangkut seluruh pengeluaran untuk membiayai program-program/kegiatan – kegiatan dimana pengeluaran-pengeluaran itu ditujukan pencapaian kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Kegiatan-kegiatan dari segi pengeluaran ini dilakukan dengan menggunakan sejumlah *resources dan product*, baik dalam melaksanakan tugas-tugasnya untuk kemakmuran masyarakat dengan menggunakan uang. Pengeluaran dengan menggunakan uang inilah yang dimaksud pengeluaran pemerintah.

Definisi keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dinyatakan bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala

sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh subjek yang memiliki/menguasai objek sebagaimana tersebut di atas, yaitu: pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Berdasarkan pengertian keuangan negara dengan pendekatan objek, terlihat bahwa hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang diperluas cakupannya, yaitu termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan demikian, bidang pengelolaan keuangan negara dapat dikelompokkan dalam:

subbidang pengelolaan fiskal, sub-bidang pengelolaan moneter, dan sub-bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>8</sup>

### **3.2.2. Pengertian Pengelolaan Keuangan Negara**

Berdasarkan Undang-undang No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, pengelolaan keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan Negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Dari definisi tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa ruang lingkup pengelolaan keuangan negara meliputi:

1. Perencanaan keuangan Negara
2. Pelaksanaan keuangan Negara
3. Pengawasan keuangan Negara, dan
4. Pertanggungjawaban keuangan Negara.

Pengelolaan keuangan Negara yang berada pada tanggung jawab menteri keuangan selaku bendahara umum Negara merupakan bagian dari pengelolaan keuangan Negara.

---

<sup>8</sup> Arifin Soeriaatmadja dkk, *Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-sumber Keuangan Negara)*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2010, hal. 9-12. Lihat juga dalam Penjelasan Umum UU No.17. Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Pengelolaan keuangan negara dikelompokkan menjadi:

1. Subbidang pengelolaan fiskal

Kelompok ini berkaitan dengan pengelolaan APBN, mulai dari penetapan arah dan kebijakan (AKU), penetapan strategi dan prioritas kekuasaan APBN, penyusunan anggaran oleh pemerintah, pengesahan anggaran oleh DPR, pelaksanaan anggaran, pengawasan anggaran, penyusunan perhitungan anggaran negara (PAN) sampai dengan pengesahan PAN menjadi undang-undang.

2. Subbidang pengelolaan moneter

Kelompok ini berkaitan dengan pengelolaan sektor perbankan dan lalu lintas moneter didalam dan diluar negeri

3. Subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan

Kelompok ini berkaitan dengan kebijakan dan pengelolaan BUMN dan BUMD.<sup>9</sup>

Sebagaimana diketahui bahwa keuangan Negara ada yang dipisahkan ada yang diurus langsung oleh pemerintah, menurut Harun Al Rasyid, berpendapat bahwa yang diurus langsung oleh pemerintah adalah keuangan Negara dalam arti sempit, (APBN/APBD) sebab keuangan yang dipisahkan pengelolaannya sudah mempunyai aturan tersendiri. Keuangan Negara yang dipisahkan kepengurusannya dikelola berdasarkan hukum publik

---

<sup>9</sup> Arifin. *Op. Cit.*, hal. 10.

dan/atau hukum perdata. Kekayaan ini tidak dikelola pemerintah secara langsung, tetapi diserahkan oleh kepada lembaga – lembaga atau badan hukum yang didirikan berdasarkan undang-undang.

Keuangan yang langsung dikelola oleh pemerintah menyangkut segala aspek penerimaan dan pengeluaran Negara, sebagai kegiatan yang nyata dari pengurusan langsung ini adalah kegiatan pemerintah dalam bidang anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBN), anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dan pengelolaan barang-barang milik Negara. Dalam melaksanakan pengelolaan keuangan Negara secara langsung dikenal ada dua jenis kepengurusan, yaitu (1) pengurusan umum (2) pengurusan khusus.<sup>10</sup>

### **3.2.3 Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara**

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang- Undang Dasar 1945. Aturan pokok Keuangan Negara telah dijabarkan ke dalam asas-asas umum, yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai

---

<sup>10</sup> Soeradi, *Op. Cit.*, hal. 2.

pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik (*best practices*) dalam pengelolaan keuangan negara. Penjelasan dari asas tersebut adalah sebagai berikut. :

1. Asas Tahunan, memberikan persyaratan bahwa anggaran negara dibuat secara tahunan yang harus mendapat persetujuan dari badan legislatif (DPR).
2. Asas Universalitas (kelengkapan), memberikan batasan bahwa tidak diperkenankan terjadinya percampuran antara penerimaan negara dengan pengeluaran negara.
3. Asas Kesatuan, mempertahankan hak budget dari dewan secara lengkap, berarti semua pengeluaran harus tercantum dalam anggaran. Oleh karena itu, anggaran merupakan anggaran bruto, dimana yang dibukukan dalam anggaran adalah jumlah brutonya.
4. Asas Spesialitas mensyaratkan bahwa jenis pengeluaran dimuat dalam mata anggaran tertentu/tersendiri dan diselenggarakan secara konsisten baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Secara kuantitatif artinya jumlah yang telah ditetapkan dalam mata anggaran tertentu merupakan batas tertinggi dan tidak boleh dilampaui. Secara kualitatif berarti penggunaan anggaran hanya dibenarkan untuk mata anggaran yang telah ditentukan.
5. Asas Akuntabilitas berorientasi pada hasil, mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran wajib menjawab dan menerangkan kinerja organisasi atas keberhasilan atau



kegagalan suatu program yang menjadi tanggung-jawabnya.

6. Asas Profesionalitas mengharuskan pengelolaan keuangan negara ditangani oleh tenaga yang profesional. Asas Proporsionalitas; pengalokasian anggaran dilaksanakan secara proporsional pada fungsi-fungsi kementerian/lembaga sesuai dengan tingkat prioritas dan tujuan yang ingin dicapai.
7. Asas Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh lembaga audit yang independen.
8. Asas Pemeriksaan Keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, memberi kewenangan lebih besar pada Badan Pemeriksa Keuangan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara secara objektif dan independen.<sup>11</sup>

Asas-asas umum tersebut diperlukan guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah. Dengan diadopsinya asas-asas umum tersebut di dalam undang-undang tentang Keuangan Negara, pelaksanaan undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara,

---

<sup>11</sup> Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, edisi revisi, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011, hal. 22.

sekaligus dimaksudkan untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia.<sup>12</sup>

### **3.2.4 Pejabat Pengelola Keuangan Negara**

Yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan keuangan negara adalah:<sup>13</sup>

#### **1. Presiden**

Presiden memegang kewenangan tertinggi pengelolaan keuangan Negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan Negara. Dalam pengelolaan keuangan negara, yang bertanggung jawab penuh adalah Presiden, meliputi kewenangan secara umum dan khusus, kedudukannya sebagai *Chief Financial Officer*. Pengelolaan keuangan secara umum tetap berada ditangan presiden dan akhir tahun anggaran wajib dipertanggungjawabkan kepada pemilik kedaulatan melalui Dewan Perwakilan Rakyat. Sementara itu, kewenangan khusus di bidang pengelolaan keuangan Negara didelegasikan kepada menteri keuangan untuk mengatur lebih lanjut kepada menteri, lembaga pemerintahan non-kementerian, dan lembaga Negara berdasarkan kebutuhan masing-masing. Presiden sebagai *Chief Finansial Officer* atau *Otorisatoir* dalam melakukan tindakan hukum berakibat pada keuangan Negara disebut dengan istilah otorisasi.

---

<sup>12</sup> *Penjelasan Umum UU No.17 Tahun 2003.*

<sup>13</sup> Muhammad Djafar Shidiq, *Op.cit*, hal.23.

## 2. Menteri Keuangan

Kedudukan menteri keuangan sebagai pembantu presiden di bidang pengelolaan keuangan Negara berada pada posisi strategis dibandingkan dengan menteri/pimpinan lembaga, baik lembaga non-kementerian maupun lembaga Negara. Dalam pengelolaan keuangan Negara menteri keuangan bertindak sebagai *Chief Financial Officer* berdasarkan mandat Presiden, karena keuangan negara bersumber dari anggaran Negara berada pada kewenangan presiden. Sekalipun strategis kedudukannya, menteri keuangan tidak boleh sewenang-wenang dalam pengelolaan keuangan Negara karena harus berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 3. Menteri/Pimpinan Lembaga

Menteri/Pimpinan lembaga adalah pejabat yang bertanggung-jawab atas pengelolaan keuangan kementerian Negara/lembaga yang bersangkutan, baik lembaga non-kementerian maupun lembaga Negara. Namun, banyaknya lembaga non-kementerian dan lembaga Negara menyebabkan tanggung jawab pemilik kedaulatan bertambah besar. Sedangkan peran serta lembaga pemerintah non-kementerian dan lembaga Negara terhadap pencapaian tujuan Negara tidak seimbang dengan pengeluaran yang harus ditanggung pemilik kedaulatan. Oleh karena itu diperlukan penataan kembali dalam rangka efisiensi keuangan Negara.

#### 4. Bendahara

Bendahara adalah setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama Negara menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang Negara/daerah. Bendahara terdiri dari, a) bendahara umum yang berada dalam kewenangan menteri keuangan untuk mengelola keuangan Negara, dan b) bendahara khusus yang dilakukan oleh orang atau badan pada kantor/satuan kerja di lingkungan kementerian Negara/lembaga nonkementerian, dan lembaga Negara. Bendahara khusus sebagai pengelola keuangan Negara terdiri dari bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran. Bendahara penerimaan adalah orang atau badan yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang pendapatan Negara dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja Negara pada kesatuan kerja kementerian Negara/lembaga non-kementerian dan lembaga Negara. Sedangkan bendahara pengeluaran adalah orang atau badan yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan belanja Negara dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja Negara pada kantor/satuan kerja kementerian Negara/lembaga non-kementerian, dan lembaga Negara.

#### 5. Pegawai Negeri Bukan Bendahara

Pegawai negeri dapat diangkat untuk mengelola keuangan Negara, tetapi tidak berstatus sebagai bendahara sehingga tidak memiliki kewajiban untuk memberikan laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan Negara kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Pegawai negeri bukan bendahara berwenang mengelola keuangan Negara tatkala dipercaya untuk melakukan kegiatan berupa menerima, menyimpan, mengeluarkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan keuangan Negara yang ada pada penguasaannya.

#### 6. Pejabat lain

Penjelasan pada pasal 59 ayat (2) UUP3KN secara tegas menentukan bahwa pejabat lain meliputi pejabat Negara dan pejabat penyelenggara pemerintah yang tidak berstatus pejabat Negara, tidak termasuk bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara. Contohnya adalah staf KPK, staf pada Mahkamah Agung RI dan lain-lain.

### **3.2.5 Tinjauan Historis UU Keuangan Negara**

Pengelolaan keuangan negara di Indonesia secara regulasi mengalami perubahan dinamis. Keuangan negara memegang peranan yang sangat vital terhadap jalannya pemerintahan suatu negara termasuk di Indonesia. Mengingat pentingnya keuangan negara bagi jalannya pemerintahan maka perlu dibahas mengenai peraturan perundang-undangan atau aspek hukumnya. Sebelum

lahirnya paket UU Keuangan Negara yang menjadi pedoman dalam pengelolaan keuangan negara yaitu UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, ketentuan pengelolaan keuangan negara menggunakan *Indische Comptabiliteits Wet* (ICW) dan *Reglement voor het Admiistratief Beheer* (RAB).<sup>14</sup>

ICW merupakan ketentuan yang mengatur tentang tata pembukuan yang harus dilakukan oleh para pejabat yang melakukan pengurusan keuangan, dan secara khusus mengatur kewenangan di sisi perbendaharaan. Sedangkan RAB mengatur sebagian kewenangan pengelolaan keuangan, khususnya di bidang pengelolaan administratif.<sup>15</sup> ICW Stbl.1925 No.448 yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku tahun 1867, dilengkapi dengan *Indische Bedrijven Wet* (IBW) Stbl.1927 No.419 jo. Stbl.1936 No.445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) Stbl.1933 No.381<sup>16</sup> memberikan penekanan khusus terhadap pentingnya pengelolaan penerimaan

---

<sup>14</sup> Muhammad Ulil Albab, Tinjauan Historis Undang-Undang Keuangan Negara Indonesia dalam Abdul Halim (penyunting), *Manajemen Keuangan Sektor Publik Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah (APBN/D)*, Edisi 2, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2016, hal. 9-10.

<sup>15</sup> Itjok Henandarto, Pelaksanaan Kebijakan Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dengan Pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja di Departemen Keuangan, *Tesis*, Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 2009.

<sup>16</sup> *Ibid*, hal.2.

dan pengeluaran di Hindia Belanda, hal itu dipicu karena maraknya korupsi yang dilakukan oleh pejabat-pejabat Vereeniging Oost Indische Compagnie (VOC). ICW Stbl.1925 No.448 digunakan sebagai UU no.9 Tahun 1968 Lembaran Negara RI Tahun 1968 No.53, tambahan Lembaran Negara No.2860. Sedangkan RAB Stbl.1933 No.381 digunakan sebagai peraturan pengurusan administratif yang mengatur tentang pengelolaan administratif di tangan para administrator dengan kewenangan otorisasi dan ordonansring. Dalam pelaksanaan pertanggungjawaban keuangan negara digunakan *Instructie enverdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR) yang nantinya menjadi cikal bakal dari Badan Pemeriksa Keuangan.

Pada awal diberlakukan yaitu tahun 1864, ICW memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Anggaran rutin dan anggaran modal ditetapkan setahun sekali
2. Sisa anggaran yang masih ada sesudah tahun anggaran berakhir harus ditetapkan dengan UU
3. Gubernur Jenderal adalah penguasa pengurusan umum keuangan negara
4. Pengawasan terhadap pengurusan keuangan negara dilakukan oleh Algemeene Rekenkamer yang dinagkat oleh Raja. Lembaga ini selanjutnya menjadi cikal bakal Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

5. Sumbangan-sumbangan Hindia Belanda untuk Belanda tetap diteruskan
6. Tata cara pertanggungjawaban pengurusan keuangan negara yang ditujukan kepada Algemeene Rekenkamer
7. Peraturan tentang tuntutan ganti rugi yang ditujukan kepada pegawai negeri dan bendaharawan yang merugikan negara.

#### Perjalanan ICW<sup>17</sup>

1. Tuntutan ganti rugi mulai dikenakan pada tahun 1895 dan bukan hanya kepada bendaharawan, tetapi juga kepada yang bukan bendaharawan
2. Pencabutan pasal mengenai sokongan kepada Belanda dilakukan pada tahun 1903
3. Perubahan pada tahun 1912 menetapkan bahwa Hindia Belanda merupakan satu Badan Hukum tersendiri yang terpisah dari Negara Belanda, termasuk hasil milik dan beban yang harus dipikulnya. Dengan perubahan itu, segala sesuatu yang semula diatur atau harus diputuskan dari Negara Belanda sejak tahun 1912 bisa dilakukan sendiri di Hindia Belanda
4. Perubahan tahun 1917 menetapkan bahwa Gubernur Jendral mempunyai wewenang untuk menetapkan

---

<sup>17</sup> Muhammad Ulil Abrar, *Op.cit*, hal. 11-12.



anggaran dan menetapkan perhitungan anggaran dan berwenang menggunakan sisa anggaran lebih atau menutup sisa anggaran kurang. Hal ini terkait dengan Volks Raad di Hindia Belanda meskipun pengesahannya masih dilakukan oleh Raja.

5. Tahun 1925 terjadi perubahan, kebijaksanaan keuangan dilimpahkan ke Hindia Belanda, Gubernur Jendral harus bekerja sama dengan Volks Raad untuk penetapannya, Sedangkan Belanda hanya memberikan garis-garis besarnya. Setelah Indonesia merdeka, ICW mengalami perubahan, kemudian masa penjajahan Jepang berlaku Nanpo Gun Gunsei Kaiki Kitein” (Peraturan Perbendaharaan Pemerintah Bala Tentara Angkatan di Daerah Selatan). Ketika Indonesia merdeka, pemerintah mengeluarkan Dekrit dengan tiga keputusan penting. Pertama, tidak mengakui hal dan wewenang pejabat pemerintahan tentara Jepang untuk menerbitkan dan menandatangani surat-surat perintah membayar uang dan lain-lain dokumen yang berhubungan dengan pengeluaran negara. Kedua, terhitung mulai 29 September 1945, hak dan wewenang pejabat pemerintahan tentara Jepang diserahkan kepada Pembantu Bendahara Negara yang ditunjuk dan bertanggungjawab pada Menteri Keuangan. Ketiga, kantor-kantor kas negara dan semua instansi yang melakukan tugas kas negara (kantor pos) harus menolak

pembayaran atas surat perintah membayar uang yang tidak ditandatangani oleh Pembantu Bendahara Negara.

### **3.2.6 Pengelolaan Keuangan Negara pada Era Orde Baru (Orba)**

Pada era Orde Baru dimana pemerintahan tersebut sangat otoriter dan sentralistik sehingga pengelolaan juga tersentral di pusat, perencanaan dan penganggaran menjadi satu di Departemen Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas (Badan Pengelolaan Pembangunan Nasional). Hal ini yang menjadi kekuatan super *power* pada Bappenas. Bappenas sebagai lembaga yang sangat kuat karena memegang peranan yang sangat vital dalam perencanaan pembangunan maupun penganggarnya. Semua penyelenggaraan pemerintahan baik pusat maupun daerah sangat tergantung pada dana yang sudah dialokasikan oleh Bappenas. Pada era Orba, pedoman dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan adalah Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh MPR sebagai Lembaga tertinggi negara. GBHN diturunkan dalam Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun). Yang menyusun Repelita adalah Bappenas, sekaligus Bappenaslah yang mengalokasikan anggaran masing-masing Departemen dan Lembaga pada saat itu, kemudian dibuat ke dalam RAPBN. Setelah ditetapkan menjadi APBN.

Penerimaan pembangunan dalam APBN Orde Baru terdiri dari dua sumber. Sumber pertama adalah ‘penerimaan pembangunan’ yang terdiri dari hibah serta hutang luar negeri, terutama dari negara-negara donor yang tergabung dalam IGGI/CGI. Sumber kedua adalah surplus penerimaan dalam negeri setelah dikurangi dengan anggaran rutin. Dimasa itu, sumber utama penerimaan dalam negeri adalah dari royalti penambangan migas serta eksploitasi hutan maupun sumber daya alam lainnya. Pada waktu itu, hutang luar negeri disebut sebagai penerimaan pembangunan dan berfungsi untuk menutup defisit APBN agar menjadi “seimbang”. Pada hakikatnya, sebagian dari pengeluaran pembangunan dalam masa Orde Baru adalah merupakan suplemen dari pengeluaran rutin. Contohnya adalah biaya perjalanan dan honor pejabat yang langsung terlibat dalam menangani proyek-proyek pembangunan. Perbedaan gaji efektif antar pelaksana dengan non pelaksana proyek menimbulkan kecemburuan diantara pegawai negeri sipil dan anggota ABRI. Dewasa ini, hutang Pemerintah (dari hasil penjualan SUN di pasar dalam maupun luar negeri) hanya disebut hutang dan tidak lagi dinamakan sebagai ‘penerimaan pembangunan’ seperti pada masa Orde Baru.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Anwar Nasution, Guru Besar Emeritus Ilmu Ekonomi UI dan Ketua BPK RI Periode 2004-2009, *makalah* dengan judul Perbaikan Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Era Reformasi,

Pada masa orde baru, pemerintahan yang sangat sentralistik mengakibatkan adanya ketimpangan pendapatan dan pengelolaan antara keuangan daerah dan pusat. Sumber daya cukup potensial yang dimiliki oleh daerah sebagian besar dikirim ke pusat, sehingga daerah mempunyai ketergantungan yang tinggi kepada pusat. Labilitas perekonomian yang terjadi antara tahun 1958-1965 beserta ketidaktentuan di bidang kebijaksanaan fiskal dan moneter pada waktu itu telah menimbulkan akibat jangka panjang yang bersifat negatif. Dipaksa oleh keadaan pada waktu itu, keputusan-keputusan dalam dunia usaha maupun dalam lembaga-lembaga Pemerintah cenderung didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan jangka pendek, dan kegiatan-kegiatan di sektor Pemerintahan dan swasta menjurus kepada ketidakteraturan. Kepercayaan masyarakat di dalam maupun luar negeri terhadap kemampuan Pemerintah Indonesia telah dihadapkan kepada beberapa masa krisis (kegagalan panen dalam tahun 1967 dan 1972 dan krisis Pertamina).

Pemerintah telah menentukan beberapa kebijakan di bidang anggaran belanja dengan tujuan mempertahankan stabilitas proses pertumbuhan dan pembangunan ekonomi. Tindakan-tindakan ini dapat diringkas sebagai berikut :

- (1) Anggaran belanja dipertahankan agar seimbang dalam arti bahwa pengeluaran total tidak melebihi penerimaan total yang berasal dari sumber dalam

negeri maupun sumber luar negeri, termasuk bantuan luar negeri

- (2) Tabungan Pemerintah (yang diartikan sebagai penerimaan dalam negeri dikurang pengeluaran rutin) diusahakan meningkat dari waktu ke waktu dengan tujuan agar mampu menggeser secara berangsur-angsur bantuan luar negeri dan akhirnya menghilangkan ketergantungan terhadap sumber pembiayaan pembangunan
- (3) Basis perpajakan diperluas secara berangsur-angsur guna menghindari pengalaman yang kurang menyenangkan dalam tahun 1959-1960. Sasaran ini dicapai dengan cara mengintensifkan penaksiran pajak dan prosedur pengumpulannya
- (4) Prioritas harus diberikan kepada pengeluaran-pengeluaran “produktif” pembangunan, sedangkan pengeluaran-pengeluaran rutin dibatasi. Demikian pula subsidi kepada perusahaan-perusahaan negara dibatasi dan perusahaan-perusahaan ini didorong agar mampu mengembangkan sumber keuangannya sendiri
- (5) Kebijaksanaan anggaran diarahkan pada sasaran untuk mendorong pemanfaatan secara maksimal sumber-sumber dalam negeri, termasuk tenaga kerja dalam negeri, untuk mengembangkan produksi dalam negeri. Dalam hal ini, para produsen dalam negeri diberi

rangsangan-rangsangan fiskal agar lebih banyak menggunakan teknologi produksi yang padat karya, dan kalau perlu juga diberikan proteksi terhadap persaingan barang luar negeri.

Dalam masa Pemerintahan Orde Baru, penerimaan Pemerintah Pusat meningkat dengan sangat cepat dalam arti riil. Antara tahun 1967 dan 1975 seluruh penerimaan meningkat dari kira-kira 10% menjadi lebih dari 20% dari GDP. Hampir seluruh kenaikan ini bersal dari minyak. Perkembangan ini merupakan perkembangan yang paling menonjol di bidang penerimaan negara selama tahun 70-an. Secara garis besar, Pemerintahan Orde Baru membagi penerimaan negara menjadi tiga kelompok, yaitu penerimaan dalam negeri bukan minyak (PDBM), penerimaan pajak minyak, dan penerimaan yang berasal dari pinjaman luar negeri Pemerintah yang termasuk didalamnya bantuan luar negeri dan kredit luar negeri.<sup>19</sup>

Kemudian, untuk pengelolaan pengeluaran pemerintah, ketika APBN mulai diterbitkan kembali setelah 1966, pengeluaran Pemerintah Pusat dibagi menjadi dua golongan utama yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, dan masing-masing golongan diperinci lebih lanjut ke dalam berbagai macam pos pengeluaran. Secara garis besar penggolongan ini mendekati klasifikasi pengeluaran ke dalam pos-pos pengeluaran lancar dan

---

<sup>19</sup> ibid

pos-pos pengeluaran kapital. Pengeluaran pembangunan dimaksudkan sebagai pengeluaran yang bersifat menambah modal masyarakat dalam bentuk prasarana fisik.

Dalam praktek perbedaan antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan menjadi kabur. Khususnya, berbagai macam upah dan gaji tambahan yang seharusnya termasuk di dalam kategori pengeluaran rutin dimasukkan ke dalam anggaran pembangunan. Oleh sebab itu, anggaran pembangunan tidak dapat dianggap sebagai anggaran pengeluaran Pemerintah secara fungsional sulit dilakukan karena tidak jelas bagaimana pengeluaran rutin (termasuk upah dan gaji) dialokasikan pada masing-masing sektor dan program. Pembedaan antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan adalah begitu kaburnya, sehingga kita tergoda mempertanyakan pembedaan semacam itu dihapuskan saja dan diganti dengan klasifikasi secara fungsional.

Berikut merupakan masalah-masalah kebijakan pengeluaran pemerintah :

1. Unsur Domestik dalam Anggaran Pembangunan

Salah satu sarana utama kebijaksanaan anggaran belanja negara sejak tahun 1966 adalah peningkatan proporsi pengeluaran pembangunan yang dibiayai dengan sumber-sumber penerimaan dalam negeri (yaitu sumber-sumber yang tidak berasal dari bantuan luar negeri). Sasaran ini harus dicapai dengan cara meningkatkan tabungan

Pemerintah (yang diartikan sebagai penerimaan domestik dikurangi pengeluaran rutin).

## 2. Pembiayaan Pengeluaran Rutin

Dengan makin pentingnya penerimaan minyak selama Repelita I dan Repelita II, maka persentase pengeluaran rutin yang dibiayai dengan PDBM menurun. Beberapa pendapat mengatakan bahwa perkembangan ini tidak sehat, karena anggaran belanja Pemerintah menjadi terlalu tergantung pada penerimaan minyak, sehingga sasaran yang lebih tepat justru sebaliknya, yaitu meningkatkan peranan PDBM di dalam anggaran belanja negara. Pokok permasalahannya adalah bahwa prospek jangka panjang industri minyak Indonesia tidak jelas, dan bahkan dalam jangka pendekpun penerimaan minyak tahun 1972. Oleh sebab itu, sebetulnya tidak ada suatu tingkat mungkin lebih baik untuk mempertahankan peranan PDBM dalam anggaran belanja negara agar tidak semakin mengecil dan akan lebih baik lagi kalau dapat ditingkatkan.

## 3. Pengawasan Pengeluaran Pemerintah

Pengawasan pengeluaran Pemerintah menjadi menonjol ketika timbul krisis Pertamina. Dengan makin meningkatnya pengeluaran Pemerintah dalam arti riil sejak tahun 1969/70, semakin diperlukan adanya sistem pengawasan dan pertanggungjawaban yang efektif. Selama Repelita I sistem penganggaran program mulai diterapkan



pada anggaran pembangunan dan sejak tahun 1973/74 sistem ini diperinci lagi menjadi penganggaran sektor, program dan proyek. Selama periode 1969/70-1976/77 jumlah proyek menurun, tetapi biaya rata-rata setiap proyek dalam arti riil telah menjadi tujuh kali lebih besar.

Sejak akhir tahun 60-an APBN yang diumumkan pada setiap awal tahun anggaran selalu seimbang, dan angka-angka realisasinya pun selalu menunjukkan perbedaan antara penerimaan dan pengeluaran yang mendekati nol. Keadaan ini tidak mencerminkan disiplin fiskal dalam arti sebenarnya, disebabkan Indonesia mengambil definisi khusus untuk pos-posnya, khususnya ada pos-pos yang di negara lain digolongkan sebagai *sumber-sumber pembiayaan* di negara ini digolongkan sebagai *penerimaan*. Setelah disebutkan diatas, anggaran belanja berimbang merupakan sasaran Pemerintah Orde Baru yang sangat penting. Penonjolan disiplin fiskal merupakan sektor Pemerintah merupakan suatu tindakan penting untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat.

### **3.2.7 Pengelolaan Keuangan Negara Pada Masa Reformasi-Pasca Reformasi**

Pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan daerah. Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan, dan kewenangannya yang meliputi

perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.<sup>20</sup> Alhasil istilah “keuangan negara” yang tercantum dalam UUD 1945, pasal 23 ayat 5 harus diartikan secara restriktif, yaitu mengenai pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.<sup>21</sup> pentingnya pengelolaan keuangan negara baik pusat maupun daerah dari masa ke masa Mulai dari orde baru ke era reformasi sampai saat ini menjadi tugas penting yang harus diperhatikan oleh pemerintah.

Era reformasi dimulai pada pemerintahan BJ Habibie. Pengangkatan B.J Habibie menjadi Presiden Indonesia pada 21 Mei 1998 diwarnai dengan suasana politik dan ekonomi yang kacau. B.J Habibie merupakan seorang ilmuwan tingkat internasional. Selama 17 bulan masa pemerintahannya sebagai Presiden Indonesia ketiga, Habibie memperkenalkan reformasi pasca Soeharto. Ketika Habibie mulai memegang kekuasaan pada tanggal 21 Mei 1998, terdapat lima isu terbesar yang harus dihadapi yaitu, masa depan reformasi, masa depan ABRI (sekarang TNI), masa depan daerah yang melepaskan diri dari Indonesia, masa depan Soeharto (Keluarga, kekayaan dan kroni kroninya) dan masa depan perekonomian serta kesejahteraan rakyat (Rickles, 2008). Kabinet Presiden Habibie dibentuk dalam waktu 24 jam,

---

<sup>20</sup> Muhammad Djafar Saidi. 2014. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Hal 21.

<sup>21</sup> Arifin P. Soeria. Atmadja, 2010. *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, Dan Kritik*. Jakarta; PT Raja Grafindo Persada. Hal 4.

dinamakan Kabinet Reformasi Pembangunan. Pertengahan 1998, inflasi ditargetkan mencapai angka 80% untuk tahun berjalan, namun akhirnya target tersebut tidak tercapai. Peristiwa Badai El nino menjadikan panen beras berkurang. Nilai tukar rupiah berada di bawah Rp 10.000,00 per dollar, bahkan mencapai level Rp 15.000,00 - Rp 17.000,00 dan diperkirakan 113 juta orang Indonesia (56% dari jumlah penduduk) berada di bawah garis kemiskinan. Pada akhir Juni 1998, anggaran negara harus direvisi untuk ketiga kalinya karena asumsi-asumsinya tidak relevan. IMF memprediksi bahwa perekonomian akan menurun sebanyak 10%. B.J. Habibie mundur dari kekuasaan pada 20 Oktober 1999, digantikan oleh Abdurrahman Wahid.<sup>22</sup>

Era reformasi merupakan awal tonggak sejarah dalam membenahi hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia. Hal ini ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalam pasalnya terdapat Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Jadi UU perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah disatukan dengan UU Pemerintahan Daerah. Kemudian mengalami pemisahan dengan lahirnya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Lahirnya

---

<sup>22</sup> Ibid

Undang-Undang tersebut dengan harapan dapat meminimalisir kesenjangan keuangan diantara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sehingga terjadilah sebuah hubungan keuangan atau dikenal dengan istilah perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang dilaksanakan secara adil, transparan, proporsional dan demokratis serta efisien dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan kewenangan pemerintahan pusat dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dimana APBN ini akan dialokasikan oleh Pemerintah Pusat pada belanja untuk daerah guna mendanai kegiatan desentralisasi serta belanja pusat di daerah guna mendanai kegiatan dekonsentrasi terkait dengan kewenangan pusat yang didekonsentrasikan kepada gubernur atau ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau desa dalam rangka tugas pembantuan yang melaksanakan di luar enam urusan Pemerintah Pusat, serta dana instansi vertikal yang melaksanakan dalam enam urusan Pemerintah Pusat. Belanja untuk daerah sebagai realisasi dari desentralisasi ini berupa Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang dikenal dengan istilah dana perimbangan serta Dana Otonomi Khusus (Dana Otsus) juga Dana Penyesuaian.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Poni Sukaesih Kurniati. 2013. Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Di Indonesia Pada Era Reformasi. *Jurnal Ilmu Politik Dan Komunikasi*. Volume III No. 1/Desember 2013,hal 6.

Unsur APBN dari penerimaan, salah satunya berupa pajak dan retribusi daerah, yang diatur berdasarkan ketentuan UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. UU No.34 Tahun 2000 diperbarui dengan UU Nomor 12 Tahun 2008, kemudian diperbarui lagi dengan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. APBN yang ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang mempunyai arti bahwa terdapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai wakil rakyat atas rancangan APBN yang diajukan oleh pemerintah. Menurut Arifin P. Soeria Atmadja pada Persetujuan DPR atas APBN yang diusulkan pemerintah pada dasarnya adalah *machtiging* bukan hanya sebagai *consent* dari DPR kepada Pemerintah dalam hal ini presiden. *Machtiging* berarti menghendaki pertanggungjawaban pengelolaan APBN oleh presiden kepada pemberi mandat yaitu DPR.

Transisi reformasi yang mengubah secara fundamental bidang ketatanegaraan yang berimbas pada aspek ekonomi, sosial, budaya dan politik di Indonesia berdampak adanya pergeseran paradigma pengelolaan keuangan negara yang lebih desentralistik. Paradigma tersebut diharapkan lebih mendekatkan pengelolaan keuangan negara kepada kepentingan pemenuhan tuntutan-tuntutan dan kebutuhan-kebutuhan bangsa yang sangat mendesak di segala tingkatan pemerintahan. Nuansa desentralisasi dalam pengelolaan keuangan negara dimaksudkan untuk mendekatkan

pemecahan permasalahan-permasalahan di seluruh wilayah dan daerah di negeri ini dapat ditopang dengan pendanaan yang tepat oleh masing-masing daerah dan pelayanan masyarakat serta keadilan sosial dapat diwujudkan dalam waktu yang relatif singkat. Dalam kerangka tersebut pembahasan keuangan negara pada sekarang ini tidak dapat dilepaskan dari transisi tersebut yang diawali adanya krisis multidimensi yang melanda Indonesia.<sup>24</sup>

Berbagai kebijakan ditempuh oleh pemerintah sebagai upaya untuk ke luar dari krisis dan mempertahankan tingkat pertumbuhan dalam rangka menyelamatkan dari krisis global 2013. Dalam rangka memperbaiki efisiensi pemerintahan pasca reformasi, kebijakan bidang keuangan negara memunculkan paradigma baru bidang keuangan negara dengan mengukur urgensi keuangan negara di semua tingkatan pemerintahan. Urgensi keuangan negara diselaraskan dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, bahwa negara Republik Indonesia diselenggarakan untuk menciptakan masyarakat sejahtera yang berkeadilan.

Pengaturan kembali hubungan keuangan pusat dan daerah (*InterGovernmental Fiscal Relation*) memerlukan pemahaman yang mutlak. Hal ini disebabkan perimbangan keuangan pusat dan daerah mengandung cakupan pengertian yang sangat luas yaitu

---

<sup>24</sup> *Ibid*

dalam pelaksanaan otonomi daerah ingin diwujudkan suatu bentuk keadilan horizontal maupun vertikal dan berusaha mewujudkan tatanan penyelenggaraan pengelolaan keuangan yang lebih baik dalam menjaga integritas bangsa menuju terwujudnya *clean government* dan *good governance*, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat bangsa yang berkeadilan. Pengelolaan keuangan negara bergeser dari pola yang sentralistik menjadi lebih desentralistik. Daerah mendapat kewenangan yang lebih luas dalam pengelolaan keuangan baik untuk pengelolaan sumber-sumber keuangannya maupun untuk belanja daerah sebagai dampak penyelenggaraan otonomi daerah. Orientasi pengelolaan keuangan negara lebih besar pada pengelolaan keuangan negara di daerah dibanding dengan pengelolaan keuangan negara sentral (pusat), kondisi yang demikian mengubah pola ruang lingkup keuangan negara yang di masa sebelum Undang-undang Nomor 32 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 lebih berorientasi ke pusat, untuk saat ini bergeser lebih dominan pada pengelolaan keuangan di daerah sehingga ruang lingkup keuangan negara meliputi :

1. Pengeluaran negara.
2. Penerimaan negara.
3. Dampak dari penerimaan dan pengeluaran negara terhadap kehidupan masyarakat

Seringkali menjadi pertanyaan bagaimana mungkin pengelolaan keuangan negara yang transparan menghasilkan

pertanggungjawaban yang akuntabel. Secara konsep hukum sesungguhnya lazim saja ketika politik hukum keuangan negara yang dibangun dijalankan secara responsif. Sangat disayangkan, politik hukum keuangan negara hari ini secara kontemporer mengalami pergeseran. Ketidaktransparan pengelolaan keuangan negara, tumpang-tindih kewenangan antarlembaga pengawas, dan kegamanan penegak hukum dalam menindak perbuatan yang merugikan keuangan negara adalah bukti bahwa konsep hukum keuangan negara yang dikonstruksikan selama ini masih jauh dari kepastian dan kemanfaatan hukum.<sup>25</sup>

Atas bukti dan pertimbangan tersebut maka penyelenggaraan pemerintahan negara, baik pada tataran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan tujuan bernegara harus menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dan dipertanggungjawabkan dalam suatu sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Sebab, pengaturan dalam sistem hukum keuangan negara yang baik dan wajar merupakan suatu *conditio sine qua non* dalam rangka pelaksanaan dan pertumbuhan pembangunan, karena salah satu perwujudan dari tata kelola pemerintahan yang baik adalah pelaksanaan pembangunan yang tepat sasaran dan memberikan dampak nyata bagi kesejahteraan

---

<sup>25</sup> Kurnia Beni. "Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK". *Jurnal*. Vol (3) Nomor 2 . Desember 2017, hal 40.



masyarakat. Hal inilah yang sesungguhnya menjadi impian dan cita cita sebuah negara kesejahteraan (*welfarestate*), khususnya Indonesia.

Mekanisme *check and balances system* dalam pengelolaan keuangan negara pada tingkat pengguna anggaran/pengguna barang belum efektif. Kedudukan bendahara selaku pemegang kewenangan *comptabel* (kebendaharaan) yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan oleh pengguna anggaran/pengguna barang, tidak independen dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya. Untuk itu Pemerintah harus merubah ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU Nomor 1 Tahun 2004 sehingga kewenangan pengangkatan dan pemberhentiannya berada pada Menteri Keuangan.

Menteri Keuangan belum mempunyai aparat pengawasan intern sebagai bagian dari sistem pengendalian intern Bendahara Umum Negara. Untuk itu Presiden perlu merubah PP Nomor 60 Tahun 2008, Perpres Nomor 192 Tahun 2014, dan Inpres Nomor 9 Tahun 2014 sehingga Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan menjadi aparat pengawasan intern Bendahara Umum Negara. Dengan demikian, kegiatan pengawasan intern BPKP dapat memperkuat pelaksanaan tugas dan kewajiban bendahara pada kementerian/lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang. Tugas dan fungsi BPKP selama ini, dikembalikan menjadi tugas dan fungsi aparat pengawasan intern kementerian/lembaga. Kegiatan pengawasan yang bersifat lintas

sektoral, dilaksanakan oleh masing-masing aparat pengawasan intern terkait dengan model paralel audit atau audit bersama (*joint audit*) dibawah koordinasi menteri koordinasi yang membidangi.

### **3.3 PENUTUP**

#### **3.3.1 Rangkuman**

Pengelolaan keuangan Negara menurut UU No.15 Tahun 2004 adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan Negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Dari definisi tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa ruang lingkup pengelolaan keuangan negara meliputi:

1. Perencanaan keuangan Negara
2. Pelaksanaan keuangan Negara
3. Pengawasan keuangan Negara, dan
4. Pertanggungjawaban keuangan Negara.

Asas-asas dalam pengelolaan keuangan Negara meliputi asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas spesialisasi, asas keterbukaan dan asas pemeriksaan keuangan. Sedangkan pejabat pengelola keuangan negara adalah Presiden, Menteri Keuangan, Menteri/Pimpinan Lembaga, Bendahara, Pegawai Negeri Bukan Bendahara, dan Pejabat lain.

### 3.3.2 Tes Formatif

Pilihlah salah satu jawaban yang saudara anggap paling tepat!

1. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dinyatakan bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan. Apa yang dimaksud keuangan negara ditinjau dari tujuan?
  - A. Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
  - B. Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.
  - C. Keuangan Negara meliputi seluruh subjek yang memiliki/menguasai objek sebagaimana tersebut di atas, yaitu: pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

- D. Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban
2. Pengelolaan keuangan negara menurut UU No.15 Tahun 2014 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yaitu...
- A. semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut
- B. keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah adalah keuangan negara yang hanya berasal dari APBN
- C. keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan Negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban
- D. Keuangan yang langsung dikelola oleh pemerintah menyangkut segala aspek penerimaan dan pengeluaran Negara

3. Berikut merupakan pengelompokan pengelolaan keuangan negara kecuali....
- A. Subbidang pengelolaan fiskal
  - B. Subbidang pengelolaan moneter
  - C. Subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan
  - D. Subbidang pengelolaan hibah dan pinjaman
4. Berikut merupakan pengecualian asas-asas umum pengelolaan negara yaitu...
- A. Asas lima tahunan
  - B. Asas kesatuan
  - C. Asas spesialisasi
  - D. Asas akuntabilitas
5. Yang dimaksud dengan asas akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara adalah...
- A. memberi kewenangan lebih besar pada Badan Pemeriksa Keuangan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara secara objektif dan independen
  - B. mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh lembaga audit yang independen.

- C. berorientasi pada hasil, mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran wajib menjawab dan menerangkan kinerja organisasi atas keberhasilan atau kegagalan suatu program yang menjadi tanggung-jawabnya.
  - D. mensyaratkan bahwa jenis pengeluaran dimuat dalam mata anggaran tertentu/tersendiri dan diselenggarakan secara konsisten baik secara kualitatif maupun kuantitatif.
6. Yang tidak bertanggung jawab terhadap pengelolaan keuangan negara adalah...
- A. Presiden
  - B. Bendahara
  - C. Staf pada Mahkamah Agung
  - D. Masyarakat
7. ICW (*Indische Comptabiliteits Wet*) mulai diberlakukan tahun 1864, memuat hal-hal berikut, kecuali...
- A. Anggaran rutin dan anggaran modal ditetapkan setahun sekali
  - B. Sisa anggaran yang masih ada sesudah tahun anggaran berakhir harus ditetapkan dengan ketentuan Gubernur Jendral

- C. Sumbangan-sumbangan Hindia Belanda untuk Belanda tetap diteruskan
  - D. Peraturan tentang tuntutan ganti rugi yang ditujukan kepada pegawai negeri dan bendaharawan yang merugikan negara
8. Berikut merupakan penerimaan APBN pada masa Orde Baru yang terdiri dari 2 (dua) sumber yaitu...
- A. Penerimaan pembangunan dan surplus penerimaan dalam negeri setelah dikurangi dengan anggaran rutin
  - B. Penerimaan rutin dan penerimaan pembangunan
  - C. Penerimaan dalam negeri dan penerimaan ekspor impor
  - D. Penerimaan rutin dan hutang luar negeri
9. Secara garis besar, pemerintahan Orde Baru membagi penerimaan negara menjadi tiga kelompok yaitu...
- A. Penerimaan dalam negeri bukan minyak, penerimaan hibah dan penerimaan pinjaman luar negeri
  - B. Penerimaan dalam negeri, penerimaan luar negeri dan penerimaan hibah
  - C. Penerimaan dalam negeri bukan minyak, penerimaan pajak minyak, dan penerimaan yang berasal dari pinjaman luar negeri

- D. Penerimaan dalam negeri bukan minyak, penerimaan yang berasal dari sumber pajak, dan penerimaan hibah
10. Berikut merupakan masalah-masalah kebijakan pengeluaran pemerintah kecuali...
- A. Unsur domestik dalam anggaran pembangunan
  - B. Pembiayaan pengeluaran pembangunan
  - C. Pengawasan pengeluaran pemerintah
  - D. Pembiayaan pengeluaran rutin

### 3.3.3 Umpan Balik

Cocokkan jawaban anda dengan kunci jawaban tes formatif yang terdapat di bagian akhir bab ini. Hitunglah jawaban Anda yang benar, kemudian gunakan rumus di bawah ini.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{jumlah jawaban Anda yang benar} \times 100\%}{10}$$

Arti tingkat penguasaan yang Anda capai:

90-100% = baik sekali

80 – 89% = baik

70 – 79 % = cukup

< 70% = kurang



### **3.3.4 Tindak Lanjut**

Untuk dapat melanjutkan ke materi berikutnya, mahasiswa harus mampu menjawab paling tidak 75% pertanyaan dengan benar, jika kurang harus mengulang materi tersebut

### **3.3.5 Kunci Jawaban Tes Formatif**

1. B
2. C
3. D
4. A
5. C
6. D
7. B
8. A
9. C
10. B

# **POKOK BAHASAN IV**

## **DINAMIKA PENGELOLAAN KEUANGAN**

### **DAERAH DI INDONESIA**

#### **4.1 PENDAHULUAN**

##### **4.1.1 Deskripsi Singkat**

Pengelolaan keuangan di Indonesia meliputi pengelolaan keuangan pusat dan pengelolaan keuangan daerah. Sejak era Otonomi Daerah bergulir mulai 1 Januari 2001 maka daerah dituntut untuk dapat mengatur daerah sendiri. Kemandirian daerah salah satunya ditentukan oleh kemampuan daerah dalam mengelola keuangan daerah. Bagaimana daerah mampu mengalokasikan anggaran yang tepat untuk pembangunan dengan lebih mengutamakan asas-asas pengelolaan keuangan, mengingat *sustainability development*, baik di pusat maupun daerah. Dalam tataran daerah, pembangunan di daerah membutuhkan pembiayaan yang sebagian berasal dari dana perimbangan dan sebagian lagi merupakan upaya daerah dalam mendapatkan pendapatan, sehingga daerah dituntut untuk mampu mengalokasikan dananya secara efektif, efisien, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan penggunaan anggaran.

### **4.1.2 Relevansi**

Diharapkan setelah mengikuti pokok bahasan mengenai dinamika pengelolaan keuangan daerah, maka mahasiswa mampu memahami dan mampu menjelaskan mengenai:

1. Sumber-sumber keuangan daerah
2. Asas-asas keuangan daerah
3. Regulasi pengelolaan keuangan daerah
4. Implementasi keuangan daerah

### **4.1.3 Kompetensi**

#### **a. Standar Kompetensi**

Setelah mengetahui pokok bahasan mengenai dinamika pengelolaan keuangan daerah, diharapkan mahasiswa mampu menjelaskan mengenai:

1. Sumber-sumber keuangan daerah
2. Asas-asas keuangan daerah
3. Regulasi pengelolaan keuangan daerah
4. Implementasi keuangan daerah

#### **b. Kompetensi Dasar**

Pada akhir pokok bahasan ini, mahasiswa mampu menjelaskan mengenai:

1. Konsepsi keuangan daerah: pengertian keuangan daerah;

2. Asas-asas keuangan daerah
3. Tujuan pengelolaan keuangan daerah
4. Pentingnya anggaran daerah
5. Sumber pendapatan daerah
6. Regulasi pengelolaan keuangan daerah
7. Implementasi keuangan daerah

#### **4.1.4 Petunjuk Belajar**

Agar semua dapat tercapai, ikutilah semua petunjuk sebagai berikut:

1. Bacalah bagian pendahuluan buku ajar ini dan pahami tujuan yang diharapkan dengan mempelajari buku ajar ini.
2. Bacalah tahapan demi tahapan atau sub bagian dari uraian materi yang terdapat dalam setiap kegiatan belajar, pahami isinya bila memungkinkan diskusikan dengan teman yang sama-sama mengambil mata kuliah ini.
3. Kerjakan latihan soal. Jangan melihat kunci jawaban terlebih dahulu sebelum mencoba untuk menjawabnya
4. Apabila penguasaan terhadap materi kurang dari 80%, maka disarankan untuk mengulangi kembali materi yang dianggap masih sulit.

## **4.2 PENYAJIAN**

### **4.2.1 Konsepsi Keuangan Daerah**

Pengelolaan keuangan daerah di Indonesia dapat ditelusuri dari skema keuangan pemerintahan daerah yang secara resmi tertuang dalam UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, juga dilengkapi dengan UU No.34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No.18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Undang-undang tersebut kemudian diperbarui dengan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pasal UU No.33 Tahun 2004 bahwa sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan.<sup>1</sup> Pendapatan daerah bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan. Sedangkan menurut UU Pemerintahan Daerah terbaru yaitu UU No.23 Tahun 2014, pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, meliputi:

- a. Pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah;
- b. Pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah;

---

<sup>1</sup> Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah Edisi 4*, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2013, hal. 25.

- c. Pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk pemerintahan daerah tertentu yang ditetapkan dalam Undang-undang;
- d. Pemberian pinjaman dan atau hibah, dana darurat, dan insentif (fiskal).<sup>2</sup>

Keuangan daerah dapat diartikan sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dikuasai oleh daerah yang lain sesuai peraturan yang berlaku. Ada sebagian ahli yang menyebutkan bahwa 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, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)<sup>3</sup>. Terdapat empat dimensi penting yang tercermin dari pengertian tersebut, yaitu:

- a. Adanya dimensi hak dan kewajiban;
- b. Adanya dimensi tujuan dan perencanaan;

---

<sup>2</sup> UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bab XI (Keuangan Daerah), Pasal 279, ayat 1 dan 2, hal.148.

<sup>3</sup> Siska Yulia Defitri."Pengaruh Pengelolaan Keuangan Daerah dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah". *Jurnal Fakultas Ekonomi,, Universitas Mahaputra Muhammad Yamin* Vol.3. No.1. 2018.hlm.66-67.

- c. Adanya dimensi penyelenggaraan dan pelayanan publik; dan
- d. Adanya dimensi nilai uang dan barang (investasi dan inventarisasi).

Uraian tersebut menunjukkan bahwa keuangan daerah harus dikelola dengan baik agar semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk kepentingan daerah. Dari pengertian tersebut, mengenai keuangan daerah terdapat dua hal yang perlu dijelaskan sebagai berikut:

1. Yang dimaksud semua hak adalah hak untuk memungut sumber-sumber penerimaan daerah seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan lain-lain, dan atau hak untuk menerima sumber-sumber penerimaan lain seperti dana alokasi umum dan dana alokasi khusus sesuai peraturan yang ditetapkan. Hak tersebut akan menaikkan kekayaan daerah.
2. Yang dimaksud kewajiban adalah kewajiban untuk membayar tagihan-tagihan kepada daerah dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan, infrastruktur, pelayanan umum, dan pengembangan ekonomi. Kewajiban ini akan menurunkan kekayaan daerah.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, *Op.cit*, hal. 25.

Dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan atau ditugaskan, penyelenggara pemerintahan daerah mempunyai kewajiban dalam pengelolaan keuangan daerah. Kewajiban penyelenggara pemerintahan daerah dalam pengelolaan keuangan daerah meliputi:

- a. Mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel;
- b. Mensinkronkan pencapaian sasaran program daerah dalam APBD dengan program pemerintah pusat;
- c. Melaporkan realisasi pendanaan urusan pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari tugas pembantuan.<sup>5</sup>

Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah yang lain, meliputi:

- a. Bagi hasil pajak dan nonpajak antar daerah
- b. Pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang menjadi tanggung jawab bersama sebagai konsekuensi dari kerja sama antar daerah
- c. Pinjaman dan atau hibah antar daerah
- d. Bantuan keuangan antar daerah

---

<sup>5</sup> UU No.23 Tahun 2014, Pasal 280 ayat 1 dan 2, hal.149.



- e. Pelaksanaan dana otonomi khusus yang ditetapkan dalam Undang-undang.<sup>6</sup>

Sama halnya dengan keuangan negara, keuangan daerah juga memiliki ruang lingkup yang terdiri atas keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Yang termasuk dalam keuangan daerah yang dikelola secara langsung adalah anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah. Di lain pihak, keuangan daerah yang dipisahkan meliputi badan usaha milik daerah (BUMD). Sementara pengurusan akuntansi keuangan daerah juga dibagi menjadi 2 yaitu pengurusan umum dan pengurusan khusus, sama seperti keuangan negara. Pengurusan umum dibagi menjadi 2 yaitu otorisator dan ordonator, sedangkan pengurusan khusus berkaitan dengan liabilitas perbendaharaan.<sup>7</sup>

Kuangan daerah dikelola melalui manajemen keuangan daerah. Jadi manajemen keuangan daerah adalah pengorganisasian dan pengelolaan sumber-sumber daya atau kekayaan yang ada pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang dikehendaki daerah tersebut. Alat untuk melaksanakan manajemen keuangan daerah adalah tata usaha daerah, yang terbagi menjadi 2 kelompok yaitu tata usaha umum dan tata

---

<sup>6</sup> *Ibid*, Pasal.281 ayat 2, hal. 149.

<sup>7</sup> *Ibid*, hal. 28-29.

usaha keuangan.<sup>8</sup> Tata usaha umum menyangkut kegiatan surat-menysurat, mengagenda, mengekspedisi, menyimpan surat-surat penting atau mengarsipkan serta kegiatan dokumentasi lainnya. Tata usaha keuangan daerah terkait dengan tata buku yang merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis di bidang keuangan berdasarkan prinsip, standar dan prosedur tertentu sehingga menghasilkan informasi aktual di bidang keuangan. Sampai saat ini, tata usaha keuangan atau tata buku inilah yang sering disebut dengan akuntansi keuangan daerah, atau lebih tepatnya merupakan salah satu bagian dari akuntansi keuangan daerah.<sup>9</sup>

Keuangan daerah merupakan faktor yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena keuangan daerah menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan pembangunan daerah. Pengelolaan keuangan daerah perlu ditunjang oleh pemahaman sistem akuntansi keuangan daerah agar penatausahaan keuangan di daerah memiliki akurasi dan akuntabilitas yang tinggi. Sistem akuntansi keuangan daerah yang memadai dapat memberikan bantuan untuk memverifikasi transaksi-transaksi agar dapat ditelusuri dana-dana sesuai dengan tujuannya, serta mengecek otoritas, efisiensi, dan keabsahan pembelajaaan dana. Menurut Chabib

---

<sup>8</sup> Ibid, hal.29. Lihat juga Pramono Hariadi dkk, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta:Penerbit Salemba Empat, 2010, hal.4.

<sup>9</sup> *Ibid.*

Sholeh, prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah meliputi<sup>10</sup>:

1. Akuntabilitas mensyaratkan bahwa dalam mengambil suatu keputusan hendaknya berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Kebijakan yang dihasilkan harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik, yang mencakup kerugian daerah berkurangnya kekayaan daerah berupa uang, surat berharga dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.
2. *Value for money*. Indikasi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadilan tersebut hanya akan tercapai apabila penyelenggaraan pemerintahan daerah dikelola dengan memperhatikan konsep *value for money*, prinsip ini dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah dengan ekonomis, efektif, dan efisien.

---

<sup>10</sup> Chabib Soleh. 2010. *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*. Bandung:Fokus Media, hal 70.

3. Kejujuran dalam mengelola keuangan publik. Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan, yang mencakup potensi kerugian daerah adalah suatu perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dapat mengakibatkan risiko terjadinya kerugian di masa yang akan datang berupa berkurangnya uang, surat berharga, dan jumlahnya.
4. Transparansi merupakan keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan akuntabilitas horizontal antara pemerintah daerah dengan masyarakat sehingga tercipta pemerintah daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat, yang mencakup administrasi temuan mengungkap adanya penyimpangan terhadap ketentuan yang berlaku baik dalam pelaksanaan anggaran atau pengelolaan aset, tetapi penyimpangan tersebut tidak mengakibatkan kerugian daerah atau potensi kerugian daerah, tidak mengurangi hak daerah terhadap penerimaan, tidak menghambat

program entitas, dan tidak mengandung unsur indikasi tindak pidana.

5. Pengendalian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus sering dievaluasi yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicapai. Untuk itu perlu dilakukan analisis varians selisih terhadap pendapatan dan belanja daerah agar dapat sesegera mungkin dicari penyebab timbulnya varians untuk kemudian dilakukan tindakan antisipasi ke depan, yang mencakup kekurangan penerimaan, kerugian daerah adalah berkurangnya kekayaan daerah berupa uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

#### **4.2.2 Tujuan Pengelolaan Keuangan Daerah**

Tujuan utama pengelolaan keuangan pemerintah daerah meliputi unsur sebagai berikut:

1. Tanggung jawab (*accountability*).

Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan tugas keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah. Unsur-unsur penting tanggung jawab mencakup : keabsahan, setiap transaksi keuangan harus berpangkal pada wewenang hukum tertentu, dan pengawasan, tata cara yang efektif untuk menjaga kekayaan

uang dan barang, mencegah penghamburan dan penyelewengan, dan memastikan semua pendapatan yang sah, jelas sumbernya dan tepat penggunaannya.

2. Mampu memenuhi kewajiban keuangan.

Keuangan daerah harus mampu melunasi semua ikatan keuangan, jangka pendek, menengah dan panjang.

3. Kejujuran

4. Hasil guna (*effectiveness*) dan daya guna (*efficiency*).

Tata cara mengurus keuangan daerah harus memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya serendah-rendahnya dan dalam waktu yang singkat.

5. Pengendalian.

Petugas keuangan daerah, DPRD dan pengawas keuangan daerah harus melakukan pengendalian agar semua tujuan dapat tercapai.<sup>11</sup>

Sebagaimana anggaran nasional atau anggaran negara, anggaran daerah juga mempunyai fungsi-fungsi. Fungsi anggaran daerah yaitu:<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Brian Binder, "Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah", dalam Nick Devas dkk, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia, (terjemahan)*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1989, hal.279-280.

<sup>12</sup> Badrul Munir, *Perencanaan Anggaran Kinerja Memangkas Inefisiensi Anggaran Daerah*, Mataram:Samawa Center, 2003, hal.32-35.

1. Anggaran sebagai alat perencanaan. Anggaran merupakan alat perencanaan (*planning tool*) manajemen untuk mmencapai tujuan organisasi. Anggaran sebagai perencanaan dapat digunakan untuk :
  - a. Merumuskan tujuan dan sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan
  - b. Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaannya
  - c. Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun
  - d. Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.
2. Anggaran sebagai alat pengendalian. Anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah daerah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pengendalian anggaran daerah dapat dilakukan melalui empat cara yaitu:
  - a. Membandingkan kinerja aktual dengan kinerja yang dianggarkan
  - b. Menghitung selisih anggaran
  - c. Menemukan penyebab yang dapat dikendalikan dan tidak dapat dikendalikan atas suatu varian

- d. Merevisi standar biaya atau target anggaran untuk tahun berikutnya.
3. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal. Anggaran daerah juga digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi.
  4. Anggaran sebagai alat politik. Anggaran daerah juga merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dengan legislatif atas penggunaan dana publik.
  5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi. Setiap SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) terlibat dalam proses penyusunan anggaran sehingga anggaran daerah merupakan alat koordinasi antara organisasi dalam pemerintahan. Anggaran daerah juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif.
  6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja. Anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.
  7. Anggaran sebagai alat motivasi.
  8. Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang publik. Masyarakat, LSM, Perguruan Tinggi dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran daerah. Oleh karena itu, anggaran daerah harus difungsikan



sebagai sarana penciptaan ruang publik yang sehat dan efektif dengan membuka ruang bagi partisipasi publik.

#### **4.2.3 Pentingnya Anggaran Daerah**

Indonesia merupakan negara demokratis, artinya pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Pemerintah dalam hal ini justru mewakili rakyat. Pemerintah melaksanakan kegiatan dalam rangka memajukan kesejahteraan rakyat, dengan pembiayaan yang berasal dari uang rakyat yang mengalokasikan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pemerintah pusat di samping mengalokasikan juga menentukan besarnya dana yang ditransfer kepada pemerintah daerah. Indonesia merupakan negara yang berbentuk kesatuan sehingga tidak ada negara di dalam negara yang ada yaitu daerah atau wilayah, sebagaimana tertera dalam Pasal 18 UUD 1945. Dalam lingkup daerah, anggaran merupakan *blue print* keberadaan sebuah daerah. Hal ini menunjukkan dalam hal ini anggaran daerah menjadi sangat penting karena :

1. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah daerah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

2. Adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang terus berkembang sedangkan sumber daya yang ada terbatas, adanya pilihan dan *trade offs*.
3. Untuk menyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat, dalam hal ini anggaran daerah merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga pemerintah daerah.<sup>13</sup>

#### **4.2.4 Sumber Pendapatan Daerah**

Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagai akibat dari penyerahan urusan pemerintahan. Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Berdasarkan UU No.23 Tahun 2014 Pasal 285 menyebutkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas pendapatan asli daerah pendapatan transfer. PAD meliputi:

1. Pajak daerah
2. Retribusi daerah
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

---

<sup>13</sup> Badrul Munir, *Perencanaan Anggaran Kinerja Memangkas Inefisiensi Anggaran Daerah*, Mataram: Samawa Center, 2003, hal.32.

#### 4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Pendapatan transfer meliputi transfer pemerintah pusat dan transfer antar daerah. Transfer pemerintah pusat terdiri atas:

1. Dana perimbangan, terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK)
2. Dana otonomi khusus
3. Dana keistimewaan
4. Dana desa.

Transfer antar daerah meliputi pendapatan bagi hasil dan bantuan keuangan.

Dana Bagi Hasil (DBH) bersumber pada pajak, cukai dan sumber daya alam. DBH yang bersumber dari pajak terdiri atas pajak bumi bangunan (PBB) dan pajak penghasilan (PPh). DBH yang bersumber dari cukai yang dimaksud adalah cukai hasil tembakau sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan DBH yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari:<sup>14</sup>

- a. Penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran izin usaha pemanfaatan hutan (IUPH), provisi sumber daya hutan (PSDH) dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan;

---

<sup>14</sup> Pasal 289 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- b. penerimaan pertambangan mineral dan batubara yang berasal dari penerimaan iuran tetap (*landrent*) dan penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (*royalty*) yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan;
- c. penerimaan negara dari sumber daya alam pertambangan minyak bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan;
- d. penerimaan negara dari sumber daya alam pertambangan gas bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan; dan
- e. penerimaan dari panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian Pemerintah Pusat, iuran tetap, dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan.

DAU dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar Daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU dialokasikan berdasarkan celah fiskal, sedangkan proporsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan pertimbangan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota. Yang dimaksud dengan kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, baik urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan tidak terkait pelayanan dasar maupun urusan

pemerintahan pilihan. Kapasitas fiskal daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan DBH. Yang menetapkan kebijakan DAU adalah pemerintah pusat dalam nota keuangan dan rancangan APBN tahun anggaran berikutnya, yang disampaikan kepada DPR dan DPD. Kebijakan DAU dibahas terlebih dahulu dalam forum Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah sebelum penyampaian nota keuangan dan rancangan APBN ke DPR dan DPD, pemerintah pusat mempertimbangkan daerah yang berciri kepulauan dalam menetapkan kebijakan DAU.

DAK bersumber dari APBN dialokasikan pada daerah untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Prosesnya sama dengan DAU yaitu dibahas dalam forum Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah sebelum penetapan rencana kerja pemerintah pusat. Menteri teknis/kepala Lembaga pemerintah nonkementerian mengusulkan kegiatan khusus kepada kementerian yang menyelenggarakan perencanaan pembangunan nasional dan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang perencanaan pembangunan nasional mengkoordinasikan usulan kegiatan khusus dengan Menteri, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk ditetapkan dalam rencana kerja pemerintah pusat sebagai kegiatan khusus yang didanai DAK. Yang menjadi dasar

pengalokasian DAK adalah kegiatan khusus yang telah ditetapkan dalam rencana kerja pemerintah pusat.

Dana darurat dapat dialokasikan pada daerah dalam APBN untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana yang tidak mampu ditanggulangi oleh daerah dengan menggunakan sumber APBD. Dana darurat tersebut diberikan pada tahap pascabencana, yang digunakan untuk mendanai perbaikan fasilitas umum untuk melayani masyarakat. Dana darurat diusulkan oleh daerah yang mengalami bencana kepada Menteri, kemudian mengkoordinasikan usulan dana darurat kepada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan setelah berkoordinasi dengan kementerian/Lembaga pemerintah nonkementerian terkait. Alokasi dana darurat kepada daerah ditetapkan dengan peraturan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan.

#### **4.2.5 Dinamika Pengelolaan Keuangan Daerah tinjauan Regulasi**

Sejak tahun 1966, pemerintah Orde Baru berhasil membangun suatu pemerintahan nasional yang kuat dengan menempatkan stabilitas politik sebagai landasan untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia. Politik yang pada masa pemerintahan Orde Lama dijadikan panglima, digantikan

dengan ekonomi sebagai panglimanya dan mobilisasi massa atas dasar partai secara perlahan digeser oleh birokrasi dan politik teknokratis. Banyak prestasi dan hasil yang telah dicapai oleh pemerintahan Orde Baru, terutama keberhasilan di bidang ekonomi yang ditopang sepenuhnya oleh kontrol dan inisiatif program-program pembangunan dari pusat. Dalam kerangka struktur sentralisasi kekuasaan politik dan otoritas administrasi inilah, dibentuklah Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, yang meletakkan dasar sistem hubungan pusat daerah dalam 3 prinsip:

1. Desentralisasi, penyerahan urusan pemerintah dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya;
2. Dekonsentrasi, pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabat di daerah; dan
3. Tugas Pembantuan (*medebewind*), tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah oleh Pemerintah Daerah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Undang-Undang No. 5 tahun 1974 merupakan suatu komitmen politik, namun dalam implementasi yang terjadi adalah

sentralisasi yang dominan dalam perencanaan maupun pelaksanaan/implementasi pembangunan Indonesia. Salah satu fenomena paling menonjol dari pelaksanaan Undang-Undang No. 5 tahun 1974 ini adalah ketergantungan Pemda yang relatif tinggi terhadap pemerintah pusat.<sup>15</sup>

Sudah barang tentu kondisi tersebut (pola pemerintahan sentralistik dan otokratik pada era Orde Baru), menyebabkan munculnya kesadaran kolektif akan pentingnya pola pemerintahan yang desentralistik dan demokratis. Kegagalan tersebut ditandai dengan lahirnya reformasi dan jatuhnya pemerintahan Orde Baru dengan mundurnya Soeharto sebagai Presiden.<sup>16</sup> Salah satu alasan jatuhnya rezim orde baru dikarenakan dominasi pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah. Seperti dalam hal perumusan kebijakan anggaran, pemerintah daerah tidak memiliki peranan yang berarti dalam proses perumusan kebijakan anggaran, sebab proses kebijakan anggaran didominasi pemerintah pusat, sehingga kebijakan anggaran pada pemerintah daerah tidak

---

<sup>15</sup> Andi Sagala."Model Otonomi Daerah Pada Masa Orde Lama Orde Baru Dan Reformasi Di Negara Kesatuan Republik Indonesia". *Jurnal Fakultas Hukum*. Vol .3 No. 2. Tahun 2016, hal .6.

<sup>16</sup> Dewi Erowati, Politik Perencanaan Pembangunan Nasional Era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla, *Disertasi* belum diterbitkan, Jakarta: UI, 2017, hal.1-3.



mencerminkan tuntutan dari kebutuhan daerah tapi berorientasi pada kepentingan pemerintah pusat di daerah.<sup>17</sup>

Pasca reformasi tahun 1998 menjadikan pola penganggaran dan pengelolaan keuangan daerah berubah secara drastis. Pengambilan keputusan yang sebelumnya cenderung tidak melihat pada kebutuhan daerah kini mengalami perubahan dimana pemerintah daerah memegang kendali kebijakan daerahnya selama tidak bertentangan dengan RPJM yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Upaya serius untuk melakukan otonomi daerah di Indonesia pada masa reformasi dimulai di tengah-tengah krisis yang melanda Asia Timur dan bertepatan dengan proses pergantian rezim (dari rezim otoritarian ke rezim yang lebih demokratis). Krisis pada saat itu mempengaruhi stabilitas ekonomi kawasan tersebut, namun Indonesia merupakan negara yang paling parah krisisnya dan paling lambat dalam pemulihan ekonominya. Pemerintahan Habibie yang memerintah setelah jatuhnya rezim Soeharto harus menghadapi tantangan untuk mempertahankan integritas nasional dan dihadapkan pada beberapa pilihan yaitu:

1. Melakukan pembagian kekuasaan dengan pemerintah daerah, yang berarti mengurangi peran pemerintah pusat dan memberikan otonomi kepada daerah;
2. Pembentukan negara federal; atau

---

<sup>17</sup>Rudiana, "Proses Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten Sumedang", *Cosmogov*. Vol. 2 No. 1, April 2016. hlm. 41

3. Membuat pemerintah provinsi sebagai agen murni pemerintah pusat.

Pemerintahan Habibie pada akhirnya memberlakukan dasar hukum otonomi daerah yang baru untuk menggantikan Undang-Undang No. 5 tahun 1974, yaitu lahirnya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Ketika berbicara mengenai keuangan daerah tentu tidak asing dengan istilah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau yang sering dikenal dengan APBD, terdiri atas komposisi pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dalam APBD sendiri terdapat asas-asas umum yang meliputi<sup>18</sup> ;

1. Disusun sesuai kebutuhan dan penyelenggaraan pemerintah daerah.
2. Berpedoman pada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat
3. Mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi
4. Ditetapkan dengan PERDA

---

<sup>18</sup>Direktorat Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri. *Gambaran Umum Pengelolaan Keuangan Daerah*. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan.hlm.11

Dengan adanya keempat asas diatas maka penyusunan APBD harus melalui tahapan yang jelas dan transparan, berorientasi pada pelayanan terhadap masyarakat serta ditetapkan dengan sepengetahuan lembaga legislatif ditingkat daerah. Penggunaan dana APBD juga tidak dapat digelontorkan begitu saja tanpa ada kajian mendalam terlebih dahulu. Proses perencanaan dan penganggaran keuangan daerah meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pertanggungjawaban, dan pemeriksaan sebagaimana dalam tabel dibawah ini<sup>19</sup>.

**Gambar 4.1**



Sumber: Direktorat Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, BPKP

<sup>19</sup>Ibid

Namun terdapat fakta menarik terkait komposisi pendapatan dalam APBD, menurut laporan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan dalam Ringkasan APBD 2018 secara agregat nasional, APBD 2018 mengalami peningkatan dari APBD Tahun 2017, dimana anggaran pendapatan meningkat 4,2% dan anggaran belanja meningkat 5,0%. Seiring dengan peningkatan anggaran belanja yang lebih besar daripada peningkatan anggaran pendapatan, maka defisit tahun 2018 juga lebih besar 24,4% dari defisit tahun 2017. Disebutkan pula bahwa dana perimbangan masih menjadi sumber pendapatan terbesar bagi daerah. Dokumen tersebut mengungkapkan bahwa secara nasional dana perimbangan untuk daerah kabupaten/kota menempati 66,8% dari total pendapatan APBD tahun anggaran 2018.<sup>20</sup>

Fakta yang diungkapkan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan tersebut tentunya sangat mencengangkan mengingat laporan APBD pada tahun 2018, kenyataannya hampir setiap tahun laporan yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan menyebutkan bahwa dana perimbangan adalah dana terbesar yang ada dalam pendapatan daerah. Hal ini menunjukkan fakta bahwa tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat masih tinggi. Dengan kata lain, daerah belum mampu menggali potensi daerahnya masing-

---

<sup>20</sup>Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, "Ringkasan APBD 2018", di akses dari [http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?page\\_id=8851](http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?page_id=8851) , pada tanggal 10 September 2019, pukul 10.00 WIB.

masing. Hal ini dimungkinkan karena adanya paradigma bahwa pendapatan asli daerah (PAD) hanya bisa didapatkan melalui eksploitasi sumber daya alam (SDA) atau melalui cara konvensional lainnya seperti penarikan pajak dan retribusi. Apabila seorang Kepala Daerah memiliki tim yang mampu mengelola kreativitas terhadap potensi daerah tentunya akan menjadi pendapatan tersendiri bagi daerah mengingat saat ini banyak dikembangkan konsep desa wisata yang mengandalkan pendanaan dari investor, tentunya ini selain menghemat pengeluaran juga dapat mempercepat laju ekonomi di daerah tersebut. Kreativitas Kepala Daerah dalam menggali potensi dan sumber-sumber pendapatan daerah masih minim. Oleh karena itu, daya kreativitas dan inovasi pemerintah daerah mutlak ditingkatkan dalam rangka meningkatkan PAD.

Di satu sisi diperlukan peningkatan kreativitas dan inovasi pemerintah daerah, sedangkan di sisi lain perlu adanya langkah untuk mengefisienkan anggaran melalui pendekatan *activity-based budgeting*. Pendekatan tersebut menitikberatkan pada level aktivitas dan variabilitas biaya hubungannya terhadap keputusan yang menyebabkan munculnya biaya aktivitas atau kegiatan sebagaimana yang dikemukakan oleh Morrow dan Connally dalam bukunya yang berjudul "*The emergence of activity-based budgeting*". Secara terperinci dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Menitikberatkan biaya aktivitas. Biaya dilaporkan secara akurat sesuai dengan aktivitas yang mendasarinya. Proses

ini akan mengidentifikasi sumber-sumber keunggulan organisasi dalam mencapai tujuannya.

2. Alokasi sumber pada level tinggi dan rendah untuk setiap aktivitas tersebut. Dengan mengetahui level setiap aktivitas, prioritas dapat dilakukan.
3. Mendorong munculnya pemikiran baru sehingga memotivasi timbulnya kreativitas. Hal ini karena dalam penyusunan semua aktivitas melibatkan 3. semua bagian melalui *suggestion system*.
4. Memfasilitasi *cost cutting*. Biaya akan dapat dihemat jika dikeluarkan sesuai dengan kebutuhan dari masing-masing aktivitas.

Pengelolaan keuangan daerah dalam hal ini APBD tidak hanya berbicara pada tataran perencanaan penganggaran namun juga meliputi pengawasan terhadap perencanaan sebuah kebijakan hingga pengawasan implementasi kebijakan tersebut. Oleh karena itu lembaga legislatif tingkat daerah memiliki peran yang penting dalam siklus pengelolaan keuangan daerah.

Pengawasan keuangan daerah sebagaimana yang disampaikan Winardi, adalah semua aktivitas atau kegiatan yang dilaksanakan oleh pihak manajer dalam upaya memastikan bahwa hasil pekerjaan atau kegiatan secara actual sesuai dengan yang direncanakan. Pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat menghasilkan seperti yang

diinginkan dan berhubungan dengan perbandingan antara pelaksanaan secara aktual dengan rencananya.

Berdasarkan lingkupnya, pengawasan keuangan daerah dibedakan menjadi dua yaitu pengawasan secara internal dan eksternal. Pengawasan dapat dilakukan secara preventif dan represif.<sup>21</sup> Jika merujuk definisi diatas maka pengawasan keuangan daerah dilakukan oleh DPRD sebagai lembaga yang memiliki fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah, dilain sisi dengan adanya otonomi daerah serta paradigma *good governance* maka peran masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap keuangan daerah juga menjadi bagian penting dalam pengelolaan keuangan. Menurut hasil penelitian Palupi di Kabupaten Kebumen menyatakan bahwa pengetahuan dewan tentang anggaran secara parsial mempengaruhi pengawasan keuangan daerah (APBD) sehingga diharapkan pemerintah lebih mendukung anggota dewan untuk memperluas pengetahuan mengenai anggaran agar dewan dapat melaksanakan tugas dengan baik dalam pengawasan keuangan daerah (APBD). Selain itu, dengan adanya akuntabilitas dan partisipasi masyarakat dapat meningkatkan hubungan atau pengaruh antara pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah, sehingga anggota dewan memahami tentang pentingnya kedua

---

<sup>21</sup>Nimas Ayu Palupi. "Pengawasan Keuangan Daerah Dengan Akuntabilitas dan Partisipasi Masyarakat Sebagai Moderasi." *Accounting Analysis Journal*. Vol. 1. No. 2. 2012. hlm. 4

aspek tersebut. Dengan demikian diharapkan pemerintah Kabupaten Kebumen dapat membentuk peraturan pemerintah daerah yang lebih spesifik untuk mengatur akuntabilitas dan partisipasi masyarakat.<sup>22</sup>

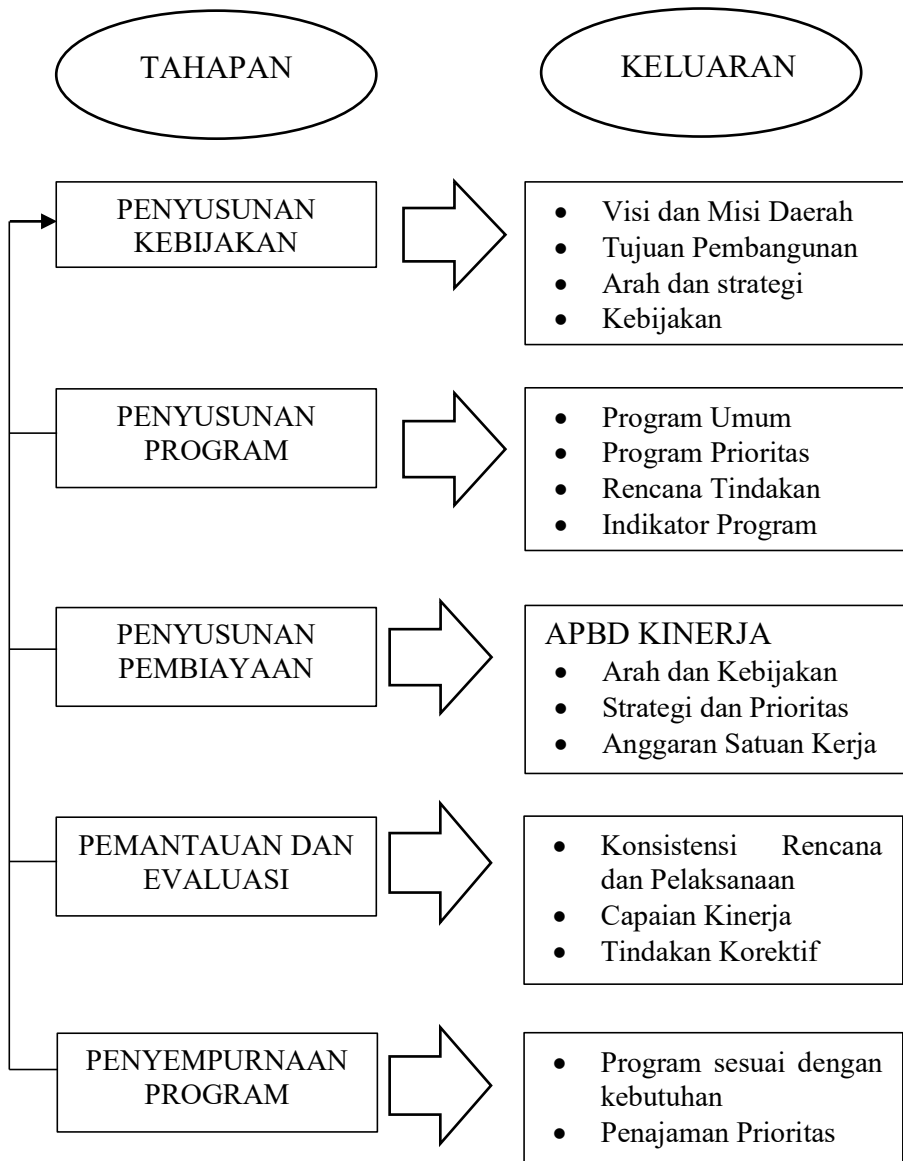
Perkembangan teknologi informasi sudah sepatutnya menjadikan kita siap untuk melaksanakan pengawasan terhadap tata kelola keuangan daerah. Transparansi pengelolaan keuangan daerah harus benar-benar menjadi salah satu orientasi pemangku kebijakan sehingga website ataupun *official account* sosial media Pemerintah daerah dapat menyediakan informasi terkait transparansi anggaran. Pertanyaan mengenai urgensi partisipasi masyarakat tentunya harus disampaikan kepada masyarakat itu sendiri tanpa terkecuali. Jika sebelumnya, pada masa dimana teknologi tidak secanggih saat ini, pemerintah daerah menyediakan *space* khusus untuk informasi transparansi anggaran lewat papan informasi dan itu hanya bisa diakses oleh mereka yang berkepentingan di kantor instansi terkait, maka saat ini apabila terdapat daerah yang masih seperti itu, cara konvensional tetap harus dilakukan agar transparansi benar-benar berjalan.

---

<sup>22</sup>*Ibid.* hlm. 6-7.



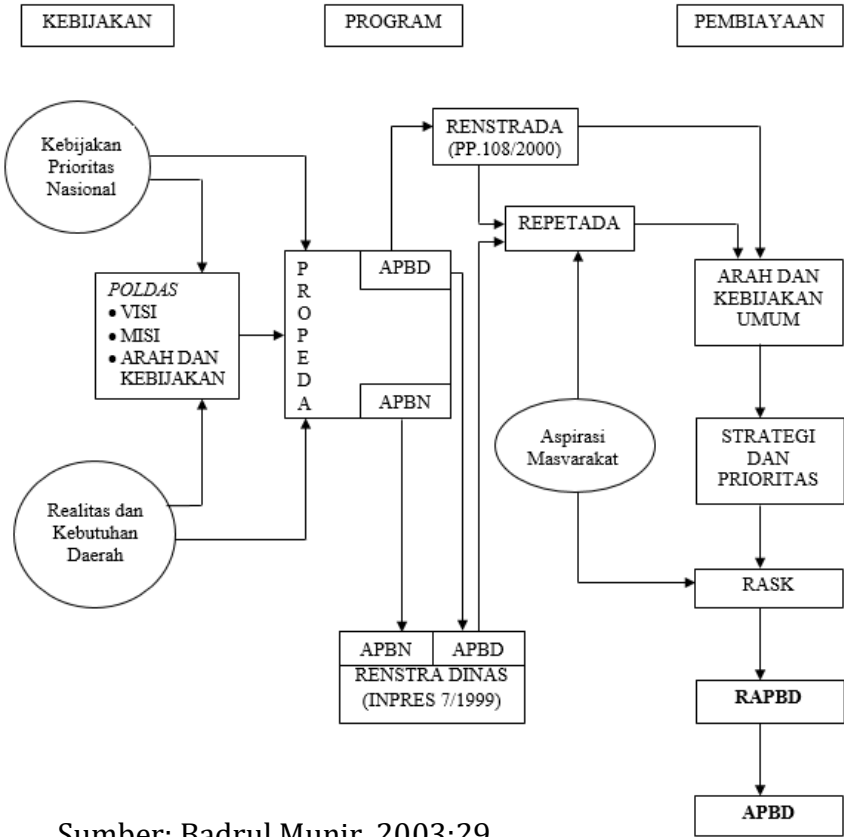
**Gambar 4.2**  
**Posisi Penganggaran Dalam Sistem Perencanaan Daerah**



Sumber: Badrul Munir, 2003: 28

Berdasarkan gambar di atas bahwa implementasi perencanaan dan kebijakan anggaran mempunyai 3 fungsi utama yang terkait dengan pembangunan daerah yaitu : fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi yang saling berkaitan. Adapun tahapannya meliputi penyusunan kebijakan, penyusunan program, penyusunan pembiayaan, pemantauan dan evaluasi, dan tahapan penyempurnaan program.

**Gambar 4.3**  
**Alur Penyusunan Anggaran Dalam Sistem Perencanaan Daerah**



Sumber: Badrul Munir, 2003:29

Keterangan:

1. POLDAS : Dokumen Perencanaan Induk (Makro Politis)
2. PROPEDA : Dokumen perencanaan manajerial, yang dilengkapi dengan indikasi program lintas pembiayaan (APBD dan APBN)
3. RENSTRA DAERAH : Dokumen perencanaan Strategis APBD dilengkapi indikator kinerja.
4. RENSTRA DINAS : Dokumen perencanaan operasional tahunan/sektoral dilengkapi dengan matrik rencana program/rincian kegiatan (Lintas Pembiayaan)
5. RAPETADA : Daftar program/kegiatan prioritas dan akan dituangkan ke dalam RAPBD sesuai dengan ketersediaan DAU+DAK+PAD
6. RASK: Rencana anggaran satuan kerja instansi pemerintah daerah yang disusun berdasarkan prinsip anggaran kinerja

Gambar 4.3 di atas merupakan proses penyusunan anggaran dalam sistem perencanaan daerah setelah reformasi sebelum adanya pemilihan kepala daerah secara langsung sejak tahun 2005. Proses penyusunan anggaran dalam sistem perencanaan daerah sejak tahun 2005 dengan adanya pilkada secara langsung yaitu visi misi arah kebijakan dan program prioritas pasangan calon kepala daerah pada saat mendaftar di KPUD (Komite Pemilihan Umum Daerah) menjadi RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) ketika terpilih menjadi kepala daerah. RPJMD berpedoman pada RPJPD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah) dan RPJPN (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional). Jadi, sebelum mencalonkan sebagai kepala daerah maka

masing-masing kandidat membuat visi misi arah kebijakan dan program yang berpedoman pada RPJPD. Setelah terpilih maka visi misi arah kebijakan dan program pada saat mencalonkan diri menjadi RPJMD oleh Bappeda (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah) karena Bappeda adalah yang menyusun RPJMD berdasarkan apa yang disampaikan kepala daerah pada saat kampanye maupun visi misi arah kebijakan dan program yang dibuat pada saat mendaftar sebagai pasangan calon kepala daerah. RPJMD berlaku 5 tahun, berdasarkan arah prioritas dibreakdown menjadi RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) yang berlaku selama setahun. Kepala Daerah berdasarkan RKPD menyusun rancangan kebijakan umum APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah). Rancangan kebijakan umum APBD yang telah dibahas kepala daerah Bersama DPRD selanjutnya disepakati menjadi kebijakan umum APBD (KUA). Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati, pemerintah daerah dan DPRD membahas rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) yang disampaikan oleh kepala daerah. Kemudian kepala daerah menerbitkan pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD sebagai pedoman kepala SKPD menyusun RKA SKPD berdasarkan nota kesepakatan.

Setelah dibuat RKA SKPD, langkah berikutnya menyusun rancangan peraturan daerah (Perda) tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Rancangan Perda tersebut akan dievaluasi kemudian ditetapkan menjadi

perda tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD.

## **4.3 PENUTUP**

### **4.3.1 Rangkuman**

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, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Terdapat empat dimensi penting yang tercermin dari pengertian tersebut, yaitu: (1) Adanya dimensi hak dan kewajiban; (2) Adanya dimensi tujuan dan perencanaan; (3) Adanya dimensi penyelenggaran dan pelayanan publik; dan (4) Adanya dimensi nilai uang dan barang (investasi dan inventarisasi). Uraian tersebut menunjukkan bahwa keuangan daerah harus dikelola dengan baik agar semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk kepentingan daerah.

### **4.3.2 Tes Formatif**

Pilihlah salah satu jawaban yang Saudara anggap paling tepat!

1. Menurut UU No.23 Tahun 2014, pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah untuk membiayai

penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, meliputi berikut ini, kecuali ...

- A. Pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah;
  - B. Pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah;
  - C. Pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk pemerintahan daerah tertentu yang ditetapkan dalam Undang-undang;
  - D. Pendapatan asli daerah sendiri
2. 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, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Terdapat empat dimensi penting yang tercermin dari pengertian tersebut, yaitu...kecuali:
- A. Dimensi hak dan kewajiban
  - B. Dimensi tujuan dan perencanaan
  - C. Dimensi asas-asas pemerintahan daerah
  - D. Dimensi penyelenggaraan dan pelayanan public
3. Dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan atau ditugaskan, penyelenggara pemerintahan daerah mempunyai kewajiban dalam

pengelolaan keuangan daerah. Berikut bukan merupakan kewajiban penyelenggara pemerintahan daerah dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu:

- A. Kewajiban untuk memungut sumber-sumber penerimaan daerah seperti pajak daerah, retribusi daerah dsb
  - B. Mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel
  - C. Mensinkronkan pencapaian sasaran program daerah dalam APBD dengan program pemerintah pusat
  - D. Melaporkan realisasi pendanaan urusan pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari tugas pembantuan
4. Berikut bukan termasuk prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah yaitu...
- A. Akuntabilitas
  - B. *Money follow function*
  - C. *Value for money*
  - D. Kejujuran dalam mengelola keuangan publik
5. Tujuan utama pengelolaan keuangan pemerintahan daerah meliputi unsur sebagai berikut... kecuali:
- A. Reabilitas
  - B. Tanggung jawab
  - C. Mampu memenuhi kewajiban keuangan

- D. Kejujuran
6. Berikut bukan merupakan fungsi anggaran daerah yaitu...
- A. Anggaran sebagai alat perencanaan
  - B. Anggaran sebagai alat pengendalian
  - C. Anggaran sebagai alat kebijakan ekonomi
  - D. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi
7. Berikut merupakan asas-asas umum yang terdapat dalam APBD, kecuali...
- A. Berpedoman pada RKP dalam mewujudkan pelayanan kepada masyarakat
  - B. Disusun sesuai kebutuhan dan penyelenggaraan pemerintah daerah
  - C. Mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi
  - D. Ditetapkannya dengan Perda
8. Fakta yang diungkapkan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan dalam laporan APBD tahun 2018 adalah...
- A. PAD merupakan komponen terbesar dalam penerimaan daerah
  - B. Dana perimbangan adalah dana terbesar yang ada dalam pendapatan daerah
  - C. Kepala Daerah memiliki tim yang mampu mengelola kreativitas terhadap potensi daerah



- D. Pajak merupakan komponen terbesar dalam pendapatan daerah
9. Morrow dan Connally dalam bukunya yang berjudul "The emergence of activity-based budgeting, menjelaskan bahwa aktivitas dan variabilitas biaya hubungannya terhadap keputusan yang menyebabkan munculnya biaya aktivitas atau kegiatan, sebagai berikut...kecuali:
- A. alokasi sumber pada level tinggi dan rendah untuk setiap aktivitas tersebut. Dengan mengetahui level setiap aktivitas, prioritas dapat dilakukan.
  - B. Memfasilitasi *cost cutting*. Biaya akan dapat dihemat jika dikeluarkan sesuai dengan kebutuhan dari masing-masing aktivitas
  - C. Mendorong munculnya pemikiran baru sehingga memotivasi timbulnya kreativitas. Hal ini karena dalam penyusunan semua aktivitas melibatkan 3. semua bagian melalui *suggestion system*.
  - D. menitikberatkan biaya produksi. Biaya dilaporkan secara akurat berdasarkan produksi yang mendasarinya
10. Berikut merupakan tahapan penganggaran dalam system perencanaan daerah, kecuali:
- A. Tahapan penyusunan kebijakan
  - B. Tahapan penyusunan program
  - C. Tahapan penyusunan arah kebijakan
  - D. Tahapan penyempurnaan program

### 4.3.3 Umpan Balik

Cocokkan jawaban anda dengan kunci jawaban tes formatif yang terdapat di bagian akhir bab ini. Hitunglah jawaban Anda yang benar, kemudian gunakan rumus di bawah ini.

Tingkat penguasaan = jumlah jawaban Anda yang benar x 100%

10

Arti tingkat penguasaan yang Anda capai:

90-100% = baik sekali

80 – 89% = baik

70 – 79 % = cukup

< 70% = kurang

### 4.3.4 Tindak Lanjut

Untuk dapat melanjutkan ke materi berikutnya, mahasiswa harus mampu menjawab paling tidak 75% pertanyaan dengan benar, jika kurang harus mengulang materi tersebut

### 4.3.5 Kunci Jawaban Tes Formatif

1. D
2. C
3. A
4. B
5. A

6. C

7. A

8. B

9. D

10. C

# **POKOK BAHASAN V**

## **PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA**

### **5.1 PENDAHULUAN**

#### **5.1.1 Deskripsi Singkat**

Tata kelola keuangan pemerintah akan berjalan dengan baik, sesuai dengan prosedur tentu saja membutuhkan pengawasan. Pengawasan yang baik ditentukan oleh Sumber Daya Manusia yang berkualitas dan mempunyai Nurani yang baik. Oleh karena itu, pokok bahasan ini mengenai pengawasan keuangan negara. Dalam pokok bahasan ini yang akan dipelajari mengenai pengertian, tujuan, landasan, dan jenis-jenis pengawasan keuangan negara. Juga akan membahas mengenai pengawasan melekat dan pengawasan fungsional.

#### **5.1.2 Relevansi**

Diharapkan setelah mengikuti pokok bahasan mengenai pengawasan keuangan negara, maka mahasiswa mampu menjelaskan mengenai pengertian dan jenis-jenis pengawasan keuangan negara.

### **5.1.3 Kompetensi**

#### **a. Standar Kompetensi**

Setelah mengikuti perkuliahan ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan mengenai:

1. Pengertian pengawasan keuangan negara
2. Jenis-jenis pengawasan
3. Pengawasan Melekat dan Pengawasan Fungsional

#### **b. Kompetensi Dasar**

Pada akhir pokok bahasan ini diharapkan mahasiswa mampu menjelaskan mengenai:

1. Pengertian pengawasan keuangan negara
2. Tujuan pengawasan keuangan negara
3. Jenis-jenis pengawasan
4. Pengawasan melekat dan pengawasan fungsional:
  - a. Pengertian pengawasan melekat
  - b. Ruang lingkup pengawasan melekat
  - c. Tujuan dan sasaran pengawasan melekat
  - d. Unsur pengawasan melekat
  - e. Syarat-syarat keberhasilan pengawasan melekat
  - f. Fungsi pengawasan melekat
  - g. Indikator keberhasilan pengawasan melekat
  - h. Kendala-kendala pengawasan melekat
  - i. Pengertian pengawasan fungsional
  - j. Pelaksanaan pengawasan fungsional

#### **5.1.4 Petunjuk Belajar**

Agar semua dapat tercapai, ikutilah semua petunjuk sebagai berikut:

1. Bacalah bagian pendahuluan buku ajar ini dan pahami tujuan yang diharapkan dengan mempelajari buku ajar ini.
2. Bacalah tahapan demi tahapan atau sub bagian dari uraian materi yang terdapat dalam setiap kegiatan belajar, pahami isinya bila memungkinkan diskusikan dengan teman yang sama-sama mengambil mata kuliah ini.
3. Kerjakan latihan soal. Jangan melihat kunci jawaban terlebih dahulu sebelum mencoba untuk menjawabnya
4. Apabila penguasaan terhadap materi kurang dari 80%, maka disarankan untuk mengulangi kembali materi yang dianggap masih sulit.

### **5.2 PENYAJIAN**

#### **5.2.1 Pengertian Pengawasan Keuangan Negara**

Pengawasan adalah segala kegiatan dan tindakan untuk menjamin agar penyelenggaraan suatu kegiatan tidak menyimpang dari tujuan serta rencana yang sudah ditetapkan. Yang menjadi obyek keuangan negara adalah anggaran negara,

maka pengertian pengawasan keuangan negara dilihat dari komponen anggaran negara dapat dinyatakan sebagai berikut: pengawasan keuangan negara adalah segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan penerimaan-penerimaan negara dan penyaluran pengeluaran-pengeluaran negara, tidak menyimpang dari rencana yang telah digariskan di dalam anggaran.<sup>1</sup>

Salah satu aspek pengawasan adalah pelaksanaan pemeriksaan, yang bertujuan untuk menilai apakah pelaksanaan kegiatan atau program yang sesungguhnya telah sesuai dengan ketentuan atau prosedur yang berlaku. Oleh karena itu, penekanannya pada upaya untuk mengenali penyimpangan dan menemukan hambatan di dalam pelaksanaan kegiatan atau program tersebut. Dengan kata lain, tujuan pengawasan adalah mengamati apa yang sungguh-sungguh terjadi serta membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi. Apabila ditemukan adanya penyimpangan atau hambatan, maka penyimpangan atau hambatan itu segera diatasi atau diambil tindakan koreksi. Melalui tindakan koreksi ini, maka pelaksanaan kegiatan diharapkan dapat mencapai tujuan secara maksimal.<sup>2</sup>

Tujuan pengawasan keuangan negara pada dasarnya sebagai berikut:

---

<sup>1</sup> Revrisond Baswir, *Akuntansi Pemerintah Indonesia*, Yogyakarta :BPFE, 2000, hal. 118.

<sup>2</sup> *Ibid*, hal.119.

1. Untuk menjaga agar anggaran yang disusun benar-benar dapat dijalankan;
2. Untuk menjaga agar kegiatan pengumpulan penerimaan dan pembelanjaan pengeluaran negara sesuai dengan anggaran yang telah digariskan;
3. Untuk menjaga agar pelaksanaan APBN benar-benar dapat dipertanggungjawabkan.

Pengawasan keuangan negara jika dijabarkan berdasarkan objek pengawasannya yaitu pertama pengawasan pengeluaran-pengeluaran negara, dan pengawasan penerimaan-penerimaan negara. Perbedaan pokok tersebut terletak pada kompleksitas dan keketatannya. Ditinjau dari kompleksitasnya, pengawasan pengeluaran jauh lebih kompleks dibandingkan pengawasan penerimaan. Dilihat dari tujuan pengawasan penerimaan yang lebih menekankan pada segi pengumpulannya, maka tujuan pengawasan pengeluaran meliputi penyusunan anggaran, penyaluran anggaran maupun pertanggungjawaban anggaran. Sedangkan dilihat dari segi keketatannya, pengawasan pengeluaran jauh lebih ketat daripada pengawasan penerimaan, dengan tujuan agar kegiatan pengawasan tidak menghambat masuknya penerimaan-penerimaan negara.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibid.*



### **5.2.2 Jenis-jenis Pengawasan**

Jenis-jenis pengawasan dapat dibedakan berdasarkan ruang lingkup, sifat, obyek dan berdasarkan metode pengawasannya.

#### **Pengawasan menurut ruang lingkup**

Berdasarkan ruang lingkupnya, pengawasan dibedakan menjadi:

a. Pengawasan Internal

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang berasal dari lingkungan internal organisasi pemerintah. Pengawasan internal ini dibedakan menjadi dua yaitu pengawasan internal dalam arti sempit, dan pengawasan internal dalam arti luas. Yang dimaksud dengan pengawasan internal dalam arti sempit adalah pengawasan internal yang dilakukan oleh aparat pengawas yang berasal dari lingkungan internal kementrian atau lembaga negara yang diawasinya. Dalam tatanan organisasi pemerintahan Indonesia, pelaksana fungsi ini adalah Inspektorat Jenderal (Irjen), Inspektorat Wilayah Propinsi (Itwilprop), Inspektorat Wilayah Daerah Kabupaten (Itwilkab) dan Inspektorat Wilayah Kota (Itwilkot). Sementara pengawasan internal dalam arti luas adalah pengawasan internal yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang berasal dari lembaga khusus pengawasan, yang dibentuk secara internal oleh pemerintah atau lembaga eksekutif. Tujuan utama

pengawasan internal dalam arti luas untuk membantu pihak yang diawasi dalam menunaikan tugasnya secara lebih baik, juga untuk melakukan tindakan verifikasi. Fungsi pengawasan internal dalam arti luas diselenggarakan oleh Badan Pengawasan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Jendral Pembangunan (Irjenbang).

b. Pengawasan Eksternal

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit pengawasan yang sama sekali berasal dari luar lingkungan organisasi eksekutif. Dengan demikian, dalam pengawasan eksternal ini antara pengawas dengan pihak yang diawasi tidak lagi terdapat hubungan kedinasan. Di Indonesia, pengawasan eksternal dilakukan oleh lembaga legislatif (DPR), BPK dan secara langsung oleh masyarakat. Pengawasan eksternal oleh BPK disebut pengawasan eksternal fungsional. Dalam melaksanakan fungsi pengawasannya BPK lebih menitikberatkan pada aspek pengelolaan keuangan pemerintah, dengan tugas pokoknya yaitu melakukan pemeriksaan terhadap Rencana Perhitungan Anggaran Negara yang disusun oleh Direktorat Jenderal Anggaran. Bentuk pengawasan eksternal lainnya adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat atau pengawasan masyarakat. Pengawasan masyarakat adalah bentuk pengawasan yang dilakukan

oleh masyarakat terhadap pemerintah, baik secara lisan maupun tertulis.<sup>4</sup>

### **Pengawasan Berdasarkan Obyek**

Berdasarkan struktur anggaran negara, maka pengawasan dibedakan atas:

a. Pengawasan terhadap penerimaan negara

Pengawasan ini dibedakan menjadi dua yaitu (1) pengawasan terhadap pajak dan bea cukai; (2) pengawasan terhadap penerimaan bukan pajak. Pengawasan terhadap penerimaan bukan pajak dilakukan oleh KPKN (Komisi Perbendaharaan Keuangan Negara). Pengawasan yang dilakukan oleh Kepala Inspeksi Bea dan cukai ditujukan kepada bendaharawan penerima/penyetor tetap yang berada dalam lingkungan kantor bea dan cukai. Sedangkan pengawasan terhadap penerimaan bukan pajak dilakukan oleh KPKN terhadap jumlah setoran yang diterima oleh bendaharawan khusus penerima/penyetor tetap. Pengawasan terhadap penerimaan negara bukan pajak dilakukan melalui laporan pertanggungjawaban bendaharawan penerima/penyetor tetap untuk masing-masing kementrian/lembaga (K/L) yang menguasai jenis penerimaan bukan pajak.

b. Pengawasan terhadap pengeluaran negara

---

<sup>4</sup> Revrisond Baswir, *Ibid*, hal.124-126.

Pengawasan ini lebih kompleks daripada pengawasan terhadap penerimaan negara, karena tidak hanya dilakukan dalam waktu sedang atau sesudah berlangsungnya kegiatan, tetapi juga dilakukan pada waktu sebelum diadakan pengeluaran. Pengawasan terhadap pengeluaran negara ditujukan untuk mengawasi pelaksanaan APBN yang terdiri dari belanja rutin dan belanja pembangunan. Prinsip-prinsip yang dipakai dalam pelaksanaan pengawasan pengeluaran ini adalah :

1. *Wetmatigheid* yaitu prinsip pengawasan pengeluaran yang menekankan pentingnya aspek kesesuaian antara praktik pelaksanaan APBN dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. *Rechmatigheid*, yaitu prinsip pengawasan yang menitikberatkan perhatiannya pada segi legalitas praktik pelaksanaan APBN, dengan cara menguji dasar hukum dari setiap aspek pelaksanaan APBN;
3. *Doelmatigheid*, yaitu prinsip pengawasan yang menekankan pentingnya peranan faktor tolok ukur dalam praktik pelaksanaan APBN.<sup>5</sup>

### **Pengawasan berdasarkan metode**

Pengawasan ini dibedakan menjadi dua yaitu:

- a. Pengawasan Melekat

---

<sup>5</sup> Revrison Baswir, *Ibid*, hal. 121-122.

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan langsung unit kerja terhadap bawahan dengan tujuan untuk mengetahui atau menilai apakah program kerja yang ditetapkan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan melekat dilakukan karena adanya jabatan struktural yang melekat pada seorang pimpinan setiap instansi pemerintah. Pengawasan ini akan efektif tergantung pada kualitas kepemimpinan dan kualitas pengawasan yang dilembagakan oleh pimpinan di dalam unit kerja yang menjadi wewenangnya.

b. Pengawasan Fungsional

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional, baik yang berasal dari lingkungan internal pemerintah maupun yang berasal dari lingkungan eksternal pemerintah. Sasaran pelaksanaan pengawasan fungsional ini mencakup baik pelaksanaan tugas umum pemerintah maupun pelaksanaan pembangunan, dengan tujuannya agar pelaksanaan tugas umum dan pembangunan sesuai dengan rencana dan peraturan perundangan yang berlaku.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hal. 126-128.

## **Pengawasan berdasarkan sifat**

Pengawasan ini dibedakan menjadi dua yaitu:

### **a. Pengawasan Preventif**

Adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dimulainya pelaksanaan suatu kegiatan, atau sebelum terjadinya pengeluaran keuangan. Pengawasan ini dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan. Tujuan pengawasan preventif adalah sebagai berikut:

1. Mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan;
2. Memberi pedoman bagi terselenggaranya pelaksanaan kegiatan secara efisien dan efektif;
3. Menentukan sasaran dan tujuan yang akan dicapai;
4. Menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan.

### **b. Pengawasan Detektif**

Adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan dengan meneliti dan mengevaluasi dokumen-dokumen laporan pertanggungjawaban bendaharawan. Pengawasan ini dilaksanakan setelah dilakukan tindakan dengan membandingkan antara hal yang telah terjadi dengan hal yang seharusnya terjadi. Pengawasan ini bermaksud untuk mengetahui apakah kegiatan dan pembiayaan yang telah

ditentukan itu telah mengikuti kebijaksanaan dan ketentuan yang telah ditetapkan. Pengawasan ini dikelompokkan menjadi dua berdasarkan caranya, yaitu:

1. Pengawasan dari jauh, adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara menguji dan meneliti laporan pertanggungjawaban bendaharawan beserta bukti-bukti pendukungnya. Pengawasan ini bersifat pasif karena pengawas tidak berhubungan secara langsung dengan obyek yang diperiksa. Kelemahan mendasar pengawasan dari jauh yaitu bukti-bukti yang diperiksa seringkali hanya diperhatikan aspek formalnya, sedangkan aspek materialnya yaitu mengenai akurasi bukti itu dibandingkan dengan barang yang telah dibeli atau kegiatan yang telah dibiayai, cenderung terabaikan.
2. Pengawasan dari dekat adalah pengawasan yang dilakukan di tempat berlangsungnya pekerjaan atau di tempat diselenggarakannya kegiatan administrasi. Pengawasan ini tidak hanya dilakukan terhadap bukti-bukti penerimaan atau bukti-bukti pengeluaran, tetapi dilanjutkan terhadap akurasi bukti-bukti secara material. Kelemahan mendasar dari pengawasan ini adalah terbukanya kemungkinan kolusi antara pengawasan dengan pihak yang sedang diawasi, karena sebelum melaksanakan tugasnya, petugas

pemeriksa/pengawas menyampaikan terlebih dahulu pemberitahuan mengenai waktu pemeriksaan kepada instansi yang akan diperiksa, sehingga instansi yang akan diperiksa dapat menyiapkan diri terlebih dahulu dengan menertibkan administrasi keuangannya.<sup>7</sup>

Dari berbagai pengawasan yang sudah dijelaskan sebelumnya, akan dibahas secara detail pengawasan berdasarkan metode yaitu pengawasan melekat dan pengawasan fungsional, karena kedua pengawasan ini yang paling banyak diterapkan di Indonesia.

### **5.2.3 Pengawasan Melekat dan Fungsional**

#### **5.2.3.1 Pengertian Pengawasan Melekat**

Di dalam suatu organisasi, terlebih organisasi pemerintah maka keberhasilan organisasi pemerintah merupakan tanggung jawab pimpinan organisasi yang bersangkutan. Sebagai contoh: Kementerian Dalam Negeri mempunyai beberapa kedeputian, masing-masing kedeputian mempunyai beberapa biro, tiap biro terdiri dari beberapa bagian. Masing-masing bagian mempunyai beberapa subbagian, di mana tiap-tiap subbagian terdiri dari beberapa staf. Jadi, kepala subbagian merupakan penanggung jawab di lingkungan atau unit terkecil, kemudian ke atasnya penanggung jawabnya adalah kepala bagian, kepala biro dan

---

<sup>7</sup>*Ibid*, hal.122-124.



deputi. Penanggung jawab pengawasan utama sebuah kementerian atau lembaga adalah Menteri.

Pelaksanaan pengawasan dengan penekanan pada peranan atasan atau pimpinan inilah yang disebut pengawasan melekat. Istilah pengawasan melekat (waskat) pertama kali muncul dalam Inpres No. 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan dan Inpres No. 1 Tahun 1983 tentang Pedoman Pengawasan Melekat yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan melekat ialah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan langsung terhadap bawahannya, agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan melekat menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/46/M.PAN/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan bahwa pengawasan melekat merupakan padanan istilah pengendalian manajemen atau pengendalian intern, selanjutnya disebut WASKAT adalah segala upaya yang dilakukan dalam suatu organisasi untuk mengarahkan seluruh kegiatan agar tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif, efisien dan ekonomis, segala sumber daya dimanfaatkan, dilindungi, data dan laporan dapat dipercaya dan disajikan secara wajar serta ditaatinya segala ketentuan yang berlaku.

Pengawasan melekat adalah proses pemantauan, pemeriksaan, dan evaluasi oleh pimpinan unit/organisasi kerja terhadap pendayagunaan semua sumber daya, untuk mengetahui kelemahan dan kelebihan yang dapat digunakan untuk pengembangan unit/organisasi kerja di masa depan. Dalam waskat, pelaku pengawasan adalah atasan yang dianggap memiliki kekuasaan dan setiap pimpinan atau manajer memiliki fungsi yang melekat di dalam jabatannya untuk melaksanakan pekerjaannya atau pada personil yang melaksanakan pekerjaan sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing. Dalam konsep waskat, para pelaku pengawasan lainnya seperti bawahan, orang lain, dan masyarakat kurang diperhatikan dengan anggapan atasan dapat menjalankan kekuasaannya sehingga bebas mengawasi bawahannya.

Menurut Sujamto, pengawasan melekat tidak sama dengan pengawasan atasan langsung. Dalam melaksanakan tanggung jawab kepengawasannya, seorang pimpinan tidak hanya bergantung pada kehadiran dirinya sendiri. Oleh karena itu, atasan dituntut untuk mengembangkan sistem pengawasan tertentu. Sistem pengawasan yang dapat dikembangkan melalui penataan organisasi, penyusunan program dan anggaran, serta evaluasi kinerja dan pemberian insentif itulah yang disebut sebagai Sistem Pengendalian Manajemen.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang **Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah**. PP tersebut ditetapkan sebagai bentuk melaksanakan ketentuan Pasal 353 dalam rangka memberi kepastian hukum terhadap tata cara pengenaan sanksi administratif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 383 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengawasan umum menurut PP no.12 Tahun 2017 meliputi: a. pembagian urusan pemerintahan; b. kelembagaan daerah; c. kepegawaian pada Perangkat Daerah; d. keuangan daerah; e. pembangunan daerah; f. pelayanan publik di daerah; g. kerja sama daerah; h. kebijakan daerah; i. kepala daerah dan DPRD; dan j. bentuk pengawasan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengawasan teknis menurut PP tersebut dilakukan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah provinsi, dan pengawasan teknis sebagaimana dimaksud dilakukan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah kabupaten/ kota.<sup>8</sup>

Dapat disimpulkan berdasarkan penjelasan diatas bahwa pengawasan melekat sebagai pengawasan atasan langsung, dalam pelaksanaannya menuntut diterapkannya Sistem Pengendalian

---

<sup>8</sup> <http://pemerintah.net/pembinaan-dan-pengawasan-pemerintahan-daerah/> akses 13 Agustus 2019 pukul.11.55 wib.

Manajemen sebagai unsur utamanya, karena pengawasan melekat meliputi pengawasan atasan dan sistem pengendalian manajemen sehingga efektivitas pengawasan melekat sangat tergantung pada kualitas dan efektivitas kedua unsur tersebut.<sup>9</sup>

#### **5.2.3.2 Ruang Lingkup Pengawasan Melekat**

Ruang lingkup pengawasan melekat antara lain meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Pengawasan melekat dilaksanakan berdasarkan kebijaksanaan yang telah digariskan, dan meliputi semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan, baik pusat maupun daerah, yang meliputi kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara lain adalah:
  1. Kegiatan umum pemerintahan meliputi antara lain pemberian bimbingan dan pembinaan, pemberian perizinan, pelayanan dan kemudahan kepada masyarakat;
  2. Pelaksanaan rencana dan program serta proyek-proyek pembangunan;
  3. Penyelenggaraan pengurusan dan pengelolaan keuangan dan kekayaan negara;
  4. Kegiatan BUMN dan BUMD, lembaga keuangan serta bank-bank milik negara;

---

<sup>9</sup> Revrisond Baswir, *Op.cit*, hal. 131-132.

5. Kegiatan aparatur pemerintah di bidang yang mencakup kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan.
- b. Pengawasan melekat dengan ruang lingkup di atas dilakukan oleh setiap atasan secara struktural, fungsional, baik yang menyangkut aspek administratif maupun aspek teknis, sesuai dengan satuan kerja, waktu, kewenangan, dan regulasi yang berlaku.

#### **5.2.3.3 Tujuan dan Sasaran Pengawasan Melekat**

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Kep/46/M.PAN/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, tujuan Waskat adalah mewujudkan arah dan tindakan yang sama dalam pelaksanaan Waskat, sehingga pimpinan instansi pemerintah dapat menciptakan kondisi yang mendorong tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Waskat diarahkan untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat yang bersih, transparan, profesional, dan memiliki budaya kerja yang baik. Pemerintahan yang bersih dapat diartikan sebagai pemerintahan yang bebas dari praktek yang berpotensi merugikan masyarakat dan bangsa Indonesia. Transparansi dalam pemerintahan merupakan wujud akuntabilitas publik yang diperlukan agar anggota masyarakat dapat berpartisipasi secara aktif dalam

mengawasi jalannya pemerintahan, menciptakan kelancaran informasi dan komunikasi yang diperlukan bagi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

#### **5.2.3.4 Unsur Pengawasan Melekat**

Untuk menciptakan pengendalian manajemen yang memadai, digunakan delapan unsur Pengawasan Melekat (WASKAT) dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran organisasi/instansi. Delapan unsur WASKAT tersebut adalah :

##### **1. Pengorganisasian**

Pengorganisasian merupakan proses pembentukan organisasi yang didesain sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan perkembangan organisasi, dan pelaksanaan fungsi manajerial secara menyeluruh.

##### **2. Pembinaan Personil**

Pembinaan personil merupakan upaya menjaga agar faktor sumber daya manusia yang menjalankan sistem dan prosedur instansi pemerintah memiliki kemampuan secara profesional dan moral sesuai dengan kebutuhan tugas dan tanggung jawabnya, yang dilakukan secara terus menerus sejak perekrutan pegawai hingga pensiun.

### **3. Kebijakan**

Kebijakan merupakan pedoman yang ditetapkan oleh manajemen secara tertulis untuk mendorong tercapainya tujuan organisasi.

### **4. Perencanaan**

Perencanaan merupakan suatu proses penetapan tujuan serta langkah-langkah kegiatan yang akan dilakukan pada masa datang.

### **5. Prosedur**

Prosedur merupakan rangkaian tindakan untuk untuk melaksanakan aktivitas tertentu yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

### **6. Pencatatan**

Pencatatan merupakan proses pendokumentasian transaksi/kejadian secara sistematis yang relevan dengan kepentingan organisasi instansi. Pencatatan juga mencakup proses pengelolaan data yang diperoleh menjadi informasi dalam bentuk keluaran olahan data atau laporan.

### **7. Pelaporan**

Pelaporan merupakan bentuk penyampaian informasi tertulis kepada unit kerja yang lebih tinggi ( pemberi tugas ) atau kepada instansi lain yang mempunyai garis kepentingan interaktif dengan instansi pembuat laporan.

#### **5.2.3.5 Syarat-syarat Keberhasilan Waskat**

Keberhasilan Waskat ditentukan minimal 5 (lima) syarat, yaitu :

1. Lingkungan pengendalian manajemen yang kondusif.

Lingkungan pengendalian manajemen yang kondusif meliputi antara lain : integritas para pejabat, nilai-nilai etika yang berlaku, kompetensi, filosofi, manajemen instansi, gaya operasi, dan cara pimpinan instansi mengatur/membagi wewenang dan tanggung jawabnya. Lingkungan pengendalian manajemen yang kondusif meliputi antara lain : integritas para pejabat, nilai-nilai etika yang berlaku, kompetensi, filosofi, manajemen instansi, gaya operasi, dan cara pimpinan instansi mengatur/membagi wewenang dan tanggung jawabnya.

2. Kemampuan Memprediksi dan Mengantisipasi Resiko.

Setiap unit organisasi/satuan kerja senantiasa menghadapi resiko yang bersumber dari eksternal dan internal yang harus dinilai. Oleh karenanya manajemen diharapkan mampu membuat penilaian atas resiko yang akan dihadapi, yakni dengan mengidentifikasi dan menganalisis resiko-resiko yang relevan untuk pencapaian tujuan suatu organisasi.

3. Aktivitas Pengendalian yang Memadai.



Aktivitas pengendalian dilakukan sesuai dengan kondisi lingkungan pengendalian yang ada dalam suatu organisasi. Semakin lemah kondisi lingkungan pengendalian maka semakin besar aktivitas pengendalian yang harus dilakukan. Aktivitas pengendalian dapat berbentuk kebijakan dan prosedur yang mengakomodasi keputusan manajemen yang lebih tinggi guna menghadapi resiko yang mungkin dihadapi dalam mencapai sasaran, tujuan, misi, dan visi

4. Informasi dan Komunikasi yang Efektif.

Informasi dan komunikasi merupakan komponen sistem pengendalian karena kelancaran informasi dan komunikasi berkorelasi dengan transparansi/keterbukaan dan kemudahan mendapatkan akses terhadap operasi instansi, serta lancarnya sosialisasi kebijakan manajemen.

5. Adanya Pemantauan, Evaluasi dan Tindak Lanjut.

Pemantauan terhadap aktifitas pengendalian dilakukan secara terus menerus atau melalui evaluasi secara periodik, aktivitas manajemen dan supervisi. Cakupan dan frekuensi pemantauan melalui evaluasi secara periodik sangat tergantung pada efektivitas prosedur pemantauan melalui supervisi dan aktivitas manajemen serta hasil penilaian atas resiko yang dihadapi.

### **5.2.3.6 Fungsi Pengawasan Melekat**

Beberapa fungsi pengawasan melekat antara lain :

1. Meningkatkan disiplin, prestasi dan perkembangan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas antara lain adalah tertib pengelolaan keuangan; tertib pengelolaan perlengkapan; dan tertib pengelolaan kepegawaian.
2. Tercapainya sasaran pelaksanaan tugas.
3. Dapat terciptanya keteraturan, keterbukaan, dan kelancaran pelaksanaan tugas
4. Meningkatkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan
5. Dapat menurunnya praktik kolusi, korupsi dan nepotisme
6. Dapat mengurangi penyalahgunaan wewenang antara lain diukur dari menurunnya kasus penyalahgunaan wewenang yang terjadi pada instansi yang bersangkutan, serta meningkatnya penyelesaian tindak lanjut. Hal tersebut antara lain dapat diperoleh dari laporan hasil pengawasan.
7. Dapat mengurangi kebocoran, pemborosan dan pungutan liar, antara lain diukur dari menurunnya kasus penyimpangan yang terjadi serta meningkatnya penyelesaian tindak-lanjut serta terjadinya peningkatan kehematan, efisiensi dan efektifitas.
8. Cepatnya penyelesaian perijinan, diukur dari tertib tidaknya pelayanan yang diberikan

kepada masyarakat antara lain melalui penatausahaan, ketepatan waktu, dan tanggapan masyarakat.<sup>10</sup>

#### **5.2.3.7 Indikator Keberhasilan Pengawasan Melekat**

Keberhasilan pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan, salah satunya melalui pengawasan melekat (Waskat). Keberhasilan Waskat pada akhirnya akan menyebabkan Waskat menjadi perilaku yang melekat dalam tata kerja pemerintahan, dan berkembang menjadi budaya atau kultur baru aparatur pemerintahan. Indikator-indikator yang mengukur keberhasilan Waskat di antaranya:

- a. Meningkatnya prestasi, disiplin, dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas. Indikatornya melalui:
  1. Meningkatnya tingkat kehadiran
  2. Berkurangnya tunggakan kerja
  3. Rencana yang disusun dapat menggambarkan adanya sasaran yang jelas, dan dapat diukur serta terlihat adanya kaitan antara rencana dengan program dan anggaran
  4. Tugas dapat diselesaikan sesuai rencana
  5. Tercapainya sasaran tugas
  6. Berkurangnya kerja lembur
  7. Meningkatnya disiplin aparatur

---

<sup>10</sup> <https://www.pa-jakartaselatan.go.id/berita/pengawasan/waskat>, akses 12 Agustus 2019, pukul 03.13 wib

- b. Berkurangnya penyalahgunaan wewenang. Indikatornya sebagai berikut:
  - 1. Berkurangnya tuntutan masyarakat terhadap pemerintah
  - 2. Terpenuhinya hak-hak pegawai dan masyarakat sesuai dengan apa yang menjadi haknya
- c. Berkurangnya kebocoran, pemborosan, dan pungutan liar. Indikatornya antara lain sebagai berikut :
  - 1. Berkurangnya kualitas dan kuantitas kasus-kasus penyimpangan, penyelewengan, kebocoran, dan pemborosan, sebagaimana dapat terlihat dalam laporan pengawasan fungsional dan laporan pengawasan lainnya
  - 2. Berkurangnya tingkat kesalahan dalam pelaksanaan tugas
- d. Cepatnya penyelesaian perizinan dan peningkatan pelayanan masyarakat. Indikatornya sebagai berikut:
  - a. Hilangnya antrian di loket pelayanan
  - b. Ketepatan waktu dalam perizinan dan pelayanan
  - c. Berkurangnya tunggakan kerja
  - d. Makin baiknya prestasi pelayanan, yang ditandai oleh berkurangnya pengaduan masyarakat.

### 5.2.3.8 Kendala-kendala Pengawasan Melekat

Kendala-kendala atau kelemahan pelaksanaan Waskat sebagai berikut:

- a. Adanya sejumlah pejabat yang bertindak “*overacting*” atau salah kaprah dalam melaksanakan tugas pengawasannya;
- b. Adanya iklim budaya pengawasan seolah-olah bertujuan untuk mencari kesalahan semata-mata;
- c. Adanya perasaan enggan dalam melaksanakan Waskat, padahal Waskat merupakan bagian dari fungsi manajemen, sesuatu yang seharusnya diterima secara wajar, baik bagi yang mengawasi maupun yang diawasi;
- d. Masih lemahnya penguasaan atasan terhadap substansi permasalahan yang diawasi;
- e. Adanya perasaan sungkan dalam melaksanakan pengawasan. Hal ini disebabkan adanya pandangan seolah-olah sikap lugas dalam melaksanakan tugas, bertentangan dengan rasa kekeluargaan dan rasa kebersamaan
- f. Pimpinan ikut terlibat secara langsung, baik secara pribadi maupun melalui proses persekongkolan dalam tindak penyimpangan.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Revrisond Baswir, *Op.cit*, hal. 132-136.

### **5.2.3.9 Pengertian Pengawasan Fungsional (Wasnal)**

Pengertian pengawasan fungsional atau Wasnal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional, baik yang berasal dari lingkungan internal maupun dari lingkungan eksternal pemerintahan. Pengawasan fungsional dalam pelaksanaan tugas-tugas pembangunan dan pemerintahan, bertujuan untuk melaksanakan semua tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar berjalan sesuai dengan rencana dan peraturan perundangan yang berlaku. Walaupun pengawasan melekat merupakan unsur utama dalam pengawasan tetapi pelaksanaan pengawasan fungsional tidak dapat ditinggalkan begitu saja dalam penyelenggaraan pengawasan secara keseluruhan. Implementasi pengawasan fungsional bersifat mutlak, di satu sisi berdasarkan UU dan di pihak lain, tanpa kehadiran pengawasan fungsional, pengawasan melekat tidak dapat berfungsi dengan efektif. Oleh karena itu, pengawasan fungsional sama pentingnya dengan pengawasan melekat. Perbedaannya adalah Wasnal menitikberatkan pada peranan pimpinan dan pada pengembangan sistem pengawasan secara internal, maka Wasnal bersifat melengkapi pelaksanaan Waskat tersebut melalui pembentukan lembaga-lembaga fungsional pengawasan. Presiden dalam menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 <sup>12</sup>tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Peningkatkan kehandalan penyelenggaraan

---

<sup>12</sup> Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014

fungsi pengawasan intern dan kualitas sistem pengendalian intern dilakukan melalui penyempurnaan organisasi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Penyempurnaan organisasi BPKP

Melalui Perpres No.192 Tahun 2014 tentang BPKP meliputi kedudukan, tugas, fungsi, serta organisasi dan tata kerjanya. Perpres tersebut menyatakan bahwa BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/ daerah dan pembangunan nasional dengan memiliki fungsi antara lain: <sup>13</sup>

- a. pelaksanaan audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah serta pembangunan nasional dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran negara/daerah dan/atau subsidi termasuk badan usaha dan badan lainnya yang didalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah

---

<sup>13</sup> Ristriawan, Hendar dan Dewi Kania Sugiharti, "Penguatan Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Check and Balances System. Jurnal konstitusi, vol 14 No 3 Th 2017, hlm 603-604

serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/ daerah;

- b. pelaksanaan revidi atas laporan keuangan dan laporan kinerja pemerintah pusat. Penguatan Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Mekanisme Checks and Balances System Strengthening the Management of State Financial Through the Mechanism of Checks and Balances System Perpres tersebut selanjutnya diikuti dengan penerbitan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2014 <sup>14</sup> yang ditujukan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Negara, Para Gubernur/Bupati/Walikota, antara lain untuk:
  1. Mempercepat efektivitas penerapan sistem pengendalian intern pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara/ daerah dan pembangunan nasional sesuai lingkup tugas dan fungsi masing-masing;
  2. Mengintensifkan peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah di lingkungan masing-masing dalam rangka meningkatkan kualitas, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional serta meningkatkan upaya pencegahan korupsi.

---

<sup>14</sup> Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2014



3. Instruksi Presiden tersebut juga memuat penugasan kepada Kepala BPKP untuk melakukan pengawasan dalam rangka meningkatkan penerimaan negara/ daerah serta efisiensi dan efektivitas anggaran pengeluaran negara/ daerah, antara lain meliputi: <sup>15</sup>
- a. audit dan evaluasi terhadap pengelolaan penerimaan pajak, bea dan cukai;
  - b. audit dan evaluasi terhadap pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Instansi Pemerintah, Badan Hukum lain, dan Wajib Bayar;
  - c. audit dan evaluasi terhadap pengelolaan Pendapatan Asli Daerah;
  - d. audit dan evaluasi terhadap pemanfaatan aset negara/ daerah;
  - e. audit dan evaluasi terhadap program/kegiatan strategis di bidang kemaritiman, ketahanan energi, ketahanan pangan, infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan;
  - f. audit dan evaluasi terhadap pembiayaan pembangunan nasional/daerah;

---

<sup>15</sup> Ristriawan, Hendar dan Dewi Kania Sugiharti, "Penguatan Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Check and Balances System. *Jurnal konstitusi*, vol 14 No 3 Th 2017, hlm 604

### **5.2.3.10 Pelaksanaan Pengawasan Fungsional**

Yang melaksanakan pengawasan fungsional adalah :

- a. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
- b. Inspektorat Jenderal Kementrian, aparat pengawasan lembaga pemerintah non kementrian dan instansi pemerintah lainnya
- c. Inspektorat wilayah propinsi
- d. Inspektorat wilayah kabupaten atau kota

Dalam pelaksanaan pengawasan fungsional dapat digolongkan menjadi 3 bentuk kegiatan yaitu:

- a. Kegiatan pengawasan tahunan
- b. Kegiatan pengawasan khusus
- c. Kegiatan pengawasan hal-hal tertentu

Kegiatan pengawasan tahunan berdasarkan atas program kerja pengawasan tahunan (PKPT), manfaat PKPT yaitu :

- a. Menghindari adanya tumpang tindih pelaksanaan pemeriksaan
- b. Mengarahkan sasaran pemeriksaan sesuai dengan petunjuk Menko Ekuin/Wasbang
- c. Mengurangi inefisiensi dan pemborosan penggunaan tenaga pemeriksaan dengan jalan menentukan standar hari pemeriksaan untuk setiap jenis pemeriksaan
- d. Menghindari penyusunan rencana kerja yang melebihi kemampuan.

Dalam pelaksanaannya, PKPT dikoordinasikan oleh BPKP yaitu dengan jalan:

- a. Mengeluarkan pedoman pemeriksaan
- b. Memantau pelaksanaan PKPT
- c. Menerbitkan nama pengawas aparat pengawasan fungsional pemerintah
- d. Menyelenggarakan rapat koordinasi aparat pengawasan fungsional pemerintah untuk mengevaluasi hasil pelaksanaan PKPT.

Di samping melaksanakan pengawasan tahunan, aparat pengawas fungsional juga bisa melakukan pengawasan khusus dan pengawasan hal-hal tertentu. Pengawasan khusus ditujukan terhadap penyimpangan-penyimpangan atau masalah-masalah dalam bidang administrasi dalam lingkungan pemerintahan yang dinilai berdampak luas terhadap jalannya pemerintahan dan kehidupan masyarakat. Pengawasan khusus dilakukan oleh BPKP atau tim pemeriksa gabungan yang dibentuk oleh Kepala BPKP. Sedangkan pengawasan hal-hal tertentu dilaksanakan oleh Inspektur Jendral Pembangunan atas petunjuk Presiden atau Wakil Presiden.

Hasil pengawasan fungsional baik yang berdasarkan PKPT maupun berdasar pengawasan khusus dilaporkan oleh aparat pengawasan fungsional masing-masing kepada menteri, pimpinan lembaga pemerintah Non Kementrian dan pimpinan instansi yang bersangkutan dengan tembusan kepada Kepala BPKP. Laporan

tersebut disertai saran atau solusi tindak lanjut mengenai penyelesaian masalah.<sup>16</sup>

## **5.3 PENUTUP**

### **5.3.1 Rangkuman**

Yang dimaksud dengan pengawasan keuangan negara adalah segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan penerimaan-penerimaan negara dan penyaluran pengeluaran-pengeluaran negara, tidak menyimpang dari rencana yang telah digariskan di dalam anggaran. Tujuan pengawasan keuangan negara pada dasarnya sebagai berikut:

1. Untuk menjaga agar anggaran yang disusun benar-benar dapat dijalankan;
2. Untuk menjaga agar kegiatan pengumpulan penerimaan dan pembelanjaan pengeluaran negara sesuai dengan anggaran yang telah digariskan;
3. Untuk menjaga agar pelaksanaan APBN benar-benar dapat dipertanggungjawabkan.

Pengawasan keuangan negara dibedakan menurut ruang lingkup, sifat, dan metode pengawasan.

---

<sup>16</sup> Revrison Baswir, *Op.cit*, hal.137-140.

### 5.3.2 Tes Formatif

Pilihlah salah satu jawaban yang Saudara anggap paling tepat!

1. Yang dimaksud dengan pengawasan keuangan negara adalah ...
  - A. segala kegiatan atau tindakan untuk menjamin agar penyelenggaraan berjalan sempurna
  - B. segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan penerimaan-penerimaan negara dan penyaluran pengeluaran-pengeluaran negara, tidak menyimpang dari rencana yang telah digariskan di dalam anggaran
  - C. segala kegiatan untuk menjamin agar perencanaan dan pelaksanaan anggaran berjalan dengan baik
  - D. segala kegiatan untuk menjamin agar penerimaan negara dan pengeluaran negara sesuai atau sepadan
2. Berikut merupakan pengecualian tujuan pengawasan keuangan negara sebagai berikut:
  - A. untuk menjaga agar mendapat alokasi anggaran dari rencana yang sudah diajukan
  - B. untuk menjaga agar kegiatan pengumpulan penerimaan dan pembelanjaan pengeluaran negara sesuai dengan anggaran yang telah digariskan
  - C. untuk menjaga agar anggaran yang disusun benar-benar dapat dijalankan
  - D. untuk menjaga agar pelaksanaan APBN benar-benar dapat dipertanggungjawabkan

3. Berdasarkan ruang lingkupnya, pengawasan dibedakan menjadi...
  - A. pengawasan terhadap penerimaan negara dan pengawasan terhadap pengeluaran negara
  - B. pengawasan wetmatigheid, rechmatigheid, dan doelmatigheid
  - C. pengawasan internal dan pengawasan eksternal
  - D. pengawasan melekat dan pengawasan fungsional
4. Apa yang dimaksud dengan wetmatigheid?
  - A. prinsip pengawasan pengeluaran yang menekankan pentingnya aspek kesesuaian antara praktek pelaksanaan APBN dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku
  - B. prinsip pengawasan yang menitikberatkan APBN dengan cara menguji dasar hukum dari setiap aspek pelaksanaan APBN
  - C. prinsip pengawasan yang menekankan pentingnya peranan faktor tolok ukur dalam praktek pelaksanaan APBN
  - D. pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan langsung unit kerja terhadap bawahan dengan tujuan untuk mengetahui atau menilai apakah program kerja yang ditetapkan telah dilaksanakan
5. Pengawasan berdasarkan metode dibedakan menjadi...
  - A. pengawasan internal dan pengawasan eksternal

- B. pengawasan preventif dan detektif
  - C. pengawasan penerimaan dan pengawasan terhadap pengeluaran negara
  - D. pengawasan melekat dan pengawasan fungsional
6. Yang dimaksud dengan pengawasan fungsional adalah...
- A. pengawasan yang menekankan pentingnya peranan faktor tolok ukur dalam praktek pelaksanaan APBN
  - B. pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan langsung unit kerja terhadap bawahan
  - C. pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional baik yang berasal dari lingkungan internal maupun yang berasal dari lingkungan eksternal
  - D. pengawasan yang dilakukan sebelum dimulainya pelaksanaan suatu kegiatan atau sebelum terjadinya pengeluaran keuangan
7. Berikut merupakan tujuan pengawasan preventif... kecuali:
- A. mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan
  - B. untuk menjaga agar pelaksanaan APBN benar-benar dapat dipertanggungjawabkan
  - C. menentukan sasaran dan tujuan yang akan dicapai
  - D. menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan

8. Syarat-syarat keberhasilan Waskat yaitu... kecuali:
- A. lingkungan pengendalian manajemen yang kondusif
  - B. kemampuan memprediksi dan mengantisipasi resiko
  - C. aktivitas pengendalian yang memadai
  - D. meningkatkan disiplin, prestasi dan perkembangan pencapaian sasaran
9. Berikut ini merupakan fungsi pengawasan melekat, kecuali...
- A. adanya pemantauan, evaluasi dan tindak lanjut
  - B. tercapainya sasaran pelaksanaan tugas
  - C. dapat menurunnya praktek KKN
  - D. dapat mengurangi kebocoran, pemborosan dan pungutan liar
10. Yang melaksanakan pengawasan fungsional yaitu sebagai berikut, kecuali....
- A. Inspektorat wilayah provinsi
  - B. Inspektorat wilayah kabupaten atau kota
  - C. Pemerintah kecamatan
  - D. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan

### 5.3.3 Umpan Balik

Cocokkan jawaban anda dengan kunci jawaban tes formatif yang terdapat di bagian akhir bab ini. Hitunglah jawaban Anda yang benar, kemudian gunakan rumus di bawah ini.



$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{jumlah jawaban Anda yang benar} \times 100\%}{10}$$

Arti tingkat penguasaan yang Anda capai:

90-100% = baik sekali

80 – 89% = baik

70 – 79 % = cukup

< 70% = kurang

### **5.3.4 Tindak Lanjut**

Untuk dapat melanjutkan ke materi berikutnya, mahasiswa harus mampu menjawab paling tidak 75% pertanyaan dengan benar, jika kurang harus mengulang materi tersebut

### **5.3.5 Kunci Jawaban Tes Formatif**

1. B
2. A
3. C
4. A
5. D
6. C
7. B
8. D
9. A
10. C

# **POKOK BAHASAN 6**

## **RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH (RPJM) DAN MEDIUM TERM EXPENDITURE FRAMEWORK (KERANGKA PENGELUARAN JANGKA MENENGAH/KPJM)**

### **6.1 PENDAHULUAN**

#### **6.1.1 Deskripsi Singkat**

Lahirnya UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang diikuti dengan lahirnya UU No.25 Tahun 2004 tentang SPPN, kemudian amandemen UUD 1945 ketiga tentang pemilihan Presiden dan wakil Presiden secara langsung (Pilpres) telah merubah perencanaan dan penganggaran di Indonesia. RPJMN adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun. Dokumen perencanaan ini merupakan dokumen kerja kepala daerah untuk masa kerja lima tahun. RPJM baik di pusat biasa disebut RPJMN maupun di daerah terkenal dengan RPJMD membutuhkan kerangka pendanaan untuk membiayai segala kegiatan atau program tersebut. Kerangka pendanaan disebut Kerangka Pendanaan Jangka Menengah atau KPJM. Oleh karena itu, pokok bahasan ini berusaha mengupas seluk beluk KPJM.

### **6.1.2 Relevansi**

Setelah mengikuti pokok bahasan mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Kerangka Pendanaan Jangka Menengah (KPJM), mahasiswa akan mengetahui dan mampu menjelaskan mengenai:

1. Dasar Hukum Penyusunan RPJMN dan RPJMD, Tujuan dan Manfaat
2. Tahap-Tahap Penyusunan RPJM
3. Kerangka Pendanaan Jangka Menengah/KPJM
4. Langkah-langkah Perencanaan Program dan Kegiatan Dalam KPJMD

### **6.1.3 Kompetensi**

#### **a. Standar Kompetensi**

Pada akhir pokok bahasan ini, diharapkan:

1. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai dasar hukum penyusunan RPJMN dan RPJMD. tujuan dan manfaat
2. Mahasiswa dapat menjelaskan tahap-tahap penyusunan RPJM
3. Mahasiswa dapat menjelaskan KPJM
4. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai langkah-langkah perencanaan program dan kegiatan dalam KPJMD

## **b. Kompetensi Dasar**

Dengan mempelajari Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Kerangka Pendanaan Jangka Menengah (KPJM), mahasiswa akan mengetahui dan mampu menjelaskan mengenai:

1. Dasar hukum penyusunan RPJMN dan RPJMD
2. Tujuan UU SPPN
3. Tujuan dan manfaat penyusunan RPJMN dan RPJMD
4. Indikator-indikator RPJMD
5. Tahap-tahap penyusunan RPJMD
6. Musyawarah Perencanaan Pembangunan baik di pusat maupun daerah
7. KPJM baik di pusat maupun di daerah
8. Langkah-langkah perencanaan program dan kegiatan dalam KPJMD

### **6.1.4 Petunjuk Belajar**

Agar semua dapat tercapai, ikutilah semua petunjuk sebagai berikut:

1. Bacalah bagian pendahuluan buku ajar ini dan pahami tujuan yang diharapkan dengan mempelajari buku ajar ini.
2. Bacalah tahapan demi tahapan atau sub bagian dari uraian materi yang terdapat dalam setiap kegiatan belajar, pahami isinya bila memungkinkan diskusikan

dengan teman yang sama-sama mengambil mata kuliah ini.

3. Kerjakan latihan soal. Jangan melihat kunci jawaban terlebih dahulu sebelum mencoba untuk menjawabnya
4. Apabila penguasaan terhadap materi kurang dari 80%, maka disarankan untuk mengulangi kembali materi yang dianggap masih sulit.

## **6.2PENYAJIAN**

### **6.2.1 Dasar Hukum Penyusunan RPJMN dan RPJMD, Tujuan dan Manfaat**

RPJMN merupakan penjabaran dari visi misi dan program Presiden dan wakil Presiden terpilih dengan penyusunannya berpedoman pada RPJPN. Adapun dasar hukumnya sebagai berikut:

1. UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4286);
2. UU No.1 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan LN RI nomor 4400);

3. UU No.15 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Keuangan Negara;
4. UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

RPJMD merupakan penjabaran visi misi dan program Kepala Daerah terpilih dengan penyusunannya berpedoman pada RPJPD, dan RPJMN serta memperhatikan RPJMD provinsi. Dasar hukum penyusunan RPJMD sbb:

1. UU No.17 Tahun 2003
2. UU No.1 Tahun 2004
3. UU No.15 Tahun 2004
4. UU No.25 Tahun 2004
5. UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4437) ;
6. UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4438);
7. PP No.25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom;
8. PP No.20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

9. PP No.56 Tahun 2001 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4124;
  10. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 050/2020/SJ tanggal 11 Agustus 2005 tentang Petunjuk Penyusunan Dokumen RPJPD dan RPJMD yang dikeluarkan tiap tahun.<sup>1</sup>
- Sistem Perencanaan pembangunan nasional bertujuan untuk (sesuai dengan Pasal 2 ayat (4) UU SPPN yaitu :
- a. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan
  - b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah
  - c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan
  - d. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat, dan
  - e. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.<sup>2</sup>

Sedangkan tujuan penyusunan RPJMD adalah tersedianya suatu dokumen perencanaan yang strategis dan komprehensif yang menjamin adanya konsistensi perumusan kondisi atau masalah daerah, perencanaan kebijakan umum, pembuatan strategi hingga

---

<sup>1</sup> Irwan Taufiq Ritonga, *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Sekolah Pascasarjana UGM, 2009, hal. 33-35.

<sup>2</sup> UU SPPN Pasal 2 ayat 4

pemilihan program strategis yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Manfaat RPJMD adalah:

1. Menyediakan satu acuan resmi bagi seluruh jajaran pemerintah daerah dan DPRD dalam menentukan prioritas program dan kegiatan tahunan yang akan dibiayai dari APBD setempat dan sumber pembiayaan APBN;
2. Menyediakan satu tolok ukur untuk mengukur dan melakukan evaluasi kinerja tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD);
3. Menjabarkan gambaran tentang kondisi umum daerah sekarang dalam konstelasi regional dan nasional sekaligus memahami arah dan tujuan yang ingin dicapai dalam rangka mewujudkan visi dan misi daerah;
4. Memudahkan seluruh jajaran aparatur Pemda dan DPRD dalam mencapai tujuan dengan cara menyusun program dan kegiatan secara terpadu, terarah, dan terukur;
5. Memudahkan seluruh jajaran aparatur Pemda dan DPRD untuk memahami dan menilai arah kebijakan dan program serta kegiatan operasional tahunan dalam rentang waktu lima tahunan.

Indikator-indikator RPJMD yaitu:

1. Analisis tentang situasi, meliputi analisis potensi konflik horisontal, gangguan kamtibmas serta dinamika dan friksi sosial politik yang berkembang di tengah-tengah masyarakat;



2. Proyeksi pertumbuhan ekonomi, baik sektor-sektor ekonomi primer yang membutuhkan kebijakan yang kondusif bagi pertumbuhannya maupun sektor-sektor ekonomi kerakyatan yang menumbuhkan intervensi kebijakan berupa pelaksanaan program dan kegiatan yang memihak pada masyarakat kurang mampu;
3. Indeks regional, seperti angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM), tingkat pengangguran, angka kemiskinan, angka putus sekolah, gejala kerusakan ekosistem, lingkungan hidup, dan tata ruang;<sup>3</sup>

### **6.2.2 Tahap-Tahap Penyusunan RPJMD**

Penyusunan RPJMD tahapannya sebagai berikut: Tahap pertama, Penyiapan Rancangan Awal RPJMD

Langkah-langkah dalam tahap penyiapan rancangan awal RPJMD meliputi:

- a. Pembentukan Tim Fasilitasi RPJMD untuk semua tahapan perencanaan dengan komposisi mempertimbangkan lingkup bidang yang akan dianalisis;
- b. Penyusunan rencana kerja dalam penyusunan RPJMD
- c. Mempersiapkan daftar isi RPJMD
- d. Penginventarisasian data dan informasi berupa:

---

<sup>3</sup> Irfan Taufiq Ritonga, *Op.cit*, hal.33-35.

1. Naskah RPJMN dan hasil analisisnya bagi daerah propinsi
  2. Naskah RPJMD propinsi atau Renstrada propinsi dan analisisnya bagi daerah kabupaten/kota
  3. Data kondisi umum daerah
  4. Data keuangan daerah dan analisisnya
  5. Data/informasi rumusan visi, misi, dan program kepala daerah
- e. Penjabaran visi, misi, dan program kepala daerah ke dalam strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, program prioritas kepala daerah, dan arah kebijakan keuangan daerah
- f. Pembahasan rancangan awal RPJMD dengan para kepala SKPD guna disepakati sebagai pedoman penyusunan rancangan Renstra-SKPD.<sup>4</sup>

**Tahap kedua, penyiapan rancangan renstra SKPD.**

Tanggung jawab Kepala SKPD untuk menyiapkan rancangan Renstra SKPD. Rancangan Renstra SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD dengan berpedoman pada rancangan awal RPJMD dan SPM. Tahap penyiapan rancangan Renstra SKPD sebagai berikut:

- a. Mempelajari visi, misi, dan program kepala daerah terpilih

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hal.36-37.

- b. Merumuskan visi, misi, tujuan, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan SKPD dengan memperhatikan Renstra SKPD periode sebelumnya, rancangan awal RPJMD, capaian keberhasilan dan permasalahan dalam periode sebelumnya, serta tugas dan fungsi SKPD
- c. Menyampaikan rancangan Renstra SKPD kepada Kepala Bappeda sebagai masukan utama dalam penyusunan rancangan RPJMD

**Tahap Ketiga,** Penyusunan Rancangan RPJMD, langkah-langkahnya yaitu:

- a. Menerima secara resmi naskah rancangan Renstra SKPD yang disampaikan oleh Kepala SKPD
- b. Menilai dan membahas konsistensi rancangan Renstra SKPD dengan SKPD terkait terhadap tugas dan fungsinya
- c. Mengintegrasikan rancangan Renstra SKPD ke dalam rancangan awal RPJMD menjadi rancangan RPJMD
- d. Melakukan sosialisasi, konsultasi publik, dan atau penjangkaran aspirasi pemangku kepentingan pembangunan atau rancangan RPJMD.

**Tahap Keempat,** Penyelenggaraan Musrenbang Jangka Menengah Daerah

Menurut UU SPPN, Musrenbang Jangka Menengah Daerah dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah kepala daerah terpilih dilantik. Musrenbang ditujukan untuk mendapatkan masukan dari beberapa pemangku kepentingan mengenai

program yang nantinya menjadi masukan RPJMD. Langkah-langkah tahap penyelenggaraan musrenbang jangka menengah daerah yaitu sebagai berikut:

- a. Melakukan persiapan, meliputi:
  1. Penggandaan naskah rancangan RPJMD
  2. Menyiapkan panduan pelaksanaan yang memuat durasi, tanggal/waktu pelaksanaan, mekanisme, dan susunan acara dengan kelompok bahasan sebagai berikut:
    - (1) Pemaparan visi, misi, dan program kepala daerah
    - (2) Pemaparan kondisi umum daerah dan prediksi 5 (lima) tahun ke depan
    - (3) Pemaparan dan kesepakatan strategi pembangunan daerah dan kebijakan umum
    - (4) Pemaparan dan kesepakatan arah kebijakan keuangan daerah
    - (5) Pemaparan dan kesepakatan program pembangunan daerah yang meliputi program SKPD, lintas SKPD, dan program kewilayahan
  3. Mengirim surat undangan kepada para peserta
- b. Pelaksanaan meliputi:
  1. Pemaparan visi, misi, dan program kepala daerah
  2. Pemaparan kondisi umum daerah dan prediksinya
  3. Pemaparan dan kesepakatan strategi pembangunan daerah dan kebijakan umum

4. Pemaparan dan kesepakatan arah dan kebijakan keuangan daerah
  5. Pemaparan dan kesepakatan program pembangunan daerah yang meliputi program SKPD, lintas SKPD, dan program kewilayahan
  6. Merumuskan kesepakatan para pemangku kepentingan pembangunan
  7. Musrenbang jangka menengah daerah
  8. Kepala daerah membacakan hasil rumusan
- c. Keluaran
- Materi kesepakatan dan komitmen hasil Musrenbang Jangka Menengah Daerah sebagai masukan utama penyempurnaan rancangan RPJMD menjadi rancangan akhir RPJMD
- d. Peserta yang mengikuti Musrenbang Jangka Menengah Daerah seperti:
1. Para SKPD, anggota DPRD, instansi/lembaga daerah, TNI dan Polri, Pengadilan dan Kejaksaan, para pemangku kepentingan pembangunan daerah lainnya serta wakil K/L yang terkait
  2. Bagi daerah propinsi selain unsur-unsur terkait di atas, wajib mengikutsertakan wakil Bappeda kabupaten/kota di wilayahnya

3. Bagi daerah kabupaten/kota selain unsur-unsur terkait di atas, wajib mengikutsertakan wakil Bappeda Propinsi
4. Daerah dapat mengikutsertakan pihak-pihak lain yang dianggap penting.

Yang menjadi narasumber Musrenbang adalah:

- a. Kepala Bappeda sebagai penyampai rancangan RPJMD
- b. Fasilitator/tenaga ahli mengenai bahan yang menjadi topik
- c. Fasilitator/tenaga ahli dalam memfasilitasi pembahasan dan pengambilan keputusan dalam Musrenbang Jangka Menengah Daerah

#### **Tahap Kelima, Penyusunan Rancangan Akhir RPJMD**

Tanggung jawab Kepala Bappeda untuk menyusun rancangan akhir RPJMD. Adapun langkah-langkahnya sebagai berikut:

- a. Menyusun rancangan akhir RPJMD dengan memuat kesepakatan hasil Musrenbang Jangka Menengah Daerah dibantu Tim Fasilitasi
- b. Menyusun naskah akademis rancangan Perda tentang RPJMD dibantu tim fasilitasi dan kepala SKPD yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi hukum
- c. Menyampaikan rancangan akhir RPJMD beserta naskah akademis, dan naskah kesepakatan hasil Musrenbang Jangka Menengah Daerah kepada kepala daerah.

## **Tahap Keenam, Penetapan Perda tentang RPJMD**

Perda tentang RPJMD menjadi pedoman bagi kepala SKPD untuk menyempurnakan rancangan Renstra SKPD menjadi Renstra SKPD yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala SKPD. Langkah-langkahnya sebagai berikut:

- a. Menyiapkan surat kepala daerah perihal penyampaian naskah rancangan Perda tentang RPJMD oleh Kepala SKPD yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi hukum beserta lampirannya kepada DPRD sebagai inisiatif pemerintah daerah.
- b. Sebelum RPJMD ditetapkan menjadi Perda perlu melakukan konsultasi dengan Menteri Dalam Negeri cq Ditjen Bina Pembangunan Daerah untuk RPJMD provinsi dan melakukan konsultasi dengan Gubernur cq Bappeda provinsi untuk RPJMD kabupaten/kota.

Dalam pembuatan perencanaan strategis digunakan prinsip-prinsip sebagai dasar penyusunan RPJMD sebagai berikut:

1. Proaktif dan bukan reaktif.
2. Berorientasi output bukan input
3. Visioner bahwa perencanaan strategi yang dibuat harus berorientasi pada masa depan sehingga memungkinkan organisasi untuk memberikan komitmen pada aktivitas dan kegiatan di masa mendatang
4. Adaptif dan akomodatif bahwa perencanaan strategi yang dibuat harus mampu melakukan penyesuaian terhadap

perkembangan yang muncul, sehingga dapat memanfaatkan peluang yang ada.

5. Berorientasi pelayanan prima bahwa kepuasan pelanggan merupakan faktor penentu keberhasilan supaya tetap dapat diterima masyarakat
6. Komunikatif dan partisipatif bahwa implementasi perencanaan strategi dapat memfasilitasi komunikasi dan partisipasi, mengakomodasi perbedaan kepentingan dan nilai, mendorong proses pengambilan keputusan yang teratur serta keberhasilan pencapaian tujuan organisasi.<sup>5</sup>

### **6.2.3 Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM)**

MTEF sudah dapat kita temukan di negara-negara di seluruh dunia. Meskipun mereka telah ada sejak awal 1980-an, MTEF tidak mendapatkan keunggulan sampai akhir 1990-an. Pada akhir 2008, lebih dari dua pertiga dari semua negara telah mengadopsi kerangka kerja pengeluaran jangka menengah (MTEF). Namun, keberhasilan implementasi MTEF dan dampaknya terhadap manajemen anggaran dan kinerja fiskal sangat bervariasi di berbagai negara<sup>6</sup>. Konsep MTEF seringkali digunakan di negara berkembang dan negara ekonomi transisi, bahkan negara maju untuk merancang bentuk anggaran *multi-year* atau perkiraan yang lebih agregat. Australia, Afrika Selatan, Albania, Ghana, dan

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hal.37-42.

<sup>6</sup> The World Bank. *Beyond the Annual Budget Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*. Washington DC. 2013. hlm 1



Malawi merupakan beberapa contoh negara yang telah mengimplementasikan konsep MTEF dalam penganggarannya.

Menurut Pasal 1 poin 5 PP 21/2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (K/L), KPJM adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya akibat keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju. Yang dimaksud dengan prakiraan maju menurut Pasal 1 poin 6 PP 21/2004 adalah perhitungan kebutuhan dana untuk tahun anggaran berikutnya dari tahun yang direncanakan guna memastikan kesinambungan program dan kegiatan yang telah disetujui dan menjadi dasar penyusunan anggaran tahun berikutnya. Dasar hukum KPJM adalah sebagai berikut:

1. UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Penjelasan bab I nomor 6 berbunyi bahwa ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam UU ini meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan

anggaran dan penggunaan KPJM dalam penyusunan anggaran.

2. PP No.21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran K/L Pasal 1 poin 5 dan 6.
3. PP No.58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai berikut:
  - a. Pasal 1, KPJM adalah
  - b. Pasal 36 ayat 2, RKA SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan KPJM daerah, penganggaran terpadu, dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja
  - c. Pasal 37, Penyusunan RKA SKPD dengan pendekatan KPJM dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju yang berisi prakiraan 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.
  - d. Penjelasan Pasal 38 berbunyi Penyusunan RKA SKPD dengan pendekatan KPJM dilakukan secara bertahap disesuaikan dengan kebutuhan.
4. Permendagri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengeluaran Keuangan Daerah sebagai berikut:

- a. Pasal 1 berbunyi, “KPJM adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya akibat keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju.
- b. Pasal 90 ayat 2, “RKA SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan KPJM daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja.”
- c. Pasal 91 ayat 1, “Pendekatan KPJM daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 ayat (2) dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju.”
- d. Pasal 332 huruf d yang berbunyi “Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 ayat (2) tentang penyusunan RKA-SKPD dengan menggunakan pendekatan KPJM daerah dilaksanakan mulai tahun anggaran 2009.”

KPJM mempunyai tujuan yaitu :

- 1. Meningkatkan transparansi makro fiskal. Peningkatan ini dapat menurunkan defisit dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.
- 2. Meningkatkan efektivitas kebijakan fiskal.

3. Meningkatkan kinerja/dampak program, dengan mengubah paradigma birokrasi dari administratif ke budaya manajerial dan meningkatkan prediktabilitas sumber daya/input.

Adapun manfaat KPJM sebagai berikut:

1. Berperan dalam memelihara keberlanjutan fiskal dan meningkatkan disiplin fiskal
2. Meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dengan proses penganggaran
3. Mengarahkan alokasi sumber daya agar lebih rasional dan strategis
4. Meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dengan memberikan pelayanan yang optimal

Metode penyusunan proyeksi KPJM terdiri dari:

1. Metode teknis, yaitu meramalkan pengeluaran di masa mendatang atas dasar kebijakan dan program yang dilaksanakan hingga saat ini (pendekatan *baseline*)
2. Metode ketat yaitu proyeksi pengeluaran yang memperhitungkan:
  - a. Biaya dari kebijakan/program yang sudah ada hingga saat ini (*on going program*);
  - b. Adanya penghematan dari program yang tidak prioritas
3. Metode komprehensif, yaitu proyeksi pengeluaran yang dilakukan dengan memasukkan semua kebijakan dan

program baru serta biaya yang diperlukan selama jangka menengah.

Proyeksi pengeluaran dalam KPJM yaitu:

1. Dampak dari kebijakan atau program/kegiatan yang dilakukan pada tahun berjalan dan tahun-tahun sebelumnya
2. Rasionalisasi pengeluaran dalam rangka peningkatan dan efektivitas pelaksanaan program dan kegiatan
3. Ruang gerak untuk menampung kebijakan baru.<sup>7</sup>

*Medium-Term Expenditure Framework* (MTEF) atau Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) berfungsi sebagai suatu alat manajemen (*management tool*) dalam pengelolaan keuangan publik yang sejalan dengan penganggaran berbasis kinerja. MTEF mengintegrasikan kebijakan ekonomi makro dan fiskal dalam beberapa tahun anggaran serta menghubungkan pilar kebijakan (*policy*), perencanaan (*planning*), dan penganggaran (*budgeting*) secara sistematis<sup>8</sup>. MTEF bisa juga dipahami sebagai suatu pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya keputusan yang

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hal. 42-46.

<sup>8</sup> Tim Asistensi Kementerian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal (TADF) Republik Indonesia, *Studi Penerapan Medium Term Expenditure Framework dalam Alokasi Belanja Daerah*, 2014, hlm 1.

bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju.<sup>9</sup> Endel (2017 dalam Bilmar Parhusip, 2018: 961) menggarisbawahi dua pilar dalam KPJM yaitu : (1) apa yang dapat didanai ( *what is affordable* ); dan (2) apa yang dibutuhkan ( *what is needed* ). Yang menjadi perhatian utama dalam KPJM adalah bagaimana mengaitkan antara kedua pilar tersebut. Dalam perspektif yang lain, KPJM dapat didekati dengan dua cara yaitu *top-down* dan *bottom-up*. Pendekatan *top-down* terkait erat dengan peramalan multi-tahunan yang realistis atas target *resource envelopes (what is affordable)*. Sedangkan pendekatan *bottom-up* terkait dengan perkiraan biaya multi-tahunan dari program-program sektoral/kementerian (*what is needed*).<sup>10</sup>

Agar KPJM dapat berjalan dengan efektif dan efisien pada dasarnya terdiri atas 3 (tiga) komponen penting, meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Proyeksi ketersediaan sumber daya anggaran (*resource envelope*) sebagai batas atas pagu belanja untuk mendanai berbagai rencana belanja pemerintah. Aspek pertama disusun dengan menggunakan pendekatan *top-down* yang ditetapkan oleh otoritas fiskal.

---

<sup>9</sup>Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), *Modul 1. Kerangka Pemikiran Reformasi Perencanaan dan Penganggaran*, 2015, hlm 1.

<sup>10</sup>Bilmar Parhusip, "Implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah", *Prosiding Simposium Nasional Keuangan Negara*. Vol 1, No 1, November 2018, hlm. 961.

2. Indikasi rencana kebutuhan pendanaan anggaran yang dibutuhkan untuk mencapai tingkat kinerja yang telah ditargetkan. Aspek kedua juga dihasilkan dengan menggunakan pendekatan *top-down*, yaitu setiap Eselon I mendistribusikan anggaran berdasarkan ketersediaan sumber daya anggaran yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan ke unit-unit kerja di bawahnya. Penyusunan Prakiraan Maju pada tingkat program dimaksudkan agar kementerian/lembaga negara dapat fokus pada pencapaian sasaran strategis dan sasaran program yang telah ditetapkan sebelumnya
3. Kerangka rekonsiliasi yang memadukan antara kedua hal tersebut, yaitu antara proyeksi ketersediaan sumber daya pendanaan anggaran dengan proyeksi rencana kebutuhan pendanaan untuk melaksanakan kebijakan pemerintah yang tengah berjalan (*on-going policies budget*) dengan mengacu pada perhitungan *baseline*.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Nadia Maharani, "Analisis Implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta", Skripsi pada Program Ekstensi Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Depok, 2012, hlm 12

#### **6.2.4 Langkah-langkah Perencanaan Program dan Kegiatan Dalam KPJMD**

Kriteria suatu program atau kegiatan dapat dianggarkan dalam KPJMD adalah sebagai berikut:

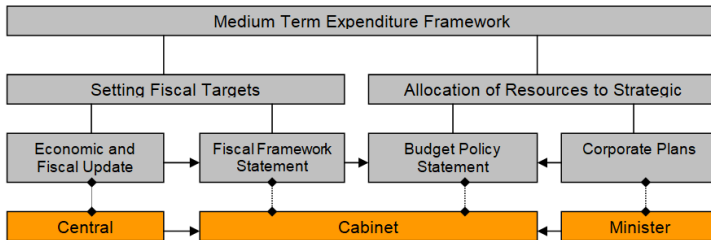
1. Beban target capaian program. Berbagai program yang harus dilaksanakan untuk mewujudkan kewajiban daerah berdasarkan beban target capaian program masing-masing. Apabila target capaian program mengharuskan terjadinya pengulangan pelaksanaan beberapa kegiatan maka kegiatan-kegiatan dalam program yang bersangkutan harus dilaksanakan lagi sehingga target capaian program dapat tercapai.
2. Sifat kegiatan yang kontinyu.

Langkah-langkah penganggaran program dan kegiatan melalui KPJMD adalah

1. Spesifikasi capaian program, dijelaskan beberapa tahap yaitu:
  1. Tahapan Penyusunan Medium Term Expenditure Framework



**Gambar 6.1 Gambaran Umum MTEF**



Sumber: World Bank

World Bank (1998)<sup>12</sup> menyebutkan enam tahapan dalam MTEF, yakni:

1. Pembentukan kerangka ekonomi makro dan fiskal: Tahap ini dicirikan dengan pembentukan model ekonomi makro yang dapat memproyeksi pendapatan dan pengeluaran dalam jangka menengah (*multi-year*);
2. Pengembangan program-program sektoral, yang dilaksanakan dengan melakukan:
  - (a) kesepakatan atas *objectives, outputs*, dan *activities* setiap sektor,
  - (b) mereview dan mengembangkan program dan sub-program, dan
  - (c) membuat estimasi kebutuhan biaya untuk masing-masing program.

---

<sup>12</sup>The World Bank. *Public Expenditure Management Handbook*, Washington DC, 1998, hlm 47-51

3. Pengembangan kerangka pengeluaran sektoral, yakni dengan menganalisis *trade-off* yang terjadi antar sektor dan di dalam sektor sendiri dan membangun konsensus terkait dengan pengalokasian sumberdaya dalam jangka panjang (strategik).
4. Mendefinisikan alokasi-alokasi sumber daya sektoral dengan cara menentukan *budget ceilings* sektor untuk jangka menengah (3-5 tahun).
5. Penyiapan anggaran sektoral: program-program sektoral yang bersifat jangka menengah didasarkan pada *budget ceilings*.
6. Pengesahan MTEF secara politik, yakni melalui pemaparan estimasi anggaran ke kabinet dan parlemen untuk disahkan.

## 2. Penerapan *Medium Term Expenditure Framework*

Untuk menerapkan KPJM dengan baik, maka perlu memahami kerangka konseptual KPJM yang meliputi<sup>13</sup>:

1. Penerapan sistem anggaran bergulir (*rolling budget*);

Paradigma sistem penganggaran bergulir (*rolling budget*) merupakan paradigma baru penganggaran untuk memperbaiki sistem penganggaran *zero based* yang

---

<sup>13</sup> Kementerian Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Pedoman Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), Buku 3, Kementerian Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2009, hlm. 5-8

mengabaikan alokasi anggaran tahun sebelumnya (*historical budgetary allocation*) yang mengidentifikasi kembali biaya-biaya yang diperlukan bagi implementasi program dan kegiatan yang telah disetujui. Penerapan paradigma *rolling budget* dengan baik mengisyaratkan kebijakan sebagai basis utama (*policy driven*) dalam proses penganggaran (*budget alignment*). Desain kebijakan yang disusun harus dapat memberikan informasi yang jelas, khususnya menyangkut target rencana penyelesaian kebijakan (*policy accomplishment indicator*) yang jelas sehingga dampak anggaran yang dibutuhkan melebihi suatu tahun anggaran dapat diproyeksikan secara baik.

2. Adanya angka dasar (*Baseline*);

Angka dasar merupakan jumlah total biaya yang dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan Pemerintah pada saat tahun anggaran berjalan dan tahun-tahun anggaran berikutnya sesuai dengan target waktu penyelesaian kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Misalnya kebijakan pembentukan kantor pajak modern yang dilaksanakan oleh pemerintah khususnya Departemen Keuangan dalam jangka waktu 4 tahun, mulai tahun 2008-2011. Untuk ini, Departemen Keuangan harus menghitung biaya-biaya yang diperlukan untuk implementasi kebijakan modernisasi kantor pajak untuk tahun 2008, 2009, 2010, dan 2011.

### 3. Penetapan Parameter;

Untuk menetapkan angka dasar masing-masing kebijakan publik yang akan dilaksanakan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Penetapan kebijakan-kebijakan yang akan dilanjutkan pada tahun-tahun mendatang dengan indikator penyelesaian yang jelas (*policy accomplishment indicator*).
- b. Penetapan besaran angka dasar kebijakan ini harus memperhatikan prinsip penghitungan secara keseluruhan sehingga pada saat implementasi kebijakan dapat memenuhi seluruh kebutuhan pendanaannya, yang meliputi :
  - Biaya tetap dan biaya variabel
  - Rentang waktu program/kegiatan
  - Item dan volume biaya input untuk tahun anggaran yang bersangkutan dan tahun-tahun berikutnya
  - Parameter-parameter ekonomi dan non-ekonomi yang berpengaruh terhadap harga-harga untuk tahun-tahun berikutnya.

Parameter (*assumption*) adalah nilai-nilai yang digunakan sebagai acuan. Nilai-nilai tersebut dapat berupa keterangan atau informasi yang dapat menjelaskan batas-batas atau bagian-bagian tertentu dari suatu sistem. Agar dapat menerapkan

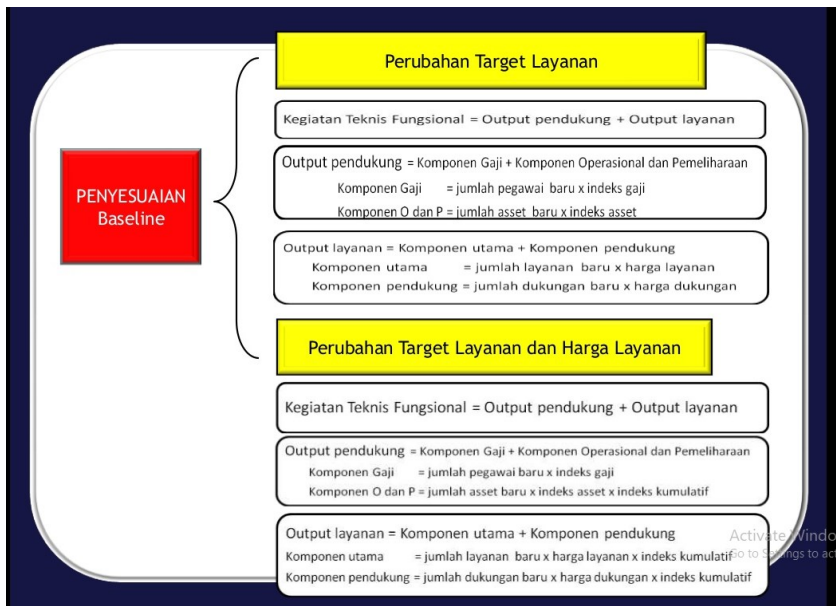
KPJM secara efektif maka perlu dilakukan identifikasi terhadap parameter-parameter yang mempengaruhi proyeksi penghitungan pendanaan pada masa yang akan datang baik berupa parameter ekonomi maupun non-ekonomi.

4. Adanya mekanisme penyesuaian angka dasar;

Penyesuaian terhadap angka dasar sangat diperlukan bagi kesinambungan implementasi kebijakan yang ditetapkan untuk dilanjutkan pada tahun anggaran berikutnya. Mekanisme penyesuaian ini dilakukan dengan menggunakan parameter-parameter yang telah ditetapkan.

- Parameter ekonomi terkait erat dengan identifikasi biaya-biaya harga bagi implementasi sebuah kebijakan yang harus disesuaikan dengan proyeksi kondisi ekonomi pada masa yang akan datang. Misalnya tingkat biaya-biaya harga kebijakan harus disesuaikan dengan proyeksi tingkat inflasi.
- Parameter non-ekonomi lebih terkait dengan *delivery* kebijakan yaitu perubahan volume/jumlah target kebijakan. Misalnya pada tahun anggaran X diasumsikan terdapat penambahan jumlah penerima manfaat kebijakan sebesar 10%, maka angka dasar harus disesuaikan.

**Gambar 6.2 Mekanisme Penyesuaian Angka Dasar**



5. Adanya mekanisme untuk pengajuan usulan dalam rangka tambahan anggaran bagi kebijakan baru

Pengajuan usulan anggaran untuk kebijakan baru harus diatur untuk memberikan kepastian mekanisme dan prosedural bagi para pihak yang berkepentingan. Usulan anggaran bagi kebijakan baru diajukan setelah diketahui terdapat sisa ruang fiskal berdasarkan penghitungan terhadap proyeksi sumber daya anggaran yang tersedia dikurangi dengan kebutuhan angka dasar, layanan birokrasi/publik dalam kerangka pelaksanaan tugas dan fungsinya dan hasil evaluasi yang menetapkan sebuah

kebijakan tetap dilanjutkan pada tahun anggaran berikutnya.

Mekanisme pengajuan usulan kebijakan baru disampaikan kepada Menteri Keuangan dan Bappenas setelah menteri keuangan melakukan perhitungan sumber daya anggaran dan melakukan penyesuaian angka dasar. Untuk menerapkan KPJM sesuai dengan kerangka konseptual dan kerangka kerja KPJM, maka diperlukan tahapan implementasi KPJM secara operasional. Secara umum, implementasi sistem penganggaran dalam KPJM secara operasional memerlukan tahapan-tahapan yang sistematis dan bersifat runtut (*sequential*), meliputi<sup>14</sup> :

1. Evaluasi kebijakan berjalan
2. Penyusunan prioritas
3. Proses penganggaran
4. Penetapan *baseline* anggaran
5. Penetapan parameter/indikator yang akan mempengaruhi besar alokasi
6. Penetapan tiga tahun prakiraan maju<sup>15</sup>

Pendekatan yang digunakan dalam menerapkan KPJM tergantung pada kondisi dari suatu Negara. Semakin

---

<sup>15</sup> Kementerian Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Pedoman Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), Buku 3, Kementerian Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2009, hlm. 13

tidak stabil kebijakan fiskal semakin tidak seimbang pengalokasian sumber daya dan kebijakan serta program yang direncanakan

## **6.3 PENUTUP**

### **6.3.1 Rangkuman**

KPJM adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya akibat keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju. Yang dimaksud dengan prakiraan maju menurut Pasal 1 poin 6 PP 21/2004 adalah perhitungan kebutuhan dana untuk tahun anggaran berikutnya dari tahun yang direncanakan guna memastikan kesinambungan program dan kegiatan yang telah disetujui dan menjadi dasar penyusunan anggaran tahun berikutnya. KPJM mempunyai tujuan yaitu :

1. Meningkatkan transparansi makro fiskal. Peningkatan ini dapat menurunkan defisit dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.
2. Meningkatkan efektivitas kebijakan fiskal.
3. Meningkatkan kinerja/dampak program, dengan mengubah paradigma birokrasi dari administratif ke



budaya manajerial dan meningkatkan prediktabilitas sumber daya/input.

### **6.3.2 Tes Formatif**

**Pilihlah salah satu jawaban yang saudara anggap paling tepat!**

1. Yang bukan merupakan dasar hukum dalam penyusunan RPJMD adalah ...
  - a. UU No.25 Tahun 2004
  - b. UU No.17 Tahun 2003
  - c. UU No.16 Tahun 2004
  - d. UU No.15 Tahun 2004
2. Tujuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional salah satunya adalah :
  - a. Menjamin penganggaran dan terwujudnya perencanaan yang komprehensif
  - b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah
  - c. Menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia
  - d. Memberikan semangat buat pelaku pembangunan dalam mengisi kemerdekaan dengan memberdayakan masyarakat.

3. Penyusunan RPJMD bertujuan untuk ...
  - a. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat di daerah
  - b. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, dan berkeadilan sosial
  - c. Mewujudkan sistem perencanaan yang komprehensif dan sesuai dengan penganggaran pemerintah
  - d. Tersedianya dokumen perencanaan yang strategis dan komprehensif yang menjamin adanya konsistensi perumusan kondisi atau masalah daerah, perencanaan kebijakan umum, pembuatan strategi hingga pemilihan program strategis yang sesuai dengan kebutuhan daerah
4. Manfaat RPJMD sebagai berikut, kecuali:
  - a. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, dan berkeadilan sosial
  - b. Menyediakan satu acuan resmi bagi seluruh jajaran pemerintah daerah dan DPRD dalam menentukan prioritas program dan kegiatan tahunan yang akan dibiayai dari APBD setempat dan sumber pembiayaan APBN
  - c. Menyediakan satu tolok ukur untuk mengukur dan melakukan evaluasi kinerja tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah
  - d. Memudahkan seluruh jajaran aparatur pemerintah daerah dan DPRD dalam mencapai tujuan dengan cara

menyusun program dan kegiatan secara terpadu, terarah dan terukur

5. Berikut ini merupakan indikator-indikator RPJMD, kecuali....
  - a. Analisis tentang situasi meliputi analisis potensi konflik horisontal, gangguan kamtibmas, serta dinamika dan friksi sosial politik yang berkembang di tengah-tengah masyarakat
  - b. Analisis penganggaran, meliputi perencanaan anggaran, besaran ketersediaan dana maupun penggunaannya
  - c. Proyeksi pertumbuhan ekonomi baik ekonomi primer maupun ekonomi kerakyatan yang membutuhkan intervensi kebijakan
  - d. Indeks regional seperti angka indeks pembangunan manusia, tingkat pengangguran
6. Yang bukan merupakan penyusunan RPJMD yaitu :
  - a. Tahap penyiapan rancangan awal RPJMD
  - b. Tahap penyiapan rancangan renstra Satuan Kerja Perangkat Daerah
  - c. Tahap penyusunan rancangan RPJMD
  - d. Tahap pelaporan kegiatan RPJMD
7. Yang bukan merupakan langkah-langkah dalam penyiapan rancangan awal RPJMD yaitu ....

- a. Pembentukan tim fasilitasi RPJMD untuk semua tahapan perencanaan dengan komposisi mempertimbangkan lingkup bidang yang akan dianalisis
  - b. Mempersiapkan daftar isi RPJMD
  - c. Mempelajari visi, misi, dan program kepala daerah terpilih
  - d. Penjabaran visi, misi, dan program kepala daerah ke dalam strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, program prioritas kepala daerah dan arah kebijakan keuangan daerah
8. Prinsip-prinsip yang dipakai dalam pembuatan perencanaan strategis sebagai dasar penyusunan RPJMD adalah sebagai berikut, kecuali...
- a. Berorientasi pada input
  - b. Proaktif dan bukan reaktif
  - c. Visioner dan adaptif
  - d. Berorientasi pada output
9. Yang bukan merupakan dasar hukum KPJM adalah ...
- a. UU No.17 Tahun 2003
  - b. UU No.25 Tahun 2004
  - c. PP No.21 Tahun 2004
  - d. PP No.32 Tahun 2004

10. Yang bukan merupakan tujuan KPJM adalah ...

- a. Meningkatkan transparansi makro fiskal. Peningkatan ini dapat menurunkan defisit dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi
- b. Meningkatkan efektivitas kebijakan fiskal
- c. Meningkatkan kinerja/ dampak program dengan mengubah paradigma birokrasi dari administratif ke budaya manajerial dan meningkatkan prediktabilitas sumber daya/input
- d. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi baik ekonomi primer maupun ekonomi kerakyatan

### 6.3.3 Umpan Balik

Cocokkan jawaban anda dengan kunci jawaban tes formatif yang terdapat di bagian akhir bab ini. Hitunglah jawaban Anda yang benar, kemudian gunakan rumus di bawah ini.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{jumlah jawaban Anda yang benar} \times 100\%}{10}$$

Arti tingkat penguasaan yang Anda capai:

90-100% = baik sekali

80 – 89% = baik

70 – 79 % = cukup

< 70% = kurang

### **6.3.4 Tindak Lanjut**

Untuk dapat melanjutkan ke materi berikutnya, mahasiswa harus mampu menjawab paling tidak 75% pertanyaan dengan benar, jika kurang harus mengulang materi tersebut.

### **6.3.5 Kunci Jawaban Tes Formatif**

1. C
2. B
3. D
4. A
5. B
6. D
7. C
8. A
9. D
10. D

# **POKOK BAHASAN VII**

## **RENCANA KERJA ANGGARAN**

### **KEMENTERIAN/LEMBAGA**

#### **(RKA K/L)**

#### **7.1 PENDAHULUAN**

##### **7.1.1 Deskripsi Singkat**

Dalam proses penyusunan anggaran pemerintah pusat, setelah terbentuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang merupakan visi misi kebijakan dan program pasangan Presiden terpilih, menjadi dasar bagi tiap Kementerian/Lembaga (K/L) untuk membuat Rencana Strategis K/L. Renstra K/L menjadi dasar dalam menyusun Renja K/L. Renja K/L diberi pagu anggaran inilah yang menjadi Rencana Kerja Anggaran K/L. Oleh karena itu, proses penyusunan ini menjadi pokok bahasan tersendiri yaitu Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga yang biasa dikenal dengan RKA K/L.

##### **7.1.2 Relevansi**

Diharapkan setelah mengikuti pokok bahasan mengenai Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA K/L), mahasiswa dapat menjelaskan mengenai konsep-konsep RKA K/L, regulasi atau peraturan perundang-undangan yang menjadi

pedoman dalam menyusun RKA K/L, juga proses penyusunan RKA K/L.

### **7.1.3 Kompetensi**

#### **a. Standar Kompetensi**

Pada akhir pokok bahasan ini diharapkan:

1. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai konsep-konsep RKA K/L
2. Mahasiswa dapat menjelaskan regulasi yang menjadi pedoman RKA K/L
3. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai proses penyusunan RKA K/L

#### **b. Kompetensi Dasar**

1. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai konsep-konsep RKA K/L apabila:
  - a. Mahasiswa mampu menjelaskan mengenai pengertian RKA K/L
  - b. Mahasiswa mampu menjelaskan mengenai fungsi RKA
2. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai regulasi yang menjadi pedoman RKA K/L
3. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai proses penyusunan RKA K/L apabila:
  - a. Mahasiswa mampu menjelaskan mengenai pihak yang terlibat dalam penyusunan RKA K/L



- b. Mahasiswa mampu menjelaskan mengenai pedoman umum penyusunan RKA K/L
- c. Mahasiswa mampu menjelaskan mengenai tata cara atau mekanisme penyusunan RKA K/L
- d. Mahasiswa mampu menjelaskan penyusunan RKA K/L untuk kegiatan tertentu
- e. Mahasiswa mampu menjelaskan penyelesaian RKA K/L

#### **7.1.4 Petunjuk Belajar**

Agar semua dapat tercapai, ikutilah semua petunjuk sebagai berikut:

1. Bacalah bagian pendahuluan buku ajar ini dan pahami tujuan yang diharapkan dengan mempelajari buku ajar ini.
2. Bacalah tahapan demi tahapan atau sub bagian dari uraian materi yang terdapat dalam setiap kegiatan belajar, pahami isinya bila memungkinkan diskusikan dengan teman yang sama-sama mengambil mata kuliah ini.
3. Kerjakan latihan soal. Jangan melihat kunci jawaban terlebih dahulu sebelum mencoba untuk menjawabnya
4. Apabila penguasaan terhadap materi kurang dari 80%, maka disarankan untuk mengulangi kembali materi yang dianggap masih sulit.

## **7.2 PENYAJIAN**

### **7.2.1 Pengertian RKA K/L**

RKA K/L merupakan dokumen rencana keuangan tahunan kementerian atau lembaga yang disusun menurut bagian anggaran kementerian atau lembaga. RKA-K/L memuat rencana kerja dan anggaran yang disusun berdasarkan organisasi (Eselon I-Satuan Kerja), fungsi (program-kegiatan-output-komponen/tahapan), jenis belanja (jenis belanja pegawai, belanja barang, belanja modal).

Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L) merupakan dokumen penganggaran yang wajib disusun Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) yang dilakukan setiap tahun. Hal tersebut diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah No. 90 tahun 2010 tentang Penyusunan RKA-K/L dalam Pasal 5 ayat (1) menyebutkan bahwa Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L) harus menggunakan pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, Penganggaran Terpadu, dan Penganggaran Berbasis Kinerja.

### **7.2.2 Fungsi RKA**

Pada dasarnya, RKA memiliki beberapa fungsi<sup>1</sup>, diantaranya:

---

<sup>1</sup> Silviani Inayati Nurfadlillah, "Betapa Pentingnya Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP), diakses dari

1. Pengendali jalannya anggaran suatu SKPD atau K/L
2. Pedoman untuk menghindari penyimpangan.
3. Menyediakan standar untuk evaluasi kinerja.
4. Menyediakan informasi yang dapat digunakan untuk memperbaiki pembuatan keputusan.
5. Memperbaiki komunikasi dan koordinasi.

### **7.2.3 Pihak Yang Terlibat Dalam Penyusunan RKA K/L**

Dalam penyusunan RKA K/L tentu ada pihak-pihak yang bertanggung jawab terhadap proses penyusunan tersebut. Adapun pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan RKA K/L adalah :

1. Biro Perencanaan K/L, tugasnya :
  - a. Mengkoordinasikan penyusunan dan merumuskan sasaran strategis beserta indikatornya.
  - b. Mengisi formulir I RKA-K/L
  - c. Menyusun prakiraan maju tiga (3) tahun berikutnya berdasarkan database RKA-K/L Tahun yang Direncanakan.
2. Eselon I, tugasnya :

---

[https://www.kompasiana.com/amp/sinaynf/betapa-pentingnya-rencana-kerja-dan-anggaran-perusahaan-rkap\\_563f2ccc3793734b074e92a1](https://www.kompasiana.com/amp/sinaynf/betapa-pentingnya-rencana-kerja-dan-anggaran-perusahaan-rkap_563f2ccc3793734b074e92a1), akses pada hari Minggu, 8 September 2019 pukul 14.10 wib.

- a. Menetapkan sasaran Kinerja Satker RKP dan Renja K/L
  - b. Menetapkan alokasi anggaran satker
  - c. Menyusun dan mengkoordinasikan dokumen pendukung RKA-K/L (TOR, RAB, RBA BLU dan Data Dukung teknis lainnya)
3. Satuan Kerja, tugasnya :
- a. Menyusun Kertas Kerja Satker (KK Satker) dan RKA satker serta menyimpan data dalam Arsip Data Komputer (ADK)
  - b. Menyiapkan dokumen pendukung, seperti KAK/TOR, RAB, Pendanaan Anggaran (*Budget Tagging*), dan khusus satker BLU dokumen RBA BLU, dan dokumen pendukung teknis lainnya.

#### **7.2.4 Pedoman Umum Penyusunan RKA K/L**

Dasar penyusunan RKA K/L yaitu:

1. Pagu Anggaran atau Alokasi Anggaran atau Pagu Perubahan APBN yaitu Sebagai batas tertinggi atau nominal maksimal yang harus dipatuhi.
2. Rencana Kerja K/L (Renja K/L)
3. Rencana Kerja Pemerintah (RKP) merupakan Hasil kesepakatan pemerintah dan DPR dalam pembicaraan endahuluan RAPBN.

4. Hasil Kesepakatan Pemerintah dan DPR dalam pembahasan RUU APBN atau RUU RAPBN Perubahan.
5. Standar Biaya
6. Kebijakan Pemerintah lainnya<sup>2</sup>

Dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan suatu K/L dan sebagai penjabaran dari Renja K/L yang bersangkutan dalam satu tahun anggaran serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya, maka dibentuklah Peraturan Menteri Keuangan Nomor 104/PMK.02/2010 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA K/L) Kementerian Negara/Lembaga, yang diperbarui dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 143/PMK.02/2015 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA K/L) dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran. Yang dimaksud dengan RKA K/L adalah dokumen rencana keuangan tahunan K/L yang disusun menurut bagian anggaran K/L.<sup>3</sup> Penganggaran secara strategis dalam RKA-KL perlu dibatasi dengan pagu realistis, agar tekanan pengeluaran/pembelanjaan tidak mengganggu pencapaian tujuan-tujuan fiskal, sehingga penyusunan RKA-KL oleh Kementerian

---

<sup>2</sup> Suryono, "Pokok-pokok Kebijakan Perencanaan dan Pengawasan, dalam [anggaran.depkeu.co.id](http://anggaran.depkeu.co.id), akses hari Minggu, 8 September 2019, pukul 10.15 wib, hal.8.

<sup>3</sup> Peraturan Menteri Keuangan Nomor 143/PMK.02/2015 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKA K/L dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran.

Negara/ Lembaga dilaksanakan setelah menerima Surat Edaran Menteri Keuangan tentang Pagu Sementara Kementerian Negara/Lembaga yang merupakan pagu anggaran yang didasarkan atas kebijakan umum dan prioritas anggaran hasil pembahasan Pemerintah Pusat dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pagu Sementara tersebut merupakan batas tertinggi alokasi anggaran yang dirinci menurut program dan terdiri atas pagu rupiah murni, PHLN (Pinjaman Hibah Luar Negeri), dan PNBPN (Pendapatan Negara Bukan Pajak). Berkenaan dengan tahun pertama penerapan PBK (penganggaran berbasis kinerja) dan KPJM (kerangka pengeluaran jangka menengah) secara penuh yang menggunakan struktur anggaran dan format baru RKA-KL maka mekanisme penyusunan RKA-KL menyesuaikan dengan perubahan tersebut. Penyusunan RKA K/L memerlukan pemahaman terhadap hal-hal sebagai berikut<sup>4</sup> :

1. Target kinerja yang ditetapkan merupakan rencana kinerja sebuah K/L dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi K/L dan/atau penugasan prioritas pembangunan nasional.
2. Informasi kinerja yang ada dalam RKA-KL meliputi :
  - a. Visi dan misi K/L, sasaran strategis K/L, visi dan misi unit eselon I; b. Program, *Outcome* Program,

---

<sup>4</sup> Peraturan Menteri Keuangan Nomor 104/PMK.02/2010, hlm 1.

Indikator Kinerja Utama Program; dan c. Kegiatan, *Output* Kegiatan, Indikator Kinerja Kegiatan.

3. Informasi tersebut merupakan kebijakan kinerja yang ditetapkan dan bersifat baku serta menjadi referensi dalam penentuan alokasi pendanaannya. Informasi tersebut juga telah tercantum dalam dokumen RPJMN, Renstra K/L, RKP dan Renja K/L.
4. Program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh K/L seluruhnya dalam kerangka pelaksanaan tugas-fungsi K/L dan/atau penugasan prioritas pembangunan nasional. Oleh karena itu peruntukan alokasi anggaran harus memperhatikan urutan prioritas sebagai berikut:
  - a. Kebutuhan anggaran untuk biaya operasional satker yang sifatnya mendasar, seperti alokasi untuk gaji, honorarium dan tunjangan, serta operasional dan pemeliharaan perkantoran;
  - b. Program dan kegiatan yang mendukung pencapaian prioritas pembangunan nasional, prioritas pembangunan bidang dan/atau prioritas pembangunan daerah (dimensi kewilayahan) yang tercantum dalam RKP
  - c. Kebutuhan dana pendamping untuk kegiatan-kegiatan yang anggarannya bersumber dari pinjaman dan hibah luar negeri

- d. Kebutuhan anggaran untuk kegiatan lanjutan yang bersifat tahun jamak (*multi years*)
- e. Penyediaan dana untuk mendukung pelaksanaan inpres-inpres yang berkaitan dengan percepatan pemulihan pasca konflik dan pasca bencana di berbagai daerah
- f. Penyediaan dana untuk mendukung pelaksanaan program/kegiatan yang sesuai dengan peraturan perundangan.

RKA K/L disusun dengan mengacu pada pedoman umum RKA K/L yang meliputi:

- a. Pendekatan sistem penganggaran, terdiri atas:
  - 1. Penganggaran terpadu;
  - 2. Penganggaran berbasis kinerja;
  - 3. Kerangka pengeluaran jangka menengah
- b. Klasifikasi anggaran, terdiri atas:
  - 1. Klasifikasi organisasi
  - 2. Klasifikasi fungsi
  - 3. Klasifikasi jenis belanja
- c. Instrumen RKA K/L, terdiri atas:
  - 1. Indikator kinerja
  - 2. Standar biaya
  - 3. Evaluasi biaya<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> PMK no.143/PMK.02/2015, hal.4-5.



Berdasarkan Pasal 5 PMK No.143/PMK.02/2015 RKA K/L disusun berdasarkan pada :

1. Pagu anggaran K/L atau alokasi anggaran K/L untuk RKA K/L APBN atau pagu perubahan APBN untuk RKA K/L APBN Perubahan;
2. Rencana kerja (Renja K/L)
3. RKP hasil kesepakatan pemerintah dan DPR dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN
4. Hasil kesepakatan pemerintah dan DPR dalam pembahasan RUU tentang APBN/RUU tentang APBN Perubahan
5. Standar biaya
6. Kebijakan pemerintah lainnya

Sedangkan Pasal 6 PMK No.143/PMK.02/2015 bahwa penyusunan RKA K/L serta dokumen pendukungnya harus memenuhi kaidah-kaidah perencanaan penganggaran sebagai berikut:

1. mencantumkan sasaran Kinerja dalam RKA-K/L sesuai dengan sasaran Kinerja dalam Renja K/L dan RKP;
2. mencantumkan sasaran Kinerja sesuai dengan sasaran Kinerja dalam Renja K/L dan RKP, yang meliputi:
  1. sasaran strategis dan Keluaran strategis (Keluaran Kementerian/Lembaga) beserta indikatornya;
  2. sasaran program dan Keluaran program (Keluaran eselon I) beserta indikatornya; dan

3. sasaran Kinerja Keluaran (Keluaran level satuan kerja atau eselon II) beserta indikatornya;
3. menjamin total pagu dalam RKA-K/L sesuai dengan Pagu Anggaran K/L dan/atau Alokasi Anggaran K/L;
4. menjamin rincian sumber dana dalam RKA-K/L sesuai dengan sumber dana yang ditetapkan dalam Pagu Anggaran K/L dan/atau Alokasi Anggaran K/L;
5. menjamin kelayakan anggaran dan mematuhi ketentuan antara lain: penerapan standar biaya masukan; standar biaya keluaran; dan standar struktur biaya; kesesuaian jenis belanja dan akun; hal-hal yang dibatasi; pengalokasian anggaran untuk kegiatan yang didanai dari penerimaan negara bukan pajak; pinjaman/hibah luar negeri, pinjaman/hibah dalam negeri; surat berharga syariah negara; badan layanan umum; kontrak tahun jamak; dan pengalokasian anggaran yang akan diserahkan menjadi penyertaan modal negara pada badan usaha milik negara; dan
6. memastikan pencantuman tematik APBN pada level keluaran.

Penyusunan RKA K/L juga memperhatikan hal berikut:

1. Klasifikasi Anggaran

Salah satu dokumen penganggaran adalah RKA-KL yang terdiri dari rencana kerja K/L dan anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan rencana kerja dimaksud. Pada bagian rencana kerja

berisikan informasi mengenai visi, misi, tujuan, kebijakan, program, kegiatan, serta hasil (*output*) yang diharapkan. Sedangkan pada bagian anggaran berisikan informasi mengenai biaya untuk masing-masing program dan kegiatan untuk tahun yang direncanakan yang dirinci menurut jenis belanja, prakiraan maju untuk tahun berikutnya, serta sumber dan sasaran pendapatan K/L. Penyusunan RKA-KL merupakan bagian dari proses penganggaran atau penyusunan APBN. Secara singkat proses penganggaran dapat diuraikan berikut ini:

1. K/L menyusun Renja K/L untuk tahun anggaran yang sedang disusun dengan mengacu pada prioritas pembangunan nasional dan pagu indikatif 1 yang ditetapkan dalam Surat Edaran Bersama antara Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas dengan Menteri Keuangan. Renja K/L memuat kebijakan, program, dan kegiatan yang dilengkapi dengan sasaran kinerja, alokasi anggaran yang berasal dari pagu indikatif, dan prakiraan maju untuk tahun anggaran berikutnya;
2. Renja K/L ditelaah dan ditetapkan oleh Kementerian PPN/Bappenas berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan;
3. K/L menyesuaikan Renja K/L menjadi RKA K/L atau menyusun RKA K/L setelah menerima Surat Edaran Menteri Keuangan tentang pagu sementara. Pagu

sementara merupakan dasar K/L mengalokasikan anggaran dalam program/kegiatan;

4. RKA K/L yang telah disesuaikan tersebut dibahas oleh K/L bersama-sama dengan DPR (Komisi terkait di DPR);
5. RKA K/L hasil pembahasan tersebut dijadikan bahan penelaahan oleh Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Anggaran. Kementerian Perencanaan menelaah kesesuaian antara RKA K/L hasil pembahasan dengan RKP. Kementerian Keuangan menelaah RKA K/L hasil pembahasan dengan pagu sementara, prakiraan maju yang telah disetujui tahun sebelumnya, dan standar biaya yang telah ditetapkan;
6. Seluruh RKA K/L hasil pembahasan atau yang telah disepakai oleh DPR kemudian dihimpun menjadi Himpunan RKA K/L yang merupakan lampiran tak terpisahkan dari Nota Keuangan dan RAPBN dan selanjutnya diajukan Pemerintah kepada DPR untuk dibahas dan ditetapkan menjadi UU APBN;
7. Kementerian Keuangan bersama K/L melakukan penyesuaian RKA K/L sepanjang hasil pembahasan RAPBN antara Pemerintah dan DPR menyebabkan adanya perubahan;
8. RKA K/L yang telah disepakati DPR ditetapkan dalam Peraturan Presiden (Perpres) tentang Rincian ABPP.

Rincian ABPP tersebut dirinci menurut organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja.

9. Perpres tentang Rincian ABPP menjadi dasar K/L untuk menyusun konsep DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran);
10. Konsep DIPA3 ditelaah dan disahkan oleh Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Perbendaharaan

## **2. Klasifikasi Menurut Organisasi**

Klasifikasi organisasi merupakan pengelompokan alokasi anggaran belanja sesuai dengan struktur organisasi Kementerian Negara/Lembaga (K/L). Yang dimaksud organisasi adalah K/L yang kemudian dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu berdasarkan UUD 1945 dan peraturan perundangan yang berlaku. Suatu K/L dapat terdiri dari unit-unit organisasi (Unit Eselon I) yang merupakan bagian dari suatu K/L. Suatu unit organisasi bisa didukung oleh Satuan Kerja yang bertanggung jawab melaksanakan kegiatan dari program unit eselon I atau kebijakan Pemerintah dan berfungsi juga sebagai Kuasa Pengguna Anggaran. Klasifikasi anggaran belanja berdasarkan organisasi menurut K/L disebut Bagian Anggaran (BA).

Bagian Anggaran dilihat dari apa yang dikelola dapat dikelompokkan dalam 2 (dua) jenis. Pertama, Bagian Anggaran K/L yang selanjutnya disebut BA-KL merupakan kelompok anggaran yang dikuasakan kepada Menteri atau Pimpinan

Lembaga selaku Pengguna Anggaran. Kedua, Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara, yang selanjutnya disebut BA-BUN merupakan kelompok anggaran yang dikelola oleh Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal. Suatu K/L dapat diusulkan sebagai Bagian Anggaran apabila memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Pada prinsipnya sebuah Bagian Anggaran diberikan kepada organisasi atau lembaga negara yang dibentuk untuk melaksanakan salah satu fungsi pemerintahan atau melaksanakan tugas khusus dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden;
2. Dasar hukum pembentukannya (UU, PP, Perpres) yang menyatakan bahwa pimpinan organisasi atau lembaga berkenaan ditetapkan sebagai Pengguna Anggaran;
3. Pengguna Anggaran merupakan pejabat setingkat menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintahan Non Kementrian (LPNK);
4. Unit kesekretariatan yang dibentuk digunakan untuk membantu pelaksanaan tugas-tugas lembaga yang dimaksud setingkat eselon I dan memiliki entitas yang lengkap (unit perencanaan, pelaksana, pengawasan, pelaporan dan akuntansi) serta telah ada penetapan dari Kantor Menpan;
5. Struktur organisasi yang telah ditetapkan sudah ada pejabat yang definitif;

6. Sumber dana untuk membiayai pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang menjadi tanggung jawabnya seluruhnya/sebagian berasal dari APBN;
7. Usulan sebagai Bagian Anggaran mendapat persetujuan dari K/L induknya termasuk pengalihan anggaran yang dialokasikan dari K/L yang bersangkutan.

Pengertian unit organisasi pada K/L sebagaimana uraian tersebut di atas ialah Unit Eselon I yang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran program/hasil (*outcome*) dan pengkoordinasian atas pelaksanaan kegiatan oleh satuan kerja. Dalam hal ini yang bertanggung jawab terhadap suatu program kebanyakan Unit Eselon IA. Dalam kaitannya dengan tanggung jawab suatu program teknis, K/L dan Unit Eselon IA-nya dikelompokkan dengan aturan umum sebagai berikut:

1. Kelompok Lembaga Tinggi Negara dapat menggunakan lebih dari 1 (satu) program teknis sesuai dengan lingkup kewenangannya;
2. Kelompok Kementerian untuk setiap 1 (satu) unit Eselon IA yang bersifat pelayanan eksternal akan menggunakan 1 (satu) Program Teknis;
3. Kelompok Kementerian Negara dan Kementerian Koordinator menggunakan 1 (satu) Program Teknis untuk seluruh unit Eselon IA-nya;
4. Kelompok Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dan Lembaga Non-Struktural menggunakan 1 (satu)

Program Teknis untuk Lembaganya. Sedangkan satker pada unit organisasi K/L adalah satker baik di kantor pusat maupun kantor daerah atau satker yang memperoleh penugasan dari unit organisasi K/L.

Suatu satuan kerja ditetapkan sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dalam rangka pengelolaan anggaran. Suatu K/L dalam rangka pengelolaan anggaran dapat mengusulkan satuan kerja baru sebagai KPA untuk melaksanakan kewenangan dan tanggung jawab pengelolaan anggaran yang berasal dari kantor pusat K/L apabila memenuhi seluruh atau salah satu kriteria sebagai berikut, antara lain:

1. Memiliki unit-unit yang lengkap sebagai suatu entitas (unit perencanaan, pelaksana, pengawasan, pelaporan dan akuntansi); merupakan syarat wajib.
2. Lokasi satuan kerja yang bersangkutan berada pada propinsi atau kabupaten atau kota yang berbeda dengan kantor pusatnya.
3. Karakteristik tugas atau kegiatan yang ditangani bersifat kompleks atau spesifik dan berbeda dengan kantor pusatnya.
4. Volume kegiatan dan anggaran yang dikelola relatif besar.
5. Adanya penugasan secara khusus dari Pengguna Anggaran atau Kuasa Pengguna Anggaran Eselon I satuan kerja yang bersangkutan.



### **7.2.5 Mekanisme Penyusunan RKA-K/L**

Proses penyusunan RKA-K/L mengatur dua materi pokok, antara lain, pendekatan penyusunan anggaran dan proses penganggaran. Pendekatan penyusunan anggaran ialah pendekatan yang digunakan untuk menyusun anggaran dengan memperkuat Penganggaran Berbasis Kinerja, penerapan Penganggaran Terpadu, dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah. Sedangkan, proses penganggaran merupakan uraian mengenai proses dan mekanisme penganggarnya, dimulai dari Pagu Indikatif sampai dengan penetapan Alokasi Anggaran Kementerian yang bersifat final.

Penyusunan RKA-KL yang dilakukan oleh Menteri atau Pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran dan dalam memenuhi pelaksanaan APBN Tahun Anggaran. RKA-KL disusun berdasarkan pagu sementara yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dengan mengacu pada Renja K/L dan pendekatan penganggaran terpadu, kerangka pengeluaran jangka menengah dan penganggaran berbasis kinerja. Untuk menyusun RKA-KL, K/L wajib memenuhi hal dibawah ini antara lain:

1. Mengacu pada Surat Edaran Menteri Keuangan tentang Pagu Sementara
2. Mengacu pada standar Biaya
3. Mencantumkan target kinerja
4. Mencantumkan perhitungan prakiraan maju untuk 2 tahun kedepan

5. Melampirkan dokumen pendukung terkait
6. Melampirkan Rencana Bisnis Anggaran (RBA) untuk satker Badan Layanan Umum (BLU).

RKA-KL yang sudah disusun nantinya akan di tandatangani oleh pejabat eselon 1 selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). RKA-KL kemudian setelah disusun, maka langkah selanjutnya ialah pembahasan bersama K/L dan Komisi terkait di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Apabila disepakati dan mendapat persetujuan dari DPR, RKA-KL dapat disampaikan oleh Menteri atau Pimpinan lembaga kepada Menteri Keuangan, paling lama dua minggu sebelum penetapan Peraturan Presiden tentang Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat disusun berdasarkan RKA-KL yang disampaikan oleh K/L meskipun belum mendapat persetujuan dari DPR.

Ada beberapa formulir yang digunakan dalam RKA-K/L, antara lain:

Formulir 1 Rancangan Anggaran Kementerian/Lembaga; formulir 2 Rancangan Tingkat Unit Organisasi; formulir 3 Rencana Anggaran Kegiatan; Format Rencana Kerja Anggaran Satuan kerja yang meliputi bagian:

A Rencana Kinerja Satuan Kerja, bagian B Rincian Belanja Satuan Kerja, bagian C Target Pendapatan Satuan Kerja; Format Kertas Kerja Satuan Kerja, bisa dilihat berikut ini:

1. Formulir 1 Rancangan Anggaran Kementerian atau Lembaga memuat : Visi, misi, fungsi kementerian/lembaga,

sasaran strategis, eselon 1, program sasaran program, indikator kinerja program, anggaran prioritas nasional, rincian rencana pendapatan untuk 3 tahun kedepan.

2. Formulir 2 Rancangan Tingkat Unit Organisasi memuat : Unit organisasi, sasaran strategis yang didukung, program, sasaran program, indikator kinerja program, output program, indikator output program, rumusan kegiatan, rincian biaya, kelompok biaya, jenis belanja, sumber dana, rincian rencana pendapatan
3. Formulir 3 Rencana Anggaran Kegiatan memuat : Uraian mengenai unit organisasi, program, sasaran program yang diinginkan, rincian kinerja kegiatan meliputi fungsi, subfungsi, kegiatan, sasaran kegiatan, output kegiatan, indikator output kegiatan dan suboutput kegiatan. Terdapat pula informasi mengenai sumber dana belanja, rincian rencana pendapatan per kegiatan, sumber pendapatan dan tahun pendapatan. Format Rencana Kerja Anggaran Satuan kerja, meliputi :
  - A. Bagian A Rencana Kinerja Satuan Kerja memuat: informasi kinerja berupa kegiatan, indikator kinerja kegiatan, output, indikator kinerja output kegiatan, alokasi anggaran, volume satuan output, anggaran inisiatif baru, jumlah anggaran per output.
  - B. Bagian B Rincian Belanja Satuan Kerja memuat informasi rincian belanja tingkat satker meliputi :

Kegiatan, output, sub-output, komponen, volume satuan output, anggaran angka dasar, anggaran inisiatif baru/kebijakan baru, sumberdana, kode kewenangan.

- C. Bagian C Target Pendapatan Satuan Kerja memuat informasi target pendapatan satker meliputi : pendapatan per kegiatan, jenis pendapatan, uraian akun pendapatan, dan target tahun direncanakan. Format Kertas Kerja Satuan Kerja memuat informasi lebih terinci atas rencana kerja dan anggaran satuan kerja, meliputi informasi output, suboutput, komponen, sukomponen, akun belanja dan detil belanja. Pada alokasi anggaran tahun berjalan terdapat informasi volume detil belanja, harga satuan dan jumlah biaya per detil anggaran.

Adapun penyusunan RKA K/L adalah sebagai berikut:

1. Menteri/pimpinan Lembaga c.q. pejabat eselon I atau pejabat lain yang memiliki alokasi anggaran (portofolio) dan sebagai penanggung jawab program menyusun RKA-K/L dengan menggunakan format RKA-K/L yang memuat rincian alokasi berdasarkan:
  - a. angka dasar; dan/atau
  - b. inisiatif baru.
2. RKA-K/L yang disusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilengkapi dengan dokumen pendukung antara

lain berupa Term of Reference (TOR)/Rincian Anggaran Biaya (RAB) dan dokumen terkait lainnya untuk:

1. rincian angka dasar yang mengalami perubahan pada level tahapan/komponen kegiatan; dan/atau
  2. rincian anggaran yang digunakan untuk mendanai inisiatif baru.
3. RKA-K/L sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun secara berjenjang yang terdiri atas:
- a. Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja (RKA Satker);
  - b. RKA K/L unit eselon I
  - c. RKA K/L lingkup K/L
4. RKA-K/L unit eselon I sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b ditandatangani oleh pejabat eselon I atau pejabat lain yang memiliki alokasi anggaran (portofolio) dan sebagai penanggung jawab program.
5. Tata cara penyusunan RKA-K/L dan format RKA-K/L sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran V yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Setelah RKA K/L disusun kemudian ditelaah oleh Menteri atau pimpinan Lembaga atau pejabat yang ditunjuk menyampaikan RKA K/L dalam bentuk arsip data komputer (ADK) kepada Kementerian Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Anggaran dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional untuk

dilakukan penelaahan dalam forum penelaahan antara K/L, Kementerian Keuangan, dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. Penyampaian ADK RKA K/L dilengkapi dengan ADK dokumen sebagai berikut:

- a. surat pengantar RKA K/L yang ditandatangani oleh Menteri/Pimpinan Lembaga atau pejabat yang ditunjuk
- b. surat pernyataan pejabat eselon I atau pejabat lain yang memiliki alokasi anggaran (portofolio) dan sebagai penanggung jawab program
- c. daftar rincian pagu anggaran per satker/eselon 1
- d. RKA Satker

Dokumen-dokumen tersebut, kemudian oleh Menteri Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Anggaran mengunggah ADK (Arsip Data Kementerian) RKA K/L ke dalam aplikasi Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) untuk divalidasi.<sup>6</sup> Dalam proses validasi, jika terdapat data yang tidak sesuai dengan kaidah-kaidah SPAN RKA K/L dikembalikan kepada K/L untuk dilakukan perbaikan.

#### **7.2.6 Penyusunan RKA K/L untuk Kegiatan Tertentu**

Penyusunan RKA K/L untuk kegiatan yang dananya bersumber dari PNBPN Dalam rangka pengalokasian dana untuk kegiatan yang dananya bersumber dari PNBPN (bukan satker BLU)

---

<sup>6</sup> Pasal 14 ayat 1,2 dan 3 PMK No.143/PMK.02/2015, hal. 10-11.

maka tata cara penyusunannya dalam RKA-KL 2011 diatur sebagai berikut<sup>7</sup> :

1. Nomenklatur kegiatan yang anggarannya bersumber dari PNBPN menggunakan nomenklatur kegiatan sesuai dengan tabel referensi pada Aplikasi RKA-KL;
2. Penuangan kegiatan dan besaran anggarannya dalam RKA-KL mengacu pada:
  - a. Peraturan Pemerintah tentang jenis dan tarif PNBPN masing-masing K/L;
  - b. Keputusan Menteri Keuangan/Surat Menteri Keuangan tentang Persetujuan Penggunaan Sebagian Dana yang berasal dari PNBPN;
  - c. Pagu penggunaan PNBPN;
  - d. Catatan Hasil Pembahasan PNBPN antara K/L dengan Direktorat Jenderal Anggaran c.q. Direktorat Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBPN) yang berisikan target PNBPN dan % pagu penggunaan sebagian dana dari PNBPN.

---

<sup>7</sup> Bagian Pengadaan Barang dan Jasa, "Proses Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA), dalam <https://bulelengkab.go.id/detail/artikel/proses-penyusunan-rencana-kerja-dan-anggaran-rka-71> , pada hari Minggu, 8 September 2019 pukul 15.46 wib.

### **7.2.7 Penyelesaian RKA K/L**

1. Tahap akhir dari proses penyusunan RKA-KL adalah proses memasukkan data dan komponen input pada fasilitas kertas kerja di aplikasi RKA-KL. Dalam tahap ini, perencana memasukkan informasi kinerja, serta rencana kegiatan dan alokasi pendanaannya dalam rangka untuk menghasilkan outputnya.<sup>8</sup>
  - a. Informasi kinerja didapat dari dokumen-dokumen seperti : Renstra, RKP dan Renja K/L
  - b. Untuk komponen input yang sudah ada sistem aplikasinya, seperti belanja pegawai dan SBK, satker dapat me-restore data tersebut ke dalam kertas kerja.
  - c. Untuk komponen input lainnya, dimasukkan secara manual, mengikuti tingkatan yang ada dalam komponen input yang ada.
2. RKA-KL yang telah disusun diteliti kembali kesesuaiannya dengan pagu yang ditetapkan serta tidak mengakibatkan :
  - a. Pergeseran anggaran antar program
  - b. Jumlah alokasi dana pada masing-masing program harus sesuai dengan SE tentang pagu sementara
  - c. Pengurangan belanja eks kegiatan 0001 dan 0002
  - d. Perubahan pagu sumber pendanaan/sumber pembiayaan (RM/PLN/ HLN/PNBP); dan

---

<sup>8</sup> *Ibid*



- e. Sumber pendanaan/sumber pembiayaan dalam menghasilkan output tidak diperbolehkan berubah /bergeser.
- 3. RKA-KL ditandatangani oleh Pejabat Eselon I atau yang setingkat Eselon I selaku KPA sebagai penanggung jawab program.
  - 4. RKA-KL (termasuk Kertas Kerja RKA-KL) disampaikan kepada Kementerian Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Anggaran sekurang-kurangnya dilampiri dokumen/data pendukung berupa<sup>9</sup>:
    - a. TOR dan RAB untuk setiap Output Kegiatan yang ditandatangani oleh penanggung jawab Kegiatan atau pejabat lain yang berwenang
    - b. Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) yang ditandatangani oleh Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) apabila rincian biaya yang tercantum dalam KK RKA-KL tidak terdapat dalam Standar Biaya. Penyusunan SPTJM mengacu pada format dan tatacara pengisian di bawah
    - c. Arsip data komputer (ADK) RKA-KL dan KK RKA-KL Satker
    - d. Hasil kesepakatan dengan DPR

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

- e. Daftar alokasi Pagu masing-masing Unit Eselon I yang dirinci berdasarkan Program, Satker dan Sumber Pendanaan;
- f. Gender Budget Statement (GBS) apabila berkenaan dengan ARG.

## **7.3 PENUTUP**

### **7.3.1 Rangkuman**

Rencana Kerja Anggaran K/L adalah dokumen rencana keuangan tahunan K/L yang memuat bagian anggaran K/L berdasarkan organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Proses penyusunan RKA-K/L mengatur dua materi pokok, antara lain, pendekatan penyusunan anggaran dan proses penganggaran. Pendekatan penyusunan anggaran ialah pendekatan yang digunakan untuk menyusun anggaran dengan memperkuat Penganggaran Berbasis Kinerja, penerapan Penganggaran Terpadu, dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah. Sedangkan, proses penganggaran merupakan uraian mengenai proses dan mekanisme penganggarnya, dimulai dari Pagu Indikatif sampai dengan penetapan Alokasi Anggaran Kementerian yang bersifat final.

### 7.3.2 Tes Formatif

Pilihlah Salah satu Jawaban yang Saudara anggap paling tepat!

1. Yang dimaksud dengan RKA K/L adalah ...
  - A. dokumen penganggaran yang memuat kinerja SKPD disusun tiap tahun
  - B. penyusunan perencanaan dan penganggaran tahunan dari K/L
  - C. dokumen rencana keuangan tahunan K/L yang memuat bagian anggaran K/L berdasarkan organisasi, fungsi, dan jenis belanja
  - D. penyusunan rencana kerja sebuah SKPD berdasarkan pendekatan berbasis kinerja
2. Berikut merupakan pengecualian fungsi RKA adalah ...
  - A. pengendali jalannya anggaran suatu SKPD daerah dan K/L pada pemerintah pusat
  - B. menyediakan standar untuk evaluasi kinerja
  - C. menyediakan informasi yang dapat digunakan untuk memperbaiki pembuatan keputusan
  - D. menyediakan informasi dan komunikasi jalannya pelayanan publik
3. Berikut ini merupakan pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan RKA K/L, kecuali...
  - A. Kasubag di bagian administrasi
  - B. Biro perencanaan K/L
  - C. Eselon I

- D. Satuan Kerja
4. Dasar penyusunan RKA K/L adalah sebagai berikut...kecuali:
- A. standar biaya
  - B. Renstra K/L
  - C. Pagu anggaran atau alokasi anggaran atau pagu perubahan APBN
  - D. Renja K/L
5. Regulasi yang mengatur tentang petunjuk penyusunan dan penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA K/L) yaitu...
- A. PMK No. 58/PMK.02/2015
  - B. PMK No. 143/PMK.02/2015
  - C. PMK No. 105/PMK.02/2015
  - D. PMK No. 33/PMK.02/2015
6. Pendekatan system penganggaran yang digunakan terdiri dari...kecuali:
- A. penganggaran terpadu
  - B. penganggaran berbasis kinerja
  - C. penganggaran berbasis *incrementalism*
  - D. kerangka pengeluaran jangka menengah
7. Yang merupakan instrumen RKA K/L adalah ...
- A. evaluasi biaya
  - B. pinjaman dan hibah LN
  - C. PNBPN
  - D. Rencana strategis

8. Berdasarkan klasifikasi anggaran, RKA K/L terdiri dari rencana kerja K/L dan anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan rencana kerja tersebut yang berisikan hal berikut, kecuali ...
- A. informasi mengenai visi, misi
  - B. tujuan dan kebijakan
  - C. hal yang diharapkan
  - D. informasi mengenai pinjaman dan hibah LN
9. Suatu K/L dapat diusulkan sebagai BA (Bagian Anggaran) apabila memenuhi kriteria sebagai berikut. ..kecuali:
- A. pada prinsipnya sebuah BA diberikan kepada organisasi atau LN yang dibentuk untuk melaksanakan salah satu fungsi pemerintahan atau melaksanakan tugas khusus dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden
  - B. Pengguna Anggaran merupakan pejabat setingkat Deputy atau Direktorat Jendral atau eselon I
  - C. Struktur organisasi yang telah ditetapkan sudah ada pejabat yang definitif
  - D. Usulan sebagai BA mendapat persetujuan dari K/L induknya termasuk pengalihan anggaran yang dialokasikan dari K/L yang bersangkutan

10. Beberapa formulir yang digunakan dalam RKA K/L antara lain:

- A. Formulir 1 Rancangan Tingkat Organisasi memuat: visi, misi, fungsi K/L, sasaran strategis dll
- B. Formulir 2 Rancangan Anggaran Kementerian memuat: unit organisasi, sasaran strategis yang didukung, program, sasaran program, indikator kinerja program dll
- C. Formulir 3 Rancangan Anggaran kegiatan memuat: uraian mengenai unit organisasi, program, sasaran program yang diinginkan, rincian kinerja kegiatan
- D. Formulir 1 Rancangan Anggaran Kementerian atau Lembaga meliputi uraian unit organisasi, program, sasaran program yang diinginkan, rincian kinerja kegiatan

### 7.3.3 Umpan Balik

Cocokkan jawaban anda dengan kunci jawaban tes formatif yang terdapat di bagian akhir bab ini. Hitunglah jawaban Anda yang benar, kemudian gunakan rumus di bawah ini.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{jumlah jawaban Anda yang benar} \times 100\%}{10}$$

Arti tingkat penguasaan yang Anda capai:

90-100% = baik sekali

80 – 89% = baik

70 – 79 % = cukup

< 70% = kurang

### **7.3.4 Tindak Lanjut**

Untuk dapat melanjutkan ke materi berikutnya, mahasiswa harus mampu menjawab paling tidak 75% pertanyaan dengan benar, jika kurang harus mengulang materi tersebut.

### **7.3.5 Kunci Jawaban Tes Formatif**

1. C
2. D
3. A
4. B
5. B
6. C
7. A
8. D
9. B
10. C

# **POKOK BAHASAN VIII**

## **Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN)**

### **8.1 PENDAHULUAN**

#### **8.1.1 Deskripsi Singkat**

Pemahaman orang mengenai Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) sangat penting mengingat APBN merupakan alat bagi negara untuk melihat kinerja pemerintahan dalam mengelola keuangan. APBN dalam berbagai literatur disebut anggaran negara atau anggaran sektor publik telah menjadi instrumen kebijakan multifungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bernegara. Hal tersebut terlihat dari komposisi dan besarnya anggaran, yang merefleksikan arah dan tujuan pelayanan kepada masyarakat.

#### **8.1.2 Relevansi**

Diharapkan setelah mengikuti pokok bahasan mengenai APBN, mahasiswa dapat menguraikan mengenai konsep-konsep APBN, mahasiswa dapat menjelaskan mengenai proses penyusunan APBN, juga pelaksanaan APBN.



### **8.1.3 Kompetensi**

#### **a. Standar Kompetensi**

Pada akhir pokok bahasan ini diharapkan:

1. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai konsep-konsep APBN
2. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai penyusunan APBN APBN
3. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai pelaksanaan APBN

#### **b. Kompetensi Dasar**

1. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai konsep-konsep APBN, apabila:
2. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai manfaat APBN
3. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai ruang lingkup keuangan negara
4. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai struktur dan komponen APBN
5. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai penyusunan RAPBN
6. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai pengesahan RAPBN menjadi APBN
7. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai pelaksanaan APBN

8. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai pengawasan pelaksanaan APBN

#### **8.1.4 Petunjuk Belajar**

Agar semua dapat tercapai, ikutilah semua petunjuk sebagai berikut:

1. Bacalah bagian pendahuluan buku ajar ini dan pahami tujuan yang diharapkan dengan mempelajari buku ajar ini.
2. Bacalah tahapan demi tahapan atau sub bagian dari uraian materi yang terdapat dalam setiap kegiatan belajar, pahami isinya bila memungkinkan diskusikan dengan teman yang sama-sama mengambil mata kuliah ini.
3. Kerjakan latihan soal. Jangan melihat kunci jawaban terlebih dahulu sebelum mencoba untuk menjawabnya
4. Apabila penguasaan terhadap materi kurang dari 80%, maka disarankan untuk mengulangi kembali materi yang dianggap masih sulit.

## **8.2 PENYAJIAN**

### **8.2.1 Pengertian APBN**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau yang sering disingkat APBN merupakan bagian dari keuangan negara dan

memiliki makna penting bagi penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan nasional di Indonesia. Selain itu, APBN juga mempunyai peranan penting dalam hal menjaga stabilitas ekonomi nasional dan kehidupan masyarakat. Karena begitu besar peran APBN di Indonesia, maka dalam penetapannya harus dilakukan bersama dengan lembaga yang menjadi representasi rakyat. Dalam Pasal 23 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 tertuang bahwa Anggaran Pendapatan dan belanja Negara harus ditetapkan berdasarkan undang-undang, sebagai hasil permusyawaratan antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

APBN merupakan ruang lingkup keuangan negara yang dikelola langsung. Ruang lingkup keuangan negara terdiri atas kekayaan negara yang dikelola langsung dan yang dipisahkan. Kekayaan negara yang dikelola langsung terdiri atas anggaran pendapatan dan belanja negara yang dikenal dengan APBN dan barang-barang inventaris negara.<sup>1</sup>

Definisi Anggaran menurut The National Committee on Governmental Accounting (NCGA) adalah *“A budget is plan of financial operation embodying an estimated of proposed expenditures for a given period of time and the means of financing them”*. Jadi, anggaran adalah rencana kegiatan yang diwujudkan dalam bentuk finansial yang meliputi usulan pengeluaran yang

---

<sup>1</sup> Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah*, Edisi 4, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2012, hal. 15.

diperkirakan untuk periode tertentu, beserta usulan cara-cara memenuhi pengeluaran tersebut. Pengertian anggaran negara selalu menyebutkan pengeluaran terlebih dahulu, baru penerimaan. Pengertian anggaran negara juga dibedakan dalam arti luas dan sempit. Dalam arti sempit anggaran negara berarti rencana pengeluaran dan penerimaan dalam waktu satu tahun, biasa disebut APBN. Jadi, APBN merupakan anggaran negara dalam arti yang sempit. Dalam arti luas, anggaran negara berarti jangka waktu perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Jadi, anggaran dalam arti luas meliputi suatu daur anggaran.<sup>2</sup>

Rakyat merupakan sumber keuangan APBN. Maka dari itu APBN harus

diatur dalam undang-undang. Menurut Rene Stroum seperti dikutip oleh Atmadja menyatakan, "*the constitutional right wich a nation possesses to authorize public revenue and expenditure does not originates from the fact that the members of the nation contribute the payments. This right is based on a loftier idea. The idea of soverignty*". Hak konstitusional yang dimiliki suatu negara untuk mengesahkan pendapatan dan pengeluaran publik tidak berasal dari fakta bahwa anggota-anggota negara berkontribusi pada pembayaran. Hak ini didasarkan pada ide yang lebih tinggi. Sebuah gagasan kekuasaan. Berangkat dari kalimat di atas,

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hal. 15.

Atmaja kemudian menyimpulkan bahwasanya hakekat dari APBN adalah sebuah kedaulatan.<sup>3</sup>

Secara harfiah, postur APBN didefinisikan sebagai bentuk rencana keuangan pemerintah yang disusun berdasarkan kaidah-kaidah yang berlaku untuk mencapai tujuan bernegara. Melalui postur APBN, publik dapat menilai perkembangan kinerja kebijakan fiskal, kondisi keuangan, kesinambungan fiskal, serta akuntabilitas pemerintah.<sup>4</sup>

Apabila kita berbicara mengenai politik keuangan negara atau politik anggaran, maka kita tidak bisa melepaskan diri dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), karena di dalam proses penyusunan APBN melibatkan *bargaining* aktor-aktor politik yang menentukan berapa anggaran untuk melaksanakan masing-masing program. Frasa anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) sebenarnya tidak digunakan dalam UUD 1945 yang hanya menggunakan frasa pendapatan dan belanja. Hal ini termuat dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan:

Anggaran Pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

---

<sup>3</sup> Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI, 2017, <https://berkas.dpr.go.id/puskajiananggaran/kamus/file/kamus-1pdf>, akses hari Senin 30 September 2019, pk. 16.30 wib, hal. 14-15.

<sup>4</sup> Purwiyanto dkk (editor), *Postur APBN Indonesia*, Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan, 2014, hal. 2.

Lazimnya APBN memuat keuangan dari rumah tangga negara. Namun, pada era Orde Baru, APBN dimanfaatkan sebagai upaya memberikan penjelasan mengenai rencana fisik dan rencana moneter dari rencana pembangunan lima tahun (Repelita).<sup>5</sup> Di samping itu, APBN sebagai alat manajemen ekonomi nasional, di mana materi muatannya mengatur, mengarahkan, dan menentukan, dan merencanakan daftar dalam bentuk atau format yang lazimnya disebut sebagai pengeluaran<sup>6</sup> dan penerimaan<sup>7</sup> sesuai dengan kebutuhan pada tahun tersebut. Pengeluaran dan pemasukan atau penerimaan atau pendapatan biasanya diatur dalam format APBN sesuai dengan dasar akuntansi pemerintahan. Sementara itu, UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara hanya merumuskan APBN sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).<sup>8</sup>

APBN juga dimaknai sebagai alat pengatur urutan prioritas pembangunan dengan mempertimbangkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh usaha pembangunan. Selain itu, APBN juga

---

<sup>5</sup> Dian Puji N.Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia Studi Yuridis*, Jakarta: Penerbit Papas Sinar Sinanti, 2005, hal. 18.

<sup>6</sup> Pengeluaran negara adalah pengeluaran pemerintah dalam arti yang seluas-luasnya bergantung pada macam dan sifat pengeluaran pemerintah tersebut. Lihat Suparmoko, *Keuangan Negara: Dalam Teori dan Praktek*, Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi UGM, 2000, hal.34.

<sup>7</sup> Penerimaan negara adalah penerimaan pemerintah dalam arti seluas-luasnya yaitu yang meliputi penerimaan pajak, penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah, pinjaman pemerintah, mencetak uang dan sebagainya. *Ibid*, hal.37.

<sup>8</sup> UU No.17 Tahun 2003 Pasal 1 butir 7, Lembaran Negara No.47 Tahun 2003.

dikatakan sebagai suatu rencana kerja dan kebijakan selalu diberikan dalam bentuk UU. Sebagai suatu UU, rumusan dalam APBN lebih banyak berisi angka-angka yang lebih menarik orang banyak dibandingkan sifat hukumnya. Sebagai UU, APBN mempunyai kedudukan yang khusus, di samping mempunyai pengertian normatif-yuridis karena DPR setiap tahun menetapkan.<sup>9</sup>

### **8.2.2 Manfaat APBN**

APBN merupakan instrumen yang mengemban 3 (tiga) fungsi utama yaitu:

1. Fungsi alokasi, dimaksudkan sebagai fungsi penyediaan dana yang dibutuhkan oleh masyarakat akan sarana dan prasarana yang tidak mungkin disediakan oleh swasta.
2. Fungsi distribusi menyangkut kebijakan anggaran pemerintah dalam masalah pemerataan pendapatan warga negara, agar kesenjangan dalam penerimaan anggaran dapat dikurangi.
3. Fungsi stabilisasi dimaksudkan sebagai kebijakan anggaran pemerintah berkaitan dengan masalah terpeliharanya tingkat kesempatan kerja yang tinggi, kestabilan harga dan pertumbuhan ekonomi yang memadai.

---

<sup>9</sup> Dian Puji N.Simatupang, *Op.cit*, hal.18-19.

Apabila ketiga fungsi ini bisa berjalan maka kesejahteraan rakyat dapat terwujud.

### **8.2.3 Struktur dan Komponen APBN**

Komponen APBN dikelompokkan atas anggaran rutin dan anggaran pembangunan, baik dari sisi penerimaan maupun dari sisi pengeluaran.

#### **Anggaran Penerimaan**

Secara garis besar, anggaran penerimaan dibagi menjadi 2 yaitu penerimaan dalam negeri dan penerimaan luar negeri. Penerimaan dalam negeri terdiri dari unsur-unsur penerimaan minyak dan gas bumi, serta penerimaan di luar minyak dan gas alam, sedangkan penerimaan luar negeri dapat terperinci ke dalam bantuan program dan bantuan proyek. Penerimaan minyak bumi dan gas alam termasuk penerimaan negara yang berasal dari pajak bagi hasil perusahaan-pertambangan minyak bumi dan gas alam, serta dari pajak ekspor minyak bumi dan gas alam yang bersangkutan. Penerimaan di luar minyak bumi dan gas alam, terdiri dari dua unsur migas, penerimaan-penerimaan bukan pajak, dan laba bersih minyak.

Penerimaan pajak terdiri dari 7 (tujuh) unsur penerimaan, sedangkan penerimaan bukan pajak dapat dirinci ke dalam 7 (tujuh) unsur penerimaan sbb:



- a. Penerimaan rutin luar negeri, yaitu penerimaan yang berasal dari perwakilan-perwakilan RI di luar negeri.
- b. Penerimaan pendidikan, yaitu penerimaan yang dipungut oleh satuan organisasi dalam lingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
- c. Penerimaan jasa, yaitu penerimaan yang antara lain berasal dari hasil penyewaan benda-benda tak bergerak, serta penerimaan rumah sakit.
- d. Penerimaan kejaksaan dan peradilan
- e. Penerimaan penjualan, yaitu penerimaan yang antara lain berasal dari hasil penjualan kendaraan dan rumah
- f. Penerimaan kembali dan penerimaan lain, yaitu penerimaan yang berasal dari penagihan kembali kerugian negara dan penerimaan penggantian dokumen hilang
- g. Penerimaan khusus, yaitu penerimaan yang berasal dari bagian laba BUMN dan lembaga-lembaga keuangan milik negara.<sup>10</sup>

Yang dimaksud bantuan program adalah penerimaan negara dalam bentuk pinjaman atau hutang luar negeri yang diterima berupa uang, sedangkan bantuan proyek adalah penerimaan negara dalam bentuk pinjaman atau hutang luar negeri yang diterima berupa barang dan jasa. Kesimpulannya, anggaran

---

<sup>10</sup> Revisi Baswir, *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, Yogyakarta: BPFE, 2000, hal. 42-43.

penerimaan pada dasarnya dapat dirinci ke dalam lima unsur penerimaan utama sbb:

- a. Penerimaan minyak bumi dan gas alam
- b. Penerimaan pajak
- c. Penerimaan bukan pajak
- d. Bantuan program
- e. Bantuan proyek

### **Anggaran Pengeluaran**

Anggaran pengeluaran dikelompokkan menjadi 2 (dua) kelompok utama yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Pengeluaran rutin adalah pengeluaran yang ditujukan untuk membiayai kegiatan pemerintah sehari-hari. Pengeluaran rutin dapat dipilah menjadi pengeluaran operasi dan pengeluaran konsumsi. Lancar tidaknya roda pemerintahan sangat tergantung pada besar kecilnya alokasi anggaran untuk kedua unsur pengeluaran rutin tersebut. Pengeluaran rutin secara terinci dikelompokkan menjadi 6 unsur pengeluaran sbb:

- a. Belanja pegawai
- b. Belanja barang
- c. Subsidi daerah otonom
- d. Bunga/cicilan utang
- e. Pengeluaran rutin lainnya

Pengeluaran pembangunan adalah pengeluaran pemerintah yang bersifat investasi, dan ditujukan untuk melaksanakan tugas-tugas

pemerintah sebagai salah satu pelaku pembangunan. Bentuk dari pengeluaran pembangunan dapat berupa proyek-proyek fisik, seperti pembangunan gedung, jembatan, infrastruktur lainnya, juga proyek-proyek non-fisik, seperti pendidikan, penataran dan sebagainya. Sedangkan pengeluaran pembangunan secara terinci meliputi pembiayaan rupiah dan bantuan proyek. Apabila jumlah bantuan proyek pada sisi penerimaan selalu sama dengan sisi pengeluaran, maka pembiayaan rupiah merupakan hasil penjumlahan antara tabungan pemerintah dengan bantuan program.<sup>11</sup>

Pada masa Orde Baru, APBN selalu menggunakan prinsip anggaran berimbang, artinya penerimaan dan pengeluaran diutamakan selalu sama. Namun, sejak era Reformasi anggaran kadang mengikuti arus global sehingga anggaran defisit atau surplus.

### **Surplus APBN**

Kebijakan anggaran surplus merupakan kebijakan pemerintah dimana pendapatan atau pemasukan yang didapatkan oleh pemerintah tidak digunakan seluruhnya untuk pengeluaran. Hal ini akan menyebabkan tabungan pemerintah menjadi bertambah. Kebijakan anggaran surplus bekerja dengan cara pemasukan atau pendapatan anggaran harus lebih besar daripada pengeluaran. Inflasi menyebabkan terjadinya kenaikan

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hal. 44-45.

harga. Kenaikan harga terjadi karena nilai uang lebih banyak daripada barang. Kebijakan anggaran surplus bekerja untuk menekan dan mengurangi permintaan barang atau jasa dari konsumen secara total. Dengan demikian, angka inflasi dapat turun secara bertahap.

### **Defisit APBN**

Menurut Rahardja dan Manurung (2004) defisit anggaran adalah anggaran yang memang direncanakan untuk defisit, sebab pengeluaran pemerintah direncanakan lebih besar dari penerimaan pemerintah. Anggaran yang defisit ini biasanya ditempuh bila pemerintah ingin menstimulasi pertumbuhan ekonomi. Hal ini umumnya dilakukan bila perekonomian berada dalam kondisi resesi. Definisi dari defisit anggaran menurut Samuelson dan Nordhaus adalah suatu anggaran dimana terjadi pengeluaran lebih besar dari pajak. Sedangkan menurut Dornbusch, Fischer dan Startz defisit anggaran adalah selisih antara jumlah uang yang dibelanjakan pemerintah dan penerimaan dari pajak. Dornbusch, Fischer, dan Startz mengatakan bahwa Pemerintah secara keseluruhan, terdiri dari Departemen Keuangan bersama Bank Sentral dapat membiayai defisit anggarannya dengan dua cara yaitu dengan menjual obligasi maupun "mencetak uang". Bank Sentral dikatakan "mencetak uang" ketika Bank Sentral meningkatkan stok uang

primer, umumnya melalui pembelian pasar terbuka dengan membeli sebagian utang yang dijual Kementerian Keuangan.

Ada dua kemungkinan jenis hubungan yang terjadi antara defisit anggaran dengan pertumbuhan uang. Pertama, dalam jangka pendek kenaikan defisit yang disebabkan karena kebijakan ekspansioner akan cenderung menaikkan suku bunga nominal dan riil. Jika Bank Sentral menjaga supaya suku bunga tidak naik, maka dilakukan tindakan dengan meningkatkan pertumbuhan uang. Kedua, pemerintah dengan sengaja menaikkan persediaan uang dengan maksud agar mendapat penerimaan pemerintah dalam jangka panjang. Adapun sebab-sebab terjadinya defisit anggaran negara antara lain:

- a. Mempercepat Pertumbuhan Ekonomi
- b. Rendahnya Daya Beli Masyarakat
- c. Pemerataan Pendapatan Masyarakat
- d. Melemahnya Nilai Tukar
- e. Realisasi yang Menyimpang dari Rencana
- f. Pengeluaran Karena Inflasi
- g. Pengeluaran Akibat Krisis Ekonomi.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Kunarjo, Majalah Perencanaan Pembangunan, Edisi 23, 2001, Diakses melalui [https://www.bappenas.go.id/files/9013/4986/1928/kunarjo2\\_20091015125127\\_2354\\_0.pdf](https://www.bappenas.go.id/files/9013/4986/1928/kunarjo2_20091015125127_2354_0.pdf)  
#targetText=AS%2C%20yang%20akibatnya%20berdampak%20pada,negara%20lebih%20besar%20dari%20penerimaannya, hlm. 2-4.

#### 8.2.4 Penyusunan RAPBN

Struktur APBN sesudah tahun 2000 menggunakan GFS (*Government Financial Statistic*) berbentuk *I-account*, dengan pendapatan lebih besar daripada belanja. Bisa dikatakan anggaran yang surplus, artinya pendapatan atau penerimaan lebih besar dari pengeluaran. Penyusunan, pembahasan, dan penetapan RAPBN dilakukan pada tahun sebelum anggaran dilaksanakan. Terdapat 3 (tiga) pendekatan yang digunakan dalam penyusunan APBN berdasarkan UU No.17 Tahun 2003 dan dijabarkan dalam PP No.21 Tahun 2004 yaitu :

1. *Unified budget*. Dalam pendekatan ini tidak dikenal pemisahan anggaran dalam bentuk anggaran rutin dan anggaran pembangunan belanja dalam APBN secara ekonomi diklasifikasikan dalam 8 (delapan) klasifikasi sesuai dengan *Government Finance Statistic* (GFS) tahun 2001 yaitu: (1) belanja pegawai; (2) belanja barang; (3) belanja modal; (4) bunga; (5) subsidi; (6) bantuan sosial; (7) hibah; dan (8) belanja lain-lain.
2. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) adalah pendekatan anggaran terhadap pengambilan kebijakan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran dengan mempertimbangkan implikasi biaya dari kebijakan bersangkutan dengan tahun anggaran

sebelumnya.<sup>13</sup>KPJM merupakan upaya penyalarsan perumusan kebijakan pengeluaran dengan kemampuan penyediaan dana dan pengeluaran pemerintah yang lebih mencerminkan prioritas pemerintah, memelihara kelanjutan fiskal dan meningkatkan disiplin fiskal, meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dengan proses penganggaran serta mendorong pengalokasian sumber dana agar lebih rasional dan realistik. Tujuannya untuk menjamin konsistensi dan kesinambungan hasil evaluasi dan kebijakan yang telah ditetapkan dijamin pendanaannya.<sup>14</sup>

3. Penganggaran berbasis kinerja (*Performance Based Badgeting*), didefinisikan sebagai pengalokasian dana untuk mencapai tujuan secara terprogram atau untuk mencapai suatu indikator pengukuran kerja, efisiensi dan produktivitas.

Tahap-tahap yang dilalui dalam siklus penyusunan APBN secara garis besar adalah sebagai berikut:

1. Tahap penyusunan RAPBN
2. Tahap penetapan APBN atau pengesahan RAPBN menjadi APBN

---

<sup>13</sup> Desmond Junaidi Mahesa dan Fary Djemy Francis, *Menggugat Logika APBN Politik Anggaran Fraksi Gerindra di Badan Anggaran DPR RI*, Maumere:Penerbit Ledalero, 2012, hal.86-88.

<sup>14</sup> Pramono Hariadi, Yanuar E.Restianto dan Icuk Rangga Bawono, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta:Penerbit Salemba Empat,2010, hal.10.

3. Tahap pelaksanaan APBN
4. Tahap pengawasan pelaksanaan APBN
5. Tahap pengesahan laporan keuangan.<sup>15</sup>

Proses penyusunan RAPBN diawali dengan persiapan rancangan APBN oleh pemerintah, antara lain penentuan asumsi dasar APBN, perkiraan penerimaan dan pengeluaran, perkiraan inflasi, skala prioritas dan penyusunan *budget exercise*. Penentuan asumsi dasar APBN yang menjadi patokan dalam menyusun APBN meliputi : (1) pertumbuhan ekonomi; (2) tingkat inflasi; (3) nilai tukar rupiah terhadap US dollar; (4) suku bunga SBI 3 bulan ke depan; (5) harga minyak (ICP); (6) lifting minyak (kapasitas produksi minyak per hari). Proses berlangsung dari bulan Januari sampai dengan bulan Juli tahun sebelumnya. Misal RAPBN tahun 2020 sudah mulai disusun bulan Januari sampai bulan Juli tahun 2019. Penyusunan RAPBN dimulai dengan dikeluarkannya surat edaran pagu indikatif dan prioritas program dari Kementerian Keuangan dan Bappenas. Penyusunan pagu indikatif dan prioritas program berdasarkan arah Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun bersangkutan yang kemudian diberikan kepada masing-masing Kementerian/Lembaga (K/L). Berdasarkan pagu indikatif dan prioritas program, K/L menyusun Rencana Kerja (Renja) K/L yang berpedoman pada Rencana Strategis (Renstra) K/L. Bulan Mei sampai Agustus, DPR dan pemerintah membahas pokok-pokok kebijakan fiskal dan RKP yang kemudian disusun pagu

---

<sup>15</sup> Desmon J.Mahesa dan Fary Djemy Francis, *Op.cit*, hal. 88.



sementara tahun anggaran yang akan datang oleh Kementerian Keuangan. K/L membahas konsistensi dengan prioritas anggaran dari RKA K/L yang dibuat bersama Kementerian Keuangan dan Bappenas.

Setelah RKA K/L dibahas oleh Kementerian Keuangan dan Bappenas kemudian menghimpun menjadi satu untuk dijadikan lampiran RAPBN kemudian disampaikan kepada Presiden untuk dibacakan dalam Sidang Paripurna DPR tanggal 16 Agustus. Dapat disimpulkan bahwa dalam tahap penyusunan APBN meliputi tahapan berikut:

1. Penyusunan Renja K/L
2. Pembahasan Renja K/L. Kementerian PPN/Bappenas melakukan penelaahan Bersama-sama dengan Kementerian Keuangan
3. Penyusunan RKA K/L selambat-lambatnya pertengahan Mei, pemerintah menyampaikan Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal kepada DPR untuk dibahas bersama.
4. Penyusunan Anggaran Belanja RKA K/L hasil pembahasan Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan menjadi dasar penyusunan anggaran belanja negara.
5. Penyusunan Perkiraan Pendapatan Negara. Penentuan perkiraan pendapatan negara pada dasarnya ditetapkan oleh Kementerian Keuangan dibantu Bappenas dengan

memperhatikan masukan masukan dari Kementerian Negara/Lembaga lain.

6. Penyusunan Rancangan APBN untuk dibahas dalam sidang kabinet yang dipimpin oleh Presiden. Dari hasil pembahasan pada sidang kabinet, selanjutnya disusun RUU APBN beserta dokumen pendukungnya yang terdiri dari Nota Keuangan dan Himpunan RKA K/L dari seluruh Kementerian Negara/Lembaga untuk disampaikan kepada DPR.<sup>16</sup>

#### **8.2.5 Pengesahan RAPBN menjadi APBN oleh DPR**

Dimulai dengan pidato Presiden sebagai pengantar RUU APBN dan Nota Keuangan. Selanjutnya RUU APBN dan nota keuangan dibahas bersama antara Menteri Keuangan, Panitia Anggaran DPR, maupun antara komisi-komisi dengan K/L teknis terkait. Pembahasan tersebut menghasilkan UU APBN yang di dalamnya memuat satuan anggaran (dulu satuan tiga, sekarang analog dengan anggaran satuan kerja di K/L sebagai bagian tak terpisahkan dari UU tersebut. Yang dimaksud satuan anggaran adalah dokumen anggaran yang menetapkan alokasi dana per K/L, sektor, sub-sektor, program dan proyek/kegiatan. Untuk membiayai tugas umum pemerintah dan pembangunan, K/L mengajukan RKA K/L kepada Kementerian Keuangan dan

---

<sup>16</sup> Rowland B.F. Pasaribu, *Bahan Ajar Perekonomian Indonesia*, Jakarta: Universitas Gunadarma, 2012, hlm 281-282.

Bappenas untuk dibahas menjadi DIPA dan diverifikasi sebelum proses pembayaran. Proses ini harus diselesaikan dari bulan Oktober sampai Desember.<sup>17</sup>

Sebagai Undang-undang (UU), APBN diundangkan dalam Lembaran Negara dan penjelasannya dalam tambahan Lembaran Negara. UU APBN mempunyai 2 sifat yaitu :

1. Formal (hukum) mempunyai makna bahwa anggaran tersebut membatasi ruang gerak pemerintah. Hal ini memberi makna bahwa segala tindakan yang mengakibatkan pengeluaran negara harus sesuai dengan jumlah pagu yang telah ditetapkan.
2. Material, berarti anggaran tersebut bagi pemerintah merupakan rencana keuangan yang perlu disesuaikan dengan perkembangan atau perubahan tertentu, yang bila perlu, dilaksanakan dengan cara merubah anggaran.<sup>18</sup>

Proses penetapan melalui beberapa tingkat pembicaraan yaitu:

1. Tingkat I Pada tingkat ini disampaikan keterangan atau penjelasan pemerintah tentang Rancangan UU APBN. Pada kesempatan ini presiden menyampaikan pidato pengantar Rancangan UU APBN di depan sidang paripurna APBN.

---

<sup>17</sup> Desmon J.Mahesa dan Fary Djemy Francis, *Op.cit*, hal. 90-91.

<sup>18</sup> *Ibid*.hal.90.

2. Tingkat II Dilakukan pandangan umum dalam rapat paripurna DPR di mana masing-masing fraksi di DPR mengemukakan pendapatnya mengenai RUU APBN dan keterangan pemerintah. Jawaban pemerintah atas pandangan umum tersebut biasanya diberikan oleh Menteri Keuangan.
3. Tingkat III Pada tingkat ini dilakukan pembahasan dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi atau rapat panitia khusus. Pembahasan dilakukan bersama-sama pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan.
4. Tingkat IV Diadakan rapat paripurna yang kedua. Pada rapat ini disampaikan laporan hasil pembicaraan pada tingkat III dan pendapat akhir dari masing-masing fraksi DPR. Setelah penyampaian pendirian akhir masing-masing fraksi selanjutnya dengan menggunakan hak budget yang dimilikinya, DPR menyetujui RUU APBN. Setelah DPR menyetujui RUU APBN, pada kesempatan ini pula DPR mempersilahkan pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan untuk menyampaikan sambutannya bertalian dengan keputusan DPR tersebut.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Arifin Soeryaatmadja, *Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber- Sumber Keuangan Negara)*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan HAM – RI, 2010, hlm. 74.

### **8.2.6 Pelaksanaan APBN**

Setelah RUU APBN ditetapkan oleh Presiden bersama DPR maka RUU APBN menjadi UU APBN yang biasa disebut dengan APBN. Dengan kata lain disahkannya RUU APBN menjadi UU APBN. Presiden menetapkan Peraturan Presiden tentang rincian APBN atau pedoman pelaksanaan APBN yang memuat atau berisi hal-hal yang belum dirinci dalam UU APBN, seperti alokasi anggaran untuk kantor pusat/daerah K/L, pembayaran gaji, dana perimbangan dan alokasi subsidi.

Pelaksanaan APBN terdiri dari pelaksanaan penerimaan anggaran dan pelaksanaan belanjanya. Penerima anggaran adalah penerimaan K/L baik dalam negeri maupun luar negeri, Kementerian menetapkan kebijakan jenis dan besarnya pungutan dengan persetujuan Menteri Keuangan, Kementerian tidak diperkenankan untuk mengadakan pungutan yang tidak terdapat dalam anggaran. Pelaksanaan belanja anggaran didasarkan pada prinsip hemat, efisien dan sesuai dengan kebutuhan teknis yang disyaratkan. Selain itu juga harus efektif, terarah, dan terkendali sesuai dengan rencana, program/kegiatan serta fungsi setiap K/L dan mengutamakan penggunaan produksi dalam negeri. Pengeluaran anggaran belanja negara harus didasarkan pada Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Contohnya SKPA berdasarkan Surat Perintah Membayar (SPM), Surat Perintah

Pencairan Dana (SP2D) atau tanda bukti pembayaran lainnya yang sah.<sup>20</sup>

### **8.2.7 Pengawasan Pelaksanaan APBN**

Di tingkat intern pemerintah, pengawasan pelaksanaan UU APBN dilakukan oleh Inspektorat Jenderal untuk lingkup masing-masing Departemen/Lembaga dan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk lingkup semua Departemen/Lembaga. Instansi-instansi tersebut melakukan pengawasan dan pemeriksaan atas penerimaan, penyimpanan, pengeluaran dan pembukuan uang, barang, piutang/kekayaan dan hutang negara. Pemeriksaan/pengawasan dilakukan secara periodik selama tahun anggaran berjalan.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945, pengawasan ekstern dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Seperti halnya Inspektorat Jenderal dan BPKP, BPK mengadakan pemeriksaan/pengawasan atas penerimaan, penyimpanan, pengeluaran dan pembukuan uang, barang, piutang/kekayaan dan hutang negara. BPK ditetapkan dengan undang-undang tersendiri dan memberitahukan hasil pemeriksaannya kepada DPR. Walaupun demikian sesuai dengan penjelasan ayat (5) Pasal 23 UUD 1945, BPK bukanlah badan yang berdiri di atas pemerintah.

---

<sup>20</sup> *Ibid*, hal. 91-92.

## **8.3 PENUTUP**

### **8.3.1 Rangkuman**

APBN juga dimaknai sebagai alat pengatur urutan prioritas pembangunan dengan mempertimbangkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh usaha pembangunan. Selain itu, APBN juga dikatakan sebagai suatu rencana kerja dan kebijakan selalu diberikan dalam bentuk UU. Manfaat APBN meliputi 3 (tiga) fungsi yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi. Sedangkan komponen APBN dikelompokkan atas anggaran rutin dan anggaran pembangunan, baik dari sisi penerimaan maupun dari sisi pengeluaran. Tahap-tahap yang dilalui dalam siklus penyusunan APBN secara garis besar adalah sebagai berikut:

1. Tahap penyusunan RAPBN
2. Tahap penetapan APBN atau pengesahan RAPBN menjadi APBN
3. Tahap pelaksanaan APBN
4. Tahap pengawasan pelaksanaan APBN
5. Tahap pengesahan laporan keuangan

### **8.3.2 Tes Formatif**

Pilihlah Salah Satu Jawaban Yang Saudara Anggap Paling Tepat!

1. Ruang lingkup keuangan negara terdiri dari...
  - a. kekayaan negara yang dikelola langsung dan yang dipisahkan

- b. kekayaan negara yang dikelola langsung dan tidak langsung
  - c. kekayaan negara yang dikelola tidak langsung dan yang dipisahkan
  - d. kekayaan negara yang dikelola langsung dan dikelola sendiri oleh negara
2. Definisi anggaran menurut NCGA (The National Committee on Governmental Accounting) adalah...
- A. rencana anggaran dalam bentuk APBN/APBD yang dibuat oleh pemerintah dengan persetujuan DPR/DPRD
  - B. rencana kegiatan yang diwujudkan dalam bentuk finansial yang meliputi usulan pengeluaran yang diperkirakan untuk periode tertentu beserta usulan cara-cara memenuhi pengeluaran tersebut
  - C. rencana pengeluaran dan penerimaan dalam waktu 1 (satu) tahun
  - D. anggaran negara dalam arti yang sempit
3. Yang dimaksud dengan postur APBN adalah ...
- A. sumber keuangan negara yang diatur dengan UU
  - B. anggaran negara yang meliputi penerimaan, pengeluaran, dan pembiayaan pembangunan
  - C. anggaran negara yang menurut jangka waktu perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggung-jawaban anggaran



- D. sebagai bentuk rencana keuangan pemerintah yang disusun berdasarkan kaidah-kaidah yang berlaku untuk mencapai tujuan bernegara
4. Berikut merupakan pengecualian fungsi utama APBN yaitu...
- A. fungsi alokasi
  - B. fungsi distribusi
  - C. fungsi otorisasi
  - D. fungsi stabilisasi
5. Berikut merupakan komponen APBN yang dikelompokkan atas ...
- A. anggaran rutin dan anggaran pembangunan baik dari sisi penerimaan maupun dari sisi pengeluaran
  - B. anggaran belanja dan anggaran pembangunan dari sisi penerimaan, pengeluaran dan pembiayaan
  - C. anggaran rutin dan anggaran belanja
  - D. anggaran rutin, anggaran belanja dan anggaran pembangunan
6. Penerimaan bukan pajak dapat dirinci ke dalam 7 (tujuh) unsur penerimaan sebagai berikut: kecuali....
- A. penerimaan rutin LN
  - B. penerimaan Pendidikan
  - C. penerimaan sumber daya alam
  - D. penerimaan kejelasan dan peradilan

7. Anggaran penerimaan pada dasarnya dapat dirinci ke dalam 5 (lima) unsur penerimaan utama, kecuali...
- A. penerimaan minyak bumi dan gas alam
  - B. penerimaan dana Silpa
  - C. penerimaan pajak
  - D. bantuan program
8. Pengeluaran rutin dikelompokkan menjadi 6 (enam) unsur pengeluaran kecuali...
- A. belanja hibah
  - B. belanja pegawai
  - C. subsidi daerah otonom
  - D. pengeluaran rutin lainnya
9. Berikut merupakan factor-faktor yang menjadi penyebab deficit anggaran negara kecuali....
- A. mempercepat pertumbuhan ekonomi
  - B. rendahnya daya beli masyarakat
  - C. melemahnya nilai tukar
  - D. pengeluaran untuk belanja pegawai
10. Pendekatan dalam penyusunan APBN berdasarkan UU No. 17 Tahun 2003 sebagai berikut, kecuali...
- A. *unified budget*
  - B. kerangka pengeluaran jangka menengah
  - C. kerangka pengeluaran dengan *incrementalism* dan *line item*
  - D. penganggaran berbasis kinerja

### 8.3.3 Umpan Balik

Cocokkan jawaban anda dengan kunci jawaban tes formatif yang terdapat di bagian akhir bab ini. Hitunglah jawaban Anda yang benar, kemudian gunakan rumus di bawah ini.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{jumlah jawaban Anda yang benar} \times 100\%}{10}$$

Arti tingkat penguasaan yang Anda capai:

90-100% = baik sekali

80 – 89% = baik

70 – 79 % = cukup

< 70% = kurang

### 8.3.4 Tindak Lanjut

Untuk dapat melanjutkan ke materi berikutnya, mahasiswa harus mampu menjawab paling tidak 75% pertanyaan dengan benar, jika kurang harus mengulang materi tersebut.

### 8.3.5 Kunci Jawaban Tes Formatif

1. A
2. B
3. D
4. C
5. A
6. C
7. B

8. A

9. D

10. C

# **POKOK BAHASAN IX**

## **RKA SKPD (RENCANA KERJA ANGGARAN SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH)**

### **9.1 PENDAHULUAN**

#### **9.1.1 Deskripsi Singkat**

Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA SKPD) merupakan bagian dalam penyusunan APBD. Proses ini dimulai dari Mengapa pokok bahasan ini disampaikan? Karena RKA SKPD merupakan bagian dari proses pembuatan RAPBD. Sebagaimana diketahui tiap-tiap SKPD harus membuat perencanaan tiap tahun, kemudian masing-masing program dalam tiap-tiap SKPD harus disertai anggaran, sehingga bisa berjalan. Anggaran dalam tiap-tiap SKPD ditentukan oleh masing-masing SKPD dalam bentuk pagu anggaran, untuk dimintakan persetujuan Bappeda. Setelah itu menjadi draf RAPBD, dengan persetujuan DPRD menjadi APBD berdasarkan Perda.

#### **9.1.2 Relevansi**

Diharapkan setelah mengikuti pokok bahasan mengenai RKA SKPD, mahasiswa akan mengetahui gambaran dan mampu menjelaskan mengenai:

1. Konsep-konsep RKA SKPD
2. Mekanisme Penyusunan RKA SKPD

3. Pelaksanaan Anggaran SKPD
4. Laporan Keuangan SKPD

### **9.1.3 Kompetensi**

#### **a. Standar Kompetensi**

Pada akhir pokok bahasan ini, diharapkan:

1. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai konsep-konsep RKA SKPD
2. Mahasiswa dapat menjelaskan mekanisme penyusunan RKA SKPD
3. Mahasiswa dapat menjelaskan pelaksanaan anggaran SKPD
4. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai laporan keuangan SKPD

#### **b. Kompetensi Dasar**

Dengan mempelajari Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA SKPD), mahasiswa mampu :

1. Menjelaskan pengertian RKA SKPD
2. Menjelaskan fungsi RKA SKPD
3. Menjelaskan dasar hukum RKA SKPD
4. Menjelaskan tujuan penyusunan RKA SKPD
5. Menjelaskan mekanisme penyusunan RKA SKPD
6. Menjelaskan prosedur penyusunan RKA SKPD
7. Menjelaskan pelaksanaan anggaran SKPD
8. Menjelaskan akuntansi keuangan daerah pada SKPD

## 9. Menjelaskan laporan keuangan SKPD

### 9.1.4 Petunjuk Belajar

Agar semua dapat tercapai, ikutilah semua petunjuk sebagai berikut:

1. Bacalah bagian pendahuluan buku ajar ini dan pahami tujuan yang diharapkan dengan mempelajari buku ajar ini.
2. Bacalah tahapan demi tahapan atau sub bagian dari uraian materi yang terdapat dalam setiap kegiatan belajar, pahami isinya bila memungkinkan diskusikan dengan teman yang sama-sama mengambil mata kuliah ini.
3. Kerjakan latihan soal. Jangan melihat kunci jawaban terlebih dahulu sebelum mencoba untuk menjawabnya
4. Apabila penguasaan terhadap materi kurang dari 80%, maka disarankan untuk mengulangi kembali materi yang dianggap masih sulit.

## 9.2 PENYAJIAN

### 9.2.1 Pengertian RKA SKPD

Rencana Kerja Anggaran (RKA SKPD) merupakan dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan

Satuan Kerja Perangkat Daerah yang merupakan penjabaran dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah dan rencana strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bersangkutan dalam satu tahun anggaran, serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya<sup>1</sup>.

PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang diperbarui dengan PP No. 12 Tahun 2019 yang mengatur hal yang sama. Menurut PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, RKA SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan SKPD serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya<sup>2</sup>. Permendagri No. 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari APBD, Permendagri tersebut menjelaskan definisi RKA adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program, kegiatan dan anggaran SKPD.

Dari pengertian RKA menurut peraturan yang berlaku di atas, dapat disimpulkan bahwa RKA merupakan dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan SKPD dan K/L serta rencana pembiayaan serta prakiraan maju untuk tahun berikutnya.

---

<sup>1</sup> UU NOMOR 23 Tahun 2004

<sup>2</sup> PP NOMOR 58 Tahun 2005 Pasal 1 ayat (45), lihat PP No. 12 Tahun 2019.



Masing-masing SKPD memuat Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD yang masing-masing telah memuat indikator kinerja yang akan dicapai untuk setiap program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Dalam proses penyusunan anggaran di lingkup SKPD terdapat perspektif yang dapat ditelaah dalam aplikasi *agency theory* yaitu adanya hubungan kerja antara pihak yang memberi wewenang (*principal*) yaitu kepala SKPD selaku Pengguna Anggaran (PA) dengan pihak yang menerima wewenang (agen) yaitu Kasubag atau Kuasa Pengguna Anggaran (KPA).<sup>3</sup>

Penyusunan anggaran yang dilakukan oleh masing-masing SKPD dilakukan oleh penyusun anggaran setelah mendapat tugas dan pendelegasian dari kepala SKPD. Bila dikaitkan dengan pengertian pemahaman penyusunan RKA dalam penyusunan anggaran adalah kemampuan rasional untuk mengerti secara keseluruhan suatu maksud yang tertuang dalam dokumen perencanaan dan penganggaran yang dalam penyusunannya harus berpedoman kepada Peraturan Perundang-undangan, Petunjuk Pelaksanaan (Juklak), dan Petunjuk Teknis (Juknis) serta ketentuan lainnya mengenai teknis penyusunan anggaran.

Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat

---

<sup>3</sup> Sri Hidayati, Basuki Prayitno, dan Sri Pancawati. *"Pengaruh Partisipasi Anggaran, Pemahaman Penyusun Rencana Kerja Anggaran (RKA) dan Asimetri Informasi Terhadap Efektivitas Anggaran SKPD di Pemerintah Kota Mataram"*. *Jurnal Investasi* Vol.11, No.1, Juni 2015. Hal. 94.

menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Dokumen Pelaksanaan Anggaran yang disampaikan oleh masing-masing satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang disusun dalam format Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD harus betul-betul dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, serta korelasi antara besaran anggaran (beban kerja dan harga satuan) dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai atau diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan yang dianggarkan.

### **9.2.2 Fungsi RKA**

Instansi /perusahaan, ketika menjalankan bisnis, penting sekali untuk merencanakan dan mengatur keuangannya. Menciptakan suatu proses anggaran merupakan cara paling efektif untuk menjaga bisnis dan alat-alat pembayarannya agar tetap pada jalur. Perusahaan menyusun rencana anggaran sebagai dasar pelaksanaan seluruh aktivitas usahanya dalam periode satu tahun. Oleh karena itu, suatu rencana kerja dan anggaran wajib dibuat untuk mencapai rencana (tujuan) suatu perusahaan untuk masa mendatang (*plan for future*). Guna mencapai rencana tersebut, maka perusahaan harus menetapkan langkah atau tindakan apa saja yang harus diambil guna mencapai rencana tersebut. Disinilah perusahaan akan membuat rencana

kerja. Biasanya rencana kerja berpedoman pada data aktual pada tahun-tahun sebelumnya. Begitu juga dengan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah merencanakan anggaran guna mengatur pemerintahan, salah satunya dengan melaksanakan pembangunan berkelanjutan.

Seperti halnya peta, anggaran dapat membantu perusahaan atau pemerintah menjalankan usahanya selama tahun berjalan. Sebagai alat manajemen untuk keperluan perencanaan dan pengendalian, anggaran mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Perkembangan ini diukur dari segi manfaat yang ingin diperoleh maupun dalam pelaksanaannya. Semakin banyak dan rumit manfaat yang dituju, semakin banyak pula persyaratan yang dituntut di dalam persiapan dan penyusunannya.<sup>4</sup> Pada dasarnya, RKA memiliki beberapa fungsi<sup>5</sup>, diantaranya:

1. Pengendali jalannya anggaran suatu SKPD atau K/L
2. Pedoman untuk menghindari penyimpangan.
3. Menyediakan standar untuk evaluasi kinerja.
4. Menyediakan informasi yang dapat digunakan untuk memperbaiki pembuatan keputusan.

---

<sup>4</sup> Silviani Inayati Nurfadlillah, "Betapa Pentingnya Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP), dalam [https://www.kompasiana.com/amp/sinaynf/betapa-pentingnya-rencana-kerja-dan-anggaran-perusahaan-rkap\\_563f2ccc3793734b074e92a1](https://www.kompasiana.com/amp/sinaynf/betapa-pentingnya-rencana-kerja-dan-anggaran-perusahaan-rkap_563f2ccc3793734b074e92a1), akses tanggal 8 September 2019 pukul 14.10 wib.

<sup>5</sup> *Ibid.*

5. Memperbaiki komunikasi dan koordinasi.

### **9.2.3 Dasar Hukum RKA SKPD**

1. UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Yang dimaksud dengan RKA SKPD merupakan dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang merupakan penjabaran dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah dan rencana strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bersangkutan dalam satu tahun anggaran, serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya.

2. PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menurut PP ini, RKA adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan SKPD serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya. PP No.58 Tahun 2005 diperbarui dengan PP No.12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 1 ayat 24 menyatakan bahwa Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disingkat RKA SKPD adalah dokumen yang memuat rencana pendapatan dan belanja SKPD atau dokumen yang memuat rencana pendapatan, belanja, dan Pembiayaan SKPD yang melaksanakan fungsi

bendahara umum daerah yang digunakan sebagai dasar penyusunan rancangan APBD.

3. Permendagri No. 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari APBD. Permendagri ini menyatakan bahwa RKA adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program, kegiatan dan anggaran SKPD. Permendagri No.32 tahun 2011 diperbarui dengan Permendagri No.13 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari APBD.

#### **9.2.4 Tujuan Penyusunan RKA SKPD**

Penyusunan RKA memiliki beberapa tujuan untuk menyempurnakan rencana yang telah disusun agar organisasi dapat mempermudah pengawasan dalam operasionalnya, yaitu antara lain:

1. RKA digunakan sebagai landasan yuridis formal dalam memilih sumber dana dan penggunaan dana.
2. Untuk mengadakan pembatasan jumlah dana yang digunakan.

3. Untuk merinci jenis sumber dana yang dicari maupun jenis penggunaan dana sehingga dapat mempermudah pengawasan dalam operasionalnya.
4. Untuk merasionalkan sumber dana dan penggunaan dana agar dapat mencapai hasil yang maksimal.
5. Untuk menampung dan menganalisa serta memutuskan setiap usulan yang berkaitan dengan keuangan sehingga dapat mencapai hasil yang maksimal dan dapat mencapai tujuan yang diharapkan.<sup>6</sup>

Penyusunan RKA merupakan kewajiban setiap SKPD dalam rangka mendanai program dan kegiatan yang berada di lingkungan SKPD tersebut. Usulan anggaran program dan kegiatan yang tertuang dalam RKA tersebut dijadikan dasar penyusunan Rancangan APBD. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor No. 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, salah satu pendekatan yang digunakan dalam rangka penyusunan RKA adalah pendekatan anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja, merupakan pendekatan penganggaran yang mengutamakan keluaran /hasil dari program/kegiatan yang akan atau telah

---

<sup>6</sup> Rencana Kerja dan Anggaran (RKA): Pengertian, Tujuan dan Format RKA dalam <https://bulelengkab.go.id/detail/artikel/rencana-kerja-dan-anggaran-rka-pengertian-tujuan-dan-format-rka-20> diakses pada Senin, 09 September 2019 pukul 23.58 WIB.

dicapai dengan kuantitas dan kualitas yang mengacu pada Rencana Kerja SKPD Tahun 2017. Setiap dana yang dianggarkan dalam rangka melaksanakan program/kegiatan, indikator kinerjanya harus terukur secara jelas, direpresentasikan berupa tolok ukur kinerja serta target/sasaran yang memenuhi aspek keadilan, efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas dan disiplin anggaran serta memberikan manfaat pada masyarakat.

Dengan penyusunan anggaran berbasis kinerja diharapkan rencana dan program-program pembangunan yang disusun dapat mengarah pada terwujudnya sasaran yang telah ditetapkan, tercapainya hasil yang optimal dari setiap belanja yang dilakukan guna meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan publik, tercapainya efisiensi serta peningkatan produktivitas kualitas produk serta jasa untuk mewujudkan kesinambungan pembangunan dan kemandirian daerah. Oleh karena itu penerapan anggaran berbasis kinerja mengandung makna bahwa setiap penyelenggara pemerintah berkewajiban untuk bertanggung jawab atas proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pertanggungjawaban dan pelaporan serta penggunaan sumber dayanya.<sup>7</sup> Dokumen penyusunan anggaran yang disampaikan oleh masing-masing kepala SKPD yang disajikan dalam format RKA SKPD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran serta korelasi antara

---

<sup>7</sup> Pedoman Penyusunan RKA-SKPD/RKA PPKD Provinsi Bangka Belitung Tahun 2017

besaran anggaran (beban kerja dan harga satuan) dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan.

RKA SKPD memuat rincian anggaran pendapatan, belanja menurut program dan kegiatan serta memuat informasi tentang urusan pemerintahan daerah, organisasi, standar biaya, prestasi kerja yang akan dicapai dari program dan kegiatan. RKA PPKD merupakan dokumen rencana kerja dan anggaran Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah. RKA PPKD memuat rincian pendapatan yang berasal dari dana perimbangan dan pendapatan hibah, serta rincian belanja tidak langsung yang terdiri dari belanja bunga, subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, Belanja Bantuan Keuangan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota/Pemdes/Parpol dan Belanja tidak terduga, rincian penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.<sup>8</sup>

### **9.2.5 Mekanisme Penyusunan RKA SKPD**

Mekanisme penyusunan RKA SKPD yaitu:

1. RKA-SKPD dibuat oleh Kepala SKPD mengacu kepada Nota Kesepakatan KUA dan PPAS antara Pemerintah Daerah dengan DPRD
2. Berdasarkan surat edaran gubernur, kepala SKPD menyusun RKA-SKPD dan kepala SKPKD (Satuan Kerja

---

<sup>8</sup> *Ibid*



Pengelola Keuangan Daerah) menyusun RKA-PPKD (Pejabat Pengelola Keuangan Daerah)

3. Dalam penyusunan RKA dilengkapi dengan daftar rincian program dan kegiatan dan dokumen pendukung lainnya.
4. RKA-SKPD disusun menggunakan bantuan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah (SIPKD)
5. Untuk program dan kegiatan yang didanai dari DAK dibuat dalam RKA tersendiri
6. SKPD menyusun rancangan anggaran kas bulanan dan triwulan bersamaan dengan penyusunan RKA untuk mempermudah input ke dalam SIPKD.

Dalam hal hasil pembahasan RKA-SKPD terdapat ketidaksesuaian dengan kriteria tersebut, maka kepala SKPD harus melakukan penyempurnaan. Berdasarkan pedoman penyusunan RKA SKPD, kepala SKPD menyusun RKA SKPD. RKA-SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan :

- a. Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju yang berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan dan merupakan implikasi kebutuhan dana untuk pelaksanaan program dan kegiatan tersebut pada tahun berikutnya.

- b. Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan penganggaran terpadu dilakukan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan SKPD untuk menghasilkan dokumen rencana kerja dan anggaran
- c. Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan prestasi kerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan dari kegiatan dan program termasuk efisiensi dalam pencapaian keluaran dan hasil tersebut.<sup>9</sup>

#### **9.2.6 Prosedur Penyusunan RKA PPKD (Rencana Kerja Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah)**

- 1. Rencana Kerja Anggaran-Satuan Kerja Perangkat Daerah dibuat oleh Kepala DPPKAD mengacu kepada Nota Kesepakatan KUA (Kebijakan Umum Anggaran) dan PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara) antara Pemerintah Daerah dengan DPRD

---

<sup>9</sup> Qommariyah. "Pendekatan Perencanaan Strategis dalam Penyusunan ABK". *Jurnal Administrasi Publik*, Vol 6, No. 2 Desember 2014, hal. 581-582.

2. Rencana Kerja Anggaran-Satuan Kerja Perangkat Daerah disusun menggunakan bantuan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah (SIPKD)
3. Satuan Kerja Perangkat Daerah menyusun rancangan anggaran kas bulanan dan triwulan bersamaan dengan penyusunan RKA untuk mempermudah input ke dalam SIPKD<sup>10</sup>

Dalam pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Daerah berdasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Permendagri No.13 Tahun 2006 diperbarui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007. Sedangkan Permendagri berpedoman pada PP No.12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Yang dimaksud dengan pengelolaan keuangan daerah menurut PP No.12 Tahun 2019 adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah, Kepala Daerah dibantu Sekretaris Daerah, Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD), Kepala Dinas, Bappeda yang tergabung dalam TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah). Kepala SKPKD selaku PPKD mempunyai tugas sebagaimana

---

<sup>10</sup> *Ibid*

tercantum dalam PP No.12 Tahun 2019 Pasal 7 ayat (1) sebagai berikut:

- a. Menyusun dan melaksanakan kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah
- b. Menyusun rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD
- c. Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah diatur dalam Perda
- d. Melaksanakan fungsi BUD (Bendahara Umum Daerah)
- e. Melaksanakan tugas lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan.

PPKD (Pejabat Pengelola Keuangan Daerah) dalam melaksanakan fungsinya selaku BUD (Bendahara Umum Daerah) sebagaimana Pasal 7 ayat (2) berwenang:

- a. Menyusun kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD
- b. Mengesahkan DPA SKPD (Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD)
- c. Melakukan pengendalian pelaksanaan APBD
- d. Memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas umum daerah.
- e. Melaksanakan pemungutan pajak daerah
- f. Menetapkan SPD (Surat Perjalanan Dinas)

- g. Menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atas nama pemerintah daerah
- h. Melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah
- i. Menyajikan informasi keuangan daerah
- j. Melakukan pencatatan dan pengesahan dalam hal penerimaan dan pengeluaran daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan, tidak dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah (RKUD)

Pemahaman Penyusun RKA adalah merupakan pemahaman penyusun Rencana Kerja Anggaran terhadap *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi yang berkaitan dengan proses penentuan alokasi jumlah dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas pemerintah dalam satuan moneter<sup>11</sup>. Pemahaman penyusun anggaran diukur dengan menggunakan indikator pertanyaan yaitu:

- a. Pemahaman mengenai penentuan penaksiran pendapatan dalam anggaran
- b. Pemahaman mengenai penentuan besarnya suatu mata anggaran
- c. *Managerial skill* yang dimiliki penyusun RKA
- d. *Political skill* yang dimiliki penyusun RKA
- e. *Salesmanship* yang dimiliki penyusun RKA

---

<sup>11</sup> Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta: BPFE, 2002, hal.61.

- f. *Condition building* yang dimiliki penyusun RKA
- g. Pemahaman mengenai sistem pengendalian manajemen
- h. Pemahaman mengenai laporan dan evaluasi penggunaan anggaran
- i. Pemahaman mengenai laporan dan evaluasi hasil penggunaan anggaran
- j. Pemahaman mengenai laporan dan evaluasi cakupan manfaat penggunaan anggaran.<sup>12</sup>

### **9.2.7 Pelaksanaan Anggaran SKPD**

- a. Penyiapan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah. PPKD paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah APBD ditetapkan memberitahukan kepada semua kepala SKPD agar menyusun dan menyampaikan rancangan DPA-SKPD.
- b. Rancangan DPA-SKPD merinci sasaran yang dicapai, fungsi, program, kegiatan anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja serta pendapatan yang diperkirakan Pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran, bendahara penerimaan/pengeluaran dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang/barang/kekayaan daerah

---

<sup>12</sup> Sri Hidayati, Priyatno Basuki, Sri Pancawati. "Pengaruh Partisipasi Anggaran, Pemahaman Penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA) dan Asimetri Informasi Terhadap Eektivitas Anggaran SKPD Di Pemerintah Kota Mataram". *Jurnal Investasi* Vol 11 No 1 Tahun 2015 , hlm. 101.

wajib menyelenggarakan penatausahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan Penatausahaan Keuangan SKPD Bendahara Penerimaan; Bendahara penerimaan wajib menyelenggarakan penatausahaan terhadap seluruh penerimaan dan penyetoran atas penerimaan yang menjadi tanggung jawabnya, penatausahaan menggunakan buku kas umum, buku pembantu per rincian obyek penerimaan dan buku rekapitulasi penerimaan harian, Bendahara penerimaan pada SKPD wajib mempertanggungjawabkan dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada PPKD selaku BUD paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. PAD pada dasarnya diterima oleh SKPD termasuk SKPD yang mengelola keuangan daerah, PPKD menerima SPJ dari bendahara penerimaan melalui PPK-SKPD, dan menerima nota kredit berikut STS dari Bank. PPKD selaku BUD melakukan verifikasi, evaluasi dan analisis atas laporan pertanggungjawaban bendahara penerimaan pada SKPD. Bendahara Pengeluaran; Setelah penetapan anggaran kas, PPKD dalam rangka manajemen kas menerbitkan SPD, Pengeluaran kas atas beban APBD dilakukan berdasarkan SPD atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD, berdasarkan SPD bendahara pengeluaran mengajukan SPP kepada pengguna

anggaran/kuasa pengguna anggaran melalui PPK-SKPD, SPP dimaksud terdiri dari :

- a. SPP Uang Persediaan (SPP-UP)
- b. SPP Ganti Uang (SPP-GU)
- c. SPP Tambahan Uang (SPP-TU)
- d. SPP Langsung (SPP-LS) <sup>13</sup>

Penerbitan dan pengajuan dokumen SPP dilakukan bendahara pengeluaran untuk memperoleh persetujuan dari pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran melalui PPK-SKPD dalam pencairan dana sesuai dengan kebutuhan uang, Dokumen SPP dimaksud terdiri dari :

- 1) Surat pengantar SPP-UP/GU/TU atau LS
- 2) Ringkasan SPP-UP/GU/TU atau LS
- 3) Rincian SPP-UP/GU/TU atau LS
- 4) Salinan SPD
- 5) Draf surat pernyataan untuk ditandatangani oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran yang menyatakan bahwa uang yang diminta tidak dipergunakan untuk keperluan selain uang yang diminta saat pengajuan uang.
- 6) Batas jumlah pengajuan SPP-TU harus mendapat persetujuan dari PPKD dengan memperhatikan rincian

---

<sup>13</sup> <https://www.banyumaskab.go.id/read/15540/siklus-anggaran-satuan-kerja-perangkat-daerah#.XX9H7i4zbIU> akses pada hari Minggu, 15 September 2019 pukul 15.34.



kebutuhan dan waktu penggunaan ditetapkan dalam peraturan kepala daerah.

- 7) Dana tambahan uang tidak habis digunakan dalam 1 (satu) bulan, maka sisa tambahan uang disetor ke rekening kas umum. Perintah Membayar Penerbitan SPM paling lama 2 (Dua) hari kerja terhitung sejak diterimanya dokumen SPP, penolakan penerbitan SPM paling lama 1 (satu) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan SPP, SPM yang telah diterbitkan selanjutnya diajukan kepada kuasa BUD (Bendahara Umum Daerah) untuk penerbitan SP2D (Surat Perintah Pencairan Dana). Penatausahaan pengeluaran perintah membayar sebagaimana dimaksud dilaksanakan oleh PPK-SKPD. Setelah tahun anggaran berakhir, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dilarang menerbitkan SPM yang membebani tahun anggaran berkenaan. Pencairan Dana BUD meneliti kelengkapan dokumen SPM yang diajukan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran agar pengeluaran yang diajukan tidak melampaui pagu dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Berikut merupakan dokumen SPM (surat perintah membayar) :

- a. Kelengkapan dokumen SPM-UP untuk penerbitan SP2D adalah surat pernyataan tanggung jawab pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran
- b. Kelengkapan dokumen SPM-GU untuk penerbitan SP2D :
  1. Surat pernyataan tanggung jawab pengguna anggaran
  2. Surat pernyataan pertanggungjawaban bendahara pengeluaran periode sebelumnya.
  3. Ringkasan pengeluaran per rincian obyek yang disertai dengan bukti-bukti pengeluaran yang sah dan lengkap
  4. Bukti atas penyetoran PPN/PPh
- c. Kelengkapan dokumen SPM-TU untuk penerbitan SP2D adalah surat pernyataan pertanggungjawaban penganggaran/kuasa pengguna anggaran
- d. Kelengkapan dokumen SPM-LS untuk penerbitan SP2D ;
  1. Surat pernyataan tanggung jawab pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran
  2. Bukti-bukti pengeluaran yang sah dan lengkap sesuai dengan kelengkapan persyaratan yang ditetapkan. Pertanggungjawaban Pengguna Dana Bendahara secara administratif wajib mempertanggungjawabkan penggunaan uang persediaan/ganti uang persediaan /tambah uang persediaan kepada Kepala SKPD melalui PPK-SKPD (Pejabat Pembuat Komitmen Satuan Kerja

Perangkat Daerah) paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya.

Bila laporan pertanggungjawaban bendahara sudah sesuai, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran menerbitkan surat pengesahan laporan pertanggungjawaban. Untuk tertib laporan pertanggungjawaban pada akhir tahun anggaran pertanggungjawaban pengeluaran dana bulan Desember disampaikan paling lambat tanggal 31 Desember. Penyampaian pertanggungjawaban bendahara pengeluaran SKPD secara fungsional atas pengelolaan yang menjadi tanggung jawabnya dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban pengeluaran kepada PPKD selaku BUD paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya.

Dalam melakukan verifikasi atas laporan pertanggungjawaban yang disampaikan, PPK-SKPD berkewajiban untuk :

- a. meneliti kelengkapan dokumen laporan pertanggungjawaban dan keabsahan bukti-bukti pengeluaran yang disampaikan.
- b. Menguji kebenaran perhitungan atas pengeluaran per rincian obyek
- c. Menghitung pengenaan PPN/PPh atas beban pengeluaran.
- d. Menguji kebenaran sesuai dengan SPM dan SP2D yang diterbitkan periode sebelumnya.

### **9.2.8 Akuntansi Keuangan Daerah pada SKPD.**

Prosedur akuntansi penerimaan kas pada SKPD meliputi serangkaian proses mulai dari pencatatan, pengikhtisaran, sampai dengan pelaporan keuangan yang berkaitan dengan penerimaan kas dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dapat dilaksanakan secara manual atau menggunakan aplikasi komputer, yang dilaksanakan oleh PPK-SKPD. Bukti transaksi yang digunakan dalam prosedur akuntansi penerimaan kas mencakup:

- a. Surat tanda bukti pembayaran
- b. STS
- c. Bukti transfer
- d. Nota kredit bank

Buku yang digunakan untuk mencatat transaksi dalam prosedur akuntansi pengeluaran kas mencakup:

- a. Buku jurnal pengeluaran kas
- b. Buku besar
- c. Buku besar pembantu

### **9.2.9 Laporan Keuangan SKPD**

Laporan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran SKPD dilaksanakan secara periodik yang mencakup :

- a. Laporan realisasi anggaran SKPD
- b. Neraca SKPD
- c. Catatan atas laporan keuangan SKPD

Kepala SKPD menyusun dan melaporkan arus kas secara periodik kepada kepala daerah, laporan tersebut disusun dan disajikan sesuai dengan peraturan pemerintah yang mengatur tentang standar akuntansi pemerintahan.<sup>14</sup>

## **9.3 PENUTUP**

### **9.3.1 Rangkuman**

Dalam pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Daerah berdasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Permendagri No.13 Tahun 2006 diperbarui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007. Sedangkan Permendagri berpedoman pada PP No.12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Yang dimaksud dengan pengelolaan keuangan daerah menurut PP No.12 Tahun 2019 adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah, Kepala Daerah dibantu Sekretaris Daerah, Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD), Kepala Dinas, Bappeda yang tergabung dalam TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah).

---

<sup>14</sup>*Ibid*

### 9.3.2 Tes Formatif

Pilihlah salah satu jawaban yang paling tepat!

1. Yang dimaksud dengan RKA SKPD adalah...
  - A. Dokumen perencanaan yang berisi program dan kegiatan SKPD yang merupakan penjabaran dari Renja pemerintah daerah
  - B. Dokumen yang berisi pengelolaan keuangan daerah
  - C. Dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan SKPD yang merupakan penjabaran dari RKPD dan Renstra SKPD yang bersangkutan dari satu tahun anggaran serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya
  - D. Dokumen yang berisi informasi mengenai perencanaan pemerintah daerah dengan DPRD
2. Peraturan Peraturan yang mengatur tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah ...
  - A. PP No. 12 Tahun 2019
  - B. PP No.23 Tahun 2014
  - C. PP No.58 Tahun 2006
  - D. PP No. 33 Tahun 2017
3. Berikut bukan merupakan fungsi dari RKA yaitu...
  - A. Pengendali jalannya anggaran SKPD atau K/L
  - B. Memperbaiki komunikasi dan koordinasi
  - C. Menyediakan informasi yang dapat digunakan untuk memperbaiki keputusan

- D. Mengadakan pembatasan anggaran daerah
4. Pedoman pemberian hibah dan bantuan social yang bersumber dari APBD diatur dalam...
- A. PP No.12 Tahun 2019
  - B. Permendagri No.13 Tahun 2018
  - C. PP No.58 Tahun 2005
  - D. Permendagri No.5 Tahun 2011
5. Penyusunan RKA mempunyai beberapa tujuan untuk menyempurnakan rencana yang telah disusun agar organisasi dapat mempermudah pengawasan dalam operasionalnya, kecuali...
- A. RKA digunakan sebagai landasan yuridis formal dalam memilih sumber dana dan penggunaan dana
  - B. RKA digunakan untuk menentukan program yang harus dijalankan
  - C. Untuk mengadakan pembatasan jumlah dana yang digunakan
  - D. Untuk merasionalkan sumber dana dan penggunaan dana agar dapat mencapai hasil yang maksimal
6. RKA SKPD memuat rincian berikut...kecuali:
- A. Anggaran pendapatan, belanja menurut program dan kegiatan
  - B. Memuat informasi tentang urusan pemerintahan daerah

- C. Arah dan kebijakan program Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah
  - D. Organisasi dan standar biaya
7. RKA PPKD memuat hal-hal berikut ini kecuali...
- A. Memuat informasi tentang urusan pemerintahan daerah
  - B. Rincian pendapatan yang berasal dari dana perimbangan dan pendapatan hibah
  - C. Rincian belanja tidak langsung yang terdiri dari belanja biaya, subsidi, belanja hibah
  - D. Belanja bagi hasil kepada pemerintah kabupaten/kota
8. Berikut ini bukan merupakan mekanisme penyusunan RKA SKPD yaitu...
- A. RKA SKPD dibuat oleh Kepala SKPD mengacu kepada nota kesepakatan KUA dan PPAS antara pemerintah daerah dengan DPRD
  - B. RKA SKPD disusun menggunakan bantuan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah
  - C. Dalam penyusunan RKA dilengkapi dengan daftar rincian program dan kegiatan dan dokumen pendukung lainnya
  - D. Untuk program dan kegiatan yang didanai dari DAK tidak dibuat dalam RKA tersendiri
9. Berikut ini bukan merupakan prosedur penyusunan RKA PPKD yaitu:



- A. RKA SKPD dibuat oleh Kepala SKPD mengacu kepada nota kesepakatan KUA dan PPAS antara pemerintah daerah dengan DPRD
  - B. RKA SKPD dibuat oleh Kepala PPPKAD mengacu kepada nota kesepakatan KUA dan PPAS antara pemerintah daerah dengan DPRD
  - C. RKA SKPD disusun dengan menggunakan bantuan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah
  - D. SKPD menyusun rancangan anggaran kas bulanan dan triwulan bersama dengan penyusunan RKA untuk mempermudah input ke dalam SIPKD
10. Berikut merupakan pengecualian kewenangan yang dimiliki PPKD dalam melaksanakan fungsinya selaku Bendahara Umum Daerah (BUD) yaitu...
- A. Menetapkan SPD
  - B. Menyusun kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD
  - C. Tidak menyajikan informasi keuangan daerah
  - D. Melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah

### **9.3.3 Umpan Balik**

Cocokkan jawaban anda dengan kunci jawaban tes formatif yang terdapat di bagian akhir bab ini. Hitunglah jawaban Anda yang benar, kemudian gunakan rumus di bawah ini.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{jumlah jawaban Anda yang benar} \times 100\%}{10}$$

Arti tingkat penguasaan yang Anda capai:

90-100% = baik sekali

80 – 89% = baik

70 – 79 % = cukup

< 70% = kurang

### **9.3.4 Tindak Lanjut**

Untuk dapat melanjutkan ke materi berikutnya, mahasiswa harus mampu menjawab paling tidak 75% pertanyaan dengan benar, jika kurang harus mengulang materi tersebut.

### **9.3.5 Kunci Jawaban Tes Formatif**

1. C
2. A
3. D
4. B
5. B
6. C
7. A
8. D
9. A
10. C

# **POKOK BAHASAN X**

## **ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH (APBD)**

### **10.1 PENDAHULUAN**

#### **10.1.1 Deskripsi Singkat**

Perubahan proses anggaran di pusat berimplikasi pada perubahan anggaran di daerah. Begitu juga dengan tahun anggaran akan mengikuti pada proses anggaran pusat. Proses anggaran secara riil bisa dilihat pada proses penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Oleh karena itu, baik tidak suatu anggaran di daerah bisa dilihat pada proses APBD, komposisi APBD, segi penerimaan daerah dan pengeluaran daerah.

#### **10.1.2 Relevansi**

Diharapkan setelah mengetahui pokok bahasan mengenai APBD, mahasiswa mengetahui gambaran dan mampu menjelaskan mengenai:

1. Konsep-konsep APBD
2. Proses Penyusunan APBD
3. Siklus Pengelolaan APBD
4. Struktur APBD
5. Penyusunan Rancangan APBD

### **10.1.3 Kompetensi**

#### **a. Standar Kompetensi**

Pada akhir pokok bahasan mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah mahasiswa diharapkan :

1. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai pengertian, karakteristik dan fungsi APBD
2. Proses penyusunan APBD
3. Siklus pengelolaan APBD
4. Struktur APBD
5. Penyusunan rancangan APBD

#### **b. Kompetensi Dasar**

1. Dengan memahami pengertian, karakteristik dan fungsi APBD, indikatornya mahasiswa mampu menjelaskan mengenai pengertian APBD; unsur-unsur APBD; karakteristik APBD; susunan APBD.
2. Dengan mempelajari proses penyusunan APBD, mahasiswa mampu menjelaskan mengenai penyusunan arah dan kebijakan umum APBD (KUA); kriteria penyusunan arah dan KUA; substansi & lingkup materi KUA.
3. Dengan mempelajari siklus pengelolaan APBD, mahasiswa mampu menjelaskan mengenai siklus pengelolaan APBD.
4. Dengan mempelajari struktur APBD, mahasiswa mampu menjelaskan mengenai struktur APBD dengan benar.

5. Dengan mempelajari penyusunan rancangan APBD, mahasiswa mampu menjelaskan proses penyusunan rancangan APBD sampai ditetapkan menjadi Perda mengenai APBD.

#### **10.1.4 Petunjuk Belajar**

Agar semua dapat tercapai, ikutilah semua petunjuk sebagai berikut:

1. Bacalah bagian pendahuluan buku ajar ini dan pahami tujuan yang diharapkan dengan mempelajari buku ajar ini.
2. Bacalah tahapan demi tahapan atau sub bagian dari uraian materi yang terdapat dalam setiap kegiatan belajar, pahami isinya bila memungkinkan diskusikan dengan teman yang sama-sama mengambil mata kuliah ini.
3. Kerjakan latihan soal. Jangan melihat kunci jawaban terlebih dahulu sebelum mencoba untuk menjawabnya
4. Apabila penguasaan terhadap materi kurang dari 80%, maka disarankan untuk mengulangi kembali materi yang dianggap masih sulit.

## **10.2 PENYAJIAN**

### **10.2.1 Pengertian, karakteristik, dan fungsi APBD**

Yang dimaksud dengan APBD menurut UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah, di mana di satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu anggaran tertentu, dan di pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran.<sup>1</sup> Jadi, dilihat dari tahun berlakunya UU tersebut menunjukkan definisi pada masa Orde Baru. UU ini diperbarui dengan UU No.22 tahun 1999 yang diperbarui dengan UU No.32 Tahun 2004. UU No 32 Tahun 2004 tentang UU Pemerintah Daerah ini diperbarui lagi dengan UU No. 23 Tahun 2014. Menurut UU No.23 Tahun 2014 yang dimaksud dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Perda.<sup>2</sup>

APBD merupakan anggaran daerah yang memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

1. Rencana kegiatan daerah beserta uraiannya secara rinci

---

<sup>1</sup> D.J.Mamesah, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995, hal.20.

<sup>2</sup> UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bab 1 Pasal 1 butir ke 32.

2. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya beban sehubungan dengan aktivitas-aktivitas dan adanya biaya beban yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan
3. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka
4. Periode anggaran yang biasanya 1 (satu) tahun.<sup>3</sup>

Era prareformasi, bentuk dan susunan APBD mengalami perubahan 2 (dua) kali. Berdasarkan UU No.6 tahun 1975 susunan APBD terdiri atas anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Anggaran rutin dibagi menjadi pendapatan rutin dan belanja rutin, sedangkan anggaran pembangunan terdiri dari pendapatan dan belanja pembangunan. Susunan tersebut mengalami perubahan dengan dikeluarkannya beberapa peraturan pada tahun 1984-1988. Dengan dikeluarkannya peraturan tersebut, maka terjadi perubahan susunan dan bentuk APBD. APBD terbagi atas pendapatan dan belanja pembangunan. Belanja rutin dikelompokkan atas 10 bagian, dan belanja pembangunan diklasifikasikan menjadi 21 sektor. Perubahan kedua terjadi pada tahun 1998 yaitu pada bagian pendapatan dari daerah. Perubahan pada klasifikasinya. Jika pada bentuk sebelumnya pendapatan dari daerah terbagi menjadi 4 (empat)

---

<sup>3</sup> Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2013, hal.22.

yaitu sisa lebih perhitungan tahun lalu, pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak/bukan pajak serta sumbangan dan bantuan menjadi satu bagian, bernama pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah dan atau instansi yang lebih tinggi.<sup>4</sup>

Adapun karakteristik APBD di era prareformasi adalah sebagai berikut:

1. APBD disusun oleh DPRD bersama-sama kepala daerah
2. Pendekatan yang dipakai dalam penyusunan anggaran adalah pendekatan *line-item* atau pendekatan tradisional.
3. Siklus APBD terdiri atas perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pemeriksaan, serta penyusunan dan penetapan perhitungan APBD. Penyusunan dan penetapan perhitungan APBD merupakan pertanggungjawaban APBD. Pertanggungjawaban dilakukan dengan menyampaikan perhitungan APBD kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk pemerintah daerah tingkat I dan kepada Gubernur untuk pemerintah daerah tingkat II. Jadi, pertanggungjawaban bersifat vertikal.
4. Dalam tahap pengawasan dan pemeriksaan serta tahap penyusunan dan penetapan perhitungan APBD, pengendalian dan pemeriksaan/audit terhadap APBD bersifat keuangan.

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hal.22.



5. Pengawasan terhadap pengeluaran daerah dilakukan berdasarkan ketaatan terhadap 3 (tiga) unsur utama yaitu unsur ketaatan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, unsur kehematan dan efisiensi, dan hasil program untuk proyek-proyek daerah.
6. Sistem akuntansi keuangan daerah menggunakan *stelsel kameral* (tata buku anggaran/tata buku kas ). Sistem akuntansi keuangan daerah terbagi dalam sistem kameral (tata buku anggaran) dan stelsel komersiil (tata buku kembar/berpasangan). Menurutnya, penyusunan anggaran dan pembukuan saling berhubungan dan saling mempengaruhi. Dasar pemilihan stelsel kameral tergantung pada tujuan pembukuan, sehingga yang sesuai pada era prareformasi adalah stelsel kameral karena pembukuan pendapatan, sedangkan stelsel komersiil jika tujuannya adalah pembukuan harta.<sup>5</sup>

Bentuk APBD mengalami perubahan cukup mendasar pada pascareformasi. Perubahan tersebut berdasarkan pada Keputusan Mendagri No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD. Regulasi perubahan berikutnya adalah Permendagri No.13 tahun 2006 tentang

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hal.22-24.

Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Regulasi-regulasi tersebut menunjukkan adanya perubahan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama dalam hal keuangan daerah. Regulasi terbaru mengenai pengelolaan keuangan daerah diatur dalam PP No.12 Tahun 2019, karena Pengelolaan Keuangan Daerah diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya ketentuan Pasal 293 dan Pasal 330 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan amanat untuk mengatur Pengelolaan Keuangan Daerah dengan sebuah Peraturan Pemerintah.<sup>6</sup>

Susunan APBD terdiri dari 3 (tiga) bagian yaitu pendapatan, belanja dan pembiayaan. Pembiayaan merupakan unsur yang baru dalam APBD, karena era Orde Baru tidak ada unsur pembiayaan dalam APBD. Adanya pos pembiayaan mengindikasikan upaya APBD makin informatif, yaitu memisahkan pinjaman dari pendapatan daerah, karena pendapatan merupakan hak pemerintah daerah, sedangkan pinjaman belum tentu menjadi hak pemerintah daerah. Susunan APBD yang baru, menunjukkan pendapatan terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Belanja dikelompokkan menjadi 4 (empat) menurut Kepmendagri No.29 Tahun 2002 yaitu belanja aparatur daerah, belanja pelayanan publik, belanja bagi hasil dan

---

<sup>6</sup> PP No.12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga. Belanja aparatur daerah diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori yaitu belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal/pembangunan, sedangkan belanja pelayanan publik dikelompokkan menjadi 3 (tiga) yaitu belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal.

Belanja diklasifikasikan menjadi 2 (dua) berdasarkan Permendagri No.13 Tahun 2006 yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung dikelompokkan menjadi belanja pegawai (yang berisi honorarium dan uang lembur), belanja barang dan jasa, dan belanja modal. Belanja tidak langsung terdiri atas belanja pegawai (yang berisi gaji dan tunjangan pejabat dan PNS), belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintahan desa, belanja bantuan keuangan kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintah desa, dan belanja tidak terduga.

Pembiayaan meliputi sumber-sumber penerimaan dan pengeluaran daerah yang dimaksudkan untuk menutup defisit anggaran atau sebagai alokasi surplus anggaran. Pembiayaan diklasifikasikan sumber-sumber pembiayaan yaitu sumber penerimaan daerah dan sumber pengeluaran daerah. Sumber pembiayaan berupa penerimaan daerah adalah sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, penerimaan pinjaman dan obligasi, hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan dan transfer

dari dana cadangan. Sumber pembiayaan berupa pengeluaran daerah terdiri dari pembayaran utang pokok yang telah jatuh tempo, penyertaan modal, pembentukan dana cadangan, dan pemberian pinjaman daerah.<sup>7</sup>

## **10.2.2 Proses Penyusunan APBD**

### **1. Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum APBD (KUA)**

Penyusunan rancangan APBD mencakup 2 (dua) hal yaitu : (1) penyusunan rancangan anggaran setiap unit kerja/organisasi perangkat daerah dan (2) penyusunan rancangan APBD pemerintah daerah oleh tim anggaran eksekutif. Arah dan kebijakan umum anggaran (KUA) didefinisikan sebagai suatu sasaran dan tujuan yang akan dicapai oleh daerah dengan menggunakan kebijakan-kebijakan sehingga menghasilkan suatu keputusan yang dapat diimplementasikan ke dalam strategi yang ada di daerah. Penyusunan arah KUA dikategorikan sebagai formulasi kebijakan anggaran (*budget policy formulation*) yang menjadi acuan dalam perencanaan operasional anggaran. Formulasi kebijakan anggaran maupun perencanaan operasional anggaran merupakan perencanaan jangka pendek juga merupakan bagian dari perencanaan jangka menengah dan

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hal. 24-25.

jangka panjang.<sup>8</sup> Kriteria penyusunan arah dan KUA adalah sebagai berikut:

1. Sesuai dengan visi, misi, tujuan, sasaran, dan kebijakan yang ditetapkan renstra daerah serta dokumen perencanaan lain yang ditetapkan oleh daerah.
2. Sesuai dengan aspirasi masyarakat yang berkembang dengan memperhatikan kondisi dan kemampuan daerah.
3. Memuat arah yang diinginkan dan kebijakan umum yang disepakati sebagai pedoman penyusunan strategi dan prioritas APBD serta RAPBD dalam satu tahun anggaran.
4. Disusun dan disepakati bersama antara DPRD dengan pemerintah daerah
5. Memberikan fleksibilitas untuk dijabarkan lebih lanjut dan memberi peluang untuk pengembangan kreativitas pelaksanaannya.<sup>9</sup>

Proses penyusunan APBD dimulai dengan menyusun rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan dokumen Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) oleh Tim Anggaran yang dibahas bersama DPRD untuk menghasilkan Nota Kesepakatan KUA, Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Kemudian Kepala Daerah menyampaikan Surat Edaran yang berisi Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Satuan

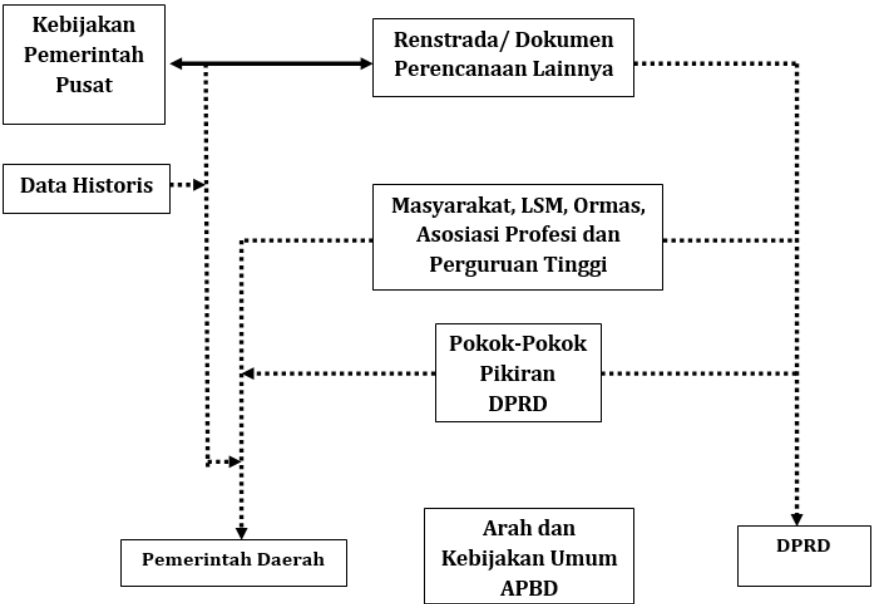
---

<sup>8</sup> Sony Yuwono, Tengku Agus Indrajaya dan Hariyandi, *Penganggaran Sektor Publik Pedoman Praktis Penyusunan, Pelaksanaan, dan Pertanggungjawaban APBD (Berbasis Kinerja)*, Malang: Bayumedia Publishing, 2005, hal.148-149.

<sup>9</sup> *Ibid*, hal.150.

Kerja perangkat Daerah (RKA-SKPD) yang menjadi acuan bagi SKPD-SKPD untuk menyusun RKA SKPD. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) melakukan kompilasi RKA SKPD menjadi Raperda APBD untuk dibahas dan memperoleh persetujuan bersama dengan DPRD sebelum diajukan dalam proses evaluasi. Penyusunan arah dan KUA bisa dilihat dalam gambar berikut:

**Gambar 10.1**  
**Penyusunan Arah dan KUA**



Sumber: Sony Yuwono, hal. 150.

Berdasarkan gambar tersebut (Penyusunan arah dan KUA berdasarkan Kepmendagri No.29 Tahun 2002), dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah bersama DPRD menggunakan rencana strategis atau dokumen perencanaan lainnya sebagai dasar penyusunan arah dan KUA.
2. Pemerintah daerah bersama DPRD melakukan penjaringan aspirasi masyarakat (jaring asmara) untuk mengidentifikasi perkembangan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Jaring asmara diharapkan dapat memberikan masukan, saran, dan ide-ide yang bermanfaat dalam penyusunan konsep arah dan kebijakan umum APBD.
3. Data historis berupa permasalahan-permasalahan yang dihadapi pada tahun-tahun sebelumnya dalam rangka pencapaian kinerja sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan konsep arah dan KUA sebagai bahan evaluasi terhadap kinerja APBD yang akan disusun sekarang dan di masa mendatang.
4. Pokok-pokok pikiran yang berasal dari DPRD dapat dijadikan konsep awal dalam penyusunan arah dan KUA sebelum adanya masukan dan saran yang berupa gagasan dari aspirasi masyarakat, terutama masyarakat pemerhati yang ahli di bidang tersebut.

5. Penyusunan arah dan KUA tidak terlepas atau mempunyai kaitan dengan pokok-pokok kebijakan pengelolaan keuangan daerah dari pemerintah pusat.
6. Pemerintah daerah bersama DPRD dapat melibatkan masyarakat pemerhati atau tenaga ahli dalam penyusunan konsep arah dan KUA.<sup>10</sup>

KUA pada dasarnya memuat komponen-komponen pelayanan dan tingkat pencapaian yang diharapkan dalam satu tahun anggaran. Komponen pelayanan dan tingkat pencapaian disusun berdasarkan klasifikasi urusan pemerintahan daerah yang bersifat wajib dan urusan pilihan, berpedoman pada RKPD. Urusan wajib pemerintah daerah sebanyak 25 meliputi : 1.pendidikan; 2.kesehatan; 3.pekerjaan umum; 4. perumahan rakyat; 5. penataan ruang; 6. Perencanaan pembangunan; 7. Perhubungan; 8. Lingkungan hidup; 9. Pertanahan; 10. Kependudukan dan catatan sipil; 11. Pemberdayaan perempuan; 12. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera; 13. Sosial; 14. Tenaga kerja; 15. Koperasi, usaha kecil dan menengah; 16. Penanaman modal; 17. Kebudayaan; 18. Pemuda dan olah raga; 19. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; 20. Pemerintahan umum, 21. Kepegawaian; 22. Pemberdayaan masyarakat dan desa; 23. Statistik; 24. Arsip; 25. Komunikasi dan informatika.<sup>11</sup> Sementara urusan pilihan pemerintah daerah meliputi : 1.

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hal.151.

<sup>11</sup> Irfan Taufik Ritonga, *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana, 2009, hal. 72-73.



Pertanian; 2. Kehutanan; 3. Energi dan sumber daya mineral; 4. Pariwisata; 5. Kelautan dan perikanan; 6. Perdagangan; 7. Perindustrian; 8. Transmigrasi.<sup>12</sup>

Substansi dan lingkup materi di dalam KUA meliputi hal-hal sebagai berikut:

- I. Pendahuluan, memuat: (1) kondisi atau prestasi yang telah berhasil dicapai pada tahun sebelumnya, tahun berjalan dan perkiraan pencapaian tahun yang akan datang; (2) identifikasi permasalahan dan tantangan.
- II. Gambaran umum RKPD, memuat gambaran umum prioritas pembangunan daerah yang diamanatkan dalam RKPD untuk menyelesaikan permasalahan/hambatan dan tantangan utama serta menjawab tantangan yang mendesak dan berdampak luas bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat serta mendukung upaya mewujudkan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam RPJMD
- III. Kerangka ekonomi makro dan implikasinya terhadap sumber pendanaan:
  1. Kerangka ekonomi makro yang memuat tentang perkembangan indikator ekonomi makro daerah pada tahun sebelumnya, dan rencana target ekonomi makro pada tahun perencanaan.

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hal. 73.

2. Asumsi-asumsi dasar dalam penyusunan rancangan APBD yang memuat asumsi dasar yang digunakan dalam APBN, laju inflasi, pertumbuhan PDRB migas dan non migas, serta lain-lain asumsi.
3. Kebijakan pendapatan daerah yang memuat tentang kebijakan perencanaan pendapatan daerah yang akan dilakukan pada tahun anggaran, target pendapatan daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah, serta upaya-upaya pemerintah daerah dalam mencapai target.
4. Kebijakan belanja daerah yang memuat tentang kebijakan terkait dengan perencanaan belanja daerah meliputi total perkiraan belanja daerah, kebijakan belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga, kebijakan pembangunan daerah, kendala yang dihadapi, strategi dan prioritas pembangunan daerah yang disusun secara terintegrasi dengan kebijakan dan prioritas pembangunan nasional yang akan dilaksanakan di daerah, serta kebijakan belanja didasarkan pada :
  1. Urusan pemerintahan daerah (urusan wajib dan pilihan)
  2. SKPD

5. Kebijakan pembiayaan yang memuat tentang kebijakan penerimaan dan pengeluaran pembiayaan.

IV. Penutup, memuat uraian kesimpulan mengenai hal-hal yang disepakati.<sup>13</sup>

Penetapan Perda APBD dapat dilakukan jika Mendagri/Gubernur menyatakan Perda APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan yang lebih tinggi serta memperhatikan beberapa prinsip dasar sebagai berikut:

1. **Partisipasi masyarakat**, pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan APBD melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui hak dan kewajiban dalam pelaksanaan APBD.
2. **Transparansi dan akuntabilitas anggaran**, APBD yang disusun harus menyajikan informasi secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat.
3. **Disiplin anggaran**, mencakup: (a) pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional dapat dicapai; (b) 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 atau APBD -P; (c) semua penerimaan dan pengeluaran

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hal. 75-76.

daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

4. **Keadilan anggaran**, alokasi anggaran dapat dinikmati masyarakat tanpa diskriminasi.
5. **Efisiensi dan efektivitas anggaran**, dana yang tersedia harus dimanfaatkan untuk menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.
6. **Taat asas**, penyusunan APBD tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>14</sup>

### 10.2.3 Struktur APBD

Yang dimaksud dengan APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD yang disetujui oleh DPRD. Dalam satu tahun anggaran APBD meliputi:

1. Hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih;
2. Kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih
3. Penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada

---

<sup>14</sup> Pramono Hariadi, Yanuar E. Restianto dan Icku Rangga Bawono, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2010, hal.11-12.

tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.<sup>15</sup>

Struktur APBD dikelompokkan menurut urusan pemerintah daerah dan organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Klasifikasi APBD menurut pemerintahan dan organisasi disesuaikan dengan kebutuhan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dengan peraturan perundangan. Adapun struktur APBD dapat dilihat sebagai berikut:

**Tabel 10.1**  
**Struktur APBD**

<b>1.</b>	<b>PENDAPATAN</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 PAD yang Sah
<b>1.2.</b>	<b>Dana Perimbangan</b>
1.2.1.	Dana Bagi Hasil
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 Dana Otonomi Khusus
1.3.5.	Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemda lainnya

---

<sup>15</sup> Sony Yuwono, Tengku Agus Indrajaya dan Hariyandi., *Op.cit*, hal.92-93.

<b>2.</b>	<b>BELANJA</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
2.1.7.	Belanja Bantuan Keuangan
2.1.8.	Belanja Tak 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>3.</b>	<b>PEMBIAYAAN</b>
<b>3.1</b>	<b>Penerimaan Pembiayaan</b>
3.1.1	Selisih Lebih Perhitungan (SiLPA) Anggaran Tahun Sebelumnya
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
<b>3.2.</b>	<b>Pengeluaran Pembiayaan</b>
3.2.1.	Pembentukan Dana Cadangan
3.2.2.	Penyertaan Modal Pemerintah Daerah
3.2.3.	Pembayaran Hutang Pokok
3.2.4.	Pemberian Pinjaman

Sumber: Irwan Taufiq Ritonga, hal.184.

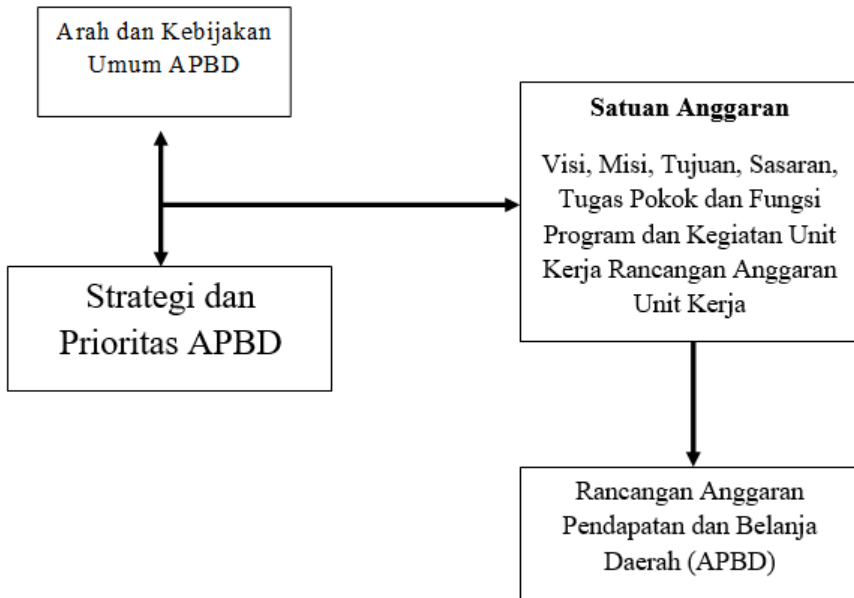
Tabel diatas memperlihatkan bahwa pendapatan pemerintah daerah dikelompokkan atas pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Pendapatan pemerintah daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah (RKUD) maupun bendahara

penerimaan yang menambah ekuitas dana. Keduanya merupakan hak pemerintah daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah daerah. Pendapatan tersebut dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, jenis, objek, dan rincian objek pendapatan.

#### **10.2.4 Penyusunan Rancangan APBD**

Tim anggaran eksekutif membuat prarancangan APBD pada bulan November dengan cara mengevaluasi anggaran yang sudah dibuat unit kerja. Setelah dievaluasi jika terdapat kesalahan maka Tim anggaran eksekutif akan mengembalikan kepada satuan anggaran untuk dilakukan revisi atau perubahan anggaran. Hasil revisi tersebut, oleh Tim anggaran eksekutif digunakan sebagai dasar untuk menyusun prarancangan APBD. Tim anggaran eksekutif juga mengumpulkan draft dari unit kerja yang lain (semua SKPD). Prarancangan APBD yang sudah disusun kemudian dibahas oleh Panitia Anggaran Legislatif sebelum masuk pada sidang pleno DPRD. Hasil pembahasan setelah dilakukan revisi dijadikan rancangan APBD oleh Tim anggaran eksekutif. Berikut gambar yang menjelaskan mengenai proses di atas (proses penyusunan rancangan APBD) di bawah ini:

**Gambar 10.2**  
**Proses Penyusunan Rancangan APBD**



Sumber : Sony Yuwono, hal.208.

Berdasarkan gambar diatas, bisa diambil kesimpulan bahwa:

1. Pemerintah daerah bersama DPRD membuat kesepakatan dalam penyusunan arah dan kebijakan umum APBD (KUA)
2. Strategi dan prioritas APBD disusun berdasarkan arah dan KUA yang telah disepakati oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD
3. Satuan anggaran unit kerja mengajukan anggaran sesuai dengan strategi dan prioritas APBD dengan mengusulkan program dan kegiatan unit kerja



4. Gabungan rancangan anggaran unit kerja oleh tim anggaran eksekutif dijadikan dasar penyusunan prarancangan APBD
5. Tim anggaran eksekutif melakukan pembahasan prarancangan APBD bersama panitia anggaran legislatif untuk dijadikan RAPBD.

Tahapan proses RAPBD berdasarkan UU No.17 Tahun 2003 serta UU No. 32 dan UU No.33 Tahun 2004 yang diperbarui dengan UU No.23 Tahun 2014 adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah menyampaikan KUA tahun anggaran berikutnya sebagai landasan RAPBD paling lambat pada pertengahan bulan Juni tahun berjalan. KUA berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Proses penyusunan RKPD dilakukan dengan melaksanakan musyawarah perencanaan pembangunan yang diikuti oleh unsur-unsur pemerintahan dan mengikutsertakan dan atau menyerap aspirasi masyarakat terkait.
2. DPRD membahas KUA yang disampaikan oleh pemerintah daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya.
3. KUA yang telah disepakati dengan DPRD menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dan DPRD untuk membahas prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) yang nantinya hasil tersebut menjadi acuan bagi setiap SKPD

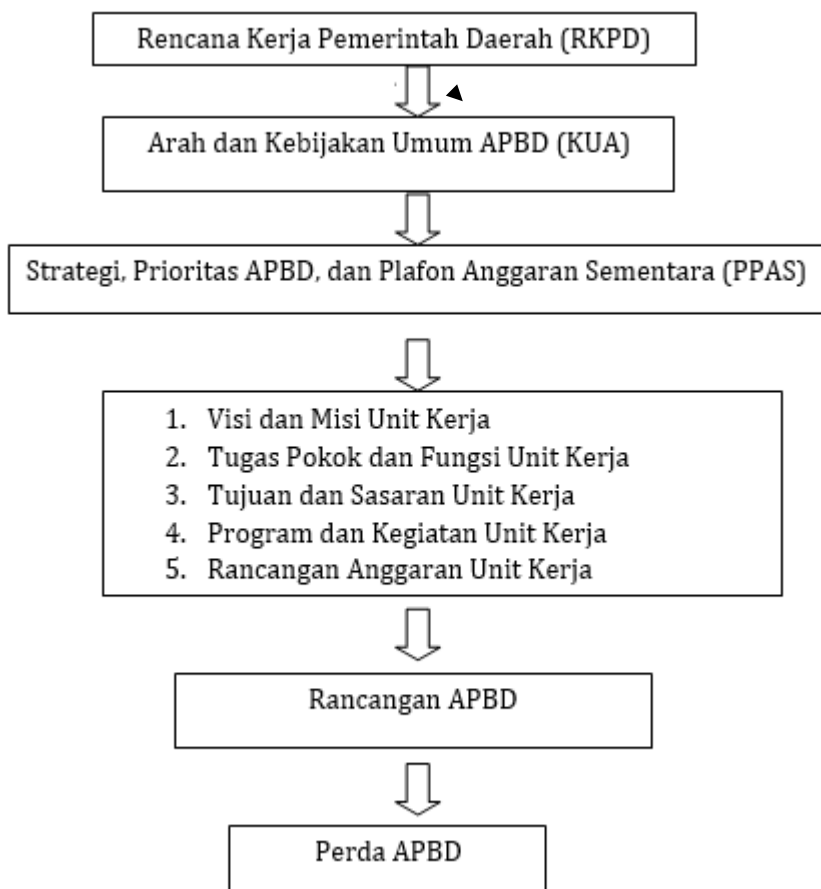
4. Kepala SKPD selaku pengguna anggaran menyusun RKA SKPD tahun berikutnya dengan mengacu pada PPAS yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah bersama DPRD
5. RKA SKPD diberikan atau disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD
6. Hasil pembahasan RKA SKPD disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan perda tentang APBD tahun berikutnya.
7. Pemerintah daerah mengajukan rancangan perda tentang APBD disertai dengan penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya.
8. Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai rancangan perda tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hal. 208-209. Lihat juga S. Suwardi, "Analisis Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Studi di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara, *Jurnal Administrasi Publik* Vol.3 No. 2, Tahun 2012.

Proses penyusunan tersebut bisa dilihat dalam gambar berikut ini:

**Gambar 10.3 Proses Penyusunan APBD**



Sumber: Sony Yuwono, hal.101

PP 58/2005 disebutkan bahwa KUA adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan pembiayaan

serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun. Penjelasan lebih lanjut tentang KUA dapat ditemukan dalam Permendagri 13/2006, yang menyebutkan bahwa KUA memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintahan daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya. KUA diperlukan karena empat alasan berikut: (1) Menjembatani antara kebijakan, program, dan kegiatan dengan anggaran, (2) Rasionalisasi kebijakan anggaran, ditinjau dari aspek pendapatan, belanja, dan pembiayaan, (3) Kejelasan target pencapaian kinerja (4) Menyusun asumsi dasar APBD. Rancangan KUA memuat sebagai berikut:

1. Kondisi ekonomi makro daerah;
2. Asumsi penyusunan APBD;
3. Kebijakan pendapatan daerah;
4. Kebijakan belanja daerah;
5. Kebijakan pembiayaan daerah;
6. Strategi pencapaiannya.<sup>17</sup>

Sedangkan rancangan PPAS memuat :

1. Penentuan skala prioritas pembangunan daerah;

---

<sup>17</sup> Margono, "*KEBIJAKAN UMUM ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH*", Badan Pendidikan Dan Pelatihan Keuangan Kementerian Keuangan, <https://bppk.kemenkeu.go.id>, 2013, hal.2 (converted).

2. Penentuan skala prioritas program masing-masing urusan;
3. Penyusunan plafon anggaran sementara untuk masing-masing program/kegiatan.

Sementara itu, struktur KUA berdasarkan Permendagri No 59 Tahun 2007 adalah: <sup>18</sup>

## **1.Pendahuluan**

Bab ini menguraikan tentang latar belakang pentingnya penyusunan KUA, apa tujuan yang ingin dicapai dan menguraikan dasar hukum penyusunan KUA.

## **2.Kerangka Ekonomi Makro Daerah**

Bab ini menguraikan secara detail tentang perkembangan indikator ekonomi makro daerah pada tahun sebelumnya. Indikator ekonomi makro meliputi perkembangan PDRB menurut penggunaan dan lapangan usaha (harga konstan dan berlaku), perkembangan investasi pemerintah dan swasta, perkembangan ekspor, konsumsi masyarakat dan sebagainya. Setelah menganalisis indikator ekonomi makro kemudian menguraikan rencana target indikator ekonomi makro pada tahun perencanaan.

---

<sup>18</sup> Nursini, *Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran Daerah Teori dan Aplikasi*, 2010, hal. 100.

### **3.Asumsi Dasar Dalam Penyusunan RAPBD**

Bab ini menguraikan tentang asumsi dasar yang digunakan dalam penyusunan RAPBN, menguraikan secara rinci tentang asumsi inflasi, berapa yang direncanakan dan disertai dengan penjelasannya, menetapkan target pertumbuhan ekonomi yang direncanakan beserta penjelasannya, dan asumsi lain yang berkaitan dengan kondisi daerah misalnya kebijakan yang berkaitan dengan gaji PNS, asumsi tentang perkembangan nilai tukar, suku bunga terutama daerah yang mempunyai base ekonomi pada sektor ekspor.

### **4.Kebijakan Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan Daerah**

Pada bab ini menguraikan setidaknya tiga komponen besar yakni:

- (1) kebijakan yang berkaitan dengan komponen pendapatan.

Misalnya kebijakan tentang peningkatan intensifikasi dan ekstensifikasi PAD dan sekaligus menentukan besarnya target yang akan dicapai, target penerimaan dana perimbangan dan target lain-lain pendapatan daerah yang sah. Penentuan target pendapatan harus diiringi dengan upaya pencapaian target tersebut. Selain itu, bab ini juga menguraikan kebijakan yang berkaitan dengan belanja.

- (2) Kebijakan yang berkaitan dengan komponen belanja daerah.

Hal-hal yang perlu mendapat penjelasan adalah (i) kebijakan yang terkait dengan perencanaan belanja daerah

yang meliputi total perkiraan belanja daerah, (ii) kebijakan yang terkait dengan belanja langsung (belanja pegawai, bunga, subsidi, bantuan sosial dan belanja tak terduga). (iii) kebijakan pembangunan daerah ke depan, kendala-kendala apa yang dihadapi, strategi dan prioritas apa yang mesti dilakukan yang konsisten dengan kebijakan dan prioritas nasional yang dilaksanakan di daerah. (iv) kebijakan belanja yang berkaitan dengan urusan pemerintahan dan SKPD.

- (3) Kebijakan yang berkaitan dengan pembiayaan meliputi kebijakan tentang penerimaan pembiayaan dan kebijakan tentang pengeluaran pembiayaan.

Misalnya ketika kebijakan anggaran adalah kebijakan surplus, maka pemerintah harus dengan jelas mau diapakan surplus tersebut? Mau diperuntukkan untuk apa? apakah peruntukannya untuk pembentukan cadangan, atautkah kebijakan yang mengarah kepada penggunaan pembayaran bunga dan cicilan hutang dan sebagainya. Demikian halnya jika anggaran diperkirakan defisit. Kebijakan apa yang ditempuh oleh pemerintah untuk membiayai defisit tersebut? apakah kebijakan yang terkait dengan pinjaman dari luar negeri dan berapa besarnya? Apakah pinjaman tersebut masih bisa dicicil oleh pemerintah? Darimana dana untuk membayar pinjaman tersebut? Penjelasan dari isi bab ini sangat penting karena digunakan sebagai acuan pemerintah untuk

menentukan plafon anggaran untuk setiap urusan pemerintahan dan plafon untuk setiap program dan kegiatan.

Penyusunan APBD didasarkan pada perencanaan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu, mengenai program dan kegiatan yang akan dilaksanakan.<sup>19</sup> Bila dilihat dari perspektif waktunya, perencanaan di tingkat pemerintah daerah dibagi menjadi tiga kategori yaitu: Rencana Jangka Panjang Daerah (RPJPD) merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode 20 tahun; Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode 5 tahun; dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan perencanaan tahunan daerah. Sedangkan perencanaan di tingkat SKPD terdiri dari: Rencana Strategi (Renstra) SKPD merupakan rencana untuk periode 5 tahun; dan Rencana Kerja (Renja) SKPD merupakan rencana kerja tahunan SKPD.

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

- a. SKPD menyusun rencana strategis (Renstra-SKPD) yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang bersifat indikatif sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.
- b. Penyusunan Renstra-SKPD dimaksud berpedoman pada rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD).

---

<sup>19</sup> Indra Bastian. *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2006, hal.40.

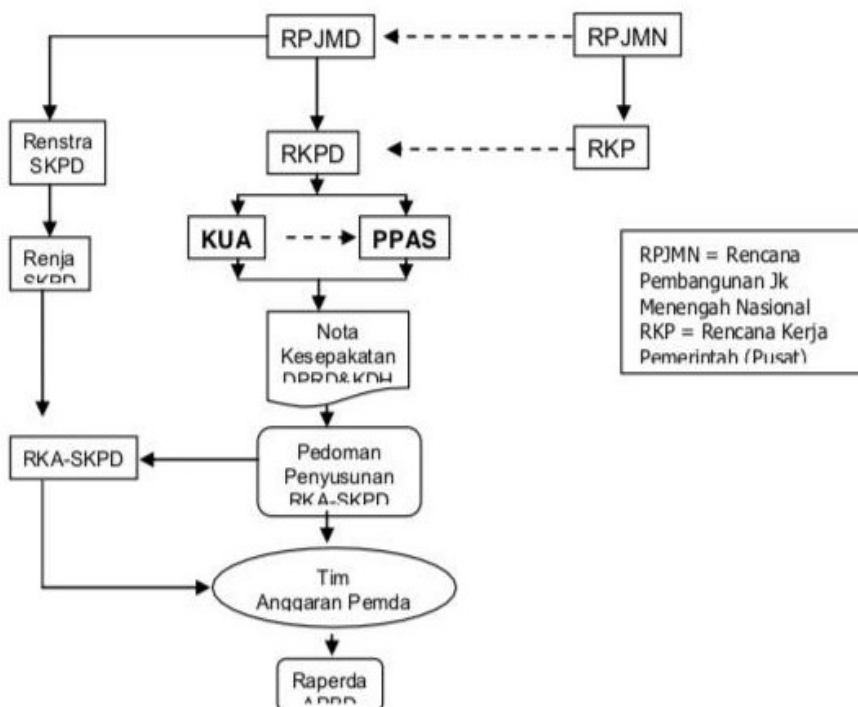


RPJMD memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program SKPD, lintas SKPD, dan program kewilayahan.

- 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.

**Gambar 10. 4**

### **Alur Perencanaan dan Penyusunan APBD<sup>20</sup>**



### **10.2.5 Penetapan APBD**

Proses penetapan APBD melalui tahapan sebagai berikut:

#### **1. Penyampaian dan Pembahasan Raperda tentang APBD**

Menurut ketentuan dari Pasal 104 Permendagri No. 13 Tahun 2006, Raperda beserta lampiran-lampirannya yang telah disusun dan disosialisasikan kepada masyarakat untuk

<sup>20</sup> Rahardjo Adisasmita, *Pengelolaan Pendapatan & Belanja Daerah*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2014, hal.55.

selanjutnya disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD paling lambat pada minggu pertama bulan Oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun anggaran yang direncanakan untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pengambilan keputusan bersama ini harus sudah terlaksana paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dimulai.

Atas dasar persetujuan bersama tersebut, kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD yang harus disertai dengan nota keuangan. Raperda (Rancangan Peraturan Daerah) APBD tersebut antara lain memuat rencana pengeluaran yang telah disepakati bersama. Raperda APBD ini baru dapat dilaksanakan oleh pemerintahan kabupaten/kota setelah mendapat pengesahan dari Gubernur terkait. Selanjutnya menurut Pasal 108 ayat (2) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, apabila dalam waktu 30 (tiga puluh hari) setelah penyampaian Raperda APBD Gubernur tidak mengesahkan Raperda tersebut, maka kepala daerah (Bupati/Walikota) berhak menetapkan Raperda tersebut menjadi Peraturan Kepala Daerah.<sup>21</sup>

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

Raperda APBD pemerintahan kabupaten/kota yang telah disetujui dan rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang

---

<sup>21</sup> S. Rindawati, Marjoyo, "Responsibilitas Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bengkulu", *E journal STIA Bengkulu*, Vol.19, No.2, Juli 2017, hal.121-128.

Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati atau Walikota harus disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja.

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

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

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

Tahapan terakhir adalah menetapkan raperda APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD yang telah dievaluasi tersebut menjadi Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya. Setelah itu Perda dan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD ini disampaikan oleh

Bupati/Walikota kepada Gubernur terkait paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah tanggal ditetapkan.<sup>22</sup>

## **10.3 PENUTUP**

### **10.3.1 Rangkuman**

APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD yang disetujui oleh DPRD. Dalam satu tahun anggaran APBD meliputi:

1. Hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih;
2. Kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih

Penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya

### **10.3.2 Tes Formatif**

**Pilihlah salah satu jawaban yang Saudara anggap paling tepat!**

1. APBD merupakan anggaran daerah yang memiliki unsur-unsur sebagai berikut... kecuali...
  - A. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya beban sehubungan

---

<sup>22</sup> *Ibid*

dengan aktivitas-aktivitas dan adanya biaya beban yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan

- B. Rencana kegiatan daerah beserta uraiannya secara rinci
  - C. Periode anggaran yaitu 5 tahun
  - D. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka
2. Berikut merupakan pengecualian karakteristik APBD di era prareformasi yaitu...
- A. Siklus APBD terdiri atas perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pemeriksaan, serta penyusunan dan penetapan perhitungan APBD
  - B. Dalam tahap pengawasan dan pemeriksaan serta tahap penyusunan dan penetapan perhitungan APBD, pengendalian dan pemeriksaan/audit terhadap APBD bersifat keuangan.
  - C. APBD disusun oleh kepala daerah bersama-sama dengan DPRD
  - D. Pendekatan yang dipakai dalam penyusunan anggaran adalah pendekatan berbasis kinerja
3. Susunan APBD menurut Kepmendagri No.29 Tahun 2002 yaitu...

- A. Belanja aparatur daerah, belanja pelayanan publik, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga
  - B. Belanja aparatur daerah, belanja bagi hasil dan sarana prasarana, belanja tidak terduga
  - C. Belanja aparatur daerah, belanja masing-masing SKPD, belanja bagi hasil dan belanja bencana alam
  - D. Belanja aparatur daerah, belanja bagi hasil, belanja sarana prasarana dan belanja modal
4. Belanja diklasifikasikan menjadi 2 (dua) berdasarkan Permendagri No.13 Tahun 2006 yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung dikelompokkan menjadi ...
- A. Belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal
  - B. Belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal
  - C. Belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah
  - D. Belanja pegawai, belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan dan belanja bantuan sosial
5. Yang dimaksud Kebijakan Umum Anggaran (KUA) adalah ...
- A. Sebagai suatu sasaran dan tujuan yang akan dicapai oleh daerah dengan menggunakan kebijakan-kebijakan

sehingga menghasilkan suatu keputusan yang dapat diimplementasikan ke dalam strategi yang ada di daerah

- B. Penyusunan rancangan APBD pemerintah daerah oleh tim anggaran eksekutif
  - C. Penyusunan rancangan anggaran setiap unit kerja/organisasi perangkat daerah
  - D. Suatu sasaran dan tujuan yang ingin dicapai oleh daerah
6. Berikut merupakan pengecualian penyusunan arah dan KUA adalah...
- A. Sesuai dengan visi, misi, tujuan, sasaran dan kebijakan yang ditetapkan renstra daerah
  - B. Disusun dan disepakati Bersama antara DPRD dengan pemerintah daerah
  - C. Memuat arah yang diinginkan dan kebijakan umum yang disepakati sebagai pedoman penyusunan strategi dan prioritas APBD serta RAPBD dalam satu tahun anggaran
  - D. Penyusunan rancangan anggaran setiap unit kerja/organisasi perangkat daerah
7. Berikut merupakan substansi dan lingkup materi di dalam KUA yaitu kerangka ekonomi makro dan implikasinya terhadap sumber pendanaan. Yang merupakan



pengecualian implikasi kerangka ekonomi makro terhadap sumber pendanaan yaitu:

- A. Kerangka ekonomi makro yang memuat tentang perkembangan indikator ekonomi makro daerah pada tahun sebelumnya, dan rencana target ekonomi makro pada tahun perencanaan
  - B. Asumsi-asumsi dasar dalam penyusunan rancangan APBD yang memuat asumsi dasar yang digunakan dalam APBN, laju inflasi, pertumbuhan PDRB migas dan non migas, serta lain-lain asumsi
  - C. Gambaran umum RKPD, memuat gambaran umum prioritas pembangunan daerah
  - D. Kebijakan pendapatan daerah yang memuat tentang kebijakan perencanaan pendapatan daerah
8. Perda APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan yang lebih tinggi serta memperhatikan beberapa prinsip dasar. Berikut merupakan pengecualian prinsip dasar dalam penetapan Perda yaitu:
- A. Partisipasi masyarakat
  - B. Urusan pemerintahan wajib
  - C. Transparansi dan akuntabilitas anggaran
  - D. Taat asas
9. Berikut merupakan pendapatan asli daerah, kecuali...
- A. Pajak daerah

- B. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
  - C. Pencairan dana cadangan
  - D. Lain-lain PAD yang sah
10. Berapa waktu yang dibutuhkan untuk menyampaikan evaluasi Raperda tentang APBD kepada bupati/walikota?
- A. 15 hari kerja
  - B. 25 hari kerja
  - C. 30 hari kerja
  - D. 35 hari kerja

### 10.3.3 Umpan Balik

Cocokkan jawaban anda dengan kunci jawaban tes formatif yang terdapat di bagian akhir bab ini. Hitunglah jawaban Anda yang benar, kemudian gunakan rumus di bawah ini.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{jumlah jawaban Anda yang benar} \times 100\%}{10}$$

Arti tingkat penguasaan yang Anda capai:

90-100% = baik sekali

80 – 89% = baik

70 – 79 % = cukup

< 70% = kurang

### **10.3.4 Tindak Lanjut**

Untuk dapat melanjutkan ke materi berikutnya, mahasiswa harus mampu menjawab paling tidak 75% pertanyaan dengan benar, jika kurang harus mengulang materi tersebut.

### **10.3.5 Kunci Jawaban Tes Formatif**

1. C
2. D
3. A
4. B
5. A
6. D
7. C
8. B
9. C
10. A

# **POKOK BAHASAN XI**

## **DESENTRALISASI FISKAL**

### **11.1 PENDAHULUAN**

#### **11.1.1 Deskripsi Singkat**

Desentralisasi fiskal pada era Reformasi, muncul dengan adanya otonomi daerah yang mulai diberlakukan sejak 1 Januari 2001. Proses tersebut sebetulnya dimulai dengan lahirnya UU No.22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, dan UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. UU mengenai Otonomi Daerah diperbaharui dengan UU No.32 Tahun 2004 dan UU 23 Tahun 2014. Sementara itu, UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diperbaharui dengan UU No.33 Tahun 2004. Dengan adanya otonomi daerah tersebut, maka pembiayaan pemerintah daerah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah itu sendiri, karena otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Oleh karena itu, otonomi daerah seharusnya diikuti oleh adanya desentralisasi fiskal sebagai salah satu aspek yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tanpa adanya desentralisasi fiskal maka kemandirian pemerintahan daerah dalam hal keuangan atau anggaran patut dipertanyakan.

### **11.1.2 Relevansi**

Kemandirian daerah sangat ditentukan oleh kemampuan daerah untuk mengalokasikan anggarannya di dalam melaksanakan pembangunan daerah secara efisien dan efektif. Untuk itu, pengelolaan keuangan daerah menjadi hal yang sangat mutlak. Pengelolaan keuangan daerah atau anggaran daerah secara efisien dan efektif menjadi salah satu penentu keberhasilan pembangunan daerah. Diharapkan setelah mengikuti pokok bahasan mengenai Desentralisasi Fiskal, mahasiswa akan mengetahui gambaran dan mampu menjelaskan mengenai:

1. Konsep Desentralisasi Fiskal
2. Sejarah Desentralisasi Fiskal
3. Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia

### **11.1.3 Kompetensi**

#### **a. Standar Kompetensi**

Setelah mengikuti perkuliahan ini, mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan mengenai:

1. Konsep Desentralisasi Fiskal
2. Sejarah Desentralisasi Fiskal
3. Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia

#### **b. Kompetensi Dasar**

Mahasiswa dinilai berhasil dalam mengikuti pokok bahasan ini jika mampu :

1. Menjelaskan pengertian atau definisi desentralisasi fiskal
2. Menjelaskan konsep desentralisasi fiskal
3. Menjelaskan mengenai sejarah desentralisasi fiskal
4. Menjelaskan mengenai regulasi dalam desentralisasi fiskal
5. Menjelaskan bagaimana pelaksanaan desentralisasi fiskal

#### **11.1.4 Petunjuk Belajar**

Agar semua dapat tercapai, ikutilah semua petunjuk sebagai berikut:

1. Bacalah bagian pendahuluan buku ajar ini dan pahami tujuan yang diharapkan dengan mempelajari buku ajar ini.
2. Bacalah tahapan demi tahapan atau sub bagian dari uraian materi yang terdapat dalam setiap kegiatan belajar, pahami isinya bila memungkinkan diskusikan dengan teman yang sama-sama mengambil mata kuliah ini.
3. Kerjakan latihan soal. Jangan melihat kunci jawaban terlebih dahulu sebelum mencoba untuk menjawabnya
4. Apabila penguasaan terhadap materi kurang dari 80%, maka disarankan untuk mengulangi kembali materi yang dianggap masih sulit.

## 11.2.PENYAJIAN

### 11.2.1 Konsep Desentralisasi Fiskal

Sejarah telah mencatat bahwa desentralisasi keuangan atau yang lebih dikenal dengan desentralisasi fiskal telah muncul sebagai wawasan baru dalam kebijakan negara pada era 1970-an. Kuncoro (1995:4) menyatakan tumbuhnya perhatian terhadap desentralisasi fiskal disebabkan oleh dua hal: “(1) dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat yang populernya adalah strategi pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equity*); (2) adanya kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapat dengan mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat”,<sup>1</sup> karena alasan itulah, maka para ahli mengajukan berbagai alasan mendasar tentang pentingnya desentralisasi fiskal dalam perencanaan dan administrasi di negara-negara dunia ketiga. Sedangkan para ahli lebih memilih istilah desentralisasi fiskal untuk menjelaskan hal itu dibandingkan dengan desentralisasi keuangan, karena baik fiskal maupun keuangan memiliki esensi yang sama, maka dalam pembahasan ini istilah desentralisasi fiskal akan lebih menonjol dibandingkan dengan desentralisasi keuangan. Hal itu tidak berbeda dengan pengertian hubungan

---

<sup>1</sup> Rosmery Elsy. “Implementasi Kebijakan Desentralisasi Fiskal Di Provinsi Sumatera Selatan” Jurnal Sosiohumaniora, Volume 16 No. 2 Juli 2014: 173. <http://jurnal.unpad.ac.id/sosiohumaniora/article/view/5730/3043> akses pada tanggal 06 September 2019, pukul 10.15 wib.

fiskal antara pusat dan daerah yang memiliki makna sama dengan hubungan keuangan. Oleh sebab itu, kata fiskal baik yang diawali dengan kata hubungan maupun yang diawali dengan kata desentralisasi senantiasa diartikan dengan kata keuangan. Bukankah dalam kamus Bahasa Indonesia, kata fiskal diartikan sebagai “berkenaan dengan urusan pajak atau pendapatan negara” dan padanan yang pas untuk menyebutkan hal itu tidak lain adalah keuangan.

Secara teori, konsep desentralisasi fiskal itu sendiri didefinisikan sebagai pemberian kewenangan kepada daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan, hak untuk menerima transfer dari pemerintahan yang lebih tinggi dan menentukan belanja rutin dan investasi. Dengan kata lain, pemerintah daerah diberikan kesempatan untuk menentukan regulasi terhadap anggaran. Ada juga yang mendefinisikan desentralisasi fiskal sebagai proses delegasi tanggung jawab fiskal kepada pemerintah daerah termasuk mendelegasikan kekuasaan untuk pajak dan pengeluaran dengan pengaturan untuk mengoreksi ketidakseimbangan antara sumber daya dan kewajiban.<sup>2</sup>

Desentralisasi fiskal dapat juga didefinisikan sebagai penyerahan sebagian dari tanggung jawab fiskal atau keuangan

---

<sup>2</sup> S. Malik, M. Hass dan S. Hussain, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in Pakistan”, *The Pakistan Development Review*, Vol. 45(4), 2006, hal. 845-854.



negara dari pemerintah pusat kepada jenjang pemerintahan dibawahnya (provinsi, kabupaten atau kota).<sup>3</sup> Ada juga yang mendefinisikan bahwa desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik, sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan.<sup>4</sup>

Ada juga yang memberikan definisi mengenai desentralisasi fiskal adalah adalah pelimpahan kewenangan kepada daerah untuk menggali dan menggunakan sendiri sumber-sumber penerimaan daerah sesuai dengan potensinya masing-masing. Pada intinya, gagasan dasar desentralisasi fiskal ialah penyerahan beban tugas pembangunan, penyediaan layanan publik dan sumber daya keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah sehingga tugas-tugas itu akan lebih dekat ke masyarakat. Dengan begitu, kemampuan pemerintah daerah akan dapat ditingkatkan dan pertanggungjawaban akan dapat lebih terjamin. Secara umum, desentralisasi fiskal menghendaki adanya devolusi antar jenjang pemerintah dari peran keuangan, biasanya dari jenjang pemerintahan yang lebih tinggi ke jenjang yang lebih rendah.

---

<sup>3</sup> Wahyu Kumorotomo, *Desentralisasi Fiskal: Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004*, Jakarta: Kencana, 2008, hal. 1.

<sup>4</sup> Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003, hal. 83.

Pada era otonomi daerah, desentralisasi fiskal sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah karena adanya desentralisasi fiskal dapat meningkatkan efisiensi ekonomi, perbaikan akuntabilitas, peningkatan mobilisasi dana, juga mengatur efisiensi anggaran dalam pelaksanaan otonomi daerah. Bagi Indonesia, desentralisasi fiskal merupakan salah satu mekanisme transfer dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam kaitannya dengan kebijakan keuangan negara. Kebijakan keuangan negara tersebut untuk mewujudkan ketahanan fiskal yang berkelanjutan (*fiscal sustainability*) dan memberikan stimulus terhadap aktivitas perekonomian masyarakat, diharapkan dengan kebijakan fiskal akan menciptakan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang sepadan dengan besarnya kewenangan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom.<sup>5</sup>

Desentralisasi fiskal memberikan pengertian adanya pemisahan yang jelas dalam urusan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemisahan yang dimaksud tercermin pada kedua sisi anggaran yaitu penerimaan dan pengeluaran. Pada sisi penerimaan, daerah memiliki kewenangan yang lebih besar dalam *Tax Policy*. Desentralisasi fiskal merupakan elemen penting dalam pelaksanaan otonomi daerah, dimaksudkan untuk mengurangi ketergantungan keuangan

---

<sup>5</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, Jakarta: Bumi Aksara, 2010, hal. 116.

daerah terhadap pusat. Dengan kata lain, desentralisasi fiskal menciptakan kemandirian daerah dalam hal keuangan atau pembiayaan.

Desentralisasi fiskal dipahami sebagai pelimpahan kewenangan kepada daerah dalam hal tugas-tugas pengeluaran dan pembagian penerimaan negara kepada daerah. Wujudnya dengan memberikan keleluasaan kepada daerah melalui *block grant* seperti dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus (dana perimbangan lainnya). Padahal idealnya, desentralisasi fiskal harus mengarah kepada lahirnya otoritas fiskal di daerah yang berarti adanya kemampuan pemerintah daerah untuk menentukan pajak yang akan dikenakan. Kewenangan perpajakan ini merupakan bagian integral dari perspektif keuangan negara, dan harus menjadi prioritas pertimbangan kebijakan desentralisasi fiskal.

Dalam desentralisasi fiskal ada pendelegasian tanggung jawab, otoritas, dan sumber-sumber yang berkaitan seperti keuangan, sumber daya manusia (SDM), dan lain-lain dari pemerintah pusat kepada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah. Mengapa desentralisasi fiskal hadir? Alasan utama mengapa suatu negara menerapkan desentralisasi fiskal karena pemerintahan daerah yang lebih mengetahui program dan pelayanan yang diberikan kepada masyarakatnya, sehingga akan lebih baik jika pengambilan keputusan diserahkan kepada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah yang secara langsung

dapat merasakan dampak dari program dan pelayanan yang direncanakan oleh pemerintah.<sup>6</sup> Ada empat pilar yang harus diperhatikan dalam rangka desentralisasi fiskal yaitu :

- a. Pendelegasian/pendistribusian tanggung jawab pengeluaran (*the assignment of expenditure responsibility*): apa fungsi dan tanggung jawab masing-masing tingkatan (level) pemerintah?
- b. Pendistribusian sumber perpajakan (*assignment of tax resources*): ketika pemerintah daerah diberi tanggung jawab atas pengeluaran tertentu, sumber pajak dan sumber bukan pajak apa saja yang dapat dikelola oleh pemerintah daerah?
- c. Transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (*inter-governmental fiscal transfer*): dalam rangka menambah sumber pendapatan daerah, pemerintah pusat perlu menyediakan tambahan sumber pendapatan kepada pemerintah regional dan lokal melalui transfer atau subsidi.
- d. Defisit daerah, pinjaman dan utang (*subnational deficit, borrowing and debt*): apabila pemerintah daerah tidak mampu menyeimbangkan pengeluaran dengan pendapatan maka akan menimbulkan defisit anggaran

---

<sup>6</sup> Budi Mulyana, dkk. *Keuangan Daerah Perspektif Desentralisasi Fiskal dan Pengelolaan APBD di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Pengkajian Keuangan Publik dan Akuntansi Pemerintah (LPKPAP) Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK), 2006, hal. 26.

di daerah dan berakibat pada hutang. Oleh karena itu, pemerintah pusat meminta pemerintah daerah untuk menyeimbangkan anggarannya dengan mengatur antara penerimaan dengan pengeluaran termasuk mempunyai kemampuan untuk membayar hutang.<sup>7</sup> Untuk lebih jelasnya masing-masing pilar dalam desentralisasi fiskal akan diuraikan sebagai berikut:

**Pendelegasian tanggung jawab pengeluaran (*assignment of expenditure responsibility*)**

Prinsip pendelegasian tanggung jawab pengeluaran menganjurkan bahwa pelayanan publik sebaiknya dilaksanakan oleh pemerintah dengan tingkatan paling bawah dengan menyediakan barang dan jasa secara efisien.

Dalam melaksanakan kebijakan desentralisasi fiskal, ada beberapa aturan-aturan implementasinya. Menurut Roy Bahl and Neil McMullen, aturan-aturan implementasi desentralisasi fiskal sebagai berikut:

1. Desentralisasi fiskal harus dilihat sebagai sebuah sistem yang komprehensif.
2. Uang mengikuti fungsi, artinya tentukan dahulu penyerahan tanggung jawab pengeluaran kepada pemerintah daerah, baru kemudian penyerahan tanggung jawab penerimaan ditentukan.

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hal.29.

3. Pemerintah pusat harus memiliki kemampuan untuk memantau dan mengevaluasi proses desentralisasi. Proses desentralisasi fiskal yang terkendali dan bertahap memerlukan bimbingan pemerintah pusat yang kuat dalam hal penerapan sistem akuntansi keuangan yang seragam, norma kesehatan, keterbukaan dalam hal pinjaman dan penentuan kapan melonggarkan pengawasan atas pengeluaran. Dalam beberapa bidang diperlukan bantuan teknis kepada pemerintah daerah.
4. Diperlukan sistem antara pemerintah yang berbeda untuk sektor perkotaan dan sektor pedesaan. Dalam kenyataan, tahap yang lebih baik dalam implementasi desentralisasi fiskal harus dimulai dari unit-unit pemerintah daerah yang besar, kemudian membiarkan unit pemerintah yang lebih kecil menjadi besar. Pemerintah subnasional memiliki kemampuan yang berbeda dalam menyediakan dan mendanai pelayanan masyarakat dan tentunya memiliki perbedaan kemampuan dalam hal pinjaman.
5. Desentralisasi fiskal memerlukan kewenangan besar bagi pemerintah daerah untuk mengelola pajak. Pajak harus lebih dirasakan oleh masyarakat lokal, sehingga masyarakat mampu merasakan akuntabilitas pejabat-pejabat daerah yang dipilihnya apabila pelayanan-pelayanan publik daerah lebih banyak didanai dari pajak dibandingkan transfer pemerintah pusat.

6. Pemerintah pusat harus mematuhi aturan-aturan desentralisasi fiskal yang telah dibuatnya.
7. Mempertahankan kesederhanaan. Sistem administrasi pemerintah daerah sering tidak mampu menangani pengaturan fiskal antarpemerintah yang rumit. Begitu pula sistem pemerintah pusat yang diperlukan untuk mengevaluasi pengaturan fiskal antarpemerintah.
8. Desain sistem transfer antarpemerintah seharusnya sesuai dengan tujuan reformasi desentralisasi. Transfer antarpemerintah memiliki dua dimensi yaitu besarnya dana yang bisa didistribusikan, dan distribusi dana tersebut ke masing-masing unit pemerintah daerah yang berhak. Besarnya dana yang didistribusikan mencerminkan keseimbangan fiskal secara vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan distribusi dana ke masing-masing pemerintah daerah menggambarkan keseimbangan fiskal secara horisontal.
9. Desentralisasi fiskal harus mempertimbangkan ketiga tingkatan pemerintahan.
10. Terapkan batasan anggaran yang ketat. Batasan anggaran yang ketat berimplikasi bahwa pemerintah daerah yang diberi otonomi akan dituntut untuk menyeimbangkan anggarannya tanpa adanya bantuan dari pemerintah pusat di akhir tahun anggarannya.

11. Memahami bahwa sistem fiskal antarpemerintah selalu dalam transisi dan merencanakan untuk mengantisipasi perubahan-perubahan yang terjadi.
12. Harus ada pelopor bagi desentralisasi fiskal. Agar program desentralisasi berhasil, harus ada yang memahami kerugian dan keuntungan dari pelaksanaan program tersebut.

### **11.2.2 Sejarah Desentralisasi Fiskal di Indonesia**

Perdebatan mengenai kebijakan desentralisasi serta kerangka payung hukum sebagai yuridis formal bagi berpijaknya hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia bukanlah merupakan fenomena baru. Sesungguhnya jauh sebelum Indonesia merdeka sudah ada upaya desentralisasi pertama kali di Indonesia ketika Pemerintah Kolonial Belanda memberlakukan *Desentralisatie Wet* tahun 1903. Kebijakan ini dimaksudkan sebagai cara untuk membuat kolonial menjadi lebih efisien dalam mengatur penduduk serta mengeruk sumber daya alam. Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah ketika diberlakukan *Decentralizatie Wet* 1903 tercermin pada sumber-sumber penerimaan daerah yaitu:

1. Tidak diatur secara formal
2. Tidak diperkenankan meminjam uang atas nama *Gowest* atau bagian *Gowest* kecuali berdasarkan keputusan yang disahkan dalam suatu *ordonansi*. Pengelolaan dan



pertanggungjawaban Gewest diatur dengan peraturan umum dan diawasi oleh BPK sepanjang tidak diatur dengan cara lain.

Hubungan keuangan berdasarkan UU No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah bahwa sumber-sumber penerimaan yaitu:

1. Biaya untuk keperluan Komite Nasional Daerah disediakan oleh pemerintah daerah apabila kekurangan ditanggung oleh pemerintah pusat
2. Daerah harus mempunyai harta benda. Hak pengelolaan tidak diatur secara formal

Pada periode perjuangan kemerdekaan diterbitkan UU No 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 1 Tahun 1945. UU No 22 Tahun 1948 mengandung hakekat otonomi luas. Terdapat dua prinsip yang dikandung dalam UU tersebut yaitu:

1. Hak pengaturan dan pengurusan rumah tangga sendiri berdasarkan hak otonomi dan hak medebewind
2. Titik berat otonomi ada pada desa dan kota kecil

Sumber – sumber penerimaan menurut UU No.22 Tahun 1948 disebutkan terdiri dari:

1. Pajak dan retribusi daerah
2. Hasil perusahaan daerah
3. Pajak negara yang diserahkan kepada daerah

4. Lain – lain (Pinjaman dan subsidi dari pemerintah pusat).<sup>8</sup>

Mengenai hak pengelolaan juga disebutkan bahwa :

1. DPRD menetapkan peraturan cara mengurus keuangan daerah
2. DPRD berwenang menetapkan APBD yang terlebih dahulu disahkan oleh Presiden untuk APBD Provinsi, dan oleh Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas untuk APBD daerah – daerah lain.

Periode Demokrasi Liberal pada tahun 1950-1959 diterbitkan dua Undang – undang yakni Undang – undang No 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dan Daerah, dan Undang – undang No 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah juga pada hakekatnya otonomi luas, mengandung prinsip otonomi formil dimana wewenang daerah mengurus rumah tangganya tidak dibatasi/diperinci, sejauh tidak bertentangan dengan urusan yang diatur oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Sumber – sumber penerimaan terdiri dari:

1. Pajak dan retribusi daerah
2. Pajak negara yang diserahkan kepada daerah
3. Bagi hasil sebagian atau seluruhnya pajak negara
4. Ganjaran, subsidi dan sumbangan.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>9</sup> UU No.1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Hak pengelolaan dalam Undang – undang ini menyebutkan DPRD memegang semua kekuasaan pengelolaan umum keuangan daerah lewat suatu peraturan daerah, seperti

1. Penyusunan anggaran
2. Rancana anggaran
3. Menyelenggarakan keuangan daerah
4. Memeriksa perhitungan dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Rencana anggaran keuangan yang dibuat DPRD baru berlaku setelah disahkan oleh Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat 1 dan oleh DPRD setingkat lebih atas bagi daerah lainnya. Pada masa Demokrasi Terpimpin melalui Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah dan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah mempunyai prinsip untuk melanjutkan politik desentralisasi territorial dan dekonsentrasi dimana daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dengan memperhatikan kemampuan masing – masing daerah. Pada rezim Orde Lama menerapkan otonomi yang pada hakekatnya otonomi terbatas, hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah tidak diatur secara formal dalam undang – undang diatas. Namun , menjelang berakhirnya kekuasaan Orde Lama, pemerintah menerbitkan Undang – undang No 18 tahun 1965 tentang Pokok-

pokok Pemerintahan Daerah, yang menjelaskan mengenai sumber-sumber penerimaan daerah yang terdiri dari :

1. Hasil perusahaan daerah
2. Pajak dan retribusi daerah
3. Pajak negara yang diserahkan kepada daerah
4. Bagi hasil pajak pemerintah pusat
5. Pinjaman
6. Lain-lain hasil utama.<sup>10</sup>

Mengenai hak pengelolaan keuangan daerah semua merupakan kekuasaan pemerintah daerah. Sedangkan untuk pengesahan dijelaskan bahwa APBD harus mendapat pengesahan oleh Menteri Dalam Negeri bagi daerah tingkat 1 dan Kepala Daerah setingkat lebih atas bagi daerah lainnya. Pengesahan /penolakan tersebut dilakukan terhadap keseluruhan anggaran dan harus memuat alasan – alasannya.

Pada Era Orde Baru disahkan UU No.5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Sumber-sumber penerimaan daerah menurut Undang-undang No.5 Tahun 1974 terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dirinci: hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan daerah dan lain-lain hasil yang sah
2. Pendapatan berasal dari pemberian pemerintah yang terdiri dari:

---

<sup>10</sup> UU No.18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

- a. Sumbangan dari pemerintah
- b. Sumbangan-sumbangan lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan
- c. Lain-lain pendapatan yang sah.<sup>11</sup>

Pengelolaan kewenangan tersebut berada pada kepala daerah karena kepala daerah menyelenggarakan pengurusan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Berakhirnya Orde Baru yang ditandai dengan mundurnya Presiden Soeharto oleh gerakan reformasi yang dimotori mahasiswa telah merubah penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lahirnya UU No.22 Tahun 1999 telah menggantikan UU No.5 Tahun 1974 yang mengatur hal yang sama. Juga lahir UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Sumber-sumber penerimaan daerah menurut UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah terdiri dari PAD (hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah), dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain pendapatan yang sah. Hak pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan dalam pembiayaan pelaksanaan dekonsentrasi, tugas pembantuan dan desentralisasi dilakukan secara terpisah. Kepala daerah adalah pengelola keuangan daerah (dana desentralisasi) dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD, sedangkan pengesahan

---

<sup>11</sup> UU No.5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah

APBD dalam bentuk peraturan daerah (Perda) yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan DPRD.<sup>12</sup>

UU No.22 Tahun 1999 diperbarui menjadi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Begitu juga dengan UU No.25 Tahun 1999 diperbarui menjadi UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Penerimaan daerah menurut UU No.32 Tahun 2004 meliputi:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)
2. Dana Perimbangan
3. Lain-lain pendapatan yang sah.<sup>13</sup>

Setelah berjalan satu dekade UU tentang Pemerintah Daerah dirubah menjadi UU No.23 Tahun 2014, dimana sumber penerimaan daerah komposisinya masih sama dengan UU No.32 Tahun 2004.

### **11.2.3 Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia**

Desentralisasi fiskal sebagaimana dijelaskan sebelumnya berkaitan dengan pelimpahan kewenangan keuangan dari pemerintah pusat kepada daerah. Disini tentu saja meliputi aspek penerimaan dan pengeluaran anggaran yang diterima daerah. Kemampuan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tergantung kepada kemampuan pendanaannya. Sebagian besar daerah di Indonesia merasa bahwa sumber dana

---

<sup>12</sup> UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>13</sup> UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

yang dimilikinya kurang memadai, sementara di sisi lain, pemerintah pusat kurang berbagi dengan daerah. Untuk itu, perlu dipahami sumber-sumber pendapatan daerah.

Dalam implementasinya, Indonesia merupakan negara Kesatuan sehingga mempunyai pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Masing-masing mempunyai sumber penerimaan atau pendapatan untuk melaksanakan pembangunan. Pemerintah pusat memberikan dana sebagai salah satu penerimaan daerah, sehingga daerahpun mempunyai APBD yang ditetapkan berdasarkan Perda, di dalamnya terbagi atas penerimaan dan pengeluaran. Begitu pula di pusat, ada APBN. Setiap tahun pemerintah baik pusat maupun daerah menetapkan anggaran baik anggaran defisit, anggaran surplus maupun anggaran seimbang tergantung pada kebijakan dan kondisi makroekonomi. Pada prinsipnya, terdapat empat cara untuk mengatasi kesenjangan antara penerimaan dan pengeluaran yaitu:<sup>14</sup>

1. Penerimaan-penerimaan pada tingkat provinsi dapat ditingkatkan. Namun sangat kecil peluangnya di antara semua potensi yang dapat digali, sebab tidak begitu diminati.
2. Pengeluaran provinsi dapat dikurangi.
3. Fungsi-fungsi pengeluaran dapat dialihkan ke jenjang pemerintahan yang lebih tinggi, yang memiliki sumber-

---

<sup>14</sup> Richard M.Bird dan Francois Vaillancourt, *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang (Terjemahan)*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2000, hal. 39.

sumber penerimaan lebih banyak (kewenangan penerimaan lebih banyak) atau dialihkan ke jenjang pemerintahan lebih rendah yang memiliki pengeluaran lebih banyak.

4. Sebagian dari pendapatan yang dikumpulkan pusat dapat ditransfer ke pemerintahan provinsi. Alternatif inilah yang selalu dilaksanakan oleh negara.

Transfer fiskal antar pemerintahan bertujuan untuk mengurangi kesenjangan, selain itu juga untuk menyeimbangkan upaya penggalian penerimaan atau tingkat-tingkat pengeluaran, atau hasil-hasil dalam bentuk pelayanan-pelayanan yang disediakan. Penyeimbangan-penyeimbangan ini lebih diperlukan untuk redistribusi pendapatan atau untuk menyakinkan bahwa upaya penggalian pendapatan yang sama. Transfer mungkin juga dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang lebih terkait dengan pertumbuhan dan efisiensi alokasi sumber-sumber, seperti pemberian dorongan agar pemerintah daerah melaksanakan pembangunan pelayanan-pelayanan masyarakat yang mendesak atau untuk meningkatkan penyediaan pelayanan yang mengandung eksternalitas besar terhadap masyarakat yang berada di luar wilayah. Hal ini merupakan cara untuk mengakui bahwa dalam beberapa sisi wilayah-wilayah tertentu sebenarnya ada “hak” atas pendapatan-pendapatan tertentu. Transfer secara eksplisit lebih condong ke tujuan-tujuan politis, seperti memungkinkan daerah yang termiskin untuk melaksanakan



aktivitas pelayanan umum dalam suatu tingkatan tertentu atau peningkatan sosialisasi penerimaan atas kebijakan-kebijakan pusat yang berdampak negatif atas beberapa wilayah tertentu.<sup>15</sup>

Untuk melihat implementasi tentu harus mengetahui aturan-aturannya sebagai berikut:

1. Desentralisasi fiskal harus dilihat sebagai suatu sistem yang komprehensif.
2. Menentukan penyerahan tanggung jawab pengeluaran kepada pemerintah daerah, baru kemudian penyerahan tanggung jawab penerimaan ditentukan.
3. Pemerintah pusat harus memiliki kemampuan untuk memantau dan mengevaluasi proses desentralisasi. Proses desentralisasi fiskal yang “terkendali” dan bertahap memerlukan bimbingan pemerintah pusat yang kuat dalam hal-hal seperti penerapan sistem akuntansi keuangan yang seragam, norma pemeriksaan, keterbukaan dalam hal pinjaman, dan penentuan kapan melonggarkan pengawasan atas pengeluaran, bagaimana menyesuaikan rumus distribusi substitusi, dan bagaimana menentukan batas jumlah pinjaman. Dalam beberapa bidang, diperlukan bantuan teknis kepada pemerintah daerah.
4. Diperlukan sistem antarpemerintah yang berbeda untuk sektor perkotaan dan pedesaan. Dalam kenyataan, tahap yang lebih baik dalam implementasi desentralisasi fiskal

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hal. 39-40.

harus dimulai dari unit-unit pemerintah daerah yang besar, kemudian membiarkan unit pemerintah yang lebih kecil menjadi besar. Pemerintah subnasional memiliki kemampuan yang berbeda dalam menyediakan dan mendanai pelayanan masyarakat, dan tentunya memiliki perbedaan kemampuan dalam hal memperoleh pinjaman.

5. Desentralisasi fiskal memerlukan kewenangan besar bagi pemerintah daerah untuk mengelola pajak. Masyarakat akan lebih mampu menjaga akuntabilitas pejabat-pejabat daerah yang dipilihnya apabila pelayanan-pelayanan publik daerah lebih banyak didanai dari pajak daerah dibanding apabila oleh transfer pemerintah pusat. Pajak harus bisa dirasakan oleh masyarakat lokal, cukup besar untuk menjadi beban, dan beban tersebut tidak mudah untuk dialihkan kepada penduduk di luar wilayah tersebut.
6. Pemerintah pusat harus mematuhi aturan- aturan desentralisasi fiskal yang telah dibuatnya agar desentralisasi fiskal dapat berhasil, pemerintah harus mematuhi aturan- aturan yang telah dibuatnya.
7. Menyederhanakan sistim, sistem administrasi pemerintah daerah sering tidak mampu menangani pengaturan fiskal antar pemerintah yang rumit. Begitu pula sistem pemerintah pusat diperlukan untuk memantau dan mengevaluasi pengaturan fiskal antar pemerintah.

8. Desain sistem transfer antarpemerintah seharusnya sesuai dengan tujuan reformasi administrasi. Transfer antarpemerintah memiliki dua dimensi: besarnya dana yang bisa didistribusikan, dan distribusi dana tersebut ke masing-masing unit pemerintah daerah yang berhak. Besarnya dana yang didistribusikan mencerminkan keseimbangan fiskal secara vertikal antara pemerintah pusat dan daerah, dan dimensi alokasi dana menggambarkan keseimbangan fiskal secara horizontal.
9. Desentralisasi fiskal harus mempertimbangkan ketiga tingkatan pemerintahan. Di beberapa negara, pemerintah provinsi terlalu besar untuk memungkinkan partisipasi masyarakat pada tingkat yang mampu menjamin bahwa keinginan masyarakat diperhatikan, atau menjamin adanya akuntabilitas pejabat pemerintah. Dalam kasus seperti ini, desentralisasi fiskal harus dijalankan melalui tingkat pemerintah yang lebih bawah.
10. Menerapkan batasan anggaran yang ketat. Batasan anggaran yang ketat berimplikasi bahwa pemerintah daerah yang diberi otonomi akan dituntut untuk menyeimbangkan anggarannya tanpa ada bantuan dari pemerintah pusat diakhir tahun anggarannya (terutama bila terjadi kekurangan dana antara yang dianggarkan dengan realisasinya).

11. Memahami bahwa sistem fiskal antarpemerintah selalu dalam transisi dan merencanakan untuk antisipasi terhadap perubahan-perubahan yang terjadi. Beberapa unsur dalam program desentralisasi fiskal berumur pendek, relevansinya akan berkurang seiring dengan kemajuan pembangunan ekonomi. Perbedaan antardaerah dalam sebuah negara berubah, kualitas infrastruktur dasar berubah, wilayah-wilayah prioritas untuk investasi berubah, dan kapasitas teknis dari masing-masing pemerintah daerah berubah. Pemerintah pusat harus mempunyai fleksibilitas dalam rencana desentralisasi fiskalnya agar dapat mengakomodasi perubahan-perubahan tersebut.
12. Harus ada pelopor bagi desentralisasi fiskal. Agar program desentralisasi fiskal berhasil, harus ada pelopor yang memahami kerugian dan keuntungan dari pelaksanaan program tersebut.<sup>16</sup>

Dalam literatur-literatur ekonomi tentang desentralisasi fiskal disebutkan bahwa desentralisasi fiskal dapat mendorong pertumbuhan ekonomi secara langsung melalui peningkatan efisiensi sektor publik. Salah satu teori yang dapat menjelaskan hubungan antara desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi

---

<sup>16</sup> Herwastoeti. "Konsep Desentralisasi Fiskal Terhadap Otonomi Daerah". *Jurnal Humanity*, Vol 5, Nomor 2, Maret 2010, hal. 100 -108, <http://ejournal.umm.ac.id/index.php/humanity/article/download/836/2979> akses pada tanggal 06 September 2019 pukul 5.45 wib.

adalah teori tradisional federalisme fiskal. Teori tradisional federalisme fiskal memaparkan bagaimana desentralisasi fiskal mempengaruhi pertumbuhan ekonomi yakni dalam bentuk kerangka normatif umum yang ditandai dengan penyerahan fungsi ke berbagai tingkat pemerintahan. Menurut teori ini, proses dari desentralisasi fiskal dapat menghasilkan efisiensi ekonomi yang lebih besar dalam alokasi sumber daya di sektor publik.<sup>17</sup>

Desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi memiliki hubungan yang erat karena tiga alasan berikut. *Pertama*, pertumbuhan ekonomi dipandang sebagai tujuan dari desentralisasi fiskal dan efisiensi dalam alokasi sumber daya di sektor publik. *Kedua*, desentralisasi fiskal merupakan niat eksplisit pemerintah untuk mengadopsi kebijakan yang mempengaruhi kenaikan keberlanjutan dalam pendapatan per kapita. *Ketiga*, pertumbuhan per kapita lebih mudah untuk diukur dan diinterpretasikan dibandingkan indikator kinerja ekonomi lainnya.<sup>18</sup>

Penjelasan teoritik bagaimana desentralisasi fiskal dapat menciptakan efisiensi ekonomi dalam sektor publik sehingga akhirnya mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dibedakan

---

<sup>17</sup> *Ibid*

<sup>18</sup> Ahmad Jafari Samimi, Saeed Karimi Petanlar, Gholamreza Keshavarz Haddad dan Mohammad Alizadeh, "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Nonlinear Model for Provinces of Iran", *Iranian Economic Review*, Vol. 15, No. 26, 2010, hal. 126.

menjadi tiga kelompok. Pertama, efisiensi ekonomi dapat dihasilkan melalui mobilisasi sumber daya yang terjadi melalui desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal memberikan otonomi dan dana yang lebih besar ke pemerintah sub nasional. Dengan tersedianya dana dan otonomi yang lebih besar dalam proses membuat keputusan, pemerintah daerah dipaksa memobilisasi sumber daya yang tersedia dalam yurisdiksi mereka sendiri, dibandingkan menunggu penyediaan barang dan jasa publik atau solusi yang berasal dari pemerintah pusat. Hal ini menyebabkan penekanan yang lebih besar pada efisiensi ekonomi. Kedua, teorema desentralisasi memberikan mekanisme dimana desentralisasi fiskal dapat menyebabkan efisiensi ekonomi yang lebih besar. Teorema ini menyatakan bahwa preferensi untuk barang dan jasa publik berbeda antar individu dan wilayah. Tingkat kesejahteraan yang dicapai oleh pemerintah nasional melalui penyediaan barang dan jasa publik yang seragam selalu *inferior* terhadap apa yang dapat dicapai dengan menyediakan barang-barang dan jasa-jasa publik dalam penyusunan desentralisasi yang memungkinkan untuk perbedaan penyediaan barang dan jasa antar wilayah. Hal ini karena pemerintah daerah memiliki informasi yang lebih baik tentang preferensi masyarakatnya dibandingkan pemerintah pusat. Oleh karena itu, pemerintah daerah selalu berkinerja lebih baik dalam penyediaan barang-barang dan jasa-jasa publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal. Ketiga, persaingan diantara yurisdiksi

dipandang sebagai mekanisme penting untuk mendorong efisiensi di bidang perpajakan, regulasi dan penyediaan barang dan jasa. Dalam pendekatan pilihan publik, desentralisasi fiskal dapat menyebabkan terjadinya persaingan antar yurisdiksi untuk faktor-faktor produksi yang bergerak.<sup>19</sup> Berdasarkan hal-hal tersebut, desentralisasi fiskal merupakan strategi yang efektif untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dengan meningkatkan efisiensi sektor publik, melalui: (1) upaya yang merampingkan kegiatan sektor publik, (2) mengurangi biaya operasional dan informasi dari jasa pengiriman, dan (3) meningkatkan persaingan antar pemerintah sub nasional dalam memberikan layanan publik.

## **11.3 PENUTUP**

### **11.3.1 Rangkuman**

Desentralisasi fiskal dapat juga didefinisikan sebagai penyerahan sebagian dari tanggung jawab fiskal atau keuangan negara dari pemerintah pusat kepada jenjang pemerintahan dibawahnya (provinsi, kabupaten atau kota). Ada juga yang mendefinisikan bahwa desentralisasi fiskal adalah suatu proses

---

<sup>19</sup> Rosmery Elsy. "Implementasi Kebijakan Desentralisasi Fiskal Di Provinsi Sumatera Selatan" Jurnal Sosiohumaniora, Volume 16 No. 2 Juli 2014: 175.  
Diakses dari  
<http://jurnal.unpad.ac.id/sosiohumaniora/article/view/5730/3043> pada tanggal 06 September 2019

distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik, sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan. Pada era otonomi daerah, desentralisasi fiskal sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah karena adanya desentralisasi fiskal dapat meningkatkan efisiensi ekonomi, perbaikan akuntabilitas, peningkatan mobilisasi dana, juga mengatur efisiensi anggaran dalam pelaksanaan otonomi daerah. Bagi Indonesia, desentralisasi fiskal merupakan salah satu mekanisme transfer dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam kaitannya dengan kebijakan keuangan negara. Kebijakan keuangan negara tersebut untuk mewujudkan ketahanan fiskal yang berkelanjutan (*fiscal sustainability*) dan memberikan stimulus terhadap aktivitas perekonomian masyarakat.

### **11.3.2 Tes Formatif**

Pilihlah salah satu jawaban yang Saudara anggap paling tepat!

1. Mengapa suatu negara menerapkan desentralisasi fiskal?
  - A. Daerah atau wilayah di negara manapun membutuhkan biaya untuk pembangunan
  - B. Pemerintahan daerah yang lebih mengetahui program dan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat



sehingga akan lebih baik jika pengambilan keputusan diserahkan kepada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah yang secara langsung dapat merasakan dampak dari program dan pelayanan yang direncanakan oleh pemerintah

- C. Pemerintahan daerah paling mengetahui daerah sendiri apa pembangunan yang baik
  - D. Pemerintahan daerah mempunyai kemandirian keuangan untuk menyelenggarakan kegiatan yang dibutuhkan
2. Berikut merupakan pilar yang harus diperhatikan dalam rangka desentralisasi fiskal yaitu...kecuali:
- A. Pendelegasian/pendistribusian tanggung jawab pengeluaran (*the assignment of expenditure responsibility*): apa fungsi dan tanggung jawab masing-masing tingkatan (level) pemerintah?
  - B. Pendistribusian sumber perpajakan (*assignment of tax resources*): ketika pemerintah daerah diberi tanggung jawab atas pengeluaran tertentu, sumber pajak dan sumber bukan pajak apa saja yang dapat dikelola oleh pemerintah daerah?
  - C. Bantuan dari negara lain dalam bentuk hibah untuk menambah sumber pendapatan daerah.
  - D. Defisit daerah, pinjaman dan utang (*subnational deficit, borrowing and debt*): apabila pemerintah daerah tidak

mampu menyeimbangkan pengeluaran dengan pendapatan maka akan menimbulkan defisit anggaran di daerah dan berakibat pada hutang.

3. Prinsip pendelegasian tanggung jawab pengeluaran maksudnya adalah ....
  - A. menganjurkan bahwa pelayanan publik sebaiknya dilaksanakan oleh pemerintah dengan tingkatan paling bawah dengan menyediakan barang dan jasa secara efisien.
  - B. Memerintahkan agar semua SKPD memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakat
  - C. Memberikan pelayanan kesehatan kepada semua orang tanpa diskriminasi
  - D. Menganjurkan pelayanan public dilaksanakan tiap kecamatan dan desa sehingga langsung mengenai masyarakat
4. Berikut ini merupakan pengecualian dalam desentralisasi fiskal dari pemerintah pusat kepada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah yaitu:
  - A. Pendelegasian tanggung jawab
  - B. Pendelegasian otoritas
  - C. Sumber-sumber yang berkaitan dengan keuangan, SDM
  - D. Sumber yang berkaitan dengan lingkungan hidup
5. Apa yang dimaksud dengan *assignment of expenditure responsibility*?

- A. Prinsip pendelegasian tanggung jawab
  - B. Prinsip pendelegasian kewenangan
  - C. Prinsip pendistribusian sumber perpajakan
  - D. Prinsip pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal
6. Berikut yang merupakan pengecualian aturan-aturan implementasi desentralisasi fiskal menurut Roy Bahl and Neil McMullen yaitu:
- A. Memahami bahwa sistem fiskal antarpemerintah selalu dalam transisi dan merencanakan untuk mengantisipasi perubahan-perubahan yang terjadi
  - B. Desentralisasi fiskal harus mempertimbangkan keempat tingkatan pemerintahan
  - C. Pemerintah pusat harus mematuhi aturan-aturan desentralisasi fiskal yang telah dibuatnya.
  - D. Desentralisasi fiskal harus dilihat sebagai sebuah sistem yang komprehensif.
7. Sumber penerimaan daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 terdiri dari:
- A. PAD, dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain pendapatan yang sah
  - B. PAD, dana perimbangan, lain-lain pendapatan yang sah
  - C. PAD, pendapatan pemberian pemerintah
  - D. Hasil perusahaan daerah, pajak dan retribusi daerah, pajak negara yang diserahkan kepada daerah, bagi

hasil pajak pemerintah pusat, pinjaman dan lain-lain  
hasil utama

8. Teori yang dapat menjelaskan hubungan antara desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi adalah...
  - A. Teori sentralisasi
  - B. Teori desentralisasi
  - C. Teori tradisional federalism fiskal
  - D. Teori desentralisasi fiskal
9. Berikut merupakan pengecualian desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi memiliki hubungan yang erat karena...
  - A. Pertumbuhan ekonomi dipandang sebagai tujuan dari desentralisasi fiskal dan efisiensi dalam alokasi sumber daya di sektor publik
  - B. Memahami bahwa sistem fiskal antarpemerintah selalu dalam transisi dan merencanakan untukantisipasi terhadap perubahan-perubahan yang terjadi
  - C. Desentralisasi fiskal merupakan niat eksplisit pemerintah untuk mengadopsi kebijakan yang mempengaruhi kenaikan keberlanjutan dalam pendapatan perkapita
  - D. Pertumbuhan perkapita lebih mudah untuk diukur dan diinterpretasikan dibandingkan indikator kinerja ekonomi lainnya

10. Desentralisasi fiskal dapat menciptakan efisiensi ekonomi dalam sektor publik sehingga mempengaruhi pertumbuhan ekonomi...kecuali:
- A. Efisiensi ekonomi dapat dihasilkan melalui mobilisasi sumber daya yang terjadi melalui desentralisasi fiskal
  - B. Teorema desentralisasi memberikan mekanisme dimana desentralisasi fiskal dapat menyebabkan efisiensi ekonomi yang lebih besar
  - C. Meningkatkan persaingan antar daerah dalam memberikan pelayanan publik
  - D. Persaingan di antara yurisdiksi dipandang sebagai mekanisme penting untuk mendorong efisiensi di bidang perpajakan, regulasi dan penyediaan barang dan jasa

### **11.3.3 Umpan Balik**

Cocokkan jawaban anda dengan kunci jawaban tes formatif yang terdapat di bagian akhir bab ini. Hitunglah jawaban Anda yang benar, kemudian gunakan rumus di bawah ini.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{jumlah jawaban Anda yang benar} \times 100\%}{10}$$

Arti tingkat penguasaan yang Anda capai:

90-100% = baik sekali

80 – 89% = baik

70 – 79 % = cukup

< 70% = kurang

#### **11.3.4 Tindak Lanjut**

Untuk dapat melanjutkan ke materi berikutnya, mahasiswa harus mampu menjawab paling tidak 75% pertanyaan dengan benar, jika kurang harus mengulang materi tersebut

#### **11.3.5 Kunci Jawaban Tes Formatif**

1. B
2. C
3. A
4. D
5. A
6. B
7. A
8. C
9. B
10. C

# **POKOK BAHASAN XII**

## **HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH**

### **12.1 PENDAHULUAN**

#### **12.1.1 Deskripsi Singkat**

Dalam pokok bahasan ini akan diuraikan mengenai hubungan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sebagaimana diketahui bahwa negara Indonesia merupakan negara Kesatuan berarti tidak ada negara di dalam negara, yang ada adalah bagian dari negara yang disebut daerah atau wilayah. Dalam rangka pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mempunyai hubungan yang erat, bersifat koordinatif. Dalam hal keuangan juga terdapat hubungan yang mengikat keduanya. Oleh karena itu, akan dijelaskan secara komprehensif mengenai hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah.

#### **12.1.2. Relevansi**

Diharapkan setelah mengikuti pokok bahasan mengenai Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, mahasiswa mengetahui gambaran dan mampu menjelaskan mengenai:

1. Beberapa Aspek Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
2. Pendekatan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah
3. Perkembangan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah
4. Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

### **12.1.3. Kompetensi**

#### **a. Standar Kompetensi**

**Pada akhir pokok bahasan ini, diharapkan:**

1. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai beberapa aspek hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah
2. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai pendekatan hubungan keuangan pusat dan daerah
3. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai perkembangan hubungan keuangan pusat dan daerah
4. Mahasiswa dapat menjelaskan mengenai pelaksanaan hubungan keuangan pusat dan daerah

#### **b. Kompetensi Dasar**

Dengan mempelajari hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, mahasiswa mampu menjelaskan mengenai:

1. Aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah



2. Pendekatan hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah: pendekatan kapitalisasi, pendekatan pendapatan, pendekatan pengeluaran, dan pendekatan komprehensif
3. Perkembangan hubungan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang terbagi dalam periode 1945-1956; periode 1956-1999, UU No.32 Tahun 2004 dan UU No.33 Tahun 2004; UU No.23 Tahun 2014
4. Implementasi hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah: persoalan pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah; sumber-sumber penerimaan daerah

#### **12.1.4 Petunjuk Belajar**

Agar semua dapat tercapai, ikutilah semua petunjuk sebagai berikut:

1. Bacalah bagian pendahuluan buku ajar ini dan pahami tujuan yang diharapkan dengan mempelajari buku ajar ini.
2. Bacalah tahapan demi tahapan atau sub bagian dari uraian materi
3. yang terdapat dalam setiap kegiatan belajar, pahami isinya bila memungkinkan diskusikan dengan teman yang sama-sama mengambil mata kuliah ini.

4. Kerjakan latihan soal. Jangan melihat kunci jawaban terlebih dahulu sebelum mencoba untuk menjawabnya
5. Apabila penguasaan terhadap materi kurang dari 80%, maka disarankan untuk mengulangi kembali materi yang dianggap masih sulit.

## **12.2 PENYAJIAN**

### **12.2.1 Beberapa Aspek Hubungan Antara Pusat dan Daerah**

Indonesia merupakan negara Kesatuan yang berbentuk Republik, menyepakati dua model hubungan pemerintahan yang dapat menghubungkan antara pemerintah pusat dan daerah. Model pertama atau yang diistilahkan sentralisasi adalah menempatkan segala urusan, tugas, fungsi, dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan pada pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. Model kedua adalah desentralisasi, dimana urusan, tugas, fungsi dan wewenang pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan diserahkan seluas-luasnya kepada pemerintah daerah.<sup>1</sup> Untuk itu, guna menunjang penyelenggaraan otonomi daerah dalam rangka pelaksanaan dari asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, perlu diatur perimbangan keuangan antara

---

<sup>1</sup> Muh Shujahri, A. Gau Kadir, Hj. Nurlinah. "Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah; Studi Kasus Perimbangan Keuangan Kota Makassar". *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Volume 3, Nomor 1, Januari 2010. Diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/100668-ID-analisis-hubungan-pemerintah-pusat-dan-d.pdf>

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yaitu berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang jelas antar susunan pemerintahan. Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah dalam arti sempit disebut sebagai perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang merupakan salah satu bentuk hubungan dari sekian banyak hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.<sup>2</sup>

Berbicara mengenai hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena dalam pelaksanaannya hubungan tersebut sering menimbulkan masalah. Hal ini disebabkan oleh adanya kepentingan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dominasi pemerintah pusat atas urusan-urusan pemerintahan telah mengakibatkan hubungan yang tidak harmonis dengan pemerintah daerah, begitu juga pemerintah daerah dengan alasan kemandirian daerah sehingga menimbulkan persoalan tersendiri dalam hubungan keduanya. Oleh karena itu, perlu adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang jelas.

Terdapat 3 (tiga) bentuk hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu : **pertama**, hubungan Pusat

---

<sup>2</sup> Poni Sukaesih Kurniati. "Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Pada Era Reformasi". *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi* Volume. III No. 1/Desember 2013.

dan Daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial, **kedua** hubungan Pusat dan Daerah menurut dasar otonomi teritorial, dan **ketiga**, hubungan Pusat dan Daerah menurut dasar-dasar federal.<sup>3</sup> Dalam kaitan tersebut, Bagir Manan menyatakan dalam hubungan Pusat dan Daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial, satuan teritorial dekonsentrasi tidak mempunyai wewenang mandiri. Satuan teritorial dekonsentrasi merupakan satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementerian yang bersangkutan dan sifat wewenangnya berupa mandat atau delegasi, tidak ada wewenang yang berdasarkan atribusi.

Hubungan Pusat dan Daerah berdasarkan otonomi teritorial, satuan otonomi teritorial merupakan satu-kesatuan mandiri dalam Negara Kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subyek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya. Persamaan prinsip keduanya (berdasarkan dekonsentrasi teritorial dan otonomi teritorial) bahwa keduanya sama-sama menyelenggarakan pemerintahan di bidang administrasi belaka. Perbedaannya pada aspek kemandirian. Hubungan Pusat dan Daerah berdasarkan dekonsentrasi teritorial tidak mempunyai kemandirian dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, tetapi sebaliknya hubungan Pusat dan Daerah yang berdasarkan otonomi teritorial adalah hubungan antara satuan pemerintahan

---

<sup>3</sup> Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2006, hal.77.

yang merupakan subyek hukum dan masing-masing mempunyai kemandirian.<sup>4</sup> Bagir Manan menyebutkan ada 4 (empat) aspek ketika membicarakan hubungan Pusat dan Daerah, meliputi : (1) hubungan kewenangan; (2) hubungan pengawasan; (3) hubungan keuangan dan (4) hubungan dalam susunan organisasi pemerintahan daerah.<sup>5</sup> Berkaitan pokok bahasan tersebut, yang akan dijelaskan adalah hubungan keuangan Pusat dan Daerah. Sementara hubungan kewenangan, hubungan pengawasan dan hubungan dalam susunan organisasi pemerintahan daerah tidak dijelaskan karena tidak berhubungan dengan topik yang dibahas (hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah).

Hubungan keuangan pusat-daerah adalah salah satu aspek dari hubungan keuangan yang terjadi karena adanya pembagian kewenangan dan fungsi di antara tingkatan pemerintahan sebagai perwujudan dari pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Kenneth J.Davey, hubungan keuangan pusat-daerah menyangkut pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu, antara tingkat-tingkat pemerintahan dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran sebagai akibat dari kegiatan-kegiatan itu. Tujuan hubungan keuangan pusat-daerah adalah untuk mencapai perimbangan antara potensi dan sumber daya masing-masing daerah, sesuai satu sama lain di bawah

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hal. 77-78.

<sup>5</sup> *Ibid*, hal.79.

supervisi pusat.<sup>6</sup> Hubungan pusat-daerah menyangkut pembagian kekuasaan dalam pemerintahan. Hubungan keuangan pusat-daerah mencerminkan tujuan politik yang mendasar sekali karena peranannya dalam menentukan bobot kekuasaan yang dijalankan oleh pemerintah daerah dalam keseluruhan sistem pemerintahan.<sup>7</sup> Hubungan ini harus serasi dengan peranan yang dimainkan oleh pemerintah daerah.

Apa yang dimaksud dengan keuangan negara? Persoalan-persoalan yang dibicarakan dalam keuangan negara menjadi pendahuluan dalam hubungan keuangan pusat dan daerah. Keuangan negara (*public finance*) dimaknai dalam arti sempit sebagai keuangan pemerintah (*government finance*), sedangkan makna "*finance*" (keuangan) yakni menggambarkan segala kegiatan (pemerintah) di dalam mencari sumber-sumber dana (*sources of fund*) dan bagaimana dana tersebut digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintah. Jadi, keuangan negara mendeskripsikan kegiatan-kegiatan pemerintah, sedangkan kegiatan pemerintah itu sendiri berada dalam sektor publik (*public sector*), bukan berada dalam sektor swasta (*private sector*).<sup>8</sup> Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan konsekuensi dari adanya urusan

---

<sup>6</sup> Aries Djaenuri, *Hubungan Keuangan Pusat – Daerah, Elemen-elemen Penting Hubungan Keuangan Pusat – Daerah*, Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2012, hal. 41-42.

<sup>7</sup> *Ibid*, hal.42.

<sup>8</sup> Bambang Kusmanto dkk, *Keuangan Negara*, Yogyakarta: Intermedia, 2002, hal.2.

pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada Pemerintahan Daerah. Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pendanaan pemerintahan yang proporsional, transparan, akuntabel dan efisien untuk mendanai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan oleh Pemerintah Pusat dalam kerangka negara kesatuan,<sup>9</sup> sehingga penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di pusat, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam urusan hubungan keuangan pusat dan daerah. Hal apapun yang terjadi di daerah akan mempengaruhi jalannya pemerintahan di pusat begitu pula sebaliknya hal apapun yang terjadi di pusat akan berdampak di daerah. Oleh karena itu, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak akan terputus. Selama bentuk negara Indonesia masih berbentuk kesatuan, maka hubungan tersebut akan terus ada.

Hubungan keuangan pusat-daerah dapat digambarkan melalui pendekatan yang umum dilakukan dalam membahas hubungan keuangan pusat-daerah ini melalui dua pendekatan dalam menentukan derajat tanggung jawab pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pertama, kepada Pemerintah Daerah diberikan seperangkat sumber-sumber

---

<sup>9</sup> <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/pemerintah-rumuskan-aturan-hubungan-keuangan-pemerintah-pusat-daerah/> akses pada tanggal 09 September 2019 pukul 21:58 WIB.

keuangan, kemudian menyerahkan kepada daerah yang bersangkutan tugas/tanggung jawab yang dapat dilaksanakan dengan jumlah pembiayaan yang diterima tersebut. Kedua, pembagian tugas/tanggung jawab antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ditentukan terlebih dahulu, setelah itu ditetapkan pembagian sumber keuangannya.<sup>10</sup>

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diuraikan sebagai berikut :

- a. Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan Negara yang merupakan bagian kekuasaan pemerintah.
- b. Presiden menyerahkan kekuasaan tersebut kepada kepala daerah (Gubernur/ Bupati/ Walikota) selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerahnya dan mewakili pemerintah daerah dalam pemilikan kekayaan yang terpisah.
- c. Hubungan antara pusat dan daerah menyangkut hubungan pengelolaan pendapatan (*revenue*) dan penggunaan (*expenditure*) baik untuk pengeluaran rutin maupun pembangunan daerah dalam rangka memberikan pelayanan publik yang berkualitas, *responsible* dan *akuntable*.

---

<sup>10</sup> Oscar Suryaatmadja. "Masalah Hubungan Pusat dan Daerah". [https://www.researchgate.net/publication/318650482\\_Masalah\\_Hubungan\\_Keuangan\\_Pusat\\_dan\\_Daerah](https://www.researchgate.net/publication/318650482_Masalah_Hubungan_Keuangan_Pusat_dan_Daerah) akses pada tanggal 09 September 2019 Pukul 23:35 WIB.



- d. Konsep hubungan antara pusat dan daerah adalah hubungan administrasi dan hubungan kewilayahan, sehingga pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>11</sup>

Pada intinya, hubungan keuangan pusat dan daerah telah diatur sedemikian rupa berdasarkan regulasi yang ada. Hubungan keuangan pusat dan daerah haruslah dijaga keharmonisannya karena mempunyai keterkaitan dan ketergantungan satu sama lain.

Ada dua peranan yang dapat dimainkan pemerintah daerah dalam hubungan keuangan pusat-daerah yaitu pertama, peranan pemerintah daerah sebagai rangkaian dari kemauan dan identitas masyarakat setempat. Menurut jalan pemikiran ini, hubungan keuangan pusat-daerah harus dapat meningkatkan pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan tingkat-tingkat pemerintah daerah sehingga tiap-tiap tingkatan memiliki lingkup pilihannya sendiri. Peralatan keuangan yang dapat mendukung peranan tersebut mencakup hal berikut:

1. Pemerintah daerah diberi kekuasaan untuk menghimpun sendiri pajak dan menetapkan tarif pajak.

---

<sup>11</sup> Edward H. Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dengan Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja*, Vol XLII No. 1, Tahun 2016. diakses dari <http://ejournal.lipdn.ac.id/JIPWP/article/download/137/91/> pada tanggal 09 September 2019 Pukul 23:42 WIB.

2. Bagi hasil penerimaan pajak nasional antara pemerintah pusat dan daerah
3. Bantuan umum (tanpa campur tangan) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Kedua, pemerintah pusat pada dasarnya merupakan lembaga yang menyelenggarakan layanan-layanan tertentu untuk daerah dan sebagai alat yang tepat untuk menebus pemberian layanan yang bermanfaat untuk daerah. Jika berperan seperti di atas, maka sistem keuangan yang sesuai adalah pemberian wewenang tersendiri bagi pemerintah daerah untuk mengambil keputusan di bidang keuangan, yang meliputi:

1. Wewenang untuk mengenakan pajak atau pungutan
2. Bantuan untuk layanan atau program tertentu
3. Bantuan untuk mengimbangi kekurangan yang terjadi berdasarkan perkiraan yang dibuat di pusat dan bukan berdasarkan perkiraan kebutuhannya.

Dapat disimpulkan bahwa hubungan keuangan antara pusat-daerah pada hakikatnya mencakup pembagian sumber pembiayaan antara pemerintah pusat dengan daerah.<sup>12</sup>

### **12.2.2 Pendekatan Hubungan Keuangan Pusat – Daerah**

Dalam kerangka hubungan keuangan pusat-daerah, ada beberapa model yang dianut oleh pemerintah negara-negara di dunia ini, antara lain : <sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Aries Djaenuri, *Op.cit*, hal. 42.

1. Pendekatan kapitalisasi (*Capitalization Approach*)

Dalam pendekatan ini, bantuan pemerintah pusat kepada daerah diwujudkan dalam bentuk pemberian bantuan dana kepada daerah atau dalam bentuk penyertaan modal pemerintah pusat terhadap proyek-proyek pembangunan daerah, yang menguntungkan dan diharapkan ke depannya modal dimaksud dapat berkembang dan memberikan kecukupan pada pembiayaan daerah dalam kerangka pelaksanaan pemerintahan, pembangunan daerah dan pembinaan masyarakat, bahkan lebih jauh diharapkan dengan bantuan ini daerah dapat memperluas investasi. Pendekatan kapitalisasi bertujuan memperkuat pemerintah daerah, sambil menyelaraskan dan menyerasikan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sebagaimana dipahami umumnya pemerintah daerah memiliki kekurangan dana dalam pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya. Atas dasar pertimbangan tersebut, maka investasi perlu dikembangkan oleh pemerintah daerah. Di samping itu, perlu diciptakan sistem manajemen yang dapat mengatur dan mengelola investasi sehingga pada saatnya keuntungan dari investasi dapat dicapai sesuai dengan tujuannya.

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hal.51-54.

2. Pendekatan penerimaan atau pendapatan (*Income Approach*)

Pendekatan ini menekankan bahwa daerah diberi sejumlah kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu, dan diberikan sumber-sumber penerimaan keuangan tertentu. Wujud pendekatan ini, daerah diberikan pendapatan asli daerah maupun bantuan dalam bentuk dana perimbangan.

3. Pendekatan pengeluaran (*Expenditure Approach*)

Pemberian bantuan pemerintah pusat untuk menutup pembiayaan pemerintah daerah dalam kerangka penyelenggaraan urusan pemerintahan tertentu, baik sebagian atau seluruhnya. Bantuan dari pemerintah pusat ini dapat berwujud bantuan dana, pinjaman, maupun bagi hasil pajak atau bukan pajak.

4. Pendekatan komprehensif (*Comprehensive Approach*)

Pendekatan ini menggabungkan pendekatan penerimaan dan pengeluaran. Pendekatan komprehensif berusaha menggabungkan sasaran pengeluaran dengan sumber-sumber dananya. Menurut pendekatan ini, sumber-sumber pendapatan diberikan kepada daerah dan sisi lain diberikan tanggung jawab dengan memperhatikan tingkat kemampuan dan biaya yang ada. Pemerintah pusat bertanggung jawab untuk menjamin agar pemerintah daerah mendapatkan sumber dana yang cukup, baik dari

pendapatan asli daerah yang bersangkutan atau dari bantuan pusat dan pinjaman. Di samping itu, juga mendorong pemerintah pusat untuk memperhatikan kapasitas peningkatan pendapatan daerah.

Pendekatan manapun yang dipakai, hubungan keuangan pusat-daerah seharusnya mengupayakan adanya keseimbangan yang mantap antara pemberian sumber daya dengan tanggung jawab fungsional dari masing-masing tingkatan pemerintahan, mengingat kondisi dari satu daerah selalu berubah dari waktu ke waktu dan ini mempengaruhi kapasitas keuangan pemerintahan. Maju mundurnya kapasitas keuangan pemerintah daerah dipengaruhi oleh faktor-faktor berikut yaitu:<sup>14</sup>

1. Kebijakan pemerintah. Perubahan kebijakan pemerintah tertentu akan mempengaruhi keuangan daerah, misalnya ada perubahan kebijakan dalam hal tarif pajak daerah, pasti berpengaruh pada keuangan daerah, atau adanya kebijakan dari pemerintah untuk menyerahkan pajak-pajak tertentu kepada daerah.
2. Keadaan ekonomi. Perubahan keadaan ekonomi juga mempengaruhi kapasitas keuangan daerah karena kapasitas keuangan daerah berhubungan dengan perubahan skala perekonomian makro negara.
3. Pembagian geografis. Adanya pemekaran wilayah berpengaruh terhadap keuangan pemerintah daerah.

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hal. 53-54.

4. Kekayaan daerah. Perubahan terhadap kekayaan daerah berpengaruh langsung terhadap kemampuan keuangan daerah

### **12.2.3 Perkembangan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah**

#### **12.2.3.1 Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Periode**

##### **1945 – 1956**

Sebelum Indonesia merdeka persoalan pengelolaan keuangan daerah berpedoman pada *Beheers Voorschriften* 1936 (Staatsblad 1936 No.432 yang merupakan pengaturan pelaksanaan dari Pasal 80 – 128 *Provincie Ordonantie* (PO) Staatsblad No.78, Pasal 75 sampai 123 *Regenshaps Ordonantie* (RO) Staatsblad 1924 No.78, serta Pasal 99 sampai 143 *Staatsgemeente Ordonantie* (SGO) Staatsblad 1926 No. 265. Perkembangannya ketiga produk hukum Hindia Belanda tersebut diganti dengan PP No.36 Tahun 1972.<sup>15</sup> Sebelum UU No.32 Tahun 1956 diundangkan, Indonesia belum pernah mempunyai UU yang mengatur hubungan keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah, meskipun UU No.1 Tahun 1945 dan UU No.22 Tahun 1948 sudah berlaku. Kedua UU tersebut hanya mengatur sumber-sumber keuangan daerah saja, sedangkan mengenai hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah sama sekali tidak diatur. UU No.1 Tahun 1945 tidak menyinggung sumber keuangan

---

<sup>15</sup> Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004, hal. 34. Lihat juga Muhammad Fauzan, *Ibid*, hal. 195.

pemerintahan daerah. Namun, dalam UU No. 22 Tahun 1948 menyatakan bahwa selama berlakunya UU No.1 Tahun 1945 terdapat mekanisme pemberian subsidi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang dikenal dengan sistem *sluitpost* (sistem menutup kekurangan). Berdasarkan Pasal 37 UU No.22 Tahun 1948, sumber-sumber keuangan daerah meliputi:

1. Pajak daerah, termasuk retribusi daerah
2. Hasil perusahaan daerah
3. Pajak negara yang diserahkan kepada daerah dan lain-lain.<sup>16</sup>

Sistem hubungan keuangan berdasarkan UU No.22 Tahun 1948 sebenarnya ingin merubah sistem *sluitpost* yang selama ini berlaku. Hal ini dapat dilihat di bagian awal penjelasan UU No.22 Tahun 1948 angka romawi XIV angka 33 yang menentukan bahwa:

Supaya daerah yang diberi hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri bisa bekerja dengan baik dan sedapat mungkin dapat memenuhi kebutuhan karena berkembangnya pekerjaan (kewajiban) maka harus pendapatan daerah itu disusun dengan sebaik-baiknya. Penyerahan kewajiban dari pusat ke daerah harus disertai dengan biaya yang dapat memungkinkan daerah bekerja sesuai yang diharapkan. Sumber pendapatan harus dapat menjamin berjalannya rumah tangga dengan baik<sup>17</sup>.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pemerintah pusat menginginkan pemerintah daerah untuk

---

<sup>16</sup> Muhammad Fauzan, *Ibid*, hal. 195-196.

<sup>17</sup> *Ibid*, hal. 196.

mengatur dan mengurus sumber-sumber pendapatan daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Di samping itu, pemerintah pusat juga menyerahkan sebagian kewajiban atau urusan-urusan pemerintahan kepada daerah yang harus disertai dengan pembiayaan. Sistem hubungan keuangan yang berlaku sebelumnya adalah *sluitpost* tidak dipakai lagi karena dengan sistem *sluitpost* itu keuangan daerah terlalu bergantung dari keuangan negara. Sistem *sluitpost* yakni suatu sistem yang menggariskan bahwa pemerintah daerah diberikan tunjangan sebesar selisih antara besarnya rencana pengeluaran dan rencana penerimaan yang diajukan oleh daerah kepada pusat, ternyata dalam implementasinya tidak bisa terlaksana, karena pemerintah pusat belum mempunyai kemauan politik (*political will*) untuk memberikan kebebasan kepada daerah dalam rangka mengelola sumber-sumber keuangan yang ada di daerahnya. Pemerintah pusat memberikan bantuan kepada daerah sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan sendiri yang dikendalikan oleh Departemen Dalam Negeri. Dengan lain perkataan, sejak tahun 1945-1956 sistem hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah bukanlah sistem *sluitpost* murni, karena pemberian tunjangan kepada daerah sangat tergantung pada kebijaksanaan sepihak pemerintah pusat.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hal. 197-198.



### **12.2.3.2 Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah Periode 1956 - 1999**

Secara garis besar, UU No.1 Tahun 1957 memberikan peluang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sumber-sumber keuangan yang ada di daerah. Pasal 58 ayat 1 menyatakan bahwa Pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahannya, dapat diberikan:

1. Penerimaan-penerimaan pajak negara untuk sebagian atau seluruhnya.
2. Ganjaran, subsidi dan sumbangan.

Dapat disimpulkan bahwa UU No.1 Tahun 1957 tidak memberikan kejelasan mengenai pola hubungan atau perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah yang berhak mengurus rumah tangganya. Berkaitan dengan pajak dan retribusi daerah, UU No.1 Tahun 1957 memberikan arahan agar dalam menetapkan besarnya tarif pajak dan retribusi daerah harus memperhatikan beberapa faktor antara lain tarif yang berlaku di daerah-daerah lain, kemampuan keuangan dan penduduk, tarif-tarif progresif dan sebagainya sehingga pajak dan retribusi daerah yang ditetapkan akan sesuai dengan rasa keadilan masyarakat dan menjadi sumber yang berarti bagi daerah.

Dalam penjelasan Pasal 58 UU No.1 Tahun 1957, yang dimaksud dengan ganjaran adalah sejumlah uang yang diserahkan kepada daerah berhubung kewajibannya

menyelenggarakan tugas negara, dan sejumlah uang yang diserahkan kepada daerah berhubung tugas negara telah menjadi urusan rumah tangga daerah. Pengertian subsidi adalah bantuan yang diberikan kepada daerah untuk penyelenggaraan usaha-usaha daerah yang biayanya melampaui kemampuan keuangan daerah. Sedangkan sumbangan adalah bantuan yang diberikan kepada daerah untuk menutup kekurangan anggaran daerah, sebagai akibat adanya keadaan luar biasa yang dapat mengakibatkan daerah mengalami krisis keuangan.<sup>19</sup>

Ganjaran dari pemerintah pusat kepada daerah menurut PP No.4 Tahun 1957 tentang Pemberian Ganjaran, Subsidi dan Sumbangan kepada Daerah dibagi menjadi 3 yakni:

1. Ganjaran diberikan kepada daerah yang berhubungan dengan kewajiban menyelenggarakan tugas pemerintah pusat;
2. Ganjaran diberikan kepada pemerintah daerah yang berhubungan dengan dan pada saat penyerahan tugas pemerintah pusat menjadi urusan rumah tangga daerah sesudah mulai berlakunya UU Perimbangan Keuangan No.32 Tahun 1956;
3. Ganjaran diberikan kepada daerah berhubung dengan tugas pemerintah pusat yang telah menjadi urusan rumah tangga daerah yang penyelenggaraannya melebihi kekuatan keuangan daerah.

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hal. 208-210.

Berdasarkan penjelasan di atas bahwa, besarnya ganjaran yang diberikan kepada daerah tidak tergantung pada kemampuan daerah, tetapi dengan memperhatikan biaya penyelenggaraan pemerintah yang harus dilaksanakan, dan besarnya ganjaran masing-masing daerah ditetapkan tiap tahun.<sup>20</sup>

UU No.5 Tahun 1974, sumber-sumber keuangan potensial dikuasai oleh negara. Daerah sama sekali tidak dapat menikmati hasil-hasil pengelolaan atas sumber-sumber potensial tersebut. Hasil pengelolaan atas sumber kekayaan alam yang ada di daerah ditarik ke kas pemerintah pusat dan didistribusikan kepada daerah dengan prosentase yang sangat jauh dari layak, bahkan tidak ada ukuran yang jelas berapa prosentase yang menjadi hak daerah. Keinginan pemerintah pusat atas penguasaan sumber-sumber keuangan potensial bisa dilihat dalam UU No.5 Tahun 1974 Pasal 55 yang mengatur mengenai sumber-sumber pendapatan daerah, yang secara prinsipil tidak ada perbedaan dengan UU sebelumnya. Pasal 55 UU No.5 Tahun 1974 menegaskan bahwa:

- a. Pendapatan asli daerah sendiri, yang terdiri dari:
  1. Hasil pajak daerah
  2. Hasil retribusi daerah
  3. Hasil perusahaan daerah

---

<sup>20</sup> PP No.4 Tahun 1957 dalam Agus Yulianto, Sistem dan Tolok Ukur Pemberian Subsidi Oleh Pusat Kepada Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, *Tesis tidak diterbitkan*, Bandung: Unpad, 1991, hal.77. Lihat juga Muhammad Fauzan, *Op.cit*, hal.211.

4. Lain-lain hasil usaha daerah yang sah
- b. Pendapatan berasal dari pemberian pemerintah yang terdiri dari:
  1. Sumbangan dari pemerintah
  2. Sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan
- c. Lain-lain pendapatan sah

Hal ini membuktikan bahwa pemerintah pusat tidak mempunyai kemauan politik (*political will*) yang baik dalam rangka mewujudkan suatu daerah otonom yang benar-benar dapat mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya.

Implementasi UU No.5 Tahun 1974 mengakibatkan ketergantungan daerah pada pemerintah pusat tetap tinggi, hal ini disebabkan manajemen pembangunan daerah yang berjalan menunjukkan kecenderungan kurang sejalan antara pusat dengan daerah. Pembangunan daerah terutama infrastruktur memang mengalami kemajuan yang pesat, tetapi tingkat ketergantungan keuangan daerah terhadap pusat sangat besar. Hal ini bisa dilihat dari rendahnya PAD dan dominannya subsidi dari pusat ke daerah.<sup>21</sup> Datanya bisa dilihat dalam tabel berikut:

---

<sup>21</sup> Mudrajat Kuncoro, *Otonomi & Pembangunan Daerah Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*, Jakarta: Erlangga, 2004, hal.10.

**Tabel 12.1**  
**Anatomi Penerimaan Dati II se-Indonesia**

<b>Pos-pos penerimaan</b>	<b>1989/1990 Jumlah (Rp.Miliar)</b>	<b>%</b>	<b>1991/1992 Jumlah (Rp.Miliar)</b>	<b>%</b>
1. PAD	478,06	15,7	705,28	12,9
2. Bagi hasil pajak dan bukan pajak	426,77	14,2	677,37	12,4
3. Sumbangan/bantuan pemerintah pusat	2012,14	65,8	3833,37	70,3
4. Pinjaman Daerah	26,49	0,9	79,68	1,5
5. Sisa lebih tahun sebelumnya	71,10	2,4	155,66	2,9
Jumlah Penerimaan APBD II	3014,56	100	5451,35	100

Sumber: Mudrajad Kuncoro, 2004,

Terjadi pergantian kepemimpinan dari Presiden Soeharto oleh gerakan mahasiswa yang menamakan “Reformasi”, berdampak pada diundangkan UU No.22 Tahun 1999 pada tanggal 7 Mei 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Diundangkannya kedua produk hukum tersebut telah memberikan harapan bagi daerah untuk mengembangkan wilayahnya sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakatnya, karena paradigma penyelenggaraan otonomi mengalami pergeseran dari paradigma sentralistik menjadi

paradigma penyelenggaraan otonomi daerah yang memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan dengan memperhatikan keanekaragaman daerah yang didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.<sup>22</sup>

UU No.22 Tahun 1999 Pasal 79 menyatakan bahwa sumber-sumber pendapatan daerah terdiri dari:

- a. Pendapatan asli daerah, yaitu:
  1. Hasil pajak daerah;
  2. Hasil retribusi daerah;
  3. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;
  4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
- b. Dana perimbangan
- c. Pinjaman daerah
- d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Berdasarkan pasal tersebut, dapat disimpulkan bahwa UU No.22 Tahun 1999 berbeda dengan UU sebelumnya yang mengatur tentang Pemerintah Daerah. UU ini telah mengatur mengenai dana perimbangan sebagai salah satu sumber pendapatan daerah yang merupakan perwujudan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah meskipun tidak rinci.<sup>23</sup> Pembahasan mengenai keuangan daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 sebatas pada penyelenggaraan tugas pemerintah

---

<sup>22</sup> Muhammad Fauzan, *Op.cit*, hal 224.

<sup>23</sup> *Ibid*, hal.225-226.

daerah, sumber pendapatan daerah, dana perimbangan, pinjaman, pajak dan retribusi, dan APBD. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga menekankan aspek otonomi luas dan diskresi anggaran yang besar bagi pemerintahan daerah.<sup>24</sup>

Pengaturan hubungan keuangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sejak tahun 1999 diatur dalam UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Pasal 2 menegaskan bahwa:

1. Penyelenggaraan tugas daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dibiayai atas beban APBD;
2. Penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN;
3. Penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah dan desa dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban APBN;
4. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan pemerintah pusat kepada bupati/walikota diikuti dengan pembiayaannya.

---

<sup>24</sup> Juanda, Bambang, Abdul Halim, Nasir Aziz, dan Hans Z Kaiwai. "Evaluasi Regulasi Pengelolaan Keuangan Daerah dan Pengaruhnya Terhadap Upaya Peningkatan Kualitas Belanja Daerah". *Laporan Tim Asistensi Kementerian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal Tahun 2013*, hal. 5.

Tujuan yang hendak dicapai dengan diundangkannya UU No.25 Tahun 1999 meliputi:

1. Memberdayakan dan meningkatkan perekonomian daerah;
2. Menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab dan pasti
3. Mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah, mendukung pelaksanaan otonomi daerah dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, memperhatikan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat, mengurangi kesenjangan antar daerah dalam kemampuannya untuk membiayai tanggung jawab otonominya, dan memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan;
4. Menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara bagi daerah;
5. Mempertegas sistem pertanggungjawaban keuangan oleh pemerintah daerah;
6. Menjadi pedoman pokok tentang keuangan daerah.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hal.228-231.



Sistem perimbangan keuangan antara pusat dan daerah menjadi lebih jelas, juga lebih memudahkan pelaksanaan otonomi daerah yang transparan, yang selalu memperhatikan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban masyarakat, serta dapat mengurangi kesenjangan antar daerah dalam kemampuannya untuk membiayai tanggung jawab otonominya.

### **12.2.3.3 Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004**

Masalah hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah selama ini merupakan salah satu sumber keresahan di daerah, karena masyarakat di daerah merasa diberlakukan tidak adil oleh pemerintah pusat, dan pemerintah pusat mengalokasikan dananya untuk membangun daerah-daerah di Pulau Jawa. Kekayaan daerah dikuras oleh pemerintah pusat dan rakyat di daerah tetap dibiarkan hidup dalam kemiskinan, sehingga memicu disintegrasi bangsa.

Lahirnya hubungan antara pemerintah pusat dan daerah atau dalam arti sempit biasa disebut dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah karena dilatarbelakangi oleh adanya kecemburuan daerah yang kaya akan sumber daya alam (SDA) tetapi mendapat bagian yang kecil dari pemerintah pusat. Sebagaimana kita ketahui bahwa beberapa daerah di tanah air yang ingin melepaskan diri dari Negara Indonesia dilatarbelakangi oleh pembagian hasil-hasil SDA yang tidak

seimbang, sebagian besar menjadi milik pemerintah pusat. Oleh karena itu, era reformasi ditandai dengan munculnya UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, yang lebih mengakomodasi kepentingan daerah. Dengan kata lain, UU ini memberikan porsi lebih besar kepada daerah-daerah yang menghasilkan SDA, supaya daerah tersebut tetap menjadi bagian Negara Indonesia.

UU No.25 Tahun 1999 membawa dampak yang besar dalam hubungan keuangan pusat dan daerah. Dalam konsiderannya UU ini menyatakan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pembiayaan berdasarkan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Berdasarkan penjelasan umum UU No.25 Tahun 1999 prinsip-prinsip dasar yang diatur adalah sebagai berikut:

1. Pembangunan daerah merupakan hal yang tidak dapat terpisahkan dan menjadi integral dari pembangunan nasional.
2. Pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pembauran sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.

3. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.<sup>26</sup>

Ada 3 fungsi utama pemerintah suatu negara yaitu fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Ketiga fungsi tersebut dilakukan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan. Fungsi alokasi meliputi antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat. Fungsi distribusi meliputi: pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan, dan fungsi stabilisasi antara lain meliputi: pertahanan keamanan, ekonomi dan moneter. Ketiga fungsi tersebut dapat dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Ditinjau dari segi keefektifan, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi biasanya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah pusat, sedangkan fungsi alokasi lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah daerah, dikarenakan pemerintah daerah lebih mengetahui kebutuhan, anggaran dan standar pelayanan masyarakat di daerahnya.<sup>27</sup>

UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Dana Perimbangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pada dasarnya tidak mengalami banyak perubahan bila dibandingkan dengan

---

<sup>26</sup> Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004, hal. 14.

<sup>27</sup> *Ibid*

ketentuan UU Nomor 25 Tahun 1999. Hanya saja terjadi pergeseran persentase bagi hasil antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, dan antarpemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota di dalam wilayah provinsi yang bersangkutan dan selain itu yang cukup menggembirakan adalah dimasukkannya dana bagi hasil pajak penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21 dalam undang-undang perimbangan yang terakhir ini, dimana sebelumnya bagi hasil pajak penghasilan ini hanya dicantumkan di dalam UU PPh yang merupakan murni pajak pemerintah pusat.<sup>28</sup> Dana Perimbangan bertujuan untuk menciptakan keseimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan antara Pemerintahan Daerah.<sup>29</sup> Sesuai dengan ketentuan UU No.33 Tahun 2004, dana perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah. Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai

---

<sup>28</sup> Faisal Akbar Nasution. "Kebijakan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pasca Reformasi". *Jurnal Hukum No. 3 Vol. 18 Juli 2011* : 381-404.

<sup>29</sup> Penjelasan PP No.55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan

kewenangannya juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah.<sup>30</sup> Dana bagi hasil terbagi dalam dana bagi hasil pajak bumi dan bangunan dengan ketentuan bahwa penerimaan Negara dari pajak bumi dan bangunan dibagi dengan imbalan 10% untuk pemerintah pusat dan 90% untuk daerah, dana untuk daerah yang dimaksud kemudian dibagi menjadi 16,2% untuk provinsi yang bersangkutan, 64,8% untuk daerah yang bersangkutan, 9% untuk biaya pemungutan. Kemudian dana 10% pemerintah pusat dialokasikan lagi oleh pemerintah pusat sebesar 6,5% ke seluruh kabupaten dalam rangka pemerataan dan 3,5% kepada daerah yang mampu melebihi target.

Pada dasarnya Dana Alokasi Umum ini merupakan bentuk alokasi yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat agar terjadi pemerataan fiskal antara daerah yang ada, atau untuk menghindari lahirnya ketimpangan perekonomian antara daerah yang satu dan daerah yang lain. Dalam penganggaran yang dilakukan oleh pemerintah pusat tiap tahun dalam APBN mengharuskan adanya alokasi sebesar 26% untuk DAU ke seluruh provinsi dan kota-madya/kabupaten di Indonesia. Dengan proporsi DAU antara provinsi dan daerah sebesar 90% untuk daerah dan 10% untuk provinsi. Dalam perumusan jumlah

---

<sup>30</sup> Penjelasan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

alokasi DAU per daerah. Penghitungan jumlah DAU berada pada otoritas menteri keuangan dibantu oleh Dewan Penasehat Otonomi Daerah (DPOD) yang kemudian hasil dari rancangan penghitungan DAU tersebut dijadikan rujukan dalam RAPBN. Penentuan daerah yang akan menerima DAK harus memenuhi kriteria umum, khusus dan teknis. Setiap tahunnya kementerian keuangan dan kementerian perencanaan pembangunan mengeluarkan daftar daerah yang akan menerima dana alokasi khusus.<sup>31</sup>

#### **12.2.3.4 Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah menurut UU No.23 Tahun 2014**

Menurut UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 279 menyebutkan bahwa pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dan atau ditugaskan kepada daerah. Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah meliputi:

- a. Pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah;
- b. Pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah

---

<sup>31</sup> A. Gau Kadir, 2010, " *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah, Studi Kasus Perimbangan Keuangan Kota Makassar*", Vol. 3, No. 1, Hal. 40-41.

- c. Pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk pemerintahan daerah tertentu yang ditetapkan dalam Undang-undang;
- d. Pemberian pinjaman dan atau hibah, dana darurat, dan insentif (fiskal).

Sedangkan Pasal 280 menyebutkan bahwa daerah menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan dan atau ditugaskan, penyelenggara pemerintahan daerah mempunyai kewajiban dalam pengelolaan keuangan daerah yang meliputi:

- a. Mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel;
- b. Menyinkronkan pencapaian sasaran program daerah dalam APBD dengan program pemerintah pusat
- c. Melaporkan realisasi pendanaan urusan pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari tugas pembantuan.

Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah lain, berupa:

- a. Bagi hasil pajak dan nonpajak antar daerah
- b. Pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang menjadi tanggung jawab bersama sebagai konsekuensi dari kerja sama antar daerah

- c. Pinjaman dan atau hibah antar daerah
- d. Bantuan keuangan antar daerah, dan
- e. Pelaksanaan dana otonomi khusus yang ditetapkan dalam Undang-undang.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, daerah mempunyai sumber-sumber pendapatan dan pendapatan transfer. Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan asli daerah meliputi:
  - 1. Pajak daerah
  - 2. Retribusi daerah
  - 3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
  - 4. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.
- b. Pendapatan transfer, dan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Sedang pendapatan transfer meliputi:

- a. Transfer pemerintah pusat terdiri atas:
  - 1. Dana perimbangan
  - 2. Dana otonomi khusus
  - 3. Dana keistimewaan, dan
  - 4. Dana desa
- b. Transfer antar daerah, terdiri atas:
  - 1. Pendapatan bagi hasil, dan
  - 2. Bantuan keuangan.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Pasal 285 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah



## **12.3 PENUTUP**

### **12.3.1 Rangkuman**

Hubungan keuangan pusat-daerah adalah salah satu aspek dari hubungan keuangan yang terjadi karena adanya pembagian kewenangan dan fungsi di antara tingkatan pemerintahan sebagai perwujudan dari pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Kenneth J.Davey, hubungan keuangan pusat-daerah menyangkut pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu, antara tingkat-tingkat pemerintahan dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran sebagai akibat dari kegiatan-kegiatan itu. Tujuan hubungan keuangan pusat-daerah adalah untuk mencapai perimbangan antara potensi dan sumber daya masing-masing daerah, sesuai satu sama lain di bawah supervisi pusat. Ada 4 pendekatan dalam hubungan keuangan pusat-daerah yaitu pendekatan kapitalisasi, pendekatan penerimaan /pendapatan, pendekatan pengeluaran, dan pendekatan komprehensif. Masalah hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah selama ini merupakan salah satu sumber keresahan di daerah, karena masyarakat di daerah merasa diberlakukan tidak adil oleh pemerintah pusat, dan pemerintah pusat mengalokasikan dananya untuk membangun daerah-daerah di Pulau Jawa. Kekayaan daerah dikuras oleh pemerintah pusat dan rakyat di daerah tetap dibiarkan hidup dalam kemiskinan, sehingga memicu disintegrasi bangsa.

### **12.3.2 Tes Formatif**

**Pilihlah Salah Satu Jawaban Yang Saudara Anggap Paling Tepat!**

1. Berikut merupakan pengecualian 3 (tiga) bentuk hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu...
  - A. Hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi territorial
  - B. Hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi territorial
  - C. Hubungan pusat dan daerah menurut dasar desentralisasi territorial
  - D. Hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal
2. Perbedaan prinsip dekonsentrasi territorial dan otonomi territorial terletak pada aspek...
  - A. Kemandirian
  - B. Keuangan
  - C. Menyelenggarakan pemerintahan di bidang administrasi
  - D. Subyek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya
3. Bagir Manan menyebutkan ada beberapa aspek dalam hubungan pusat dan daerah yang meliputi ....kecuali:
  - A. Hubungan dalam susunan organisasi pemerintahan daerah

- B. Hubungan keuangan
  - C. Hubungan pengawasan
  - D. Hubungan territorial
4. Berikut merupakan pengecualian pedoman pengelolaan keuangan daerah sebelum Indonesia merdeka yaitu...
- A. PP No.36 Tahun 1972
  - B. Beheers Voorschriften 1936 (Staatsblad 1936 No.432
  - C. Provincie Ordonantie (PO) Staatsblad No.78
  - D. Regenshaps Ordonantie (RO) Staatsblad 1924 No.78
5. Sumber-sumber keuangan daerah menurut UU No.22 Tahun 1948 meliputi berikut ini, kecuali....
- A. Pajak daerah, termasuk retribusi daerah
  - B. Pendapatan asli daerah (PAD)
  - C. Hasil perusahaan daerah
  - D. Pajak negara yang diserahkan kepada daerah dan lain-lain
6. Apa yang dimaksud dengan sistem *sluitpost* menurut UU No.1 Tahun 1945 dan UU No.22 Tahun 1948?
- A. Sistem yang menyerahkan urusan pemerintahan kepada daerah sehingga keuangan menjadi urusan daerah yang bersangkutan
  - B. Pemerintah pusat memberikan bantuan kepada daerah sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan sendiri yang dikendalikan oleh Departemen Dalam Negeri

- C. Sistem yang menggariskan bahwa kepada pemerintah daerah diberikan tunjangan sebesar selisih antara besarnya rencana pengeluaran dan rencana penerimaan yang diajukan oleh daerah kepada pusat
  - D. Sistem yang menegaskan bahwa pemerintah pusat mengalokasikan dana kepada daerah berdasarkan pada sumber daya alam yang dimiliki daerah tersebut
7. Berikut merupakan pengecualian dari tujuan diundangkannya UU No.25 Tahun 1999 yaitu...
- A. memberdayakan dan meningkatkan perekonomian daerah
  - B. menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab dan pasti
  - C. menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara bagi daerah
  - D. Mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang tidak jelas antara pemerintah pusat dan daerah, juga tidak mendukung pelaksanaan otonomi daerah
8. Berikut merupakan pengecualian pemberian ganjaran, subsidi dan sumbangan kepada daerah menurut PP No.4 Tahun 1957 yaitu...

- A. ganjaran diberikan kepada daerah yang berhubungan dengan kewajiban menyelenggarakan tugas pemerintah pusat
  - B. ganjaran diberikan kepada pemerintah daerah yang berhubungan dengan dan pada saat penyerahan tugas pemerintah pusat menjadi urusan rumah tangga daerah sesudah berlakunya UU Perimbangan Keuangan No. 32 Tahun 1956
  - C. ganjaran diberikan kepada daerah tidak bergantung pada kemampuan daerah
  - D. ganjaran diberikan kepada daerah berhubungan dengan tugas pemerintah pusat yang telah menjadi urusan rumah tangga daerah yang penyelenggaraannya melebihi kekuatan keuangan daerah
9. Berikut ini bukan merupakan sumber-sumber pendapatan daerah menurut UU No.23 Tahun 2014, yaitu:
- A. Pendapatan asli daerah
  - B. Transfer pemerintah pusat
  - C. Bantuan keuangan
  - D. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang disatukan
10. Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah meliputi berikut ini, kecuali...
- A. Pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah;

- B. Pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah
- C. Pendapatan bagi hasil
- D. Pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk pemerintahan daerah tertentu yang ditetapkan dalam Undang-undang;

### **12.3.3 Umpan Balik**

Cocokkan jawaban anda dengan kunci jawaban tes formatif yang terdapat di bagian akhir bab ini. Hitunglah jawaban Anda yang benar, kemudian gunakan rumus di bawah ini.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{jumlah jawaban Anda yang benar} \times 100\%}{10}$$

Arti tingkat penguasaan yang Anda capai:

90-100% = baik sekali

80 – 89% = baik

70 – 79 % = cukup

< 70% = kurang

### **12.3.4 Tindak Lanjut**

Untuk dapat melanjutkan ke materi berikutnya, mahasiswa harus mampu menjawab paling tidak 75% pertanyaan dengan benar, jika kurang harus mengulang materi tersebut

### **12.3.5 Kunci Jawaban Tes Formatif**

1. C
2. A
3. D
4. A
5. B
6. C
7. D
8. C
9. D
10. C

## DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, Rahardjo. *Pengelolaan Pendapatan dan Belanja Daerah*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2014
- Albab, Muhammad Ulil. Tinjauan Historis Undang-Undang Keuangan Negara Indonesia dalam Abdul Halim (penyunting), *Manajemen Keuangan Sektor Publik Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah (APBN/D)*, Edisi 2, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2016
- Am, Muh.Shujahri, A.Gau Kadir, Nurlinah," Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah; Studi Kasus Perimbangan Keuangan Kota Makassar". *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Volume 3, Nomor 1, Januari 2010. Diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/100668-ID-analisis-hubungan-pemerintah-pusat-dan-d.pdf>
- AR, Mustopadidjaja, dkk (editor), *Bappenas Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945 -2025*, Jakarta: LP3ES, 2012
- Atmadja, Arifin P.Soeria dkk, *Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-sumber Keuangan Negara)*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2010
- Atmadja, Arifin P.Soeria., *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1986
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), *Modul 1. Kerangka Pemikiran Reformasi Perencanaan dan Penganggaran*, 2015



- Bastian, Indra. *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2006
- Baswir, Revrisond. *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, Yogyakarta: BPFE, 2000
- Baswir, Revrisond., 2000. *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, Yogyakarta: BPFE, 2000
- Baswir, Rewrisond., *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, Yogyakarta: BPFE, 2000
- Bird, Richard M., dan Francois Vaillancourt, *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang (Terjemahan)*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2000,
- Devas, Nick dkk., *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia (terjemahan)*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1989
- Direktorat Bina Keuangan Daerah Kementrian Dalam Negeri. *Gambaran Umum Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan
- Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan,” Ringkasan APBD 2018”, [http: www.djpk.kemenkeu.go.id?page\\_id=8851](http://www.djpk.kemenkeu.go.id?page_id=8851) diakses pada 10 September 2019 pukul 10.00 WIB
- Elsye, Rosmery., “Implementasi Kebijakan Desentralisasi Fiskal d Provinsi Sumatera Selatan”, *Jurnal Sosiohumaniora*, Vol.16, No.2 Juli 2014, <http://jurnal.undip.ac.id/sosiohumaniora/article/view/5730/3043>, akses 6 September 2019, pukul 10.15 wib

- Erowati, Dewi. 2017. Politik Perencanaan Pembangunan Nasional Era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla, *Disertasi* belum diterbitkan, Jakarta: UI
- Fauzan, Muhammad., *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2006
- H. Edward., "Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dengan Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja*, Vol. XLII No.1, Tahun 2016, <http://ejournal.ipdn.ac.id/JIPWP/article/download/137/91> / akses pada 9 September 2019, pukul 23:42 WIB
- Halim, Abdul dan Muhammad Syam Kusufi, *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta:Penerbit Salemba Empat, 2013
- Halim, Abdul dan Muhammad Syam Kusufi., *Akuntansi Sektor Publik Keuangan Daerah*, Edisi 4, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2013
- Halim, Abdul dan Muhammad Syam Kusufi. *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2013
- Halim, Abdul dan Muhammad Syam Kusufi, *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah*, Edisi 4, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2012
- Hariadi, Pramono dkk., *Pengelolaan Keuangan Negara*, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2010
- Hariadi, Pramono dkk., *Pengelolaan Keuangan Negara*, Jakarta:Penerbit Salemba Empat, 2010

Hariadi, Pramono, Yanuar E. Restianto dan Ick Rangga Bawono, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta: Penerbit Saleba Empat, 2010

Hariadi, Pramono, Yanuar E. Restianto dan Ick Rangga Bawono. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2010

Hariadi, Promono dkk., *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2010

Henandarto, Itjok., *Pelaksanaan Kebijakan Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dengan Pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja di Departemen Keuangan*, Tesis, Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 2009

Herwastoeti. "Konsep Desentralisasi Fiskal Terhadap Otonomi Daerah", *Jurnal Humanity* Vol.5 No.2, Maret 2010, hal.100-108  
<http://ejournal.umm.ac.id/index.php/humanity/article/download/836/2979> akses 6 September 2019, pukul 05.45 WIB

<http://pemerintah.net/pembinaan-dan-pengawasan-pemerintahan-daerah/> akses 13 Agustus 2019 pukul.11.55 wib

<https://bulelengkab.go.id/detail/artikel/rencana-kerja-dan-anggaran-rka-pengertian-tujuan-dan-format-rka-20>, akses pada hari Minggu, 8 September 2019, pk 23.58 wib

<https://www.banyumaskab.go.id/read/15540/siklus-anggaran-satuan-kerja-perangkat-daerah.xx9H7i42biU> akses pada hari Minggu, 15 September 2019, pukul 15.34 wib

[https://www.bphn.go.id/data/documents/sumber-sumber keuangan negara.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/sumber-sumber%20keuangan%20negara.pdf) akses 13 Agustus 2019 pukul 16:23 wib.

<https://www.pa-jakartaselatan.go.id/berita/pengasawan/waskat>, akses 12 Agustus 2019, pukul 03.13 wib

Kementerian Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Pedoman Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), Buku 3, Kementerian Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2009

Kumorotomo, Wahyu., *Desentralisasi Fiskal: Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004*, Jakarta:Ghalia Indonesia, 2003

Kunarjo, Majalah Perencanaan Pembangunan, Edisi 23, Tahun 2001

[https://www.bappenas.go.id/files/9013/4986/1928/Kunarjo2 20091015125127 2354 0pdf#targetText=As%2C%20yang%20akibatnya%20berdampak%20pada.negara%20lebih %20besar%20dan%20penerimaannya](https://www.bappenas.go.id/files/9013/4986/1928/Kunarjo2%2020091015125127%202354%20pdf#targetText=As%2C%20yang%20akibatnya%20berdampak%20pada.negara%20lebih%20besar%20dan%20penerimaannya), akses hari Minggu, 8 September 2019, pukul 15:00 wib

Kuncoro, Mudrajad., *Otonomi & Pembangunan Daerah Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*, Jakarta: Erlangga, 2004

Kurniati, Poni Sukaesih., "Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Pada Era Reformasi". *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi* Volume. III No. 1/Desember 2013.

Kusmanto, Bambang dkk., *Keuangan Negara*, Yogyakarta:Intermedia, 2002

Maharani, Nadia., "Analisis Implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan

Sipil Provinsi DKI Jakarta”, *Skripsi* pada Program Ekstensi Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Depok, 2012

Mahesa, Desmond Junaedi dan Fary Djemy Francis, *Menggugat Logika APBN Politik Anggaran Fraksi Gerindra di Badan Anggaran DPR RI*, Maumere:Penerbit Lekadro, 2012

Mahesa, Desmond Junaidi., *Menggugat Logika APBN Politik Anggaran Fraksi Gerindra di Badan Anggaran DPR RI*, Maumere: Penerbit Ledalero, 2012

Malik, S, M.Hass dan S.Hussain, “Fiscal Decentralization and Economic Growth in Pakistan”, *The Pakistan Development Review*, Vol.45 (4), 2006, hal.845-854

Mamesah, D.J. *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995

Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta: BPFE, 2002

Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2004

Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2004

Margono. *Kebijakan Umum APBD*, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Kementerian Keuangan, <https://bppk.kemenkeu.go.id>, 2013

Muljana, BS., *Perencanaan Pembangunan Nasional : Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Fokus Repelita V*, Jakarta:CPIS, 1995

Mulyana, Budi dkk., *Keuangan Daerah Perspektif Desentralisasi Fiskal dan Pengelolaan APBD*, Jakarta: (LPKPAP) Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK), 2006

- Munir, Badrul,. *Perencanaan Anggaran Kinerja Memangkas Inefisiensi Anggaran Daerah*, Mataram:Samawa Center, 2003
- Munir, Badrul,. *Perencanaan Anggaran Kinerja Memangkas Inefisiensi Anggaran Daerah*, Mataram: Penerbit Samawa Center, 2003
- Palupi, Nimas Ayu. “ Pengawasan Keuangan Daerah Dengan Akuntabilitas dan Partisipasi Masyarakat sebagai Moderasi”. *Accounting Analysis Journal* Vol.1 No.2, 2012
- Parhusip, Bilmar,. “Implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah”,*Prosiding Simposium Nasional Keuangan Negara*. Vol 1, No 1, November 2018
- Pasaribu, Rowland B.F,. *Bahan Ajar Perekonomian Indonesia*, Jakarta: Universitas Gunadarma, 2012
- Pedoman penyusunan RKA SKPD/RKA PPKD Provinsi Bangka Belitung Tahun 2017
- PMK No.104/PMK.02/2010 tentang Petunjuk Penyusunan dan RKA K/L
- PMK No.143/PMK.02/2015 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKA K/L dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
- PP No.12 Tahun 2019
- PP No.4 Tahun 1957 tentang Pemberian Ganjaran, Subsidi, dan Sumbangan kepada Daerah dalam Agus Yulianto, “Sistem dan Tolok Ukur Pemberian Subsidi Oleh Pusat Kepada Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, *Tesis*, Bandung: Unpad, 1991
- PP No.58 Tahun 2005

- Purwiyanto dkk (editor), *Postur APBN Indonesia*, Jakarta: Direktorat Jendral Anggaran, Kementerian Keuangan, 2014
- Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI, 2007 <http://berkas.dpr.go.id/puskajianggaran/kamus/file/kamus-1pdf>, akses hari Senin, 30 September 2019, pukul 16.30 wib
- Qommariyah,"Pendekatan Perencanaan Strategis dalam Penyusunan ABK", *Jurnal Administrasi Publik* Vol.6, No.2, Desember 2014.
- Rahayu, Ani Sri., *Pengantar Kebijakan Fiskal*, Jakarta: Bina Aksara, 2010
- Ritonga, Irfan Taufik. *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana, 2009
- Ritonga, Irfan Taufik., *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana UGM, 2009
- Ritonga, Irfan Taufiq., *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana UGM, 2009
- Ritonga, Irwan Taufiq., *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Sekolah Pascasarjana UGM, 2009
- Rudiana,"Proses Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten Sumedang, *Cosmogov*, Vol.2 No.1, April 2016
- Sagala, Andi,. "Model Otonomi Daerah Pada Masa Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi di Negara Kesatuan RI, *Jurnal Fakultas Hukum*, Vol.3 No.2 Tahun 2016

Saidi, Muhammad Djafar, *Hukum Keuangan Negara*, edisi revisi, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011

Samini, Ahmad Jafari, Saeed Karimi Petanlar, Gholamreza Keshavarz Haddad dan Mohammad Alizadeh, "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Nonlinear Model For Provinces of Iran." *Iranian Economic Review*, Vol.15, No.26, 2010, hal.126

Saragih, Juli Panglima., *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003

Sholeh, Chabib., *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*, Bandung: Fokus Media, 2010

Silviani Inayati Nurfadillah, "Betapa Pentingnya Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) dalam <https://www.kompasiana.com/amp/sinayaf/betapa-pentingnya-rencana-kerja-dan-anggaran-perusahaan-rkap-563f2ccc3793734b074e92a1> akses pada hari Minggu, 8 September 2019, pk 14.10 wib

Silviani Inayati Nurfadillah, "Betapa Pentingnya Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) dalam <https://www.kompasiana.com/sinaynf/amp/sinaynf/betapa-pentingnya-rencana-kerja-dan-anggaran-perusahaan-rkap563f2ccc3793734b074e92ai>, akses pada hari Minggu, 8 September 2019, pk 14.10 wib.

Simatupang, Dian Puji N., *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia Studi Yuridis*, Jakarta: Penerbit Papang Sinar Sinanti, 2005

Simatupang, Dian Puji N. *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia Studi Yuridis*, Jakarta: Penerbit Papas Sinar Sinanti, 2005



- Soeradi. *Pengelolaan Keuangan Negara di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2017
- Soeriaatmadja, Arifin., 2010. *Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-sumber Keuangan Negara)*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI
- Soeryaatmadja, Arifin., *Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-sumber Keuangan Negara)*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, 2010
- Sri Hidayati, Basuki Prayitno dan Sri Pancawati, "Pengaruh Partisipasi Anggaran, Pemahaman Penyusun RKA dan Asimetri Informasi Terhadap Efektivitas Anggaran SKPD di Pemerintah Kota Mataram, *Jurnal Investasi* Vol.11, No.1, Juni 2015
- Sugijanto dkk., *Akuntansi Pemerintahan dan Organisasi Non-Laba*, Malang: Brawijaya Press, 1995
- Sulaiman, Alfin., *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, PT. Alumni, Bandung, 2011
- Suparmoko, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, Yogyakarta: BPFE UGM, 2000
- Suryaatmadja, Oscar., "Masalah Hubungan Pusat dan Daerah", [https://www.researchgate.net/publication/318650482Masalah\\_Hubungan\\_Keuangan\\_Pusat\\_dan\\_Daerah](https://www.researchgate.net/publication/318650482Masalah_Hubungan_Keuangan_Pusat_dan_Daerah) akses pada 9 September 2019, pukul 23:35 WIB
- Suryono, "Pokok-Pokok Kebijakan Perencanaan dan Pengawasan Dalam Anggaran, dalam <https://www.depkeu.co.id> akses hari Minggu, 8 September 2019, pk 10.15 wib

The World Bank. *Public Expenditure Management Handbook*, Washington DC, 1998

The World Bank. *Beyond the Annual Budget Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*. Washington DC. 2013

Tim Asistensi Kementerian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal (TADF) Republik Indonesia, *Studi Penerapan Medium Term Expenditure Framework dalam Alokasi Belanja Daerah*, 2014

Tjandra, W. Riawan., *Hukum Keuangan Negara*, PT. Grasindo, Jakarta, 2006

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003  
Tentang *Keuangan Negara*.

UU No. 18 Tahun 1965

UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah

UU No. 22 Tahun 1999

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 23 Tahun 2014

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 32 Tahun 2004

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah

UU No.1 Tahun 1945

UU No.1 Tahun 1957

UU No.1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah

UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

UU No.22 Tahun 1948

UU No.22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah

UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

UU No.23 Tahun 2014

UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

UU SPPN

Yani, Ahmad., *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Di Indonesia*, Jakarta:RajaGrafindo Persada, 2002

Yuwono, Sony dkk, *Penganggaran Sektor Publik*, Malang: Bayu Media Publishing, 2005

Yuwono, Sony., Tengku Agus Indrajaya dan Hariyandi, *Penganggaran Sektor Publik Pedoman Praktis Penyusunan, Pelaksanaan, dan Pertanggungjawaban APBD (Berbasis Kinerja)*, Malang: Bayumedia Publishing, 2005