

## PERENCANAAN PENGANGGARAN DAERAH

Ibrahim  
Maksi UNS

### ABSTRAK

Perencanaan dan penganggaran antara lain mengacu kepada Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang system pembangunan nasional, yang mengatur tahapan perencanaan dan Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah. tujuan perencanaan penganggaran adalah untuk membantu pemerintah mencapai tujuan, membantu menciptakan efisiensi dalam menyediakan barang dan jasa publik, memungkinkan pemerintah untuk memenuhi prioritas belanja, dan meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah kepada DPRD/DPR dan masyarakat luas. Alur perencanaan dan penganggaran daerah kepada UU No. 25 tahun 2004 tentang system perencanaan pembangunan nasional yang mengatur alur perencanaan dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang mengatur kembali system perencanaan pembangunan daerah yang telah ditetapkan dalam Undang-undang No. 25 tahun 2004.

Kata Kunci: perencanaan, penganggaran

### PENDAHULUAN

Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini erat kaitanya dengan tujuan pemerintah untuk mensejahterakan masyarakat secara umum. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses

yang terintegrasi, karena output dari perencanaan adalah penganggaran. Perencanaan dan penganggaran mengacu kepada Undang-undang dan peraturan yang berlaku antara lain UU No. 25 tahun 2004 tentang system pembangunan nasional, yang mengatur tahapan perencanaan dan Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah,

yang mengatur kembali system perencanaan pembangunan daerah yang telah ditetapkan dalam Undang-undang No. 25 tahun 2004, dan juga mengatur proses penganggarnya.

Perencanaan dan penganggaran merupakan kegiatan tahunan, dimana pemerintah daerah menyusun rencana kerja. Prinsip utama dalam kegiatan perencanaan dan penganggaran adalah menyusun dan menganggarkan prioritas kegiatan yang disepakati dengan tidak melebihi kapasitas fiskal daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu prioritas pembangunan dari proses perencanaan kedalam proses penganggaran adalah suatu kelanjutan. Oleh karena itu perencanaan dan penganggaran dalam proses pembangunan merupakan kegiatan penting dalam mata rantai guna mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

Secara normatif, perencanaan dan penganggaran harus terpadu, konsisten dan sinkron satu sama lain. Hal ini sedemikian karena penganggaran adalah media untuk mewujudkan target-target kinerja yang direncanakan. Tanpa perencanaan, pemerintah daerah

cenderung tidak fokus serta cenderung bersifat reaktif yang pada akhirnya bermuara pada inefisiensi dan inefektifitas.

## **PENGERTIAN PERENCANAAN PENGANGGARAN**

Istilah perencanaan penganggaran mungkin dapat definisikan secara terpisah, perencanaan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Sedangkan penganggaran dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menyusun sebuah anggaran dan anggaran (APBD) dapat diartikan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Oleh karena itu perencanaan penganggaran merupakan rangkaian kegiatan dalam satu kesatuan. Aktivitas perencanaan dan penganggaran dapat dikatakan sebagai tahapan paling krusial dan kompleks dibandingkan dengan aktivitas lainnya di dalam konteks pengelolaan keuangan daerah. Hal ini bisa kita lihat dari beberapa

alasan sebagai berikut :

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

#### TUJUAN PERENCANAAN PENGANGGARAN

Perencanaan penganggaran bertujuan untuk menentukan tingkat kebutuhan masyarakat seperti listrik, air bersih, kualitas kesehatan, pendidikan dan lain-lain, agar terjamin secara layak. Tingkat kesejahteraan masyarakat dipengaruhi oleh keputusan yang dibuat pemerintah melalui anggaran yang dibuat.

Dalam sebuah negara demokrasi, pemerintah mewakili kepentingan rakyat, uang yang dimiliki oleh pemerintah adalah uang rakyat dan anggaran menunjukkan rencana pemerintah untuk membelanjakan uang rakyat. Anggaran merupakan *blue print* keberadaan sebuah negara dan merupakan arahan di masa yang akan datang.

Kemudian dalam proses perencanaan penganggaran mempunyai 4 tujuan yaitu :

- Membantu pemerintah mencapai tujuan dan meningkatkan koordinasi antar bagian dalam lingkungan pemerintah
- Membantu menciptakan efisiensi dan keadilan dalam menyediakan barang dan jasa publik melalui proses pemrioritasan
- Memungkinkan pemerintah untuk memenuhi prioritas belanja
- Meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah kepada DPRD/DPR dan masyarakat luas.

Sedangkan faktor-faktor dominan yang terdapat dalam proses penganggaran adalah:

- Tujuan dan target yang hendak dicapai
- Ketersediaan sumber daya (faktor produksi yang dimiliki pemerintah)

- Waktu yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan atau target
- Faktor lain yang mempengaruhi anggaran seperti : munculnya peraturan pemerintah yang baru, fluktuasi pasar, perubahan sosial politik, bencana alam dan lain-lain.

### ALUR PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

Perencanaan dan penganggaran daerah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dimana kewenangan dan tanggung jawab telah diberikan kepada pemerintah daerah secara riil diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah yang berbasis prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah. Alur perencanaan dan penganggaran menurut UU No. 32 tahun 2004 (Bastian, Indra ; 2009), dapat digambarkan sebagai berikut :

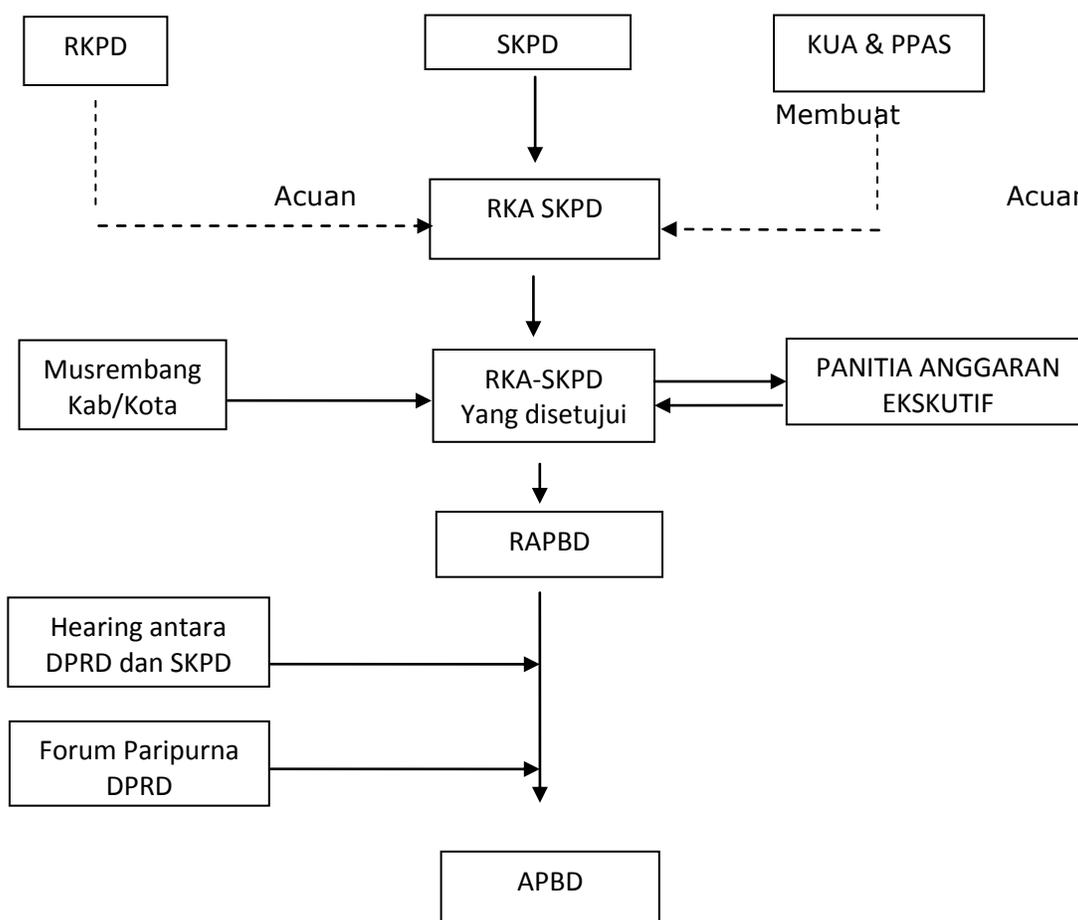


- RPJM daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaanya.
- APBD, rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sd tanggal 31 Desember.
  - SKPD
    - Rensntra SKPD, dokumen perencanaan SKPD untuk periode 5 tahun, rensntra memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD serta berpedoman pada RPJM Daerah.
    - Renja SKPD, dokumen perencanaan SKPD untuk periode 1 tahun. Rencana SKPD disusun dengan berpedoman pada renstra SKPD dan mengacu kepada RKP, memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.
    - RKA SKPD, dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan SKPD serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya.
    - Rancangan APBD (RAPBD), yaitu dokumen yang disusun dari RKA SKPD yang telah ditelaah oleh TAPD dan disetujui sebagai pendukung dalam susunan rancangan peraturan daerah tentang APBD.
- Alur perencanaan penganggaran daerah menurut UU No. 25 tahun 2005 tentang system perencanaan pembangunan nasional mempunyai tujuan yang sangat luas yaitu :
1. Mendukung koordinasi antar prilaku pembangunan
  2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi yang baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah, maupun antar pusat dan daerah.
  3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antar perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.
  4. Mengoptimalkan partisipasi

masyarakat  
 5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya yang efisien dan efektif yang berkeadilan dan berkelanjutan. Oleh karena itu dalam UU No. 25 tahun 2005, bahwa tahapan perencanaan dimulai dari Rencana

Pemerintah Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pemerintah Jangka Menengah (RPJM), Renstra SKPD, RKPD, dan Renja SKPD diatur. Alur perencanaan penganggaran daerah menurut UU No. 25 Tahun 2005 (Bastian, Indra ; 2009), dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar Alur Perencanaan Penganggaran Dearah (UU No 25/2004)



Berdasarkan gambar tersebut, maka dapat dijelaskan sebagai berikut :

- RKPD membuat rancangan kerangka ekonomi daerah,

- prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaanya.
- Kepala daerah berdasarkan RKPD, merancang KUA. Penyusunan KUA berpedoman pada pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan PP No. 58 tahun 2005.
  - Kepala daerah menyampaikan KUA tahun anggaran berikutnya sebagai landasan penyusunan RAPBD selambat-lambatnya pertengahan juni tahun anggaran berjalan.
  - Kemudian rancangan KUA telah dibahas kepala daerah bersama DPRD dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD selanjutnya disepakati menjadi KUA.
  - Berdasarkan KUA yang disepakati, pemerintah daerah dan DPRD membahas rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disampaikan oleh kepala daerah.
  - Pembahasan ini paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran sebelumnya, dengan langkah-langkah sebagai berikut :
    - a. Menentukan skala prioritas dalam urusan wajib dan urusan pilihan
    - b. Menentukan urutan program dalam masing-masing urusan
    - c. Menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program
- Selanjutnya KUA, prioritas, serta plafon anggaran sementara yang dibahas dan disepakati bersama kepala daerah dan DPRD dituangkan dalam nota kesepakatan yang ditanda tangani bersama kepala daerah dan pimpinan DPRD.
  - Kemudian berdasarkan nota kesepakatan tersebut kepala daerah menerbitkan pedoman penyusunan RKA SKPD sebagai pedoman kepala SKPD menyusun RKA SKPD.

## **PENYUSUNAN RKA**

### **1. RKA SKPD**

#### **a. Fungsi RKA SKPD**

RKA-SKPD digunakan untuk menampung anggaran pendapatan, anggaran belanja tidak langsung SKPD (gaji pokok dan tunjangan pegawai, tambahan penghasilan, dan anggaran belanja langsung menurut program dan kegiatan SKPD. Pada prinsipnya, penyusunan anggaran di dalam RKA SKPD harus sesuai dengan tupoksi (tugas pokok dan fungsi) dari masing-masing SKPD.

#### **b. Pendekatan RKA SKPD**

- Pendekatan kinerja (prestasi kerja), dilakukan

dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (input) dengan keluaran (output) dan hasil (outcome) yang diharapkan dari kegiatan dan program termasuk efisiensi dalam pencapaian keluaran dan hasil tersebut. Penyusunan anggaran kinerja tersebut dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal.

- Pendekatan penganggaran terpadu, dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan SKPD untuk menghasilkan dokumen RKA.
- Pendekatan KPJM, dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju yang berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan dan

merupakan implikasi kebutuhan dana untuk pelaksanaan program dan kegiatan tersebut pada tahun berikutnya.

#### c. Pedoman Penyusunan RKA SKPD

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

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

Surat edaran kepala daerah mengenai pedoman penyusunan RKA-SKPD tersebut sudah harus diterbitkan paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan. RKA-SKPD

yang telah disusun oleh SKPD kemudian disampaikan kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Pembahasan RKA SKPD oleh TAPD pada dasarnya bertujuan untuk menelaah hal-hal sebagai berikut :

- Kesesuaian RKA-SKPD dengan KUA, PPAS, prakiraan maju pada RKA-SKPD tahun berjalan yang disetujui tahun lalu, dan dokumen perencanaan lainnya.
  - Kesesuaian rencana anggaran dengan standar analisis belanja, dan standar satuan harga.
  - Kelengkapan instrumen pengukuran kinerja yang meliputi capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, dan standar pelayanan minimal.
  - Proyeksi prakiraan maju untuk tahun anggaran berikutnya.
  - Sinkronisasi program dan kegiatan antar RKA-SKPD
- d. Langkah-langkah Penyusunan RKA SKPD
- Penyusunan anggaran ke dalam RKA SKPD

dilakukan dengan langkah- langkah sebagai berikut :

- Mengisi RKA SKPD 1 (bagi SKPD yang memiliki tugas dan kewenangan memungut pendapatan asli daerah).
- Mengisi RKA SKPD 2.1.
- Mengisi RKA SKPD 2.2.1.
- Mengisi RKA SKPD 2.2. berdasarkan RKA 2.2.1
- Menggabungkan/meringkas anggaran yang dituangkan di dalam RKA 1, RKA 2.1., dan RKA 2.2. ke dalam RKA SKPD.

## 2. RKA PPKD

- a. Fungsi RKA PPKD SKPKD (Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah) menyusun dua jenis RKA yaitu RKA SKPD dan RKA PPKD selaku BUD. Hal tersebut dikarenakan Kepala SKPKD memiliki dua kewenangan, yaitu sebagai Kepala SKPKD dalam kapasitas sebagai Kepala SKPD, dan sebagai PPKD yang sekaligus sebagai BUD. Sebagai fungsi SKPKD dilaksanakan oleh Badan Pengelola Keuangan dan Aset

Daerah (BPKAD), maka BPKAD akan menyusun dua set RKA yaitu RKA-BPKAD sebagai SKPD dan RKA PPKD sebagai BUD.

RKA-PPKD digunakan untuk memuat anggaran sebagai berikut:

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

#### b. Pendekatan RKA PPKD

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

1. RKA-PPKD memuat ringkasan Anggaran Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan PPKD.
2. RKA - PPKD 1 memuat rincian Anggaran Pendapatan PPKD
3. RKA-PPKD 2.1 memuat rincian Anggaran Belanja Tidak Langsung PPKD

4. RKA - PPKD 3.1 memuat rincian Penerimaan Pembiayaan Daerah

5. RKA - PPKD 3.2 memuat rincian Pengeluaran Pembiayaan Daerah

#### c. Langkah-langkah Penyusunan PPKD

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

- Mengisi RKA PPKD 1
- Mengisi RKA PPKD 2.1
- Mengisi RKA PPKD 3.1
- Mengisi RKA PPKD 3.2
- Menggabungkan/meringkas keempat jenis RKA di atas ke dalam RKA PPKD.

#### 3. Penyusunan RAPBD

##### a. Pembahasan

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

- Kesesuaian RKA dengan KUA, PPAS, prakiraan maju pada RKA-SKPD tahun berjalan yang disetujui tahun lalu, dan dokumen perencanaan lainnya

- Kesesuaian rencana anggaran dengan standar analisis belanja, standar satuan harga
- Kelengkapan instrumen pengukuran kinerja yang meliputi capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, dan standar pelayanan minimal;
- Proyeksi prakiraan maju untuk tahun anggaran berikutnya
- Sinkronisasi program dan kegiatan antar RKA-SKPD.

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

b. Dokumen Kelengkapan RAPBD Rancangan Perda tentang APBD sebagaimana dimaksud di atas dilengkapi dengan

lampiran yang terdiri dari:

1. Ringkasan APBD;
2. Ringkasan APBD menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi
3. Rincian APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, pendapatan, belanja dan pembiayaan
4. Rekapitulasi belanja menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program dan kegiatan
5. Rekapitulasi belanja daerah untuk keselarasan dan keterpaduan urusan pemerintahan daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan negara
6. Daftar jumlah pegawai per golongan dan per jabatan
7. Daftar piutang daerah
8. Daftar penyertaan modal (investasi) daerah
9. Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset tetap daerah
10. Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset lain-

- lain
11. Daftar kegiatan-kegiatan tahun anggaran sebelumnya yang belum diselesaikan dan dianggarkan kembali dalam tahun anggaran ini
  12. Daftar dana cadangan daerah
  13. Daftar Pinjaman Daerah

Adapun rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD sebagaimana dimaksud di atas dilengkapi dengan lampiran yaitu ringkasan penjabaran APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek, rincian obyek pendapatan, belanja dan pembiayaan

## **SIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

Proses perencanaan penganggaran secara umum bertujuan untuk mencapai tujuan pemerintah, menciptakan efisiensi dan keadilan dalam menyediakan barang dan jasa publik, dan untuk memenuhi prioritas belanja, serta

meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah kepada DPRD/DPR dan masyarakat luas.

Alur Perencanaan Penganggaran, merupakan serangkaian prosedur dan langkah-langkah yang dijalankan sebagai suatu proses untuk menyusun sebuah anggaran (APBD) sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

### **Saran**

Agar tujuan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat tercapai maka perencanaan penganggaran dilakukan secara tepat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu pemerintah daerah perlu menyiapkan sumber daya manusia yang berkompeten untuk melaksanakan perencanaan penganggaran daerah sehingga tujuan pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel akan terwujud dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

**DAFTAR PUSTAKA**

Mardiasmo. (2002). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Andi. Yogyakarta.

Mulyana, Budi, 2010. *Modul Perencanaan dan Penganggaran Daerah*, Jakarta : STAN

Noerdiawan, Dedi, 2009. *Akuntansi Sektor Publik*, Jakarta : Salemba Empat

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Yowono, S., Indra, T.A., Hariyadi. (2005). *Penganggaran Sektor Publik*. Bayu Media. Malang.