



Kementerian Keuangan Republik Indonesia
Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan



PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Materi Pelatihan Bagi Peserta Diklat “Pengelolaan Keuangan Daerah”
Edisi Tahun 2014

Materi Pelatihan

BAB III

BELANJA DAERAH

DIKLAT PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Edisi Tahun 2014



Kementerian Keuangan Republik Indonesia
Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan

KATA SAMBUTAN

Kapasitas sumber daya manusia yang andal di seluruh pemerintah daerah merupakan salah satu kunci sukses pengelolaan keuangan daerah yang efisien, transparan, dan akuntabel. Dalam rangka meningkatkan kompetensi dan pemahaman para aparat pengelolaan keuangan daerah dari seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) -Kementerian Keuangan sejak tahun 1981/1982 telah menyelenggarakan Kursus Keuangan Daerah (KKD).



Sementara itu, kegiatan Kursus Keuangan Daerah Khusus Penatausahaan/Akuntansi Keuangan Daerah (KKDK) diselenggarakan sejak tahun 2007. Dalam pelaksanaannya, KKD dan KKDK dikerjasamakan dengan 7 perguruan tinggi negeri (selanjutnya dikenal dengan sebutan *center of excellences*), yaitu: Universitas Indonesia (UI), Universitas Gadjah Mada (UGM), Universitas Andalas (Unand), Universitas Hasanuddin (Unhas), Universitas Brawijaya (UB), Universitas Sam Ratulangi (Unsrat), dan Sekolah Tinggi Akuntansi Negara (STAN).

Pelaksanaan KKD-KKDK terus mengalami penyempurnaan dan *updating* terutama terkait dengan kurikulum, satuan acara pembelajaran (SAP), dan modul. Pada tahun 2012, modul-modul kegiatan KKD-KKDK diseragamkan agar setiap lulusan mempunyai pemahaman yang sama atas materi yang diajarkan. Seiring dengan adanya transformasi kelembagaan DJPK dimana salah satu pilarnya adalah transformasi KKD/KKDK, maka perbaikan kualitas pelaksanaan KKD-KKDK terus dilanjutkan dan pada tahun 2014, DJPK mendapat dukungan dari *Australia Indonesia Partnership for Decentralisation (AIPD)* untuk melakukan *updating* modul sekaligus menyesuikannya menjadi modul terintegrasi yang nantinya akan dilakukan penjenjangan dari tingkat dasar (*basic*), menengah (*intermediate*), lanjutan (*advance*) dan *executive*. Hal tersebut dimaksudkan agar aparatur pengelola keuangan daerah dapat memahami dan mengimplementasikan kebijakan dan mekanisme pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Dalam tahun 2015, akan diselenggarakan *In-House Training (Levelling end user training)* bekerjasama dengan 34 Badiikat Provinsi. Dalam rangka menunjang *In-House Training* tersebut, DJPK akan menyelenggarakan ToT Master Trainer dan ToT Pengelolaan Keuangan Daerah untuk memenuhi kebutuhan tenaga pengajar baik di internal Kemenkeu maupun melibatkan wakil dari PTN yang tersebar di 34 provinsi.

Selanjutnya, kami mengucapkan terima kasih kepada *Australia Indonesia Partnership for Decentralisation (AIPD)* dan mitra pelaksana AIPD yang telah mendukung pelaksanaan standarisasi materi pelatihan pengelolaan keuangan daerah ini. Kami berharap output dari modul integrasi ini akan memudahkan peserta dalam memahami pengelolaan keuangan daerah sehingga akan memberikan dampak positif bagi pengelolaan keuangan daerah ke depan. Kami juga menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada para penyusun modul, pimpinan dan pengurus *center* penyelenggara kegiatan diklat pengelolaan keuangan daerah serta seluruh pihak yang terlibat dalam proses penyusunan standarisasi materi pelatihan pengelolaan keuangan daerah ini.

Diharapkan dengan kehadiran modul yang telah distandarisasi ini akan meningkatkan kualitas pemahaman seluruh stakeholder khususnya yang mengikuti pelatihan pengelolaan keuangan daerah. Ke depan, modul terintegrasi ini dapat terus diupdate dan terjaga kualitasnya dengan baik serta juga memudahkan para pelatih dan penyelenggara dalam melaksanakan pelatihan pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian, diharapkan pelaksanaan pelatihan pengelolaan keuangan daerah dapat berkontribusi pada perwujudan tatalaksana pemerintahan yang baik, sehingga menghasilkan kebijakan dan layanan publik yang berkualitas tinggi.

Jakarta, November 2014
Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan

Dr. Boediarso Teguh Widodo, M.E
NIP. 19580823 198210 1 001

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Kata Sambuatan	ii
Halaman Sub Judul	iv
Tim Penyusun/Editor	v
Kata Pengantar	vi
Daftar Isi	vii
Daftar Gambar	xi
Daftar Tabel	xii
PENDAHULUAN	1
A. Abstraksi	1
B. Latar Belakang	1
C. Tujuan Pelatihan	1
D. Peserta Pelatihan	2
E. Materi Pelatihan	2
F. Metode Pelatihan	3
G. Evaluasi dan Penilaian	3
H. Sertifikat dan Akreditasi	3
TOPIK 1 DESENTRALISASI DAN HUBUNGAN PUSAT-DAERAH	4
1 Desentralisasi Fiskal	6
1.1 Prinsip Dasar Desentralisasi Fiskal	6
1.1.1 Pengertian Desentralisasi	6
1.1.2 Desentralisasi Fiskal	8
1.2 Keleluasaan Belanja (Ruang Fiskal)	9
1.3 Kebijakan Fiskal Pemerintah	10
1.4 Latihan	11
2 Hubungan Pusat dan Daerah	12
2.1 Hubungan Kewenangan Antar Level pemerintah	12
2.1.1 Bentuk Negara	12
2.1.2 Hubungan Antara pusat dan daerah	12
2.2 Hubungan Keuangan Antar Level Pemerintahan	19
2.3 Latihan	23
3 APBN dan APBD	24
3.1 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)	24
3.1.1 Pengertian APBN	24
3.1.2 Fungsi APBN	24
3.1.3 Tujuan, Indikator dan Sumber Ketidakpastian Penyusunan APBN	24
3.1.4 Struktur APBN	24
3.1.5 Asumsi APBN	26
3.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	28
3.2.1 Pengertian APBD	28
3.2.2 Fungsi APBD	29
3.2.3 Struktur APBD	29
3.3 Hubungan APBD dan APBN	31

3.4	Peran APBD Terhadap Perekonomian Daerah	32
3.5	Latihan	33
TOPIK 2	PENGLOLAAN DAN KELEMBAGAAN KEUANGAN DAERAH	34
1	Pengelolaan Keuangan Daerah	36
1.1	Dasar Hukum Struktur Pengelolaan Keuangan Daerah	36
1.2	Pembagian Wewenang dan Tanggung Jawab: Mekanisme <i>Checks And Balances</i>	36
1.3	Optimalisasi dan Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Daerah	37
2	Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah	39
2.1	Pengawasan dan Pemeriksaan Laporan Keuangan Daerah	39
2.2	Pembinaan Pengelolaan Keuangan Daerah	37
3	Pengelolaan Keuangan Daerah, Tugas dan Kewajiban	41
3.1	Kepala Daerah sebagai Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan	41
3.2	Sekretaris Daerah sebagai Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah	42
3.3	Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD)	42
3.4	PPKD selaku BUD berwenang	42
3.5	Pejabat Pengguna Anggaran	43
3.6	Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan SKPD	44
3.7	Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD	44
3.8	Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran	44
3.9	Latihan	45
TOPIK 3	PENGANTAR PENYUSUNAN ANGGARAN BELANJA	46
1	Pendahuluan	48
1.1	Pemahaman tentang Anggaran dalam Pengelolaan Keuangan Daerah	48
1.2	Tujuan dan Fungsi Anggaran dalam Sistem Keuangan Daerah	49
1.3	Fungsi lain Anggaran	50
2	Pendekatan dalam Penyusunan Anggaran	52
2.1	Pendekatan dalam Penyusunan Anggaran	48
2.2	Hubungan Perencanaan dan Penganggaran	53
2.3	Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA SKPD)	54
2.4	Tahapan Pengisian Formulir RKA-SKPD	56
3	Tahapan Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)	62
TOPIK 4	PENGANTAR BELANJA DAERAH	64
1	Pendahuluan	66
1.1	Pengantar Belanja Daerah	66
1.2	Kedudukan Belanja Daerah Dalam APBD	66
2	Ruang Lingkup Belanja Daerah	68
3	Latihan	69
TOPIK 5	KLASIFIKASI BELANJA DAERAH	70
1	Pendahuluan	73

2	Klasifikasi Belanja Daerah	74
3	Latihan	84
TOPIK 6	STANDAR PELAYANAN MINIMUM	82
1	Latar Belakang	85
2	Definisi, Manfaat, dan Prinsip-Prinsip Standar Pelayanan Minimal	86
2.1	Definisi Standar, Standar Pelayanan, dan SPM	86
2.2	Manfaat SPM	87
2.3	Prinsip-Prinsip dalam Penyusunan SPM	87
3	Kedudukan SPM dalam Urusan Pemerintahan dan Ruang Lingkup Rencana Pencapaiannya	88
3.1	Kedudukan SPM dalam Urusan Pemerintahan	88
3.2	Ruang Lingkup Rencana Pencapaian SPM	88
4	Hubungan Rencana Pencapaian SPM dan Dokumen Perencanaan dan Penganggaran di Daerah	91
5	Lingkup, Tahap dan Langkah Penyusunan SPM di Daerah	93
5.1	Menentukan Batas Waktu Pencapaian SPM Di Daerah	95
5.2	Pengintegrasian Rencana Pencapaian SPM Dalam Perencanaan Dan Penganggaran	98
6	Latihan	107
TOPIK 7	ANALISIS STANDAR BELANJA	114
1	Pendahuluan	117
1.1	Latar Belakang	117
1.2	Dasar Hukum ASB	118
1.3	Apa Yang Terjadi Jika ASB Tidak Ada?	119
1.4	Pengertian Analisis Standar Belanja	119
1.5	Manfaat Analisis Standar Belanja (ASB)	120
2	Prinsip, Penilaian dan Pendekatan dalam Menyusun ASB	121
2.1	Beberapa Pertimbangan Dalam Menyusun ASB	121
2.2	Penilaian Kewajaran Beban Kerja Dan Biaya	121
2.3	Prinsip Dasar Penyusunan ASB	122
2.4	Pendekatan Penyusunan ASB	122
3	Langkah Penyusunan Analisis Standar Belanja	125
3.1	Menentukan Kegiatan, Obyek Belanja dan Anggaran Belanja	121
3.2	Menentukan <i>Cost Driver</i> dan <i>Output</i> (Keluaran)	122
3.3	Membuat dan Menggunakan Persamaan Regresi Sederhana (model ASB)	126
4.	Latihan Analisis Standar Biaya	134
5	Rangkuman	135
TOPIK 8	VALUE FOR MONEY	136
1	Pengantar	138
2	Definisi <i>Value for Money (VFM)</i>	139
3	Konsep <i>Good Governance</i> dan Kaitannya dengan <i>VFM</i>	140
4	Elemen Dasar <i>Value for Money (VFM)</i>	142
5	Beberapa Contoh: <i>Input, Output Dan Outcome</i>	144
6	Pengukuran <i>Value for Money</i>	147

7	Indikator Kinerja dan Pengukuran <i>Value for Money</i>	148
8	Manfaat Implementasi <i>Value for Money</i>	149
9	Latihan	150
TOPIK 9	ANALISA BELANJA MODAL	151
1	Pengertian Belanja Modal (Proyek)	153
2	Manfaat Proyek	154
3	Tujuan dan Pentingnya Analisis dan Evaluasi Proyek	155
4	Aspek-Aspek Evaluasi Proyek	156
5	Tahap-Tahap Evaluasi Proyek	157
6	Penilaian Kelayakan Belanja Modal / Proyek	159
6	Latihan Belanja Modal	170
TOPIK 10	PENGANTAR PENGADAAN BARANG DAN JASA	171
1	Pendahuluan	173
1.1	Pengantar	173
1.2	Garis Besar Proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	173
1.3	Istilah dalam Pengadaan Barang/Jasa	173
1.4	Prinsip Pengadaan	174
2	Pengelola Keuangan terkait dengan Proses Pengadaan Barang/Jasa	175
3	Peraturan Pengadaan Barang/Jasa, Kebijakan dan Aturan Khusus	177
4	Penyedia Barang/Jasa	179
5	Etika Pengadaan dan Good Governance	180
6	Perubahan Penting Perpres 70 Tahun 2012 dibanding Perpres 54 Tahun 2010.	181
7	Latihan	209

PENDAHULUAN

A. Abstraksi

Pada dasarnya keuangan daerah adalah bagian dari sistem keuangan negara. Untuk mengetahui hubungan tersebut maka diperlukan pemahaman tentang desentralisasi fiskal, hubungan kewenangan dan keuangan, serta APBN dan APBD. Selanjutnya pengetahuan dan pemahaman tentang pengelolaan dan kelembagaan keuangan daerah serta pengetahuan penyusunan anggaran belanja sangat membantu mewujudkan tata kelola anggaran yang baik, sehingga dapat memenuhi prinsip-prinsip anggaran sektor publik.

Prinsip berkeadilan mewajibkan belanja daerah dialokasikan kepada penyediaan pelayanan umum yang adil dan merata supaya dapat dinikmati oleh semua kelompok dalam masyarakat. Keadaan ini hanya dapat dicapai jika pemerintah daerah mempunyai standar pelayanan minimal untuk masyarakat. Selanjutnya standar pelayanan minimal dapat menentukan biaya yang dibutuhkan oleh pemerintah daerah untuk pelayanan tertentu sekaligus sebagai ukuran kinerja kemampuan pemerintah daerah dalam mensejahterakan masyarakatnya.

B. Latar Belakang

PP Nomor 58 Tahun 2005 dalam ketentuan umumnya menjelaskan bahwa, "Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, pengawasan daerah". Dua hal kepengurusan yang dikandung oleh pengelolaan keuangan daerah adalah kepengurusan umum dan kepengurusan khusus. Kepengurusan umum adalah kepengurusan administrasi dan kepengurusan khusus meliputi kepengurusan bendaharawan. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip pokok anggaran sektor publik. Prinsip-prinsip tersebut adalah otorisasi oleh legislasi, komprehensif, ketuhan anggaran, non-discretionary appropriation, periodik, akurat, jelas dan diketahui publik. Pemenuhan prinsip-prinsip tersebut akan menghasilkan kemampuan daerah untuk mengelola keuangan dan aset daerahnya secara efektif, efisien, akuntabel dan berkeadilan.

Keuangan daerah pada dasarnya adalah bagian dari sistem keuangan negara. Agar daerah lebih bebas dan leluasa dalam pengelolaan keuangannya maka pemerintah menerapkan kebijakan desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal ini meliputi peningkatan dana transfer ke daerah, redistribusi dana dari daerah di pulau Jawa keluar pulau Jawa dan redistribusi dana dari Kawasan Barat Indonesia ke kawasan Timur Indonesia. Kebebasan dan keleluasaan ini sejatinya dapat meningkatkan efisiensi alokasi karena masing-masing pemerintah daerah lebih tahu kebutuhan daerahnya dari pemerintah pusat. Efisiensi anggaran daerah yang tinggi akan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah yang bersangkutan.

Pengelolaan belanja mempunyai tiga tujuan pokok yang ingin dicapai yaitu menjamin dijalkannya disiplin fiskal melalui pengendalian belanja, menyesuaikan alokasi anggaran dengan arah kebijakan anggaran dan prioritas anggaran, serta menjamin efisiensi dan efektifitas alokasi anggaran.

Pengelolaan belanja akan menyesuaikan arah kebijakan anggaran terutama yang berhubungan dengan kebijakan ekonomi yang ditempuh pemerintah daerah seperti "pro poor, pro job dan pro growth". Pengelolaan belanja daerah harus mengacu kepada prinsip transparansi dan akuntabilitas, partisipatif, disiplin anggaran, berkeadilan, efisien dan efektif.

C. Tujuan Pelatihan

Setelah mempelajari materi belanja daerah, peserta kursus dapat memahami:

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga modul Perencanaan dan Penganggaran Daerah ini dapat terselesaikan. Modul ini digunakan didalam Pelatihan Pengelolaan Keuangan Daerah. Adapun tujuan pelatihan yaitu untuk meningkatkan kompetensi peserta di bidang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pengelolaan keuangan daerah meliputi aktivitas perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pengawasan dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Keberhasilan didalam pengelolaan keuangan daerah memiliki kontribusi signifikan dalam upaya mewujudkan tujuan pembangunan di setiap daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang berhasil antara lain dapat dicirikan dengan terwujudnya pengelolaan keuangan yang taat azas, efisien, efektif, transparan dan akuntabel.

Proses perencanaan dan penganggaran pada prakteknya melibatkan banyak pihak sebagai pemangku kepentingan. Peran serta masyarakat dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan untuk menampung berbagai masukan sebagai bahan penyusunan dokumen perencanaan yang pada akhirnya untuk mencapai tujuan pembangunan nasional. Proses perencanaan tersebut dituangkan dalam UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, PP 8/2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, serta Permendagri 54/2010.

Tindak lanjut fase perencanaan adalah proses penganggaran yang melibatkan banyak pihak baik DPRD maupun SKPD. Berbagai usulan program dan kegiatan perlu ditampung dan disesuaikan dengan ketersediaan pendanaan. Proses koordinasi dan sinkronisasi diatur dalam PP 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri 13/2006 jo Permendagri 59/2007 jo Permendagri 21/2011. Terbitnya UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah sedikit banyak telah mewarnai modul perencanaan dan penganggaran daerah ini.

Kami menyadari bahwa modul ini tidak luput dari kekurangan. Oleh karena itu, kami sangat mengharapkan kritik dan saran konstruktif dalam penyempurnaan modul ini sehingga bisa menjadi acuan semua pihak terutama aparat pemerintah daerah.

Akhir kata, kami sangat berharap modul ini dapat bermanfaat terutama bagi peserta diklat guna meningkatkan kompetensinya. Tak lupa kami mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada para pihak yang turut mendukung dan memberikan saran dan arahan di dalam penyusunan modul ini.

Jakarta, November 2014

Tim Penulis

Supported by:



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade

AUSTRALIA INDONESIA PARTNERSHIP
FOR DECENTRALISATION (AIPD)



LPPM UB
Lembaga Penelitian Dan
Pengabdian Kepada Masyarakat
UNIVERSITAS BRAWIJAYA