



BERITA NEGARA REPUBLIK INDONESIA

No.1144, 2015

BPKP. Pengawasan Intern atas Pengelolaan dan Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pedoman

PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN

REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 13 TAHUN 2015

TENTANG

PEDOMAN PENGAWASAN INTERN ATAS PENGELOLAAN DAN KINERJA
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

KEPALA BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN,

Menimbang : a. bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan Pasal 2, Pasal 3, Pasal 18, Pasal 19 dan Pasal 20 Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, perlu menetapkan Peraturan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan tentang Pedoman Pengawasan Intern Atas Pengelolaan dan Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

Mengingat : 1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik

- Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5679);
3. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4890);
 5. Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 400);
 6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN KEPALA BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN TENTANG PEDOMAN PENGAWASAN INTERN ATAS PENGELOLAAN DAN KINERJA ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH

Pasal 1

Pedoman Pengawasan Intern atas Pengelolaan dan Kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dimaksudkan sebagai landasan bagi unit kerja Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam melaksanakan kegiatan pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD.

Pasal 2

Pedoman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Kepala ini.

Pasal 3

Peraturan Kepala ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta

pada tanggal 23 Juli 2015

KEPALA BADAN PENGAWASAN KEUANGAN
DAN PEMBANGUNAN

REPUBLIK INDONESIA,

ARDAN ADIPERDANA

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal 4 Agustus 2015

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

REPUBLIK INDONESIA,

YASONNA H. LAOLY

LAMPIRAN

PERATURAN KEPALA BADAN
PENGAWASAN KEUANGAN DAN
PEMBANGUNAN

NOMOR TAHUN 2015

TENTANG

PEDOMAN PENGAWASAN INTERN ATAS
PENGELOLAAN DAN KINERJA
ANGGARAN PENDAPATAN DAN
BELANJA DAERAH

PEDOMAN PENGAWASAN INTERN ATAS PENGELOLAAN DAN KINERJA
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu indikator keberhasilan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah peningkatan pelayanan publik guna terwujudnya kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Dalam hal ini, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan fiskal yang utama bagi pemerintah daerah, yang dalam pelaksanaannya diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan program-program prioritas di daerahnya.

Sesuai Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, APBD didefinisikan sebagai suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah. APBD pada dasarnya memuat sumber-sumber pendapatan daerah yang dapat dihasilkan secara optimal, alokasi belanja daerah untuk melaksanakan program/kegiatan prioritas daerah, serta penerimaan pembiayaan daerah untuk menutupi defisit dan/atau pengeluaran pembiayaan daerah untuk memanfaatkan surplus. Anggaran belanja daerah yang tercantum dalam APBD mencerminkan potret pemerintah daerah dalam menetapkan skala prioritas terkait program/kegiatan beserta upaya pencapaiannya merupakan konsekuensi dari meningkatnya tanggung jawab dan wewenang pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Penyusunan anggaran belanja daerah dapat menunjukkan apakah suatu daerah *pro poor, pro growth, and pro jobs*, yang terlihat dari seberapa besar porsi belanja langsung yang dapat mendorong pertumbuhan perekonomian daerah dan terkait langsung dalam pemenuhan pelayanan kepada masyarakat. Dalam hal ini, berdasarkan konsep APBD berbasis kinerja, untuk memenuhi kebutuhan anggaran belanja tersebut, pemerintah daerah memiliki konsekuensi untuk mengoptimalkan anggaran pendapatan dan anggaran pembiayaannya, yang disesuaikan dengan kemampuan daerah.

Untuk menggambarkan seberapa besar belanja pemerintah daerah yang berorientasi pada pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, berbagai literatur dan kajian empiris menyatakan bahwa secara umum kemampuan pendapatan daerah untuk mendanai seluruh program/kegiatan pelayanan

publik prioritas daerah berkorelasi positif dan berdampak signifikan dalam perwujudan kesejahteraan sekaligus mendorong pertumbuhan perekonomian daerah. Semakin besar belanja daerah yang berorientasi pada pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, diharapkan semakin besar kemungkinan pencapaiannya. Namun demikian, jika ditelaah dan dicermati lebih lanjut mengenai perkembangan praktek pengelolaan dan kinerja APBD secara nasional (agregat provinsi, kabupaten, kota), diketahui masih ditemui permasalahan-permasalahan yang berdampak pada hasil-hasil pembangunan daerah yang dirasakan masih belum optimal.

Adapun berbagai permasalahan utama pengelolaan dan kinerja APBD yang perlu mendapat perhatian karena hampir selalu terjadi pada setiap tahun, yaitu:

1. Berkaitan Pengelolaan APBD

Permasalahan-permasalahan umum berkaitan dengan pengelolaan APBD, antara lain sebagai berikut:

Tabel 1.1.
Permasalahan Umum Pengelolaan APBD

| Proses Kegiatan | Permasalahan |
|---|--|
| a. Perencanaan dan Penganggaran | <ol style="list-style-type: none"> 1) Pemda belum memiliki kebijakan APBD yang pro rakyat sebagai acuan perencanaan anggaran. 2) Pemda belum memiliki Standar Satuan Harga (SSH), Standar Pelayanan Minimal (SPM), atau Analisis Standar Belanja (ASB). 3) Terdapat penganggaran di luar kewenangan Pemda. 4) Tidak dibuatnya pedoman RKA SKPD. 5) Pelaksanaan perencanaan/penganggaran APBD (termasuk penyusunan DPA SKPD) tidak tepat waktu. 6) Belum terdapat sinkronisasi antar dokumen perencanaan/penganggaran, termasuk sinkronisasi program-program prioritas nasional. 7) Proses perencanaan/penganggaran APBD tidak transparan, partisipatif, dan tertib administrasi. 8) Substansi/isi perencanaan/penganggaran tidak sesuai dengan ketentuan (PP, Permendagri). 9) Penganggaran PAD (pajak non pajak) belum berdasarkan pada potensi riil pendapatan daerah. 10) Penganggaran belum sepenuhnya berdasarkan pada SSH, SPM, atau ASB. 11) Ouput/keluaran yang direncanakan tidak sesuai/tidak mendukung outcome atau kondisi yang diinginkan. 12) Adanya penggelembungan (mark up) alokasi anggaran belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal. 13) Dalam perencanaan/penganggaran terdapat pemecahan paket pekerjaan. 14) Sumber-sumber pembiayaan anggaran tidak sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan. |
| b. Pelaksanaan dan penatausahaan anggaran | <ol style="list-style-type: none"> 1) Realisasi pungutan PAD (pajak dan non pajak) tidak memiliki dasar hukum Perda. 2) Proses pengadaan barang/jasa (procurement) tidak transparan. 3) Tidak adanya RUP dan/atau tidak adanya kajian ulang atas RUP. |

| Proses Kegiatan | Permasalahan |
|------------------------|---|
| | 4) Pelaksanaan pengadaan barang/jasa tidak sesuai ketentuan (Perpres 54/2010). 5) Pelaksanaan pekerjaan/proyek yang terlambat. 6) Pekerjaan tidak sesuai dengan kontrak, kebutuhan dan/atau tidak dapat dimanfaatkan. |
| c. Pengawasan anggaran | 1) Belum optimalnya peran APIP dalam upaya monitoring dan evaluasi atas pengelolaan APBD. 2) Belum optimalnya tindak lanjut hasil pengawasan. |

2. Berkaitan Kinerja APBD

Permasalahan-permasalahan umum berkaitan dengan kinerja APBD, antara lain sebagai berikut:

Tabel 1.2.
Permasalahan Umum Kinerja APBD

| Aspek Kinerja | Permasalahan |
|---------------|--|
| a. Pendapatan | 1) Rata-rata tingkat kemandirian daerah (rasio PAD terhadap total Pendapatan) secara nasional (agregat provinsi, kabupaten, kota) relatif rendah, yaitu sebesar 18,08% di tahun 2014. Tingkat kemandirian daerah wilayah Jawa dan Bali relatif lebih tinggi dengan wilayah lainnya (Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, NTT/Maluku/Papua). 2) Sumber pendapatan daerah didominasi oleh dana perimbangan, sehingga sumber pendapatan pemerintah daerah dalam kondisi ketergantungan (<i>dependable</i>). Rata-rata tingkat ketergantungan daerah (rasio Dana Transfer - Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus, Dana Penyesuaian terhadap total Pendapatan) secara nasional sangat tinggi, yaitu sebesar 80,52% di tahun 2014. Tingkat ketergantungan daerah di Wilayah Jawa dan Bali relatif lebih rendah dengan wilayah lainnya. 3) Rata-rata rasio pajak yang bisa dipungut oleh daerah, baik provinsi/kabupaten/kota secara agregat relatif kecil (rata-rata nasional + 1,9% PDRB non migas di tahun 2014). 4) Rata-rata rasio pajak per kapita daerah secara agregat masih relatif rendah (rata-rata nasional Rp 496.217 per kapita di tahun 2014). 5) Sumber penerimaan pajak yang berlaku saat ini cenderung ke daerah yang tingkat urbanitasnya tinggi (<i>urban-biased</i>), seperti: Pajak Hotel, Pajak Restoran, dan Pajak Kendaraan Bermotor. Hal ini menyebabkan untuk daerah yang tingkat kekotaannya tidak terlalu tinggi, potensi penerimaan pajaknya menjadi kecil. 6) Ruang fiskal daerah saat ini masih sangat terbatas, yaitu rata-rata nasional hanya sebesar 39,31% di tahun 2014, dikarenakan sebagian besar anggaran digunakan untuk belanja rutin (Belanja Pegawai). |
| b. Belanja | 1) Secara nasional (agregat provinsi, kabupaten, kota), rata-rata rasio Belanja Pegawai terhadap total Belanja Daerah sangat tinggi, yaitu sebesar 40,87% di tahun 2014. Bahkan terdapat daerah provinsi yang memiliki rasio Belanja Pegawai lebih dari 50%, sehingga alokasi belanja yang digunakan untuk program/kegiatan publik relatif terbatas. 2) Secara nasional (agregat provinsi, kabupaten, kota), rata-rata rasio Belanja Modal terhadap total Belanja Daerah dalam tahun 2014 masih relatif kecil, yaitu sebesar 25,86. |

| Aspek Kinerja | Permasalahan |
|---------------|---|
| | <p>3) Terdapat beberapa provinsi (Kepulauan Riau, DKI Jakarta, Papua, Papua Barat, Aceh) yang memiliki rata-rata rasio Belanja Bantuan Sosial di atas rata-rata nasional. Keberadaan Belanja Bantuan Sosial berpotensi untuk tumpang tindih dengan belanja yang seharusnya menjadi tanggung jawab SKPD, di samping Belanja Bantuan Sosial juga rentan terhadap penyalahgunaan.</p> |
| c. Pembiayaan | <p>1) Adanya kecenderungan daerah untuk menganggarkan defisit dalam APBD nya, dengan tujuan menyerap SiLPA dalam APBD tahun sebelumnya, meskipun daerah tersebut terbukti mengalami surplus pada saat realisasi tahun-tahun sebelumnya.</p> <p>2) Terdapat beberapa daerah yang menganggarkan defisit yang tidak disediakan pembiayaannya (anggaran bernilai minus), yang berarti bahwa penganggaran belanja daerah tidak disertai kepastian sumber dananya.</p> <p>3) Secara nasional (agregat provinsi, kabupaten, kota), rata-rata defisit dalam tahun 2014 sebesar 7,7% dari total belanja daerah. Penerimaan pembiayaan terbesar bersumber dari SiLPA dengan kontribusi sebesar 94,7% dari penerimaan pembiayaan, sedangkan sumber penerimaan pembiayaan dari pinjaman daerah hanya sebesar 2,94% di tahun 2014.</p> <p>4) Rasio pinjaman daerah terhadap pendapatan APBD masih sangat kecil, jauh lebih kecil dibanding batas pinjaman yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 137/PMK.07/2012, yaitu sebesar 6%. Hal ini menunjukkan daerah masih belum memanfaatkan alternatif pembiayaan untuk peningkatan pelayanan publik daerah.</p> |

Berdasarkan kondisi permasalahan-permasalahan pengelolaan dan kinerja APBD tersebut, Presiden Republik Indonesia melalui Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, secara khusus meminta agar BPKP melakukan pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD, khususnya pada 10 pemerintah daerah dengan jumlah APBD terbesar. Menindaklanjuti instruksi presiden tersebut, sesuai Surat Sekretaris Utama BPKP (a.n. Kepala BPKP) Nomor S-255/K/SU/2015 tanggal 5 Pebruari 2015 tentang Pengawasan Intern atas APBD, BPKP merencanakan pelaksanaan pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD pada 10 pemerintah daerah provinsi dengan jumlah APBD terbesar, yaitu: DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, Kalimantan Timur, Nanggroe Aceh Darussalam, Papua, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, dan Riau.

B. Isu dan Permasalahan Pengelolaan dan Kinerja APBD pada 10 Pemerintah Daerah Provinsi dengan APBD Terbesar

Hasil identifikasi tentang isu dan permasalahan yang secara langsung maupun tidak langsung terkait dengan pengelolaan dan kinerja APBD, khususnya pada 10 pemerintah daerah dengan jumlah APBD terbesar, secara ringkas disajikan sebagai berikut:

1. Berkaitan Pengelolaan APBD

Tabel 1.3.
Permasalahan Pengelolaan APBD
Pada 10 Pemerintah Daerah Provinsi dengan APBD Terbesar
(Diurutkan Berdasarkan Rata-Rata Jumlah Belanja APBD Terbesar)

| Nama Provinsi | Isu dan Permasalahan |
|----------------|--|
| a. DKI Jakarta | <ol style="list-style-type: none"> 1) Pembahasan rencana program/kegiatan antara SKPD dengan DPRD tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. 2) Lemahnya akuntabilitas dan transparansi dalam proses perencanaan/ penganggaran oleh pihak SKPD terkait, TAPD dan legislatif. 3) Terdapat penyaluran hibah/bansos yang tidak tepat sasaran/tidak sesuai ketentuan/ Permendagri. |
| b. Jawa Barat | <ol style="list-style-type: none"> 1) Pemda belum memiliki kebijakan APBD yang pro rakyat sebagai acuan perencanaan anggaran. 2) Terdapat penyaluran hibah/bansos yang tidak tepat sasaran/tidak sesuai ketentuan/ Permendagri (Kab. Bandung Barat). 3) Laporan pertanggungjawaban hibah/bansos tidak sesuai ketentuan (Kab. Bandung, Kab. Bandung Barat). 4) Pemda belum memiliki SOP monitoring penyaluran dan penggunaan hibah/bansos (Kab. Bandung Barat). |
| c. Jawa Timur | <ol style="list-style-type: none"> 1) Pelaksanaan perencanaan/penganggaran APBD (termasuk penyusunan DPA SKPD) tidak tepat waktu (Kab. Sidoarjo). 2) Adanya DPA masing-masing SKPD belum ditandatangani (Kab. Gresik, Kab. Sidoarjo). 3) Pembahasan rencana program/kegiatan antara SKPD dengan DPRD tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku (Kab. Sidoarjo). 4) Pengelembungan (mark up) anggaran belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal (Kab. Sidoarjo). 5) Penyusunan anggaran dan belum sepenuhnya berdasarkan pada SSH, SPM, atau ASB (Kab. Gresik, Kab. Sidoarjo). 6) Belum terdapat sinkronisasi antar dokumen perencanaan/penganggaran, termasuk sinkronisasi program-program prioritas nasional (Kab. Gresik). 7) Terdapat penyaluran hibah/bansos yang tidak tepat sasaran/tidak sesuai ketentuan/ Permendagri (Kab. Gresik, Kab. Sidoarjo). 8) Penyaluran hibah/bansos tidak didukung dengan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (Kab. Gresik, Kab. Sidoarjo). 9) Laporan pertanggungjawaban hibah/bansos tidak sesuai ketentuan (Kab. Gresik, Kab. Sidoarjo). 10) Pelaksanaan proses pengadaan barang/jasa tidak sesuai dengan Perpres 54/2010 tentang Pengadaan Barang/ Jasa (Kab. Gresik, Kab. Sidoarjo). 11) Terdapat hasil pengadaan barang/jasa tidak optimal manfaatnya atau tidak sesuai dengan kontrak (Kab. Gresik, Kab. Sidoarjo). |

| | |
|----------|---|
| | <p>2) Belum terdapat sinkronisasi antar dokumen perencanaan/penganggaran, termasuk sinkronisasi program-program prioritas nasional (Kab. Pidie).</p> <p>3) Penganggaran PAD (pajak non pajak) belum berdasarkan pada potensi riil pendapatan daerah (Kab. Aceh Utara).</p> <p>4) Terdapat penyaluran hibah/bansos yang tidak tepat sasaran/tidak sesuai ketentuan/ Permendagri (Kab. Aceh Utara, Kab. Pidie).</p> <p>5) Laporan pertanggungjawaban hibah/bansos tidak sesuai ketentuan (Kab. Aceh Utara).</p> <p>6) Terdapat hasil pengadaan barang/jasa tidak optimal manfaatnya atau tidak sesuai dengan kontrak (Kab. Pidie).</p> |
| g. Papua | <p>1) Pelaksanaan perencanaan/penganggaran APBD (termasuk penyusunan DPA SKPD) tidak tepat waktu (Kab. Merauke).</p> <p>2) Substansi/isi perencanaan/penganggaran tidak sesuai dengan ketentuan/PP/ Permendagri (Kab. Merauke).</p> <p>3) Proses perencanaan/penganggaran APBD tidak transparan, partisipatif, dan tertib administrasi (Kab. Mimika).</p> <p>4) Terdapat penyaluran hibah/bansos yang tidak tepat sasaran/tidak sesuai ketentuan/ Permendagri (Kota Sorong, Kab. Mimika, Kab. Merauke).</p> <p>5) Penetapan penerima hibah/bansos tidak dimuat dalam penjabaran APBD dan/atau Penyaluran hibah tidak didukung dengan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (Kab. Mimika, Kota Sorong).</p> <p>6) Pencairan hibah dengan mekanisme LS tidak ditransfer langsung ke penerima hibah, namun ke rekening Bendahara Khusus Bantuan (Kab. Mimika).</p> <p>7) Laporan pertanggungjawaban hibah/bansos tidak sesuai ketentuan (Kab. Merauke, Kab. Mimika).</p> <p>8) Terdapat hasil pengadaan barang/jasa tidak optimal manfaatnya atau tidak sesuai dengan kontrak (Kab. Merauke).</p> |

| | |
|---------|---|
| j. Riau | <ol style="list-style-type: none"> 1) Pemda belum memiliki kebijakan APBD yang pro rakyat sebagai acuan perencanaan anggaran (Kab. Indragiri Hilir). 2) Pelaksanaan perencanaan/penganggaran APBD (termasuk penyusunan DPA SKPD) tidak tepat waktu (Kab. Indragiri Hilir). 3) Belum terdapat sinkronisasi antar dokumen perencanaan/penganggaran, termasuk sinkronisasi program-program prioritas nasional (Kab. Indragiri Hilir, Kab. Kuantan Seningi). 4) Tahapan proses penyusunan dokumen perencanaan/penganggaran tidak sepenuhnya dilakukan (Kab. Indragiri Hilir). 5) Terdapat penyaluran hibah/bansos yang tidak tepat sasaran/tidak sesuai ketentuan/ Permendagri (Kab. Indragiri Hilir, Kab. Kuantan Seningi). 6) Penetapan penerima hibah/bansos tidak dimuat dalam penjabaran APBD (Kab. Indragiri Hilir). 7) Laporan pertanggungjawaban hibah/bansos tidak sesuai ketentuan (Kab. Kuantan Seningi). |
|---------|---|

Sumber: Laporan Kegiatan Koordinasi dan Supervisi Pencegahan Korupsi tahun 2014.

| | |
|----------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Rasio pajak tahun 2014 relatif rendah (di bawah rata-rata nasional), yaitu 1,8% (-) - Ruang fiskal yang rendah (di bawah rata2 nasional) di tahun 2014. - Porsi rasio belanja pegawai besar, di atas rata2 nasional tahun 2014 (-). - Porsi rasio belanja modal relatif rendah, di bawah rata2 nasional tahun 2014 (-). |
| c. Jawa Timur | <ul style="list-style-type: none"> - Rasio PAD tinggi, rasio dana transfer rendah di tahun 2014 (+). - Rasio pajak tahun 2014 relatif rendah (di bawah rata-rata nasional), yaitu 1,3% (-). - Memiliki ruang fiskal yang rendah (di bawah rata2 nasional) di tahun 2014. - Porsi rasio belanja pegawai besar, di atas rata2 nasional tahun 2014 (-). - Porsi rasio belanja modal relatif rendah, di bawah rata2 nasional tahun 2014 (-). |
| d. Jawa Tengah | <ul style="list-style-type: none"> - Rasio PAD tinggi, rasio dana transfer rendah di tahun 2014 (+). - Rasio pajak tahun 2014 relatif rendah (di bawah rata-rata nasional), yaitu 1,5% (-). - Memiliki ruang fiskal yang rendah (di bawah rata2 nasional) di tahun 2014. - Porsi rasio belanja pegawai sangat besar, yaitu lebih dari 50% di tahun 2014 (-). - Porsi rasio belanja modal relatif rendah, di bawah rata2 nasional tahun 2014 (-). |

| | |
|-------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Kuang fiskal terendah, yaitu 22,2% di tahun 2014 (-). - Rasio pajak tahun 2014 relatif rendah (di bawah rata-rata nasional), yaitu 1,1% (-). - Memiliki ruang fiskal terendah, yaitu sebesar 21,63% di tahun 2014, disebabkan besarnya dana otonomi khusus/ dana penyesuaian yg sudah ditentukan penggunaannya (-). |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Porsi belanja pegawai besar, yaitu mencapai 42,5% dari total pendapatan daerah (-). - Perkembangan belanja modal periode 2010-2014 terus menurun, disebabkan sejak terjadinya tsunami, pembangunan infrastruktur lebih didominasi dari bantuan hibah (-). |
| g. Papua | <ul style="list-style-type: none"> - Rasio PAD rendah (di bawah rata2 nasional), rasio dana transfer tinggi (di atas rata2 nasional) di tahun 2014 (-). - Memiliki kekayaan alam yg melimpah dg persentase dana bagi hasil yg signifikan (+). - Rasio pajak tahun 2014 relatif rendah (di bawah rata-rata nasional), yaitu 0,9% (-). - Memiliki ruang fiskal yang rendah (di bawah rata2 nasional) di tahun 2014. |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Porsi rasio belanja modal relatif besar, di atas rata2 nasional tahun 2014 (+). - Porsi rasio belanja bantuan sosial terbesar (3,06%), di atas rata2 nasional tahun 2014 (-). |
| h. Sumatera Utara | <ul style="list-style-type: none"> - Rasio pajak tahun 2014 relatif rendah (di bawah rata-rata nasional), yaitu 1,7% (-). - Memiliki ruang fiskal yang rendah (di bawah rata2 nasional) di tahun 2014. |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Porsi rasio belanja pegawai sangat besar, di atas rata2 nasional tahun 2014 (-). |

C. Peraturan Perundang-undangan Terkait

Beberapa peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan APBD adalah sebagai berikut:

- a. Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- b. Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- c. Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- d. Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- e. Undang – Undang Nomor 25 Tahun 1999 jo Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- f. Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- h. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 jo Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

BAB II

GAMBARAN UMUM PENGELOLAAN DAN KINERJA APBD

A. Pengertian Keuangan Daerah dan APBD

Menurut Undang – Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 jo Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 jo Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang dimaksud keuangan daerah berturut-turut adalah sebagai berikut:

1. Semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
2. Semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Berdasarkan pengertian tersebut, unsur pokok keuangan daerah terdiri atas:

- a. **Hak daerah** dalam rangka keuangan daerah, yaitu segala hak yang melekat pada daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam usaha pemerintah daerah mengisi kas daerah. Hak daerah tersebut meliputi, antara lain; hak menarik pajak dan retribusi daerah (UU No. 28/2009), hak mengadakan pinjaman (UU No. 33/2004), dan hak untuk memperoleh dana perimbangan dari pusat (UU No. 33/2004).
- b. **Kewajiban daerah** dalam rangka keuangan daerah, yaitu segala kewajiban daerah berkaitan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu; melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sementara itu, menurut UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang dimaksud Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sebagai dasar pengelolaan

keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam suatu tahun anggaran. Dikarenakan APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, APBD juga menjadi dasar pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

APBD disusun dengan pendekatan kinerja yaitu suatu sistem yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (output yang diharapkan) dari perencanaan alokasi biaya (input yang ditetapkan). Anggaran pendapatan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, di mana dapat direalisasikan melebihi jumlah anggaran pendapatan yang telah ditetapkan. Sedangkan anggaran belanja dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja, di mana realisasi belanja tidak boleh melebihi jumlah anggaran belanja yang telah ditetapkan. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup.

Sebagai dasar pengelolaan keuangan daerah, APBD memiliki beberapa fungsi, yaitu:

1. Fungsi otorisasi, yaitu APBD merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
2. Fungsi perencanaan, yaitu APBD merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi pengawasan, yaitu APBD menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
4. Fungsi alokasi, yaitu APBD diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
5. Fungsi distribusi, yaitu APBD harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
6. Fungsi stabilisasi, yaitu APBD harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Keuangan Daerah, struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari; pendapatan daerah, belanja daerah, and pembiayaan daerah, sebagai berikut:

1. Pendapatan Daerah

Pendapatan Daerah adalah semua penerimaan kas yang menjadikan daerah dan diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah daerah. Pendapatan Daerah terdiri dari:

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), berupa; pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.
- b. Dana Perimbangan, berupa; dana bagi hasil pajak dan bukan pajak (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK).
- c. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah, berupa; hibah, dana darurat, dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/kota, dana penyesuaian dan dana otonomi khusus, dan bantuan keuangan dari provinsi atau dari pemerintah daerah lainnya.

2. Belanja Daerah

Belanja Daerah adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang dapat mengakibatkan berkurangnya nilai ekuitas dana sebagai kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran serta tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja Daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi/kabupaten/kota yang terdiri atas urusan wajib, urusan pilihan, dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Belanja Daerah dikelompokkan ke dalam dua jenis yaitu:

- a. Belanja tidak langsung, yaitu belanja yang tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, berupa; belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga.
- b. Belanja langsung, yaitu belanja yang terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, berupa; belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.

3. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan Daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan Daerah merupakan semua transaksi keuangan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus anggaran. Pembiayaan daerah terdiri dari;

- a. Penerimaan pembiayaan daerah, berupa; sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman daerah, penerimaan kembali pemberian pinjaman, dan penerimaan piutang daerah.
- b. Pengeluaran pembiayaan daerah, berupa; pembentukan dan cadangan, penanaman modal (investasi) pemerintah daerah, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman daerah.

Lebih lanjut, apabila dikaitkan dengan konteks politik, APBD juga merupakan sebuah dokumen politik dari kesepakatan antara legislatif (DPRD) dengan eksekutif (Kepala Daerah), yang memuat kebijakan pemerintah daerah untuk mengalokasikan dan mendistribusikan anggaran dalam APBD guna mewujudkan suatu tujuan tertentu yang telah ditetapkan. Dalam hal ini, terdapat beberapa pengertian mengenai konsep politik anggaran, yaitu antara lain:

1. Politik anggaran adalah penetapan berbagai kebijakan tentang proses anggaran yang mencakupi berbagai pertanyaan;
 - a. Bagaimana pemerintah membiayai kegiatannya?
 - b. Bagaimana uang publik didapatkan, dikelola dan distribusikan?
 - c. Siapa yang diuntungkan dan dirugikan?
 - d. Peluang-peluang apa saja yang tersedia baik untuk penyimpangan negatif maupun untuk peningkatan pelayanan publik?
2. Politik anggaran adalah proses saling mempengaruhi di antar berbagai pihak yang berkepentingan dalam menentukan skala prioritas pembangunan akibat terbatasnya sumber dana publik yang tersedia.
3. Politik anggaran adalah proses mempengaruhi kebijakan alokasi anggaran yang dilakukan oleh berbagai pihak yang berkepentingan dengan anggaran.
4. Politik anggaran adalah proses penegasan kekuasaan atau kekuatan politik antara berbagai pihak yang terlibat dalam penentuan kebijakan maupun alokasi anggaran.

pendapatan, belanja dan pembiayaan secara terinci berdasarkan prestasi kerja, yang memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Indikator kinerja, merupakan ukuran keberhasilan yang akan dicapai dari program dan kegiatan yang akan dicapai.
- b. Capaian/target kinerja, merupakan ukuran prestasi kerja yang akan dicapai yang berwujud kualitas, kuantitas, efisiensi dan efektivitas pelaksanaan dari setiap program dan kegiatan.
- c. Analisis standar belanja, merupakan dasar penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.
- d. Standar satuan harga, merupakan harga satuan setiap unit barang/jasa yang berlaku di suatu daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.
- e. Standar pelayanan minimal, merupakan tolok ukur kinerja dalam menentukan capaian jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah.

Selanjutnya, RKA SKPD disampaikan kepada PPKD untuk dikompilasi sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD (Raperda APBD) dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD (Raperkada APBD), untuk dibahas dan memperoleh persetujuan bersama dengan DPRD sebelum diajukan dalam proses evaluasi kepada Mendagri/Gubernur. Evaluasi bertujuan untuk tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur, serta untuk meneliti sejauhmana APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan/atau peraturan lainnya. Proses penetapan Perda APBD baru dapat dilakukan jika Mendagri/Gubernur menyatakan bahwa Perda APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Dalam kasus tertentu di mana DPRD tidak mengambil keputusan bersama, kepala daerah gubernur/bupati/walikota dapat menyusun peraturan kepada daerah tentang APBD.

2. Pelaksanaan dan Penatausahaan APBD

Pelaksanaan dan penatausahaan APBD meliputi pelaksanaan dan penatausahaan anggaran pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah, sebagai berikut:

a. Pendapatan Daerah

Setiap SKPD yang bertugas memungut dan/atau menerima pendapatan daerah wajib melaksanakan pemungutan dan/atau penerimaan pendapatan daerah secara intensif berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penerimaan SKPD dilarang digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan.

Semua penerimaan pendapatan daerah yang berbentuk uang harus segera disetor ke kas umum daerah, sementara yang berbentuk barang menjadi milik/aset daerah dan dicatat sebagai inventaris daerah.

b. Belanja Daerah

Jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk setiap pengeluaran belanja. Pengeluaran tidak dapat dibebankan pada anggaran belanja jika untuk pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam APBD. Setiap SKPD dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran daerah untuk tujuan lain dari yang telah ditetapkan dalam APBD. Pengeluaran belanja daerah menggunakan prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Setiap pengeluaran harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak yang menagih. Pembayaran atas beban APBD dapat dilakukan berdasarkan Surat Penyediaan Dana (SPD), atau Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA SKPD), atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD. Pelaksanaan pengeluaran atas beban APBD dilakukan berdasarkan Surat Perintah Membayar (SPM) yang diterbitkan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran. Selanjutnya pembayaran dilakukan dengan penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) oleh kuasa BUD.

c. Pembiayaan Daerah

Pengelolaan anggaran pembiayaan daerah dilakukan oleh PPKD, di mana semua penerimaan dan pengeluaran pembiayaan daerah dilakukan melalui rekening kas umum daerah. Pelaksanaan penerimaan pembiayaan

mencakup pencairan dana cadangan, penjualan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, dan penerimaan pinjaman daerah, sebagai berikut:

- 1) Pencairan dana cadangan, berupa pemindahan dari rekening dana cadangan ke rekening kas umum daerah dilakukan berdasarkan rencana pelaksanaan kegiatan, setelah jumlah dana cadangan yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah telah mencukupi. Pemindahbukuan dari rekening dana cadangan ke rekening kas umum daerah tersebut dilakukan dengan surat perintah pemindahbukuan oleh kuasa BUD atas persetujuan PPKD.
- 2) Penjualan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Pencatatan penerimaan atas penjualan kekayaan daerah didasarkan pada bukti penerimaan yang sah.
- 3) Penerimaan pinjaman daerah, didasarkan pada jumlah pinjaman yang akan diterima dalam tahun anggaran yang bersangkutan sesuai dengan yang ditetapkan dalam perjanjian pinjaman berkenaan. Penerimaan pinjaman dalam bentuk mata uang asing dibukukan dalam nilai rupiah. Penerimaan kembali pemberian pinjaman daerah didasarkan pada perjanjian pemberian pinjaman daerah sebelumnya, untuk kesesuaian pengembalian pokok pinjaman dan kewajiban lainnya yang menjadi tanggungan pihak peminjam.

Sedangkan pelaksanaan pengeluaran pembiayaan mencakup pelaksanaan pembentukan dana cadangan, penyertaan modal, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman daerah, sebagai berikut:

- 1) Pembentukan dana cadangan, berupa penyisihan pendapatan daerah dalam tahun anggaran berjalan dilakukan sesuai dengan yang ditetapkan dalam peraturan daerah. Pemindahbukuan jumlah pendapatan daerah yang disisihkan dari rekening kas umum daerah ke rekening cadangan dilakukan dengan surat perintah pemindahbukuan oleh Kuasa BUD atas persetujuan PPKD.
- 2) Penyertaan modal pemerintah daerah, dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah. Pelaksanaan pengeluaran pembiayaan penyertaan modal daerah dilakukan berdasarkan SPM yang diterbitkan oleh PPKD.
- 3) Pembayaran pokok utang, didasarkan pada jumlah yang harus dibayarkan sesuai dengan perjanjian pinjaman dan pelaksanaannya

merupakan prioritas utama dari seluruh kewajiban pemerintah daerah yang harus diselesaikan dalam tahun anggaran yang berkenaan. Pelaksanaan pengeluaran pembiayaan pembayaran pokok utang dilakukan berdasarkan SPM yang diterbitkan oleh PPKD

- 4) Pemberian pinjaman daerah kepada pihak lain, dilakukan berdasarkan keputusan kepala daerah atas persetujuan DPRD. Pelaksanaan pengeluaran pembiayaan pemberian pinjaman daerah dilakukan berdasarkan SPM yang diterbitkan oleh PPKD

3. Pelaporan dan Pertanggungjawaban APBD

Pelaporan dan pertanggungjawaban APBD, antara lain mencakup Laporan Realisasi APBD, Laporan Tahunan dan Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD beserta penjabarannya, sebagai berikut:

a. Laporan Realisasi APBD

Kepala SKPD melalui PPK SKPD menyiapkan laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja SKPD (APB SKPD) semester pertama yang disertai prognosis untuk semester berikutnya sebagai hasil pelaksanaan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya. Kepala SKPD selaku PPA menyampaikan laporan tersebut kepada PPKD sebagai dasar penyusunan laporan realisasi APBD semester pertama, dengan cara menggabungkan seluruh laporan realisasi APB SKPD semester pertama, untuk disampaikan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Selanjutnya, laporan realisasi APBD semester pertama tersebut disampaikan kepada DPRD sebagai laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

b. Laporan Tahunan

Kepala SKPD melalui PPK SKPD menyiapkan laporan keuangan SKPD tahun anggaran berkenaan sebagai laporan pelaksanaan anggaran SKPD, yang terdiri dari: laporan realisasi anggaran, neraca, dan catatan atas laporan keuangan, serta dilampiri dengan surat pernyataan Kepala SKPD bahwa pengelolaan APBD yang menjadi tanggung jawabnya, telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan standar akuntansi pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Laporan keuangan SKPD disampaikan kepada PPKD sebagai dasar penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah, yang dilakukan dengan cara menggabungkan laporan-laporan keuangan SKPD, untuk disampaikan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah dalam rangka memenuhi

pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Selanjutnya, laporan keuangan tersebut disampaikan kepada BPK untuk diaudit.

c. Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD dan Penjabarannya

Kepala daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk memperoleh persetujuannya, yang memuat laporan keuangan hasil audit BPK, yang meliputi: laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, catatan atas laporan keuangan, serta dilampiri dengan laporan kinerja yang telah diaudit BPK dan ikhtisar laporan keuangan badan usaha milik daerah.

Selanjutnya, kepala daerah gubernur atau bupati/walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah disetujui DPRD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada menteri dalam negeri atau gubernur untuk dievaluasi lebih lanjut. Apabila menteri dalam negeri atau gubernur menyatakan bahwa hasil evaluasi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah dimaksud telah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka kepala daerah gubernur atau bupati/walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi peraturan daerah dan peraturan gubernur atau bupati/walikota.

C. Kinerja APBD

Kinerja APBD merupakan suatu pencapaian realisasi APBD, yang diukur menggunakan indikator keuangan daerah, yang bertujuan mengetahui sejauhmana tingkat kinerja atau kesehatan keuangan daerah (APBD) pada suatu periode/tahun anggaran. Analisis kinerja APBD ini pada dasarnya memotret kondisi kesehatan fiskal pemerintah daerah berdasarkan analisis atas beberapa rasio APBD sebagai indikatornya.

Adapun beberapa indikator keuangan yang digunakan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) – Kementerian Keuangan untuk mengetahui potret kondisi kesehatan fiskal pemerintah daerah, yang diadopsi dari teori *The Ten-Point Test of Fiscal Condition* yang dikembangkan oleh Kenneth W. Brown (1993), adalah sebagai berikut:

1. Indikator Pendapatan Daerah Per Kapita

Rasio ini pada dasarnya menunjukkan ukuran riil dari besarnya pendapatan daerah karena dibagi dengan jumlah penduduk yang harus dilayani oleh pemerintah daerah. Semakin besar jumlah penduduk maka

akan semakin besar pula beban yang harus ditanggung oleh Pemerintah daerah, sehingga kedepannya perlu ditingkatkan *effort* yang lebih kuat dalam meningkatkan seluruh pendapatan daerahnya.

2. Indikator Kemandirian Keuangan Daerah

Indikator ini diukur dengan menggunakan rasio Pendapatan Asli Daerah dibagi dengan total pendapatan daerah. Dengan mengetahui kemandirian keuangan daerah ini menunjukkan seberapa besar *local taxing power* suatu daerah, serta seberapa besar kemampuan PAD dalam mendanai belanja daerah yang dianggarkan untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Rasio akan menunjukkan tingkat kesehatan semakin baik bila terus meningkat, akan tetapi perlu diperhatikan pula bila terjadi kenaikan secara kontinyu atas pendapatan bunga, karena hal tersebut bisa diartikan terdapat peningkatan dana pemda yang disimpan dalam bank dan tidak dibelanjakan.

3. Indikator Rasio Ruang Fiskal Daerah

Indikator ini pada dasarnya menunjukkan seberapa besar ruang fiskal atau keleluasaan yang dimiliki daerah dalam menggunakan dananya secara bebas dalam menentukan prioritas belanja yang akan didanai. Semakin besar rasionya, berarti ruang fiskal atau keleluasaan yang dimiliki daerah dalam menggunakan dananya secara bebas dalam menentukan prioritas belanja yang didanai juga semakin besar.

4. Indikator Peningkatan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Peningkatan pajak daerah dan retribusi daerah secara tidak langsung bisa tercermin dari kemampuan daerah dalam mengkonversi seluruh potensi penerimaan pajak daerah menjadi pajak daerah yang bisa dipungut. Potensi penerimaan pajak daerah bisa tercermin dari besarnya Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dari masing-masing daerah. Semakin besar rasio Peningkatan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap PDRB maka kemampuan daerah tersebut dalam mengkonversi seluruh potensi penerimaan pajak daerah menjadi pajak daerah yang bisa dipungut juga semakin besar.

5. Indikator Kemampuan Mendanai Belanja Daerah

Kemampuan keuangan daerah tentu saja tercermin dari seluruh penerimaan daerah baik pendapatan APBD dan penerimaan pembiayaan, yang seharusnya bisa mencukupi untuk digunakan dalam mendanai seluruh belanja daerah dan pengeluaran pembiayaan yang direncanakan. Semakin besar rasio penerimaan daerah dan penerimaan pembiayaan

terhadap pengeluaran daerah dan pengeluaran pembiayaan, maka kemampuan mendanai belanja daerah semakin besar pula.

6. Indikator Belanja Modal

Salah satu ukuran kualitas belanja yang baik adalah dengan semakin besarnya porsi belanja modal sebagai bagian dari total belanja daerah. Belanja modal yang besar diharapkan akan memberikan dampak yang positif bagi pertumbuhan ekonomi di daerah dan pada akhirnya akan meningkatkan potensi-potensi penerimaan daerah yang baru. Semakin besarnya rasio belanja modal terhadap keseluruhan belanja, maka kemampuan keuangan daerah untuk mengalokasikan porsi belanjanya pada belanja modal semakin besar.

7. Indikator Belanja Pegawai Tidak Langsung

Semakin membaiknya kualitas belanja daerah bisa juga dilihat dari semakin menurunnya porsi belanja pegawai tidak langsung dalam APBD. Hal ini menunjukkan bahwa semakin sedikit porsi APBD yang digunakan untuk belanja aparatur, sehingga APBD bisa lebih terkonsentrasi pada belanja yang langsung terkait dengan layanan publik. Asumsinya belanja ini semakin berkurang maka akan direalokasikan ke belanja modal dan belanja barang dan jasa yang lebih efektif dalam mendorong roda perekonomian daerah.

8. Indikator Optimalisasi SiLPA

Besarnya SiLPA pada akhir tahun tentunya menjadi salah satu sumber pembiayaan pada tahun berikutnya untuk mendanai belanja daerah. Jika SiLPA tersebut mampu dimanfaatkan untuk belanja pada tahun berkenaan, maka memberikan indikasi bahwa daerah mampu mengoptimalkan penggunaan SiLPA. Semakin besar rasio optimalisasi SiLPA, maka kemampuan daerah untuk mengoptimalkan SiLPA juga semakin besar.

9. Indikator Kemampuan Pembayaran Pokok Hutang dan Bunga Daerah

Indikator ini menunjukkan seberapa besar porsi pendapatan daerah yang digunakan untuk membayar pokok pinjaman beserta bunganya dalam satu periode waktu tertentu. Semakin besar rasio pembayaran pokok hutang dan bunga daerah terhadap pendapatan, maka daerah semakin mampu untuk menjamin pengembalian hutang-hutangnya melalui pendapatan yang diterimanya.

D. Kinerja Pembangunan Daerah

Pengelolaan dan kinerja APBD yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah diharapkan mempunyai implikasi pada peningkatan kinerja pembangunan daerah, baik kinerja perekonomian maupun pelayanan publik untuk terwujudnya suatu kesejahteraan masyarakat di suatu daerah. Secara teoritis, kinerja pembangunan daerah diantaranya dipengaruhi oleh besarnya belanja pemerintah (*spending government*), yang meliputi kontribusi belanja pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota dan kontribusi belanja pemerintah pusat.

Adapun beberapa indikator makro yang digunakan untuk mengetahui kinerja pembangunan daerah sebagai dampak pengelolaan dan kinerja APBD, antara lain sebagai berikut:

1. Indikator Pembangunan Ekonomi

Indikator ini menunjukkan capaian kinerja perekonomian daerah, yang diukur dari peningkatan dan/atau perubahan nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) suatu daerah maupun PDRB per kapita. PDRB merupakan nilai tambah bruto seluruh barang dan jasa yang tercipta atau dihasilkan di wilayah domestik suatu daerah yang timbul akibat berbagai

| | | | | | | | |
|-----------------------------|------------|-------|-----------|-------|-------|-------|-------|
| f. Nanggroe Aceh Darussalam | 103.045,56 | 4,18 | 7.137,51 | 73,05 | 0,341 | 17,72 | 10,30 |
| g. Papua | 93.136,60 | 14,84 | 8.117,64 | 66,25 | 0,442 | 27,14 | 3,23 |
| h. Sumatera Utara | 403.933,05 | 6,01 | 10.431,66 | 75,55 | 0,354 | 10,39 | 6,53 |
| i. Sumatera Selatan | 231.683,04 | 5,98 | 8.049,08 | 74,36 | 0,383 | 14,06 | 5,00 |
| j. Riau | 522.241,43 | 2,61 | 9.945,97 | 77,25 | 0,374 | 8,42 | 5,50 |

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS, 2014).

BAB III
KERANGKA ACUAN KERJA PENGAWASAN INTERN
ATAS PENGELOLAAN DAN KINERJA APBD

A. Dasar Hukum

Dasar hukum pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD tahun 2015 adalah:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).
2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).
3. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2014 tentang Peningkatan Kualitas Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan Keandalan Penyelenggaraan Fungsi Pengawasan Intern dalam rangka Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat.
4. Surat Sekretaris Utama BPKP(a.n. Kepala BPKP) kepada Presiden RI Nomor S-255/K/SU/2015 tanggal 5 Pebruari 2015 tentang Pengawasan Intern atas APBD, khususnya pada 10 pemerintah daerah provinsi dengan jumlah APBD terbesar.

B. Bentuk Pengawasan Intern

Pengawasan intern didefinisikan sebagai seluruh proses kegiatan audit, reviu, pemantauan, evaluasi, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Berkaitan dengan pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD tahun 2015, BPKP selaku auditor intern pemerintah akan melaksanakan pengawasan intern dalam bentuk evaluasi. Evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan hasil atau prestasi suatu kegiatan dengan standar, rencana atau norma yang telah ditetapkan, dan menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kegiatan dalam mencapai tujuan.

C. Maksud dan Tujuan, Sasaran dan Ruang Lingkup Pengawasan Intern

1. Maksud dan Tujuan

Pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD tahun 2015 dimaksudkan untuk menindaklanjuti arahan dan instruksi Pemerintah c.q. Presiden RI kepada BPKP, yang bertujuan mengetahui sejauhmana pengelolaan dan kinerja APBD, khususnya pada 10 pemerintah daerah provinsi dengan APBD terbesar.

2. Sasaran

Adapun sasaran pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD dimaksud meliputi:

- a. Pengelolaan pendapatan dan pembiayaan daerah, yang menitikberatkan pada:
 - 1) Rencana dan realisasi hasil optimalisasi pendapatan asli daerah berkaitan dengan pemanfaatan potensi dan keunggulan daerah (dalam rangka mengoptimalkan kapasitas keuangan daerah untuk membiayai program-program prioritas daerah).
 - 2) Rencana dan realisasi hasil pemanfaatan surplus daerah sebagai pengeluaran pembiayaan daerah, dan/atau penerimaan pembiayaan daerah untuk menutupi defisit daerah.
- b. Pengelolaan belanja daerah, yang menitikberatkan pada:
 - 1) Keselarasan dan sinkronisasi program-program daerah sesuai dengan program-program prioritas nasional.
 - 2) Keberadaan kebijakan/pedoman Standar Pelayanan Minimum (SPM) atas program-program prioritas nasional di daerah.
 - 3) Rencana (alokasi, target) dan realisasi belanja daerah dalam pemenuhan kebutuhan pelayanan publik sesuai dengan karakteristik kebutuhan daerah, dan/atau SPM atas program-program prioritas di daerah yang lebih berpihak kepada masyarakat miskin (APBD *pro poor*). Adapun program-program prioritas dimaksud, antara lain adalah: pendidikan, kesehatan, penanggulangan kemiskinan dan kesejahteraan rakyat.
 - 4) Efektivitas koordinasi dan sinergi program-program prioritas di daerah, khususnya yang bersifat lintas sektoral dan lebih berpihak kepada masyarakat miskin.
- c. Penilaian kinerja APBD, yang menitikberatkan pada:
 - 1) Penilaian atas indikator-indikator realisasi pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah.

- 2) Penilaian atas indikator-indikator makro pembangunan prioritas nasional sebagai dampak pengelolaan dan kinerja APBD.

3. Ruang Lingkup

Pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD tahun 2015 akan dilaksanakan terbatas pada 10 pemerintah daerah provinsi dengan rata-rata jumlah belanja APBD terbesar dalam periode 2010 – 2014, yaitu: DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, Kalimantan Timur, Nanggroe Aceh Darussalam, Papua, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, dan Riau, sebagai berikut:

Tabel 3.1.
10 Pemerintah Provinsi Dengan Rata-rata Jumlah Belanja APBD Terbesar Periode 2010 – 2014(dalam Rp Miliar)

| Nama Provinsi | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Rata2 | Peringkat |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| DKI Jakarta | 24,285.35 | 27,875.81 | 33,827.03 | 45,576.33 | 64,882.75 | 39,289.45 | 1 |
| Jawa Barat | 9,560.56 | 9,887.01 | 15,804.30 | 17,516.65 | 21,194.36 | 14,792.58 | 2 |
| Jawa Timur | 7,826.71 | 10,626.36 | 12,214.78 | 15,356.56 | 17,811.14 | 12,767.11 | 3 |
| Kalimantan Timur | 5,979.39 | 7,257.63 | 10,502.61 | 12,900.00 | 13,805.00 | 10,088.93 | 4 |
| Aceh | 7,638.45 | 7,974.70 | 9,511.94 | 11,779.84 | 13,368.03 | 10,054.59 | 5 |
| Jawa Tengah | 5,665.32 | 6,062.15 | 11,245.74 | 12,730.24 | 13,997.16 | 9,940.12 | 6 |
| Papua | 5,124.53 | 5,184.15 | 7,182.63 | 8,034.74 | 11,205.08 | 7,346.22 | 7 |
| Sumatera Utara | 3,833.18 | 4,677.86 | 7,677.85 | 8,866.92 | 8,526.30 | 6,716.42 | 8 |
| Riau | 4,124.90 | 4,468.26 | 6,366.66 | 8,432.10 | 8,276.75 | 6,333.73 | 9 |
| Sumatera Selatan | 3,225.41 | 3,565.89 | 4,742.45 | 5,763.28 | 6,501.27 | 4,759.66 | 10 |

Sumber: APBD 2010 – 2014 Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (D.IPK) – Kementerian

intern yang memuat permasalahan-permasalahan tentatif sebagai sasaran evaluasi (*Tentative Evaluate Objectives - TEO*) beserta rekomendasi strategis tentatifnya (*Tentative Strategic Recommendation - TSR*) sebagai acuan langkah kerja dan pola pengawasan bagi Tim Assurance BPKP, baik di tingkat Pusat maupun Perwakilan. **Adapun matriks TEO dan TSR secara lengkap disajikan pada Bab Penutup.**

E. Organisasi Pengawasan Intern

Pengorganisasian pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD, dilaksanakan oleh Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan Daerah selaku penanggung jawab (Tim *Quality Assurance*) dan Perwakilan BPKP c.q. Bidang Akuntabilitas Penyelenggaraan Daerah selaku pelaksana (Tim *Assurance*), sebagai berikut;

1. Deputi Bidang Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah selaku Tim *Quality Assurance*, antara lain bertanggung jawab;
 - a. Menyusun dan menetapkan kerangka acuan kerja (*Term of Reference*) dan pedoman pengawasan intern.
 - b. Memantau dan mengendalikan proses pelaksanaan *assurance* yang dilaksanakan oleh Tim *Assurance* Perwakilan BPKP, termasuk memberikan arahan dan solusi atas kendala-kendala di lapangan (*field assurance*).
 - c. Melakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait di Pusat.
 - d. Memberikan asistensi terhadap proses penyusunan Laporan Hasil Pengawasan Intern oleh Tim *Assurance* Perwakilan BPKP.
 - e. Menyusun Laporan Kompilasi/Konsolidasi Hasil Pengawasan untuk disampaikan kepada Pemerintah (Presiden RI) dan para *Stakeholders* terkait lainnya.

2. Perwakilan BPKP selaku Tim *Assurance*, antara lain bertanggung jawab;
 - a. Melaksanakan pengawasan kinerja keuangan pemerintah daerah mengacu pada pedoman pengawasan intern.
 - b. Mendokumentasikan seluruh proses kegiatan pengawasan intern.
 - c. Melakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait di Daerah.
 - d. Menyusun Laporan Individual atas Hasil Pengawasan untuk disampaikan kepada Pemerintah Provinsi (Gubernur) dan kepada Kedeputian BPKP Pusat (Tim *Quality Assurance*).



Dari gambar 3.2. di atas, dapat dijelaskan tahapan pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD, sebagai berikut:

1. Tahap Persiapan

Pada tahapan ini dilakukan serangkaian kegiatan persiapan pengawasan intern oleh Kedeputian BPKP Pusat.c.q. Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan Daerah selaku penanggung jawab (*Tim Quality Assurance*), yang meliputi:

a. Survei Pendahuluan

Survei dilakukan untuk mendapatkan gambaran umum mengenai mekanisme pengelolaan APBD maupun penilaian kinerjanya sesuai ketentuan peraturan perundangan yang berlaku di Pemerintah Daerah, serta isu dan permasalahan berkaitan pengelolaan dan kinerja APBD oleh pemerintah daerah, khususnya di 10 pemerintah daerah provinsi dengan jumlah APBD terbesar yang akan menjadi sampel. Survei meliputi penelaahan peraturan perundangan yang terkait, hasil pengawasan dan literatur yang relevan, yang dapat diperoleh dari survey melalui *browsing*

internet maupun survei lapangan pada pemerintah provinsi/kabupaten/kota.

b. Penyusunan Kerangka Acuan Kerja (*Term of Reference*) dan Pedoman Pengawasan Intern.

Dari hasil survey pendahuluan, dilakukan penyusunan dan penetapan kerangka acuan kerja dan pedoman pengawasan intern sebagai acuan bagi Perwakilan BPKP c.q. Bidang Akuntabilitas Penyelenggaraan Daerah selaku pelaksana (*Tim Assurance*) dalam pelaksanaan pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD tahun 2015. Dalam penyusunan pedoman ini, dimungkinkan dilaksanakan Workshop atau Focused Group Discussion (FGD) dengan mengundang Perwakilan BPKP maupun narasumber terkait lainnya untuk diperoleh masukan perbaikan dan penyempurnaan pedoman agar lebih dapat diterapkan (*applicable*) dan lebih bernilai tambah (*added value*) untuk menghasilkan rekomendasi strategis kepada pemerintah.

c. Sosialisasi dan Diseminasi Pedoman Pengawasan Intern.

Sosialisasi dan diseminasi pedoman diperlukan untuk memperoleh persamaan persepsi maksud dan tujuan, sasaran dan ruang lingkup, serta langkah-langkah kerja pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD tahun 2015 guna tercapainya standar kualitas pengawasan intern yang diharapkan.

2. Tahap Pelaksanaan

Pada tahapan ini dilakukan serangkaian kegiatan pelaksanaan pengawasan intern, baik oleh Perwakilan BPKP maupun Kedeputian BPKP Pusat, sebagai berikut:

a. Perwakilan BPKP

Dalam tahap pelaksanaan ini, kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh Perwakilan BPKP selaku *Tim Assurance*, meliputi:

1) Penyusunan dan Persiapan *Tim Assurance*.

Rencana penugasan pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD dapat dilaksanakan selama 30 hari kerja, dengan komposisi tim sekurang-kurangnya terdiri dari; 1 orang Pengendali Teknis, 1 orang Ketua Tim, dan 4 orang Anggota Tim. *Tim Assurance* diharapkan memiliki pemahaman mengenai pengelolaan dan kinerja APBD pada pemerintah daerah telah mempelajari secara seksama pedoman pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD tahun 2015 sebagai acuan program pengawasan intern yang akan dilaksanakannya.

2) Pembicaraan Pendahuluan (*Entry Meeting*)

Melakukan pembicaraan pendahuluan dengan Kepala Daerah/Gubernur/Walikota/ Bupati/Penggunaan Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran dan pihak-pihak yang berkaitan dengan pengelolaan APBD. Dalam hal ini, Tim *Assurance* diharapkan melakukan koordinasi dan komunikasi yang baik dengan pemerintah daerah mengenai rencana pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD tahun 2015.

3) Pelaksanaan Pengawasan Intern (*Field Assurance*)

Dalam hal ini, Tim *Assurance* antara lain melaksanakan pengumpulan data dan informasi di lapangan, analisis dan evaluasi data dan informasi, serta menyusun simpulan dan perumusan rekomendasi strategis. Tim *Assurance* diharapkan melaksanakan pengawasan intern secara cermat sesuai dengan maksud dan tujuan, sasaran dan ruang lingkup, serta langkah-langkah kerja yang telah ditetapkan. Adapun metode/teknik pengawasan intern yang dilaksanakan meliputi; rewiu dokumen, wawancara, kuesioner, observasi maupun *Focused Group Discussion* (FGD), yang dilakukan sesuai dengan rencana program kerja pengawasan yang telah disusun.

b. Kedeputian BPKP Pusat Selaku Tim Quality Assurance

Dalam tahap pelaksanaan ini, Kedeputian BPKP Pusat selaku Tim *Quality Assurance* melaksanakan kegiatan *quality assurance* terhadap pelaksanaan pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD tahun 2015 di beberapa Perwakilan BPKP untuk memastikan bahwa proses pelaksanaan *assurance* yang dilaksanakan oleh Tim *Assurance* Perwakilan BPKP telah sesuai pedoman, memantau *progress* pelaksanaan *assurance* dan membahas berbagai permasalahan dan kendala yang dihadapi Tim *Assurance* di lapangan, termasuk memberikan arahan dan solusi yang relevan.

3. Tahap Pelaporan

Pada tahapan ini, Perwakilan BPKP dan Kedeputian BPKP Pusat masing-masing berkewajiban menyusun laporan hasil pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD tahun 2015, sebagai berikut:

a. Perwakilan BPKP

Perwakilan BPKP berkewajiban menyusun laporan individu pada masing-masing pemerintah provinsi yang di *assurance*, untuk selanjutnya laporan

disampaikan kepada Gubernur (hardcopy) dan Kedeputian BPKP Pusat c.q. Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan Daerah (hardcopy dan softcopy). Penyampaian laporan hasil pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD, baik kepada Gubernur maupun Kedeputian BPKP Pusat diharapkan sesuai dengan jadwal yang ditetapkan.

b. Kedeputian BPKP Pusat

Deputi Bidang Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah berkewajiban melaksanakan kompilasi dan konsolidasi hasil laporan pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD tahun 2015, khususnya 10 pemerintah daerah provinsi dengan jumlah APBD terbesar, yang memuat rekomendasi strategis untuk disampaikan kepada Pemerintah (Presiden RI) dan stakeholdes terkait lainnya.

Dalam penyusunan laporan kompilasi dan konsolidasi ini, dimungkinkan dilaksanakan *Workshop* atau *Focused Group Discussion* (FGD) dengan mengundang Perwakilan BPKP maupun narasumber terkait lainnya untuk diperoleh masukan berkaitan perumusan rekomendasi strategis kepada pemerintah.

I. Anggaran Pengawasan Intern

Anggaran biaya yang diperlukan dalam pelaksanaan pengawasan intern atas kinerja APBD ini dibebankan pada DIPA Deputi Bidang Pengawasan Keuangan Daerah dan Perwakilan BPKP, sebagaimana tertuang dalam PKP2T tahun 2015.

BAB IV
DESAIN PROGRAM KERJADAN PELAPORAN
EVALUASI ATAS PENGELOLAAN DAN KINERJA APBD

A. Program Kerja Evaluasi

Program kerja evaluasi atas pengelolaan dan kinerja APBD merupakan desain langkah-langkah kerja beserta anggaran waktu yang diperlukan dalam tahapan proses *assurance*, yaitu; tahap survei pendahuluan dan tahap pelaksanaan evaluasi atas pengelolaan dan kinerja APBD. Program kerja evaluasi yang disajikan dalam pedoman ini mencakup beberapa langkah kerja/prosedur yang dianggap penting berkaitan pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD, sebagai acuan yang dapat dikembangkan oleh Tim *Assurance* sesuai dengan kondisi riil yang dihadapi pada saat pelaksanaan evaluasi di lapangan (*field assurance*). Program kerja evaluasi ini dimaksudkan untuk memperoleh bukti yang relevan, cukup dan kompeten untuk mendukung simpulan hasil evaluasi yang dilaksanakan.

1. Survei Pendahuluan

Survei pendahuluan dilakukan untuk memperoleh pemahaman yang memadai atas pengelolaan dan kinerja APBD di masing-masing daerah provinsi yang dievaluasi. Dalam survey pendahuluan ini, semua data dan informasi yang diperoleh, di samping menjadi bukti (*assurance evidence*), juga dapat mendeskripsikan gambaran umum mengenai profil pemerintah daerah secara umum, khususnya berkaitan dengan pengelolaan APBD, kinerja APBD maupun kinerja pembangunan daerah. Adapun langkah-langkah kerja dalam pelaksanaan survei pendahuluan, sebagai berikut:

Tabel 4.1.
Program Kerja Survei Pendahuluan
Evaluasi atas Pengelolaan dan Kinerja APBD

| | |
|------|--|
| APBD | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mengidentifikasi isu dan permasalahan (tentatif) atas pengelolaan dan kinerja APBD, beserta dampaknya terhadap kinerja pembangunan daerah. |
|------|--|

optimalisasi PAD.

- Peraturan (pergub) atas Struktur organisasi dan tata laksana (job description) lembaga/unit kerja terkait upaya optimalisasi PAD.
- Data/informasi mengenai jumlah dan kompetensi personalia/pegawai dalam formasi struktur organisasi.
- Laporan kinerja dan/atau laporan kegiatan sebagai output berkala organisasi (triwulan, semester, tahunan).
- Kebijakan/SOP formal atas perencanaan/penganggaran target PAD maupun strategi optimalisasi PAD.
- Peraturan perundang-undangan yang berlaku atas pengelolaan PAD, khususnya berkaitan perencanaan/penganggarnya.
- Strategi optimalisasi PAD yg ter update dan komitmen Pemda dalam upaya optimalisasi PAD (jika ada).
- Kertas kerja/laporan perhitungan target PAD 2 tahun terakhir (tahun lalu dan tahun berjalan).
- Penetapan target PAD dalam APBD 2 tahun terakhir.
- Laporan kegiatan perencanaan/penganggaran (jika ada).
- Mapping/potret potensi sumber-sumber pendapatan daerah berdasarkan hasil kajian/survey beberapa tahun terakhir.
- PDRB dan rinciannya beberapa tahun terakhir
- Laporan penerimaan setiap sumber PAD beberapa tahun terakhir (3 tahun).
- Laporan kegiatan evaluasi atas target PAD (jika ada).
- Penyesuaian/revisi target PAD, baik yang tertuang dalam APBD maupun rencana target PAD jangka menengah/panjang (jika ada).
- Peraturan perundang-undangan yang berlaku (up to date) atas optimalisasi PAD.
- Perda tentang Pendapatan Daerah.
- Peraturan perundang-undangan yang berlaku (nasional) yang mengatur mengenai sumber-sumber pendapatan daerah, baik pajak/retribusi maupun non pajak/retribusi.
- Kebijakan/SOP formal atas mekanisme kolektibilitas penerimaan target PAD, serta penatausahaan dan pelaporannya (jika ada).
- Peraturan perundang-undangan yang berlaku atas pengelolaan PAD.
- Laporan pelaksanaan kegiatan berkaitan pengelolaan PAD.
- Laporan kegiatan pengelolaan kolektibilitas penerimaan target PAD.

2) Dapatkan dokumen/data terkait pengelolaan belanja daerah;

- RPJMN dan RKP 2 tahun terakhir (memuat program prioritas nasional).
- RPJMD dan RKPD/APBD/DPA 2 tahun terakhir (memuat program prioritas daerah).
- RKA SKPD maupun sumber data dasar penetapan indikator kinerja beserta target/sasaran terkait program/kegiatan prioritas daerah.
- Kebijakan Umum APBD dan PFAS
- RPJMD dan/atau rencana strategi program/kegiatan yang berpihak kepada rakyat.
- Kebijakan formal atas komitmen Pemda untuk mengimplementasikan APBD pro poor (jika ada).
- Standar Pelayanan Minimum (SPM) terkait program/kegiatan prioritas daerah (jika ada).
- Alokasi dan realisasi belanja pendidikan, baik belanja tidak langsung maupun belanja langsung, dan rincian jenis belanjanya.
- Alokasi dan realisasi belanja kesehatan, baik belanja tidak langsung maupun belanja langsung, dan rincian jenis belanjanya.

| |
|---|
| <p>perencanaan, pelaksanaan koordinasi, dan monitoringnya (jika ada).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rencana kegiatan dan laporan kegiatan hasil koordinasi Tim Koordinasi (jika ada). - Laporan kinerja (Lakip) atas program/kegiatan prioritas yang bersifat lintas sektoral. |
| <p>3) Dapatkan dokumen/data terkait pengelolaan pembiayaan daerah;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Penetapan APBD 2 tahun terakhir (tahun lalu +tahun berjalan). - Penetapan target pendapatan daerah dan target belanja daerah 2 tahun terakhir. - Kertas kerja/laporan perhitungan target pendapatan dan belanja daerah 2 tahun terakhir. - Penetapan target dan alokasi belanja daerah 2 tahun terakhir, beserta realisasinya. - Penetapan target pendapatan serta defisit dan penerimaan pembiayaan daerah 2 tahun terakhir, beserta realisasinya. - Penetapan target penerimaan pembiayaan daerah 2 tahun terakhir. - Surat perjanjian (MoU) atas alternatif sumber penerimaan pembiayaan daerah yang masih outstanding. - Penatausahaan/pelaporan atas realisasi sumber penerimaan pembiayaan daerah. - Peraturan/ketentuan yang berlaku mengenai pedoman dan mekanisme perolehan dan/atau penggunaan sumber penerimaan pembiayaan daerah. - Penetapan target pengeluaran pembiayaan daerah 2 tahun terakhir. - Surat perjanjian (MoU) atas alternatif sumber pengeluaran pembiayaan daerah. - Penatausahaan/pelaporan atas realisasi pengeluaran pembiayaan daerah. - Peraturan/ketentuan yang berlaku mengenai pedoman dan mekanisme pemanfaatan surplus untuk pengeluaran pembiayaan daerah. |
| <p>4) Dapatkan dokumen/data terkait kinerja APBD (3 tahun terakhir);</p> <ul style="list-style-type: none"> - APBD dan realisasinya. - Target pendapatan (PAD, lainnya, total, dll) dan realisasinya. - Target belanja (tidak langsung, langsung, pegawai, modal, dll) dan realisasinya. - Target penerimaan pembiayaan dan realisasinya. - Target pengeluaran pembiayaan dan realisasinya. - Target SiLPA dan realisasinya. - PDRB (adh harga konstan, adh harga berlaku). - Data terkait lainnya; Pemda dalam angka, jumlah penduduk. |
| <p>5) Dapatkan dokumen/data terkait kinerja pembangunan daerah provinsi dan kabupaten/kota (3 tahun lalu);</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indikator perekonomian, berupa: nilai PDRB, PDRB per kapita, dan pertumbuhan ekonomi. - Indikator kesejahteraan masyarakat, berupa: IPM dan komponennya, jumlah penduduk miskin (absolut), tingkat kemiskinan, dan indeks gini. - Indikator lainnya, berupa: jumlah tenaga kerja terserap dan tingkat pengangguran terbuka. - Indikator pengelolaan APBD: alokasi dan realisasi belanja pendidikan, belanja kesehatan, belanja penanggulangan kemiskinan, belanja kesejahteraan rakyat, dan total belanja daerah. |

| | |
|---|--|
| daerah. | |
| 6) Pelajari dan pahami proses pengelolaan APBD sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, maupun proses pengelolaan APBD pada pemerintah daerah (dari proses perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, pengawasan) | |
| 7) Identifikasi isu dan permasalahan (tentatif) serta keterkaitan dokumen yang diperlukan, mengenai; <ul style="list-style-type: none"> - Pengelolaan pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah berdasarkan siklus pengelolaan keuangan daerah. - Kinerja pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah. - Kinerja pembangunan daerah sebagai dampak pengelolaan dan kinerja APBD. | |
| 8) Buat penyesuaian rencana tindak yang diperlukan dalam pelaksanaan evaluasi atas pengelolaan dan kinerja APBD. | |
| | |

2. Evaluasi atas Pengelolaan dan Kinerja APBD

Evaluasi atas pengelolaan dan kinerja APBD ini meliputi evaluasi atas pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah dan evaluasi atas kinerja APBD serta evaluasi atas kinerja pembangunan daerah sebagai dampak pengelolaan dan kinerja APBD, sebagai berikut:

a. Evaluasi atas Pengelolaan Pendapatan Daerah

Evaluasi atas pengelolaan pendapatan daerah bertujuan mengidentifikasi dan menganalisis sejauhmana strategi dan upaya optimalisasi pendapatan asli daerah yang menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah, sebagai konsekwensi dari pelaksanaan otonomi dan desentralisasi daerah. Secara umum, sistem pengendalian intern atas pengelolaan pendapatan daerah, antara lain sebagai berikut:

- 1) Adanya kelembagaan yang secara khusus berperan dan bertanggung jawab dalam upaya optimalisasi pendapatan asli daerah, baik melalui intensifikasi maupun eskensifikasi.
- 2) Penganggaran pendapatan dilakukan dengan perhitungan potensi pendapatan melalui survei/kajian potensi daerah, yang didukung dengan data yang dapat dipertanggungjawabkan.
- 3) Penetapan target pendapatan dalam APBD mengacu kepada potensi yang ada secara terukur dan rasional dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan.

- 4) Adanya evaluasi target secara berkala, dan jika terjadi perubahan (revisi) harus didukung dengan data yang akurat.
- 5) Seluruh penerimaan pendapatan daerah harus disetor sepenuhnya dan tepat pada waktunya ke Rekening Kas Daerah, serta dibukukan dan dilaporkan sesuai ketentuan yang berlaku.
- 6) Bendaharawan penerima dilarang menyimpan uang dalam penguasaannya atas nama pribadi, atau orang lain.

Adapun langkah-langkah kerja evaluasi untuk memastikan efektivitas sistem pengendalian atas pengelolaan pendapatan daerah, antara lain sebagai berikut:

Tabel 4.2.
Program Kerja Evaluasi atas Pengelolaan Pendapatan Daerah

Nama Pemerintah Daerah :
Evaluasi atas Pengelolaan Pendapatan Daerah

| | |
|---|--|
| <p>..... ketatalaksanaannya (peran) beserta aspek personalia dalam upaya optimalisasi PAD, baik intensifikasi dan ekstensifikasi telah memadai.</p> | |
| <p>b) Langkah kerja:</p> | |
| <p>(1) Dapatkan dokumen/data; - Peraturan (perda) atas keberadaan lembaga/unit kerja terkait upaya optimalisasi PAD. - Peraturan (pergub) atas Struktur organisasi dan tata laksana (job description) lembaga/unit kerja terkait upaya optimalisasi PAD. - Data/informasi mengenai jumlah dan kompetensi personalia/pegawai dalam formasi struktur organisasi. - Laporan kinerja dan/atau laporan kegiatan sebagai output berkala organisasi (triwulan, semester, tahunan).</p> | |
| <p>(2) Telaah peraturan mengenai keberadaan dan peran lembaga/unit kerja terkait upaya OPAD untuk mengetahui kompleksitas lingkup kerjanya. Lakukan evaluasi apakah keberadaan lembaga/ unit kerja terkait upaya optimalisasi PAD dibandingkan kompleksitas peran/lingkup kerjanya telah memadai.</p> | |
| <p>(3) Telaah peraturan mengenai Struktur organisasi dan tata laksananya beserta data personalia (jumlah dan kompetensi pegawai). Lakukan evaluasi apakah jumlah dan kompetensi pegawai dibandingkan kompleksitas peran/lingkup kerjanya telah memadai.</p> | |
| <p>(4) Lakukan konfirmasi kepada pejabat terkait (pimpinan) mengenai aspek kelembagaan beserta tata laksana (peran) dan aspek personalianya terkait upaya optimalisasi PAD.</p> | |
| <p>(5) Buat simpulan dan saran</p> | |

Nama Pemerintah Daerah :

Evaluasi atas Pengelolaan Pendapatan Daerah

| | |
|--|--|
| sebagai petunjuk teknis yang mengatur mengenai mekanisme perencanaan/penganggaran target PAD maupun strategi optimalisasi PAD secara optimal dan sistematis. | |
| ➤ Untuk memastikan bahwa kebijakan/SOP formal dimaksud telah diimplementasikan secara memadai. | |
| b) Langkah kerja: | |
| (1) Dapatkan dokumen/data; <ul style="list-style-type: none"> - Kebijakan/SOP formal atas perencanaan/penganggaran target PAD maupun strategi optimalisasi PAD. - Peraturan perundang-undangan yang berlaku atas pengelolaan PAD, khususnya berkaitan perencanaan/penganggarnya. - Strategi optimalisasi PAD yg ter update (jika ada). - Kertas kerja/laporan perhitungan target PAD 2 tahun terakhir (tahun lalu dan tahun berjalan). - Penetapan target PAD dalam APBD 2 tahun terakhir. - Laporan kegiatan perencanaan/penganggaran (jika ada). | |
| (2) Telaah keberadaan dokumen kebijakan/SOP formal dan/atau ketentuan yang berlaku untuk mengetahui mekanisme perencanaan/penganggaran target PAD dan strategi optimalisasinya. Jika tidak ada kebijakan/SOP, identifikasi penyebabnya. | |
| (3) Telaah keberadaan dokumen penetapan target PAD beserta kertas kerja perhitungannya, dan strategi optimalisasi PAD. Jika tidak ada dokumen-dokumen tersebut, identifikasi penyebabnya. | |
| (4) Lakukan evaluasi dan pengujian atas dokumen perencanaan/penganggaran target PAD maupun strategi optimalisasi PAD apakah sudah mengacu pada kebijakan/SOP/ketentuan yang ada. | |
| (5) Lakukan konfirmasi kepada pejabat terkait atas proses/mekanisme perencanaan/ penganggaran target PAD maupun strategi optimalisasi PAD yang dilakukan. | |
| (6) Buat simpulan dan saran. | |

| | |
|---|--|
| sumbu-sumbu pendapatan daerah berdasarkan hasil kajian/survey secara berkala sebagai dasar Strategi Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (OPAD). | |
| b) Langkah kerja: | |
| (1) Dapatkan dokumen/data; <ul style="list-style-type: none"> - Mapping/potret potensi sumber-sumber pendapatan daerah berdasarkan hasil kajian/ survey beberapa tahun terakhir. | |

| | |
|---|--|
| (2) Lakukan evaluasi dan analisis apakah hasil mapping/potret/peta potensi sumber-sumber pendapatan daerah dan strategi optimalisasinya. Jika tidak ada mapping/potret/peta potensi, identifikasi penyebabnya.. | |
| (3) Lakukan evaluasi dan analisis apakah hasil mapping/potret sumber-sumber pendapatan daerah telah mencakup semua potensi yang dimiliki daerah, dan telah sejalan dengan strategi optimalisasi PAD.. | |
| (4) Lakukan konfirmasi kepada pejabat terkait (pimpinan) mengenai keberadaan dan proses kajian/survey yang dilakukan Pemda, dan keterkaitannya dengan strategi optimalisasi PAD. | |

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Untuk memastikan bahwa Pemda telah menetapkan target setiap sumber PAD berdasarkan perhitungan secara terukur dan rasional atas potensi pendapatan yang dimiliki daerah. ➤ Untuk memastikan bahwa perhitungan target PAD yang ditetapkan tidak terlalu rendah dibandingkan potensi pendapatan yang dimiliki daerah. | |
| b) Langkah kerja: | |
| (1) Dapatkan dokumen/data; <ul style="list-style-type: none"> - Potret/mapping setiap sumber PAD berdasarkan kajian/survey potensi pendapatan yang up to date (3 – 5 tahun terakhir). - Laporan penerimaan setiap sumber PAD beberapa tahun terakhir (3 tahun). - PDRB dan APBD 2 tahun terakhir (tahun lalu dan tahun berjalan). - Kertas kerja/laporan perhitungan target PAD tahun berjalan. - Penetapan target PAD tahun berjalan beserta revisinya (jika ada). | |
| (2) Bandingkan laporan perhitungan target PAD tahun berjalan dengan potret/mapping berdasarkan potensi daerah (jika ada). Lakukan evaluasi dan analisisnya atas relevansi dan kesesuaian komparabilitasnya. | |
| (3) Bandingkan penetapan target PAD dalam APBD tahun berjalan dengan laporan perhitungan target PAD nya. Lakukan evaluasi dan analisisnya atas relevansi dan kesesuaian komparabilitasnya. | |
| (4) Lakukan evaluasi dan analisis apakah target PAD dalam APBD maupun laporan perhitungannya telah ditetapkan lebih rendah dari potensi pendapatan daerah. | |
| (5) Lakukan konfirmasi kepada pejabat terkait (pimpinan) mengenai dasar dan justifikasi atas penetapan target PAD dalam APBD. | |
| (6) Buat simpulan dan saran. | |
| | |

| | |
|--|--|
| dasar penyesuaian/revisi target PAD maupun strategi optimalisasi PAD apabila terjadi perubahan/penyesuaian yang signifikan. | |
| b) Langkah kerja: | |
| (1) Dapatkan dokumen/data; <ul style="list-style-type: none"> - Laporan kegiatan evaluasi atas target PAD (jika ada). - Penyesuaian/revisi target PAD, baik yang tertuang dalam APBD maupun rencana target PAD jangka menengah/panjang (jika ada). - Strategi OPAD dan komitmen pemda dalam upaya optimalisasi pendapatan asli daerah (jika ada). - Peraturan perundang-undangan yang berlaku (up to date) atas optimalisasi PAD. - Laporan evaluasi atas target pendapatan dan revisinya (jika ada). | |
| (2) Telaah atas laporan kegiatan evaluasi target PAD dan peraturan yang berlaku. Yakinkan target PAD dievaluasi secara berkala. Jika tidak ada laporan kegiatan evaluasi, identifikasi penyebabnya. | |
| (3) Bandingkan laporan hasil evaluasi target PAD dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lakukan evaluasi dan analisisnya atas relevansi dan kesesuaian komparabilitasnya. | |
| (4) Bandingkan penyesuaian/revisi target PAD dan/atau strategi OPAD dengan hasil laporan kegiatan evaluasi PAD maupun peraturan yang berlaku. Lakukan evaluasi dan analisisnya, apakah semua sumber pendapatan target PAD telah mengacu pada peraturan yang berlaku (jenis, tarif). | |
| (5) Lakukan konfirmasi kepada pejabat terkait mengenai keberadaan dan proses evaluasi target PAD. | |

| | |
|--|--|
| ➤ Untuk memastikan bahwa pemda telah menetapkan semua potensi sumber pendapatan daerah menjadi objek pendapatan pajak/retribusi daerah maupun pendapatan non pajak/retribusi (Perda tentang Pendapatan Daerah). | |
| b) Langkah kerja: | |
| (1) Dapatkan dokumen/data; <ul style="list-style-type: none"> - Potret/mapping setiap sumber PAD berdasarkan kajian/survey potensi pendapatan yang up to date (3 – 5 tahun terakhir). - PDRB dan APBD tahun terakhir/berjalan. - Perda tentang Pendapatan Daerah. | |

| | |
|--|--|
| pendapatan daerah. | |
| (2) Mapping semua potensi sumber pendapatan daerah sesuai peraturan perundangan yang berlaku, baik yang telah menjadi objek maupun yang belum menjadi objek pendapatan daerah.. | |
| (3) Lakukan evaluasi dan analisis atas potensi sumber pendapatan daerah yang belum ditetapkan menjadi objek pendapatan daerah, dan identifikasi penyebabnya. | |
| (4) Lakukan konfirmasi kepada pejabat terkait atas strategi optimalisasi PAD dan kemungkinan adanya potensi sumber pendapatan daerah yang belum ditetapkan menjadi objek pendapatan daerah dalam penetapan target PAD. | |
| (5) Buat simpulan dan saran. | |

| | |
|---|--|
| pajak/retribusi daerah telah dilakukan pengaturannya dalam Perda tentang PAD. | |
| b) Langkah kerja: | |
| (1) Dapatkan dokumen/data; <ul style="list-style-type: none"> - Perda tentang PAD. - Kertas kerja/laporan perhitungan target PAD dan penetapan target PAD dalam APBD. - Strategi optimalisasi PAD, baik intensifikasi dan ekstensifikasi pendapatan daerah. - Peraturan perundang-undangan yang berlaku (nasional) yang mengatur mengenai sumber-sumber pendapatan daerah, baik pajak/retribusi maupun non pajak/retribusi. | |
| (2) Mapping semua objek pendapatan daerah, sesuai penetapan target PAD dalam APBD, baik yang belum diatur dalam Perda maupun yang belum dilakukan penetapannya. | |
| (3) Lakukan evaluasi dan analisis atas semua objek pendapatan daerah yang belum diatur dalam Perda, dan identifikasi penyebabnya. | |
| (4) Lakukan konfirmasi kepada pejabat terkait mengenai keberadaan objek pendapatan daerah yang belum diatur dalam Perda, termasuk penyebabnya. | |
| (5) Buat simpulan dan saran. | |
| | |

| | |
|---|--|
| <i>understatea/ overstatea</i>) dapat direalisasikan pencapaiannya. | |
| b) Langkah kerja: | |
| (1) Dapatkan dokumen/data; - Penetapan target PAD dalam APBD, untuk setiap sumber pendapatan daerah dalam beberapa tahun terakhir (3 – 5 tahun). - Laporan realisasi penerimaan PAD dan semua sumber pendapatan daerah dalam beberapa tahun terakhir (3 – 5 tahun). - Kertas kerja/laporan perhitungan target PAD. | |
| (2) Lakukan mapping atas target dan realisasi PAD untuk semua sumber pendapatannya dalam beberapa tahun terakhir, untuk mengetahui kecenderungan (trend) tingkat capaian masing-masing sumber pendapatan daerah. | |
| (3) Lakukan evaluasi dan analisis penyebab dapat tercapainya /atau tidak tercapainya target PAD dan semua sumber pendapatan daerah. | |
| (4) Lakukan konfirmasi kepada pejabat terkait atas hasil evaluasi dan analisis yang dilakukan berkaitan capaian target dan realisasi PAD dan semua sumber pendapatan daerah. | |

| | |
|---|--|
| ➤ Untuk memastikan bahwa Pemda telah memiliki kebijakan/SOP formal sebagai petunjuk teknis yang mengatur mengenai mekanisme pengelolaan kolektibilitas penerimaan target PAD (termasuk penatausahaan dan pelaporannya) secara optimal dan sistematis. | |
| b) Langkah kerja: | |
| (1) Dapatkan data/dokumen; - Kebijakan/SOP formal atas mekanisme kolektibilitas penerimaan target PAD, serta penatausahaan dan pelaporannya (jika ada). - Peraturan perundang-undangan yang berlaku atas pengelolaan PAD. - Laporan pelaksanaan kegiatan berkaitan pengelolaan PAD. - Struktur organisasi dan tata laksana pengelolaan PAD. - Laporan kegiatan pengelolaan kolektibilitas penerimaan target PAD. | |
| (2) Telaah dokumen K/SOP formal (jika ada) dan/ atau ketentuan yang berlaku untuk mengetahui mekanisme pengelolaan penerimaan target APBD. Jika tidak ada K/SOP nya, identifikasi penyebabnya. | |
| (3) Lakukan evaluasi dan pengujian atas dokumen laporan pelaksanaan kegiatan pengelolaan PAD apakah sudah diimplementasikan sesuai/mengacu K/SOP yang ada. | |
| | |

| | |
|---|--|
| <p>Daerah secara tepat waktu.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Seluruh penerimaan target PAD telah dibukukan dan dilaporkan sesuai ketentuan. - Bendahara penerima tidak menyimpan uang dalam penguasaannya atas nama pribadi, atau orang lain. - Lain-lain. | |
| (5) Lakukan konfirmasi kepada pejabat terkait atas mekanisme pengelolaan kolektibilitas penerimaan target PAD (termasuk penatausahaan dan pelaporannya). | |
| (6) Buat simpulan dan saran. | |
| | |

b. Evaluasi atas Pengelolaan Belanja Daerah

Evaluasi atas pengelolaan belanja daerah bertujuan mengidentifikasi dan menganalisis sejauhmana strategi dan upaya pemerintah daerah mengalokasikan belanja pelayanan publik yang mendukung prioritas pembangunan nasional untuk terwujudnya kesejahteraan masyarakat, sebagai konsekuensi dari pelaksanaan otonomi dan desentralisasi daerah. Secara umum, sistem pengendalian intern atas pengelolaan belanja daerah, antara lain sebagai berikut:

- 1) Adanya keselarasan dan sinkronisasi program-program daerah dengan program prioritas nasional, baik nomenklatur maupun substansi sasaran output/*outcome*-nya, dalam rangka peningkatan pelayanan publik dan terwujudnya kesejahteraan masyarakat.
- 2) Alokasi dan target belanja daerah diarahkan kepada pemenuhan kebutuhan pelayanan publik, di mana jumlah dalam mata anggaran belanja daerah merupakan batas tertinggi untuk tiap-tiap pengeluaran.
- 3) Pemerintah daerah tidak diperkenankan melakukan pengeluaran atas beban anggaran daerah untuk tujuan lain dari yang ditetapkan dalam anggaran belanja daerah.
- 4) Pengeluaran atas beban anggaran belanja daerah dilakukan berdasarkan bukti atau hak yang sah untuk memperoleh pembayaran (otorisasi).
- 5) Pelaksanaan pengeluaran belanja daerah dan/atau pengadaan barang/jasa dilakukan secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel).

- 6) Bendahara pengeluaran dilarang menyimpan uang dalam penguasaannya atas nama pribadi, atau orang lain.

Adapun langkah-langkah kerja evaluasi untuk memastikan efektivitas sistem pengendalian atas pengelolaan belanja daerah, antara lain sebagai berikut:

Tabel 4.3.
Program Kerja Evaluasi atas Pengelolaan Belanja Daerah

| | |
|--|--|
| Nama Pemerintah Daerah : | |
| <p>➤ Untuk memastikan bahwa program/kegiatan daerah (RPJMD/RKPD/APBD/DPA) telah sinkron dan selaras dengan program/kegiatan prioritas nasional (RKP/ RPJMN), baik secara nomenklatur maupun substansi sasaran output/outcome.</p> <p>b) Langkah kerja:</p> <p>(1) Dapatkan dokumen/data; - RPJMN dan RKP 2 tahun terakhir (memuat program prioritas nasional). - RPJMD dan RKPD/APBD/DPA 2 tahun terakhir (memuat program prioritas daerah).</p> <p>(2) Mapping dan bandingkan program/kegiatan apa saja yang menjadi prioritas nasional (RPJMN/ RKP) dan prioritas daerah (RPJMD/RKPD/APBD), khususnya berkaitan prioritas yang pro rakyat, yaitu; pendidikan, kesehatan, penanggulangan kemiskinan, dan kesejahteraan rakyat.</p> <p>(3) Telaah dan identifikasi apakah program/kegiatan prioritas nasional dalam RPJMN/RKP telah diakomodir dalam perencanaan/penganggaran daerah (RPJMD/RKPD/APBD), baik secara nomenklatur maupun substansi sasaran/target output/outcome.</p> <p>(4) Lakukan evaluasi apakah semua program/ kegiatan prioritas daerah telah ditetapkan/ disusun dalam APBD mengacu/selaras pada program/kegiatan prioritas nasional (RPJMN/ RKP).</p> <p>(5) Lakukan konfirmasi/klarifikasi kepada pejabat terkait (Bappeda, Dinas Teknis terkait) atas sinkronisasi dan keselarasan program/kegiatan</p> | |
| <p>➤ Untuk memastikan bahwa target/sasaran output/outcome program/kegiatan prioritas daerah yang ditetapkan telah berdasarkan pertimbangan dan/atau sumber data yang jelas dan akurat</p> | |

| | |
|--|--|
| <p>prioritas daerah).</p> <ul style="list-style-type: none"> - RKA SKPD maupun sumber data dasar penetapan indikator kinerja beserta target/ sasaran terkait program/kegiatan prioritas daerah. | |
| (2) Mapping dan identifikasi indikator target/sasaran kinerja atas program/kegiatan prioritas daerah dalam dokumen RKPD/APBD/DPA (khususnya berkaitan prioritas yang pro rakyat, yaitu; pendidikan, kesehatan, penanggulangan kemiskinan, dan kesejahteraan rakyat) dan sumber data dasar penetapan indikator kinerja beserta target/sasarannya. | |
| (3) Lakukan evaluasi apakah indikator kinerja output/outcome, baik kuantitatif maupun kualitatif, telah menggambarkan tingkat capaian kinerja atas program/kegiatan prioritas daerah. | |
| (4) Lakukan evaluasi atas kejelasan dan akurasi sumber data sebagai dasar penetapan target/ sasaran program/kegiatan prioritas daerah. | |
| (5) Lakukan konfirmasi/klarifikasi kepada pejabat terkait (Bappeda, Dinas Teknis terkait) mengenai indikator kinerja beserta target/sasaran output/outcome atas program/kegiatan prioritas daerah | |

| | |
|---|--|
| a) Tujuan: | |
| <ul style="list-style-type: none"> ➢ Untuk memastikan bahwa Pemda telah memiliki kebijakan perencanaan/penganggaran yang berorientasi pada perbaikan/peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat (APBD pro poor) secara berkesinambungan/ berkelanjutan. ➢ Untuk memastikan bahwa Pemda telah konsisten mengimplementasikan kebijakan APBD pro poor dalam perencanaan/penganggarnya secara berkesinambungan/ berkelanjutan. | |
| b) Langkah kerja: | |
| (1) Dapatkan dokumen/data; <ul style="list-style-type: none"> - Kebijakan Umum APBD dan PPAS. - RPJMD dan/atau rencana strategi program/kegiatan yang berpihak kepada rakyat. - RKPD/APBD/DPA/RKA SKPD (memuat program/kegiatan yang berpihak pada rakyat (APBD pro poor)). - Kebijakan formal atas komitmen Pemda untuk mengimplementasikan APBD pro poor (jika ada). | |
| (2) Telaah dan identifikasi keberadaan kebijakan formal atas APBD pro poor, apakah telah memuat substansi komitmen Pemda untuk menetapkan perencanaan/penganggaran yang berpihak kepada rakyat (APBD pro poor) secara berkelanjutan, termasuk komitmen Pemda untuk menyediakan dana pendamping (cost sharing) atas program/kegiatan prioritas nasional di daerah. | |

| | |
|--|--|
| <p>(4) Lakukan evaluasi dan analisisnya mengenai;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apakah indikator kinerja program/kegiatan prioritas daerah telah sesuai/mengacu kebijakan APBD pro poor. - Apakah program/kegiatan prioritas daerah tersebut telah direncanakan/dianggarkan dan diimplementasikan secara berkesinambungan/(bukan bersifat crash program atau dalam bentuk program/kegiatan bantuan sosial) untuk perbaikan/peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. | |
| <p>(5) Lakukan konfirmasi kepada pejabat terkait (Bappeda) terkait keberadaan kebijakan APBD pro rakyat dan bentuk implementasinya.</p> | |
| <p>(6) Buat simpulan dan saran.</p> | |

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Untuk memastikan bahwa setiap program/ kegiatan prioritas daerah (khususnya prioritas kesehatan, pendidikan, penanggulangan kemiskinan, dan kesejahteraan masyarakat) telah memiliki SPM. ➤ Untuk memastikan bahwa indikator kinerja beserta target/sasaran program/kegiatan prioritas daerah yang ditetapkan dalam perencanaan/penganggaran (RPJMD dan RKPD/APBD/DPA) telah disusun berdasarkan indikator kinerja beserta target/sasaran SPM yang ada. | |
| <p>b) Langkah kerja:</p> | |
| <p>(1) Dapatkan dokumen/data;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Perencanaan/penganggaran (RPJMD dan RKPD/APBD/DPA/RKA SKPD) yang memuat program/kegiatan prioritas daerah. - Standar Pelayanan Minimum (SPM) terkait program/kegiatan prioritas daerah (jika ada). | |
| <p>(2) Mapping dan identifikasi program/kegiatan prioritas di daerah beserta indikator kinerjanya (khususnya prioritas pendidikan, kesehatan, penanggulangan kemiskinan dan kesejahteraan rakyat) dan keberadaan SPM atas program/ kegiatan prioritas.</p> | |
| <p>(3) Lakukan evaluasi dan analisis apakah penetapan capaian indikator target/sasaran kinerja program/ kegiatan prioritas daerah tersebut telah berpedoman pada SPM yang telah ditetapkan (kesesuaian indikator target/sasaran kinerja program/kegiatan prioritas daerah dengan SPM nya).</p> | |
| <p>(4) Lakukan konfirmasi kepada pejabat terkait (Bappeda, Dinas Teknis terkait) atas; Keberadaan SPM program/kegiatan prioritas daerah, serta Kesesuaian indikator target/ sasaran kinerja program/kegiatan prioritas daerah dengan SPM nya</p> | |
| <p>(5) Buat simpulan dan saran.</p> | |

| | |
|---|--|
| <p>➤ Program/kegiatan daerah (APBD/RKPD/RPJMD) belum sepenuhnya sinkron dan selaras dengan program/kegiatan prioritas nasional (RKP/RPJMN), baik secara nomenklatur maupun substansi sasaran output/outcome.</p> | |
| <p>b) Langkah kerja:</p> | |
| <p>(1) Dapatkan dokumen/data;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Perencanaan/penganggaran (RKPD/APBD/DPA) 2 tahun terakhir (2014 dan 2015). - Alokasi dan realisasi belanja pendidikan, baik belanja tidak langsung maupun belanja langsung, dan rincian jenis belanjanya. | |
| <p>(2) Mapping struktur alokasi dan realisasi belanja pendidikan berdasarkan rincian jenis belanjanya dan rincian program/kegiatan prioritas. Lakukan telaah dan evaluasi atas struktur belanja prioritas pendidikan.</p> | |
| <p>(3) Lakukan evaluasi dan analisis mengenai;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apakah dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan telah dialokasikan sesuai ketentuan (min. 20% dari APBD provinsi, kab./kota). - Apakah alokasi dana pendidikan dalam APBD sebagian besar telah diprioritaskan bagi pemenuhan kebutuhan pelayanan publik (proporsi belanja modal telah memadai). - Apakah terdapat indikasi adanya penggunaan dana pendidikan yang tidak tepat sasaran dan/atau tidak sinkron/selaras dengan program/kegiatan prioritas nasional | |
| <p>(4) Lakukan konfirmasi kepada pejabat terkait (Bappeda dan Dinas Teknis terkait) atas alokasi dan realisasi penggunaan dana pendidikan, apakah telah sesuai ketentuan dan lebih diprioritaskan pada terpenuhinya kebutuhan dasar pelayanan pendidikan masyarakat</p> | |
| <p>(5) Buat simpulan dan saran.</p> | |

| | |
|--|--|
| <p>data yang jelas dan akurat.</p> | |
| <p>b) Langkah kerja:</p> | |
| <p>(1) Dapatkan dokumen/data;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Perencanaan/penganggaran (RKPD/APBD/DPA) 2 tahun terakhir (2014 dan 2015). - Alokasi dan realisasi belanja kesehatan, baik belanja tidak langsung maupun belanja langsung, dan rincian jenis belanjanya | |

| | |
|--|--|
| Lakukan telaah dan evaluasi atas struktur belanja prioritas pendidikan. | |
| (3) Lakukan identifikasi dan evaluasi; <ul style="list-style-type: none"> - Apakah anggaran dana kesehatan telah dialokasikan sesuai ketentuan, yaitu minimal 10% dari APBD provinsi, kab./kota, di luar biaya gaji. - Apakah alokasi dana kesehatan dalam APBD sebagian besar telah diprioritaskan bagi masyarakat miskin, atau apakah pemerintah daerah telah menyediakan dana kesehatan bagi masyarakat miskin. - Apakah terdapat indikasi adanya penggunaan dana kesehatan yang tidak tepat sasaran, dan/atau tidak sinkron/selaras dengan program/kegiatan prioritas nasional. | |
| (4) Lakukan konfirmasi kepada pejabat terkait atas alokasi dan realisasi penggunaan dana kesehatan, apakah telah sesuai ketentuan dan lebih di-prioritaskan pada terpenuhinya kebutuhan dasar pelayanan kesehatan masyarakat. | |
| (5) Buat simpulan dan saran. | |

| | |
|---|--|
| a) Tujuan: | |
| ➤ Untuk memastikan bahwa program/kegiatan prioritas yang bersifat lintas sektoral (khususnya prioritas pendidikan, kesehatan, penanggulangan kemiskinan dan kesejahteraan rakyat) telah dikoordinasikan sinergitasnya secara optimal | |
| b) Langkah kerja: | |
| (1) Dapatkan dokumen/data; <ul style="list-style-type: none"> - Penetapan Tim Koordinasi secara formal untuk program/kegiatan prioritas yang bersifat lintas sektoral (jika ada). - Pedoman teknis/pelaksanaan yang mengatur proses/mekanisme koordinasi program/kegiatan yang bersifat lintas sektoral, mulai dari perencanaan, pelaksanaan koordinasi, dan monitoringnya (jika ada). - Rencana kegiatan dan laporan kegiatan hasil koordinasi Tim Koordinasi (jika ada). - Laporan kinerja (Lakip) atas program/kegiatan prioritas yang bersifat lintas sektoral. | |
| (2) Telaah dokumen penetapan Tim Koordinasi (jika ada) untuk mengetahui peran, tugas dan tanggung jawab Tim Koordinasi. Jika tidak ada penetapan Tim Koordinasi, identifikasi penyebabnya. | |
| (3) Telaah keberadaan pedoman teknis/pelaksanaan yang mengatur mekanisme program/kegiatan bersifat lintas sektoral. Jika tidak ada pedoman teknis/ pelaksanaan, identifikasi penyebabnya. | |
| (4) Lakukan telaah dan evaluasi atas rencana dan realisasi kegiatan Tim Koordinasi untuk mengetahui apakah Tim Koordinasi telah melaksanakan peran, tugas dan tanggung jawabnya secara memadai. | |
| (5) Lakukan evaluasi dan analisis atas laporan kegiatan Tim Koordinasi dan/atau laporan kinerja atas program/ kegiatan prioritas lintas sektoral untuk mengetahui sejauhmana keberadaan dan peran Tim Koordinasi berdampak optimal terhadap efektivitas dan sinergitasnya | |

| | |
|------------------------------|--|
| (7) Buat simpulan dan saran. | |
| | |

c. Evaluasi atas Pengelolaan Pembiayaan Daerah

Evaluasi atas pengelolaan pembiayaan daerah bertujuan mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi surplus daerah (pendapatan > belanja) dan/atau defisit daerah (pendapatan < belanja), dan sejauhmana strategi dan upaya pemerintah daerah memanfaatkan surplus daerah sebagai pengeluaran pembiayaan daerah dan/atau menutupi defisit daerah sebagai penerimaan pembiayaan daerah.

Adapun langkah-langkah kerja evaluasi untuk memastikan efektivitas sistem pengendalian atas pengelolaan pembiayaan daerah, antara lain sebagai berikut:

Tabel 4.4.
Program Kerja Evaluasi atas Pengelolaan Pembiayaan Daerah

| |
|--|
| Nama Pemerintah Daerah : |
| Evaluasi atas Pengelolaan Pembiayaan Daerah |

| | |
|---|--|
| ➤ Untuk memastikan penganggaran defisit dan/atau surplus dalam APBD telah berdasarkan perhitungan yang rasional atas target pendapatan potensial dan alokasi belanjanya. | |
| b) Langkah kerja: | |
| (1) Dapatkan dokumen/data; - Penetapan APBD 2 tahun terakhir (tahun lalu + tahun berjalan). - Penetapan target pendapatan daerah dan target belanja daerah 2 tahun terakhir. - Kertas kerja/laporan perhitungan target pendapatan dan belanja daerah 2 tahun terakhir. | |
| (2) Bandingkan penetapan target pendapatan daerah (tahun berjalan + tahun lalu) dengan laporan perhitungan target pendapatannya. Lakukan evaluasi atas relevansi dan kesesuaian komparabilitasnya. | |
| (3) Bandingkan penetapan target belanja daerah (tahun berjalan + tahun lalu) dengan laporan perhitungan target belanjanya. Lakukan evaluasi atas relevansi dan kesesuaian komparabilitasnya. | |

| | |
|---|--|
| lebih rendah dari potensinya | |
| (5) Lakukan konfirmasi/wawancara kepada pejabat terkait atas dugaan permasalahan dalam penetapan pembiayaan daerah. | |
| (6) Buat simpulan dan saran | |

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Untuk memastikan adanya adanya sumber penerimaan pembiayaan untuk menutupi kekurangan alokasi belanja daerah (defisit). ➤ Untuk memastikan adanya alternatif sumber penerimaan pembiayaan atas belanja pelayanan publik di daerah secara optimal. | |
| b) Langkah kerja: | |
| (1) Dapatkan dokumen/data; <ul style="list-style-type: none"> - Penetapan APBD 2 tahun terakhir (tahun lalu + tahun berjalan). - Penetapan target dan alokasi belanja daerah 2 tahun terakhir, beserta realisasinya. - Penetapan target pendapatan serta defisit dan penerimaan pembiayaan daerah 2 tahun terakhir, beserta realisasinya. | |
| (2) Bandingkan target dan belanja daerah dengan kemampuan pembiayaannya (target dan realisasi pendapatan dan penerimaan pembiayaan daerah). Lakukan evaluasi atas struktur APBD, penyebab defisit dan kemampuan daerah dalam membiayai target dan alokasi belanja daerah | |
| (3) Telaah penetapan target dan alokasi belanja daerah. Lakukan identifikasi kemungkinan tidak memadainya alokasi belanja pelayanan publik dan/atau belum terakomodasinya kebutuhan pelayanan dasar publik di daerah. | |
| (4) Telaah sumber penerimaan pembiayaan daerah. Lakukan evaluasi kemampuan daerah untuk mengoptimalkan alternatif sumber penerimaan pembiayaan daerah dalam rangka membiayai kebutuhan belanja pelayanan publik secara memadai. | |
| (5) Lakukan konfirmasi/wawancara kepada pejabat terkait mengenai; <ul style="list-style-type: none"> - Alokasi belanja pelayanan publik yang tidak memadai dan/atau kebutuhan pelayanan dasar publik yang belum terakomodasi. - Potensi daerah untuk mengoptimalkan sumber penerimaan pembiayaan daerah dalam rangka membiayai kebutuhan belanja pelayanan publik secara memadai. | |
| (6) Buat simpulan dan saran. | |

| | |
|---|--|
| penjualan kekayaan daerah, pinjaman daerah, dll) telah sesuai ketentuan yang berlaku. | |
| b) Langkah kerja: | |
| (1) Dapatkan dokumen/data; <ul style="list-style-type: none"> - Penetapan target penerimaan pembiayaan daerah 2 tahun terakhir. - Surat perjanjian (MoU) atas alternatif sumber penerimaan pembiayaan daerah yang masih outstanding. - Penatausahaan/pelaporan atas realisasi sumber penerimaan pembiayaan daerah. - Peraturan/ketentuan yang berlaku mengenai pedoman dan mekanisme perolehan dan/atau penggunaan sumber penerimaan pembiayaan daerah. | |
| (2) Pelajari dan telaah Surat Perjanjian (MoU) dan dokumen/data penatausahaan lainnya atas realisasi penerimaan pembiayaan daerah. | |
| (3) Lakukan evaluasi dan analisis atas realisasi perolehan dan/atau penggunaan sumber penerimaan pembiayaan daerah; apakah telah sesuai peraturan/ketentuan yang berlaku dan/ atau menguntungkan/memberikan manfaat yang optimal bagi daerah. | |
| (4) Lakukan konfirmasi/wawancara kepada pejabat terkait atas perolehan dan/atau penggunaan realisasi penerimaan pembiayaan daerah. | |
| (5) Buat simpulan dan saran | |

| | |
|--|--|
| ➤ Untuk memastikan adanya upaya Pemda untuk memanfaatkan surplus dalam beberapa alternatif sumber pengeluaran pembiayaan daerah yang menguntungkan/memberikan manfaat yang optimal bagi daerah (termasuk mengoptimalkan alokasi belanja pelayanan publik daerah). | |
| b) Langkah kerja: | |
| (1) Dapatkan dokumen/data; <ul style="list-style-type: none"> - Penetapan APBD 2 tahun terakhir (tahun lalu + tahun berjalan). - Penetapan target dan alokasi belanja daerah 2 tahun terakhir - Penetapan target surplus dan pengeluaran pembiayaan daerah 2 tahun terakhir | |
| (2) Bandingkan target dan realisasi belanja daerah dengan pendapatan daerahnya. Lakukan evaluasi atas struktur APBD, penyebab terjadinya surplus dan kemampuan daerah dalam membiayai target dan alokasi belanja daerah. | |

| | |
|---|--|
| (4) Telaah penetapan target surplus dan pengeluaran pembiayaan daerah. Lakukan evaluasi atas upaya Pemda untuk memanfaatkan surplus dalam beberapa alternatif sumber pengeluaran pembiayaan daerah yang menguntungkan/memberikan manfaat yang optimal bagi daerah (termasuk mengoptimalkan alokasi belanja pelayanan publik daerah). | |
| (5) Lakukan konfirmasi/wawancara kepada pejabat terkait mengenai; <ul style="list-style-type: none"> - Alokasi belanja pelayanan publik yang tidak memadai dan/atau kebutuhan pelayanan dasar publik yang belum terakomodasi. - Pemanfaatan surplus secara optimal dalam berbagai alternatif pengeluaran pembiayaan dan/atau untuk membiayai kebutuhan belanja pelayanan publik secara memadai. | |
| (6) Buat simpulan dan saran | |

| | |
|--|--|
| ➤ Untuk memastikan pemanfaatan surplus sebagai alternatif sumber pengeluaran pembiayaan daerah (berupa: pembentukan dana cadangan, penyertaan modal, pembayaran hutang, pemberian pinjaman, dll) telah sesuai ketentuan yang berlaku. | |
| b) Langkah kerja: | |
| (1) Dapatkan dokumen/data; <ul style="list-style-type: none"> - Penetapan target pengeluaran pembiayaan daerah 2 tahun terakhir. - Surat perjanjian (MoU) atas alternatif sumber pengeluaran pembiayaan daerah. - Penatausahaan/pelaporan atas realisasi pengeluaran pembiayaan daerah. - Peraturan/ketentuan yang berlaku mengenai pedoman dan mekanisme pemanfaatan surplus untuk pengeluaran pembiayaan daerah. | |
| (2) Pelajari dan telaah Surat Perjanjian (MoU) dan dokumen/data penatausahaan lainnya atas realisasi pengeluaran pembiayaan daerah. | |
| (3) Lakukan evaluasi dan analisis atas realisasi pengeluaran pembiayaan daerah; apakah telah sesuai peraturan/ketentuan yang berlaku dan/atau menguntungkan/memberikan manfaat yang optimal bagi daerah. | |
| (4) Lakukan konfirmasi/wawancara kepada pejabat terkait atas pemanfaatan surplus dalam beberapa alternatif pengeluaran pembiayaan daerah. | |
| (5) Buat simpulan dan saran. | |
| | |

| | | |
|---|---|-----------|
| | mengikat (Belanja pegawai, Belanja Bunga) | |
| d. Rasio Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRE) | Tingkat kemampuan daerah dalam menggali potensi pajak dan retribusi daerahnya menjadi penerimaan pajak daerah | APBD, BPS |
| e. Rasio Total Pendapatan Daerah dan Penerimaan Pembiayaan terhadap Total Belanja Daerah dan Pengeluaran Pembiayaan | Tingkat kemampuan keuangan daerah dalam mendanai belanja dan pengeluaran daerah | APBD |
| f. Rasio Belanja Modal terhadap Total Belanja Daerah | Seberapa besar daerah mengalokasikan seluruh belanjanya untuk belanja modal | APBD |
| g. Rasio Belanja Pegawai Tidak Langsung terhadap Total Belanja Daerah | Seberapa besar daerah mengalokasikan seluruh belanjanya untuk belanja pegawai tidak langsung | APBD |
| h. Rasio SiLPA tahun sebelumnya terhadap Total Belanja Daerah | Seberapa besar proporsi SiLPA tahun sebelumnya terhadap belanja daerah tahun berjalan | APBD |
| i. Rasio Pembayaran Pokok Utang dan Bunga terhadap Total Pendapatan Daerah | Seberapa besar proporsi pembayaran pokok utang dan bunga yang harus dibayar dari pendapatan daerah dalam satu periode | APBD |

Adapun langkah-langkah kerja evaluasi untuk menilai kondisi kesehatan keuangan daerah atau kinerja APBD, adalah sebagai berikut:

Tabel 4.6.
Program Kerja Evaluasi atas Kinerja APBD

Nama Pemerintah Daerah :
Evaluasi atas Kinerja APBD

| | |
|--|--|
| <p>a) Tujuan:</p> <p>➤ Mengetahui dan menganalisis kondisi kesehatan keuangan daerah atau kinerja APBD, berdasarkan 9 indikator keuangan, yaitu: 1) Rasio Total Pendapatan Daerah terhadap Jumlah Penduduk, 2) Rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Pendapatan Daerah, 3) Rasio Ruang Fiskal terhadap Total Pendapatan Daerah, 4) Rasio Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB), 5) Rasio Total Pendapatan Daerah dan Penerimaan Pembiayaan terhadap Total Belanja Daerah dan Pengeluaran Pembiayaan, 6) Rasio Belanja Modal terhadap Total Belanja Daerah, 7) Rasio Belanja Pegawai Tidak Langsung terhadap Total Belanja Daerah, 8) Rasio SiLPA tahun sebelumnya terhadap Total Belanja Daerah, 9) Rasio Pembayaran Pokok Utang dan Bunga terhadap Total Pendapatan Daerah.</p> | |
| <p>b) Langkah kerja:</p> | |
| <p>(1) Dapatkan dokumen/data berkaitan dengan kinerja APBD, berupa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - APBD dan realisasinya. - Target pendapatan (PAD, lainnya, total, dll) dan realisasinya. - Target belanja (tidak langsung, langsung, pegawai, modal, dll) dan realisasinya. - Target penerimaan pembiayaan dan realisasinya. - Target pengeluaran pembiayaan dan realisasinya. - Target SiLPA dan realisasinya. - PDRB (adh harga konstan, adh harga berlaku). - Data terkait lainnya; Pemda dalam angka, jumlah penduduk. | |
| <p>(2) Telaah kebutuhan data yang diperlukan sesuai pemenuhan indikator-indikator kinerja APBD. Lakukan perhitungan rasio-rasio indikator kinerja APBD berdasarkan data yang ada.</p> | |
| <p>(3) Interpretasikan masing-masing hasil perhitungan rasio-rasio indikator kinerja APBD.</p> | |
| <p>(4) Lakukan evaluasi dan analisis atas hasil perhitungan rasio-rasio indikator kinerja APBD dan interpretasinya. Identifikasi penyebab memadainya /atau tidak memadainya kondisi kinerja/kesehatan keuangan daerah (APBD).</p> | |
| <p>(5) Lakukan konfirmasi/klarifikasi kepada pejabat terkait atas kondisi kinerja/kesehatan keuangan daerah (APBD).</p> | |
| <p>(6) Buat simpulan dan saran.</p> | |
| | |

e. Evaluasi atas Kinerja Pembangunan Daerah

Evaluasi atas kinerja pembangunan daerah bertujuan mengetahui dan menganalisis sejauhmana hubungan (korelasi) dan pengaruh (kausal) secara kualitatif dan/atau kuantitatif atas pengelolaan dan kinerja APBD dengan kinerja pembangunan daerah, sebagai berikut:

1) Analisis Kualitatif

Dalam analisis ini, diharapkan dapat diketahui dan dijelaskan secara deskriptif hubungan (korelasi) dan kecenderungan (trend) indikator-indikator pembangunan ekonomi dan pembangunan manusia di daerah, yang meliputi:

- a) Indikator perekonomian, berupa: nilai PDRB, PDRB per kapita, dan pertumbuhan ekonomi.
- b) Indikator kesejahteraan masyarakat, berupa: IPM dan komponennya, jumlah penduduk miskin (absolut), tingkat kemiskinan, dan indeks gini.
- c) Indikator lainnya, berupa: jumlah tenaga kerja terserap dan tingkat pengangguran terbuka.

2) Analisis Kuantitatif

Dalam analisis ini, diharapkan dapat diketahui hubungan (korelasi) dan pengaruh (kausal) pengelolaan dan kinerja APBD serta hasil pembangunan perekonomian daerah secara bersama-sama terhadap capaian kesejahteraan masyarakat di daerah, yang secara sederhana digambarkan dalam kerangka pemikiran teoritis, sebagai berikut:

Gambar 4.1.
Kerangka Pemikiran Teoritis

Berdasarkan kerangka pemikiran teoritis sebagaimana gambar 4.1. di atas, dapat ditetapkan suatu desain model evaluasi/penelitian yang digunakan, sebagai berikut:

**Kesejahteraan masyarakat =
f (pengelolaan APBD, kinerja APBD, hasil pembangunan ekonomi)**

di mana;

- Kesejahteraan masyarakat, diproksi dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), yang dinyatakan dalam persen (%).
- Pengelolaan APBD, diproksi dengan rasio belanja pelayanan publik yang menjadi prioritas nasional/daerah (belanja pendidikan, belanja kesehatan, belanja penanggulangan kemiskinan, dan belanja kesejahteraan rakyat) terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku, yang dinyatakan dalam persen (%).
- Kinerja APBD, diproksi dengan rasio kapasitas daerah dan/atau tingkat kemampuan daerah mendanai program/kegiatan prioritas daerah (ruang fiskal), yang dinyatakan dalam persen (%).
- Hasil pembangunan ekonomi, diproksi dengan PDRB per kapita atas dasar harga berlaku, yang dinyatakan dalam nilai rupiah (Rp).
- Jumlah observasi (N) adalah jumlah daerah kabupaten/kota dalam provinsi selama beberapa tahun terakhir (data panel).

Adapun langkah-langkah kerja evaluasi untuk bertujuan mengetahui dan menganalisis sejauhmana hubungan (korelasi) dan pengaruh (kausal) secara kualitatif dan/atau kuantitatif atas pengelolaan dan kinerja APBD dengan kinerja pembangunan daerah, sebagai berikut:

Tabel 4.7.
Program Kerja Evaluasi atas Kinerja Pembangunan Daerah

| Nama Pemerintah Daerah : | |
|--|--|
| | |
| <p>pembangunan ekonomi dan pembangunan manusia di daerah, yang meliputi: 1) Indikator perekonomian, berupa: nilai PDRB, PDRB per kapita, dan pertumbuhan ekonomi, 2) Indikator kesejahteraan masyarakat, berupa: IPM dan komponennya, jumlah penduduk miskin (absolut), tingkat kemiskinan, dan indeks gini, 3) Indikator lainnya, berupa: jumlah tenaga kerja terserap dan tingkat pengangguran terbuka.</p> | |
| b) Langkah kerja: | |
| <p>(1) Dapatkan dokumen/data berkaitan kinerja pembangunan daerah provinsi, kabupaten dan kota (3 tahun lalu), berupa;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indikator perekonomian, berupa: nilai PDRB, PDRB per kapita, dan pertumbuhan ekonomi. - Indikator kesejahteraan masyarakat, berupa: IPM dan komponennya, jumlah penduduk miskin (absolut), tingkat kemiskinan, dan indeks gini. - Indikator lainnya, berupa: jumlah tenaga kerja terserap dan tingkat pengangguran terbuka. | |
| (2) Telaah dan tabulasikan kebutuhan data yang diperlukan terkait kinerja pembangunan daerah. | |
| (3) Lakukan evaluasi dan analisis secara kualitatif mengenai hubungan (korelasi) dan kecenderungan (trend) indikator-indikator pembangunan ekonomi dan pembangunan manusia di daerah. | |
| (4) Lakukan konfirmasi/wawancara kepada pejabat terkait atas capaian kinerja pembangunan daerah (termasuk korelasi dan kecenderungan indikator-indikatornya). | |
| (5) Buat simpulan dan saran. | |
| <p>pengaruh (kausal) pengelolaan dan kinerja APBD serta hasil pembangunan perekonomian daerah secara bersama-sama terhadap capaian kesejahteraan masyarakat di daerah, dengan model penelitian: Kesejahteraan masyarakat = f(pengelolaan APBD, kinerja APBD, hasil pembangunan ekonomi)</p> | |
| | |
| | |

| | |
|--|--|
| <p>(1) Dapatkan dokumen/data berkaitan kinerja pembangunan daeran provinsi, kabupaten dan kota (3 tahun lalu), berupa;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indikator kesejahteraan masyarakat: IPM dan komponennya. - Indikator pengelolaan APBD: alokasi dan realisasi belanja pendidikan, belanja kesehatan, belanja penanggulangan kemiskinan, belanjakesejahteraan rakyat, dan total belanja daerah. - Indikator kinerja APBD: Pendapatan asli daerah (PAD), Dana bagi hasil (DBH), Ruang fiskal daerah, total belanja daerah, total pendapatan daerah, beserta rasio kemampuan fiskal terhadap total belanja daerah, dan rasio ruang fiskal terhadap total pendapatan daerah. - Indikator lainnya: PDRB per kapita, PDRB atasdasar harga berlaku dan harga konstan, serta pertumbuhan ekonomi. | |
| <p>(2) Telaah dan tabulasikan secara panel kebutuhan data yang diperlukan mengacu kebutuhan model evaluasi/penelitian yang ditetapkan.</p> | |
| <p>(3) Lakukan pengolahan data model evaluasi/penelitian secara kuantitatif (menggunakan aplikasi), dan interpretasikan hasilnya.</p> | |
| <p>(4) Lakukan evaluasi dan analisis secara kuantitatif mengenai sejauh hubungan korelasi dan pengaruh kausal pengelolaan dan kinerja APBD serta hasil pembangunan perekonomian daerah secara bersama-sama terhadap capaian kesejahteraan masyarakat di daerah.</p> | |
| <p>(5) Lakukan konfirmasi/klarifikasi kepada pejabat terkait atas hasil evaluasi dan analisis yang telah diperoleh.</p> | |
| <p>(6) Buat simpulan dan saran.</p> | |
| | |

Adapun desain program kerja evaluasi beserta kertas kerja evaluasi atas pengelolaan dan kinerja APBD tahun tahun 2015, secara lengkap disajikan pada Bab Penutup.

**BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN
PERWAKILAN PROVINSI**

Jalan

Telepon:

Nomor : LAP - /PW...../3/2015 2015

Lampiran : -

Hal : Laporan Hasil Evaluasi atas
Pengelolaan dan Kinerja APBD pada
Pemerintah Provinsi
..... Tahun 2015

Yth. Deputi Kepala BPKP Bidang Pengawasan
Penyelenggaraan Keuangan Daerah
di Jakarta

Bersama ini kami sampaikan Laporan Hasil Evaluasi atas Pengelolaan dan
Kinerja APBD pada Pemerintah Provinsi tahun 2015, sebagai
berikut:

Pengelolaan dan Kinerja APBD Tahun
2015

Yth.

Bapak Presiden Republik Indonesia
(dan/ atau *Stekaholders* terkait)
di Jakarta

Bersama ini kami sampaikan Laporan Evaluasi atas Pengelolaan dan Kinerja APBD Tahun 2015. Evaluasi mencakup aspek pengelolaan pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah serta kinerja APBD serta kinerja pembangunan daerah sebagai dampak pengelolaan dan kinerja APBD pada 10 pemerintah daerah provinsi dengan rata-rata jumlah belanja APBD terbesar, dengan hasil simpulan sebagai berikut:

.....

..... (uraian ringkas)

- b. Laporan Hasil Evaluasi (Konsolidasi), sebagai lampiran dari Surat Pengantar dimaksud, yang disusun dengan struktur;
- 1) Kata Pengantar, yang ditandatangani Kepala BPKP dan/atau Deputi Kepala BPKP.
 - 2) Ringkasan Eksekutif, memuat ringkasan simpulan hasil evaluasi beserta rekomendasi strategis berkaitan pengelolaan dan kinerja APBD.
 - 3) Bab I Pendahuluan, yang memuat kerangka acuan evaluasi, berupa; latar belakang, dasar evaluasi, tujuan evaluasi, keluaran/output hasil evaluasi, ruang lingkup evaluasi, kerangka pemikiran (desain) evaluasi, dan pelaksanaan kompilasi dan konsolidasi hasil evaluasi.

-
..... (uraian ringkas)
- 3. Evaluasi atas Pengelolaan Pembiayaan Daerah
.....
..... (uraian ringkas)
- 4. Evaluasi atas Kinerja APBD
.....
..... (uraian ringkas)
- 5. Evaluasi atas Kinerja Pembangunan Daerah
.....
..... (uraian ringkas)

BAB V

PENUTUP

Pedoman Pengawasan Intern Atas Pengelolaan dan Kinerja APBD Tahun 2015 ini disusun sedemikian rupa agar dapat mengakomodasi maksud dan tujuan, sasaran dan ruang lingkup serta output/keluaran yang diharapkan oleh Presiden RI. Penyusunan pedoman ini merupakan salah satu bukti respon BPKP dalam rangka menindaklanjuti instruksi Presiden RI untuk melakukan pengawasan intern atas pengelolaan dan kinerja APBD, khususnya pada pemerintah daerah dengan rata-rata jumlah belanja APBD yang besar. Selanjutnya, pedoman ini diharapkan dapat menjadi acuan langkah kerja bagi Tim Assurance BPKP dalam melaksanakan evaluasi atas pengelolaan dan kinerja APBD tahun 2015, khususnya pada 10 pemerintah daerah provinsi dengan rata-rata jumlah belanja APBD terbesar, yaitu: DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, Kalimantan Timur, Nanggroe Aceh Darussalam, Papua, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, dan Riau.

Pelaksanaan evaluasi atas pengelolaan dan kinerja APBD diharapkan dapat memberikan output/keluaran berupa rekomendasi strategis kepada pemerintah berkaitan dengan pengelolaan APBD secara terintegrasi dalam rangka mendukung tujuan prioritas pembangunan nasional. Oleh karena itu, dalam rangka menjamin standar kualitas output/keluaran yang diharapkan tersebut, dalam penyusunan pedoman ini juga telah memuat permasalahan-permasalahan tentatif sebagai sasaran evaluasi (*Tentative Evaluate Objectives ~ TEO*) beserta rekomendasi strategis tentatifnya (*Tentative Strategic Recommendation ~ TSR*) sebagai acuan langkah kerja dan pola pengawasan bagi Tim Assurance BPKP.

Kami menyadari bahwa pedoman ini masih jauh dari sempurna, oleh karenanya kami mengharapkan saran dan masukan dari berbagai pihak guna penyempurnaan pedoman ini. Akhirnya, semoga pedoman ini dapat dimanfaatkan sebagaimana mestinya.

