

Oktober 2020

POLICY BRIEF

Mendorong Percepatan Penyusunan APBD 2021 di Masa Pandemi dan Transisi Regulasi

Disusun oleh:
Bejo Untung dan Andwi Joko



I. LATAR BELAKANG

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk tahun anggaran 2021 agak berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya. Pada tahun 2020 ini proses penyusunan APBD dihadapkan dengan situasi pandemi COVID-19 yang mulai mewabah di Indonesia pada awal Maret. Pandemi ini mendorong pemerintah untuk melakukan penyesuaian kebijakan anggarannya melalui penerbitan Perppu No.1 Tahun 2020 yang disahkan menjadi UU No. 2 Tahun 2020.

Kebijakan ini tak ayal berimbas juga kepada daerah yang kemudian harus melakukan perubahan atau realokasi APBD tahun anggaran 2020 untuk penanganan COVID-19 sebagaimana dimandatkan oleh UU tersebut. Di tengah proses realokasi tersebut, pemerintah daerah sudah harus mulai menyusun APBD tahun anggaran 2021.

Hal lain yang membuat penyusunan APBD tahun anggaran 2021 berbeda adalah karena pemerintah daerah harus mengacu pada beberapa peraturan perundang-



undangan yang berbeda dengan tahun sebelumnya, baik karena adanya revisi maupun terbitnya regulasi baru. Tentu saja perubahan ini menuntut pemerintah daerah untuk melakukan penyesuaian. Regulasi yang berubah terkait dengan penyusunan APBD adalah Peraturan Pemerintah (PP) No. 58 Tahun 2005 menjadi PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Sedangkan regulasi yang baru adalah Permendagri No. 70 Tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pemerintah Daerah (SIPD) dan Permendagri No. 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah.

Situasi tersebut di atas menyebabkan pemerintah daerah banyak mengalami keterlambatan dalam menjalankan tahapan penyusunan APBD. Berdasarkan Permendagri No. 64 Tahun 2020 tentang Pedoman Penyusunan APBD 2021, semestinya di akhir September ini pemerintah daerah sudah harus menyerahkan Rancangan APBD kepada DPRD untuk dibahas. Namun berdasarkan informasi yang ditelusuri dari berbagai pemberitaan dan pernyataan beberapa perwakilan pemerintah daerah dalam *Local Governance Forum* yang diselenggarakan oleh PATTIRO pada 17 September 2020, masih banyak daerah yang baru selesai menyusun Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS). Padahal semestinya KUA PPAS sudah harus selesai disusun pada minggu kedua Juli 2020. Keterlambatan ini dikhawatirkan akan berdampak pada terlambatnya pengesahan APBD, yang pada akhirnya akan berdampak pada keterlambatan penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu perlu strategi tertentu untuk mendorong percepatan penyusunan APBD 2021 di tengah masa pandemi dan transisi regulasi.

II. PERUBAHAN REGULASI DAN KETENTUAN NORMANYA

Salah satu regulasi yang berubah terkait dengan penyusunan APBD adalah PP No. 58 Tahun 2005 menjadi PP No. 12 Tahun 2019. Salah satu norma pokok yang berubah seiring dengan perubahan regulasi tersebut adalah ketentuan tentang struktur APBD. Pada struktur pendapatan, regulasi yang baru mengubah klasifikasi pendapatan dana perimbangan menjadi pendapatan transfer, di mana pendapatan transfer ini juga diklasifikasikan menjadi dua yaitu transfer pemerintah pusat dan dana transfer antar daerah. Berdasarkan klasifikasi ini, maka pemerintah daerah juga dapat menerima dana transfer dari daerah lain berupa pendapatan bagi hasil dan bantuan keuangan.

Pada struktur belanja, regulasi yang baru menyederhanakan klasifikasi belanja daerah yang sebelumnya terdiri dari sembilan kelompok menjadi empat kelompok, yaitu belanja operasi, belanja modal, belanja tidak terduga, dan belanja transfer. Selain struktur APBD, norma lain yang berubah dari perubahan regulasi adalah terkait dengan pemberian diskresi kepada kepala daerah untuk tetap melanjutkan penyusunan Rancangan APBD meskipun tidak terjadi kesepakatan antara pemerintah daerah dan DPRD dalam hal pembahasan KUA-PPAS. Norma lain adalah sanksi bagi kepala daerah yang terlambat menyusun Rancangan APBD berupa tidak diberikan hak keuangannya selama enam bulan.

Selain perubahan PP sebagaimana dijelaskan di atas, terdapat juga regulasi baru yaitu Permendagri No. 70 Tahun 2019 dan Permendagri No. 90 Tahun 2019. Permendagri yang disebut pertama mengatur kewajiban pemerintah daerah untuk memasukkan seluruh kode dan nomenklatur yang telah dirumuskan ke dalam dokumen perencanaan ke dalam SIPD. Tujuannya adalah agar seluruh data APBD seluruh Indonesia dapat terkumpul dalam satu sistem sehingga akan memudahkan pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan. Selain itu, SIPD juga dimaksudkan untuk mengkonsolidasikan perencanaan pembangunan nasional dengan pembangunan daerah yang akan mendukung program Satu Data melalui Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Sedangkan Permendagri yang disebut terakhir mengatur tentang penyeragaman klasifikasi, kode dan nomenklatur APBD agar sesuai dengan klasifikasi, kode dan nomenklatur yang ada di dalam SIPD. Dengan demikian, dalam menyusun program dan kegiatan yang akan dimasukkan dalam dokumen perencanaan daerah, pemerintah daerah terlebih dahulu harus menyesuaikannya dengan klasifikasi, kode dan nomenklatur dengan Permendagri tersebut. Jika pemerintah daerah ingin memasukkan program dan kegiatan yang tidak diatur dalam Permendagri, pemerintah daerah harus mendaftarkannya kepada Kemendagri sebagai usulan untuk pemutakhiran.

Secara ringkas, perubahan regulasi dan ketentuan norma terkait dengan penyusunan APBD tahun anggaran 2021 dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel Perubahan Regulasi Dan Ketentuan Norma Terkait Dengan Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2021

Regulasi Sebelumnya	Regulasi Baru/Perubahan	Ketentuan Norma
PP No. 58 Tahun 2005	PP No. 12 Tahun 2019	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perubahan struktur APBD. 2. Diskresi Kepala Daerah untuk menyusun Rancangan APBD meskipun tidak terjadi kesepakatan dalam pembahasan KUA-PPAS dengan DPRD. 3. Sanksi bagi kepala daerah yang terlambat menyampaikan Rancangan APBD ke DPRD.
	Permendagri No. 70 Tahun 2019	Pemerintah daerah wajib memasukkan kode dan nomenklatur program, kegiatan dan sub kegiatan yang telah dituangkan dalam dokumen perencanaan daerah ke dalam Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD).
	Permendagri No. 90 Tahun 2019	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyeragaman klasifikasi, kode dan nomenklatur program, kegiatan dan sub kegiatan dalam dokumen perencanaan daerah agar dapat diinput ke dalam SIPD. 2. Pemerintah daerah yang ingin menambahkan program, kegiatan, dan sub kegiatan yang berbeda dengan Permendagri, harus mengajukan usulan kepada Kemendagri untuk proses pemutakhiran.

III. TANTANGAN YANG DIHADAPI

Seiring dengan perubahan beberapa regulasi sebagaimana diuraikan di atas, ada beberapa tantangan yang dihadapi oleh pemerintah daerah. *Pertama*, pemerintah daerah memerlukan banyak waktu dalam menyusun dokumen perencanaan. Hal ini terutama karena pemerintah daerah harus melakukan penyesuaian dengan Permendagri No. 90 Tahun 2019. Bappeda, selaku koordinator perencanaan di daerah harus mengonsolidasikan seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) untuk meyakinkan mereka dapat melakukan penyusunan program dan kegiatan sesuai dengan klasifikasi, kode dan nomenklatur yang sesuai dengan Permendagri tersebut. Di sisi lain, OPD tidak dapat melakukannya dengan cepat karena mereka harus melakukan pemetaan terhadap program dan kegiatan terlebih

dahulu sebelum disesuaikan dengan Permendagri. Tidak berhenti sampai di situ, setelah melakukan penyesuaian, OPD juga harus berdiskusi lagi dengan Bappeda yang kadang membutuhkan waktu lebih dari satu kali. Tuntutan untuk mengesahkan APBD secara tepat waktu dapat menyebabkan proses penyesuaian dilakukan secara terburu-buru. Karena tuntutan itu pula pemerintah daerah dikhawatirkan akan mengorbankan program dan kegiatan yang kode dan nomenklaturinya tidak sesuai dengan Permendagri. Padahal bisa jadi program dan kegiatan tersebut selama ini merupakan program dan kegiatan yang cukup inovatif atau sangat mendukung pencapaian tujuan pembangunan daerah. Meskipun ada kesempatan untuk menyampaikan usulan pemutakhiran namun hal itu dapat saja tidak dilakukan karena khawatir prosesnya akan lama, sementara di saat yang sama daerah dituntut untuk cepat melakukan pengesahan APBD sesuai dengan jadwal yang dimandatkan Permendagri No. 64 Tahun 2020. Seiring dengan proses penyesuaian, pemerintah daerah juga diwajibkan untuk memasukkan data dokumen perencanaannya ke dalam SIPD. Proses *inputing* SIPD ini juga membutuhkan waktu karena terkait kurangnya sumber daya manusia yang memadai yang bertugas melakukan penginputan.

Kedua, proses pendampingan pemerintah pusat terkendala pembatasan aktivitas akibat pandemi COVID-19. Normalnya, pada setiap proses penyusunan APBD, pemerintah daerah mendapatkan pendampingan secara intensif dari pemerintah pusat, terlebih dengan adanya berbagai peraturan baru. Namun di saat pandemi, proses pendampingan tidak berjalan dengan maksimal karena dibatasinya perjalanan dinas sehingga diskusi antara pemerintah pusat dan daerah sebagian besar hanya dapat dilakukan secara *online*. Kemendagri belum mengembangkan materi *distant learning* yang memadai sehingga bimtek dan pendampingan belum efektif dengan cara *online*. Proses yang terkendala ini menyebabkan hasil yang tidak maksimal pula. Sebagai contoh, terkait dengan proses pemutakhiran Permendagri No. 90 Tahun 2019 misalnya, dari seluruh usulan pemutakhiran yang masuk, baru 80% yang sudah dibahas. Sementara terkait dengan SIPD, sementara ini baru 53% daerah yang telah melakukan penginputan. (Ditjen Bina Bangda Kemendagri, 5 Agustus 2020).

Ketiga, pemerintah daerah harus melakukan penyamaan pemahaman dengan DPRD terkait dengan adanya perubahan regulasi. Jika upaya ini tidak dilakukan dikhawatirkan akan terjadi perbedaan persepsi antara pemerintah daerah dan DPRD, yang dimungkinkan akan menyebabkan terjadinya pembahasan dokumen perencanaan yang berlarut-larut. Proses pembahasan yang berlarut-larut ini kemudian dikhawatirkan akan berdampak pada tertundanya proses pengesahan APBD.



IV. REKOMENDASI

Berbagai situasi dan tantangan yang dihadapi di atas secara keseluruhan dikhawatirkan akan menyebabkan keterlambatan pengesahan APBD, atau jika APBD disahkan secara tepat waktu dikhawatirkan akan mengurangi kualitas program dan kegiatan yang diusulkan karena penyusunannya yang dilakukan secara terburu-buru. Untuk mengatasi persoalan tersebut di atas, PATTIRO menyampaikan rekomendasi sebagai berikut:

- 1. Penerapan secara bertahap Permendagri No. 90 Tahun 2019.** Rekomendasi ini sejalan dengan Pasal 4 Permendagri No. 64 Tahun 2020 yang memberikan kesempatan bagi daerah yang belum melakukan pemutakhiran untuk melampirkan hasil pemetaan program dan kegiatannya pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Lebih lanjut pasal tersebut juga mengatur bahwa lampiran tadi dapat diusulkan sebagai dokumen KUA-PPAS, yang apabila disetujui oleh DPRD selanjutnya dapat ditetapkan menjadi APBD. Dengan demikian secara implisit pasal ini pada dasarnya mengakui program dan kegiatan yang belum sempat dimutakhirkan, serta secara tersirat menyatakan bahwa Permendagri No. 90 Tahun 2019 ini dapat diterapkan secara bertahap paralel dengan proses pemutakhiran.
- 2. Evaluasi RAPBD didorong sebagai proses pemutakhiran.** Berdasarkan ketentuan peraturan perundangan-undangan, sebelum disahkan RAPBD terlebih dahulu dievaluasi oleh pemerintah pusat (APBD Provinsi) dan oleh Gubernur (APBD Kabupaten/Kota). Proses itu hendaknya dapat juga dijadikan sebagai proses pemutakhiran secara menyeluruh terhadap program dan kegiatan daerah sesuai dengan Permendagri No. 90 Tahun 2019. Setelah pemutakhiran ini dilakukan, maka Permendagri tersebut dapat diimplementasikan sepenuhnya untuk penyusunan APBD tahun 2022.
- 3. Penundaan proses *inputing* SIPD.** Seiring dengan proses pemutakhiran melalui evaluasi RAPBD 2021, pemerintah pusat hendaknya menunda kewajiban pemerintah daerah untuk menginput dokumen perencanaan ke dalam SIPD. *Input* ke SIPD baru dapat dilakukan pada penyusunan APBD tahun anggaran 2022 setelah Permendagri No. 90 Tahun 2019 selesai dimutakhirkan dan diimplementasikan secara penuh.
- 4. Mendorong pemahaman DPRD terhadap berbagai perubahan regulasi terkait perencanaan dan penganggaran daerah.** Peran ini selain dapat dilakukan oleh pemerintah daerah melalui proses-proses pembahasan dokumen penganggaran, juga dapat dilakukan oleh Kemendagri melalui bimbingan teknis.

