

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pemerintah adalah suatu organisasi yang diberi kekuasaan untuk mengatur kepentingan bangsa dan negara. Lembaga pemerintah dibentuk umumnya untuk menjelaskan aktivitas layanan terhadap masyarakat luas dan sebagai organisasi nirlaba yang mempunyai tujuan bukan untuk mencari keuntungan tetapi untuk menyediakan layanan dan kemampuan meningkatkan layanan tersebut di masa yang akan datang. Tujuan yang akan dicapai biasanya ditentukan dalam bentuk kualitatif, misalnya meningkatkan kenyamanan dan keamanan mutu pendidikan, kesehatan dan keimanan.

Sejak diterapkannya otonomi daerah yang merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah secara lebih leluasa dan bertanggung jawab untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah itu sendiri dimana tujuan otonomi daerah adalah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antara daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan, potensi maupun karakteristik di daerah masing-masing. Dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, kinerja pemerintah sangat penting untuk dilihat dan diukur. Keberhasilan suatu pemerintahan di era otonomi daerah dapat dilihat

dari berbagai ukuran kinerja yang telah dicapainya melalui laporan pelaksanaan anggaran yang disusun oleh pemerintah itu sendiri.

Pengelolaan anggaran berdasarkan kinerja ini memberikan gambaran yang lebih khusus terkait dengan kemampuan suatu daerah untuk selalu menggali potensi daerah guna meningkatkan anggaran pendapatan, yang akan berdampak pada kemampuan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan kegiatan pembangunan daerah. Dalam anggaran berbasis kinerja secara struktur meliputi anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan. Penekanan pada belanja daerah menjadi titik perhatian utama sisi belanja membutuhkan kinerja yang lebih baik, transparan dan tepat sasaran.

Undang-undang otonomi daerah memberi kewenangan pada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas ekonomi dan tugas perbantuan. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah sebagai perubahan yang kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah seperti yang disebut diatas didanai dari dan atas beban APBD, yang merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) menyebutkan bahwa, dalam rangka penyusunan RAPBD Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.

Pemerintah Kota Medan Sebagai salah satu penyelenggara pemerintah juga wajib menyusun anggaran sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan dalam rancangan dan peraturan yang mengatur tentang penyusunan anggaran tersebut. Anggaran adalah alat perencanaan dan pengendalian yang sangat penting, sehingga proses penyusunan anggaran merupakan aspek penting dalam pencapaian keberhasilan suatu organisasi. Anggaran tidak saja sebagai alat perencanaan keuangan dan pengendalian, tetapi juga sebagai alat koordinasi, komunikasi, evaluasi kinerja dan motivasi (Hansen dan Mowen, 2000) serta alat untuk mendelegasikan wewenang atasan kepada bawahan (Hofstede, 1968). Anggaran merupakan artikulasi dari hasil perumusan strategi dan perencanaan strategik yang telah dibuat.

Proses penganggaran merupakan sebuah proses penting yang sering kali menjadi perhatian tersendiri bagi sebuah organisasi sektor publik. Pendekatan-pendekatan penyusunan anggaran juga telah berkembang sedemikian rupa mengikuti perkembangan zaman dan dinamika kebutuhan organisasi sektor publik sendiri. Proses penyusunan anggaran seringkali menjadi isu penting yang menjadi sorotan masyarakat sekitar yang selalu sensitif mengenai keuangan. Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program aktivitas dalam satuan moneter. Anggaran merupakan rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu.

Peranan anggaran dalam perencanaan dicapai dengan menyatakan dalam nilai uang besarnya input yang diperlukan untuk melaksanakan aktivitas yang direncanakan dalam periode anggaran. Sementara peranan anggaran dalam pengendalian dapat dicapai dengan mempersiapkan anggaran dengan cara yang dapat menunjukkan input dan sumber daya yang telah dialokasikan kepada individu atau departemen sehingga memungkinkan mereka untuk melaksanakan tugas yang dibebankan kepada mereka. Untuk menyusun APBD, pemerintah daerah terlebih dahulu harus menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran Rencana Kerja Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RKPJMD) dengan menggunakan bahan dari Rencana Kerja Satuan Perangkat Daerah (Renja SKPD) untuk jangka waktu 1(satu) tahun yang mengacu kepada rencana kerja pemerintah. Pemerintah daerah telah menerapkan partisipasi setiap satuan kerja dalam penyusunan anggaran masing-masing SKPD memuat Rencana Kerja Anggaran (RKA) yang biasa disebut RKA SKPD.

Pada saat ini, melihat gambaran kenyataan yang ada, penerapan proses penyusunan anggaran di Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Pemerintah Kota Medan dirasakan masih belum optimal. Pada beberapa sisi, khususnya program dan kegiatan dari SKPD, masih sangat dipengaruhi oleh program dan kegiatan yang telah dikerjakan pada tahun sebelumnya. Demikian pula dengan penentuan besarnya anggaran belum sepenuhnya mengacu pada target kinerja berupa *output* dan *outcome*. Kondisi demikian, merupakan salah satu daya tarik untuk diteliti lebih jauh. Bagaimana dan sejauh mana proses

penyusunan anggaran pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Pemerintah Kota Medan.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk menganalisis bagaimana proses penyusunan anggaran Pemerintah Kota Medan. Oleh sebab itu penelitian ini diberikan judul **“ANALISIS PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN PADA BADAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASET DAERAH PEMERINTAH KOTA MEDAN”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang diatas, maka dalam hal ini penulis membuat perumusan masalah yaitu: Bagaimana tahap-tahap Proses Penyusunan Anggaran Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Pada Pemerintahan Kota Medan?

1.3. Batasan Masalah

Sehubungan dengan latar belakang masalah yang telah di uraikan sebelumnya maka penulis mencoba untuk membuat batasan masalah dalam penulisan skripsi ini yaitu:

“Masalah difokuskan terhadap tahap-tahap Proses Penyusunan Anggaran Pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Pemerintah Kota Medan untuk tahun 2018”.

1.4. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah: Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana tahap-tahap Proses Penyusunan Anggaran Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Pemerintah Kota Medan.

1.5. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini yaitu:

- a. Bagi ilmu pengetahuan, diharapkan dapat memberikan referensi dalam bidang ilmu keuangan khususnya mengenai proses penyusunan anggaran.
- b. Bagi peneliti, dapat menambah pengetahuan dalam bidang keuangan daerah serta meningkatkan kemampuan analisis tentang kinerja tahap-tahap proses penyusunan anggaran pada organisasi sektor publik.
- c. Bagi pemerintah, memberikan sumbangan pemikiran sebagai acuan dan bahan pertimbangan daerah atas cara penyusunan anggaran yang sesuai standartnya.

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Pemerintah Daerah

2.1.1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pembentukan pemerintah daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar dari berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah. Siwanto Sunarno menjelaskan undang-undang tersebut antara lain Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015.

Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik ditingkat lokal.

Pemerintah dapat diartikan sebagai *the governing body of a nation state, city etc* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintah Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya. Pemerintah dilihat dari sifatnya yaitu pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan

legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasannya di Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

2.1.2. Fungsi Pemerintah Daerah

Fungsi Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 adalah:

1. Pemerintah Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
2. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang menjadi urusan Pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
3. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintah memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya.

Meliputi hubungan wewenang, keuangan, peleyanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

2.2. Anggaran

2.2.1. Pengertian Anggaran

Menurut Rachmat Anggaran adalah : **Anggaran artinya keuangan yang bersifat kuantitatif yang akan dilaksanakan satu tahun ke depan. Sifat anggaran adalah bernilai uang dan jenis-jenis kebutuhan yang dinilai oleh uang. Anggaran selalu dinyatakan dalam bentuk satuan moneter. Pada tahap pelaksanaan anggaran, akuntansi mencatat transaksi pelaksanaan anggaran.**¹

Menurut Indra Bastian: **Anggaran dapat diinterpretasikan sebagai paket pernyataan menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang.**²

Dalam proses manajemen organisasi, anggaran mempunyai posisi yang sangat penting karena mengungkapkan apa yang akan dilakukan dimasa yang mendatang. Dalam anggaran selalu disertakan data penerimaan dan pengeluaran yang terjadi dimasa lalu.

Menurut H. Muindro Renyowijoyo: **Anggaran meliputi: rencana pengeluaran/belanja, rencana penerimaan/pembiayaan belanja, mencakup jangka waktu tertentu.**³

Sedangkan menurut Riswana: **Anggaran publik adalah rencana kegiatan dalam bentuk perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Secara singkat dapat dinyatakan bahwa anggaran publik merupakan suatu rencana finansial yang menyatakan:**

¹ Rachmat, **Akuntansi Pemerintahan**, CV Pustaka Setia, Bandung, 2010, hal. 139

² Indra Bastian, **Akuntansi Sektor Publik: suatu pengantar**, Edisi Ketiga: Erlangga, Jakarta, 2010, hal. 191.

³ H. Muindro Renyowijoyo, **Akuntansi Sektor Publik; Organisasi Non Laba**, Edisi 3: Mitra Wacana Media, Jakarta, 2013, hal. 53.

1. Berapa biaya atas rencana-rencana yang dibuat (pengeluaran/belanja);
2. Berapa banyak dan bagaimana caranya memperoleh uang untuk mendanai rencana tersebut (pendapatan).⁴

Anggaran juga dapat dikatakan sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dalam ukuran finansial.

Istilah anggaran atau penganggaran (*budgeting*) sudah tidak asing lagi bagi mereka yang bisa berkecimpung dalam organisasi, termasuk organisasi pemerintahan. Sebagai bagian dari fungsi perencanaan, termasuk perencanaan keuangan (anggaran). Saat ini, organisasi pemerintahan memberikan perhatian yang semakin besar dalam bidang penganggaran. Selain itu, minat publik semakin meningkat pula pada proses pertanggungjawaban dan penyelenggaraan pemerintah daerah semenjak berlangsungnya era otonomi daerah. Dengan kondisi ini pemahaman pada konsep anggaran daerah (APBD) semakin menjadi kebutuhan. Efisiensi dan efektivitas pengelolaan anggaran banyak dikaitkan dengan bagaimana arah dan alokasi APBD dibuat serta bagaimana pelaksanaannya di lapangan. Dari penjelasan-penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa anggaran adalah suatu rencana terperinci yang dinyatakan secara formal dalam ukuran kuantitatif, biasanya dalam satuan uang (perencanaan keuangan) untuk menunjukkan perolehan dan penggunaan sumber-sumber suatu organisasi.

2.2.2. Fungsi Anggaran

Menurut Mardiasmo fungsi anggaran ada 8, yaitu:

⁴ Riswana, 2012, **Penganggaran Sektor Publik**, <http://riswanaarifin.wordpress.com/2012/09/12/penganggaran-sektor-publik/>, diakses pada tanggal 30/07/2019.

(1) Sebagai alat perencanaan, (2) alat pengendalian, (3) alat kebijakan fiskal, (4) alat politik, (5) alat koordinasi dan komunikasi, (6) alat pengendalian kinerja, (7) alat motivasi, dan (8) alat menciptakan ruang publik.⁵

Menurut Ikhsan dan Ishak (2005), ada beberapa fungsi anggaran :

- a. **Anggaran merupakan hasil akhir dari proses perencanaan perusahaan. Sebagai hasil negosiasi antara anggota organisasi yang dominan, anggaran mencerminkan konsensus organisasional mengenai tujuan operasi untuk masa depan.**
- b. **Anggaran merupakan cetak biru perusahaan untuk bertindak, yang mencerminkan prioritas manajemen dalam alokasi sumber daya organisasi.**
- c. **Anggaran bertindak sebagai suatu alat komunikasi internal yang menghubungkan beragam departemen atau divisi organisasi antara yang satu dengan yang lainnya dengan manajemen puncak.**
- d. **Dengan menetapkan tujuan dalam kriteria kinerja yang dapat diukur, anggaran berfungsi sebagai standar terhadap mana hasil operasi aktual dapat dibandingkan.**
- e. **Anggaran berfungsi sebagai alat pengendalian yang memungkinkan manajemen untuk menemukan bidang-bidang yang menjadi kekuatan atau kelemahan perusahaan.**
- f. **Anggaran mencoba untuk mempengaruhi dan memotivasi baik manajer maupun karyawan untuk terus bertindak dengan cara yang konsisten dengan operasi yang efektif dan efisien serta selaras dengan tujuan organisasi.⁶**

Menurut Indra Bastian fungsi anggaran adalah :

- a. **Anggaran merupakan hasil akhir dari proses penyusunan rencana kerja.**
- b. **Anggaran merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan dimasa mendatang.**
- c. **Anggaran sebagai alat komunikasi internal yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antara atasan serta bawahan.**
- d. **Anggaran sebagai alat pengendalian unit kerja.**

⁵ Mardiasmo, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi keempat: Andi, Yogyakarta, 2009, hal.63.

⁶ Nanda Hapsari A.R, **Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial Dengan Komitmen Organisasi dan Locus Of Control Sebagai Variabel Moderating**, Skripsi Program Sarjana Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hal. 26-27.

- e. **Anggaran sebagai alat motivasi dan persuasi tindakan yang efektif serta efisien dalam pencarian visi organisasi.**
- f. **Anggaran merupakan instrumen politik.**
- g. **Anggaran merupakan instrumen kebijakan fiskal.⁷**

Menurut Nurlan Darise fungsi anggaran yaitu :

- a. **Anggaran merupakan pernyataan kebijakan publik.**
- b. **Anggaran merupakan target fiskal yang menggambarkan keseimbangan antara belanja, pendapatan, dan pembiayaan yang diinginkan.**
- c. **Anggaran menjadi landasan pengendalian yang memiliki konsekuensi hukum.**
- d. **Anggaran memberi landasan penilaian kinerja pemerintah.**
- e. **Hasil pelaksanaan anggaran dituangkan dalam laporan keuangan pemerintah kepada publik.⁸**

Dengan adanya fungsi anggaran diharapkan organisasi dapat mengukur kemampuan kinerja perusahaan dalam mencapai visi organisasi dan dapat menentukan skala prioritas berdasarkan kepentingan perusahaan juga membantu pemerintah mencapai tujuan fiskal dan meningkatkan koordinasi antar bagian dalam lingkungan pemerintah, membantu menciptakan efisiensi dan keadilan dalam menyediakan barang dan jasa publik melalui proses pemrioritasan, memungkinkan bagi pemerintah untuk memenuhi prioritas belanja, meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah kepada DPR atau MPR dan masyarakat. Di Indonesia anggaran di atur dalam pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan diimplementasikan dengan disusunnya UU APBN setiap tahun. Untuk melaksanakan UU APBN tersebut, pemerintah juga mengeluarkan berbagai peraturan perundangan lainnya seperti UU Pajak, UU Bea Cukai, UU Pelaksanaan APBN dan lainnya.

Dari banyak penjelasan, fungsi utama dalam anggaran adalah :

⁷ Indra Bastian, **Op. Cit.**, hal. 191

⁸ Nurlan Darise, **Akuntansi Keuangan Daerah (Akuntansi Sektor Publik) : INDEKS**, Jakarta, 2008, hal. 133

1. Anggaran merupakan hasil akhir proses penyusunan rencana kerja.
2. Anggaran merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan di masa mendatang.
3. Anggaran sebagai alat komunikasi intern yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antar atasan dan bawahan.
4. Anggaran sebagai alat pengendalian unit kerja.
5. Anggaran sebagai alat motivasi dan persuasi tindakan efektif dan efisien dalam pencapaian visi organisasi.
6. Anggaran merupakan instrumen politik.

2.2.3. Fungsi Anggaran Sektor Publik

Menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas beberapa fungsi anggaran sektor publik. Anggaran Sektor Publik mempunyai beberapa fungsi utama, yaitu :

- a. Anggaran sebagai alat perencanaan**
- b. Anggaran sebagai alat pengendalian**
- c. Anggaran sebagai alat fiskal**
- d. Anggaran sebagai alat politik**
- e. Anggaran sebagai alat komunikasi dan koordinasi**
- f. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja**
- g. Anggaran sebagai alat motivasi**
- h. Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang politik⁹**

2.2.4. Prinsip-prinsip Anggaran Publik

Prinsip-prinsip di dalam anggaran sektor publik :

- a. Otorisasi oleh legislatif, anggaran publik harus mendapatkan otorisasi dari legislatif terlebih dahulu sebelum eksekutif dapat membelanjakan anggaran tersebut.**

⁹ Deddi N. dan Ayuningtyas H., **Akuntansi Sektor Publik**, Cetakan Kedua: Salemba Empat, Jakarta, 2010, hal. 70

- b. **Komprehensif**, anggaran harus menunjukkan semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Oleh karena itu dana non *budgetair* pada dasarnya menyalahi prinsip anggaran yang bersifat komprehensif.
- c. **Keutuhan anggaran**, semua penerimaan dan belanja pemerintah harus terhimpun dalam dana umum.
- d. *Nondiscretionary Appropriation*, jumlah yang disetujui oleh dewan legislatif harus termanfaatkan secara ekonomis, efisien dan efektif.
- e. **Periodik**, anggaran merupakan suatu proses yang periodik, bisa bersifat tahunan maupun multi tahunan.
- f. **Akurat**, estimasi anggaran hendaknya tidak memasukkan cadangan yang tersembunyi, yang dapat dijadikan sebagai kantong-kantong pemborosan dan *in* efisiensi anggaran serta dapat mengakibatkan munculnya *underestimate* pendapatan dan *overestimate* pengeluaran.
- g. **Jelas**, anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami masyarakat dan tidak membingungkan.
- h. **Diketahui publik**, anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas.¹⁰

Menurut Indra Bastian prinsip-prinsip anggaran publik terdiri dari:

- a. **Prinsip pertama, demokratis**, mengandung makna bahwa anggaran baik yang berkaitan dengan pengeluaran, harus ditetapkan melalui suatu proses yang mengikut sertakan sebanyak mungkin unsur masyarakat, selain harus dibahas dan mendapatkan persetujuan legislatif.
- b. **Prinsip kedua, adil**, berarti bahwa anggaran negara harus diarahkan secara optimal bagi kepentingan orang banyak dan secara proporsional dialokasikan ke semua kelompok dalam masyarakat sesuai dengan kebutuhannya.
- c. **Prinsip ketiga, transparan**, adalah proses perencanaan, pelaksanaan, serta pertanggungjawaban anggaran negara yang harus diketahui tidak saja oleh wakil rakyat, tetapi juga masyarakat umum.
- d. **Prinsip keempat, bermoral tinggi**, berarti bahwa pengelolaan anggaran negara berpegang pada peraturan perundangan yang berlaku, serta senantiasa mengacu pada etika dan moral yang tinggi.
- e. **Prinsip kelima, berhati-hati**, berarti pengelola anggaran negara harus juga dilakukan secara berhati-hati, karena posisi sumberdaya jumlahnya terbatas dan mahal harganya. Hal ini akan semakin penting jika dikaitkan dengan unsur hutang organisasi.
- f. **Prinsip keenam, akuntabel**, berarti bahwa pengelola keuangan organisasi harus dapat dipertanggungjawabkan setiap saat secara internal maupun eksternal kepada rakyat.¹¹

¹⁰ Wikipedia.org, **Anggaran Sektor Publik**, website wikipedia, https://id.wikipedia.org/wiki/Anggaran_Sektor_Publik, diakses pada tanggal 11/07/2019.

¹¹ Indra Bastian, **Op. Cit.**, hal. 193

Menurut Muindro Renyowijoyo prinsip penyusunan anggaran adalah sebagai berikut :

- a. Keterbukaan, rakyat diikuti sertakan dalam pembahasan/pengesyahan APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara)
- b. Perioditas, meliputi periode tertentu, mulai 1 Januari s/d 31 Desember.
- c. Pembebanan anggaran pengeluaran dan mengutungkan anggaran penerima.
- d. Fleksibilitas, harus dapat menampung setiap perubahan, melalui :
 1. RUU tambahan dan perubahan APBN
 2. Pos-pos pengeluaran tak terduga
 3. Pos-pos gabungan atau pos prinsip untuk menampung pelampauan kredit anggaran tapi tak boleh dilampaui penggunaannya, tidak perlu keputusan pemerintah.
- e. Prelabel, pengajuan dan pengesahan anggaran mendahului pelaksanaan anggaran.
- f. Kecermatan, anggaran harus diperkirakan dengan teliti, hindari pemborosan/kesalahan.
- g. Kelengkapan dan Universalitas, semua pengeluaran lengkap dimuat, dan terlihat besarnya penerimaan untuk membiayai pengeluaran.
- h. Komprehensif, anggaran disusun untuk semua kegiatan pemerintah.
- i. Terinci, diklasifikasikan dalam kelompok, sesuai azas spesialisasi. Kualitatif pengeluaran masing-masing kelompok tidak boleh melebihi anggarannya, dan kuantitatif, yaitu penerimaan/pengeluaran harus digunakan untuk tujuan yang ditentukan dan dibukukan pada mata anggaran yang telah ditetapkan.¹²

Dari banyak penjelasan diatas dapat dirangkum bahwa prinsip-prinsip Anggaran Publik harus bersifat ; (1) adil, (2) transparan (3) jelas, (4) periodik dan, (5) diketahui masyarakat luas.

2.3. Metode Penyusunan Anggaran

Menurut Sofyan Harahap ada dua metode dalam penyusunan anggaran yang biasa digunakan oleh suatu organisasi, yaitu:

¹² H. Muindro Renyowijowo, *Op. Cit.*, hal. 67

- 1) *Top Down Budgetting* adalah metode anggaran yang dilaksanakan oleh organisasi atau perusahaan yang dimulai dari pimpinan perusahaan kepada bawahannya.
- 2) *Bottom-Up Budgetting* adalah metode anggaran yang dilaksanakan suatu perusahaan yang dimulai dari bawahan kepada atasan atau pimpinan perusahaan.

1. *Top Down Budgetting*

Merupakan proses penyusunan anggaran tanpa penentuan tujuan sebelumnya dan tidak berlandaskan teori yang jelas. Proses penyusunan anggaran dari atas kebawah ini secara garis besar berupa pemberian sejumlah uang dari pihak atasan kepada para karyawannya agar menggunakan uang yang diberikan tersebut untuk menjalankan sebuah program. Terdapat 5 metode penyusunan anggaran dari atas kebawah :

- a. Metode kemampuan (*The affordable method*) adalah metode dimana perusahaan menggunakan sejumlah uang yang ada untuk kegiatan operasional dan produksi tanpa mempertimbangkan efek pengeluaran.
- b. Metode pembagian semena-mena (*Arbitrary allocation method*) merupakan proses pendistribusian anggaran yang tidak lebih baik dari metode sebelumnya. Metode ini tidak berdasar pada teori, tidak memiliki tujuan yang jelas, dan tidak membuat konsep pendistribusian anggaran dengan baik.
- c. Metode persentase penjualan (*Percentage of Sales*) menggambarkan efek yang terjadi antara kegiatan iklan dan promosi yang dilakukan dengan

persentase peningkatan penjualan di lapangan. Metode ini mendasarkan pada dua hal, yaitu persentase penjualan dan promosi yang dilakukan.

- d. Melihat Pesaing (*Competitive parity*) karena sebenarnya tidak ada perusahaan yang tidak mau tahu akan keadaan pesaingnya. Tiap perusahaan akan berusaha untuk melakukan promosi yang lebih baik dari para pesaingnya dengan tujuan untuk menguasai pangsa pasar.
- e. Pengembalian investasi (*Return of investment*) merupakan pengembalian keuntungan yang diharapkan oleh perusahaan terkait dengan sejumlah uang telah dikeluarkan untuk iklan dan aktivitas promosi lainnya. Sesuai dengan arti katanya, investasi berarti penanaman modal dengan harapan akan adanya pengembalian modal suatu hari.

2. *Bottom-Up Budgeting*

Merupakan proses penyusunan anggaran berdasarkan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dan anggaran ditentukan belakangan setelah tujuan selesai disusun. Proses penyusunan anggaran dari bawah ke atas merupakan komunikasi strategis antara tujuan dengan anggaran. Terdapat 3 metode dasar proses penyusunan anggaran dari bawah ke atas, yakni :

- a. Metode tujuan dan tugas (*Objective and task method*) dengan menegaskan pada penentuan tujuan dan anggaran yang disusun secara beriringan. Terdapat 3 langkah yang ditempuh dalam langkah ini, yakni penentuan tujuan, penentuan strategi dan tugas yang harus dikerjakan, dan perkiraan anggaran yang dibutuhkan untuk mencapai tugas dan strategi tersebut.

- b. Metode pengembalian berkala (*Payout planning*) menggunakan prinsip investasi dimana pengembalian modal diterima setelah waktu tertentu. Selama tahun pertama, perusahaan akan mengalami rugi dikarenakan biaya promosi dan iklan masih melebihi keuntungan yang diterima dari hasil penjualan. Pada tahun kedua, perusahaan akan mencapai titik impas (*break even point*) antara biaya promosi dengan keuntungan yang diterima. Setelah memasuki tahun ketiga, barulah perusahaan akan menerima keuntungan penjualan. Strategi ini hasilnya akan dirasakan dalam jangka panjang.
- c. Metode perhitungan kuantitatif (*Quantitative models*) menggunakan sistem perhitungan statistik dengan mengolah data yang dimasukkan dalam komputer dengan teknik analisis regresi berganda (*multiple regression analysis*). Metode ini jarang digunakan karena kompleks dalam pamaikaiannya.

2.4. Siklus Penganggaran Publik

Anggaran publik selalu dikaitkan dengan akuntabilitas eksekutif organisasi. Konflik yang terjadi dalam penentuan anggaran sangat berpengaruh terhadap kapitalisasi eksekutif organisasi untuk mengendalikan pengeluarannya. Tujuan anggaran dapat dirumuskan sebagai alat akuntabilitas, alat manajemen, dan instrumen kebijakan ekonomi. Proses akhir penyusunan anggaran merupakan hasil dari persetujuan politik termasuk item pengeluaran yang harus disetujui.

Menurut Indra Bastian siklus penganggaran adalah sebagai berikut:

1. **Penetapan prosedur dan tim penganggaran tahun terikat.**
2. **Penetapan dokumen standar harga.**
3. **Penyebaran dan pengisian formulir rencana rencana kerja dan anggaran.**
4. **Rekapitulasi kertas kerja.**
5. **Pembahasan perubahan dan penyelesaian draft anggaran pendapatan belanja.**
6. **penetapan anggaran pendapatan belanja.**¹³

2.5. Model Penganggaran publik

Dalam praktik penganggaran model penganggaran telah dikembangkan sesuai kebutuhan, situasi, dan kondisi yang ada. Fungsinya sebagai alat untuk mengalokasikan sumber daya dalam bentuk barang dan jasa yang ada ke masyarakat. Sesuai perkembangan sistem administrasi itu sendiri dan tuntutan masyarakat dalam konteks sistem sosial serta poliyik tertentu, sistem penganggaran dapat berkembang. Sistem penganggaran telah berkembang sesuai dengan pencapaian kualitas yang semakin tinggi. Dalam penyusunan anggaran model penganggaran dapat dilihat dari aktivitas organisasi.

1. Anggaran Operasional

Anggaran operasional digunakan untuk merencanakan kebutuhan sehari-hari dalam menjalankan pemerintah. Pengeluaran pemerintah yang dapat dikategorikan dalam anggaran operasional adalah “belanja rutin”. Belanja rutin adalah pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan tidak dapat menambah aset atau kekayaan bagi pemerintah. Disebut “rutin” karena sifat pengeluaran tersebut berulang-ulang ada setiap tahun. Secara umum, pengeluaran yang masuk kategori anggaran operasional antara lain belanja Administrasi Umum dan Belanja Operasi dan pemeliharaan.

¹³ Indra Bastian, **Op. Cit.**, hal. 208-209

2. Anggaran Modal/Investasi

Anggaran modal menunjukkan rencana jangka panjang dan pembelanjaan atas aktiva tetap seperti gedung, peralatan, kendaraan, perabot, dan sebagainya. Pengeluaran modal yang besar biasanya dilakukan dengan menggunakan pinjaman. Belanja investasi/modal adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan pemerintah, dan selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan pemeliharaan. Anggaran berfungsi sebagai alat politis yang digunakan untuk memutuskan prioritas dan kebutuhan keuangan pada sektor tersebut.

Model anggaran sektor publik dalam perkembangannya telah menjadi instrumen kebijakan multi fungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Hal tersebut terutama tercermin pada komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pelayanan masyarakat yang diharapkan. Anggaran sebagai alat perencanaan kegiatan publik yang dinyatakan dalam suatu moneter sekaligus dapat digunakan sebagai alat penendalian. Agar fungsi perencanaan dan pengawasan dapat berjalan dengan baik, maka model anggaran serta pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis. Sistem perencanaan anggaran publik berkembang dan berubah sesuai dengan dinamika pengembangan manajemen sektor publik dan perkembangan tuntutan yang muncul di masyarakat. Pada dasarnya terdapat beberapa jenis pendekatan dalam perencanaan dan penyusunan anggaran sektor publik, namun secara garis besar terdapat dua

pendekatan utama yang memiliki perbedaan mendasar, yaitu pendekatan Anggaran Tradisional atau Anggaran Konvensional dan pendekatan *New public Management*.

Menurut Mardiasmo ciri-ciri Anggaran Tradisional dan Anggaran *New public Management* adalah :

Anggaran Tradisional : (a) cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan *incrementalism* (hanya menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang sudah ada sebelumnya) (b) struktur dan susunan anggaran yang bersifat *line-item* (tidak menghilangkan item-item penerimaan atau pengeluaran yang ada dalam struktur anggaran) (c) cenderung sentralistis (d) bersifat spesifikasi (e) tahunan (f) menggunakan prinsip anggaran bruto.

Anggaran *New public Management* :

1. Pemerintahan katalis, fokus pada pemberian bukan produksi pelayanan publik
2. Pemerintah milik masyarakat, memberdayakan masyarakat daripada melayani.
3. Pemerintah yang kompetitif, menyuntikkan semangat kompetensi dalam pemberian pelayanan publik.
4. Pemerintah yang digerakkan oleh misi, mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi.
5. Pemerintah yang berorientasi hasil, membiayai hasil bukan masukan.
6. Pemerintah berorientasi pada pelanggan, memenuhi kebutuhan pelanggan bukan birokrasi.
7. Pemerintah wirausaha, mampu menciptakan pendapatan dan tidak sekedar membelanjakan.
8. Pemerintah antisipatif, berupaya mencegah daripada mengobati.
9. Pemerintah desentralisasi, dari hierarki menuju partisipatif dan tim kerja.
10. Pemerintah berorientasi pada (mekanisme) pasar, mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar dan bukan administratif.¹⁴

2.6. Perencanaan Strategik

Perencanaan srategik merupakan suatu kerangka berpikir logis yang mana kita akan dapat menentukan (a) scanning = dimana posisi kita sekarang; (b) Misi

¹⁴ Mardiasmo, *Op. Cit.*, hal. 76-82

= akan kemana kita ; (c) strategi = bagaimana kita menuju kesana; (d) program = apakah desain teknis/ cetak biru untuk pelaksanaan strategi dan (e) evaluasi = apakah kita sudah berada pada jalan yang benar. Sebagai tambahan perencanaan strategik juga merupakan proses yang mengarahkan pemimpin dalam mengembangkan visi dan merefleksi masa depan yang diinginkan. Lebih lanjut, perencanaan strategik perlu merubah cara berpikir manajemen, mengalokasi dan merealokasi berbagai sumber daya, sementara program sedang berlangsung. Fleksibilitas dan independensi akan menjadi kata kunci untuk melaksanakan perencanaan strategik ini. Urutan proses perencanaan strategik dapat dirangkum sebagai berikut:

- a. Kesepakatan untuk menyusun perencanaan strategik tujuan dari proses awal perencanaan strategik ini adalah untuk menegosiasi kesepakatan dengan pembuat keputusan kunci, baik di tingkat internal maupun eksternal. Dorongan dan komitmen awal ini sangat penting bagi suatu perencanaan strategik yang sukses. Pada tahap awal ini perlu disepakati pihak-pihak inti yang akan dilibatkan. Pada tahap ini harus pula disepakati tujuan, langkah-langkah dipilih dalam proses, bentuk dan waktu pelaporan dan keanggotaan dari beberapa kelompok, peranan fungsi dan keanggotaan dari tim perencanaan strategik; dan komitmen berbagai sumber daya yang diperlukan untuk mendukung keberhasilan perencanaan tersebut.
- b. Mengidentifikasi berbagai mandat, berbagai mandat baik formal maupun informal yang dibebankan pada Pemerintah Daerah selama ini harus

dikemukakan secara jelas dan tidak ditutup-tutupi. Secara aktual hal ini menekankan bagaimana Pemerintah Daerah mengetahui secara jelas apa yang dimanfaatkan untuk dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan. Bagi sebuah pemerintahan mandat merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan dari eksistensi mereka.

- c. Menjelaskan misi dan nilai-nilai yang sudah tertanam dalam suatu Organisasi atau Daerah hendaknya dijelaskan. Hal ini dimaksudkan agar tim perencanaan strategik memiliki pegangan dalam melakukan observasi lingkungan.
- d. Menilai lingkungan eksternal peluang dan tantangan Analisis terhadap lingkungan diluar Organisasi atau Daerah (eksternal) dimaksudkan untuk mengidentifikasi peluang dan tantangan yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam mengembangkan dirinya. Peluang dan tantangan dapat diamati dengan melihat kekuatan dan kecenderungan Politik, Ekonomi, Sosial, dan Teknologi (PEST). Disamping mengamati perubahan dan trend PEST, tim juga kelompok stakeholder, kekuatan persaingan dan kemungkinan kerja sama.
- e. Menilai lingkungan internal kekuatan dan kelemahan untuk mengamati kekuatan dan kelemahan yang dimiliki Daerah, tim dapat mengamati pada kondisi sumber daya yang dimiliki, strategi yang digunakan sekarang dan kinerja pelaksanaan pembangunan selama ini.
- f. Mengidentifikasi isu-isu strategik yang dihadapi berdasarkan kelima langkah sebelumnya, tim selanjutnya mengidentifikasi berbagai

permasalahan atau isu srategik yang dihadapi oleh Daerah. Suatu pernyataan mengenai permasalahan strategik harus memuat tiga elemen, yaitu: metode pengungkapan sesingkat mungkin, pentabulasian faktor-faktor pengungkapan sesingkat mungkin, pentabulasian faktor-faktor penyebab permasalahan strategik; menentukan konsekuensi kegagalan dalam mengatasi masalah strategik tersebut. Tim selanjutnya merancang strategi yang dapat digunakan dalam mengatasi permasalahan strategik yang dihadapi. Sebuah strategi yang efektif harus memenuhi beberapa kriteria berikut : Secara teknis dapat dilaksanakan, secara politik dapat diterima, dan yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa strategi tersebut harus terkait dengan permasalahan yang akan diatasi.

- g. Membangun visi yang efektif dimasa mendatang Perumusan visi yang efektif dimasa yang akan datang merupakan langkah terakhir dalam proses penyusunan perencanaan strategik ini. Visi efektif ini akan merupakan petunjuk bagi segenap jajaran dalam lingkungan Pemerintah Daerah dalam menyosong masa depan. Lebih-lebih bila visi tersebut disosialisasi secara efektif, visi tidak hanya akan menyebabkan tumbuhnya komitmen terhadap daerah, tetapi juga akan menumbuhkan antusiasme dan percaya diri pada setiap jajaran dalam lingkungan pemerintah daerah.

Menurut Pontas M. Pardede perencanaan strategik adalah :

Penetapan suatu acuan atau norma yang dapat digunakan sebagai dasr bagi putusan-putusan dan hasilnya dimasa depan melalui

pertimbangan atas misi organisasi yang sudah dirumuskan serta keadaan-keadaan lingkungan yang sedang dihadapi.¹⁵

2.7. Perencanaan Pembangunan Daerah

Dalam penyusunan anggaran perlu perencanaan strategik yang membantu penyusunan anggaran dalam menyusun anggaran. Menentukan apa sebenarnya yang akan dicapai organisasi dalam satu periode tertentu agar dapat dianggarkan pengeluaran atau penerimaan dalam pencapaian tujuan organisasi. Tujuan merupakan apa yang akan diwujudkan oleh suatu organisasi atau perusahaan melalui keberadaannya. Dalam pencapaian tujuan perlu dirumuskan visi dan misi. Visi menunjukkan apa yang dicita-citakan oleh organisasi untuk terwujud dimasa yang mendatang. Dan misi menunjukkan apa yang dilakukan organisasi untuk mewujudkan tujuan dan visinya.

Frase perencanaan dan pembangunan merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, ibarat satu tubuh yang diantara satu organ dengan organ lainnya memiliki keterhubungan yang melekat, karena pembangunan membutuhkan perencanaan dan perencanaan harus mewujud dalam pembangunan, mulai dari pemerintahan pusat sampai pada tingkat pemerintahan daerah. Dalam struktur pemerintahan pusat dikenal dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dan dalam struktur pemerintahan daerah pada umumnya disebut dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA). Dalam rangka mewujudkan sistem perencanaan pembangunan yang ideal, dibutuhkan apa yang disebut dengan tahapan-tahapan, sebagaimana juga

¹⁵ Pontas M. Pardede, **Manajemen Operasi dan Produksi: Teori, Model, dan Kebijakan**, Edisi Revisi: Andi, Yogyakarta, 2007, hal. 37

sudah terdefinisikan di dalam Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Perencanaan pembangunan daerah seharusnya mencerminkan kebutuhan realitas suatu daerah, perencanaan pembangunan daerah tidak hanya perencanaan dari suatu daerah, tetapi perencanaan untuk suatu daerah. Perencanaan pembangunan daerah berfungsi sebagai perencanaan untuk memperbaiki penggunaan sumber daya - sumber daya publik yang tersedia di daerah tersebut. Sehingga menjadi penting dalam proses penyusunannya harus bersifat aspiratif dan menggunakan pendekatan perencanaan yang tepat.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), dalam mengefektifkan pembangunan tentu melalui beberapa proses perencanaan pembangunan, mulai dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Pelaksanaan Musrenbang Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) pada hakikatnya adalah mekanisme perencanaan pembangunan yang bersifat *bottom-up*. Dengan mekanisme tersebut diharapkan adanya keterlibatan masyarakat secara aktif sejak awal dalam proses pembangunan. Musrenbang ini dilakukan secara hierarki mulai dari tingkat kelurahan, kecamatan, kota. Fungsi musrenbang ini merupakan media untuk mempertemukan antar masyarakat, antara masyarakat dengan pemerintah dan antar masyarakat dengan stakeholder pembangunan lainnya. Musrenbang dilakukan lebih menitik beratkan pada aspek lokasi dimana kegiatan dilakukan atau dalam istilah disebut sebagai perencanaan regional (pemda mempunyai kepentingan yang berbeda dengan instansi-instansi) di pusat dalam melihat aspek

ruang disuatu daerah. Seluruh tahapan musrenbang yang telah terlaksana merupakan fenomena sistemik yang melibatkan banyak pihak, dalam hal ini adalah BAPPEDA, DPRD, lembaga pada setiap tingkatan pemerintah dan tentunya masyarakat. Keluaran yang dihasilkan dalam setiap tahapan musrenbang merupakan masukan yang kemudian ditetapkan secara resmi oleh penyelenggara pemerintahan daerah sebagai dokumen Rencana Kerja Pembangunan Daerah. Dengan melihat peran tersebut, maka musrenbang dapat ditempatkan sebagai bagian bentuk perencanaan partisipatif, yakni perencanaan yang melibatkan seluruh unsur masyarakat. Penempatan dalam bentuk perencanaan partisipatif disebabkan musrenbang merupakan forum bersama antara berbagai elemen masyarakat dengan penyelenggara pemerintahan daerah, akan tetapi belum seutuhnya merupakan perencanaan *bottom up* karena peran pemerintah daerah dalam hal ini BAPPEDA masih cukup besar. Intervensi dan besarnya peran pemerintah daerah dilihat dari pengendali sesungguhnya dari musrenbang tersebut. Di tingkat kecamatan. Di tingkat kelurahan, kantor kelurahan memiliki peran besar untuk memfasilitasi dalam melakukan musyawarah pembangunan kelurahan. Dari keterangan tersebut dapat dipahami bahwa meskipun musrenbang benar-benar mampu membawa aspirasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan namun peran besar dalam proses tersebut tetap berada ditangan pemerintah daerah. Banyaknya usulan pembangunan masyarakat yang tidak terakomodir disebabkan oleh adanya posisi rencana pembangunan yang bersifat kompleks dari Pemkot dan terlalu banyaknya usulan masyarakat sehingga harus

dipilah dan dipilih berdasarkan kategori pembidangan dan prioritas atas dasar kategori tersebut.

2.8. Siklus Penyusunan Anggaran

Setiap aktivitas manusia baik secara individu, kelompok dan berorganisasi. Pasti dimulai oleh aktivitas awal dan ditutup oleh aktivitas akhir. Aktivitas akhir merupakan aktivitas yang akan memberikan hasil dan hasil yang dicapai mungkin sesuai dengan yang direncanakan atau tidak sesuai dengan yang direncanakan. Rangkaian aktivitas dari awal sampai akhir dinamakan dengan siklus anggaran. Pada dasarnya secara umum siklus anggaran adalah sama untuk setiap organisasi yang berbeda hanya skala prioritas.

Proses/siklus anggaran pemerintah daerah berlangsung selama dua setengah tahun menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2015 dengan urutan sebagai berikut :

- a. Penyusunan dan penetapan anggaran satu tahun sebelum anggaran berkenaan. Dalam proses penyusunan anggaran yang memerlukan waktu beberapa bulan. Tim anggaran eksekutif yang beranggotakan unsur-unsur dari Sekretariat Daerah, BAPPEDA dan Badan Pengelola Keuangan Daerah.
- b. Pelaksanaan Anggaran (1 tahun saat tahun anggaran berjalan) adalah tahapan yang dimulai sejak APBD disahkan melalui peraturan daerah pada setiap akhir tahun sebelum tahun anggaran baru mulai. Tahapan pelaksanaan berlangsung selama satu tahun terhitung mulai awal tahun

anggaran baru pada bulan januari setiap tahunnya. Tahapan pelaksanaan ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab pihak eksekutif melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

- c. Laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD (setengah tahun)
Tahapan ini mencakup antara penyiapan Laporan Semester pertama dan Laporan tahunan termasuk penelaahan atas pelaksanaan anggaran untuk waktu satu tahun anggaran yang bersangkutan. Tahapan pemeriksaan terdiri dari pemeriksaan internal yang dilakukan oleh BAWASDA dan BPKP (untuk pembelanjaan yang menggunakan APBN), serta pemeriksaan eksternal oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

2.9. Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

2.9.1. Peraturan dan Pedoman Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD

Menurut Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 pembaharuan dari Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008: Berdasarkan nota kesepakatan KUA dan PPAS, Tim Anggaran Pemerintah menyusun Pedoman Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) sebagai acuan bagi SKPD dalam menyusun RKA-SKPD. Pedoman penyusunan RKA-SKPD mencakup :

- a. **PPA yang dialokasikan untuk setiap program SKPD berikut rencana pendapatan dan pembiayaan.**

- b. Sinkronisasi program dan kegiatan antar-SKPD dengan kinerja SKPD berkenaan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang telah ditetapkan.
- c. Batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD.
- d. Hal-hal lainnya yang perlu mendapatkan perhatian dari SKPD terkait dengan prinsip-prinsip peningkatan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas penyusunan anggaran dalam rangka pencapaian prestasi kerja.
- e. Dokumen sebagai lampiran meliputi KUA, PPA, kode rekening APBD, format RKA-SKPD, analisis standar belanja, dan standar satuan harga.¹⁶

Menurut Wikipedia: **SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) adalah pelaksan fungsi eksekutif yang harus berkoordinasi agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan baik. Dasar hukum yang berlaku sejak tahun 2004 untuk pembentukan SKPD adalah Pasal 120 UU no. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.**¹⁷

Menurut Abdul Hafiz Tanjung : **“Anggaran kas masing-masing SKPD menjadi dasar penyusunan anggaran kas pemerintah daerah oleh kuasa Bendahara Umum Daerah (BUD).**¹⁸

SKPD diwajibkan menyusun anggaran belanja daerahnya dalam kelanjutan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, atau kota tersebut. APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan pengaturan daerah. Untuk menyusun APBD, pemerintah daerah harus terlebih dahulu menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dengan menggunakan bahan dari Rencana Kerja Satuan Perangkat Daerah (Renja

¹⁶ Nurlan Darise, **Pengelolaan Keuangan Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan BLU**, Edisi kedua: Indeks, Jakarta, 2009, hal. 100

¹⁷ Wikipedia.org, **Satuan Kerja Perangkat Daerah**, Website Wikipedia, https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Satuan_Kerja_Perangkat_Daerah&oldid=13349603, diakses pada tanggal 22/07/2019.

¹⁸ Abdul Hafiz Tanjung, **Penatausahaan dan Akuntansi Keuangan Daerah untuk SKPD dan Pemerintah Daerah**, Buku Dua : Salemba Empat, Jakarta, 2009, hal. 122

SKPD) untuk jangka waktu 1 tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah.

RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan. RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah. Hal-hal yang harus termuat dalam RKPD adalah:

- a. Rencana kerangka ekonomi daerah.
- b. Prioritas pembangunan dan kewajiban daerah (mempertimbangkan prestasi capaian standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan).
- c. Rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Tata cara penyusunannya berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

2.9.2. Kebijakan Umum APBD

Kepala daerah menyusun rancangan kebijakan umum APBD berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang telah ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun. Dalam menyusun rancangan kebijakan umum APBD, kepala daerah dibantu oleh tim anggaran pemerintah daerah yang dikoordinasi oleh sekretaris daerah. Rancangan kebijakan umum APBD yang telah disampaikan oleh sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah kepada kepala daerah. Rancangan kebijakan umum APBD disampaikan Kepala Daerah DPRD

untuk dibahas paling lambat pertengahan bulan tahun anggaran berjalan untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya.

Pembahasan dilakukan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah bersama Panitia Anggaran DPRD. Rancangan kebijakan umum APBD yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi kebijakan umum APBD paling lambat minggu pertama bulan dimana tahun anggaran belanja.

2.9.3. Prioritas dan Plafon Anggaran

Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati, pemerintah daerah menyusun rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) dengan tahapan sebagai berikut :

- a. Menentukan skala prioritas untuk urusan wajib dan urusan pilihan.
- b. Menentukan urutan program untuk masing-masing urusan.
- c. Menyusun plafon anggaran untuk masing-masing program Kepala Daerah menyampaikan rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang telah disusun kepada DPRD untuk dibahas paling lambat minggu kedua bulan tahun anggaran berjalan.

Pembahasan dilakukan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah bersama Panitia Anggaran DPRD. Rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) paling lambat akhir bulan tahun anggaran berjalan. Kebijakan umum APBD dan PPA yang telah disepakati masing-masing dituangkan kedalam Nota Kesepakatan yang ditandatangani oleh Kepala Daerah dan pimpinan DPRD.

2.9.4. Rencana Kerja dan Anggaran SKPD

Menurut Deddi Nordiawan **“Berdasarkan pedoman penyusunan Rencana Kerja Anggaran SKPD, kepala SKPD menyusun Rencana Kerja Anggaran SKPD. Rencana Kerja Anggaran SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu, dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja.”**¹⁹

Pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju. Prakiraan maju berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam satu tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan. Gambaran jangka menengah diperlukan karena rentang waktu anggaran satu tahun terlalu pendek untuk tujuan penyesuaian prioritas pengeluaran, dengan menggambarkan implikasi dari kebijakan tahun berjalan terhadap anggaran tahun-tahun berikutnya. Proyeksi pengeluaran multi tahun akan memungkinkan pemerintah untuk dapat mengevaluasi biaya efektivitas (kinerja) dari program yang dilaksanakan sedangkan penganggaran terpadu (*unified budgetting*) adalah penyusunan rencana keuangan tahunan yang dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana dan untuk menghindari terjadinya duplikasi belanja yang menghasilkan dokumen rencana kerja dan anggaran, dan pendekatan penganggaran berdasarkan prestasi kerja, dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan hasil kerja yang diharapkan dari kegiatan dan hasil yang diharapkan dari program termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut.

¹⁹ *Ibid*, Hal. 90

Menurut Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 :
penyusunan Rencana Kerja Anggaran SKPD berdasarkan pada:

a. Indikator kinerja

Ukuran keberhasilan yang akan dicapai dari program dan kegiatan yang akan direncanakan.

b. Capaian atau target kinerja

Merupakan ukuran prestasi kerja yang akan dicapai yang berwujud kualitas, kuantitas, efisiensi, dan efektivitas pelaksanaan dari setiap program dan kegiatan.

c. Standar Analisis Belanja

Merupakan penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

d. Standar Satuan Harga

Harga satuan setiap unit barang/jasa yang berlaku di suatu daerah yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

e. Standar Pelayanan Minimal

Merupakan tolak ukur kinerja dalam menentukan capaian jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah.

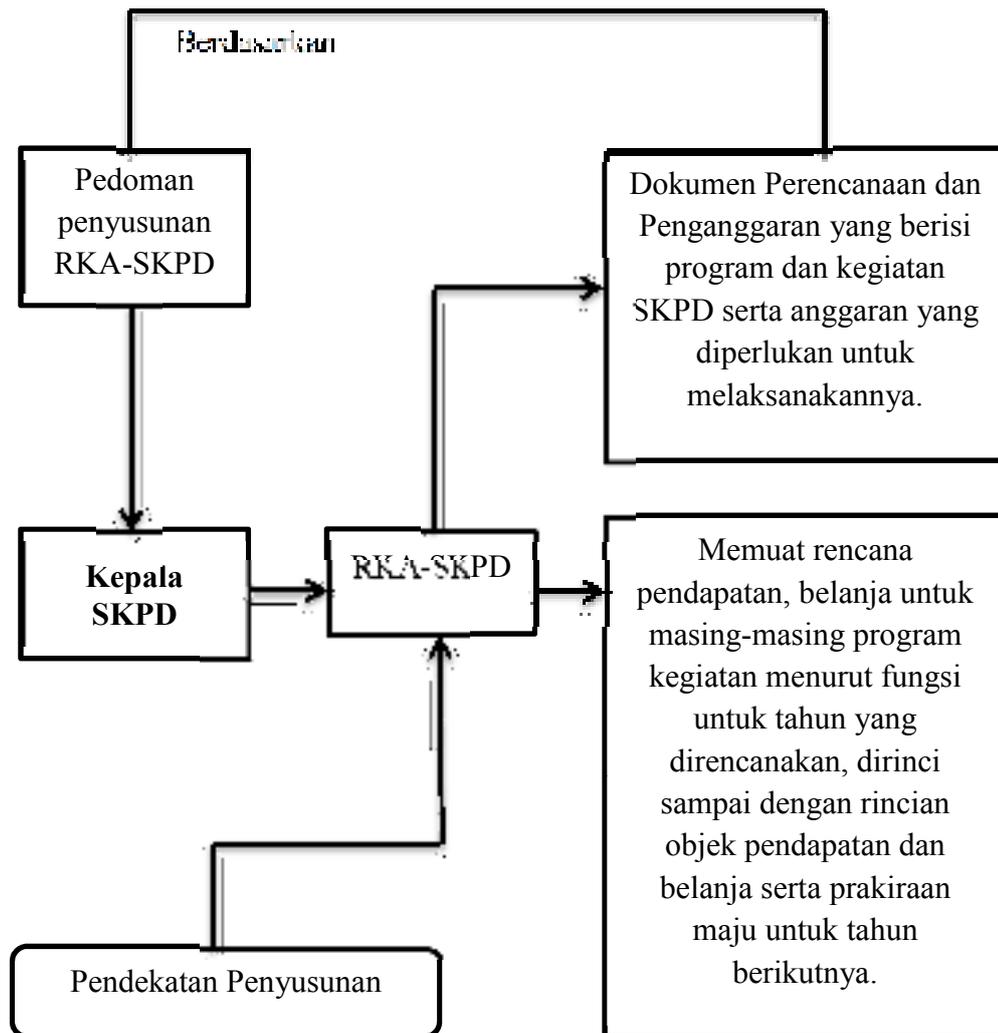
Dokumen penyusunan anggaran yang disampaikan oleh masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang disusun dalam format Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD harus betul-betul dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, serta korelasi antara besaran anggaran (beban kerja dan harga satuan) dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai atau

diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Oleh karena itu penerapan anggaran berbasis kinerja mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran (penyelenggara pemerintahan) berkewajiban untuk bertanggungjawab atas hasil proses dan penggunaan sumber dayanya.

Selanjutnya beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah antara lain adalah: (1) Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja; (2) Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD; dan (3) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

Gambar 2.1

Proses Penyusunan RKA-SKPD

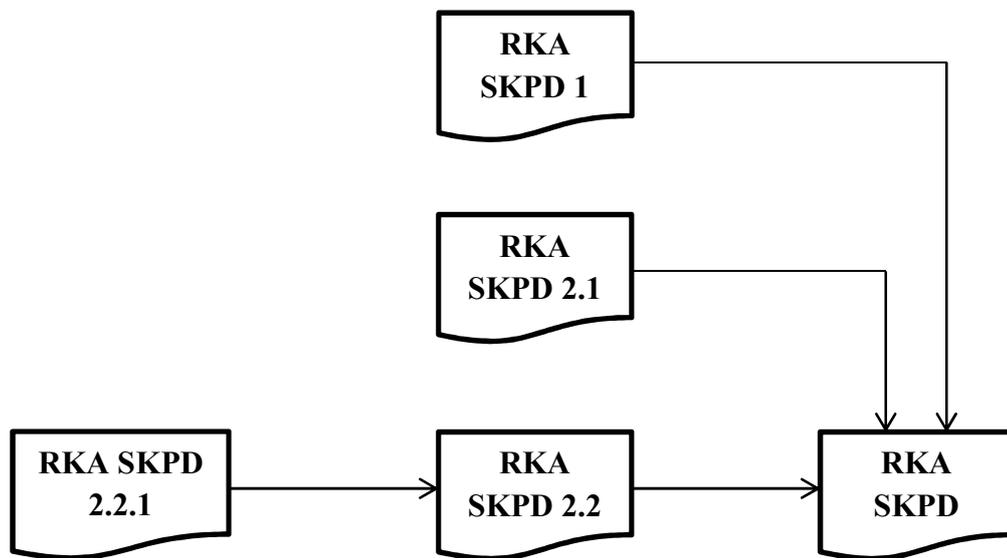
Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah
(RKA-SKPD)

1. Kerangka pengeluaran jangka menengah daerah
2. Penganggaran terpadu
3. Penganggaran berdasarkan kinerja

Sumber : Yodi Haya, Workshop reformasi Pengelolaan Keu daerah, 2008, hal. 14.

Gambar 2.2

Bagan Alir Pengerjaan RKA-SKPD



Sumber: Yodi Haya, Workshop reformasi Pengelolaan Keu Daerah, 2008, hal. 15

Table 2.1

Formulir RKA-SKPD

Kode	Nama Formulir
RKA-SKPD	Ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja SKPD
RKA-SKPD 1	Rincian Anggaran Pendapatan SKPD
RKA-SKPD 2.1	Rincian Anggaran Belanja Tidak Langsung SKPD
RKA-SKPD 2.2	Rekapitulasi Rincian Anggaran Belanja Langsung menurut Program dan Kegiatan SKPD
RKA-SKPD 2.2.1	Rincian Anggaran Belanja Langsung menurut Program dan Per Kegiatan SKPD

Sumber: Yodi Haya, Workshop reformasi Pengelolaan Keu Daerah, 2008, hal 15

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Objek Penelitian

Objek penelitian merupakan suatu permasalahan yang diteliti dan menjelaskan dimana dan kapan dilakukan. Objek penelitian juga merupakan suatu sasaran ilmiah dengan tujuan dan kegunaan tertentu untuk mendapatkan data tertentu yang mempunyai nilai, skor, atau ukuran yang berbeda.

Maka yang menjadi objek penelitian tentang Analisis Proses Penyusunan Anggaran Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah pada Pemerintah Kota Medan, Jl. Kapten Maulana Lubis No. 2 Medan, Sumatera Utara.

3.2. Jenis Data dan Sumber Data

Sumber data penelitian merupakan faktor penting yang menjadi pertimbangan dalam penentuan metode pengumpulan data. Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari data sekunder : Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dalam bentuk yang sudah jadi, baik berupa dari penelusuran catatan dan dokumen-dokumen resmi serta sumber-sumber lainnya berupa data mengenai sejarah singkat, rencana strategi, rencana jangka panjang, APBD.

3.3. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah cara peneliti memperoleh dan mengumpulkan data. Dalam pengumpulan data penulis menggunakan teknik pengumpulan data Triangulasi.

Menurut Sugiono dalam teknik pengumpulan data, triangulasi diartikan sebagai : **teknik pengumpulan data yang bersifat menggabungkan dari berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang telah ada.**²⁰

Metode yang dilakukan penulis dalam rangka menampung pembahasan mengenai proses penyusunan dan penetapan anggaran adalah:

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelaahan berdasarkan kepustakaan dimana data dan informasi yang dibutuhkan diperoleh dengan membaca buku-buku, majalah-majalah ilmiah, dan tulisan yang berkaitan dengan judul tulisan ini. Penelitian ini dilakukan sebelum dan sesudah penelitian ke perpustakaan.

2. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian yang langsung dilakukan pada objek yang dipilih atau diteliti. Data dan informasi yang dibutuhkan diperoleh dengan cara mengadakan wawancara terhadap pihak-pihak yang dapat memberikan informasi yang diperlukan dalam objek penelitian. Dalam hal ini penulis langsung mengadakan penelitian pada Pemerintah Kota Medan, yakni:

- a) Wawancara

Wawancara adalah suatu cara untuk mengumpulkan data dengan mengajukan pertanyaan langsung kepada seseorang informan atau otoritas yakni mengadakan tanya jawab dengan bagian anggaran di badan tersebut yang berhubungan dengan objek penelitian.

²⁰ Sugiono, **Metode Penelitian Bisnis, Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D:** Alfabeta, Bandung, 2012, hal. 423

Dalam penelitian ini wawancara yang dilakukan berbentuk wawancara takterstruktur yaitu wawancara yang tidak berpedoman pada daftar pertanyaan.

b) Dokumentasi

Dokumentasi adalah catatan yang diperoleh peneliti yang secara resmi di keluarkan oleh Badan Pemerintahan Kota Medan. Dengan memperoleh catatan dan dokumentasi yang dimiliki oleh Dinas tersebut terutama pada bagian anggaran yang terkait dalam proses penyusunan anggaran pada Pemerintah Kota Medan.

3.4. Metode Analisis Data

Menurut V. Wiratna Sujarweni **Analisis data diartikan sebagai upaya data yang sudah tersedia kemudian diolah dengan statistic dan dapat digunakan untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian. Dengan demikian, teknik analisis data dapat diartikan sebagai cara melaksanakan analisis terhadap data, dengan tujuan mengolah data tersebut untuk menjawab rumusan masalah.**²¹

Penelitian ini menggunakan metode analisis data yaitu:

1. Metode Deskriptif

Penelitian deskriptif adalah suatu jenis penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau deskripsi dari suatu fenomena tertentu secara objektif.

²¹ V. Wiratna Sujarweni, **Metodologi Penelitian** : PUSTAKABARUPRESS, Yogyakarta, 2014, hal. 103.

Dalam metode ini membuat gambaran secara sistematis, aktual mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, serta fenomena yang diselidiki pada Pemerintah Kota Medan. Dilakukan dengan cara menentukan, mengumpulkan, mengklasifikasikan, menganalisa serta menginterpretasikan data yang dibutuhkan sehingga dapat dihasilkan suatu gambaran yang jelas tentang Proses Penyusunan Anggaran Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Pemerintah Kota Medan.

2. Metode Deduktif

Dalam menganalisis data dapat digunakan beberapa metode analisis yang akan disesuaikan dengan keadaan dan bentuk data yang diperoleh dari Pemerintah Kota Medan. Data yang telah dikumpulkan dianalisis dengan metode analisis deduktif, yaitu metode ilmiah untuk membuat suatu kesimpulan dari data yang dianalisis berdasarkan kebenaran yang telah berlaku umum untuk mengatasi masalah yang serupa pada Pemerintah Kota Medan pada masa yang akan datang.