

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara bulat dan utuh dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Kota untuk memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah otonom dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri serta berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan adanya desentralisasi maka kebutuhan dana daerah semakin meningkat, karena itu perlu peran pemerintah pusat melalui kebijakan desentralisasi fiskal. Kebijakan desentralisasi fiskal dilakukan melalui perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang diatur dalam Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 dan Undang Undang Nomor 34 Tahun 2004. Asas yang digunakan dalam desentralisasi fiskal adalah *money follows function*. Konsep *money follows function* itu sendiri pada prinsipnya menegaskan bahwa pengalokasian anggaran harus berdasarkan fungsi masing-masing unit dalam organisasi pemerintah. Tujuan utama desentralisasi fiskal adalah mengurangi ketimpangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, serta mengurangi kesenjangan kemampuan fiskal antar daerah, mengurangi kesenjangan fiskal

antara pusat dan daerah dan antar daerah sebagai wujud dukungan pemerintah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan daya saing daerah.

Pasal 18 ayat 2 dan ayat 5 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dengan tujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dalam lingkungan strategis globalisasi. Tentu dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam upaya mewujudkan tujuan dari otonomi daerah dibutuhkan dana yang dari dan atas beban APBD, yang menjadi dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran. Anggaran adalah rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi/lembaga yang dinyatakan secara kuantitatif, yang disusun secara sistematis, yang meliputi seluruh kegiatan dan umumnya dinyatakan dalam satuan moneter untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang. Penganggaran adalah proses alokasi sumber-sumber yang terbatas kepada aktivitas yang tidak terbatas.

Ada dua jenis anggaran yaitu:

1. Anggaran tetap (fixed budget)

Anggaran tetap merupakan anggaran di mana pengeluaran (biaya) ditetapkan batasan absolutnya tanpa melihat tingkat operasi yang dilakukan. Misalkan pada satu tahun anggaran sudah ditetapkan anggaran material sebesar Rp100.000.000 (seratus juta rupiah), maka jumlah pembelian material dalam tahun tersebut tidak dapat melebihi Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).

2. Anggaran fleksibel (flexible budget)

Anggaran fleksibel merupakan anggaran di mana tingkat pengeluaran (biaya) yang dianggarkan dihubungkan dengan tingkat operasi yang dilakukan. Dalam anggaran fleksibel, tidak terdapat batasan pengeluaran absolut, karena pengeluaran dihubungkan dengan tingkat aktivitas.

Dana yang bersifat belanja biasanya menggunakan anggaran tetap dan dana yang bersifat non-belanja menggunakan anggaran fleksibel.

Ada dua bagian penting dari anggaran, yaitu pendapatan dan belanja. Anggaran pendapatan berisi sumber keuangan yang akan diterima, sedangkan anggaran belanja merupakan batas yang bisa dibelanjakan oleh pemerintah. Karena merupakan alat pengendali penting dan merupakan bagian integral dari sistem akuntansi, maka dilakukan pencatatan anggaran dalam akuntansi dana pemerintahan. Akun anggaran dan realisasinya dicantumkan dalam laporan keuangan.

Dalam penyusunan rancangan APBD, Kepala Daerah menetapkan prioritas anggaran sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah, kemudian kepala satuan kerja perangkat daerah menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai, lalu disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan Perda tentang APBD tahun berikutnya.

Kecamatan Doloksanggul sebagai ibukota Kabupaten Humbang Hasundutan menjadikannya sebagai pusat pemerintahan daerah dan merupakan daerah yang paling pesat perkembangannya di wilayah Kabupaten Humbang Hasundutan. Kecamatan Doloksanggul memiliki 28 desa/kelurahan dengan total jumlah penduduk 52.361 jiwa. Kecamatan Doloksanggul juga merupakan pusat perekonomian dan perdagangan di Kabupaten Humbang Hasundutan. Hal ini membuat pemerintah daerah lebih meningkatkan pembangunan infrastruktur daerah dan pengadaan sarana dan prasarana penunjang perekonomian masyarakat guna mengupayakan keberlangsungan masyarakat setempat. Dalam pelaksanaannya, tentu pemerintah membutuhkan anggaran yang berasal dari APBD. Kantor Camat Doloksanggul berperan sebagai koordinator dalam pelaksanaan pembangunan, dimana penentuan anggaran dan pengawasan pelaksanaan anggaran tersebut dilakukan pada pemerintah daerah yaitu Pemerintahan Kabupaten Humbang Hasundutan.

Perencanaan dan penyusunan anggaran pada Kantor Camat Doloksanggul dilakukan pada bagian perencanaan dan keuangan. Sub Bagian Keuangan

mempunyai tugas pokok mempersiapkan bahan-bahan penyusunan anggaran, pengelolaan administrasi keuangan, pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan. Secara singkat proses penyusunan anggaran dilakukan dengan melakukan penetapan program kerja terlebih dahulu, kemudian menetapkan kegiatannya, setelah itu menghitung rincian biaya untuk melaksanakan kegiatan tersebut, dan melakukan evaluasi dari kegiatan yang telah disusun anggarannya.

Berikut merupakan evaluasi dari hasil renja perangkat daerah Kecamatan Doloksanggul.

<b>NO</b>	<b>Program/Kegiatan</b>	<b>Target Renstra OPD pada Tahun 2021</b>	<b>Target Kinerja dan Anggaran Renja OPD tahun berjalan yang dievaluasi (2021)</b>
<b>I</b>	<b>Kecamatan</b>	<b>4.482.007.938</b>	<b>5.162.978.956</b>
<b>1</b>	<b>Program Penunjang Urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota</b>	<b>3.269.487.169</b>	<b>3.962.059.523</b>
A	Administrasi Keuangan Perangkat Daerah	2.931.976.224	3.542.726.800
B	Perencanaan , Penganggaran, dan Evaluasi Kinerja Perangkat Dareah	7.100.000	
C	Administrasi Keuangan Perangkat Daerah	33.500.000	13.500.000
D	Administrasi Umum Perangkat Daerah	115.445.304	150.751.115
E	Pengadaan Barang Milik Daerah Penunjang Urusan Pemerintah Daerah	0	41.266.300
F	Penyediaan Jasa Penunjang Urusan Pemerintahan Daerah	114.569.137	116.262.008
G	Pemeliharaan Barang Milik Daerah Penunjang Urusan Pemerintahan Daerah	107.496.504	97.553.300

<b>2</b>	<b>Program Penyelenggaraan Pemerintahan Dan Pelayanan Publik</b>	<b>49.914.900</b>	<b>46.217.500</b>
A	Koordinasi Penyelenggaraan Kegiatan Pemerintahan di Tingkat Kecamatan	49.914.900	46.217.500
<b>3</b>	<b>Program Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Kelurahan</b>	<b>977.103.233</b>	<b>1.010.490.233</b>
A	Koordinasi Kegiatan Pemberdayaan Desa	977.103.233	295.461.033
B	Koodinasindan Sinkrodinasi Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKKN)		715.029.200
<b>4</b>	<b>Program Koordinasi Ketentraman dan Ketertiban Umum</b>	<b>12.141.360</b>	<b>11.242.000</b>
A	Koordinasi Penerapan dan Penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah	12.141.360	11.242.000
<b>5</b>	<b>Program Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Umum</b>	<b>60.147.900</b>	<b>55.692.500</b>
A	Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Umum sesuai Penugasan Kepala Daerah	60.147.900	55.692.500
<b>6</b>	<b>Program Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Desa</b>	<b>113.213.376</b>	<b>77.277.200</b>
A	Fasilitasi, Rekomendasi dan Koordinasi Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Desa	113.213.376	77.277.200

**Tabel 1. 1** Evaluasi Terhadap Hasil Renja Perangkat Daerah Kecamatan Doloksanggul

**Sumber :** Kantor Camat Doloksanggul

Dalam hasil evaluasi terhadap hasil renja perangkat daerah Kecamatan Doloksanggul terdapat beberapa program/kegiatan yang kosong dan nol. Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas menjadi dasar penulis untuk

mengambil judul penelitian “**PERENCANAAN DAN PENYUSUNAN ANGGARAN PADA KANTOR CAMAT DOLOKSANGGUL KABUPATEN HUMBANG HASUNDUTAN**”

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka perumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini yaitu : “ Bagaimana perencanaan dan penyusunan anggaran pada Kantor Camat Doloksanggul Kabupaten Humbang Hasundutan?”

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana perencanaan dan penyusunan anggaran pada Kantor Camat Doloksanggul Kabupaten Humbang Hasundutan.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan tersebut, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

#### 1. Manfaat teoritis

Sebagai informasi yang dapat digunakan sebagai bahan referensi dan pembandingan yang dapat menambah pengetahuan tentang anggaran sektor publik.

#### 2. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam melakukan perencanaan dan evaluasi anggaran pada Kantor Camat Doloksanggul.

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Perencanaan**

Perencanaan adalah suatu rangkaian persiapan tindakan untuk mencapai tujuan. Perencanaan merupakan pedoman, garis besar, atau petunjuk yang harus dituruti jika menginginkan hasil yang baik. Tujuan yang ditetapkan dalam perencanaan harus mencakup periode waktu yang jelas. Tujuan yang ditetapkan, dibagikan ke semua anggota organisasi untuk mengurangi ketidakjelasan serta menciptakan pemahaman umum tentang apa yang harus dilakukan.

Menurut Williams dalam buku Rusliaman Siahaan, dkk., menyebutkan bahwa :

**Perencanaan adalah memilih tujuan dan mengembangkan metode atau strategi untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>1</sup>**

Sementara Robbins & Coulter dalam buku Rusliaman Siahaan, dkk., menyebutkan bahwa :

**Perencanaan (*planning*) melibatkan pendefinisian tujuan organisasi, penentuan strategi untuk mencapai tujuan itu, dan pengembangan rencana untuk mengintegrasikan serta mengkoordinasikan kegiatan kerja mereka.<sup>2</sup>**

Defenisi perencanaan tersebut dapat disimpulkan bahwa perencanaan menggunakan beberapa aspek, yaitu :

---

<sup>1</sup> Rusliaman Siahaan, dkk., **Manajemen**, Edisi Revisi, Universitas HKBP Nommensen, Medan, 2019, hal.115

<sup>2</sup> **Loc.Cit.**

1. Penentuan tujuan yang akan dicapai.
2. Memilih dan menentukan cara yang ditempuh untuk mencapai tujuan atas dasar alternatif yang dipilih.
3. Usaha-usaha atau langkah-langkah yang ditempuh untuk mencapai tujuan atas dasar alternatif yang dipilih.

Dalam pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa perencanaan merupakan kegiatan yang harus didasarkan pada fakta, data, dan keterangan konkret.

Hill & McShane dalam buku Rusliaman Siahaan, dkk., manfaat perencanaan adalah :

1. **Perencanaan memberikan arah dan tujuan kepada suatu organisasi. Perencanaan adalah mekanisme untuk menentukan tujuan organisasi.**
2. **Perencanaan adalah proses dimana manajemen mengalokasikan sumber daya yang langka, termasuk modal dan manusia, terhadap berbagai aktivitas.**
3. **Perencanaan mendorong anggaran operasional-rencana strategis, operasi, dan unit menentukan anggaran keuangan untuk tahun yang akan datang.**
4. **Perencanaan menetapkan peran dan tanggungjawab kepada individu dan unit dalam organisasi.**
5. **Perencanaan memungkinkan manajer untuk mengendalikan organisasi dengan lebih baik.<sup>3</sup>**

---

<sup>3</sup> **Ibid**, hal. 116

## 2.2 Anggaran

### 2.2.1 Pengertian Anggaran

Anggaran memiliki peranan penting di dalam perencanaan, pengendalian dan evaluasi aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah. Anggaran itu sendiri merupakan rencana yang diformulasikan dalam bentuk rupiah untuk jangka waktu tertentu, serta alokasi sumber-sumber kepada setiap bagian aktivitas.

Nurmalia Hasanah dan Achmad Fauzi menyebutkan bahwa :

**Anggaran adalah hasil dari suatu perencanaan yang berupa daftar mengenai bermacam-macam kegiatan terpadu, baik menyangkut penerimaannya maupun pengeluarannya yang dinyatakan dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu.<sup>4</sup>**

Sementara Hansen dan Mowen dalam buku Made Adnyana menyebutkan bahwa :

**Anggaran merupakan alat untuk pengendalian yang menyatakan pendapatan dan biaya untuk periode satu tahun dan berfungsi sebagai alat pengawasan bagi pihak manajemen untuk mengadakan penilaian hasil-hasil yang telah dicapai.<sup>5</sup>**

Anggaran merupakan alat penting di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Untuk itu, konstitusi suatu negara biasanya memuat tentang anggaran. Selain itu anggaran juga memiliki fungsi penting yaitu sebagai pedoman pengelolaan negara, alat prioritas, dan alat negosiasi politik.

Penganggaran (*budgeting*) merupakan aktivitas mengalokasikan sumber daya keuangan yang terbatas untuk pembiayaan belanja negara yang cenderung tanpa batas. Penganggaran merupakan aktivitas yang terus-menerus dari mulai

---

<sup>4</sup> Nurmalia Hasanah dan Achmad Fauzi, **Akuntansi Pemerintahan**, In Media, Bogor, 2017, hal. 129

<sup>5</sup> Made Adnyana, **Penganggaran Perusahaan**, LPU-UNAS, Jakarta Selatan, 2020, hal.1

perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pelaporan, dan pemeriksaan. Proses ini dikenal sebagai siklus anggaran (*budget cycle*). Siklus ini tidak berjalan secara estafet, tetapi mengalami proses yang simultan. Ketika anggaran masih dilaksanakan dan belum dapat dibuat pelaporan, proses perencanaan dan penyusunan telah dimulai. Di sinilah terjadi kesulitan untuk memanfaatkan pelaporan dan hasil pemeriksaan untuk dipakai sebagai masukan dalam proses penyusunan anggaran.

### **2.2.2 Fungsi dan Manfaat Anggaran**

Menurut Supriyono dalam buku Made Adnyana, anggaran mempunyai beberapa fungsi dan manfaat. Manfaat anggaran yaitu sebagai berikut :

- 1. Perencanaan kegiatan organisasi atau pusat pertanggungjawaban dalam jangka pendek.**
- 2. Membantu mengkoordinasikan rencana jangka pendek.**
- 3. Alat komunikasi rencana kepada berbagai manajer pusat pertanggungjawaban.**
- 4. Alat untuk memotivasi para manajer untuk mencapai tujuan pusat pertanggungjawaban yang dipimpinnya.**
- 5. Alat pengendalian kegiatan dan penilaian prestasi pusat-pusat pertanggungjawaban dan para manajernya.**
- 6. Alat pendidikan para manajer.<sup>6</sup>**

Adapun fungsi dari anggaran yaitu sebagai berikut :

- 1. Fungsi perencanaan**
- 2. Fungsi koordinasi**
- 3. Fungsi komunikasi**
- 4. Fungsi motivasi**
- 5. Fungsi pengendalian dan evaluasi**
- 6. Fungsi pendidikan<sup>7</sup>**

---

<sup>6</sup> **Ibid**, hal. 2

<sup>7</sup> **Ibid**, hal. 3

Berikut uraian fungsi dari anggaran yaitu :

1. Fungsi perencanaan

Anggaran sebagai alat perencanaan juga harus memperhatikan kaitan anggaran yang satu dengan anggaran yang lain serta merupakan suatu proses pengembangan tujuan perusahaan dan memilih kegiatan-kegiatan yang dilakukan dimasa mendatang untuk mencapai tujuan tersebut. Proses ini mencakup penentuan tujuan perusahaan, pengembangan kondisi lingkungan agar tujuan tersebut dapat tercapai, pemilihan tindakan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan, dan melakukan perencanaan kembali untuk memperbaiki kekurangan yang terjadi.

2. Fungsi koordinasi

Anggaran berfungsi sebagai alat yang mengkoordinasikan rencana dan tindakan berbagai unit yang ada dalam organisasi agar dapat berjalan selaras dengan pencapaian tujuan. Kegiatan ini terdiri dari kegiatan membagi pekerjaan di antara kelompok, individu, dan mengkoordinasikan hubungan antara kegiatan individu dan kelompok.

3. Fungsi komunikasi

Organisasi memerlukan komunikasi yang baik untuk mencapai tujuannya. Komunikasi itu sendiri meliputi penyampaian informasi yang berhubungan dengan tujuan, strategi, kebijaksanaan, rencana, pelaksanaan, dan penyimpangan yang timbul. Dalam penyusunan

kebijakan dan strategi, berbagai unit dan tingkatan organisasi perlu berkomunikasi dan berperan serta dalam proses anggaran.

4. Fungsi motivasi

Anggaran juga berfungsi sebagai alat untuk memotivasi para pelaksana di dalam melaksanakan tugas-tugas atau mencapai tujuan. Memotivasi para pelaksana dapat didorong dengan pemberian insentif dalam bentuk hadiah berupa uang, penghargaan, dan sebagainya kepada mereka yang mencapai prestasi.

5. Fungsi pengendalian dan evaluasi

Anggaran dapat berfungsi sebagai alat pengendalian kegiatan karena anggaran yang sudah disetujui merupakan komitmen dari para pelaksana yang ikut berperan serta di dalam penyusunan anggaran tersebut. Pengendalian pada dasarnya adalah membandingkan antara rencana dengan pelaksanaan sehingga dapat ditentukan penyimpangan yang timbul apakah sudah menjadi tanda bahaya bagi organisasi atau unit-unitnya. Penyimpangan tersebut digunakan sebagai dasar evaluasi atau penilaian prestasi dan umpan balik untuk perbaikan masa yang akan datang.

6. Fungsi pendidikan

Anggaran juga berfungsi sebagai alat untuk mendidik para manajer mengenai bagaimana bekerja secara terinci pada pusat pertanggungjawaban yang dipimpinnya dan sekaligus menghubungkan dengan pusat pertanggungjawaban lain di dalam organisasi yang

bersangkutan. Dengan demikian, anggaran bermanfaat untuk latihan kepemimpinan bagi para manajer atau calon manajer agar dimasa depan mampu menduduki jabatan yang lebih tinggi.

### **2.2.3 Penyusunan Anggaran**

Dalam penganggaran terdapat tahapan-tahapan yang harus dilalui agar anggaran tersebut dapat digunakan oleh organisasi atau instansi. Menurut Nafarin, prosedur atau langkah-langkah penyusunan anggaran dibagi menjadi beberapa tahapan yaitu sebagai berikut :

- 1. Penentuan pedoman anggaran**
- 2. Persiapan anggaran**
- 3. Penentuan anggaran**
- 4. Pelaksanaan anggaran<sup>8</sup>**

Adapun uraian dari tahapan penyusunan anggaran yaitu sebagai berikut :

1. Penentuan pedoman anggaran

Anggaran yang akan dibuat pada tahun akan datang, hendaknya disiapkan beberapa bulan sebelum tahun anggaran berikutnya dimulai. Dengan demikian anggaran yang dibuat dapat digunakan pada awal tahun anggaran.

2. Persiapan anggaran

Persiapan anggaran yaitu tahapan dimana terlebih dahulu membutuhkan waktu untuk mempersiapkan anggaran sebelum menyusun anggaran yang akan dilaksanakan.

---

<sup>8</sup> Nafarin, **Penganggaran Perusahaan**, Salemba Empat, Jakarta, 2013, hal. 14

### 3. Penentuan anggaran

Pada tahapan ini diadakan rapat dari semua divisi, dengan materi rapat berupa perundingan mengenai penyusunan rencana akhir setiap komponen anggaran, mengkoordinasikan dan menelaah komponen anggaran, dan pengesahan dan pendistribusian anggaran.

### 4. Pelaksanaan anggaran

Pada tahapan ini dilakukan pelaksanaan anggaran sesuai dengan rencana kerja yang telah ditetapkan sebelumnya.

## **2.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Undang Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, Pasal 1 ayat (8) disebutkan bahwa:

**Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>9</sup>**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu daftar yang sistematis tentang rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang memuat anggaran pendapatan dan pengeluaran daerah dan telah disetujui oleh DPRD untuk masa waktu satu tahun.

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

---

<sup>9</sup> Undang Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, pasal 1

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

Dalam penyusunannya, APBD juga dapat mengalami perubahan. Menurut Muindro Renyowijoyo, **Perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi :**

1. **Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD,**
2. **Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja; dan**
3. **Keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan.<sup>10</sup>**

Pemerintah daerah mengajukan rancangan Perda tentang Perubahan APBD, disertai dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD, pengambilan keputusan tentang perubahan APBD tersebut dilakukan oleh DPRD paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran bersangkutan berakhir.

### **2.3.1 Fungsi APBD**

Anggaran adalah amanah berjenjang dari rakyat yang melibatkan DPRD, KDH, dan Aparatur Pemda dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum masyarakat. Anggaran merupakan alat pengendalian dan instrumen strategis alokasi dana secara efektif dan efisien.

Menurut Anggi Rahajeng, **APBD sebagai anggaran keuangan daerah memiliki fungsi sebagai berikut :**

1. **Fungsi otorisasi**
2. **Fungsi perencanaan**

---

<sup>10</sup> Muindro Renyowijoyo, **Akuntansi Sektor Publik ; Organisasi Non Laba**, Edisi Ketiga, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2013, hal. 132

3. **Fungsi pengawasan**
4. **Fungsi alokasi**
5. **Fungsi distribusi**
6. **Fungsi stabilisasi**<sup>11</sup>

Adapun uraian mengenai fungsi APBD sebagai anggaran keuangan daerah yaitu :

1. Fungsi otorisasi

Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa APBD menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

2. Fungsi perencanaan

Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa APBD menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

3. Fungsi pengawasan

Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa APBD menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

4. Fungsi alokasi

Fungsi alokasi mengandung arti bahwa APBD harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

5. Fungsi distribusi

Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan APBD harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

---

<sup>11</sup> Anggi Rahajeng, **Perencanaan Penganggaran Keuangan Daerah**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2016, hal. 19

## 6. Fungsi stabilisasi

Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa APBD menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Adapun asas yang dipegang dalam penyusunan APBD adalah sebagai berikut :

1. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.
2. Penyusunan APBD berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat.
3. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.
4. Perubahan APBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

### 2.3.2 Kebijakan Umum Anggaran (KUA)

Menurut Anggi Rahajeng **“Kebijakan Umum APBD merupakan dokumen perencanaan yang dijadikan pedoman dalam rangka penyusunan rancangan APBD.”**<sup>12</sup> KUA disusun berdasarkan RKPD yang telah ditetapkan. Selain itu, dalam rangka penyusunan KUA juga memperhatikan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri, setiap tahunnya. Pedoman penyusunan APBD yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri memuat antara lain pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hal. 33

pemerintah pusat dengan pemerintah daerah; prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berkenaan; dan teknis penyusunan APBD dan hal-hal khusus lainnya. Berdasarkan hal tersebut, kepala daerah menyusun rancangan KUA.

Rancangan KUA memuat kondisi ekonomi daerah, asumsi penyusunan APBD, kebijakan pendapatan daerah, kebijakan belanja daerah, kebijakan pembiayaan daerah, dan strategi pencapaiannya yang memuat langkah-langkah konkret dalam pencapaian target. Program-program dan kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan harus diselaraskan dengan prioritas pembangunan yang ditetapkan oleh pemerintah, dan asumsi-asumsi yang mendasari setidaknya mempertimbangkan perkembangan ekonomi makro dan perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh pemerintah.

Dalam menyusun rancangan KUA dan juga rancangan PPAS, kepala daerah dibantu oleh tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) yang dipimpin oleh sekretaris daerah. Hasil rancangan KUA dan rancangan PPAS yang sesuai dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 yang telah disusun, disampaikan oleh sekretaris daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah kepada kepala daerah paling lambat pada awal bulan Juni, yang selanjutnya kepala daerah menyampaikan kepada DPRD paling lambat pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. Pembahasan rancangan KUA dan rancangan PPAS dilakukan oleh TAPD bersama panitia anggaran DPRD. Rancangan KUA yang

telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi KUA paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan.

### **2.3.3 Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2022 menjelaskan prinsip penyusunan APBD dan Kebijakan penyusunan APBD untuk tahun anggaran 2022.

#### **1. Prinsip Penyusunan APBD**

Penyusunan APBD tahun anggaran 2022 didasarkan prinsip:

- a. Sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan kemampuan pendapatan daerah.
- b. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. Berpedoman pada RKPD, KUA dan PPAS.
- d. Tepat waktu, sesuai dengan tahapan dan jadwal yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
- e. Dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat dan taan pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f. APBD merupakan dasar Pemerintahan Daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah.

## 2. Kebijakan Penyusunan APBD

Kebijakan dalam penyusunan APBD tahun anggaran 2022 terkait dengan pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah dimaksud, dengan ketentuan:

<p>1. Pendapatan Daerah</p>	<p>1. Pendapatan asli daerah</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pajak daerah</li> <li>b. Retribusi daerah</li> <li>c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan</li> <li>d. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.</li> </ul> <p>2. Pendapatan transfer</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Transfer pemerintah pusat <ul style="list-style-type: none"> <li>1.Dana perimbangan</li> <li>2.Dana insentif daerah</li> <li>3.Dana otonomi daerah</li> <li>4.Dana keistimewaan</li> <li>5.Dana desa.</li> </ul> </li> <li>b. Transfer antar daerah <ul style="list-style-type: none"> <li>1.Pendapatan bagi hasil</li> <li>2.Bantuan keuangan.</li> </ul> </li> </ul> <p>3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah</p>
-----------------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Hibah</li> <li>b. Dana darurat</li> </ul> <p>Lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
2. Belanja Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Belanja operasi <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Belanja pegawai</li> <li>b. Belanja barang dan jasa</li> <li>c. Belanja bunga</li> <li>d. Belanja subsidi</li> <li>e. Belanja hibah</li> <li>f. Belanja bantuan sosial.</li> </ul> </li> <li>2. Belanja modal <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Belanja tanah</li> <li>b. Belanja peralatan dan mesin</li> <li>c. Belanja bangunan dan gedung</li> <li>d. Belanja jalan</li> <li>e. Belanja irigasi dan jaringan</li> <li>f. Belanja modal aset tetap lainnya.</li> </ul> </li> <li>3. Belanja tidak terduga</li> <li>4. Belanja transfer <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Belanja bagi hasil</li> <li>b. Belanja bantuan keuangan.</li> </ul> </li> </ul>
3. Pembiayaan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Penerimaan pembiayaan</li> </ul>

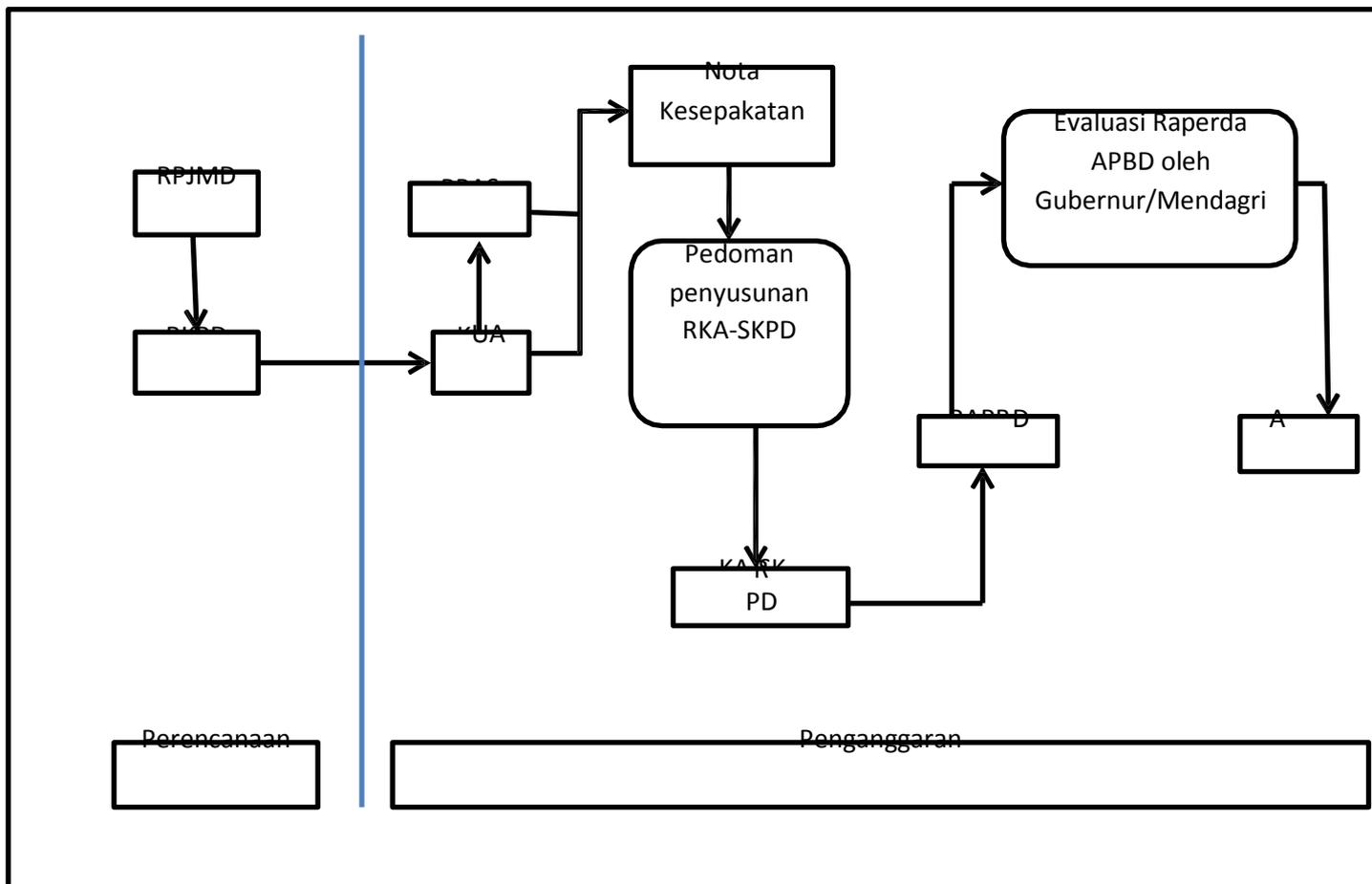
	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. SILPA</li> <li>b. Pencairan dana cadangan</li> <li>c. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan</li> <li>d. Penerimaan pinjaman daerah</li> <li>e. Penerimaan kembali pemberian pinjaman daerah</li> <li>f. Penerimaan pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> </ul> <p>2. Pengeluaran pembiayaan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo</li> <li>b. Penyertaan modal daerah</li> <li>c. Pembentukan dana cadangan</li> <li>d. Pemberian pinjaman daerah</li> <li>e. Pengeluaran pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> </ul>
<p>4. Sisa Lebih Pembiayaan (SILPA) Tahun Berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	

**Tabel 2. 1** Kebijakan penyusunan APBD  
**Sumber:** Permendagri Nomor 27 Tahun 2021

### 2.3.4 Siklus Penyusunan Anggaran

Penyusunan APBD merupakan proses penganggaran daerah dimana secara konseptual terdiri atas formulasi kebijakan anggaran dan perencanaan operasional anggaran. Siklus penyusunan anggaran adalah sebagai berikut:

#### Alur Penyusunan Anggaran



**Gambar 2. 1** Siklus Penyusunan Anggaran

**Sumber :** Anggi Rahajeng, **Perencanaan Penganggaran Keuangan Daerah**, UGM Press, Yogyakarta, 2016

Pada jadwal proses perencanaan dan penganggaran keuangan daerah sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, untuk proses awal penyusunan APBD pada bulan Januari diadakan Musrenbag (Musyawarah

Rencana Pembangunan) di tingkat desa. Musyawarah ini membahas mengenai rencana, program, dan kegiatan 1 tahun anggaran untuk pembangunan daerah yang dihadiri oleh kepala desa beserta jajarannya dan para tokoh masyarakat. Pada bulan Februari diadakan Musrenbag di tingkat kecamatan yang dihadiri oleh kepala kelurahan, kepala desa, dan tokoh masyarakat. Pada musyawarah tersebut, setiap kepala desa menyampaikan usulan program dan kegiatan yang telah dibahas sebelumnya pada Musrenbag desa. Pada bulan Maret diadakan forum SKPD untuk membahas penyusunan Renja SKPD kabupaten/kota, kemudian diadakan Musrenbag di tingkat kabupaten/kota. Pada bulan Mei dilakukan penyusunan RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) dan setelah itu terdapat revisi RKPD serta penetapan RKPD.

Setelah dokumen perencanaan ditetapkan maka proses selanjutnya yaitu pembahasan KUA (Kebijakan Umum Anggaran) dan PPAS (Prioritas Plafon Anggaran Sementara) yang dilakukan pada bulan Juni. Pada proses penyusunan KUA membahas gambaran umum daerah, asumsi-asumsi dasar dalam penyusunan APBD serta kebijakan pada pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Setelah penyusunan KUA selesai, dibuatlah PPAS. Pada proses tersebut ditentukan prioritas-prioritas belanja daerah serta target pendapatan dan target penerimaan pembiayaan daerah. Selanjutnya, setelah pembahasan KUA dan PPAS terdapat revisi KUA dan PPAS, kemudian dilakukan penetapan KUA dan PPAS pada akhir bulan Juli.

Setelah proses penetapan KUA dan PPAS terdapat intruksi anggaran, ASB, SPM, dan indikator kinerja sebagai pedoman penyusunan RKA-SKPD

(Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah), dan proses penyusunan RKA berlangsung pada bulan Juli sampai September. Setelah itu, RKA-SKPD dituangkan dalam draf RAPBD (nota keuangan RAPBD). Penyampaian nota keuangan RAPBD dibahas dan disetujui dengan DPRD. Setelah proses penyampaian nota keuangan selanjutnya pada bulan Desember terdapat evaluasi Raperda dan Raperbup APBD. Setelah proses evaluasi selesai ditetapkan maka menjadi Perda dan Perbup APBD. Untuk proses terakhir dalam penyusunan APBD yaitu dibuatlah DPA-SKPD (Dokumen Pelaksana Anggaran SKPD) sebagai acuan setiap SKPD dalam menjalankan program kegiatan dalam 1 tahun anggaran APBD.

#### **2.4 Rencana Kerja Anggaran dan SKPD**

Rangkaian penyusunan rencana pembangunan daerah yang berkenaan dengan pendekatan strategis dalam organisasi pemerintah dilakukan melalui penyesuaian kebijakan dan kebutuhan sektoral atau bidang pengembangan dalam jangka menengah dengan tindakan operasional dalam jangka pendek atau yang dikenal dengan rencanan kerja (renja).

Menurut Wahjudin Sumpeno mengungkapkan :

**“Rencana kerja adalah pendekatan dan cara untuk mencapai tujuan, sasaran dan tindakan operasional di berbagai peringkat organisasi yang bersifat khusus dan jangka pendek, serta menghubungkan tujuan dan strategi program dengan sumber daya dan dana melalui sejumlah tindakan atau kegiatan.”**<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Wahjudin Sumpeno, **Penyusunan Renja SKPD**, CPDA, Banda Aceh, 2012, hal. 11

Wahjudin Sumpeno juga menyampaikan **“Renja SKPD merupakan produk perencanaan pembangunan daerah yang menjadi acuan bagi dinas, badan, atau unit kerja pemerintah dan pelaksanaan tugas pelayanan publik sebagai tindak lanjut dari perumusan kebijakan strategis dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat.”**<sup>14</sup>

Dengan demikian, Renja SKPD merupakan salah satu dokumen rencana pembangunan daerah resmi yang dipersyaratkan dalam mengarahkan pelayanan SKPD dalam jangka waktu 1 (satu) tahun ke depan. Renja SKPD menjadi bagian penting dari sebuah perencanaan daerah yang bersifat komprehensif dan terintegrasi dengan perencanaan pemerintah daerah yang disusun oleh Bappeda, mendorong partisipasi para pejabat publik terhadap perencanaan, dan membantu kabupaten/kota untuk menemukan dan mendefinisikan kembali isu-isu pokok pelayanan yang dihadapi daerah. Oleh karena itu, Renja SKPD menjadi perangkat efektif dalam meningkatkan fungsi kelembagaan pemerintahan dan pelayanan terhadap masyarakat. Meskipun dalam praktiknya para perencana belum sepakat tentang tingkat keterlibatan masyarakat dan berbagai unsur atau pemangku kepentingan dalam penyusunan Renja SKPD.

#### **2.4.1 Fungsi Renja SKPD**

Renja SKPD berfungsi untuk menjabarkan tujuan, strategi, dan sasaran yang telah ditetapkan dalam rencana strategis, kemudian menerjemahkan secara operasional, sistematis, dan terpadu ke dalam program dan kegiatan prioritas, indikator sebagai tolak ukur kinerja dan indikasi pendanaan.

---

<sup>14</sup> **Ibid**, hal. 12

Menurut Wahjudin Sumpeno, secara khusus Renja SKPD memiliki fungsi yaitu :

- a. Merumuskan tujuan, sasaran dan prioritas pembangunan secara realistis, konsisten dengan tugas dan fungsi SKPD dan dilaksanakan dalam kerangka rencana jangka pendek.
- b. Menterjemahkan tujuan, sasaran dan program terkait kebutuhan peningkatan pelayanan SKPD agar lebih dipahami serta bermanfaat bagi masyarakat.
- c. Membangun rasa kepemilikan dari masyarakat terhadap rencana yang disusun oleh SKPD.
- d. Memastikan ketersediaan dan kesiapan sumber daya serta dana pembangunan daerah yang diarahkan untuk menangani program prioritas pelayanan SKPD.
- e. Menyediakan dasar (*benchmark*) untuk mengukur sejauh mana kemajuan untuk mencapai tujuan dan mengembangkan mekanisme untuk menginformasikan perubahan kinerja selama 1 (satu) tahun pelaksanaan.
- f. Mendorong kesepakatan untuk memadukan semua sumber daya dalam mencapai tujuan.
- g. Merumuskan prioritas, indikator dan langkah-langkah taktis yang jelas untuk mencapai tujuan.
- h. Salah satu perangkat penting dalam mengevaluasi kinerja SKPD.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Loc. Cit

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Subjek dan Objek Penelitian**

Dalam penelitian ini yang menjadi subjek penelitian yaitu Kantor Camat Doloksanggul yang beralamat di Jalan Bumi Bahti, Sirisirisi, Kecamatan Doloksanggul, Kabupaten Humbang Hasundutan, Sumatera Utara. Dan yang menjadi objek penelitian adalah mengenai perencanaan dan penyusunan anggaran.

#### **3.2 Jenis Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang ada, maka jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif yang memberikan gambaran tentang suatu fenomena atau kondisi tertentu.

Menurut Dameis Surya Anggara dan Candra Abdillah menjelaskan bahwa :

**Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bertujuan mengungkapkan/mendeskripsikan suatu gejala atau fenomena secara spesifik dan detail tanpa adanya proses pengukuran.<sup>16</sup>**

Berdasarkan pengertian tersebut, penelitian kualitatif ditentukan oleh kemampuan peneliti di lapangan dalam menghimpun data yang diperlukan. Dengan demikian diharapkan fenomena mengenai perencanaan dan penyusunan anggaran yang dilaksanakan di Kantor Camat Doloksanggul dapat digambarkan oleh penelitian deskriptif ini agar dapat menarik suatu kesimpulan.

---

<sup>16</sup> Dameis Surya Anggara dan Candra Abdillah, **Metode Penelitian**, UNPAM PRESS, Tangerang Selatan, 2019, hal. 12

### 3.3 Sumber Data

Yang menjadi sumber data yang digunakan dalam penelitian adalah data primer.

Menurut Nur Indriantoro dan Bambang Supomo **“Data primer merupakan sumber data penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber asli (tidak melalui media perantara)”**.<sup>17</sup> Data primer yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah informasi mengenai prosedur perencanaan dan penyusunan anggaran.

### 3.4 Metode Pengumpulan Data

Dalam tahap pengumpulan data, metode pengumpulan data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Dokumentasi

Yaitu merupakan teknik pengumpulan data dengan cara mengumpulkan dan mempelajari dokumen-dokumen yang terkait dengan penyusunan APBD, yaitu laporan anggaran Kantor Camat Doloksanggul.

2. Wawancara

Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data secara langsung dengan pihak terkait yaitu melakukan tanya jawab secara langsung dengan Kepala Bagian Keuangan Kantor Camat Doloksanggul Kabupaten Humbang Hasundutan mengenai perencanaan dan penyusunan anggaran.

### 3.5 Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

---

<sup>17</sup> Nur Indrianto dan Bambang Supomo, **Metode Penelitian Bisnis**, Andi Offset, Yogyakarta, 2018, hal. 142

1. Metode Analisis Deskriptif

Dalam metode analisis deskriptif yang dilakukan adalah menggambarkan dan mendeskripsikan bagaimana perencanaan dan penyusunan anggaran pada Kantor Camat Doloksanggul, data yang dibutuhkan adalah prosedur perencanaan dan penyusunan anggaran.

2. Metode Analisis Komparatif

Metode komparatif adalah suatu metode yang membandingkan teori yang berlaku dengan praktik yang diterapkan, sehingga dapat diketahui gambaran penyimpangan dan selanjutnya membuat kesimpulan yang sebenarnya dari masalah yang diteliti. Dengan metode komparatif peneliti akan melakukan perbandingan penyusunan dan perencanaan anggaran pada tahun 2022 pada Kantor Camat Doloksanggul dengan Permendagri Nomor 27 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2022.