

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi sektor publik yang disertai adanya tuntutan demokrasi menjadi suatu fenomena global termasuk Indonesia. Tuntutan Demokrasi ini menyebabkan aspek transparansi dan akuntabilitas menjadi hal penting dalam pengelolaan pemerintahan termasuk di bidang pengelolaan keuangan daerah.

Pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan sesuai dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas masing-masing. Dengan diberlakukannya kedua undang-undang ini membawa konsekuensi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara efektif dan efisien. Penyelenggaraan urusan Pemerintah yang menjadi kewenangan daerah seperti yang disebut diatas di danai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang merupakan dasar pengelolaan Keuangan Daerah dalam masa satu tahun anggaran.

Hal ini didukung dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 2003 tentang keuangan negara dan Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang pemeriksaan dan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, telah membuat perubahan

mendasar dalam penyelenggaraan pemerintah dan pengelolaan keuangan, terutama terhadap perencanaan dan anggaran pemerintah daerah yang diperkuat dengan lahirnya Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah dan Permendagri No.13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah yang dirubah lagi dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007. Penggunaan anggaran merupakan konsep yang sering dipergunakan untuk melihat kinerja organisasi publik. Peraturan perundang-undangan tersebut menyatakan bahwa Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan Daerah.

Dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, proses penganggaran negara bereformasi ke arah penganggaran berbasis kinerja. Dalam rangka penyusunan RAPBD Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selakupengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.

Satuan Kerja Perangkat Daerah yang disebut dengan SKPD adalah unit kerja Pemerintah Daerah (Provinsi maupun Kabupaten/Kota) yang mempunyai tugas mengelola anggaran dan SKPD diwajibkan untuk menyusun suatu laporan pertanggungjawaban yaitu Laporan Keuangan SKPD. Penyusunan anggaran oleh masing-masing satuan kerja perangkat daerah (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 penyelenggara negara berkewajiban untuk bertanggungjawab atas hasil, proses dan penggunaan sumber dayanya melalui berbagai program dan kegiatan di masing-masing SKPD atau instansi-instansi pemerintah daerah.

Pada era otonomi daerah sekarang ini, pemerintah telah melakukan perubahan penting dan mendasar yang dimaksudkan untuk memperbaiki berbagai kelemahan dan kekurangan yang ada serta upaya untuk mengakomodasikan berbagai tuntutan dan aspirasi yang berkembang di daerah dan masyarakat. Dengan kejelasan pembagian urusan antara pusat dan daerah, dihitung besarnya beban pengeluaran dari masing-masing tingkat pemerintahan. Secara teoritis, hal ini dapat dihitung apabila untuk setiap urusan pemerintahan tersebut, baik yang masih di pusat maupun yang telah di daerah, dapat dihitung standar biayanya (*Standar of Spending Assesment*). Tetapi ketentuan tentang Standar Biaya ini paling tidak berlaku secara nasional, hingga hari ini belumlah di buat. Dengan demikian secara teoritis, desentralisasi ini belum memiliki perhitungan yang valid. Implikasinya, dalam menetapkan besarnya uang yang harus di daerahkan dalam rangka pembiayaan beban pengeluaran ini pun dilakukan tanpa memperhitungkan ukuran beban pembiayaan yang telah akurat tersebut. Berbagai jenis dana transfer, khususnya DAU (Dana Alokasi Umum) yang merupakan dana transfer terbesar, pada akhirnya dialokasikan dengan menggunakan variabel-variabel yang diperkirakan dapat “mewakili (memprestasikan) kebutuhan fiskal” suatu daerah.

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 sering kali 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.

Proses penganggaran organisasi sektor publik dimulai dari penyusunan strategi dan perencanaan strategik yang telah selesai dilakukan. Anggaran merupakan artikulasi dari hasil perumusan strategi dan perencanaan strategik yang telah dibuat. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun.

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. Dalam menyusun APBD, pemerintah

daerah telah menerapkan partisipasi setiap satuan kerja dalam penyusunan anggaran masing-masing SKPD memuat Rencana Kerja Anggaran (RKA) yang biasa disebut RKA SKPD. Dalam RKA SKPD, masing-masing SKPD telah membuat indikator kinerja yang akan dicapai untuk setiap program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Dalam RKA telah memuat *input*, *output* dan *outcome* dari masing-masing program dan kegiatan, jadi dalam RKA telah memuat sasaran anggaran.

Badan Pengelola Keuangan Pendapatan Aset Daerah Kabupaten Karo dalam hal ini berusaha menyesuaikan adanya perubahan-perubahan kondisi dan perkembangan dalam penyusunan anggaran tetapi dengan tidak mengabaikan pengukuran kinerja anggaran baik secara mikro dan makro serta pengukuran kinerja anggaran standar biaya.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik melaksanakan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul **“ANALISIS PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH (RKA-SKPD) BADAN PENGELOLAAN KEUANGAN PENDAPATAN ASET DAERAH KABUPATEN KARO”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dalam penelitian ini maka penulis merumuskan masalah yaitu Bagaimana Proses Penyusunan Anggaran pada Badan Pengelolaan Keuangan Pendapatan Aset Daerah Kabupaten Karo?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah Untuk mengetahui Proses Penyusunan Anggaran pada Badan Pengelolaan Keuangan Pendapatan Aset Daerah Kabupaten Karo.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan penulis dari penelitian yang dilakukan pada pemerintah Kabupaten Karo adalah :

1. Bagi penulis, untuk memperluas dan memperdalam wawasan penulis yang berkaitan dengan tahap-tahap penyusunan dan penetapan anggaran pada pemerintah.
2. Bagi pemerintah Kabupaten Karo, untuk memberikan sumbangan pemikiran sebagai acuan dan bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah dalam Rencana Anggaran Satuan Unit Kerja.
3. Bagi Akademis, diharapkan dapat menjadi bahan-bahan referensi untuk penelitian selanjutnya khususnya yang sejenis yang berkaitan dengan Prosedur Penyusunan APBD.

BAB II

URAIAN TEORITIS

2.1 Pemerintah Daerah

2.1.1 Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah adalah lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintah Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya. Pengertian 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.

Pemerintah 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 sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan penjelasannya di Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, 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 pemerintah 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 pemerintah daerah lainnya. Meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

2.1.3 Pembentukan Satuan Kerja Perangkat Daerah

Perangkat Daerah ditetapkan dalam Peraturan Daerah, yang memuat nama atau nomenklatur, tugas pokok dan susunan organisasi masing-masing satuan kerja perangkat daerah (sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas, badan, kantor, rumah sakit daerah dan lembaga lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang pembagian Urusan Pemerintah antara pemerintah, Pemerintah Daerah, Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kota/Kabupaten, serta potensi dan karakteristik daerah

masing-masing. Tugas dan fungsi masing-masing perangkat daerah ditetapkan sesuai dengan peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang organisasi Perangkat Daerah dengan ruang lingkup dan kewenangan.

Pada prinsipnya tugas dan fungsi masing-masing SKPD secara lebih teknis sebagai berikut:

- a. Sekretariat Daerah sebagai unsur staf pada hakikatnya menyelenggarakan fungsi koordinasi perumusan kebijakan, koordinasi pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, pelaporan serta pelayanan administratif.
- b. Sekretariat DPRD sebagai unsur pelayanan pada hakikatnya memberikan pelayanan administratif kepada dewan yang meliputi kesekretarian, pengelola keuangan, fasilitasi penyelenggaraan rapat-rapat dan mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan sesuai kemampuan keuangan daerah masing-masing.
- c. Inspektorat sebagai unsur pengawas penyelenggaraan pemerintah, baik di provinsi maupun di kabupaten dan kota. Dalam rangka akuntabilitas dan objektivitas hasil pengawasan, maka inspektur dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Gubernur, sedangkan kepada Sekretaris Daerah merupakan pertanggung jawaban administratif dalam hal keuangan dan kepegawaian.
- d. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, sebagai unsur perencana penyelenggaraan pemerintahan melaksanakan tugas perumusan kebijakan perencanaan daerah, koordinasi penyusunan rencana yang memuat visi, misi,

tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan masing-masing satuan kerja perangkat daerah.

- e. Dinas Daerah, sebagai unsur pelaksana otonomi daerah pada hakikatnya menyelenggarakan urusan otonomi daerah baik yang bersifat wajib maupun pilihan, sesuai dengan pembagian urusan yang ditetapkan.
- f. Lembaga Teknis Daerah, sebagai unsur pendukung yang sifatnya lebih teknis. Lembaga teknis daerah dapat berbentuk badan, kantoran rumah sakit, penentuan Badan atau Kantor sesuai dengan analisis beban kerja.

2.1.4 Satuan Kerja Perangkat Daerah

Satuan Kerja Perangkat Daerah yang disebut dengan SKPD adalah perangkat Pemerintah Daerah (Provinsi maupun Kabupaten/Kota) di Indonesia. SKPD adalah pelaksana fungsi eksekutif yang harus berkoordinasi agar penyelenggaraan pemerintah berjalan dengan baik. Dasar hukum yang berlaku sejak Tahun 2004 untuk pembentukan SKPD adalah Pasal 120 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Gubernur dan wakilnya, Bupati dan wakilnya, atau Walikota dan wakilnya tidak termasuk ke dalam satuan ini, karena berstatus sebagai Kepala Daerah. Ke dalam SKPD termasuk Sekretariat Daerah, Staf-Staf Ahli, Sekretariat DPRD, Dinas-dinas, Badan-badan, Inspektorat Daerah, lembaga-lembaga daerah lain yang bertanggungjawab langsung kepada Kepala Daerah, Kecamatan-kecamatan (atau satuan lainnya yang setingkat), dan Kelurahan/Desa (atau satuan lainnya yang setingkat).

Adapun beberapa definisi mengenai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menurut beberapa Peraturan Pemerintah yaitu :

1. Menurut Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Pelayanan Umum SKPD adalah instansi pemerintah daerah yang merupakan bagian dari pemerintah daerah yang bertanggungjawab atas bidang tugas yang diemban oleh suatu badan layanan umum (BLU).
2. Menurut Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah SKPD adalah organisasi/lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada Gubernur/Bupati/Walikota dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas sekretaris daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, Kecamatan, dan suatu polisi pamong praja sesuai dengan kebutuhan daerah.
3. Menurut Standar Akuntansi Pemerintahan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang **“Akuntansi Anggaran merupakan teknik pertanggungjawaban pengendalian manajemen yang digunakan untuk membantu pengendalian pendapatan, belanja, transfer dan pembiayaan”**.¹

2.2 Anggaran

2.2.1 Pengertian Anggaran

Berbagai definisi anggaran telah dikemukakan oleh para ahli. Diantaranya adalah pengertian anggaran menurut Darsono dan Ari Purwanti : **“Anggaran ialah rencana tentang kegiatan perusahaan yang mencakup berbagai kegiatan**

¹Standar Akuntansi Pemerintahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 Tahun 2010: Fokusmedia, Bandung, 2012, hal. 84

operasional yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi satu sama lain sebagai pedoman untuk mencapai tujuan dan sasaran suatu organisasi, pada umumnya disusun secara tertulis”.²

Menurut Pramono Hariadi dalam bukunya yang judulnya pengelolaan keuangan daerah, **“Anggaran adalah pernyataan tentang estimasi kinerja yang akan dicapai selama periode tertentu dinyatakan dalam ukuran finansial”.**³

Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta, anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus di informasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan dan diberi masukan. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atau pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik.

Catur Sasongko dan Safrida mengemukakan bahwa: **“Anggaran adalah rencana kegiatan yang akan dilakukan oleh manajemen dalam satu periode yang tertuang secara kuantitatif”.**⁴

Bagi organisasi sektor publik seperti pemerintah, anggaran tidak hanya sekedar rencana tahunan tetapi juga merupakan bentuk akuntabilitas atas pengelolaan dana publik yang dibebankan kepadanya.

²Darsono P. dan Ari Purwanti M. **Penganggaran Perusahaan**, Edisi Kedua: Mitra Wacana Media, Jakarta, 2010, hal. 2

³Pramono Hariadi, dkk, **Pengelolaan Keuangan Daerah**, Salemba Empat, Jakarta, 2010, hal.7

⁴Catur Sasongko dan Safrida, **Anggaran**, Salemba Empat, Jakarta, 2010, hal.2

Pengertian anggaran menurut Arfan Ikhsan Lubis: **“Anggaran merupakan suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan dan dinyatakan dalam unit (satuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) mendatang”**.⁵

Sedangkan menurut Indra Bastian: **“Anggaran dapat diinterpretasikan sebagai paket pernyataan menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang”**.⁶

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. Istilah anggaran atau penganggaran sudah tidak asing lagi bagi mereka yang biasa berkecimbung dalam organisasi, termasuk organisasi pemerintahan. Sebagai bagian dari fungsi perencanaan, sebagian besar organisasi modern sudah terbiasa melakukan perencanaan, termasuk perencanaan keuangan (anggaran).

Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Anggaran sektor publik menggambarkan kegiatan pemerintah dalam upaya memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai *stakeholder*. Oleh sebab itu, setiap anggaran publik harus berpihak kepada kepentingan rakyat banyak dan bukan hanya untuk memenuhi kebutuhan implementor serta meningkatkan

⁵Arfan Ikhsan Lubis, **Akuntansi Keperilakuan**, Edisi Kedua: Salemba Empat, Jakarta, 2010, hal. 226

⁶Indra Bastian, **Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar**, Edisi Ketiga: Erlangga, Yogyakarta, 2010, hal.191

wibawa pemerintah. Anggaran menjadi sangat esensial dalam upaya menghapus kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui program pemerintah dengan melibatkan masyarakat. Penyusunan anggaran harus sesuai dengan prinsip-prinsip yang diterima secara umum.

2.2.2 Manfaat Anggaran

Adapun manfaat dari anggaran adalah sebagai berikut :

1. Segala kegiatan dapat terarah pada pencapaian tujuan bersama.
2. Dapat digunakan sebagai alat penilaian kelebihan dan kekurangan pegawai
3. Dapat memotivasi karyawan karena ada tujuan/sasaran yang akan dicapai
4. Menimbulkan rasa tanggung jawab pegawai
5. Menghindari pemborosan dan pembayaran yang kurang perlu
6. Sumber daya yang dapat dimanfaatkan seefisien mungkin.

2.2.3 Fungsi Anggaran

Menurut Rahardjo Adisasmita, fungsi anggaran adalah sebagai berikut :

- 1. Anggaran memberikan arah mengenai pemanfaatan berbagai sumber dalam masyarakat.**
- 2. Mendorong adanya keseimbangan dalam perekonomian secara makro.**
- 3. Dengan tekanan kepada distribusi sumber-sumber secara lebih berkeadilan, anggaran dapat menjadi alat untuk mengurangi berbagai kesenjangan.**
- 4. Dengan pengelolaan anggaran yang tepat, memungkinkan adanya pengukuran secara cepat dan bermakna.⁷**

Menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas beberapa fungsi utama anggaran adalah sebagai berikut :

- 1. Anggaran sebagai alat perencanaan**
- 2. Anggaran sebagai alat pengendalian**

⁷Rahardjo Adisasmita, **Pengelolaan Pendapatan & Anggaran Daerah**, Edisi pertama, cetakan Kedua: Graha Ilmu, Yogyakarta, 2014, hal. 55

3. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal
4. Anggaran sebagai alat politik
5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi
6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja
7. Anggaran sebagai alat motivasi⁸

Fungsi anggaran pemerintah diatas akan dijelaskan sebagai berikut :

1. Anggaran sebagai alat perencanaan

Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan pemerintah, beberapa biaya yang akan dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dan belanja pemerintah tersebut.

2. Anggaran sebagai alat pengendalian

Anggaran merupakan suatu alat yang esential untuk menghubungkan antara proses perencanaan dan proses pengendalian. Sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Tanpa anggaran, pemerintah tidak dapat berlebihan jika dikatakan bahwa Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati, dan Manajer Publik lainnya dapat dikendalikan lewat anggaran. Anggaran sektor publik dapat digunakan untuk mengendalikan (membatasi kekuasaan) eksekutif.

3. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran

⁸Deddi N. Dan Ayuningtyas H., **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Kedua: Salemba Empat, Jakarta, 2011, hal. 70

publik tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.

4. Anggaran sebagai alat politik

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Oleh karena itu, pembuatan anggaran publik membutuhkan keahlian berorganisasi, dan pemahaman prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer publik.

5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi

Sebagai unit kerja pemerintahan terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan keseluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.

6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja

Anggaran merupakan wujud komitmen dan *budget holder* (eksekutif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan.

7. Anggaran sebagai alat motivasi

Anggaran digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif dan efisiensi dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai. Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang lingkup, anggaran publik tidak dapat diabaikan oleh kabinet, birokrat, dan DPRD/DPR, Masyarakat, LSM, Perguruan Tinggi, dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran sektor publik. Kelompok masyarakat yang terorganisir akan mencoba mempengaruhi anggaran pemerintah untuk kepentingan mereka.

2.2.4 Tujuan Anggaran

Ada empat tujuan dari penyusunan anggaran yaitu :

1. Membantu pemerintah mencapai tujuan fiskal dan meningkatkan koordinasi antar bagian dalam lingkungan pemerintahan.
2. Membantu menciptakan efisiensi dan keadilan dalam menyediakan barang dan jasa publik melalui proses prioritas.
3. Memungkinkan bagi pemerintah untuk memenuhi prioritas belanja.
4. Meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban Pemerintah kepada DPR atau MPR dan Masyarakat.

2.2.5 Karakteristik Anggaran

Untuk memperoleh konsep yang lebih jelas mengenai anggaran, ada beberapa karakteristik anggaran antara lain sebagai berikut :

1. Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan non keuangan.
2. Anggaran yang umumnya mencakup jangka waktu tertentu, yaitu satu atau beberapa tahun.
3. Anggaran yang berisi komitmen dan kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan.
4. Usulan anggaran yang telah disusun hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu.

Melalui proses penyusunan anggaran tersebut dapat membantu pemerintah dalam merealisasikan seluruh rencana keuangan baik itu rencana penerimaan maupun rencana pengeluaran sehingga dapat terkontrol dan terkoordinasi sehingga tidak terjadi pemborosan di setiap unit.

2.2.6 Pendekatan Penyusunan Anggaran

Sebagai alat perencanaan kegiatan politik, anggaran pemerintah harus disusun secara cermat, akurat dan sistematis dengan menggunakan sistem anggaran yang baik. Sebagai sebuah sistem, perencanaan anggaran telah mengalami banyak perkembangan. Sistem perencanaan anggaran publik berkembang dan berubah sesuai dengan dinamika perkembangan manajer sektor publik dan perkembangan tuntutan yang ada dimasyarakat.

Adapun pendekatan dan perencanaan penyusunan anggaran sebagai berikut :

1. Anggaran Tradisional

Penyusunan anggaran yang didasarkan pada darimana dan berasal (pos-pos penerimaan) dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran). Penyusunan anggaran dengan menggunakan metode tradisional memiliki beberapa keuntungan, yaitu bentuknya sederhana dan mudah dipersiapkan. Namun, pendekatan tradisional ini juga memiliki beberapa kelemahan yang mengundang kritik, antara lain:

1. Terpaku pada sumber daya yang telah ada sebelumnya.
2. Akuntabilitas dipusatkan pada suatu konsep yang hanya mengacu pada nilai uang dan bukan pada hasil atau manfaat suatu program.
3. Tidak mampu memberikan informasi yang cukup untuk menilai efisiensi dan efektivitas kegiatan organisasi.
4. Kebanyakan pos-pos anggaran tidak diharuskan memiliki dasar atau alasan yang jelas.
5. Tujuan dan sasaran organisasi disusun dengan dasar jumlah uang dialokasikan pada berbagai kegiatan.
6. Mendorong pengambilan keputusan yang salah.
7. Mendorong pengeluaran daripada penghematan.

2. Anggaran berbasis kinerja

Pendekatan kinerja diperkenalkan untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang

disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik.

Karakteristik utama dari pendekatan ini dapat diringkas sebagai berikut :

1. Mengelompokkan anggaran berdasarkan program atau aktivitas.
2. Setiap program atau aktivitas dilengkapi dengan indikator kinerja yang menjadi tolak ukur keberhasilan.
3. Pada tingkat yang lebih maju, pendekatan ini dicirikan dengan diterapkannya unit *costing* untuk setiap aktivitas.

Pendekatan ini mengatakan bahwa besarnya alokasi anggaran didasarkan atas target kinerja yang diusulkan oleh instansi pengusul. Ukuran kinerja untuk program adalah manfaat sedangkan untuk kegiatan adalah keluaran. Penganggaran kinerja atau berdasarkan prestasi kerja adalah penganggaran yang menekankan pada orientasi *output* (keluaran) dan *outcome* (hasil) yang memiliki konsekuensi pada mekanisme penyusunan anggaran.

2.2.7 Prinsip Anggaran

Menurut Mardiasmo dalam rangka penyusunan Anggaran Publik terdapat prinsip yang harus diperhatikan, yaitu :

- a. **Otorisasi oleh legislatif, anggaran publik harus dapat mendapatkan otorisasi dari legislatif terlebih dahulu sebelum eksekutif dapat membelanjakan anggaran tersebut.**
- b. **Komprehensif, anggaran harus menunjukkan semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah.**
- c. **Keutuhan anggaran, semua penerimaan dan belanja pemerintah harus terhimpun dalam dana umum (*general fund*).**
- d. ***Nonsdiscretionary Appropriation*, jumlah yang disetujui oleh dewan legislatif termanfaatkan secara ekonomis, efektif dan efisien.**
- e. **Periodik, satu proses periodik, ada bersifat tahunan maupun multi tahunan.**

- f. Akurat, estimasi anggaran hendaknya tidak memasukkan cadangan yang tersembunyi (*hidden reserve*) yang dapat dijadikan kantong-kantong pemborosan dan 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.⁹

2.2.8 Anggaran Berbasis Kinerja

Penerapan anggaran berbasis kinerja diatur dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 dan diubah lagi dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Dalam peraturan ini, disebutkan tentang penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Adanya RKA-SKPD ini berarti telah terpenuhinya kebutuhan tentang anggaran berbasis kinerja dan akuntabilitas. Dimana anggaran berbasis kinerja menuntut adanya output optimal atau pengeluaran yang dialokasikan sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomi, efisien, dan efektif.

Menurut Rahardjo Adisasmita dalam bukunya yang berjudul pembiayaan pembangunan daerah : **“Pengukuran Kinerja tidak dimaksudkan semata-mata untuk berperan sebagai mekanisme yang memberikan penghargaan dan hukuman (*Reward* dan *Punishment*), akan tetapi berperan pula sebagai alat komunikasi dan alat manajemen guna memperbaiki kinerja organisasi”**.¹⁰

Anggaran dengan pendekatan kinerja menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja output. Pendekatan anggaran kinerja disusun untuk mencoba mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran

⁹Mardiasmo, **Akuntansi Sektor Publik** : Andi, Yogyakarta, 2009, hal. 67

¹⁰ Rahardjo Adisasmita, **Pembiayaan Pembangunan Daerah**, Edisi Pertama, Cetakan Kedua: Graha Ilmu, Yogyakarta, 2014, hal. 33

tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik.

Anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik, sehingga upaya perbaikan secara terus menerus akan mencapai keberhasilan di masa mendatang.

Penyusunan anggaran berbasis kinerja bertujuan untuk dapat meningkatkan efisiensi pengalokasian sumber daya dan efektivitas penggunaannya sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah sehingga dengan adanya anggaran berbasis kinerja tersebut diharapkan anggaran dapat digunakan secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan dapat mendukung peningkatan transparansi dan akuntabilitas manajemen sektor publik. Selain itu, anggaran berbasis kinerja memfokuskan pemanfaatan anggaran untuk perbaikan kinerja organisasi yang berpedoman pada prinsip *value for money*.

2.3 Metode Penyusunan Anggaran

Dalam penyusunan anggaran ada dua metode yang biasanya di gunakan oleh suatu organisasi, yaitu:

1. *Top down budgeting* adalah metode anggaran yang dilaksanakan oleh organisasi atau perusahaan yang di mulai dari pimpinan perusahaan kepada bawahannya.

2. *Bottom up budgeting* adalah metode anggaran yang dilaksanakan suatu perusahaan yang dimulai dari bawahan kepada atasannya atau pimpinan perusahaan.

1. Dari Atas Ke Bawah (*Top Down*)

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

Terdapat 5 metode penyusunan anggaran dari atas ke bawah, yaitu :

- a. Metode kemampuan (*the affordable method*), yaitu metode dimana perusahaan menggunakan sejumlah uang yang ada untuk kegiatan operasional dan produksi tanpa mempertimbangkan efek pengeluaran tersebut.
- b. Metode pembagian semena-mena (*Arbitrary allocation method*), yaitu proses pendistribusian anggaran yang tidak lebih baik dari metode sebelumnya.
- c. Metode persentase penjualan (*Percentage of sales*), yaitu menggambarkan efek yang terjadi antara kegiatan iklan dan promosi yang dilakukan dengan presentase peningkatan penjualan dilapangan.
- d. Melihat pesaing (*competitive parity*) karena sebenarnya tidak ada perusahaan yang tidak mau tahu akan keadaan pesaingnya.
- e. Pengembalian investasi (*return of investment*) yaitu pengembalian keuntungan yang diharapkan oleh perusahaan terkait dengan sejumlah uang yang telah dikeluarkan untuk iklan dan aktivitas promosi lainnya.

2. Dari Bawah Ke Atas (*Bottom Up*)

Merupakan proses penyusunan anggaran berdasarkan tujuan yang telah diterapkan sebelumnya dan anggaran ditentukan belakangan setelah tujuan selesai disusun. Proses penyusunan anggaran dari bawah ke atas merupakan komunikasi strategis antara tujuan dengan anggaran.

Ada 3 metode dasar proses penyusunan anggaran dari bawah ke atas, yaitu :

1. Metode tujuan dan tugas (*Objective and task method*) yaitu 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.
2. Metode pengembalian berkala (*payout planning*) yaitu 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 hasil penjualan. Tahun kedua, perusahaan akan mencapai titik impas (*break event point*) antara biaya promosi dengan keuntungan yang diterima. Setelah masuk tahun ketiga, barulah perusahaan akan menerima keuntungan penjualan. Strategi ini hasilnya dirasakan dalam jangka panjang.
3. Metode perhitungan kuantitatif (*Quantitative models*) yaitu menggunakan perhitungan statistik dengan mengolah data yang dimasukkan dalam komputer dengan teknis analisis regresi berganda (*multiple regression analysis*). Metode ini jarang digunakan karena kompleks dalam pemakaiannya.

2.4 Siklus Penyusunan Anggaran

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

Siklus anggaran terdiri dari 4 (empat) tahap, adalah sebagai berikut :

1. Tahap persiapan anggaran (*preparation*)
2. Tahap ratifikasi (*approval/ratification*)
3. Tahap implementasi (*implementation*)
4. Tahap pelaporan dan evaluasi (*reporting and evaluation*)

1. Tahap persiapan anggaran

Pada tahap persiapan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara akurat. Selain itu, harus disadari adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan di estimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran.

2. Tahap ratifikasi

Tahap ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan cukup berat. Pimpinan eksekutif dituntut tidak hanya memiliki *managerial skill* namun juga harus mempunyai *political skill*, *salesman ship*, dan *coalition building* yang memadai. Integritas dan kesiapan mental yang tinggi dari eksekutif sangat penting dalam tahap ini. Hal tersebut penting karena dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dari pihak legislatif.

3. Tahap implementasi atau pelaksanaan anggaran

Dalam tahap ini yang paling penting adalah harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem (informasi) dan sistem pengendalian manajemen.

4. Tahap pelaporan dan evaluasi

Tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas. Jika tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka diharapkan tahap *budget reporting and evaluation* tidak akan menemukan banyak masalah.

2.5 Tahap-Tahap Penyusunan Anggaran

Menurut Deddi Nordiawan beberapa tahapan penyusunan anggaran adalah :

- a. **Penetapan strategi Organisasi (Visi dan Misi)**
- b. **Pembuatan Tujuan**
- c. **Penetapan Aktivitas**
- d. **Evaluasi dan Pengambilan Keputusan¹¹**

Beberapa tahapan penyusunan anggaran diatas dapat dijelaskan sebagai berikut :

¹¹Deddi Nordiawan, **Akuntansi Sektor Publik**, Salemba Empat, Jakarta, 2009, hal. 79

a. Penetapan Strategi Organisasi (Visi dan Misi)

Visi dan Misi adalah sebuah cara pandang yang jauh ke depan yang memberi gambaran tentang suatu kondisi yang harus dicapai oleh sebuah organisasi. Dari sudut pandang lain, visi dan misi organisasi harus dapat:

1. Mencerminkan apa yang ingin dicapai
2. Memberikan arah dan fokus strategi yang jelas
3. Menjadi perekat dan menyatukan berbagai gagasan strategis
4. Memiliki orientasi masa depan
5. Menumbuhkan seluruh unsur organisasi
6. Menjamin kesinambungan kepemimpinan organisasi

b. Pembuatan Tujuan

Tujuan dalam hal ini adalah sesuatu yang akan dicapai dalam kurun waktu satu tahun atau yang sering diistilahkan dengan tujuan operasional. Karena tujuan operasional merupakan turunan dari visi dan misi organisasi, tujuan operasional seharusnya menjadi dasar untuk alokasi sumber daya yang dimiliki, mengelola aktivitas harian, serta pemberian penghargaan (*reward*) dan hukuman (*punishment*). Sebuah tujuan operasional yang baik harus mempunyai karakteristik sebagai berikut:

1. Harus mempresentasikan hasil akhir bukannya keluaran
2. Harus dapat diukur untuk menentukan apakah hasil akhir yang diharapkan telah dicapai.
3. Harus dapat diukur dalam jangka pendek agar dapat dilakukan tindakan koreksi

4. Harus tepat, artinya tujuan tersebut memberikan peluang kecil untuk menimbulkan interpretasi individu

c. Penetapan Aktivitas

Tujuan operasional akan menjadi dasar dalam penyusunan anggaran. Ketika pendekatan kinerja dan PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara) yang digunakan maka langkah yang harus dilakukan dalam penyusunan anggaran adalah penetapan aktivitas. Aktivitas dipilih berdasarkan strategi organisasi dan tujuan operasional yang telah ditetapkan. Organisasi membuat sebuah unit/paket keputusan yang berisi beberapa alternatif keputusan atas setiap aktivitas. Alternatif keputusan tersebut menjadi identitas dan penjelasan bagi aktivitas yang bersangkutan.

d. Evaluasi dan Pengambilan Keputusan

Langkah selanjutnya setelah pengajuan anggaran disiapkan adalah proses evaluasi dan pengambilan keputusan (penelaahan dan penentuan peringkat). Proses ini dapat dilakukan dengan standarbaku yang ditetapkan oleh organisasi ataupun dengan memberikan kebebasan pada masing-masing unit untuk membuat kriteria dalam menentukan peringkat. Teknisnya, alternatif keputusan dari semua aktivitas program yang direncanakan digabungkan dalam satu tabel dan diurutkan berdasarkan prioritasnya. Setiap level anggaran dianggap sebagai satuan yang berbeda.

Dalam penyusunan anggaran program yang berbasis nol, asumsi yang digunakan adalah pengambil kebijakan dalam organisasi akan menerima apa pun urutan prioritasnya yang telah ditetapkan. Dengan demikian, kewajiban mereka

hanyalah menentukan besarnya anggaran yang akan menentukan aktivitas mana saja yang dapat dilaksanakan.

2.5.1 Partisipasi dalam Penyusunan Anggaran

Partisipasi sebagai suatu proses mengevaluasi para individu dan menetapkan penghargaan atas dasar sasaran anggaran yang telah dicapai serta keterlibatan dan pengaruh individu dalam penyusunan anggaran. Dalam anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja, partisipasi dan pertanggungjawaban (*accountability*) kepada masyarakat sebagai *stakeholder* daerah menjadi sangat penting. Partisipasi anggaran juga dapat diartikan sebagai keterlibatan dan pengaruh individu di dalam menentukan dan menyusun anggaran ada di dalam devisi atau bagian baik secara periodik atau pun tahunan.

Proses penyusunan anggaran yang diinterpretasikan setiap tahun oleh eksekutif, memberi informasi rinci kepada DPR/DPRD dan masyarakat tentang program-program apa yang direncanakan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan rakyat, dan bagaimana program tersebut dibiayai penyusunan dan pelaksanaan anggaran tahunan merupakan rangkaian proses anggaran. Proses penyusunan anggaran mempunyai empat tujuan yaitu :

1. Membantu pemerintah mencapai tujuan fiskal dan meningkatkan koordinasi antar bagian dalam lingkungan pemerintah.
2. Membantu menciptakan efisiensi dan keadilan dalam menyediakan barang dan jasa publik melalui proses pemprioritasan.
3. Memungkinkan bagi pemerintah untuk memenuhi prioritas belanja.

4. Meningkatkan transparansi dalam pertanggungjawaban pemerintah kepada DPR/DPRD dan masyarakat luas.

Faktor dominan yang terdapat dalam proses anggaran adalah :

1. Tujuan dan target yang hendak dicapai.
2. Ketersediaan sumber daya (faktor-faktor produksi yang dimiliki pemerintah).
3. Waktu yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan dan target.
4. Faktor lain yang mempengaruhi anggaran seperti : munculnya peraturan pemerintah yang baru, fluktuasi pasar, perubahan sosial dan politik, bencana alam dan sebagainya.

2.5.2 Perencanaan Tujuan dan Sasaran

Siklus manajemen (perencanaan dan pengendalian) dimulai dengan tahapan aktivitas perencanaan tujuan dasar dan sasaran. Pemerintah Daerah umumnya menetapkan tujuan dasar dalam rumusan luas dan jangka panjang yaitu berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, sedangkan sasaran dirumuskan dalam format yang lebih fokus dan mengarah pada bidang-bidang pemerintah dan pelayanan masyarakat.

Dalam peraturan Pemerintah No. 108 Tahun 2000 tentang Tatacara pertanggungjawaban Kepala Daerah disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Rencana Strategis atau Dokumen Perencanaan daerah lainnya yang disahkan oleh DPRD dan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Renstra adalah rencana lima tahunan yang menggambarkan visi, misi, tujuan, sasaran, strategi, kebijakan dan program daerah.

2.6 Proses Penyusunan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 31 Tahun 2016 tentang pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017 pada pasal (2) yang meliputi :

(1) Pedoman penyusunan APBD Tahun Anggaran 2017, meliputi : a. Sinkronisasi Kebijakan Pemerintah Daerah dengan Kebijakan Pemerintah; b. Prinsip Penyusunan APBD; c. Kebijakan Penyusunan APBD; d. Teknis Penyusunan APBD; dan e. Hal-hal khusus lainnya.

(2) Uraian pedoman penyusunan APBD Tahun Anggaran 2017 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran Peraturan Menteri ini. Satuan Kerja Perangkat Daerah haruslah berpedoman pada regulasi tersebut dalam menyusun anggaran.

SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) merupakan organisasi/lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan dekonsentrasi/tugas pemerintahan di bidang tertentu di daerah provinsi, kabupaten, atau kota. Anggaran kas masing-masing SKPD menjadi dasar penyusunan anggaran kas pemerintah daerah oleh kuasa Bendahara Umum Daerah (BUD).

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

2.6.1 Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

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. Rancangan 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.

2.6.2 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 kepada 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.

2.6.3 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 ke dalam Nota Kesepakatan yang ditandatangani oleh Kepala Daerah dan pimpinan DPRD.

2.6.4 Pedoman Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD

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 :

- 1. TAPD menyusun Rancangan awal Surat Edaran (SE) KDH tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD dan menyerahkannya kepada Sekda.**
- 2. Sekda menyetujui Rancangan awal Surat Edaran KDH tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD dan meneruskannya kepada KDH.**
- 3. KDH mengotorisasi Rancangan Surat Edaran KDH tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD menjadi Surat Edaran KDH tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD, paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan.**
- 4. Sekda mengoordinasi penyebaran Surat Edaran KDH tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD kepada SKPD.¹²**

2.6.5 Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD)

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.

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. Dengan menggambarkan

¹² Pramono Hariadi, dkk, **Op. Cit.**, hal. 19

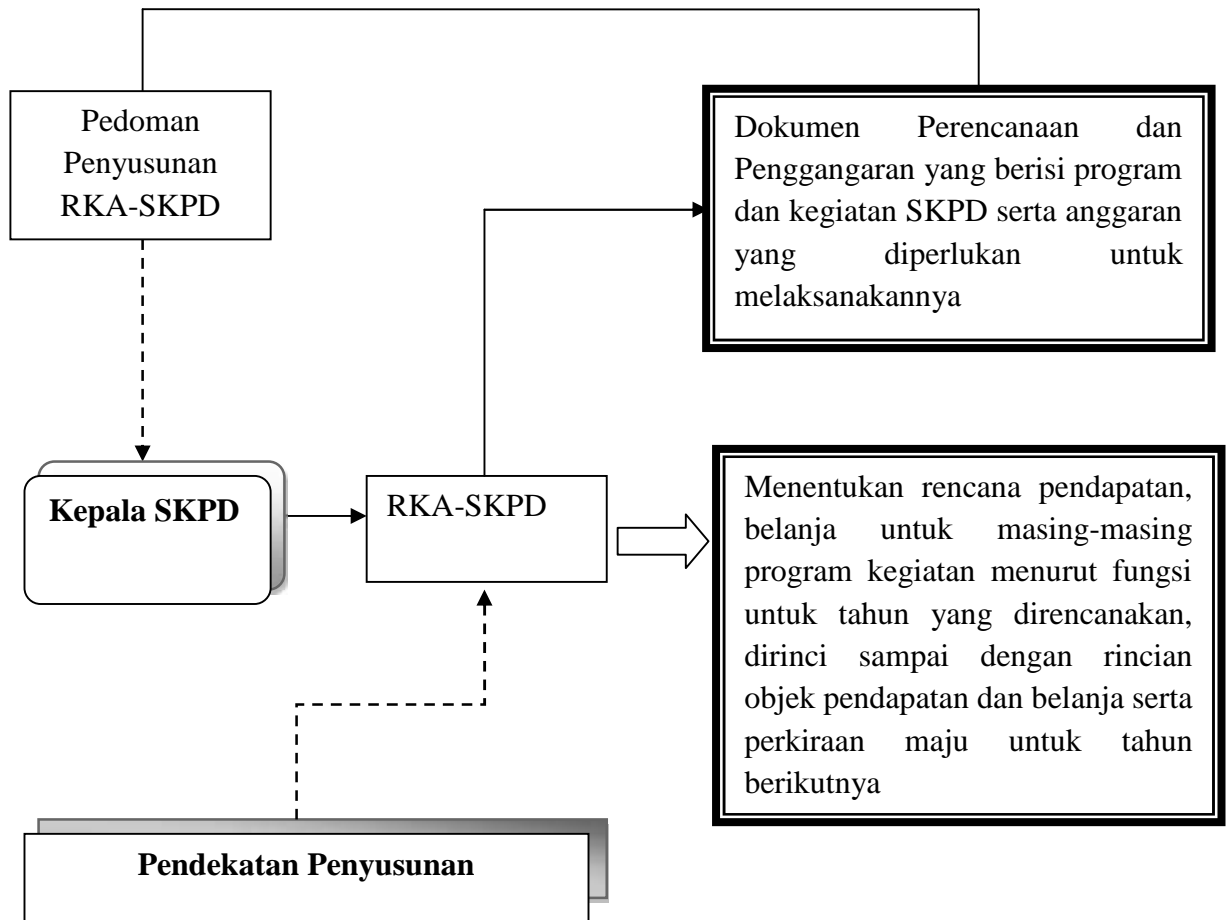
implikasi dari kebijakan tahun berjalan terhadap anggaran tahun-tahun berikutnya, proyeksi pengeluaran multi tahun akan memungkinkan pemerintah untuk dapat mengevaluasi biaya efektivitas (kinerja) dari program yang dilaksanakan. Sedangkan penganggaran terpadu *unified budgeting* adalah penyusunan rencana 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. Sedangkan pendekatan penganggaran terpadu di lingkungan SKPD untuk menghasilkan dokumen rencana kerja dan anggaran. Dan pendekatan penganggaran berdasarkan prestasi kerja, dilakukan dengan memerhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan output yang diharapkan dari kegiatan dan hasil yang diharapkan dari program termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut.

Demi terlaksananya penyusunan Rencana Kerja Anggaran SKPD berdasarkan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu, penganggaran berdasarkan prestasi kerja, dan terciptanya kesinambungan Rencana Kerja Anggaran SKPD, kepada SKPD mengevaluasi hasil pelaksanaan program dan kegiatan dua tahun anggaran sebelumnya sampai dengan semester pertama tahun anggaran berjalan. Evaluasi tersebut bertujuan untuk menilai program dan kegiatan yang belum dapat dilaksanakan dan/atau belum diselesaikan tahun-tahun sebelumnya akan dilaksanakan dan/atau diselesaikan pada tahun yang direncanakan atau satu tahun berikutnya dari tahun yang direncanakan. Dalam hal suatu program dan kegiatan merupakan tahun

terakhir untuk pencapaian prestasi kerja yang ditetapkan, harus dianggarkan pada tahun yang direncanakan.

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 pemerintah) 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 : <https://www.repositoryusu.co.id>.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Desain Penelitian

Dalam melakukan suatu penelitian perlu dilakukan perencanaan dan perancangan agar penelitian yang dilakukan jelas tujuannya dan terarah. Desain penelitian adalah semua proses yang diperlukan dalam perencanaan dan pelaksanaan penelitian.

Desain penelitian merupakan kerangka kerja yang digunakan untuk melaksanakan riset. Desain penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode deskriptif dan deduktif. Metode deskriptif yaitu penulis mengumpulkan data penelitian yang diperoleh dari objek penelitian dan literatur lainnya kemudian menguraikannya secara rinci untuk mengetahui permasalahan penelitian kemudian mencari penyelesaiannya. Deduktif merupakan teknik pengumpulan data dengan cara membandingkan teori kepustakaan (data sekunder) dengan praktek didalam perusahaan (data primer), kemudian membuat kesimpulan dan mengemukakan saran untuk mengatasi masalah. Desain penelitian memberikan prosedur untuk mendapatkan informasi yang diperlukan untuk menyusun atau menyelesaikan masalah dalam penelitian pada Badan Pengelola Keuangan Pendapatan Aset Daerah Kabupaten Karo. Desain penelitian merupakan dasar dalam melakukan penelitian.

3.2 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. Yang menjadi

objek penelitian dalam penelitian ini adalah Bagaimana Proses Penyusunan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah pada Badan Pengelola Keuangan Pendapatan Aset Daerah Kabupaten Karo yang berada di Jl. Djamin Ginting No.17 Kabanjahe.

3.3 Jenis Data dan Sumber Data

Data yang dikumpulkan dan digunakan untuk mendukung penulisan adalah :

1. Data Primer yaitu data yang diperoleh langsung dari objek penelitian yaitu Pemerintahan Kabupaten Karo terutama di Badan Pengelolaan Keuangan Pendapatan Aset Daerah baik dalam teknik wawancara maupun dokumentasi terhadap bagian-bagian yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan.
2. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dalam bentuk yang sudah jadi, baik berupa data dari penelusuran catatan dan dokumen-dokumen resmi serta sumber-sumber lainnya berupa data runtut waktu (*time series*) Badan Pengelola Keuangan Pendapatan Aset Daerah maupun merupakan publikasi yang relevan dengan masalah yang dibahas, antara lain data mengenai sejarah singkat, struktur organisasi, rencana strategi maupun rencana kerja.

3.4. Metode Pengumpulan Data

Metode yang dilakukan penulis dalam rangka merampungkan pembahasan mengenai penyusunan dan penetapan anggaran adalah metode penelitian lapangan (*field research*). Penelitian Lapangan (*field research*) merupakan 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 Badan Pengelola Keuangan Pendapatan Aset Daerah Kabupaten Karo melalui dua cara, yakni:

- a. Wawancara adalah **“proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dan informan atau orang yang diwawancarai”**.¹³ yakni mengadakan tanya jawab dengan bagian-bagian yang berhubungan dengan objek penelitian.
- b. Dokumentasi adalah proses untuk memperoleh data-data yang terkait dengan Proses Penyusunan Anggaran pada badan pengelola keuangan pendapatan aset daerah mengenai perencanaan dan pelaksanaan anggaran, terutama yang berkaitan dengan dokumen-dokumen dan aktifitas-aktifitas dalam pengelolaan anggaran yang dimaksud.

3.5 Metode Analisis Data

Dalam suatu penelitian sangat diperlukan suatu analisis data yang berguna untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :

1. Metode Deskriptif

Pengertian penelitian ini menurut Elvis F. Purba dan Parulian Simanjuntak **“penelitian deskriptif adalah suatu jenis penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau deskripsi dari suatu fenomena tertentu secara objektif”**.¹⁴

¹³Burhan Bungin, **Penelitian Kualitatif**, Edisi Kedua, Cetakan Kelima : Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hal. 111

¹⁴Elvis F. Purba dan Parulian Simanjuntak, **Metode Penelitian** : Edisi Kedua, Cetakan Kedua: Universitas HKBP Nommensen, Medan, 2011, hal. 19

Dalam metode ini membuat gambaran secara sistematis, aktual mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, serta fenomena yang diselidiki pada Badan Pengelola Keuangan Pendapatan Aset Daerah. Dilakukan dengan cara menentukan, mengumpulkan, mengklasifikasikan, menganalisa serta menginteprestasikan data yang dibutuhkan sehingga dapat dihasilkan suatu gambaran yang jelas tentang Proses Penyusunan Anggaran pada Badan Pengelola Keuangan Pendapatan Aset Daerah Kabupaten Karo.

2. Metode Deduktif

Merupakan suatu metode yang dilakukan dengan cara membandingkan teori kepustakaan (data sekunder) dengan praktek didalam perusahaan (data primer), kemudian membuat kesimpulan dan mengemukakan saran untuk mengatasi masalah yang sama pada Badan Pengelola Keuangan Pendapatan Aset Daerah Kabupaten Karo dimasa yang akan datang.