

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Anggaran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah termasuk sebagai anggaran sektor publik. Anggaran merupakan rencana kerja dalam bentuk kuantitatif. Untuk anggaran yang digunakan pemerintah pusat dinamakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan untuk pemerintah daerah dinamakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan anggaran ini yang digunakan pemerintah sebagai pedoman atau tolak ukur untuk melaksanakan program/kegiatan. Pemerintah daerah dalam penyusunan APBD telah menerapkan partisipasi setiap satuan kerja dalam penyusunan anggaran masing-masing yang disebut SKPD. 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 pemerintah termasuk di bidang pengelolaan keuangan daerah.

Pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut atas otonomi dan tugas pembantuan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 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 di atas didanai 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 Nomor 3 Tahun 2003 tentang keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 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 Nomor 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah dan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah yang dirubah lagi dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007. Penggunaan anggaran merupakan konsep yang sering dipergunakan untuk melihat kinerja organisasi publik. Peraturan perundang-undangan tersebut menyatakan bahwa Kepala Daerah/Bupati menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Dinas Pekerjaan Umum.

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 harus betul-betul dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran serta korelasi antara besar anggaran 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 sumberdaya melalui berbagai program dan kegiatan di masing-masing SKPD atau instansi-instansi pemerintah 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. Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program aktifitas dalam satuan moneter. Anggaran merupakan rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayai dalam periode waktu tertentu.

Berikut ini adalah beberapa peneliti-peneliti terdahulu diantaranya sebagai berikut:

Bangun Perlaungan Ritonga (2008). Penelitian ini menganalisis proses penyusunan anggaran (RKA-SKPD) Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Tapanuli Selatan yaitu mengenai tahap-tahap penyusunan anggaran,

rencana strategis anggaran serta proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Tapanuli Selatan.

Wiwin Kurniasi (2007) Proses penyusunan dan penetapan Anggaran Dinas Kesehatan yang bersumber dari APBD Tasikmalaya. Penelitian ini menganalisis proses penyusunan dan penetapan anggaran dinas kesehatan yang bersumber dari APBD Kota Tasikmalaya yaitu mengenai penyusunan anggaran, perencanaan tujuan dan sasaran, perencanaan operasional, penganggaran serta penetapan anggaran Dinas Kesehatan Kota Tasikmalaya.

Masalah yang dihadapi Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Toba Samosir yaitu terjadi Anggaran pendapatan belanja daerah untuk Tahun 2018 tentu sudah berkurang dari Anggaran pendapatan belanja daerah Tahun 2017. Berdasarkan fenomena di atas, penulis tertarik untuk meneliti dalam bentuk proposal dengan judul“ **ANALISIS PROSES PENYUSUNAN RENCANA KERJA ANGGARAN SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH (RKA-SKPD) PADA DINAS PEKERJAAN UMUM KABUPATEN TOBA SAMOSIR**”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dalam penelitian ini maka penulis merumuskan masalah yaitu Bagaimana proses penyusunan anggaran pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Toba Samosir.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah Untuk mengetahui Proses Penyusunan Anggaran Pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Toba Samosir.

1.4 Manfaat Penelitian

Ada pun manfaat yang diharapkan penulis dari penelitian yang dilakukan pada Kabupaten Toba Samosir yaitu:

1. Bagi penulis, untuk memperluas dan memperdalam wawasan penulis yang berkaitan dengan Tahap-tahap penyusunan dan penetapan Anggaran pada organisasi sektor publik.
2. Bagi pemerintah Kabupaten Toba Samosir, 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 Satuan Kerja Perangkat Daerah

Satuan Kerja Perangkat Daerah yang disebut dengan SKPD adalah perangkat Pemerintah Daerah (Propinsi 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 Pemerintah Daerah. Gubernur dan Wakilnya, Bupati dan Wakilnya atau Walikota dan Wakilnya tidak termasuk ke dalam satuan ini, karena berstatus sebagai Kepala Daerah. Kedalam SKPD termasuk sekretaris daerah, staf-staf ahli, Sekretaris 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 defenisi mengenai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menurut beberapa Peraturan Pemerintah yaitu:

1. Menurut Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.
2. Menurut Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 tentang pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah SKPD adalah organisasi/lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggungjawab kepada

gubernur/bupati/walikota dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas dinas daerah dan lembaga teknis daerah.

3. Menurut Standar Akuntansi Pemerintahan. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Akuntansi Anggaran merupakan teknik pertanggungjawaban pengendalian manajemen yang digunakan untuk membantu pengendalian pendapatan, belanja, transfer dan pembiayaan.

2.1.1 Karakteristik Anggaran

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

1. Anggaran dinyatakan dalam satuan Keuangan dan satuan non keuangan.
2. Anggaran 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 disetiap unit.

2.1.2 Pengertian Anggaran Sektor Publik

Pengertian Anggaran Sektor Publik menurut Mardiasmo adalah **“Anggaran publik berisi rencana kegiatan yang dipresentasikan dalam**

bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter”¹

Dalam bentuk yang paling sederhana, anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan belanja dan aktivitas. Dalam bentuk paling sederhana, anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas. Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang akan dilakukan organisasi dimasa yang akan datang. Menurut *National Committee on Governmental Accounting* (NCGA), yang saat ini telah menjadi *Governmental Accounting Standart Boar* (GASB), dalam buku Indra Bastian defenisi anggaran (*Budget*) adalah sebagai berikut **”Anggaran dapat diinterprestasikan sebagai paket pernyataan menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang.”²**

2.2 Pengertian dan Manfaat Anggaran

Anggaran merupakan salah satu alat politik fiskal untuk mempengaruhi arah dan percepatan pendapatan nasional. Adapun mengenai anggaran yang akan digunakan tergantung pada keadaan ekonomi yang dihadapi. Dalam keadaan ekonomi yang normal dipergunakan anggaran negara yang seimbang, kemudian dalam keadaan ekonomi yang deflasi biasanya dipergunakan anggaran negara yang defisit dan sebaliknya dalam keadaan ekonomi yang inflasi dipergunakan anggaran negara yang surplus. Berbagai defenisi anggaran telah dikemukakan oleh

¹ Mardiasmo, **Akuntansi Sektor Publik** : Andi, Yogyakarta, 2009, hal. 62

² Indra Bastian, **Akuntansi Sektor Publik**: Suatu Pengantar, Edisi Ketiga: Erlangga, Yogyakarta, 2010, hal. 191

para ahli. Diantaranya adalah pengertian anggaran menurut Darsono dan Ari Purwanti:

Anggaran ialah rencana tentang kegiatan perusahaan yang mencakup berbagai kegiatan operasional yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi satu sama lain sebagai pedoman untuk mencapai tujuan dan sasaran suatu organisasi pada umumnya disusun secara tertulis.³

Menurut Pramono Hariadi dalam bukunya yang berjudul pengelolaan keuangan daerah, **“Anggaran adalah pernyataan tentang estimasi kinerja yang akan dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial proses penyusunan anggaran disebut penganggaran”.**⁴

Catur Sasongko dan Safrida mengemukakan bahwa **“Anggaran adalah rencana kegiatan yang akan dijalankan oleh manajemen dalam satu periode yang tertuang secara kuantitatif”.**⁵

Pengertian anggaran menurut Adanan Silaban dan Meilinda Stefani Harefa dalam bukunya Sistem Pengendalian Manajemen. **“Anggaran adalah suatu rencana kegiatan perusahaan yang disusun secara sistematis yang dinyatakan dalam satuan moneter untuk satu periode maupun periode yang akan datang”.**⁶

³ Darsono P. dan Ari Purwanti M. **Penganggaran Perusahaan**, Edisi Kedua: Mitra wacana Media, Jakarta, 2008, hal. 2

⁴ Pramono Hariadi, dkk, **Pengelolaan Keuangan Daerah**, salemba Empat, Jakarta, 2010, hal 7

⁵ Catur Sasongko dan Safrida Rumondang Parulian, **Anggaran**, Salemba Empat, Jakarta, 2010, hal. 2

⁶ Adanan Silaban dan Meilinda Stefani Harefa, **Sistem Pengendalian Manajemen**, Universitas HKBP Nommensen Medan 2017, hal. 227

Sedangkan menurut Syahyunan. **“Anggaran (budget) merupakan suatu rencana yang disusun secara sistematis dalam bentuk angka dan dinyatakan dalam unit moneter yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan untuk jangka waktu (periode) tertentu dimasa yang akan datang”**.⁷

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 tanggungjawab pegawai.
5. Menghindari pemborosan dan pembayaran yang kurang perlu.
6. Sumber daya yang dapat dimanfaatkan seefisien mungkin.

2.3 Fungsi Anggaran

Menurut Deddi Nordiawan fungsi utama anggaran adalah sebagai berikut:

- 1. Anggaran sebagai Alat Perencanaan**
- 2. Anggaran sebagai Alat Pengendalian**
- 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 Motivasi**⁸

Fungsi anggaran pemerintah diatas akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Anggaran sebagai alat perencanaan merupakan. Dengan adanya anggaran, organisasi tahu apa yang harus dilakukan dari arah mana kebijakan yang dibuat.

⁷ Syahyunan, **Penganggaran Perusahaan**, USU Pres, Medan 2015, hal. 1

⁸Deddi Nordiawan, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Kedua: Salemba Empat, Jakarta, 2009, hal. 48

2. Anggaran sebagai alat pengendalian merupakan. Dengan adanya anggaran organisasi sektor publik dapat menghindari adanya pengeluaran yang terlalu besar (*overspending*) atau adanya penggunaan dana yang tidak semestinya (*misspending*).
3. Anggaran sebagai alat kebijakan merupakan. Melalui anggaran organisasi sektor publik dapat menentukan arah atas kebijakan tertentu. Contohnya adalah apa yang dilakukan pemerintah dalam hal kebijakan fiskal, apakah melakukan kebijakan fiskal ketat atau longgar dengan mengatur besarnya pengeluaran yang direncanakan.
4. Anggaran sebagai alat politik merupakan. Dalam organisasi sektor publik, melalui anggaran dapat dilihat komitmen pengelola dalam melaksanakan program-program yang telah dijanjikan.
5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi sebagai unit kerja pemerintahan terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antara bagian dalam pemerintahan anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam lingkungan eksekutif.
6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja merupakan wujud komitmen dan *budget holder* (eksekutif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berupa yang berhasil dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan.

7. Anggaran sebagai alat motivasi 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.

Ada empat tujuan dari penyusunan anggaran yaitu:

1. Membantu pemerintah mencapai tujuan fiskal dan meningkatkan koordinasi antar bagaian dalam lingkungan pemerintahan.
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 dan pertanggungjawaban pemerintah kepada DPR atau MPR dan masyarakat

2.3.1 Jenis-Jenis Anggaran Sektor Publik

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 sektor publik telah mengalami banyak perkembangan. Sistem perencanaan anggaran publik berkembang dan berubah sesuai dengan dinamika perkembangan manajer sektor publik dan perkembangan tuntutan yang ada dimasyarakat.

Menurut Mardiasmo pada dasarnya terdapat beberapa jenis pendekatan dan perencanaan penyusunan anggaran sektor publik sebagai berikut:

1. Anggaran Tradisional

a. *Incrementalism*

Anggaran tradisional bersifat *incremental* yaitu hanya menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada Item-item anggaran yang sudah ada sebelumnya dengan menggunakan data tahun sebelumnya sebagai dasar untuk menyesuaikan besarnya penambahan atau pengurangan tanpa dilakukan kajian yang mendalam.

b. *Line-item*.

Penyusunan anggaran dengan menggunakan *line-item* dilandasi alasan adanya orientasi sistem anggaran yang dimaksudkan untuk mengontrol pengeluaran.

2. *Era Public Management*

New publik management berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan berorientasi kebijakan. Penggunaan paradigma New Publik Management tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah di antaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*cost cutting*), dan kompetensi tender.

a. Anggaran kinerja (*performance budgeting*)

Sistem anggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrument untuk mencapai tujuan dan sasaran program.

b. *Zero Based Budgeting (ZBB)*

Penyusunan anggaran yang bersifat *incremental* mendasarkan besarnya realisasi anggaran tahun ini untuk menetapkan anggaran tahun depan, yaitu dengan menyesuaikannya dengan tingkat inflasi atau jumlah penduduk.

c. *Planning, programming and budgeting system (PPBS)*

PPBS merupakan teknik penganggaran yang didasarkan pada teori sistem yang berorientasi pada output dan tujuan dengan penekanan utamanya adalah alokasi sumber daya berdasarkan analisis ekonomi, namun berdasarkan program, yaitu pengelompokan aktivitas untuk mencapai tujuan tertentu. PPBS adalah salah satu model penganggaran yang ditujukan untuk membantu manajemen pemerintah dalam membuat keputusan alokasi sumber daya secara lebih baik. Hal tersebut disebabkan sumber daya yang dimiliki pemerintah terbatas jumlahnya, sementara tuntutan masyarakat tidak terbatas jumlahnya. Dalam keadaan tersebut pemerintah dihadapkan pada pilihan alternatif keputusan yang memberikan manfaat paling besar dalam pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan. PPBS memberikan rerangka untuk membuat pilihan tersebut.⁹

⁹ Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*: Andi, Yogyakarta, 2009, hal 76

2.3.2 Prinsip Anggaran Sektor Publik

Menurut Mardiasmo dalam rangka penyusunan anggaran sektor publik terdapat prinsip yang harus diperhatikan yaitu:

1. **Otorisasi oleh legislatif**
Anggaran publik harus dapat mendapatkan otorisasi dari legislatif terlebih dahulu sebelum eksekutif dapat membelanjakan anggaran tersebut.
2. **Komprehensif**
Anggaran harus menunjukkan semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Oleh, karena itu, adanya dana *non-budgetair* pada dasarnya menyalahi prinsip anggaran yang bersifat komprehensif.
3. **Keutuhan anggaran**
Semua penerimaan dan belanja pemerintah harus terhimpun dalam dana umum (*general fund*)
4. ***Nonsdiscretionary Appropriation***
Jumlah yang disetujui oleh dewan legislatif harus termanfaatkan secara ekonomis, efisien dan efektif.
5. **Periodik**
Satu proses periodik, dapat bersifat tahunan maupun multi-tahunan.
6. **Akurat**
Estimasi anggaran hendaknya tidak memasukkan cadangan yang tersembunyi (*hidden reserve*) yang dapat dijadikan sebagai kantong-kantong pemborosan dan inefisiensi anggaran serta dapat mengakibatkan munculnya *underestimate* pendapatan dan *overestimate* pengeluaran.
7. **Jelas**
Anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami masyarakat dan tidak membingungkan.
8. **Diketahui publik**
Anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas.¹⁰

2.3.3 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

¹⁰Ibid, hal, 67

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 dari mana 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 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 yang 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 didirikan dengan diterapkannya unit *costing* untuk setiap aktivitas

Pendekatan ini mengatakan bahwa besarnya alokasi anggaran didasarkan atas target kinerja yang diusulkan oleh instansi pegusul. 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.

2.3.4 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 sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomi, efisiensi, dan efektif. Pembiayaan pembangunan daerah merupakan pengukuran kinerja tidak dimaksudkan semata-mata untuk berperan sebagai mekanisme yang memberikan penghargaan dan hukuman (*Reward and punishment*), akan tetapi berperan pula sebagai alat komunikasi dan alat manajemen guna memperbaiki kinerja organisasi. Menurut Nurlan Darise **Anggaran berbasis prestasi kerja adalah masalah lain yang tidak kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran adalah penerapan anggaran berbasis kerja.**¹¹

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 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 ditetapkan oleh pemerintah daerah sehingga

¹¹ Nurlan Darise, **Akuntansi Keuangan Daerah**, Gorontalo, 2008, hal. 146

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*

2.4 Metode Penyusunan Anggaran

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

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

Ad.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 para karyawannya agar menggunakan uang yang diberikan tersebut untuk menjalankan sebuah program. Terdapat 5 metode penyusunan anggaran dari atas ke bawah:

- a. Metode kemampuan (*The affordable method*) adalah 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*) merupakan proses pendistribusian anggaran yang tidak lebih baik dari metode sebelumnya. Metode ini tidak berdasar pada teori, tidak memiliki tujuan yang jelas, dan tidak membuat konsep pendistribusian anggaran dengan baik.
- c. Metode persentase penjualan (*Percentage of sales*) menggambarkan efek yang terjadi antara kegiatan iklan dan promosi yang dilakukan dengan persentase peningkatan penjualan dilapangan. Metode ini mendasarkan pada dua hal, yaitu persentase penjualan dan sejumlah pengembalian yang diterima dari aktivitas periklanan dan promosi yang dilakukan.
- d. Melihat pesaing (*Competitive parity*) karena sebenarnya tidak ada perusahaan yang tidak mau tahu akan keadaan pesaingnya. Tiap perusahaan akan berusaha untuk melakukan promosi yang lebih baik dari para pesaingnya dengan tujuan untuk menguasai pangsa pasar.
- e. Pengembalian investasi (*Return of investment*) merupakan pengembalian keuntungan yang diharapkan oleh perusahaan terkait dengan sejumlah uang yang telah dikeluarkan untuk iklan dan aktivitas promosi lainnya sesuai dengan artinya katanya, investasi berarti penanaman modal dengan harapan akan adanya pengembalian modal suatu hari.

Ad.2. Dari Bawah Ke Atas (*Botton-Up Budgetting*)

Merupakan proses penyusunan anggaran berdasarkan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dan anggaran ditentukan belakangan setelah tujuan selesai

disusun. Proses penyusunan anggaran dari bawah ke atas merupakan komunikasi strategis antara tujuan dengan anggaran. Terdapat 3 metode dasar proses penyusunan anggaran dari bawah ke atas yakni:

- a. Metode tujuan dan tugas (*Objective and task method*) dengan menegaskan pada penentuan tujuan dan anggaran yang disusun secara beriringan terdapat 3 langkah yang ditempuh dalam langkah ini, yakni penentuan tujuan, penentuan strategi dan tugas yang harus dikerjakan, dan perkiraan anggaran yang dibutuhkan untuk mencapai tugas dan strategi tersebut.
- b. Metode pengembalian berkala (*Payout planning*) menggunakan prinsip investasi dimana pengembalian modal diterima setelah waktu tertentu. Selama tahun pertama, perusahaan akan mengalami rugi dikarenakan biaya promosi dan iklan masih melebihi keuntungan yang diterima dari hasil penjualan. Pada tahun kedua, perusahaan akan mencapai titik impas (*break even point*) antara biaya promosi dengan keuntungan yang diterima setelah memasuki tahun ketiga, barulah perusahaan akan menerima keuntungan penjualan. Strategi ini hasilnya dirasakan dalam jangka panjang.
- c. Metode perhitungan kuantitatif (*Quantitative models*) menggunakan sistem perhitungan statistik dengan mengolah data yang dimasukkan dalam komputer dengan teknik analisis regresi berganda (*multiple regression analysis*) menggunakan sistem perhitungan statistik dengan mengolah data yang dimasukkan dalam komputer dengan teknik analisis regresi berganda (*multiple regression analysis*) metode ini jarang digunakan karena kompleks dalam pemakaiannya.

2.5 Siklus Penyusunan Anggaran

Setiap aktivitas manusia baik secara individu, kelompok dan berorganisasi, pasti dimulai oleh aktivitas awal dan ditutup oleh aktivitas akhir. Aktivitas akhir merupakan aktivitas yang akan memberikan hasil yang mungkin dicapai sesuai dengan yang direncanakan atau tidak sesuai dengan yang direncanakan, rangkaian aktivitas dari awal sampai akhir dinamakan siklus dalam anggaran juga terdapat rangkaian aktivitas yang sering dinamakan siklus anggaran. Pada dasarnya secara umum siklus anggaran adalah sama untuk setiap organisasi yang berbeda hanya skala prioritas Menurut Mardiasmo 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*)¹²**

Ad.1. Tahap Persiapan Anggaran

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.

¹²Mardiasmo, **Op. Cit**, hal. 70

Ad.2. Tahap Ratifikasi

Tahap ratifikasi ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan cukup berat. Pemimpin eksekutif dituntut tidak hanya memiliki *managerial skill* namun juga harus mempunyai *political skill*, *salesman ship*, dan *coalition building* yang memadai.

Ad.3. Tahap implementasi

Tahap Implementasi dalam tahap ini yang penting adalah harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem informasi dan sistem pengendalian manajemen.

Ad.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 *bugget reporting and evaluation* tidak akan menemukan banyak masalah.

2.6 Tahap-Tahap Penyusunan Anggaran

Adapun Tahap-Tahap dari penyusunan anggaran adalah sebagai berikut:

1. Penetapan strategi organisasi (visi dan misi)
2. Pembuatan tujuan
3. Penetapan aktivitas
4. Evaluasi dan pengambilan keputusan

Ad.1. 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

Ad.2. 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 operasioal yang baik harus mempunyai karakteristik sebagai berikut:

1. Harus mempersentasikan hasil akhir bukunya 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.

Ad.3. Penetapan aktivitas

Tujuan operasional akan menjadi dasar dalam penyusunan anggaran. ketika pendekatan kinerja 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 paket keputusan yang berisi beberapa alternatif keputusan atas setiap aktivitas. Alternatif keputusan tersebut menjadi identitas dan penjelasan bagi aktivitas yang bersangkutan.

Ad.4. 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 standar baku 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 prioritas. 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 prioritas yang telah ditetapkan. Dengan demikian, kewajiban mereka

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

2.6.1 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 ataupun tahunan. Proses penyusunan anggaran yang diinterpretasikan tahun oleh eksekutif, memberi informasi rinci kepada DPRD/DPRD dan masyarakat tentang program-program apa yang direncanakan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan rakyat, dan bagaimana program tersebut dibiayai penyusunan 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 terdapat dalam proses anggaran adalah:

1. Tujuan dan target yang hendak dicapai
2. Ketersediaan sumber daya (faktor-faktor produksi yang memiliki 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.

2.7 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu tentang Proses Penyusunan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah yaitu:

Bangun Perlaungan Ritonga (2008) Proses Penyusunan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Pemerintah Kabupaten Tapanuli Selatan. Penelitian ini menganalisis proses penyusunan anggaran. Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Tapanuli Selatan yaitu mengenai tahap-tahap penyusunan anggaran, rencana strategis anggaran serta proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Tapanuli Selatan. Teknik analisis yang digunakan adalah pendekatan kuantitatif deskriptif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam proses penyusunan anggaran satuan kerja perangkat daerah. Badan Perencanaan Pembangunan Pemerintah Kabupaten Tapanuli

Selatan. Tahun (2007-2010) yang merupakan bahan acuan dan pedoman bagi pelaksana kegiatan BAPEDA.

Wiwin Kurniasi (2007) Proses penyusunan dan penetapan Anggaran Dinas Kesehatan yang bersumber dari APBD Tasikmalaya. Penelitian ini menganalisis proses penyusunan dan penetapan anggaran dinas kesehatan yang bersumber dari APBD kota Tasikmalaya yaitu mengenai penyusunan anggaran, perencanaan tujuan dan sasaran, perencanaan operasional, penganggaran serta penetapan anggaran dinas Kesehatan Kota Tasikmalaya. Teknik analisis yang digunakan adalah pendekatan kualitatif deskriptif. Hasil dari Penelitian ini menunjukkan bahwa dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran Dinas Kesehatan yang bersumber dari APBD kota Tasikmalaya yaitu dimulai dari tingkat kelurahan, Kecamatan, kota. Ada beberapa kendala yang dihadapi dinas dalam pengisian format usulan Rencana Kerja tidak sesuai dengan format yang sudah ditentukan. Proses penganggaran berdasarkan skala prioritas yang disesuaikan dengan arah kebijakan umum. Dalam penetapan anggaran yang terlibat tim panitia anggaran eksekutif (BAPPEDA bagian pembangunan dan bagian umum Setda).

2.8 Pedoman penyusunan Rencana kerja Anggaran

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 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 sebagai berikut:

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, paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan.
4. Sekda mengoordinasi penyebaran Surat Edaran KDH tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD kepada SKPD.¹³

2.8.1 Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD)

Berdasarkan pedoman penyusunan Rencana Kerja Anggaran SKPD, kepala SKPD menyusun Rencana Kerja Anggaran SKPD. Rencana 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 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 untuk menghindari terjadinya duplikasi belanja yang menghasilkan dokumen rencana kerja dan anggaran. Sedangkan pendekatan

¹³Pramono Hariadi, dkk, **Op. Cit.** hal 19

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 tahunan terakhir untuk pencapaian prestasi kerja yang ditetapkan, harus di anggarkan 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 tersediannya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggaran 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.

2.8.2 Proses Penyusunan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah

Berdasarkan Peraturan Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018 terdiri dari:

1. Sinkronisasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dengan Kebijakan Pemerintah.
2. Prinsip Penyusunan APBD.
3. Kebijakan Penyusunan APBD.
4. Teknis Penyusunan APBD
5. Hal Khusus Lainnya

Ad.1 Sinkronisasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dengan Kebijakan Pemerintah.

Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2018 merupakan penjabaran tahun keempat pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 yang memuat sasaran, arah kebijakan, dan strategi pembangunan. Penyusunan Rencana Pembangunan merupakan upaya dalam menjaga kesinambungan pembangunan terencana dan sistematis yang dilaksanakan oleh masing-masing maupun seluruh komponen bangsa dengan memanfaatkan berbagai sumber daya yang tersedia secara optimal, efisien, efektif, dan akuntabel dengan tujuan akhir meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat secara berkelanjutan. Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2018 dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan Tematik, Holistik, Integratif dan Spesial, serta kebijakan anggaran belanja berdasarkan *money follows program* dengan cara memastikan hanya program yang benar-benar bermanfaat yang dialokasikan dan bukan sekedar karena tugas fungsi Kementerian/Lembaga yang bersangkutan. Hal ini mengisyaratkan bahwa pencapaian prioritas pembangunan nasional memerlukan adanya koordinasi dari seluruh pemangku kepentingan, melalui pengintegrasian prioritas nasional/program prioritas/kegiatan prioritas yang dilaksanakan dengan berbasis kewilayahan. Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2018 dimaksudkan sebagai pedoman bagi Kementerian/Lembaga dalam penyusunan Rencana Kerja Tahun 2018 dan merupakan pedoman bagi pemerintah Daerah dalam menyusun Rencana Kerja Pemerintah. Rencana Kerja Pemerintah Daerah digunakan sebagai pedoman

dalam dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah tentang anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun 2018.

Berdasarkan hal tersebut, pemerintah provinsi dan pemerintah Kabupaten harus mendukung tercapainya prioritas pembangunan nasional tersebut sesuai dengan potensi dan kondisi masing-masing daerah, mengingat keberhasilan pencapaian prioritas pembangunan nasional dimaksud sangat tergantung pada sinkronisasi kebijakan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah dan pemerintah provinsi yang dituangkan dalam RKPD. Sinkronisasi kebijakan pemerintah daerah dan pemerintah lebih lanjut dituangkan dalam rancangan Kebijakan Umum dan rancangan prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang disepakati bersama antara Pemerintah Daerah dan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai dasar dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Tahun Anggaran 2018. KUA dan PPAS pemerintah provinsi 2018, berpedoman pada RKPD masing-masing provinsi Tahun 2018 yang telah disinkronisasikan dengan RKP Tahun 2018, sedangkan KUA dan PPAS pemerintah kabupaten berpedoman pada RKPD masing-masing kabupaten Tahun 2018 yang telah disinkronisasikan dengan RKPD Tahun 2018.

Ad.2 Prinsip Penyusunan APBD.

Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2018 didasarkan prinsip sebagai berikut:

- a. Sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

- b. Tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat.
- c. Tepat waktu, sesuai dengan tahapan dan jadwal yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
- d. Transparan, untuk memudahkan masyarakat mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang APBD
- e. Partisipatif, dengan melibatkan masyarakat.
- f. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan daerah lainnya.

Ad.3 Kebijakan Penyusunan APBD.

Kebijakan yang perlu mendapat perhatian Pemerintah Daerah dalam penyusunan APBD Tahun Anggaran 2018 terkait dengan pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah.

Ad.4 Teknis Penyusunan APBD

Dalam menyusun APBD Tahun Anggaran 2018, Pemerintah Daerah dan DPRD harus memperhatikan hal-hal berikut:

- a. Kepala Daerah dan DPRD wajib menyetujui bersama rancangan peraturan daerah tentang APBD Tahun Anggaran 2018 paling lambat 1 bulan sebelum dimulainya Tahun Anggaran 2018. Sejalan dengan hal tersebut, pemerintah daerah harus memenuhi jadwal proses penyusunan APBD Tahun Anggaran 2018, mulai dari penyusunan dan penyampaian rancangan KUA dan rancangan PPAS kepada DPRD untuk dibahas dan

disepakati berasama paling lambat akhir bulan juli 2017, selanjunya KUA dan PPAS yang telah disepakati bersama akan menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk menyusun, menyampaikan dan membahas rancangan peraturan daerah tentang APBD tahun anggaran 2018.

- b. Dalam hal daerah melaksanakan pemilihan Kepala Daerah Tahun 2017 dan/atau dokumen RPJMD berakhir. Penyusunan prioritas daerah dalam rancangan KUA dan PPAS berpedoman pada RKPJMD tahun anggaran 2018.
- c. Berdasarkan KUA dan PPAS yang telah disepakati bersama antara Kepala Daerah dan DPRD, Kepala Daerah menerbitkan surat edaran tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD kepada seluruh SKPD .
- d. Hasil penyempurnaan tersebut ditetapkan dalam keputusan pimpinan DPRD, dan menjadi dasar penetapan peraturan daerah tentang APBD atau perubahan APBD.

Ad.5 Hal Khusus Lainnya

Pemerintah Daerah dalam menyusun APBD Tahun Anggaran 2018, selain memperhatikan kebijakan dan teknis penyusunan APBD juga memperhatikan hal-hal khusus antara lain. Penganggaran retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akta catatan sipil tidak diperkenakan untuk dianggarkan dalam APBD tahun anggaran. Satuan Kerja Perangkat Daerah diwajibkan menyusun anggaran belanja daerah dalam kelanjutan pemerintahan daerah propinsi, kabupaten tersebut. APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Pemerintah daerah harus terlebih dahulu menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dengan menggunakan bahan dari Rencana Kerja Satuan Perangkat Daerah untuk jangka waktu 1 tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah.

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 memberikan prosedur untuk mendapatkan informasi yang diperlukan untuk menyusun atau menyelesaikan masalah dalam penelitian pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Toba Samosir. 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 yang mempunyai nilai, skor, atau ukuran yang berbeda. Yang menjadi objek penelitian dalam Proses Penyusunan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah Pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Toba Samosir. Yang berada di Jalan A.B. Silalahi Kompleks Perkantoran Simanjalo, Desa Sianipar Sihail-hail.

3.3 Jenis Data dan Sumber Data

Data yang dikumpulkan dan digunakan untuk mendukung penulisan adalah:

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari objek penelitian yaitu Pemerintahan Kabupaten Toba Samosir terutama di Dinas Pekerjaan Umum baik dalam teknik wawancara maupun dokumentasi terhadap bagian-bagian yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan.

36

3.4 Metode Pengumpulan Data

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

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*), yakni:

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

2. Penelitian lapangan (*Field Research*), yakni:

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 Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Toba Samosir melalui dua cara yakni:

- a. **Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, dan juga apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam dan jumlah**

respondennya sedikit/kecil teknik pengumpulan data ini mendasarkan diri pada laporan tentang diri sendiri atau *self-report*, atau setidaknya tidaknya pada pengetahuan dan atau keyakinan pribadi.¹⁴ yakni mengadakan tanya jawab dengan bagian Bina Program, bagian keuangan dan bagian-bagian lain yang berhubungan dengan objek penelitian.

- b. Observasi adalah suatu teknik pengumpulan data dengan cara pengamatan langsung kepada suatu objek yang akan diteliti yakni mengadakan pengamatan langsung di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Toba Samosir mengenai perencanaan dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, terutama yang berkaitan dengan dokumen-dokumen dan aktivitas-aktivitas dalam pengelolaan anggaran yang dimaksud.

3.5 Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- a. Penelitian Historis

Pengertian ini Menurut Mudrajad Kuncoro “**penelitian historis adalah sampai dengan suatu kesimpulan mengenai sebab-sebab , dampak, atau perkembangan dari kejadian yang telah lalu yang dapat dipergunakan untuk menjelaskan kejadian sekarang dan mengantisipasi kejadian yang akan datang.**¹⁵ Tujuan penelitian historis adalah sampai dengan suatu kesimpulan mengenai sebab-sebab, dampak atau perkembangan dari kejadian yang telah lalu yang didapat

¹⁴ Sugiyono, **Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D** : Alfabeta, Edisi Baru, Bandung, 2016, hal.137

¹⁵Mudrajad Kuncoro, **Metode Riset Untuk Bisnis dan Ekonomi**, Edisi empat, Jakarta ,2013, hal, 10

dipergunakan untuk menjelaskan kejadian sekarang dan mengantisipasi kejadian yang akan datang.

b. Penelitian 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 masalah yang sama pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Toba Samosir dimasa yang akan datang.