

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah adalah pengelola sumber daya publik bukan untuk memperoleh laba melainkan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu pemerintah dapat memberikan bukti pertanggungjawabannya atas sumber daya yang dikelola. Sebelum berlakunya paket undang-undang dibidang keuangan Negara. Wujud dari pertanggungjawabannya itu sendiri adalah informasi aliran kas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) / Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) sesuai dengan format anggaran yang disahkan oleh legislatif tanpa menyertakan informasi tentang posisi kekayaan dan kewajiban pemerintah.

Reformasi sektor publik disertai adanya tuntutan demokrasi menjadi salah satu fenomena global di Indonesia. Pemerintah dituntut untuk transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan pemerintah termasuk dibidang pengelolaan keuangan daerah. Salah satu dampak dari reformasi sektor publik yaitu otonomi daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan. Tujuan otonomi daerah adalah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antara daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan, potensi maupun

karakteristik di daerah masing-masing. Pemerintah melakukan perubahan penting dan mendasar untuk memperbaiki berbagai kelemahan dan kekurangan juga upaya untuk mengakomodasikan berbagai tuntutan dan aspirasi yang berkembang di daerah dan masyarakat. Dengan melalui kejelasan pembagian urusan antara Pusat dan Daerah, dihitung besarnya beban pengeluaran dari masing-masing ditingkat pemerintah yaitu biaya standar (Standar of Spending Assesment).

Atas otonomi daerah tersebut pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan di danai dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang merupakan dasar Pengeloan Daerah dalam satu tahun anggaran. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) menyebutkan bahwa dalam rangka penyusunan RAPBD Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dengan adanya undang-undang penting bagi pemerintah daerah untuk mengelola keuangan dengan efektif dan efisien.

Pengelolaan keuangan didukung dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 dan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Keuangan Daerah yang kemudian di perbaharui dengan Permendagri Nomor 59

Tahun 2007 yang 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. Dengan diterbitkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, proses penganggaran Negara bereformasi kearah penganggaran berbasis kinerja. Basis kinerja mengarah pada penggunaan dana yang berorientasi pada *output*. Dimana penggunaan sumber daya yang semakin terbatas tetapi tetap memenuhi kebutuhan dana yang makin tinggi.

Proses penganggaran adalah sebuah proses penting yang menjadi perhatian tersendiri bagi sebuah organisasi. Proses penyusunan anggaran sering kali menjadi isu penting yang menjadi sorotan masyarakat. Misalnya, pidato presiden setiap bulan Agustus tentang Nota Keuangan dan Rancangan APBN selalu menjadi indikator perekonomian Negara setahun kedepan. Bahkan, tidak jarang APBN tersebut menjadi alat politik yang digunakan, baik oleh pemerintah sendiri maupun pihak oposisi. Jika demikian, apakah sebenarnya anggaran itu?

Menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti yang menyatakan bahwa Anggaran sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode tertentu dalam ukuran finansial.

Dalam sebuah organisasi anggaran adalah rencana keuangan periodik dari kegiatan suatu perusahaan secara keseluruhan yang disahkan dan direncanakan secara tertulis yang dituangkan secara kuantitatif dan umumnya dinyatakan dalam satuan moneter ditujukan untuk masa yang akan datang.

Pada umumnya setiap perusahaan menyusun anggaran sebagai pedoman untuk melaksanakan kegiatan. Anggaran sangat penting bagi sektor swasta maupun sektor publik. Anggaran sangat dibutuhkan untuk mengatur keuangan perusahaan. Bagi sektor swasta anggaran merupakan bagian penting yang disusun suatu lembaga guna mencapai tujuan dan sasaran organisasi tersebut. Anggaran berperan penting sebagai panduan bagi manajemen dan sebagai pedoman dasar dalam melaksanakan kegiatan sosial.

Pada sektor publik anggaran sangat penting karena tidak semua aspek kehidupan masyarakat tercakup oleh anggaran sektor publik. Terdapat beberapa aspek kehidupan yang tidak tersentuh oleh anggaran sektor publik, baik skala nasional maupun lokal. Anggaran sektor publik dibuat untuk membantu menentukan tingkat kebutuhan masyarakat seperti listrik, air bersih, kualitas kesehatan, dan pendidikan agar terjangkau secara layak. Tingkat kesejahteraan masyarakat dipengaruhi oleh keputusan yang diambil oleh pemerintah melalui anggaran yang mereka buat. Dalam sebuah Negara demokrasi, pemerintah mewakili kepentingan rakyat, uang yang dimiliki pemerintah adalah uang rakyat dan anggaran menunjukkan rencana pemerintah untuk membelanjakan uang rakyat tersebut.

Proses penyusunan anggaran pada sebuah organisasi dimulai dari tahap penentuan pedoman anggaran, persiapan anggaran, penentuan harga dan pelaksanaan anggaran. Namun bagi sektor publik proses penyusunan anggaran dimulai dari tahap penetapan strategi organisasi (visi dan misi), pembuatan tujuan, penetapan aktivitas, hingga evaluasi dan pengambilan keputusan.

Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik. Sedangkan 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.

Organisasi sektor publik berkeinginan memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat, tetapi keinginan tersebut terkendala oleh terbatasnya sumber daya yang dimiliki. Pembuatan anggaran dalam organisasi sektor publik, terutama pemerintah, merupakan suatu proses yang cukup rumit dan mengandung unsur politis yang signifikan. Berbeda dengan penyusunan anggaran di perusahaan swasta yang muatan politisnya relatif lebih kecil. Bagi organisasi sektor publik seperti pemerintah, anggaran tidak hanya seperti rencana tahunan tetapi juga merupakan bentuk akuntabilitas atas pengelolaan dana publik yang dibebankan kepadanya. Penganggaran sektor publik dengan proses penentuan alokasi dana untuk tiap-tiap program aktivitas dalam satuan moneter. 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 yang dapat menunjukkan *input* dan sumber daya yang telah dialokasikan kepada individu atau departemen sehingga memungkinkan mereka untuk melaksanakan tugas yang dibebankan kepada mereka.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui (Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah) DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Untuk penyusunan APBD, pemerintah daerah menerapkan partisipasi setiap satuan kerja dalam penyusunan anggaran masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) memuat Rencana Kerja Anggaran (RKA) yang biasa disebut RKA SKPD. Yang di dalam nya terdapat bahwa masing-masing telah dibuat indikator kinerja yang akan dicapai untuk setiap program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Akan termuat *input*, *output* dan *outcome* dari masing-masing kegiatan dan program.

Fenomena menarik terjadi pada laporan realisasi anggaran Dinas Tenaga Kerja Provinsi Sumatera Utara, dimana terdapat kesenjangan anggaran pada belanja tahun 2015 dan 2016. Pada tahun 2015 anggaran belanja langsung dan tidak langsung yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal adalah sebesar Rp 32.906.624.850 dan yang dapat direalisasikan adalah sebesar Rp 30.879.816.399. Kemudian pada tahun 2016, anggaran belanja langsung dan tidak langsung adalah sebesar Rp 38.340.159.000 dan dapat direalisasi sebesar Rp 31.984.171.622. Dari data tersebut dapat ditemukan bahwa terjadi kesenjangan anggaran pada tahun 2015-2016, dimana anggaran belanja lebih besar dari realisasi nya dan terjadi selisih yang semakin besar. Kesenjangan anggaran dapat terjadi dikarenakan prediksi dalam perencanaan keuangan yang kurang baik. Dimana dapat dilihat dari proses penyusunan anggaran belanja yang dilakukan. Penyusunan anggaran seharusnya disusun berdasarkan pada kebutuhan sehingga kesenjangan anggaran dapat diminimalisasi.

Dari pernyataan diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian ini pada Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Sumatera Utara. Apakah

penyusunan anggaran telah dilakukan sesuai dengan kebutuhan Dinas tersebut. Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik melaksanakan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul "**ANALISIS PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN PADA DINAS TENAGA KERJA PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA UTARA**"

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dalam penelitian ini maka dalam penelitian ini penulis merumuskan masalah yaitu Bagaimana Proses Penyusunan Anggaran Pada Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Sumatera Utara untuk Tahun 2017?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulis melakukan penelitian ini adalah untuk mengetahui Proses Penyusunan Anggaran Pada Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2017.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Penulis, untuk memperluas dan menambah wawasan penulis yang berkaitan dengan proses penyusunan anggaran pada organisasi sektor publik

2. Bagi ilmu peneliti selanjutnya, yaitu sebagai referensi untuk penelitian yang berkaitan dengan prosedur penyusunan Anggaran pada Pemerintahan
3. Sebagai sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Daerah untuk pedoman penyusunan anggaran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pemerintah Daerah

2.1.1 Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah di Indonesia meliputi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi. Daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Daerah kabupaten dan kota dibagi atas kecamatan. Sedangkan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa. Daerah provinsi, kabupaten, dan kota dinamai Pemerintah Daerah. Menurut Baldric Siregar yang mengemukakan bahwa:

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi daerah otonom. Sedangkan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Pembentukan pemerintah daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar dari berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah. Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.

¹ Baldric Siregar, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Kedua, Cetakan Pertama: UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2017, hal. 74

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip ekonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI.

2.1.2 Fungsi Pemerintah Daerah

Fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah yang menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah :

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

3. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

2.1.3 Pembentukan Satuan Kerja Perangkat Daerah

Pembentukan perangkat daerah penting untuk menyerahkan urusan pemerintah tentang kewenangan daerah kepada kepala daerah yang terdiri dari urusan wajib yaitu urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Untuk efisiensi dan optimal pemanfaatan sumber daya daerah, pemerintah menetapkan agar urusan yang bersifat wajib diselenggarakan oleh seluruh pemerintah daerah dan yang bersifat unggulan dilaksanakan oleh pemerintah daerah yang menjadi pilihan untuk kelangsungan kesejahteraan rakyat.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan Perangkat Daerah, yaitu dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing Daerah. Undang-Undang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yakni :

1. Sekretaris Daerah yang bertugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administrasi terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administrasi

2. sekretariat DPRD yang bertugas, yaitu :
 - a. menyelenggarakan administrasi kesekretariatan,
 - b. menyelenggarakan administrasi keuangan,
 - c. mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan
 - d. menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.
3. Inspektorat Daerah bertugas untuk membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah
4. dinas daerah yang dibentuk untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah
5. badan daerah dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah meliputi:
 - a. perencanaan,
 - b. keuangan,
 - c. kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan,
 - d. penelitian dan pengembangan,
 - e. fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
6. kecamatan dibentuk untuk meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan
7. satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

2.1.4 Satuan Kerja Perangkat Daerah

Menurut Baldric Siregar “**Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah perangkat eksekutif daerah pada Pemerintah Daerah selaku pengguna anggaran dan pengguna barang**”.²SKPD meliputi dinas, badan, sekretariat, kantor, kecamatan, dan kelurahan (desa). Dalam penyusunan APBD, peran pokok SKPD adalah menyusun RKA (Rencana Kerja dan Anggaran) untuk SKPD yang bersangkutan.

2.1.5 Perencanaan Tujuan dan Sasaran

Perencanaan merupakan cara organisasi menetapkan tujuan dan sasaran organisasi. Pemerintah daerah 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.

Pada era otonomi ini, pemerintah dan masyarakat di daerah diberi kesempatan untuk mengatur rumah tangga di daerahnya secara mandiri. Dengan konsep pembangunan yang demokratis, lebih mengedepankan pihak-pihak yang terlibat (*stakeholder*) dalam pembangunan sejak masa perencanaan, pelaksanaan sampai masa pengawasan.

²Ibid, hal. 37

2.1.6 Pengertian Visi dan Misi

1. Visi

Organisasi harus merumuskan visi agar semua anggota organisasi menjadi jelas tentang apa yang harus dilakukan dan bagaimana melakukannya. Baldric Siregar mengemukakan bahwa **“visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan”**.³ Visi yang baik adalah visi yang akurat dan dapat mengarahkan seluruh potensi organisasi untuk menggapainya. Penetapan visi sebagai bagian dari perencanaan strategis adalah langkah penting dalam perjalanan suatu organisasi. Penting bagi organisasi untuk dapat bermanuver terhadap segala perubahan konstelasi lingkungan eksternal. Ketika organisasi telah benar-benar mengerti akan kondisi lingkungannya, baru lah visi organisasi dijabarkan dan ditempatkan dalam konteks dinamika lingkungan eksternal tersebut.

2. Misi

Menurut Baldric Siregar bahwa **“misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi”**.⁴

Misi membawa suatu organisasi kepada suatu fokus. Misi menjelaskan mengapa organisasi itu ada, apa yang dilakukannya, dan bagaimana melakukannya. Di dalam organisasi sektor publik, proses perumusan misi instansi publik harus memerhatikan masukan pihak-pihak yang

³ **Ibid**, hal. 11

⁴ **Loc.Cit**

berkepentingan (*stakeholder*) dan memberikan peluang untuk penyesuaian sesuai dengan tuntutan lingkungan. Misi ditetapkan dengan tidak terlalu luas tetapi juga tidak terlalu sempit.

2.2 Anggaran

2.2.1 Pengertian Anggaran

Anggaran merupakan sesuatu yang tidak asing lagi bagi organisasi termasuk organisasi pemerintah. Saat ini, organisasi memberikan perhatian yang lebih terhadap bidang penganggaran. Ditambah dengan adanya otonomi daerah, tingkat keingintahuan publik terhadap proses pertanggungjawaban dan penyelenggaraan pemerintah daerah semakin tinggi.

Darsono dan Ari Purwanti mengemukakan bahwa **“anggaran adalah rencana kerja yang dituangkan dalam angka-angka keuangan baik jangka pendek maupun jangka panjang”**.⁵

Menurut Mardiasmoyang mengemukakan bahwa: **“Anggaran merupakan pernyataan estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran”**.⁶

Menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti : **“Bagi organisasi sektor publik seperti pemerintah, anggaran tidak hanya sebuah rencana**

⁵ Darsono dan Ari Purwanti, **Penganggaran Perusahaan**, Edisi Kedua: Mitra Wacana Media, Jakarta, 2010, hal. 1

⁶ Mardiasmo, **Akuntansi Sektor Publik**: Andi, Yogyakarta, 2009, hal. 61

tahunan, tetapi juga merupakan bentuk akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dibebankan kepada nya”.⁷

Menurut Freeman dikutip dari Deddi Nordiawan et al bahwa **”anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya pada kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas”.**⁸

Anggaran merupakan rencana dalam mengalokasikan sumber daya publik yang harus dapat dicapai demi kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Anggaran adalah sesuatu yang terperinci yang dinyatakan secara formal dalam ukuran kuantitatif, biasanya dalam satuan uang (perencanaan keuangan) untuk menunjukkan perolehan dan penggunaan sumber-sumber suatu organisasi. Suatu anggaran harus terorganisasi secara rapih, jelas, rinci dan komprehensif. Sehingga dapat menjadi pedoman untuk pengelolaan keuangan pemerintah.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah bahwa Rencana Kerja dan Anggaran SKPD yang selanjutnya disingkat RKA-SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan dan rencana belanja program dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 :

⁷ Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti, **Akuntansi Sektor Publik**, Cetakan kedua: Salemba Empat, Jakarta, 2010, hal. 69

⁸ Deddi Nordiawan et al, **Akuntansi Pemerintah**, Cetakan Kedua: Salemba Empat, Jakarta, 2008, hal. 19

Prioritas dan Plafon anggaran sementara selanjutnya disingkat PPAS merupakan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD. Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD yang selanjutnya disingkat DPA-SKPD merupakan dokumen yang memuat pendapatan dan belanja setiap SKPD yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan oleh penggunaan anggaran.

2.2.2 Fungsi Anggaran

Menurut Mardiasmo, fungsi anggaran dalam manajemen organisasi sektor publik adalah :

1. Anggaran sebagai alat perencanaan (*Planning Tool*)
2. Anggaran sebagai alat pengendalian (*Control Tool*)
3. Anggaran sebagai alat kebijakanfiskal (*Fiscal Tool*)
4. Anggaran sebagai alat politik (*Political Tool*)
5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi (*Coordination and Communication Tool*)
6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*Performance Measurement Tool*)
7. Anggaran sebagai alat motivasi (*Motivation Tool*)
8. Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang politik (*Public Sphere*)⁹

Fungsi anggaran dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Anggaran Sebagai Alat Perencanaan (*Planning Tool*)

Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berupa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil

⁹ Mardiasmo, **Op.cit**, Hal 63

yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut. Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk :

- a. Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan,
- b. merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaannya,
- c. mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun,
- d. menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.

2. Anggaran Sebagai Alat Pengendalian (*Control Tool*)

Sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya *overspending*, *underspending* dan salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasian anggaran dan bidang lain yang bukan merupakan prioritas. Pengendalian anggaran publik dapat dilakukan dengan 4 cara, yaitu :

- a. Membandingkan kinerja aktual dengan kinerja yang dianggarkan
- b. menghitung selisih anggaran (*favourable dan unfavourable variances*)
- c. menemukan penyebab yang dapat dikendalikan (*controllable*) dan tak dapat dikendalikan atas suatu varians
- d. merevisi standar biaya atau target anggaran untuk tahun berikutnya.

3. Anggaran Sebagai Alat Kebijakan fiskal (*Fiscal Tool*)

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi, dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.

4. Anggaran Sebagai Alat Politik (*Political Tool*)

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 *political skill*, *coalition building*, keahlian bernegosiasi dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer publik.

5. Anggaran Sebagai Alat Koordinasi dan Komunikasi (*Coordination and Communication Tool*)

Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik mampu mendeteksi inkonsistensi suatu unit kerja dan juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif.

6. Anggaran Sebagai Alat Penilaian Kinerja (*Performance Measurement Tool*)

Anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran.

7. Anggaran Sebagai Alat Motivasi (*Motivation Tool*)

Agar dapat memotivasi pegawai, target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi hingga tidak dapat dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah hingga terlalu mudah dicapai.

8. Anggaran Sebagai Alat untuk Menciptakan Ruang Publik (*Public Sphere*)

Masyarakat, LSM, Perguruan Tinggi dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran publik. Kelompok masyarakat yang terorganisir akan mencoba mempengaruhi anggaran pemerintah, kelompok lain yang kurang terorganisir akan mempercayakan aspirasinya melalui proses politik yang ada.

2.2.3 Karakteristik Anggaran

Menurut Indra Bastian mengemukakan bahwa karakteristik anggaran ialah:

1. **Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan nonkeuangan.**
2. **Anggaran umumnya mencakup jangka waktu tertentu, satu atau beberapa tahun.**
3. **Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan**
4. **Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusunan anggaran.**
5. **Anggaran yang telah disusun hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu.¹⁰**

2.2.4 Pendekatan Penyusunan Anggaran

Menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertanti ada beberapa pendekatan dalam anggaran, yaitu :

1. Pendekatan Tradisional

¹⁰ Indra Bastian, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi ketiga: Erlangga, Jakarta, 2010, Hal. 192

2. Pendekatan Kinerja
3. Pendekatan Sistem Perencanaan, Program, Anggaran Terpadu (*Planning, Programming, and Budgeting System-PPBS*)
4. Pendekatan *Zero Based*¹¹

Adapun penjelasan dari beberapa pendekatan berikut adalah :

1. Pendekatan Tradisional

Pendekatan ini menggunakan asumsi bahwa setiap jenis biaya akan dinaikkan jumlahnya pada tingkat kenaikan yang relatif sama tanpa memperhatikan kebutuhan yang seharusnya. Cara membuat anggaran dengan pendekatan ini adalah mengidentifikasi seluruh jenis belanja yang akan dilaksanakan oleh organisasi. Jenis belanja yang memiliki kesamaan atau kemiripan karakteristik dapat dikelompokkan dalam jenis kelompok tertentu, misalnya kelompok biaya pegawai, biaya perjalanan, biaya pemeliharaan, dan biaya administrasi kantor.

Ciri-ciri dari pendekatan ini adalah :

- a. Disusun berdasarkan daftar belanja yang akan dilakukan oleh organisasi sehingga bentuknya terlihat seperti daftar pos-pos belanja suatu organisasi
- b. bertujuan membatasi pengeluaran atau mengendalikan belanja organisasi.
- c. umumnya bersifat inkremental.

Kelemahan dalam pendekatan tradisional adalah sebagai berikut

¹¹ Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertanti, **Op.Cit.**, Hal 79

- a. Hubungan yang tidak memadai antara anggaran tahunan dengan rencana pembangunan jangka panjang
- b. pendekatan inkremental menyebabkan sejumlah besar pengeluaran tidak pernah diteliti secara menyeluruh efektifitasnya
- c. lebih berorientasi pada *input* daripada *output*, yang menyebabkan anggaran tradisional tidak dapat dijadikan sebagai alat untuk membuat kebijakan dan pilihan sumberdaya, atau memonitor kinerja
- d. sekat-sekat antar departemen yang kaku membuat tujuan nasional secara keseluruhan sulit dicapai, sehingga berpeluang menimbulkan konflik, *overlapping*, kesenjangan dan persaingan antar departemen
- e. proses anggaran terpisah untuk pengeluaran rutin dan pengeluaran modal/investasi.

2. Pendekatan Kinerja

Pendekatan kinerja mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam pendekatan tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik.

Karakteristik dari pendekatan kinerja adalah

- a. Mengelompokkan anggaran berdasarkan program atau aktivitas.
- b. setiap program atau aktivitas dilengkapi dengan indikator kinerja yang menjadi tolok ukur keberhasilan.

- c. pada tingkat yang lebih maju, pendekatan ini dirincikan dengan diterapkannya unit *costing* untuk setiap aktivitas. Dengan demikian, total anggaran untuk suatu organisasi adalah jumlah dari perkalian dari biaya standar per unit dengan jumlah unit aktivitas yang diperkirakan pada periode mendatang.
3. Pendekatan Sistem Perencanaan, Program, Anggaran Terpadu (*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. *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.

Karakteristik *PPBS* :

- a. Berfokus pada tujuan dan aktivitas (program) untuk mencapai tujuan.
- b. Secara eksplisit menjelaskan implikasi terhadap tahun anggaran yang akan datang karena *PPBS* berorientasi pada masa depan.
- c. Mempertimbangkan semua biaya yang terjadi.
- d. Dilakukan analisis secara sistematis atas berbagai program, yang meliputi: identifikasi tujuan, identifikasi secara sistematis alternatif program untuk mencapai tujuan, estimasi biaya total dari masing-masing alternatif program.

PPBS mempunyai kelebihan, yaitu :

- a. Memudahkan dalam pendelegasian tanggung jawab dari manajemen puncak ke manajemen menengah.
- b. Dalam jangka panjang dapat mengurangi beban kerja.
- c. Memperbaiki kualitas pelayanan melalui pendekatan sadar biaya dalam perencanaan program.
- d. Lintas departemen sehingga dapat meningkatkan komunikasi, koordinasi, dan kerja sama antar departemen.
- e. Menghilangkan program yang *overlapping* atau bertentangan dengan pencapaian tujuan organisasi.
- f. *PPBS* menggunakan teori *marginal utility*, sehingga mendorong alokasi sumber daya secara optimal.

Kelemahan dari *PPBS* ialah :

- a. *PPBS* membutuhkan sistem informasi yang canggih, ketersediaan data, adanya sistem pengukuran, dan staf yang memiliki kapabilitas tinggi
- b. implementasi *PPBS* membutuhkan biaya yang besar karena *PPBS* membutuhkan teknologi yang canggih.
- c. *PPBS* bagus secara teori, namun sulit untuk diimplementasikan.
- d. *PPBS* mengabaikan realitas politik dan realitas organisasi sebagai kumpulan manusia yang kompleks

- e. *PPBS* merupakan teknik anggaran yang *statistically oriented*. Penggunaan statistik terkadang kurang tajam untuk mengukur efektivitas program
- f. pengaplikasian *PPBS* menghadapi masalah teknis sehingga menyulitkan dalam melakukan alokasi biaya.

4. Pendekatan *Zero Based*

Konsep ini dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan yang ada pada sistem anggaran tradisional. Penyusunan anggaran dengan menggunakan konsep ini dapat menghilangkan *incrementalism* dan *line-item* karena anggaran diasumsikan mulai dari nol.

Keunggulan dari pendekatan *Zero Based* yaitu :

- a. Jika dilaksanakan dengan baik maka dapat menghasilkan alokasi sumber daya secara lebih efisien
- b. berfokus pada *value for money*
- c. memudahkan untuk mengidentifikasi terjadinya inefisiensi dan ketidakefektifan biaya
- d. meningkatkan pengetahuan dan motivasi staf dan manajer
- e. meningkatkan partisipasi manajemen level bawah dalam proses penyusunan anggaran

- f. merupakan cara yang sistematis untuk mendorong organisasi untuk selalu menguji alternatif aktivitas dan pola perilaku biaya serta tingkat pengeluaran.

Kelemahan dari Pendekatan *Zero Based* yaitu :

- a. Proses memakan waktu, terlalu teoritis dan tidak praktis, membutuhkan biaya yang besar, serta menghasilkan kertas kerja yang menumpuk karena pembuatan paket keputusan
- b. cenderung menekankan manfaat jangka pendek
- c. implementasi membutuhkan teknologi yang maju
- d. masalah besar yang dihadapi adalah proses ranking dan *review* paket keputusan, karena merupakan proses yang melelahkan dan membosankan sehingga dapat mempengaruhi keputusan
- e. untuk melakukan perankingan paket keputusan dibutuhkan staf yang memiliki keahlian yang mungkin tidak dimiliki organisasi.
- f. memungkinkan munculnya kesan yang keliru bahwa semua paket keputusan harus dalam anggaran
- g. implementasi yang menimbulkan masalah keperilakuan dalam organisasi.

2.2.5 Prinsip Anggaran

Ihyaul Ulum mengemukakan bahwa prinsip anggaran antara lain yaitu :

- 1. Otorisasi oleh legislatif**
Anggaran publik harus mendapatkan otorisasi dari legislatif terlebih dulu 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 adalah menyalahi prinsip anggaran yang bersifat komprehensif.

3. Keutuhan anggaran

Semua penerimaan dan belanja pemerintah harus terhimpun dalam dana umum (*general fund*).

4. *Nondiscretionary Appropriation*

Jumlah yang disetujui oleh dewan legislatif harus termanfaatkan secara ekonomis, efisien, dan efektif.

5. Periodik

Anggaran merupakan suatu proses yang periodik, dapat bersifat tahunan maupun multitalunan.

6. Akurat

Estimasi anggaran hendaknya tidak memasukkan cadangan yang tersembunyi (*hidden reserve*) yang dapat dijadikan sebagai pemborosan dan inefisiensi anggaran serta terdapat 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.¹²

2.2.6 Metode Penyusunan Anggaran

Secara garis besar, proses penyusunan anggaran dapat dibagi menjadi 2 yaitu:

1. Dari atas kebawah (*top down*)

Merupakan proses penyusunan anggaran tanpa penentuan tujuan sebelumnya dan tidak berlandaskan teori yang jelas. Proses penyusunan anggaran dengan metode dari atas kebawah secara garis besar merupakan pemberian sejumlah uang dari pihak atasan kepada

¹² Ihyaul Ulum, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Revisi, Cetakan ketiga: UMM Press, Malang, 2008, hal. 105

karyawannya agar menggunakan uang yang diberikan untuk menjalankan program

Ada 5 metode di dalam *top down*, adalah

- a. Metode kemampuan (*the affordable method*), yaitu metode dimana perusahaan dalam kegiatan operasional dan produksi menggunakan sejumlah uang yang ada tanpa pertimbangan efek dari pengeluaran,
- b. metode pembagian semena-mena (*Arbitrary allocation method*), yaitu proses pendistribusian anggaran yang tidak lebih baik dari metode sebelumnya
- c. metode presentase penjualan (*precentage of sales*), yaitu menggambarkan efek yang terjadi antara kegiatan iklan dan promosi
- d. melihat pesain (*competitive parity*) karena perusahaan mengetahui keadaan pesaingnya.
- e. Pengembalian investasi (*return of investment*) yaitu pengembalian keuntungan yang diharapkan atas iklan dan aktivitas promosi yang menggunakan sejumlah uang perusahaan.

2. Dari Bawah ke Atas (*bottom up*)

Merupakan proses penyusunan anggaran berdasarkan tujuan yang telah ditetapkan dan penetapan tujuan terlebih dahulu lalu menentukan anggaran.

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

- a. Metode tujuan dan tugas (*Objective and task method*) yaitu penegasan pada penentuan tujuan dan anggaran yang disusun secara beriringan. Dengan langkah, penentuan tujuan, penentuan strategi dan tugas yang harus dikerjakan, dan perkiraan anggaran yang dibutuhkan untuk mencapai tugas dan strategi
- b. metode pengembalian berkala (*payout planning*) yaitu dengan prinsip investasi dimana pengembalian modal diterima setelah waktu tertentu. Strategi ini dirasakan dalam jangka panjang dimana pada tahun pertama perusahaan akan mengalami kerugian akibat biaya iklan dan promosi, pada tahun kedua perusahaan mengalami kondisi titik impas dimana biaya promosi telah dibayar dengan keuntungan yang diperoleh dan pada tahun ketiga perusahaan akan mengalami keuntungan dari penjualannya
- c. metode perhitungan kuantitatif (*quantitative models*) adalah metode yang cukup kompleks dalam penggunaannya. Dimana menggunakan perhitungan statistik dengan mengolah data yang dimasukkan dalam komputer dengan teknis analisis regresi berganda.

2.2.7 Partisipasi dalam Penyusunan Anggaran

Menurut Brownell dalam jurnal KadekSuardana dan IKetutyang mengemukakan bahwa **“partisipasi penyusunan anggaran adalah tingkat keterlibatan dan pengaruh seseorang dalam proses penyusunan anggaran.**

Partisipasi merupakan perilaku, pekerjaan dan aktivitas yang dilakukan oleh manajer selama aktivitas berlangsung.”¹³

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

Proses penyusunan anggaran 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 :

- a. membantu pemerintah mencapai tujuan fiskal dan meningkatkan koordinasi antar bagian dalam lingkungan pemerintah,
- b. membantu menciptakan efisiensi dan keadilan dalam menyediakan barang dan jasa publik melalui proses pemprioritasan,
- c. memungkinkan bagi pemerintah untuk memenuhi prioritas belanja,

¹³ Kadek Suardana dan I Ketut, **Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Pada Kinerja Manajerial Dengan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Moderasi**, Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Bisnis, 2009

- d. meningkatkan transparansi dalam pertanggungjawaban pemerintah kepada DPR/DPRD dan masyarakat luas.

2.3 Proses Penyusunan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

Menurut deddi Nordiawanyang dikutip dari penelitian Alfredo Purbaada beberapa tahapan yang harus dilewati organisasi sektor publik dalam penyusunan anggaran, yaitu :

- a. Penetapan strategi organisasi (visi dan misi)**
- b. pembuatan tujuan,**
- c. penetapan aktivitas,**
- d. evaluasi dan pengambilan keputusan¹⁴**

adapun penjelasan dari tahap tersebut, ialah :

- a. Penetapan strategi organisasi (visi dan misi)

Visi dan misi adalah sebuah cara pandang yang jauh kedepan 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 focus 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

¹⁴ Alfredo Purba, **Analisis Proses Penyusunan Anggaran Pada Dinas Pemuda dan Olahraga Provinsi Sumatera Utara**, UHN, Medan 2017

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.

Pembuatan tujuan menjadi langkah yang sangat penting dan strategis karena tujuan menjadi dasar utama pembuatan target dan indikator, kinerja yang akan melekat pada langkah penetapan aktivitas.

c. Penetapan Aktivitas

Ketika pendekatan kinerja dan *PPBS* yang digunakan maka langkah yang harus dilakukan dalam penyusunan anggaran adalah penetapan aktivitas.

Aktivitas dipilih berdasarkan strategi organisasi dan tujuan operasional yang harus ditetapkan.

Organisasi kemudian membuat sebuah unit/paket keputusan (*decision package*) yang berisi beberapa alternatif keputusan atas setiap aktivitas.

Alternatif keputusan tersebut menjadi identitas dan penjelasan bagi aktivitas yang bersangkutan. Secara umum alternatif berisi komponen-komponen sebagai berikut:

1. Tujuan aktivitas tersebut, dinyatakan dalam suatu cara yang membuat tujuan yang diharapkan menjadi jelas
2. Alternatif aktivitas/alat untuk mencapai tujuan yang sama dan alasan mengapa alternatif-alternatif tersebut ditolak
3. Konsekuensi dari tidak dilakukannya aktivitas tersebut
4. *Input*, kuantitas, atau unit pelayanan yang disediakan (*output*) dan hasil (*outcome*) pada berbagai tingkat pendanaan.

d. Evaluasi dan pengambilan keputusan

Langkah selanjutnya adalah 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 table dan diurutkan berdasarkan prioritasnya. Setiap level anggaran dianggap sebagai satuan yang berbeda.

Dokumen-dokumen yang terkait yakni:

1. Renstra
2. Renja Tahun Sebelumnya

Tahapan Penyusunan anggaran pada Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Sumatera Utara mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 54 Tahun 2010 yakni :

- 1. Persiapan penyusunan Renja SKPD;**
- 2. Penyusunan rancangan Renja SKPD;**
- 3. Pelaksanaan forum SKPD; dan**
- 4. Penetapan Renja SKPD.¹⁵**

Dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Persiapan penyusunan Renja SKPD, meliputi:
 - a. Penyusunan rancangan keputusan kepala daerah tentang pembentukan tim penyusunan Renja SKPD;
 - b. Orientasi mengenai Renja SKPD;
 - c. Penyusunan agenda kerja tim penyusun Renja SKPD; dan
 - d. Penyiapan data dan informasi perencanaan pembangunan daerah.
2. Penyusunan rancangan Renja SKPD

Rancangan Renja SKPD Provinsi dan Kabupaten/Kota disusun:

- a. Mengacu pada rancangan awal RKPD

¹⁵Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang **Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah**, hal. 45

Rancangan awal RKPD menjadi acuan perumusan program, kegiatan, indikator kinerja dan dana indikatif dalam Renja SKPD, sesuai dengan rencana program prioritas pada rancangan awal RKPD.

b. Mengacu pada Renstra SKPD

Renstra SKPD menjadi acuan penyusunan tujuan, sasaran, kegiatan, kelompok sasaran, lokasi kegiatan serta prakiraan maju berdasarkan program prioritas rancangan awal RKPD yang disusun kedalam rancangan Renja SKPD, selaras dengan Renstra SKPD.

c. Mengacu pada hasil evaluasi pelaksanaan program dan kegiatan periode sebelumnya

Hasil evaluasi pelaksanaan program dan kegiatan periode sebelumnya menjadi acuan perumusan kegiatan alternatif dan/atau baru untutercapainya sasaran Renstra SKPD berdasarkan pelaksanaan Renja SKPD tahun-tahun sebelumnya.

d. Untuk memecahkan masalah yang dihadapi

Masalah yang dihadapi menjadi acuan perumusan tujuan, sasaran, kegiatan, kelompok sasaran, lokasi kegiatan serta prakiraan maju dalam rancangan Renja SKPD dapat menjawab berbagai isu-isu penting terkait dengan penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD.

e. Berdasarkan usulan program serta kegiatan yang berasal dari masyarakat

Usulan program serta kegiatan yang berasal dari masyarakat menjadi acuan perumusan kegiatan dalam rancangan Renja SKPD

mengakomodir usulan masyarakat yang selaras dengan program prioritas yang tercantum dalam rancangan awal RKPD.

3. Pelaksanaan Forum SKPD

- a. Bappeda mengkoordinasi pembahasan rancangan Renja RKPD provinsi dalam forum SKPD provinsi
- b. Pembahasan rancangan Renja RKPD provinsi mencakup:
 - 1) Penyelarasan program dan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD provinsi berdasarkan usulan program dan kegiatan hasil musrenbang kabupaten/kota;
 - 2) Penajaman indikator dan target kinerja program dan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD provinsi;
 - 3) Penyelarasan program dan kegiatan antar SKPD provinsi dalam rangka sinergi pelaksanaan dan optimalisasi pencapaian sasaran sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing SKPD provinsi;
 - 4) Penyesuaian pendanaan program dan kegiatan prioritas berdasarkan pagu indikatif untuk masing-masing SKPD provinsi, sesuai dengan surat edaran kepala daerah;
 - 5) Peserta forum SKPD antara lain terdiri dari SKPD provinsi, SKPD kabupaten/kota, dan pihak-pihak yang langsung atau tidak langsung mendapatkan manfaat atau dampak dari

program dan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD provinsi;

- 6) Pimpinan atau anggota komisi DPRD provinsi terkait dengan tugas dan fungsi SKPD, dapat diundang menjadi narasumber dalam pembahasan forum SKPD;
- 7) Forum SKPD dapat dilaksanakan dengan menggabungkan beberapa SKPD provinsi sekaligus dalam satu forum dengan mempertimbangkan tingkat urgensi, efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan;
- 8) Penyelenggaraan forum SKPD dilaksanakan paling lama minggu terakhir bulan Maret;
- 9) Hasil kesepakatan pembahasan forum SKPD dirumuskan ke dalam berita acara kesepakatan hasil forum SKPD provinsi, dan ditandatangani oleh yang mewakili setiap unsur yang menghadiri forum SKPD provinsi;
- 10) Berita acara kesepakatan hasil forum SKPD menjadi bahan penyempurnaan rancangan Renja SKPD
- 11) Kepala SKPD menyampaikan rancangan Renja SKPD kepada kepala Bappeda paling lambat minggu pertama bulan April;

4. Penetapan Renja SKPD

- a. Kepala SKPD menyempurnakan rancangan Renja SKPD dengan berpedoman pada RKPD provinsi yang telah ditetapkan, yang kemudian disampaikan kepada kepala Bappeda untuk diverifikasi;
- b. Kepala Bappeda menyampaikan rancangan Renja SKPD yang telah sesuai dengan RKPD kepada Gubernur untuk memperoleh pengesahan;
- c. Rancangan Renja SKPD ditetapkan dengan keputusan Gubernur, paling lambat 2 (dua) minggu setelah RKPD provinsi ditetapkan

2.3.1 Pedoman Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD

Menurut Deddi Nordiawan dalam studi kasus Diah et al mengemukakan bahwa :

berdasarkan nota kesepakatan KUA (Kebijakan Umum APBD) dan PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara), Tim Anggaran Pemerintah menyusun Pedoman Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) sebagai acuan bagi SKPD dalam menyusun RKA-SKPD.¹⁶

Menurut Nurlan Darise pedoman penyusunan RKA-SKPD mencakup:

1. PPA yang dialokasikan untuk setiap program SKPD berikut rencana pendapatan dan pembiayaan,
2. sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD dengan kinerja SKPD berkenaan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang telah ditetapkan,
3. batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD,
4. hal-hal lainnya yang perlu mendapatkan perhatian dari SKPD terkait dengan prinsip-prinsip peningkatan efisiensi, efektivitas, transparansi,

¹⁶Diah et al, *Proses Penyusunan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)*. Magelang, 2016, Hal. 23

dan akuntabilitas penyusunan anggaran dalam rangka pencapaian prestasi kerja,

5. dokumen sebagai lampiran surat edaran meliputi KUA, PPA, kode rekening APBD, format RKA-SKPD, analisis standar belanja, dan standar satuan harga.¹⁷

2.3.2 Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD)

Menurut Deddi Nordiawan (2005) dalam studi kasus Diah et al bahwa **“berdasarkan pedoman penyusunan RKA-SKPD, kepala SKPD menyusun RKA-SKPD. RKA-SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu, dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja”**¹⁸

Pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju. Prakiraan maju berisi prakiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam satu tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan. 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 program termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan *output* tersebut.

Untuk kepentingan terlaksananya penyusunan RKA-SKPD berdasarkan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu, penganggaran berdasarkan prestasi kerja, dan terciptanya kesinambungan

¹⁷ Nurlan Darise, **Akuntansi Keuangan Daerah (Akuntansi Sektor Publik)**, Cetakan Pertama: Indeks, Jakarta, 2008, hal. 144

¹⁸ **Loc.Cit**

RKA-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 pada tahun yang direncanakan atau 1 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. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Penyusunan RKA-SKPD berdasarkan prestasi kerja yang didasarkan pada:

a. Indikator Kinerja

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

b. Capaian atau target kinerja

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

c. Standar analisis belanja

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

d. Standar satuan harga

Harga satuan setiap unit barang/jasa yang berlaku di suatu daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

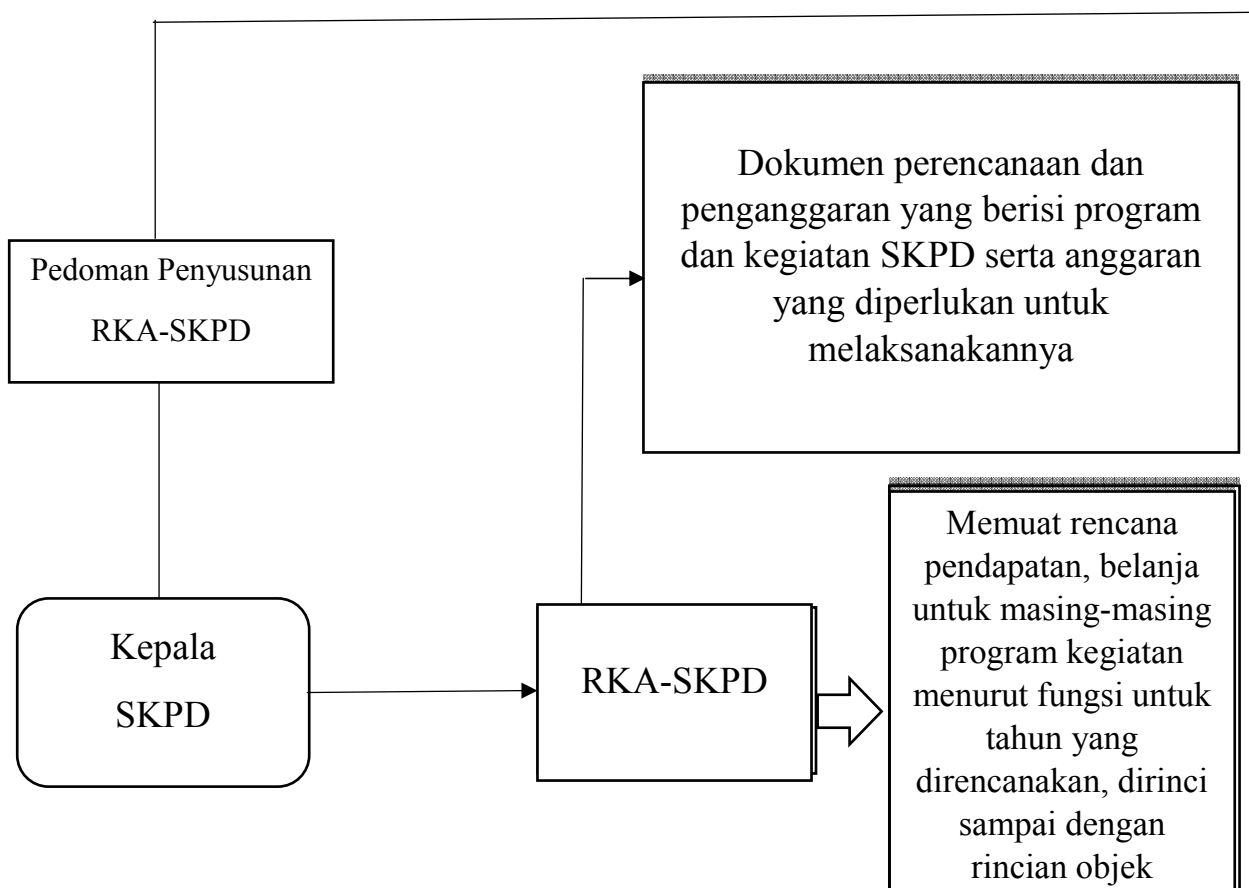
e. Standar pelayanan minimal

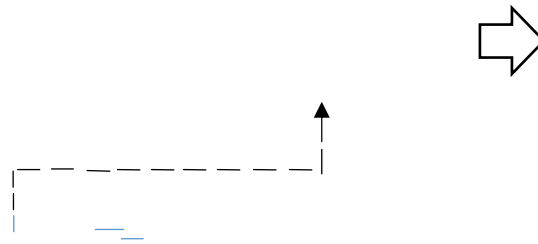
Merupakan tolak ukur kinerja dalam menentukan capaian jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah

Gambar 2.1

Proses Penyusunan RKA-SKPD

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



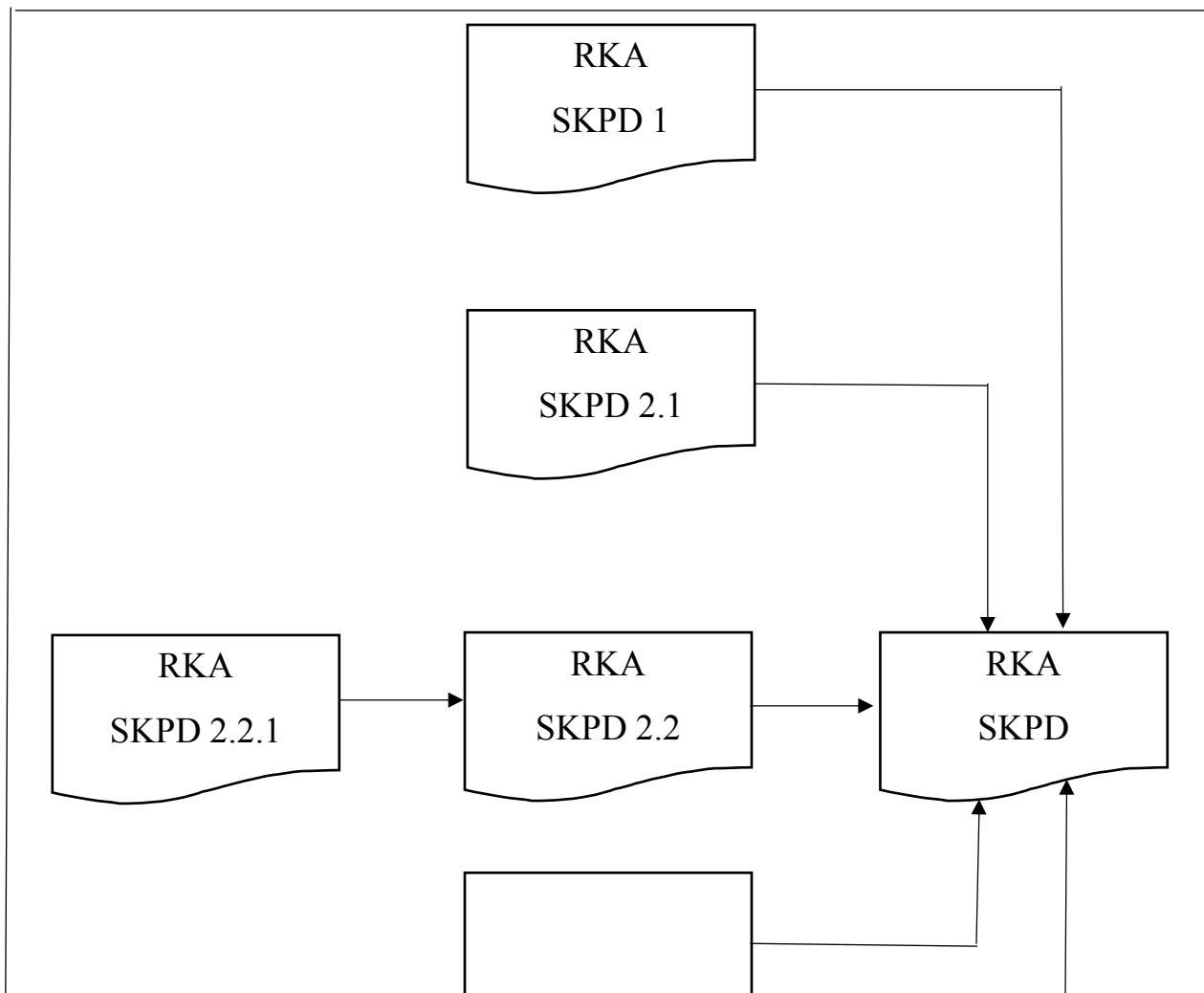


1. Pendekatan pengeluaran jangka menengah daerah
2. Penganggaran terpadu
3. Penganggaran berdasarkan kinerja

Sumber: <http://repository.usu.ac.id/handle/123456789/34977>

Gambar 2.2

Bagan Alir Pengerjaan RKA-SKPD



Sumber : Baldric Siregar, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Kedua, Cetakan Pertama:UPP STIM YKPN, Yogyakarta, hal.45

Tabel 2.1
RKA SKPD

Nama dan Kode	Keterangan
RKA-SKPD 1	Anggaran Pendapatan
RKA-SKPD 2.1	Anggaran Belanja Tidak Langsung
RKA-SKPD 2.2	Anggaran Belanja Langsung menurut Program dan Kegiatan
RKA-SKPD 2.2.1	Rincian Anggaran Belanja Langsung menurut Program dan Per Kegiatan
RKA-SKPD 3.1	Anggaran Penerimaan Pembiayaan Daerah

RKA-SKPD 3.2	Anggaran Pengeluaran Pembiayaan Daerah
RKA SKPD	Ringkasan Anggaran Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan

Sumber : Baldric Siregar, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Kedua, Cetakan Pertama:UPP STIM YKPN, Yogyakarta, hal.42

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Objek Penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah Proses Penyusunan Anggaran pada Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Sumatera Utara yang terletak di Jalan Asrama Nomor 143 Medan.

3.2 Jenis Data dan Sumber Data

Data yang dikumpulkan dan digunakan untuk mendukung penulisan adalah:

1. Data primer

Menurut Muhamad Affandi dan Florentinus Tarigan dalam jurnal penelitian mengemukakan bahwa **“data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari informan kunci dan merupakan orang yang dianggap mengetahui dan memahami permasalahan dalam penelitian”**.¹⁹

Data primer diperoleh dari hasil wawancara dengan informan kunci dan hasil observasi mengenai proses penyusunan anggaran.

2. Data sekunder

Menurut Sugiyono dalam jurnal Irsandiet alyang mengemukakan bahwa **“sumber data yang tidak langsung memberikan**

¹⁹Muhamad Affandi dan Florentinus Tarigan, *Analisis Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Tanjungbalai Provinsi Sumatera Utara*, Jurnal Ilmu Administrasi, Vol. XIII, No 1, April 2016

data kepada pengumpul data, misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen”.²⁰ Dalam penelitian ini dokumen yang dikaji adalah Rencana Strategi (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja). Juga diperoleh data melalui situs web resmi Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Sumatera Utara yakni <http://disnakertrans.sumutprov.go.id>

3.3 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan langkah yang sangat penting karena data diperlukan untuk mengetahui dan mendapatkan gambaran permasalahan dari objek yang diteliti. Sugiyono dalam jurnal Irsandi et al mengemukakan bahwa **“teknik pengumpulan data merupakan langkah paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dalam penelitian adalah mendapatkan data”.**²¹

Metode yang dilakukan penulis dalam rangka merampungkan pembahasan mengenai penyusunan anggaran adalah :

1. Penelitian Lapangan (*Field Research*), yakni:

Penelitian yang dilakukan pada objek yang dipilih atau diteliti. Dalam penelitian ini, penulis langsung mengadakan penelitian pada Dinas Tenaga Kerja Pemerintah P

²⁰Irsandi et al., **Analisis Efektivitas dan Kontribusi Pajak Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerah Kota Batu**, Jurnal Administrasi Bisnis, Vol. 15, No 1, Oktober 2014

²¹Loc.Cit

rovinsi Sumatera Utara terkhusus pada bagian bina program. Data dan informasi yang dibutuhkan diperoleh dengan cara mengadakan wawancara dan observasi, dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Wawancara

Menurut Burhan Burngin mengemukakan bahwa :

Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara Tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman wawancara, di mana pewawancara dan informan terlibat dalam kehidupan sosial yang relatif lama.²²

Wawancara yang dilakukan adalah secara terbuka.

Yakni dengan mengadakan Tanya jawab dengan bagian Bina Program, Bagian Keuangan dan bagian-bagian lain yang berhubungan dengan objek penelitian.

Data diperoleh melalui bagian program, dimana bagian program telah menyusun usulan anggaran dari Tim Anggaran Pemerintah Daerah yakni Kepala Dinas, Sekretaris, Eselon III dan IV, Penyelenggara Subbagian PAIP (Program Akuntabilitas dan Informasi Publik Pada Sekretariat Dinas Tenaga Kerja).

²²Burhan Burngin, **Penelitian Kualitatif**, Edisi Pertama, Cetakan Keempat: Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007, hal. 108

Informasi yang ditanyakan adalah setiap tahapan proses penyusunan anggaran pada Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Sumatera Utara untuk tahun 2017. Pedoman wawancara ialah Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang tahapan penyusunan anggaran.

b. Observasi

Burhan Burngin juga mengemukakan bahwa **”observasi atau pengamatan adalah kemampuan seseorang untuk menggunakan pengamatannya melalui hasil kerja pancaindra mata disertai dibantu dengan pancaindra lainnya”**.²³

Yakni mengadakan pengamatan langsung di Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Sumatera khusus pada bagian bina program mengenai perencanaan dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, terutama yang berkaitan dengan dokumen-dokumen dan aktivitas-aktivitas dalam pengelolaan anggaran yang dimaksud. Dokumen yang di observasi adalah Rencana Kerja 2017 (Renja).

3.4 Metode Analisis Data

²³Ibid, hal. 115

Metode analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif deskriptif, yaitu menentukan, mengumpulkan, mengklasifikasikan, dan menganalisa data yang dibutuhkan sehingga memberikan gambaran dan jawaban yang jelas dan akurat dari proses penyusunan anggaran pada Dinas Tenaga Kerja Provinsi Sumatera Utara dan kemudian melakukan perbandingan terhadap teori kepustakaan (data sekunder) dengan praktek di dalam perusahaan (data primer) yang berhubungan dengan fenomena yang ada pada Dinas Tenaga Kerja Provinsi Sumatera Utara untuk kemudian membuat kesimpulan dan saran-saran yang dianggap penting.