

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

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

Pemerintah daerah diberi kewenangan 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 No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas masing-masing. Dengan diberlakukannya kedua undang-undang ini membawa konsekuensi daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara efektif dan efisien. Penyelenggaraan urusan Pemerintah yang menjadi kewenangan daerah seperti yang disebut di atas di dana dari 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 tanggung jawab keuangan negara, telah membuat perubahan

mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan keuangan. Terutama terhadap perencanaan dan anggaran pemerintahan 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 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 diterbitkannya UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, proses penganggaran negara bereformasi ke arah penganggaran berbasis kinerja. Dengan basis kinerja ini, arah penggunaan dana pemerintah tidak lagi berorientasi pada input, tetapi pada output. Perubahan ini penting dalam rangka proses pembelajaran untuk menggunakan sumber daya pemerintah yang makin terbatas, tetapi tetap dapat memenuhi kebutuhan dana yang makin tinggi.

Penyusunan anggaran oleh masing-masing satuan kerja perangkat daerah (SKPD) harus betul-betul dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, serta korelasi antara besaran anggaran (beban kerja dan harga satuan) dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai atau diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Oleh karena itu, penerapan anggaran berbasis kinerja mengandung makna bahwa setiap penyelenggara negara berkewajiban untuk

bertanggungjawab atas hasil, proses dan penggunaan sumber dayanya melalui berbagai program dan kegiatan di masing-masing SKPD atau instansi-instansi pemerintah daerah.

Pada era otonomi daerah sekarang ini, pemerintah telah melakukan perubahan penting dan mendasar yang dimaksudkan untuk memperbaiki berbagai kelemahan dan kekurangan yang ada serta upaya untuk mengakomodasikan berbagai tuntutan dan aspirasi yang berkembang di daerah dan masyarakat. Dengan kejelasan pembagian urusan antara Pusat dan Daerah, dihitung besarnya beban pengeluaran dari masing-masing ditingkat pemerintahan. Secara teoritis, hal ini dapat dihitung apabila untuk setiap urusan pemerintahan tersebut, baik yang masih di Pusat maupun yang telah di Daerahkan, dapat dihitung standard biayanya (*Standar of Spending Assesment*).

Tetapi ketentuan Standar Biaya ini paling tidak berlaku secara nasional, hingga hari ini belum dibuat. Dengan demikian, secara teoritis desentralisasi ini belum memiliki perhitungan yang valid Implikasinya, dalam menetapkan besarnya uang harus di daerahkan dalam rangka pembiayaan beban pengeluaran ini pun dilakukan tanpa memperhitungkan ukuran beban pembiayaan yang telah akurat tersebut. Berbagai jenis dana transfer, khususnya DAU (Dana Alokasi Umum) yang merupakan dana transfer terbesar, pada akhirnya dialokasikan dengan menggunakan variabel-variabel yang diperkirakan dapat “mewakili (memprestasikan) kebutuhan fiskal” suatu daerah.

Penganggaran sektor publik dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran

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

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

Pada saat ini, melihat gambaran kenyataan yang ada, penerapan proses penyusunan anggaran di Kabupaten Karo dirasakan masih belum optimal. Pada

beberapa sisi, khususnya program dan kegiatan dari SKPD, masih sangat dipengaruhi oleh program dan kegiatan yang telah dikerjakan pada tahun sebelumnya. Demikian pula dengan penentuan besarnya anggaran belum sepenuhnya mengacu pada target kinerja berupa output dan outcome. Kondisi demikian, merupakan salah satu daya tarik untuk diteliti lebih jauh. Bagaimana dan sejauh mana proses penyusunan anggaran pada Pemerintah Kabupaten Karo.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik melaksanakan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul **“ANALISIS PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN PADA PEMERINTAH KABUPATEN KARO”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dalam penelitian ini maka penulis merumuskan masalah yaitu Bagaimana Proses Penyusunan Anggaran Pada Pemerintah Kabupaten Karo?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Proses Penyusunan Anggaran pada Pemerintah Kabupaten Karo.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Bagi penulis, untuk memperluas dan memperdalam wawasan penulis yang berkaitan dengan proses Penyusunan dan Penetapan Anggaran pada organisasi sektor publik.

2. Bagi pemerintah, memberikan sumbangan pemikiran sebagai acuan dan bahan pertimbangan daerah atas cara penyusunan anggaran yang sesuai standarnya.
3. Bagi ilmu pengetahuan, diharapkan dapat menjadi bahan-bahan referensi untuk penelitian selanjutnya khususnya yang sejenis yang berkaitan dengan proses penyusunan anggaran.

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Pemerintah Daerah

2.1.1 Pengertian Pemerintah Daerah

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

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

Pemerintah dapat diartikan sebagai *the governing body of a nation state, city* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintah Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya. Pengertian Pemerintah dilihat dari sifatnya yaitu pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang

seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasannya di Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota dan Perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

2.1.2 Fungsi Pemerintah Daerah

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

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

2.1.3 Pembentukan Satuan Kerja Perangkat Daerah

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

Tugas dan fungsi masing-masing perangkat daerah ditetapkan sesuai dengan peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang organisasi Perangkat Daerah dengan ruang lingkup dan kewenangan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kota/Kabupaten, serta potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

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

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

penyusunan rencana yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan masing-masing satuan kerja perangkat daerah

- e. Dinas Daerah, sebagai unsur pelaksana otonomi daerah pada hakekatnya menyelenggarakan urusan otonomi daerah baik yang bersifat wajib maupun pilihan, sesuai dengan pembagian urusan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007.
- f. Lembaga Teknis Daerah, sebagai unsur pendukung yang sifatnya lebih teknis. Lembaga teknis daerah dapat berbentuk badan, kantor dan rumah sakit, penentuan Badan atau Kantor sesuai dengan analisis beban kerja (Peraturan Dalam Negeri No 57 Tahun 2007).

2.1.4 Satuan Kerja Perangkat Daerah

Satuan Kerja Perangkat Daerah yang disebut dengan SKPD adalah unit kerja Pemerintah Daerah yang mempunyai tugas mengelola anggaran dan barang daerah. Masing-masing SKPD diwajibkan untuk menyusun suatu laporan pertanggungjawaban yaitu Laporan Keuangan SKPD.

Pada SKPD sebelum membuat suatu laporan pertanggungjawaban terlebih dahulu menyusun suatu Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD, RKA-SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan anggaran pendapatan belanja daerah. Yang selanjutnya membuat suatu Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) SKPD, yaitu dokumen yang memuat pendapatan, belanja dan pembiayaan yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh pengguna anggaran. Setelah Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) disusun dan disahkan dapat dilaksanakanlah suatu transaksi atau pelaksanaan anggaran yang nantinya harus dibuatkan suatu laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan SKPD.

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

1. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum)
2. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum) SKPD adalah instansi pemerintah daerah yang merupakan bagian dari pemerintah daerah yang bertanggung jawab atas bidang tugas yang diemban oleh suatu Badan Layanan Umum (BLU).
3. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah SKPD adalah organisasi/lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada gubernur/bupati/walikota dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas sekretaris daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan, dan satuan polisi pamong praja sesuai dengan kebutuhan daerah.
4. 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”**¹

2.2 Anggaran

2.2.1. Pengertian Anggaran

Berbagai defenisi anggaran telah dikemukakan oleh para ahli. Diantaranya adalah pengertian anggaran Darsono dan Ari Purwanto:

¹Standar Akuntansi Pemerintahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010: Fokusmedia, Bandung, 2012, hal. 84

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.²

Menurut Pramono Hariadi dalam bukunya yang berjudul pengelolaan keuangan daerah. **“Anggaran dapat juga dinyatakan sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang akan dicapai selama periode waktu tertentu dalam ukuran financial”.**³

Pengertian anggaran menurut dan Rudianto dalam buku Penganggaran : **“Anggaran adalah rencana anggaran kerja organisasi dimasa mendatang yang diwujudkan dalam bentuk kuantitatif, formal dan sistematis”**⁴.

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

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

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

Anggaran adalah suatu rencana terperinci yang dinyatakan dalam secara formal dalam ukuran kuantitatif, biasanya dalam satuan uang (perencanaan keuangan) untuk menunjukkan perolehan dan penggunaan sumber-sumber suatu organisasi. Istilah anggaran atau penganggaran sudah tidak asing lagi bagi mereka yang biasa berkecimbung dalam organisasi, termasuk

²Darsono P. dan Ari Purwanto. Penganggaran Perusahaan, Edisi Kedua: Mitra wacana Media, Jakarta, 2008, hal. 2

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

⁴Rudianto, Penganggaran: Konsep Dan Teknik Penyusunan Anggaran: Erlangga, Jakarta, 2009, hal 3

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

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

organisasi pemerintahan. Sebagai bagian dari fungsi perencanaan, sebagian besar organisasi modern sudah terbiasa melakukan perencanaan, termasuk perencanaan keuangan (anggaran).

Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Anggaran sektor publik menggambarkan kegiatan pemerintah dalam upaya memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai *stakeholder*. Oleh sebab itu, setia panggaran publik harus berpihak kepada kepentingan rakyat banyak dan bukan hanya untuk memenuhi kebutuhan implementor serta meningkatkan wibawa pemerintah. Anggaran menjadi sangat esensial dalam upaya menghapus kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui program pemerintah dengan melibatkan masyarakat. Penyusunan anggaran harus sesuai dengan prinsip-prinsip yang diterima secara umum.

2.2.2. Fungsi Anggaran

Menurut Indra Bastian, Anggaran berfungsi sebagai berikut:

- a. Anggaran merupakan hasil akhir dari proses penyusunan rencana kerja.
- b. Anggaran merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan di masa mendatang.
- c. Anggaran sebagai alat komunikasi internal yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antaratasan serta bawahan.
- d. Anggaran sebagai alat pengendalian unit kerja.
- e. Anggaran sebagai alat motivasi dan persuasi tindakan yang efektif serta efisien dalam pencapaian visi organisasi.
- f. Anggaran merupakan instrumen politik.
- g. Anggaran merupakan instrumen kebijakan fiskal⁷.

Menurut Sony Yuwono dkk Sebagai sebuah instrumen penting dalam proses manajemen, anggaran atau penganggaran memiliki fungsi sebagai berikut:

- a. Fungsi Perencanaan
- b. Fungsi Koordinasi dan Komunikasi
- c. Fungsi Motivasi

⁷Ibid, hal 191

- d. Fungsi pengendalian dan Evaluasi**
- e. Fungsi Pembelajaran⁸**

Menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas beberapa fungsi anggaran sektor publik

Anggaran sektor publik mempunyai beberapa fungsi utama, yaitu :

- a. Anggaran sebagai alat perencanaan**
- b. Anggaran sebagai alat Pengendalian**
- c. Anggaran sebagai alat Fiskal**
- d. Anggaran sebagai alat Politik**
- e. Anggaran sebagai alat Komunikasi dan Koordinasi**
- f. Anggaran sebagai alat Penilaian Kinerja**
- g. Anggaran sebagai alat motivasi**
- h. Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang politik⁹**

Fungsi anggaran sektor publik diatas akan dijelaskan sebagai berikut :

- a. Anggaran sebagai alat perencanaan

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

Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk:

- 1) Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan
- 2) Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaan.
- 3) Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun, dan
- 4) Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.

- b. Anggaran sebagai alat pengendalian

⁸Sony Yuwono, Penganggaran Sektor Publik, Penerbit: Mayu Media, Malang, 2005, hal 30

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

Sebagai alat pengendalian anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Tanpa anggaran, pemerintah tidak dapat mengendalikan pemborosan-pemborosan pengeluaran. Anggaran sektor dapat digunakan untuk mengendalikan eksekutif. Pengendalian anggaran publik dapat dilakukan empat cara, yaitu:

- 1) Membandingkan kinerja actual dengan kinerja yang dianggarkan
- 2) Menghitung selisih anggaran
- 3) Menemukan penyebab yang dapat dikendalikan dan tidak dapat dikendalikan atas satu varians
- 4) Merevisi standard biaya atau target anggaran untuk tahun berikutnya.

c. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan mendorong, memfasilitasi, dan mengkoordinasi kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.

d. Anggaran sebagai alat politik

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksklusif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu.

e. Anggaran sebagai alat komunikasi dan koordinasi

Setiap unit kinerja pemerintah terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian pemerintah. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi.

f. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja

Anggaran merupakan wujud komitmen dari eksekutif kepada legislatif. Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer politik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil di capai dikaitkan dengan anggaran.

g. Anggaran sebagai alat motivasi

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan sifatnya agar dapat bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien 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.

h. Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang politik

Anggaran publik tidak boleh diabaikan oleh kabinet, birokrat dan DPR/DPRD, Masyarakat, LSM, Perguruan Tinggi, dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran sektor publik. Kelompok masyarakat yang terorganisir akan mencoba mempengaruhi anggaran pemerintah untuk kepentingan mereka. Kelompok lain dari masyarakat yang kurang terorganisasi akan mempercayakan aspirasinya melalui proses yang ada.

2.2.3 Karakteristik Anggaran

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

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

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

2.2.4 Pendekatan Penyusunan Anggaran

Adapun tipe pendekatan penyusunan anggaran menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertian adalah sebagai berikut :

- 1. Pendekatan Tradisional**
- 2. Pendekatan kinerja**

1. Pendekatan Tradisional

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

1. Terpaku pada sumber daya yang telah ada sebelumnya
2. Akuntabilitas dipusatkan pada suatu konsep yang hanya mengacu pada nilai uang dan bukan pada hasil atau manfaat suatu program.

3. Tidak mampu memberikan informasi yang cukup untuk menilai efisiensi dan efektivitas kegiatan organisasi.
4. Kebanyakan pos-pos anggaran tidak diharuskan memiliki dasar atau alasan yang jelas.
5. Tujuan dan sasaran organisasi disusun dengan dasar jumlah yang dialokasikan pada berbagai kegiatan.
6. Mendorong pengambilan keputusan yang salah.
7. Mendorong pengeluaran daripada penghematan. Unit-unit organisasi terdorong untuk membelanjakan seluruh anggarannya yang dibutuhkan maupun yang tidak dibutuhkan. Hal ini muncul karena:
 - a. Penilaian kinerja cenderung berfokus pada belanja dan unit yang membelanjakan anggarannya di bawah batas akan dianggap baik.
 - b. Kalau membelanjakan kurang atau jauh lebih baik yang dianggarkan, maka jatah anggaran unit tersebut akan dikurangi atau bahkan pengeluaran tersebut tidak lagi dianggarkan dalam periode selanjutnya.

2. Pendekatan Kinerja

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

Karakteristik utama dari pendekatan ini dapat diringkas sebagai berikut:

1. Mengelompokkan anggaran berdasarkan program atau aktivitas.
2. Setiap program atau aktivitas dilengkapi dengan indikator kinerja yang menjadi tolak ukur keberhasilan.

3. Pada tingkat yang lebih maju, pendekatan ini dicirikan dengan diterapkannya unit *costing* untuk setiap aktivitas

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

Penggunaan anggaran berbasis kinerja memberikan beberapa keuntungan antara lain:

- a. Mengalihkan perhatian dari pengendalian anggaran ke pengendalian manajerial.
- b. Mendorong perencanaan yang lebih baik.
- c. Manajemen memiliki alat pengendalian yang lebih terhadap bawahannya karena tidak hanya melihat banyak yang dibelanjakan oleh bawahannya, tetapi juga menilai kinerja aktivitas menggunakan standard satuan mata uang atau unit aktivitas.
- d. Anggaran kinerja menekankan pada aktivitas yang memakai anggaran daripada besarnya jumlah anggaran yang terpakai.
- e. Dianggap lebih sesuai dengan karakteristik organisasi sektor publik yang tidak mengejar profit dan lebih berorientasi pada kualitas pelayanan.

Namun, anggaran berbasis kinerja juga memiliki beberapa kelemahan yakni :

- a. Tidak banyak personel bagian anggaran atau akuntansi yang memiliki kemampuan memadai untuk mengidentifikasi unit pengukuran dan melaksanakan analisis biaya.
- b. Terkadang terdapat kondisi yang sulit, bahkan tidak memungkinkan pengukuran kinerja mengingat banyaknya jasa dan aktivitas organisasi sektor publik yang tidak dapat langsung terukur dalam satuan unit output atau biaya per unit yang dapat dimengerti dengan mudah.

- c. Sering terjadi aktivitas yang langsung mengukur biayanya secara detail dan dilakukan pengukuran secara detail lainnya tanpa pertimbangan memadai yang diberikan perlu atau tidaknya aktivitas itu sendiri. Dengan kata lain, metode pendekatan ini kurang menghubungkan aktivitas yang dijalankannya dengan visi dan misi yang diusungkan oleh organisasi.

2.2.5 Prinsip Anggaran

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.

3. Keutuhan anggaran

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

4. *Nondiscretionary Appropriation*

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

5. Periodik

Satu proses periodik, ada bersifat tahunan maupun multi tahunan.

6. Akurat

Estimasi anggaran hendaknya tidak memasukkan cadangan yang tersembunyi (*hidden reserve*) yang dapat dijadikan kantong-kantong pemborosan dan efisiensi anggaran serta dapat mengakibatkan munculnya *under estimate* pengeluaran.

7. Jelas

Anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami masyarakat dan tidak membingungkan.

8. Diketahui Publik

Anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas.

2.2.6 Anggaran Berbasis Kinerja

Penerapan anggaran berbasis kinerja diatur dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan diubah lagi dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Dalam peraturan ini, disebutkan tentang penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Adanya RKA-SKPD ini berarti telah terpenuhinya kebutuhan tentang anggaran berbasis kinerja dan akuntabilitas. Dimana anggaran berbasis kinerja menuntut adanya output optimal atau pengeluaran yang dialokasikan sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomi, efisien, dan efektif.

Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendaan yang dituangkan

dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut.¹⁰

Anggaran dengan pendekatan kinerja menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja output. Pendekatan anggaran kinerja disusun untuk mencoba mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik.

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

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

2.2.7 Indikator Kinerja dan Ukuran Kinerja

Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti (2010:85) menyebutkan :

Indikator kerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan, dengan

¹⁰ Abdul H. dan M. Iqbal, Pengolahan Keuangan Daerah ,Edisi ketiga, Cetakan Pertama: UPP STIM YKPM, Yogyakarta, 2012, hal. 173

memperhitungkan indikator masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*), dan dampak (*impacts*).¹¹

Indikator masukan (*inputs*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, material, waktu, teknologi, kebijakan, dan lain-lain yang digunakan untuk melaksanakan program atau kegiatan.

Indikator keluaran (*outputs*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan/atau non-fisik, sedangkan indikator hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).

Indikator manfaat (*benefits*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan, sedangkan indikator dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif terhadap setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

2.3 Metode Penyusunan Anggaran

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

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

1. Top Down Budgetting

¹¹Op.cit, hal.70

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.
- b. Metode pembagian semena-mena (*Arbitrary allocation method*) merupakan proses pendistribusian anggaran yang tidak lebih baik dari metode sebelumnya. Metode ini tidak berdasar pada teori, tidak memiliki tujuan yang jelas, dan tidak membuat konsep pendistribusian anggaran dengan baik.
- c. Metode persentase penjualan (*Percentage of sales*) menggambarkan efek yang terjadi antara kegiatan iklan dan promosi yang dilakukan dengan persentase peningkatan penjualan di lapangan. Metode ini mendasarkan pada dua hal, yaitu persentase penjualan dan 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 arti katanya, investasi berarti penanaman modal dengan harapan akan adanya pengembalian modal suatu hari.

2. Bottom-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*) Metode ini jarang digunakan karena kompleks dalam pemakaiannya.

2.4 Siklus Penyusunan Anggaran

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

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

- a. Penyusunan dan Penetapan Anggaran satu tahun sebelum anggaran berkenaan. Dalam proses penyusunan anggaran yang memerlukan waktu beberapa bulan. Tim anggaran eksekutif yang beranggotakan unsur-unsur dari Sekretariat Daerah, BAPPEDA dan Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) mempunyai fungsi dan peranan yang sangat penting. Walaupun masyarakat diintai pendapatnya dalam proses penentuan prioritas program namun pada akhirnya proses penyusunan program dilakukan secara tertutup di masing-masing SKPD.
- b. Pelaksanaan Anggaran (1 tahun saat tahun anggaran berjalan)
Pelaksanaan Anggaran adalah tahapan yang dimulai sejak APBD disahkan melalui peraturan daerah pada setiap akhir tahun sebelum tahun anggaran baru dimulai. Tahapan Pelaksanaan berlangsung selama 1 (satu) tahun terhitung mulai awal tahun anggaran baru pada bulan januari setiap tahunnya. Tahapan pelaksanaan ini sepenuhnya menjadi

tanggung jawab pihak eksekutif melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

c. Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD (setengah Tahun)

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

2.5 Tahap-Tahap Penyusunan Anggaran

Menurut Deddi Nordiawan, beberapa tahapan penyusunan anggaran adalah:

- a. Penetapan Strategi Organisasi (Visi dan Misi)**
- b. Pembuatan Tujuan**
- c. Penetapan Aktivitas**
- d. Evaluasi dan Pengambilan Keputusan¹²**

Beberapa tahapan penyusunan anggaran diatas dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Penetapan Strategi Organisasi (Visi dan Misi)

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

- (1) Mencerminkan apa yang ingin dicapai
- 2) Memberikan arah dan fokus strategi yang jelas
- 3) Menjadi perekat dan menyatukan berbagai gagasan strategis
- 4) Memiliki orientasi masa depan
- 5) Menumbuhkan seluruh unsur organisasi

¹² Nordiawan, Deddi, Akuntansi Sektor Publik, Salemba Empat, Jakarta, 2006, Hal 79

6) Menjamin kesinambungan kepemimpinan organisasi

b. Pembuatan Tujuan

Tujuan dalam hal ini adalah sesuatu yang akan dicapai dalam kurun waktu satu tahun atau yang sering diistilahkan dengan tujuan operasional. Karena tujuan operasional merupakan turunan dari visi dan misi organisasi, tujuan operasional seharusnya menjadi dasar untuk alokasi sumber daya yang dimiliki, mengelola aktivitas harian, serta pemberian penghargaan (*reward*) dan hukuman 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 prioritasnya. Setiap level anggaran dianggap sebagai satuan yang berbeda.

Dalam Penyusunan anggaran program yang berbasis nol, asumsi yang digunakan adalah pengambil kebijakan dalam organisasi akan menerima apa pun urutan prioritasnya yang telah ditetapkan. Dengan demikian kewajiban mereka hanyalah menentukan besarnya anggaran yang akan menentukan aktivitas mana saja yang dapat dilaksanakan. Sebuah tujuan operasional yang baik harus mempunyai karakteristik sebagai berikut :

- 1) Harus mempresentasikan hasil akhir bukannya keluaran
- 2) Harus dapat diukur untuk menentukan apakah hasil akhir yang diharapkan telah dicapai.
- 3) Harus dapat diukur dalam jangka pendek agar dapat dilakukan tindakan koreksi
- 4) Harus tepat, artinya tujuan tersebut memberikan peluang kecil untuk menimbulkan interpretasi individu.

c. Penetapan Aktivitas

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

d. Evaluasi dan Pengambilan Keputusan

Langkah selanjutnya setelah pengajuan anggaran disiapkan adalah proses evaluasi dan pengambilan keputusan (penelaahan dan penentuan peringkat). Proses ini dapat dilakukan dengan 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 prioritasnya. Setiap level anggaran dianggap sebagai satuan yang berbeda.

2.5.1 Partisipasi dalam Penyusunan Anggaran

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

Proses penyusunan anggaran yang diinterpretasikan setiap tahun oleh eksekutif, memberi informasi rinci kepada DPR/DPRD dan masyarakat tentang program-program apa yang direncanakan pemerintah untuk meningkat 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.
- d. Meningkatkan transparansi dalam pertanggungjawaban pemerintah kepada DPR/DPRD dan masyarakat luas.

Faktor dominan yang terdapat dalam proses anggaran adalah :

- a. Tujuan dan target yang hendak dicapai.
- b. Ketersediaan sumber daya (faktor-faktor produksi yang dimiliki pemerintah).
- c. Waktu yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan dan target.
- d. Faktor lain yang mempengaruhi anggaran sepertimunculnya peraturan pemerintah yang baru, fluktuasi pasar, perubahan sosial dan politik, bencana alam dan sebagainya.

2.5.2 Perencanaan Tujuan dan Sasaran

Siklus manajemen (perencanaan dan pengendalian) dimulai dengan tahapan aktivitas perencanaan tujuan dasar dan sasaran. Pemerintah Daerah umumnya menetapkan tujuan dasar dalam rumusan luas dan jangka panjang yaitu berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dan

peningkatan kesejahteraan masyarakat, sedangkan sasaran dirumuskan dalam format yang lebih fokus dan mengarah pada bidang-bidang pemerintah dan pelayanan masyarakat.

Perubahan yang cukup mendasar dalam era otonomi ini adalah sebagian dari kewenangan pemerintah pusat beralih menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, pemerintah dan masyarakat di daerah diberi keleluasaan untuk mengatur rumah tangga di daerahnya secara mandiri. Konsep pembangunan yang semula lebih bernuansa sentralistik, berubah menjadi konsep pembangunan yang demokratis, lebih mengedepankan pihak-pihak yang terlibat (stakeholder) dalam pembangunan sejak masa perencanaan, pelaksanaan sampai masa pengawasan.

Dalam peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tatacara pertanggungjawaban Kepala Daerah disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Rencana Strategis atau Dokumen Perencanaan daerah lainnya yang disahkan oleh DPRD dan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Renstra adalah rencana lima tahunan yang menggambarkan visi, misi, tujuan, sasaran, strategi, kebijakan dan program daerah.

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

2.6.1 Pedoman Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 pembaharuan dari Peraturan Pemerintah No 8 Tahun 2008 :Berdasarkan nota kesepakatan KUA dan PPAS, Tim Anggaran Pemerintah menyusun Pedoman Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) sebagai acuan bagi SKPD dalam menyusunRKA-SKPD. 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 Hal-hal lainnya yang perlu mendapatkan perhatian dari SKPD terkait dengan prinsip-prinsip peningkatan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas penyusunan anggaran dalam rangka pencapaian prestasi kerja.
4. Dokumen sebagai lampiran surat meliputi KUA, PPA, kode rekening APBD, format RKA-SKPD, analisis standar belanja, dan standar satuan harga.¹³

2.6.2 Rencana Kerja dan Anggaran SKPD

Menurut Deddi Nordiawan “Berdasarkan pedoman penyusunan Rencana Kerja Anggaran SKPD, kepala SKPD menyusun Rencana Kerja Anggaran SKPD. Rencana Kerja Anggaran SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu, dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja”.¹⁴

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

¹³Nurlan Darise, Pengelolaan Keuangan Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan BLU, Edisi kedua: Indeks, Jakarta, 2009, hal. 100

¹⁴Ibid, Hal 90

penganggaran berdasarkan prestasi kerja, dilakukan dengan memerhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan hasil kerja yang diharapkan dari kegiatan dan hasil yang diharapkan dari program termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut.

Menurut Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 :Penyusunan Rencana Kerja Anggaran SKPD berdasarkan kinerja 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

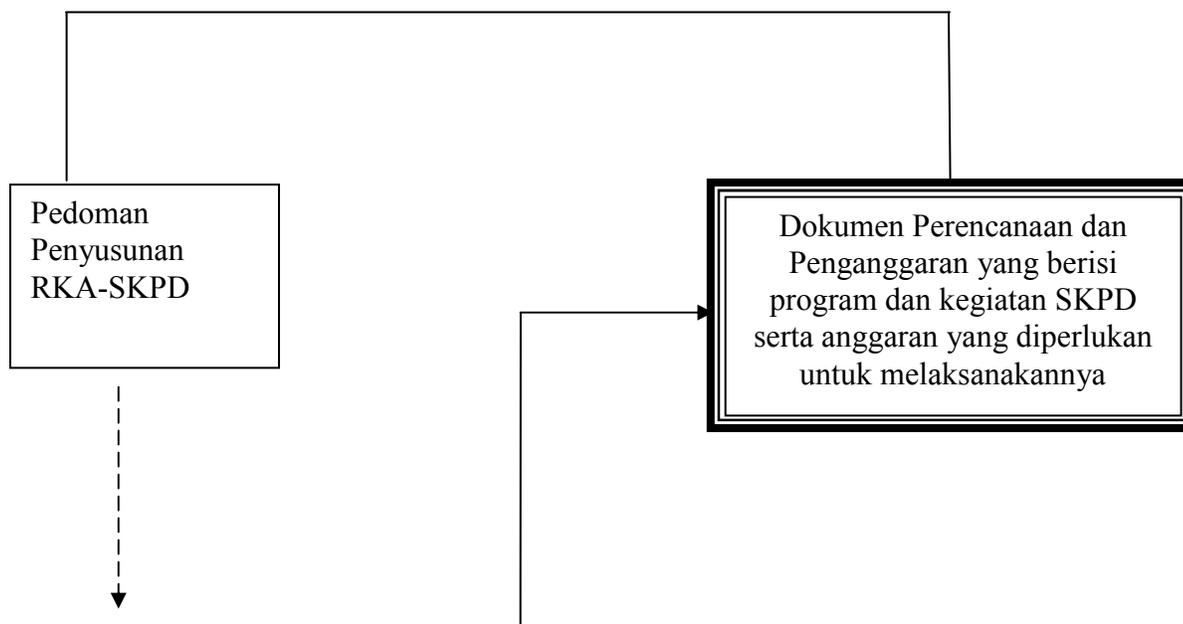
Merupakan tolak ukur kinerja dalam menentukan capaian jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah.

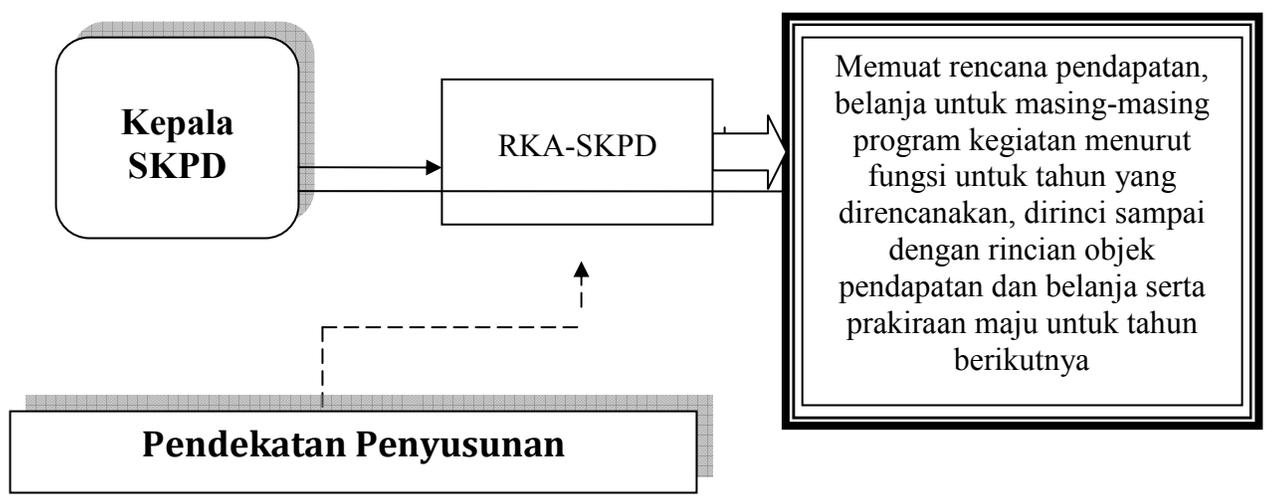
Dokumen penyusunan anggaran yang disampaikan oleh masing-masing satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang disusun dalam format Rencana Kerja dan Anggaran (RKA)

SKPD harus betul-betul dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, serta korelasi antara besaran anggaran (beban kerja dan harga satuan) dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai atau diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Oleh karena itu penerapan anggaran berbasis kinerja mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran (penyelenggara pemerintahan) berkewajiban untuk bertanggungjawab atas hasil proses dan penggunaan sumber dayanya.

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

Gambaran 2.2
Proses Penyusunan RKA- SKPD
Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah
(RKA-SKPD)



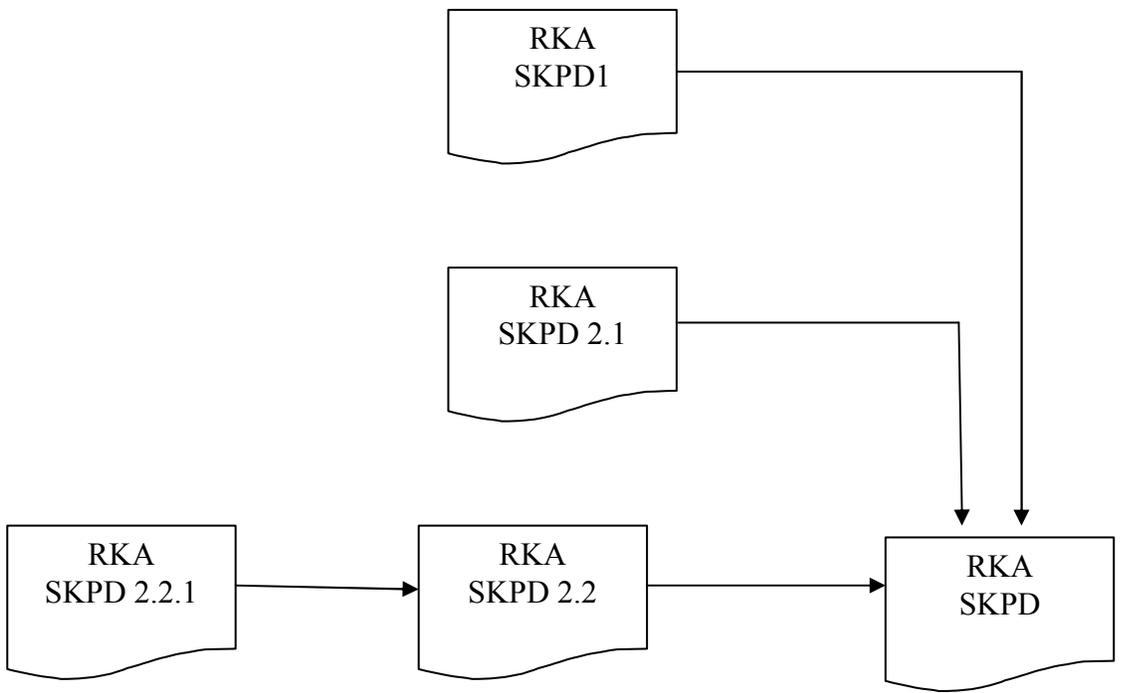


- 1. Kerangka Pengeluaran jangka menengah daerah
- 2. Penganggaran terpadu
- 3. Penganggaran berdasarkan kinerja

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

Gambar 2.3

Bagan Alir Pengerjaan RKA – SKPD



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

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

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

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Objek Penelitian

Objek penelitian merupakan suatu permasalahan yang diteliti dan menjelaskan dimana dan kapan dilakukan. Objek penelitian juga merupakan suatu sasaran ilmiah dengan tujuan dan kegunaan tertentu untuk mendapatkan data tertentu yang mempunyai nilai, skor, atau ukuran yang berbeda. Yang menjadi objek penelitian dalam penelitian ini adalah Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah pada Pemerintah Kabupaten Karo Jln. Jamin Ginting No 17 di Kabanjahe.

3.2 Jenis Data dan Sumber Data

Sumber data penelitian merupakan faktor penting yang menjadi pertimbangan dalam penentuan metode pengumpulan data. Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari:

1. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari objek penelitian yaitu Pada Pemerintah Kabupaten Karo baik dalam teknik wawancara, dimana melakukan tanya jawab dengan bagian anggaran pada dinas tersebut.

2. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dalam bentuk yang sudah jadi, baik berupa data dari penelusuran catatan dan dokumen-dokumen resmi sertasumber-sumber lainnya berupa data mengenai sejarah singkat, struktur organisasi, Rencana strategi, Rencana jangka panjang, APBD.

3.3 Metode Pengumpulan Data

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

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

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

2. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

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

a. Wawancara

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

b. Dokumentasi

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

3.4 Metode Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode analisis data yaitu:

1. Metode Deskriptif

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

Dalam metode ini membuat gambaran secara sistematis, aktual mengenai fakta – fakta, sifat – sifat, serta fenomena yang diselidiki pada Pemerintah Kabupaten Karo. Dilakukan dengan cara menentukan, mengumpulkan, mengklasifikasikan, menganalisa serta meninteprestasikan data yang dibutuhkan sehingga dapat dihasilkan suatu gambaran yang jelas tentang Proses Penyusunan Anggaran pada Pemerintah Kabupaten Karo.

2. Metode Deduktif

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