

**PROSES DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENYUSUNAN  
ANGGARAN PADA DINAS PENDAPATAN DAERAH DAN PASAR  
KABUPATEN BULUKUMBA**

*THE PROCESS AND FACTORS AFFECTING BUDGET ARRANGEMENT AT THE  
DEPARTMENT OF REGIONAL REVENUE AND MARKET  
OF BULUKUMBA REGENCY*

**ANDI ENDANG HARIYANI DARWIS**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2008**

**PROSES DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENYUSUNAN  
ANGGARAN PADA DINAS PENDAPATAN DAERAH DAN PASAR  
KABUPATEN BULUKUMBA**

**TESIS**

Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister

**PROGRAM STUDI  
MAGISTER KEUANGAN DAERAH**

Disusun dan diajukan oleh

**ANDI ENDANG HARIYANI DARWIS**

kepada

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2008**

# TESIS

## **PROSES DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENYUSUNAN ANGGARAN PADA DINAS PENDAPATAN DAERAH DAN PASAR KABUPATEN BULUKUMBA**

Disusun dan diajukan oleh :

**ANDI ENDANG HARIYANI DARWIS**

No. Pokok : P2600204568

Telah di pertahankan didepan panitia ujian tesis  
Pada tanggal 30 April 2008  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui  
Komisi Penasehat

---

Prof. Dr. H. A. Karim Saleh  
Ketua

Ketua Program  
Magister Keuangan Daerah

---

Prof. Dr. Hj. Siti Haerani, SE, M.Si  
Anggota

Direktur Program Pascasarjana  
Universitas Hasanuddin

---

Prof. Dr. H. Muh. Yunus Zain, MA

---

Prof. Dr. dr. A. Razak Thaha, M.Sc

## **PERNYATAAN KEASLIAN TESIS**

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : ANDI ENDANG HARIYANI DARWIS  
Nomor Induk Mahasiswa : P2600204568  
Program Studi : Magister Keuangan Daerah

Menyatakan bahwa tesis yang saya tulis ini adalah benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi dari tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, April 2008

Yang menyatakan,

ANDI ENDANG HARIYANI DARWIS

## PRA KATA

Dengan mengucapkan puji dan syukur kehadiran Allah SWT atas segala nikmat,rahmat dan petunjuknya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul “ Proses dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran Pada Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba”

Tesis ini disusun sebagai salah satu syarat Akademik guna memperoleh Gelar Magister pada program Study Magister Keuangan Daerah (MKD) Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Bapak Prof. Dr. H. A. Karim Saleh selaku pembimbing I dan Ibu Prof. Dr. Hj. Siti Haerani, SE., M. Si selaku pembimbing II yang telah banyak mencurahkan pikiran dan meluangkan waktu serta dengan kesabaran, ketekunan dan kebijaksanaannya membimbing penulis dalam pembuatan tesis ini.

Penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada :

1. Bapak Bupati Kabupaten Bulukumba dalam memberikan kesempatan untuk melanjutkan pendidikan Magister di Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Kepala Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba beserta seluruh jajarannya dalam memberikan kesempatan untuk melakukan pengambilan data serta melakukan penelitian.

3. Kepada Seluruh Bapak dan Ibu Dosen pada Program Magister Keuangan Daerah yang telah meluangkan waktu dan pikiran sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
4. Bapak Drs. Mansur G. M. Si Selaku Kepala Sub. Bidang Anggaran pada BKAD yang telah meluangkan waktunya dan memberi saran dalam kepada penulis.
5. Rekan-rekan Mahasiswa khususnya seangkatan dengan penulis kami ucapkan terima kasih atas perhatian dan sarannya dalam penulisan tesis ini.
6. Secara Khusus pada suami tercinta (Drs. Amri Nampo, M. Si) dan kedua anakku yakni Jihan Asyura dan Luthfi Muh. Abdillah yang dengan penuh kesabaran dan kesetiaan dalam memberikan dorongan sehingga penulis dapat menyelesaikan studi.
7. Kedua orang tua yang kusayangi Drs. H. M. Darwis MG dan Hj. A. Rosmiaty Gau selalu memberikan doa, bantuan dan dukungannya.
8. Serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu dalam penyusunan tesis ini, semoga Allah SWT selalu melimpahkan berkah dan rahmatnya bagi kita semua.

Akhirnya disadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangan, oleh sebab itu, segala kritikan dan saran yang positif konstruktif akan disambut dengan senang hati demi penyempurnaan tulisan ini.

Makassar, April 2008

Penulis,

Andi Endang Hariyani Darwis

## ABSTRAK

**ANDI ENDANG HARIYANI DARWIS.** *Proses dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran pada Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba* (dibimbing oleh H.A. Karim Saleh dan Sitti Haerani).

Penelitian ini bertujuan mengetahui dan menganalisis proses dan faktor-faktor yang memengaruhi penyusunan anggaran pada Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba.

Penelitian ini dilaksanakan pada Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba. Sampel diambil secara acak sederhana sebanyak seratus orang. pengumpulan data dilakukan dengan teknik observasi, kuesioener, wawancara, dan dokumentasi. Data dianalisis dengan analisis deskriptif kualitatif dan kuantitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses penyusunan anggaran pada Dispenda dan Pasar Kabupaten Bulukumba berada pada kategori cukup sesuai dengan program dan perencanaan unit kerja, tugas pokok dan fungsi unit kerja, serta kewajaran antara anggaran dengan target kinerja berdasarkan SAB (standa analisa belanja) yang telah diperhitungkan. Ada beberapa faktor yang secara signifikan mempengaruhi proses penyusunan anggaran, masing-masing: (a) kuliatas (kompetensi) SDM aparatur berada pada kategori kurang berkualitas, (b) dukungan sarana dan prasarana berupa jumlah dan kualitasnya berada pada kategori kurang mendukung, dan (c) kompleksitas (jumlah) program dan kegiatan berada pada kategori kurang kompleks. Berdasarkan model persamaan linear dari hubungan antara subvariabel kualitas sumber daya manusia aparatur, dukungan sarana dan prasarana, dan kompleksitas program dan kegiatan terhadap proses penyusunan anggaran pada Dispenda dan Pasar Kabupaten Bulukumba adalah  $Y = 0,467 X_1 + 0,405 X_2 + 0,215 X_3 - 0,615$ . Persamaan ini menunjukkan bahwa hubungan Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba akan membentuk hubungan positif baik secara sendiri-sendir maupun secara bersama-sama.

## ABSTRACT

**ANDI ENDANG HARIYANI DARWIS.** *The Process and factors Affecting Budget Arrangement at the Department of Regional Revenue and Market of Bulukumba Regency* (supervised by H. A. Karim Saleh and Hj. Sitti Haerani)

This research aimed to find out and analyze the process and factors affecting the arrangement of budget at the Department of Regional Revenue and Market of Bulukumba Regency.

This research was carried out at the Department of Regional Revenue and Market of bulukumba Regency. The sample consisted of 100 respondents selected using random sampling. The data were obtained through observation, questionnaire, interview, and documentation techniques. They were then analyzed using descriptive qualitative method.

The results show that the process of budget arrangement at Regional Revenue Department and Market of Bulukumba Regency is at adequate category. This is in line with the program and planning of work unit, main duty, function of work unit, and the fittingness between budget and performance target based on budget analysis standard. There are several factors which significantly influence the process of arrangement of budget at the Department of Regional Revenue and Market of Bulukumba Regency such as (1) apparatus resources who are not qualified enough; (2) facilities and infrastructures, that is, their number and quality which are not supporting enough; (3) the number of programs and activities which are not complex enough. Based on linear equity model of correlation between sub variables of apparatus resources quality, facilities and infrastructures, and complexity of program and activities, the process of budget arrangement of Regional Revenue and Market of Bulukumba Regency becomes  $Y = 0,615 + 0,467 X1 + 0,405 X2 + 0,215 X3$ . This indicates that the correlation among factors affecting the process of budget arrangement at the Department of Regional Revenue and Market of Bulukumba Regency is Positive either individually or collectively.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia memasuki era otonomi daerah, lebih mendasar daripada berbagai paket kebijakan serupa di masa-masa yang lalu, yakni sejak diterapkannya *Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999* yang saat ini telah diganti dengan *UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah* dan *UU Nomor 25 Tahun 1999* yang juga telah diganti dengan *UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Menurut ketentuan umum *UU Nomor 32 Tahun 2004*, bahwa yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan otonomi daerah harus berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah satu dengan lainnya, yaitu dengan membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan suatu strategi yang bertujuan ganda. Pertama, pemberian otonomi daerah merupakan strategi untuk merespon tuntutan masyarakat daerah terhadap tiga permasalahan utama, yaitu *sharing of power*, *distribution of income* dan kemandirian sistem manajemen di daerah. Kedua, otonomi daerah dimaksudkan sebagai strategi untuk memperkuat perekonomian daerah dalam rangka memperkokoh perekonomian nasional untuk menghadapi era perdagangan bebas.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani dalam meningkatkan pelayanan dasar kepada masyarakat.

Pembangunan secara luas selalu mengacu kepada proses perubahan struktural, baik struktur ekonomi maupun sosial budaya yang dapat menciptakan suatu kondisi kemajuan bagi kehidupan umat manusia. Untuk melaksanakan pembangunan diperlukan sejumlah sumber daya dan perumusan kebijakan dasar yang dilandasi dengan pengetahuan atas kondisi sosial ekonomi masyarakat, potensi, permasalahan dan berbagai alternatif serta kemungkinan-kemungkinannya. Selanjutnya, menyangkut pilihan atas berbagai alternatif fundamental seperti apakah tujuan ditekankan kepada laju

pertumbuhan yang tinggi atau kepada keadilan sosial (*growth versus equity*), apakah dalam bidang ekonomi ditekankan kepada peningkatan produksi dan produktifitas atau kepada perluasan kesempatan kerja bahkan kepada pilihan antara penekanan sektor-sektor tertentu dibandingkan dengan sektor yang lain.

Pemerintah memegang peranan yang sangat besar dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan suatu daerah, karena dengan melalui pengeluaran, pemerintah berperan menjamin bahwa suatu keputusan yang menyangkut pengalokasian dana yang terbatas telah mempertimbangkan prioritas kebutuhan dan akibat yang akan timbul jika dilihat dari perekonomian secara keseluruhan.

Dalam implementasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, *Mardiasmo (1991: 11)* mengatakan bahwa salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah, karena anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrumen kebijakan, maka anggaran daerah memiliki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan, pengeluaran dan otorisasi pengeluaran di masa yang akan datang. Dengan

demikian, DPRD dan Pemerintah Daerah harus berupaya secara konkret dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang betul-betul mencerminkan kebutuhan riil masyarakat di daerah sesuai dengan potensi masing-masing.

Sejalan dengan pendapat *Mardiasmo* di atas, *Yuwono, Tengku dan Hariyadi (2005)*, mengatakan bahwa APBD merupakan dokumen yang mencerminkan kondisi keuangan dari pemerintah daerah, didalamnya meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Melalui suatu analisis, APBD juga dapat menggambarkan rencana strategis (*renstra*) yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan otonomi daerah yang mensyaratkan pemerintahan daerah untuk mengurus dan mengelola keuangannya secara mandiri.

APBD di masing-masing daerah mempunyai masa tahun anggaran yang sama yakni 1 (satu) tahun takwin, 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Anggaran yang disusun ini berdasarkan basis prestasi (*performance basis*) yang disesuaikan dengan perencanaan fiskal dan sistem penyusunan anggaran tahunan serta diseleraskan sesuai dengan kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure frame work*) (*Barata dan Bambang, 2004*).

Lebih lanjut, dikemukakan bahwa penyusunan rencana anggaran pembangunan salah satu kegiatannya adalah identifikasi kebutuhan, yaitu mengidentifikasi kebutuhan serta mempertimbangkan kebijaksanaan

menyangkut pengalokasian pada program-program yang dihubungkan baik dengan tujuan perekonomian secara keseluruhan maupun sarana-sarana spesifik sektoral dan regional tertentu.

Sebagai stabilisator pembangunan, anggaran belanja pembangunan di dalam kerangka pelaksanaan prinsip anggaran berimbang yang dinamis diharapkan mampu menjadi sumber pengamanan terakhir di dalam upaya menjadi keserasian antara pengeluaran daerah dan penerimaan daerah sehingga dapat memantapkan stabilitas ekonomi sekaligus menjamin terus berlansungnya pembangunan daerah.

Sebagai dinamisator ekonomi masyarakat, anggaran belanja pembangunan diharapkan mampu menunjang berkembangnya potensi ekonomi masyarakat dan dunia usaha. Hal ini terutama karena sebagai sumber utama pembiayaan investasi di sektor pemerintah, jumlah dan alokasi anggaran pembangunan sangat mempengaruhi kesinambungan pembangunan, terutama dalam mendorong perkembangan kegiatan dunia usaha dan laju pertumbuhan ekonomi daerah, khususnya untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang memang tidak dapat dibiayai sendiri oleh masyarakat dan dunia usaha, diantaranya meliputi penyediaan sarana dan prasarana dasar yang memiliki pesar strategis di dalam proses pembangunan, pengembangan sumber daya manusia, serta proyek-proyek pembangunan

produktif lainnya yang dapat menciptakan lapangan kerja dan mendorong laju pertumbuhan ekonomi daerah.

Sebagai akselerator pembangunan, strategi kebijakan alokasi anggaran belanja pembangunan selalu diarahkan untuk makin menunjang pemerataan pembangunan dan hasil-hasil secara lebih adil dan meluas, dengan antara lain mencegah melebarnya kesenjangan antar golongan pendapatan, antar daerah dan antar sektor, diupayakan antara lain dengan meningkatkan keterkaitan dan keterpaduan alokasi pembiayaan proyek-proyek pembangunan antar sektor-sektor ekonomi terutama sektor pertanian dengan sektor industri dan jasa sehingga diharapkan secara bertahap tercipta keseimbangan peranan dan sumbangan ketiga sektor ekonomi tersebut dalam pencapaian nilai tambah dan produktifitas ekonomi daerah yang tinggi yang pada akhirnya dapat mengurangi ketimpangan pendapat.

Berdasarkan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan dengan surat edaran Kepala Daerah yang didalamnya memuat Kebijakan Umum APBD serta prioritas dan plafon anggaran yang ditetapkan, pemerintah daerah melalui Pejabat Pengelola Keuangan (PPKD) menyusun rancangan APBD. Rancangan APBD yang disusun dan diajukan oleh organisasi pemerintah daerah maupun Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam lingkup pemerintah daerah yang dituangkan dalam masing-masing Rencana Kegiatan dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD).

Anggaran yang disusun dan termuat dalam RKA-SKPD harus mencerminkan anggaran berbasis prestasi kerja. Oleh karena itu, perlu dilakukan kajian yang mendalam mengenai proses penyusunan anggaran. Penyusunan anggaran merupakan proses akuntansi sekaligus proses manajemen. Dari segi proses akuntansi, penyusunan anggaran merupakan studi terhadap mekanisme prosedur untuk merakit data dan membentuk anggaran. Dari segi manajemen, penyusunan anggaran merupakan proses penetapan peran tiap pimpinan unit kerja dalam melaksanakan program dan kegiatan.

Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba sebagai salah satu SKPD, perlu melakukan penyusunan anggaran yang sesuai dengan peraturan serta berbasis kinerja. Hal ini dilakukan agar anggaran yang disusun didasarkan pada hasil yang akan dicapai dan sesuai dengan harapan masyarakat. Dalam kenyataannya, Dispenda Kabupaten Bulukumba dalam proses penyusunan anggarannya senantiasa mengalami keterlambatan-keterlambatan dan kendala-kendala.

Berdasarkan hasil pengamatan penulis, diketahui bahwa penetapan anggaran pada Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba, pada Tahun 2006 mengalami keterlambatan dari jadwal yang seharusnya, yang diduga disebabkan oleh banyaknya hambatan yang terjadi di lapangan,

misalnya: terlambatnya unit kerja dalam menyusun RASK, terlambatnya pemeriksaan dan pembahasan oleh Tim Anggaran dan Legislatif.

Secara internal Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar senantiasa mengalami masalah keterlambatan-keterlambatan berupa: (1) penyusunan dan penyerahan RKA yang tidak sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan, (2) jumlah anggaran dalam RKA seringkali tidak mencukupi atau bahkan melampaui pagu anggaran yang telah ditetapkan oleh Panitia Anggaran, serta (3) terjadinya tumpang tindih program dan kegiatan yang disebabkan oleh masih minimnya kemampuan pegawai dalam proses penyusunan RKA tersebut.

Masalah-masalah di atas dapat terjadi karena beberapa hal antara lain: (1) aturan mengenai pelaksanaan proses anggaran masih sering mengalami perubahan, (2) unsur-unsur yang terkait dengan penyusunan RKA belum cukup bersosialisasi dan berkoneksi dengan aturan-aturan yang ada, (3) kemampuan dan kompetensi pegawai yang masih kurang memadai dalam hal penyusunan RKA, (4) masalah teknis menyangkut perencanaan program dan kegiatan oleh SKPD, (5) sarana dan prasarana dalam proses penyusunan anggaran pada tingkat SKPD kurang memadai, dan (6) faktor politis, berupa keterkaitan dan koneksi SKPD yang satu dengan SKPD lainnya dan DPRD.

Hasil penelitian *Zulkifli Suaib (2007)* tentang Analisis Faktor-faktor

yang Berpengaruh terhadap Penyusunan Rencana Kerja Anggaran pada Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) Kota Ternate Tahun 2006 dan 2007 menunjukkan bahwa terdapat beberapa faktor yang berpengaruh negatif terhadap penyusunan RKA SKPD di Kota Ternate, diantaranya: jumlah program dan kegiatan, jumlah tenaga kerja, sarana dan prasarana dan tingkat pendidikan pegawai. Sementara itu, hasil penelitian Harriyanto dan Syahrir (2008), Fakultas Ekonomi Universitas Hasanuddin tentang Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bulukumba: Kasus Penyusunan APBD Tahun 2008 menunjukkan bahwa salah satu masalah terhadap keterlambatan penyusunan APBD Kabupaten Bulukumba selama ini adalah terjadinya ketidakselarasan antara legislatif dan eksekutif terutama penggunaan kekuatan politik dalam penyusunan APBD.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka penulis menetapkan judul penelitian tesis ini sebagai berikut: *Proses dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran pada Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba.*

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang tersebut di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses penyusunan anggaran pada Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba ?.

2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi penyusunan anggaran pada Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba ?.

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis proses penyusunan anggaran pada Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan anggaran pada Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba.

### **D. Manfaat Penelitian**

Sesuai dengan tujuan penelitian yang ingin dicapai, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

#### **1. *Manfaat Akademik***

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan masukan, informasi dan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan yang berhubungan aspek manajemen keuangan daerah.

#### **2. *Manfaat Praktis***

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan masukan dan informasi kepada para perumus dan penentu

kebijakan dalam perencanaan dan pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Bulukumba dalam hubungannya dengan penyusunan anggaran berbasis kinerja.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan masukan dan informasi kepada instansi dan dinas terkait yang mengelola proyek yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan menggunakan dana yang berasal dari APBD Kabupaten Bulukumba.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan referensi bagi mereka yang berminat terhadap masalah penelitian ini.

#### **E. Lingkup dan Batasan Penelitian**

Lingkup dan batasan penelitian ini adalah pada proses dan faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan anggaran pada Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar sebagai satuan kerja perangkat daerah (SKPD) termasuk kinerja yang telah dicapai berdasarkan anggaran berbasis kinerja dengan dasar pada tahun 2005.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Paradigma Anggaran Daerah dalam Konteks Reformasi Anggaran**

Orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance*. Pengertian *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Sedangkan *World Bank* dalam *Mardiasmo (2003)* mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

Karakteristik pelaksanaan *good governance* menurut UNDP dalam *Mardiasmo (2004)* meliputi:

1. *Participation*, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of Law*, kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.

3. *Transparency*, transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan Publik secara langsung dapat diperoleh mereka yang membutuhkan.
4. *Responsiveness*, lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani stakeholders.
5. *Consensus Orientation*, berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
6. *Equity*, setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
7. *Efficiency and Effectiveness*, pengelolaan sumberdaya publik harus dilakukan secara berhasil guna (efisien) dan berdaya guna (efektif).
8. *Accountability*, pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.
9. *Strategic vision*, penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

Menurut *Mardiasmo (2004)*, dari kedelapan karakteristik itu, setidaknya terdapat tiga hal yang dapat diperankan oleh akuntansi sektor publik yaitu penciptaan transparansi, akuntabilitas publik dan *value of money (economy, efficiency, effectiveness)*.

Lanjut dikemukakan bahwa reformasi manajemen publik terkait dengan perlunya digunakan model manajemen pemerintahan yang baru dan sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman, karena perubahan tidaklah sekedar perubahan paradigma, Namun juga *New Public Management* yang mengalami beberapa bentuk konsep, misalnya munculnya konsep “*managerialism*”, “*market-based public administration*”, “*post bureaucratic paradigm*” dan “*entrepreneurial government*”. *New Public Management* berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan berorientasi pada kebijakan. Penggunaan paradigma *New Public Management* tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah diantaranya adalah perubahan pendekatan dalam penganggaran tradisional menjadi anggaran berbasis kinerja, tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*cost cutting*) dan kompetisi tender (*compulsory competitive tendering contract*) (Mardiasmo (2004)).

Yuwono, Tengku dan Hariyadi (2005), mengemukakan bahwa reformasi keuangan daerah berhubungan dengan perubahan sumber-sumber pembiayaan pemerintah daerah yang meliputi perubahan sumber-sumber penerimaan keuangan daerah. Dimensi reformasi keuangan daerah tersebut adalah: (1) perubahan kewenangan daerah dalam pemanfaatan dana penimbangan keuangan; (2) perubahan prinsip pengelolaan keuangan;

- (3) perubahan prinsip penggunaan dana pinjaman dan *déficit spending*; dan
- (4) perubahan strategi pembiayaan.

*Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah (Balitbangda) Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan (2003)*, mengemukakan bahwa ruang lingkup) reformasi anggaran meliputi perubahan struktur anggaran (*budget structure reform*) dan perubahan proses penyusunan APBD. Perubahan struktur anggaran dilakukan untuk mengubah struktur anggaran tradisional yang bersifat *line-item* dan *incrementalism*. Perubahan struktur anggaran yang dimaksudkan untuk menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas Publik. Dengan struktur anggaran yang baru tersebut akan tampak secara jelas besarnya surplus dan defisit anggaran serta strategi pembiayaan apabila terjadi defisit fiskal. Format baru APBD tersebut akan memudahkan dalam membuat perhitungan dana pertimbangan yang menjadi bagian daerah. Hal tersebut juga memudahkan bagi Publik untuk melakukan analisis, evaluasi dan pengawasan atas pelaksanaan dan pengelolaan APBD. Pemerintah daerah juga dimungkinkan untuk membentuk dana cadangan. Dengan demikian, anggaran tidak harus dihabiskan selama tahun anggaran bersangkutan, namun bisa transper ke dalam dana cadangan.

*Baswir (1997)* mengemukakan bahwa Sistem Anggaran Kinerja (*Perfomance Budgeting System*) merupakan penyempurnaan dari sistem anggaran tradisional, jadi pada sistem ini titik Berat pada segi manajemen

anggaran yaitu dengan memperhatikan baik segi ekonomi dan keuangan pelaksanaan anggaran, maupaun hasil fisik yang dicapainya.

Adapun tujuan pengelolaan keuangan daerah menurut *Devas, dkk (1989)* adalah:

1. *Pertanggungjawaban*, yaitu pemerintah daerah harus mampu mempertanggungjawabkan tugas pengelolaan keuangannya kepada lembaga atau individu yang berkepentingan. Lembaga atau individu tersebut dapat berupa: DPRD, Bupati dan masyarakat umum.
2. *Kemampuan finansial*, yaitu pemerintah daerah harus mampu menata keuangannya sedemikian rupa sehingga mampu memenuhi semua kewajiban keuangannya, baik yang bersifat jangka pendek maupun jangka panjang.
3. *Kejujuran*, yaitu pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan oleh orang-orang yang memiliki itikad baik dan dilakukan sedemikian rupa sehingga mengurangi bahkan menghilangkan kemungkinan terjadinya penyelewengan.
4. *Efektifitas dan efesiensi*, yaitu pengelolaan keuangan daerah harus memungkinkan sebuah program yang direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah, dijalankan dalam keadaan optimal, berhasil guna dan berdaya guna.

5. Pengendalian, yaitu untuk menjamin bahwa semua tujuan pengelolaan keuangan di atas tercapai dengan baik maka perlu dilakukan pengendalian, baik oleh pemerintah daerah, DPRD maupun pengawas. Untuk menjamin bahwa mereka dapat melakukan pengendalian dengan baik, harus diusahakan agar mereka selalu memperoleh informasi yang dibutuhkan.

## **B. Konsep Anggaran Pemerintah Daerah**

### **1. Pengertian Anggaran**

Pengertian anggaran menurut *Garisson* dan *Noreen* yang diterjemahkan oleh *Santoso (2000)* adalah rencana rinci tentang perolehan dan penggunaan sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya untuk suatu periode tertentu.

Dan selanjutnya disampaikan bahwa ada beberapa manfaat program penganggaran sebagai berikut:

1. Anggaran merupakan alat komunikasi bagi rencana manajemen melalui organisasi.
2. Proses penganggaran merupakan alat alokasi sumber daya pada berbagai bagian dari organisasi agar dapat digunakan seefektif mungkin.
3. Proses penganggaran dapat mengungkap adanya kemandegan potensial sebelum terjadinya.

4. Anggaran mengkoordinasikan aktivitas seluruh organisasi dengan cara mengintegrasikan rencana dari berbagai bagian.
5. Anggaran menentukan tujuan dan sasaran yang dapat berlaku sebagai benchmark untuk mengevaluasi kinerja pada waktu berikutnya.

*Suparmako (1986)* menyatakan bahwa yang dimaksud dengan anggaran (*budget*) adalah suatu daftar atau pernyataan yang terinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu biasanya satu tahun.

Selanjutnya dinyatakan bahwa anggaran (*budget*) sebagai suatu rencana rinci yang memperlihatkan bagaimana sumber-sumber daya diharapkan akan memperoleh dan dipakai selama periode tertentu oleh karena itu anggaran merupakan suatu rencana finansial yang dipakai untuk pengelolaan sumber daya organisasi. Defenisi tersebut memberikan pemahaman bahwa anggaran merupakan rencana rinci tentang perolehan dan penggunaan sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya untuk periode tertentu. Anggaran menggambarkan rencana untuk masa depan yang akan datang, untuk diekspresikan dalam istilah-istilah keuangan yang formal.

Sedangkan *Arsyad (1992)* mengemukakan bahwa anggaran negara pada hakekatnya merupakan rencana kerja pemerintah yang akan dilakukan dalam satu tahun yang dituangkan dalam angka-angka. Selanjutnya, *Baswir*

(1997) menyatakan bahwa anggaran secara umum dapat diartikan sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijaksanaan untuk satu periode di masa yang akan datang.

Dari defenisi tersebut, maka anggaran secara lebih rinci dapat dikatakan bahwa:

- a. Dengan anggaran negara dapat diketahui tercapai atau tidaknya kebijaksanaan pemerintah di masa yang lalu dan maju atau mundurnya kebijaksanaan yang hendak dicapai pada masa yang akan datang.
- b. Dengan anggaran negara dapat diketahui realisasi pelaksanaan pemerintah di masa yang lalu.
- c. Anggaran negara merupakan gambaran dari kebijaksanaan pemerintah yang dinyatakan dalam ukuran uang, baik kebijaksanaan pemerintah untuk satu periode di masa depan maupun kebijaksanaan penerimaan pemerintah untuk menutup pengeluaran tersebut.

Namun defenisi anggaran yang dibuat oleh *The National Committee on Governmental Accounting* dari Amerika Serikat adalah sebagai berikut:

*"A Budget is plan of financial operation emboying an estimated of proposed expenditures for a given period of time and the proposed means of financing them"*

Maksudnya adalah suatu anggaran adalah rencana operasional keuangan yang mencakup suatu estimasi pengeluaran untuk suatu jangka

waktu tertentu dan rencana penerimaan pendapatan untuk membiayainya (Gade, 1998).

## 2. Prinsip Anggaran

*Arsyad, dkk (1992)* mengemukakan tiga prinsip anggaran yaitu:

- a. *Anggaran Berimbang dan Dinamis*, Berimbang maksudnya jumlah keseluruhan pengeluaran (rutin dan pembangunan), selalu sama dengan jumlah keseluruhan penerimaannya. Dinamis berarti dalam hal ini penerimaan lebih rendah dari yang direncanakan semula, maka pemerintah akan mengurangi pengeluaran agar tetap terjaga keseimbangan. Demikian juga dengan penerimaan, apabila melampaui rencana semula, untuk menjaga keseimbangan pemerintah akan meningkatkan pengeluarannya. Penerapan prinsip ini pada perekonomian berpengaruh terhadap stabilitas (menghindari inflasi), yang diasumsikan banyak tergantung dari tingkat ekspansi dari pengeluaran maupun tingkat kontraksi dari penerimaan.
- b. *Anggaran Defisit*, yaitu apabila pengeluaran pemerintah melampaui pendapatannya, maka pengaruh yang ditimbulkan terhadap perekonomian bersifat ekspansif.
- c. *Anggaran surplus*, yaitu apabila penerimaan pemerintah lebih besar daripada pengeluarannya, maka pengaruh yang ditimbulkan terhadap

kehidupan ekonomi bersifat kontraktif terhadap tenaga kerja produksi daerah dan output.

Selanjutnya dalam *Surat Keputusan Mendagri dan Otoda* tersebut disebutkan bahwa dalam penyusunan APBD hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran sebagai berikut:

*1. Transparansi dan akuntabilitas anggaran*

Transparansi tentang anggaran daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintah yang baik, bersih dan bertanggung jawab. Mengingat anggaran daerah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggung jawab pemerintah mensejahterahkan masyarakat, maka APBD harus dapat memberikan

*2. Disiplin anggaran*

APBD disusun dengan berorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Karena itu, anggaran yang disusun harus dilakukan berlandaskan asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pemilahan antara belanja yang bersifat rutin dengan belanja yang bersifat pembangunan/modal harus diklasifikasikan secara jelas agar tidak terjadi pencampuradukan kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana.

Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.

Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek yang belum/tidak tersedia kredit anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD.

### *3. Keadilan Anggaran*

Pembiayaan pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat. Untuk itu, pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

### *4. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran*

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu diterapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat

yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

#### 5. *Format Anggaran*

Pada dasarnya APBD disusun berdasarkan format anggaran defisit (*deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, daerah dapat membentuk dana cadangan, sedangkan bila terjadi defisit, dapat ditutup melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-perundangan yang berlaku.

Sedangkan menurut *Mamesah (1995: 82)*, penyusunan APBD perlu ditambah empat prinsip, yaitu:

1. Prinsip kemandirian, dimana adanya usaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta adanya upaya ketetapan penggunaan dana yang tersedia agar dapat mengurangi ketergantungan kepada instansi yang lebih tinggi.
2. Prinsip Prioritas, dimana dalam penyusunan anggaran agar diupayakan mempertajam prioritas dalam menggunakan dana.
3. Prinsip Efisiensi dan Efektifitas Anggaran, dimana pengendalian pembiayaan dan penghematan yang menyeluruh pada prioritas daerah.
4. Prinsip Disiplin Anggaran, dimana setiap dinas/lembaga/satuan kerja daerah yang memperoleh anggaran harus dapat menggunakan secara

efisien, tepat guna dan tepat waktu pertanggungjawabannya, serta tidak melaksanakan kegiatan atau proyek yang tidak tersedia/belum tersedia dalam APBD.

*Arsyad (1992)* mengemukakan bahwa bagi negara yang sedang membangun seperti Indonesia, prinsip anggaran defisit lebih dapat diterapkan karena akan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi.

Pemerintah memegang peranan penting melalui kebijaksanaan anggaran di daerah (APBD) yang salah satu tujuan utamanya adalah untuk menjamin agar laju pertumbuhan ekonomi dapat sesuai dengan potensinya. Pengeluaran negara (anggaran belanja rutin dan pembangunan) selalu didasarkan atas penentuan kebutuhan rutin pemerintah, pertimbangan stabilitas ekonomi dan pemenuhan kebutuhan jangka pendek yang tumbuh karena pertumbuhan keadaan negara dan masyarakat juga dimaksudkan untuk usaha-usaha pertumbuhan ekonomi dan pembangunan pada umumnya.

### **C. Konsep Anggaran Pemerintah Daerah (APBD)**

Penyusunan anggaran pemerintah daerah (APBD), tidak terlepas dari pelaksanaan salah satu fungsi organik manajemen yaitu perencanaan. Sebagai salah satu fungsi organik manajemen selayaknya apabila setiap pemerintah daerah yang menginginkan tercapainya tujuan secara berdayaguna dan berhasilguna melaksanakan perencanaan ini dengan

sebaik-baiknya, baik daerah tingkat I (propinsi) maupun daerah tingkat II (kabupaten/kota) (*Karyoso, 2005: 31*).

Selanjutnya dikemukakan bahwa dalam kegiatan perencanaan terhadap ide pokok antara lain: (1) perencanaan pada hakekatnya merupakan kegiatan berpikir karena merencanakan memang didahului oleh konseptualisasi usaha sebelum bertindak, dan (2) perencanaan pada dasarnya merupakan kegiatan pengambilan keputusan sekarang tentang hal-hal yang dilaksanakan di masa depan.

Ada beberapa rumusan tentang pengertian perencanaan terutama dengan fungsinya, sebagai berikut: (1) perencanaan adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu, (2) perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya dengan sumber-sumber yang ada secara lebih efisien dan efektif, (3) perencanaan adalah penentuan tujuan yang akan dicapai (dilakukan) bagaimana, bilamana, dan oleh siapa, (4) perencanaan adalah melihat ke masa depan dengan menentukan pilihan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan masa depan, dan (5) perencanaan adalah suatu proses kegiatan yang terus menerus dan menyeluruh dari penyusunan suatu rencana, penyusunan program kegiatan dan pelaksanaan (implementasi) (*Abe, 2002: 30*).

Uraian di atas berkaitan erat dengan perencanaan anggaran pemerintah daerah (APBD), dimana APBD sebagai rencana kegiatan tahunan pemerintah daerah baik rutin maupun pembangunan sekaligus perumusan awal tentang perkiraan jumlah penerimaan dan sumber-sumber pendapatan daerah yang akan dilaksanakan dalam tahun anggaran tertentu.

Anggaran pemerintah daerah atau lebih dikenal dengan APBD menurut *Mamesah (1995)* adalah rencana operasional keuangan daerah, dimana satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran dan dipihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud.

Sebagai suatu kesatuan dokumen APBD yang merupakan rangkuman seluruh jenis belanja dan sumber-sumber pembiayaan, *Mamesah (1995: 97)* mengemukakan defenisi APBD sebagai berikut:

- A** = Anggaran, dalam arti *beg rooting* atau estimate yang memiliki makna penentuan, patokan atau penerapan banyaknya uang.
- P** = Pendapatan atau *income* dalam arti *revenue* atau penerimaan, dimaksudkan dengan adanya PADI berupa pajak, retribusi, dan lain-lain.
- B** = Belanja atau *government expenditure* atau pengeluaran yang dimaksudkan dalam pemerintahan daerah untuk melaksanakan

tugas dan fungsinya memerlukan pengeluaran sumber daya ekonomi berupa uang atau dinyatakan dengan penggunaan uang untuk keperluan belanja rutin dan pembangunan atau sekarang dikenal dengan belanja operasional dengan belanja modal.

**D** = Daerah, dimaksud disini yaitu sebagai daerah otonom (dalam hal ini provinsi, kabupaten/kota) yang menjadi alat kekuasaan dalam menjalankan pemerintahan di daerah.

Menurut *Yuwono, Tengku dan Hariyadi (2005: 94)*, APBD merupakan dokumen yang mencerminkan kondisi keuangan dari pemerintah daerah, didalamnya meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja dan pembiayaan. Melalui suatu analisis, APBD juga dapat menggambarkan rencana strategis yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan otonomi daerah yang mensyaratkan pemerintahan daerah untuk mengurus dan mengelola keuangannya secara mandiri.

APBD di masing-masing daerah mempunyai masa tahun anggaran yang sama yakni 1 tahun takwin, 1 januari sampai 31 desember. Anggaran yang disusun ini berdasarkan basis prestasi (*performance basis*) yang disesuaikan dengan perencanaan fiskal dan sistem penyusunan anggaran tahunan serta diselaraskan sesuai dengan kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure frame work*) (*Barata dan Bambang, 2004*).

Lebih lanjut dikemukakan bahwa penyusunan rencana anggaran pembangunan salah satu kegiatannya adalah identifikasi kebutuhan, yaitu mengidentifikasi kebutuhan serta mempertimbangkan kebijaksanaan menyangkut pengalokasian pada program-program yang dihubungkan baik dengan tujuan perekonomian secara keseluruhan maupun sarana-sarana spesifik sektoral dan regional tertentu.

Berkaitan dengan penyusunan rencana anggaran, *Dobell dan Ulrich (2002: 1-24)* mengemukakan bahwa anggaran merupakan alat utama pemerintah untuk melaksanakan semua kewajiban, janji dan kebijakannya ke dalam rencana-rencana konkrit dan terintegrasi dalam hal tindakan apa yang akan diambil, hasil apa yang akan dicapai, pada biaya berapa dan siapa yang akan membayar biaya-biaya tersebut.

Sedangkan *Kunarjo (1993)* menyatakan bahwa penyusunan anggaran pemerintah daerah (APBD) mempunyai fungsi utama, yaitu: (1) *fungsi alokasi*, dimaksud untuk penyediaan dana yang dibutuhkan masyarakat akan sarana dan prasarana yang tidak mungkin disediakan oleh swasta atau saling melengkapi antara pemerintah dan swasta, (2) *fungsi distribusi*, adalah anggaran yang menyangkut kebijaksanaan pemerintah dalam masalah pemerataan pendapatan antar warga negara agar kesenjangan dan penerimaan pendapatan dapat dikurangi, dan (3) *fungsi stabilisasi*, adalah anggaran yang menyangkut masalah terpeliharanya tingkat kesempatan kerja

yang tinggi, kestabilan harga dan pertumbuhan ekonomi yang cukup memadai.

Lebih lanjut *Kunarjo (1996)* menyatakan bahwa APBD dalam konteks sebagai salah satu fungsi anggaran daerah dalam proses pembangunan adalah sebagai instrumen kebijakan fiskal yaitu dengan mengubah prioritas dan besar alokasi dana APBD, kemudian digunakan mendorong, memberikan fasilitas serta mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat guna mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 16 ayat (1) dan (2) menjelaskan bahwa APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang setiap tahunnya ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda). Lanjut dikemukakan bahwa APBD terdiri dari: (1) *Pendapatan Daerah*, adalah semua hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Jadi pendapatan daerah secara lebih luas dapat didefinisikan sebagai semua penerimaan kas daerah yang menambah ekuitas dana dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang menjadi hak pemerintah daerah yang tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah daerah, yang terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah, (2) *Belanja Daerah*, adalah semua kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Belanja daerah ini dipergunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah.

Belanja daerah ini dirinci menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja, dan (3) Pembiayaan, pembiayaan dalam APBD atau disebut pembiayaan daerah adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

APBD sebagai suatu salah satu bentuk pengelolaan keuangan daerah oleh *Devas dkk (1987: 279)* mengemukakan bahwa tujuan utama pengelolaan keuangan daerah adalah: (1) tanggung jawab, (2) memenuhi kewajiban keuangan, (3) kejujuran, (4) hasil guna dan daya guna, dan (5) pengendalian. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus dapat mempertanggungjawabkan tugas keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah, yang meliputi DPRD dan masyarakat.

Selanjutnya, asas umum pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam bagian kedua, pasal 16 *Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*, adalah: (1) APBD disusun sesuai kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah, (2) penyusunan APBD berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), (3) APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi, dan (4) APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Perda.

Beberapa prinsip pokok dalam siklus anggaran daerah menurut *Mardiasmo (2000: 1-3)* sebagai bagian integral dari elemen manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah meliputi: (1) akuntabilitas keuangan daerah, yaitu kewajiban pemerintah daerah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan penerimaan dan penggunaan uang publik kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut, (2) *value for money*, kinerja anggaran pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus dapat memanfaatkan uang sebaik mungkin dengan konsep *value for money* yang berorientasi kepada kepentingan publik, (3) kejujuran, pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan, dan (4) transparansi, keterbukaan pemerintah adalah membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh masyarakat dan DPRD yang pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dan masyarakatnya.

#### **D. Proses Penyusunan APBD**

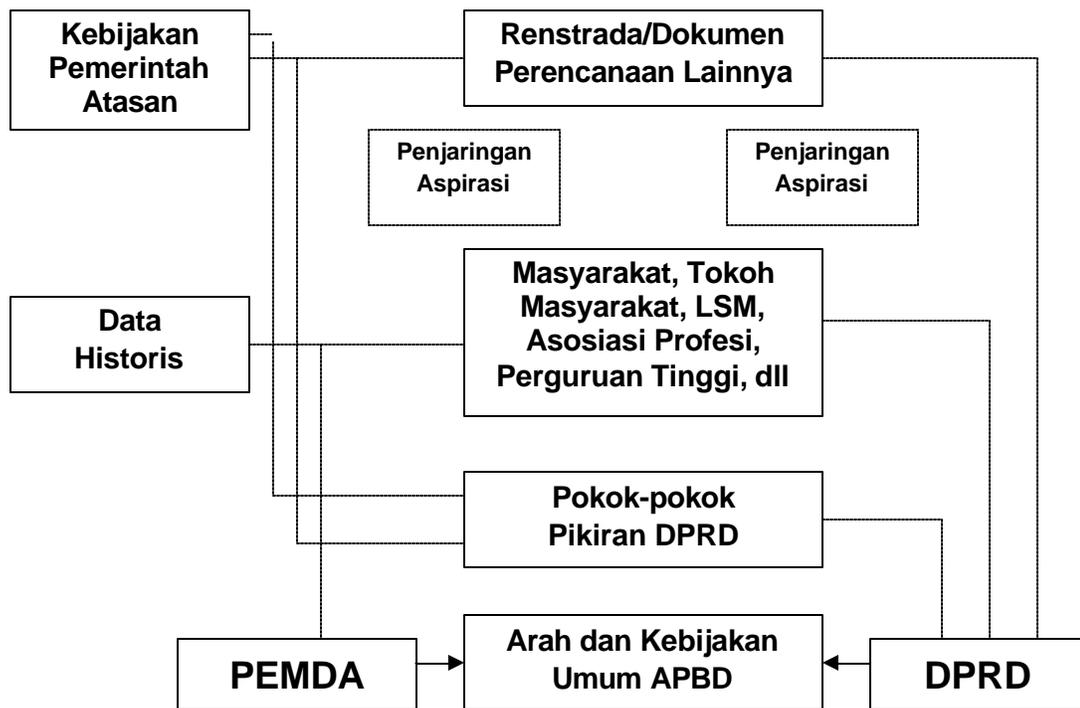
Proses penyusunan APBD diawali dengan penyusunan rancangan APBD yang secara keseluruhan mencakup penyusunan arah dan kebijakan umum APBD sampai dengan disusunnya rancangan APBD. Penyusunan rancangan APBD dengan pendekatan kinerja mencakup 2 (dua) hal yaitu: (1) penyusunan rancangan anggaran setiap unit organisasi perangkat daerah, dan (2) penyusunan anggaran APBD pemerintah daerah oleh Tim Anggaran Eksekutif.

Mekanisme penyusunan anggaran daerah menurut *Mardiasmo (2002)* terdiri dari serangkaian tahapan aktivitas sebagai berikut: (1) penyusunan arah dan kebijakan umum APBD, (2) penyusunan strategi dan prioritas APBD, (3) penyusunan rencana program dan kegiatan, (4) penerbitan surat edaran, (5) penyusunan pernyataan anggaran, dan (6) penyusunan rancangan anggaran daerah.

Dalam *Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002* disebutkan mengenai tahap-tahap dalam proses penyusunan rancangan APBD sebagai berikut:

1. Dalam rangka menyiapkan rancangan APBD, pemerintah daerah bersama-sama DPRD menyusun dan menyepakati arah dan kebijakan umum APBD. Penyusunan arah dan kebijakan umum APBD berpedoman pada Rencana Strategi Daerah (Renstrada) atau dokumen perencanaan lainnya, penjaringan aspirasi masyarakat, laporan kerja

tahun anggaran sebelumnya, pokok-pokok pikiran DPRD serta pokok-pokok kebijakan keuangan daerah yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Proses penjaringan aspirasi masyarakat dapat dimulai pada bulan Mei dan kesepakatan antara pemerintah daerah dengan DPRD mengenai arah dan kebijakan umum APBD dilaksanakan pada bulan Juni-Juli.



**Gambar 1: Mekanisme Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum APBD**

2. Berdasarkan arah dan kebijakan umum APBD, pemerintah daerah menyusun strategi dan prioritas APBD. Proses penyusunan strategi dan

prioritas APBD dilaksanakan pada bulan Juli-Agustus (termasuk konfirmasi rumusan strategi dan prioritas APBD kepada DPRD).



**Gambar 2: Mekanisme Penyusunan Strategi dan Prioritas APBD**

3. Kepala Daerah menerbitkan surat edaran dan disampaikan kepada setiap unit kerja untuk dasar penyusunan rancangan anggaran unit kerja. Proses tersebut dilaksanakan pada bulan Agustus – September.
4. Penyusunan rancangan anggaran unit kerja yang dituangkan dalam pernyataan anggaran, pengajuan PA kepada Tim Anggaran Eksekutif, evaluasi PA dan penyusunan rancangan APBD dilaksanakan pada bulan September – Oktober.
5. Pengajuan rancangan APBD kepada DPRD dan pembahasan Rancangan APBD antara Tim Anggaran Eksekutif dengan Panitia Anggaran Legislatif dilaksanakan pada bulan Oktober – Nopember.

6. Penyampaian rancangan APBD pada sidang paripurna DPRD dan penetapan Rancangan APBD menjadi APBD dilaksanakan pada bulan Desember.

Selanjutnya, *Elim (2002: 39)* mengemukakan 7 (tujuh) tahap proses penyusunan APBD, yaitu: (1) perumusan kebijakan umum APBD antara pemerintah daerah dan DPRD, (2) penyusunan strategi pola prioritas oleh pemerintah daerah, (3) penyusunan RAPBD yang dilakukan oleh pemerintah daerah, (4) pembahasan RAPBD dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD, (5) penetapan APBD dengan Perda, (6) apabila DPRD tidak menyetujui RAPBD yang diusulkan, maka dipergunakan APBD tahun sebelumnya, dan (7) perubahan APBD ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan.

#### **E. Proses Penyusunan Anggaran pada Unit Organisasi**

Rancangan Anggaran Satuan Kerja (RASK) merupakan dokumen yang memuat rancangan anggaran unit kerja sebagai dasar penyusunan rancangan APBD. Berdasarkan Rencana Anggaran Satuan Kerja yang disampaikan oleh setiap unit kerja, Tim Anggaran Eksekutif mengevaluasi dan menganalisis hal-hal sebagai berikut: (1) kesesuaian antara rancangan anggaran unit kerja dengan program dan kegiatan yang direncanakan unit kerja, (2) kesesuaian program dan kegiatan berdasarkan tugas pokok dan

fungsi unit kerja, dan (3) kewajaran antara anggaran dengan target kinerja berdasarkan SAB (standar analisis belanja) yang telah diperhitungkan.

Rencana Anggaran Satuan Kerja memuat informasi mengenai unit kerja, antara lain mengenai: (1) Visi dan Misi, (2) Tujuan dan Sasaran, (3) Tugas Pokok dan Fungsi, (4) Bidang, Program dan Kegiatan, dan (5) Anggaran.

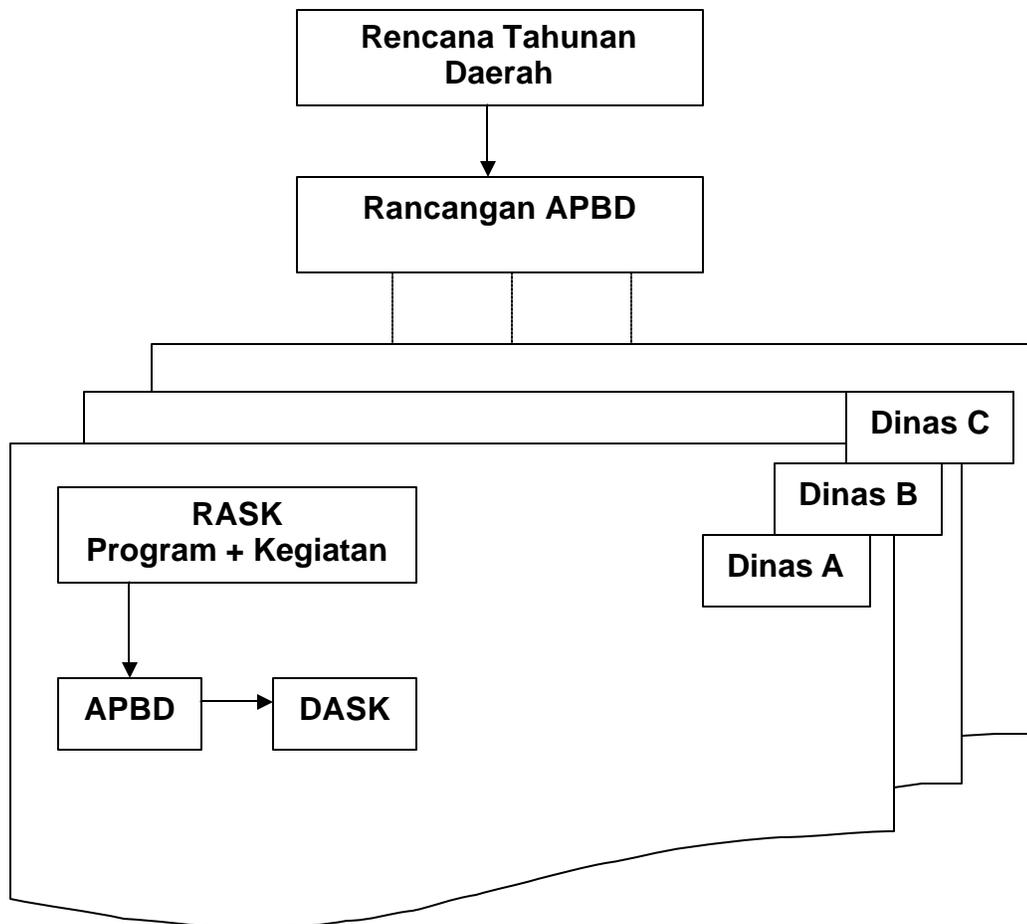
Sesuai dengan informasi yang dimuat, format formulir Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) secara garis besar terdiri atas 3 (tiga) bagian sebagai berikut:

**Tabel 1.**  
**Bagian-bagian pada Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK)**

| <b>Kode</b> | <b>Informasi Pokok</b>                          |
|-------------|---|
| S1          | Visi, Misi, Tujuan, Sasaran, Tupoksi Unit Kerja |
| S2          | Bidang, Program dan Kegiatan                    |
| S3          | Anggaran  |

*Sumber: Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002*

Adapun proses perencanaan di satuan kerja, dapat dilihat pada gambar berikut ini.



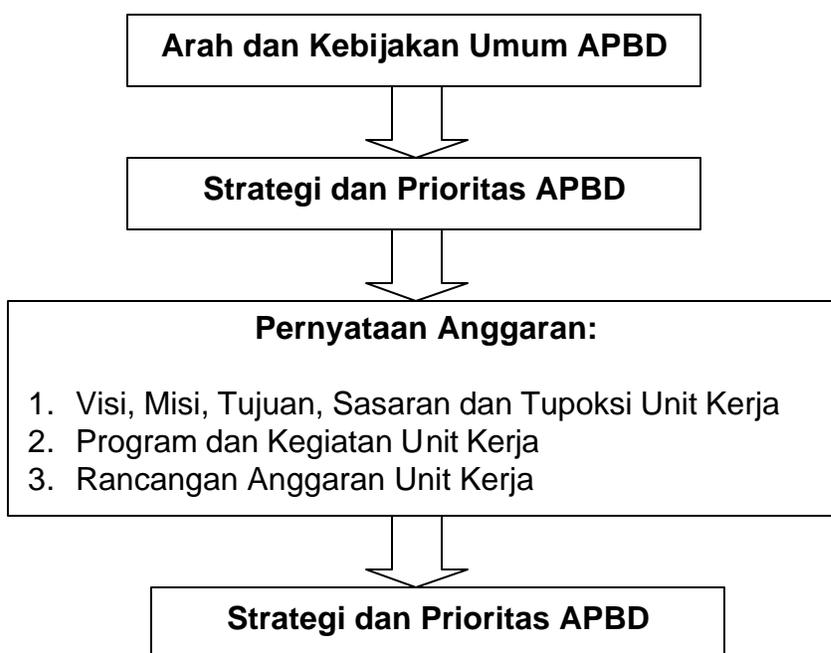
**Gambar 3: Proses Perencanaan Anggaran pada Satuan Kerja**

**F. Penyusunan Rancangan APBD oleh Tim Anggaran Eksekutif**

PA yang memuat rancangan anggaran unit kerja disampaikan kepada Tim Anggaran Eksekutif untuk dievaluasi. PA dapat dikembalikan kepada unit kerja, jika menurut hasil evaluasi Tim Anggaran Eksekutif perlu dilakukan revisi, perubahan atau penyempurnaan. Hasil evaluasi rancangan anggaran yang diusulkan setiap unit kerja dalam PA selanjutnya oleh Tim Anggaran

Eksekutif digunakan sebagai dasar menyusun Rancangan APBD. Rancangan APBD pada dasarnya merupakan gabungan dari gabungan unit kerja.

Rancangan APBD oleh Pemerintah Daerah diajukan kepada DPRD untuk dimintakan persetujuan dan ditetapkan sebagai APBD dalam tahun anggaran yang akan datang. Tahap-tahap dalam proses penyusunan rancangan APBD dapat dijelaskan pada gambar berikut:



**Gambar 4: Proses Penyusunan Rancangan APBD**

Adapun bagan penyusunan APBD secara lengkap dapat dilihat pada gambar berikut ini:

## **G. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Proses Penyusunan Anggaran**

Terdapat banyak faktor yang berpengaruh terhadap proses penyusunan anggaran baik pada tingkat SKPD maupun pada tingkat pemerintah daerah. Faktor-faktor tersebut berupa faktor kualitas dan kuantitas SDM, faktor dukungan sarana dan prasarana, faktor teknis berupa kompleksitas (jumlah) program dan kegiatan dan sistem RKA yang ada, faktor politis (kebijakan), dan faktor-faktor lainnya.

Agar penelitian ini memiliki fokus yang jelas terutama menyangkut faktor-faktor yang mempengaruhi proses penyusunan anggaran pada Dinas Pendapatan daerah Kabupaten Bulukumba, maka penulis mengidentifikasi beberapa faktor yang dianggap memiliki pengaruh yang signifikan terhadap proses penyusunan anggaran pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bulukumba sebagai berikut:

### *1. Kualitas (Kompetensi) dan Jumlah SDM*

*Zainun (1995: 43)* mengemukakan bahwa sumber daya manusia yang bermutu dalam arti yang sebenarnya adalah kerja yang dikerjakan akan menghasilkan sesuatu yang memang dikehendaki dari pekerjaan tersebut. Bermutu (berkualitas) bukan hanya pandai tetapi memenuhi semua syarat kualitatif yang dituntut pekerjaan itu sehingga pekerjaan itu dapat benar-benar diselesaikan menurut yang dikehendaki.

Namun demikian, disamping kualitas (kompetensi) SDM juga sangat dibutuhkan kuantitas (jumlah) tertentu sesuai dengan kebutuhan organisasi dalam pelaksanaan tugas pokok dan tanggung jawab (pekerjaan) tertentu. Oleh karena itu, kinerja organisasi merupakan total output dari kinerja pegawai yang ada didalamnya yang dapat dinilai dari segi kualitas (kompetensi) dan kuantitas SDM dalam menyelesaikan pekerjaannya.

Dalam proses penyusunan anggaran pada Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba terutama dalam proses perencanaan, penyusunan dan penetapan anggaran senantiasa membutuhkan kuantitas dan kualitas SDM aparatur yang sesuai dengan kebutuhan organisasi. Hal ini mengingat bahwa dalam proses perencanaan, penyusunan, dan penetapan anggaran merupakan satu kesatuan dengan perencanaan, penyusunan dan penetapan program dan kegiatan dari SKPD tersebut. Dalam proses perencanaan dan penyusunan program dan kegiatan yang kemudian berimplikasi terhadap besaran anggarannya suatu organisasi harus senantiasa melakukannya melalui proses *bottom up planning*.

## 2. *Dukungan Sarana dan Prasarana*

Dukungan sarana dan prasarana dalam organisasi dikemukakan oleh *Moenir (1995: 119)* yang menyatakan bahwa sarana dan prasarana sangat penting karena: (a) mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan sehingga dapat menghemat waktu, (b) meningkatkan produktivitas, (c) kualitas kerja

lebih baik dan terjamin, (d) ketetapan suasana dan stabilitas, (e) lebih mudah dalam gerak para pelakunya, (f) menimbulkan rasan kenyamanan bagi orang-orang yang berkepentingan, dan (g) menimbulkan perasaan puas pada orang-orang yang berkepentingan sehingga dapat mengurangi sifat emosionalnya sendiri.

*Kahor (1992: 184)* mengatakan bahwa faktor sarana dan sarana yang diartikan sebagai peralatan sangat penting dalam penyelenggaraan aktivitas pemerintah. Hal ini sejalan dengan pendapat *Soedjadi (1995: 69)* bahwa peralatan kerja atau sarana penunjang dalam hal ini termasuk dalam pengertian sarana dan prasarana merupakan bagian penting dan ikut menentukan terselenggaranya proses penyusunan APBD.

Dalam *Permendagri Nomor 7 Tahun 2006 tentang Standarisasi Sarana dan Prasarana Kerja Pemerintah Daerah*, ditegaskan bahwa sarana kerja adalah fasilitas yang secara langsung berfungsi sebagai penunjang proses penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mencapai sasaran yang ditetapkan, antara lain: ruangan kantor, perlengkapan kerja, dan kendaraan dinas. Prasarana kerja adalah fasilitas yang secara tidak langsung berfungsi menunjang terselenggaranya suatu proses kerja aparatur dalam meningkatkan kinerja sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya seperti gedung kantor, rumah jabatan dan rumah instansi.

Sarana dan prasarana penunjang kerja bisa meliputi ketersediaan, kuantitas dan kualitas. Sarana dan prasarana kerja bagi organisasi dimaksudkan dan ditujukan untuk: (a) kelancaran proses pekerjaan, (b) kelancaran hubungan kerja intern dan ekstern antar pejabat/pegawai, (c) memudahkan komunikasi, (d) kelancaran tugas pengawasan dan pengamanan, (e) memudahkan pengamanan arsip dan dokumentasi, (f) keselamatan, keamanan, kesehatan jasmani dan rohani, (g) keleluasaan bergerak secara sehat dan teratur, (h) cahaya dan ventilasi yang sehat baik siang maupun malam, (i) penataan yang bernilai estetika, (j) kesejahteraan pegawai, dan (k) kemungkinan perkembangan bagian kantor untuk perubahan sesuai perkembangan volume/beban kerja dan struktur organisasi.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa proses penyusunan anggaran pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bulukumba dapat berjalan secara efektif dan efisien apabila didukung oleh ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai.

### *3. Kompleksitas (Jumlah) Program dan Kegiatan*

Untuk mendapatkan kinerja yang optimal dalam proses penyusunan anggaran pada setiap SKPD, harus dikorelasikan dengan beban kerja organisasi dan beban kerja individu pegawai dalam organisasi tersebut. Hal ini akan sangat penting mengingat dalam proses penyusunan anggaran

sangat berkaitan dengan kompleksitas (jumlah) program dan kegiatan yang direncanakan yang dalam pelaksanaannya akan melibatkan kualitas dan kuantitas pegawai sesuai kebutuhan. Oleh karena itu, dalam proses penyusunan anggaran, program dan kegiatan harus berdasarkan pada tugas pokok dan fungsi organisasi. Secara struktural organisasi dan semua elemen termasuk individu pegawai dalam organisasi harus terlibat dalam proses perencanaan, penyusunan dan penetapan anggaran, program dan kegiatan organisasi.

#### **H. Kerangka Pikir**

Peraturan perundang-undangan mengamanatkan bahwa penyusunan APBD dilakukan dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja (*performance budgeting*).

Anggaran yang disusun berdasarkan prestasi kerja (kinerja) yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Dalam pendekatan kinerja ini, ada dua hal yang ditekankan yaitu output dan input. Output (keluaran) menunjukkan barang dan jasa yang dihasilkan dari program dan kegiatan sesuai dengan input yang digunakan. Input (masukan) adalah besarnya sumber-sumber dana, sumber daya manusia, material, waktu dan teknologi yang digunakan untuk melaksanakan suatu program dan

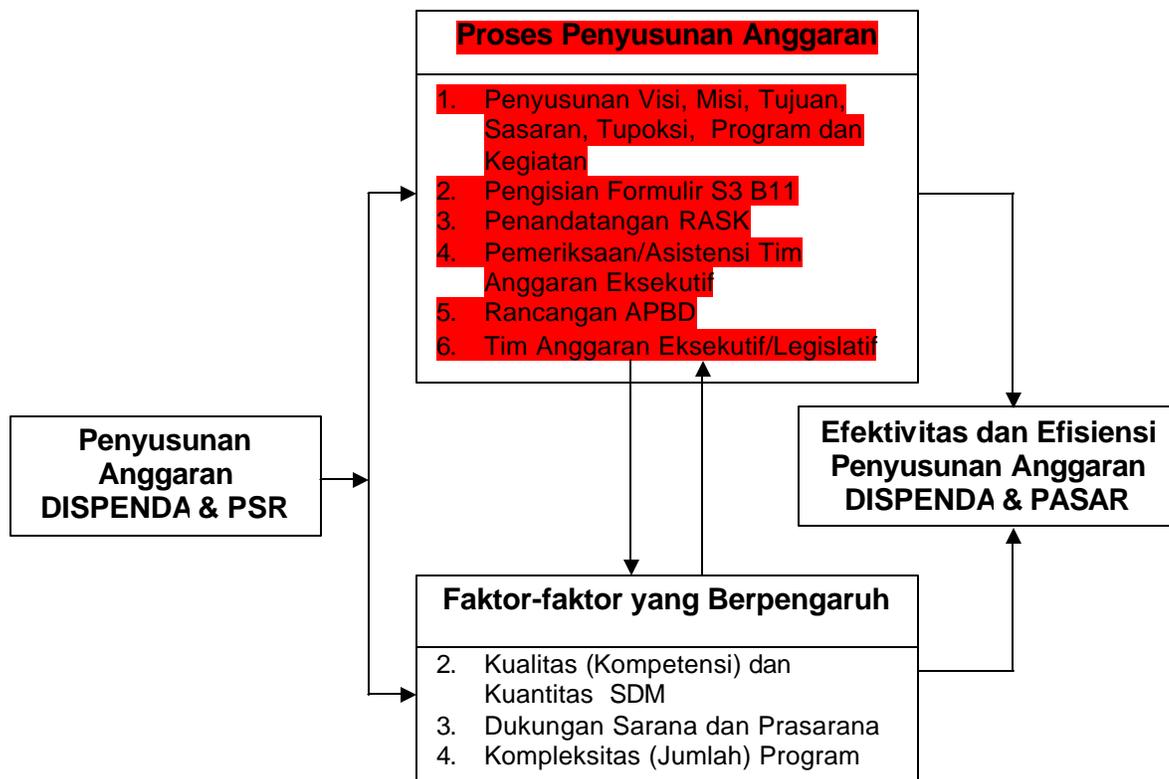
kegiatan. Dalam hal ini, setiap penggunaan sumber-sumber yang direncanakan dalam APBD dikaitkan dengan barang dan jasa yang akan dihasilkan. Hubungan antara masukan dan keluaran tersebut menunjukkan kinerja suatu program atau kegiatan.

Program atau kegiatan yang dianggarkan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar sebagai suatu SKPD merupakan usulan program atau kegiatan yang sesuai dengan visi, misi, tugas pokok dan fungsi, sehingga tidak terjadi tumpang tindih dengan SKPD lain. Proses penyusunannya juga disesuaikan dengan Kebijakan Umum APBD Kabupaten Bulukumba.

Proses penyusunan RASK pada Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar cenderung tidak sesuai dengan aturan yang ditetapkan, yang disebabkan oleh keterlambatan unit kerja dalam proses penyusunannya. Hal ini berimplikasi pada terhambatnya penetapan anggaran program sehingga pencapaian kinerja Dispenda menjadi tidak optimal yang ditandai dengan terlambatnya pelaksanaan program yang disertai dengan terjadinya kecenderungan pelaksanaan program yang terburu-buru, sehingga capaian indikator kinerja tidak efisien.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kesesuaian proses penyusunan anggaran dengan peraturan dan pencapaian kinerja. Oleh karena itu, kajian terhadap proses penyusunannya adalah hal yang mutlak dilakukan. Adapun tolak ukur kinerja program atau kegiatan yang

diusulkan Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar sebagai suatu SKPD selama 1 tahun anggaran dapat dikembangkan dari penilaian terhadap input-output menjadi *input-output-outcome-benefit-impact*. *Benefit* pada dasarnya merupakan *outcome* jangka menengah dan *impact* merupakan *outcome* jangka panjang. Untuk lebih jelasnya, kerangka pikir penelitian ini dapat dilihat pada gambar berikut ini.



**Gambar 6: Kerangka Pikir Penelitian Proses dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran pada Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba**

## **I. Hipotesis**

1. Diduga terdapat pengaruh kualitas (kompetensi) dan kualitas SDM terhadap proses penyusunan anggaran pada Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba.
2. Diduga terdapat pengaruh dukungan sarana dan prasarana terhadap proses penyusunan anggaran pada Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba.
3. Diduga terdapat pengaruh kompleksitas (jumlah) program dan kegiatan terhadap proses penyusunan anggaran pada Dinas Pendapatan Daerah dan Pasar Kabupaten Bulukumba.