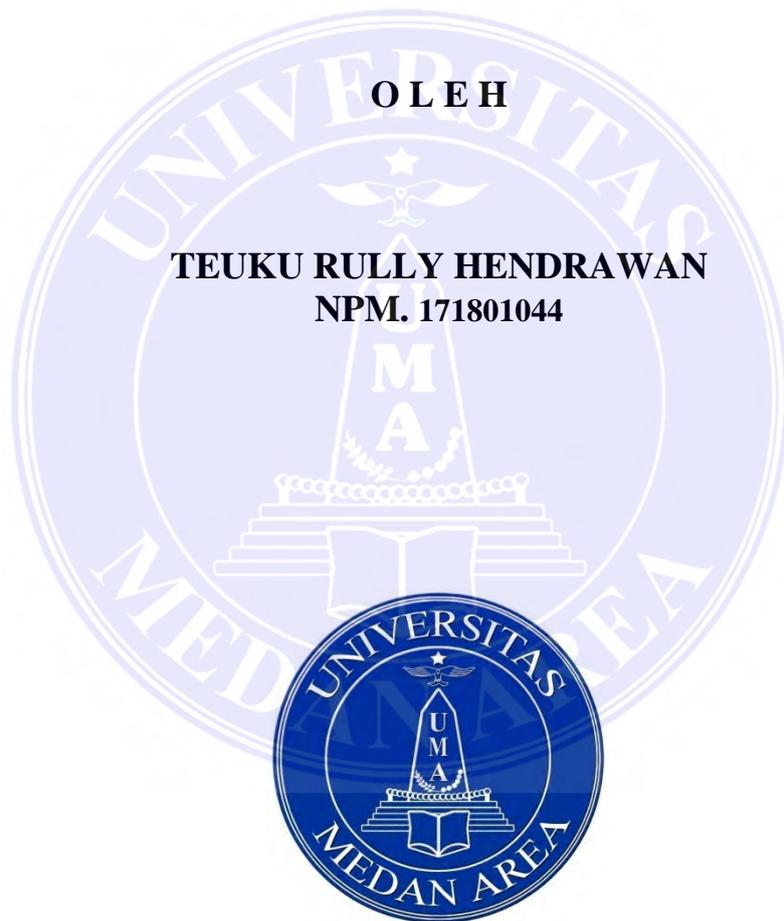


**ANALISIS PERENCANAAN DAN EVALUASI ANGGARAN  
DALAM MENINGKATKAN KINERJA PEMERINTAH  
DAERAH KABUPATEN ACEH SINGKIL**

**TESIS**

**OLEH**

**TEUKU RULLY HENDRAWAN  
NPM. 171801044**



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2019**

**ANALISIS PERENCANAAN DAN EVALUASI ANGGARAN  
DALAM MENINGKATKAN KINERJA PEMERINTAH  
DAERAH KABUPATEN ACEH SINGKIL**

**TESIS**

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik  
pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Program Pascasarjana  
Universitas Medan Area



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2019**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**Judul : Analisis Perencanaan dan Evaluasi Anggaran Dalam Meningkatkan Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Singkil**

**N a m a : Teuku Rully Hendrawan**

**N P M : 171801044**

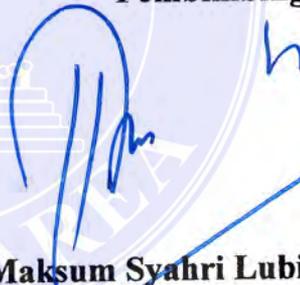
**Menyetujui**

**Pembimbing I**



**Prof. Dr. Marlon, Sihombing, MA**

**Pembimbing II**



**Dr. Maksum Syahri Lubis, S.STP, M.AP**

**Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Administrasi Publik**


**DE Warjio, MA**

**Direktur**


**Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS**

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, 27 April 2019

Yang menyatakan,

METERAI  
TEMPEL  
TGL. 20  
710EEAFF773526475

6000  
ENAM RIBU RUPIAH



Teuku Rully Hendrawan

## **ABSTRAK**

### **ANALISIS PERENCANAAN DAN EVALUASI ANGGARAN DALAM MENINGKATKAN KINERJA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN ACEH SINGKIL**

**Nama : Teuku Rully Hendrawan**  
**NPM : 171801044**  
**Program Studi : Magister Administrasi Publik**  
**Pembimbing I : Prof. Dr. Marlon Sihombing, MA**  
**Pembimbing II : Dr. Maksun Syahri Lubis, S.STP, M.AP**

Dalam upaya mencapai suatu kinerja organisasi dengan baik, maka diperlukannya suatu rencana kerja yang baik, terarah, dan komprehensif, sehingga mudah bagi manajemen untuk mengendalikan kegiatan operasional dari organisasi tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis perencanaan dan evaluasi anggaran dalam meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Singkil, dan untuk mengetahui dan menganalisis kendala yang dihadapi dalam perencanaan dan evaluasi anggaran dalam meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Singkil. Informan penelitian dipilih secara purposive sampling. Teknik pengumpulan data yang digunakan melalui wawancara dan observasi. Teknik analisa data yang digunakan penelitian ini adalah teknik analisa data kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perencanaan dan evaluasi anggaran pada Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Singkil belum sepenuhnya dapat meningkatkan kinerja anggaran, terutama perencanaan keuangan, pengumpulan data yang paling akhir untuk evaluasi kinerja serta upaya mengatasi kendala pelaksanaan anggaran. Faktor kendala dalam perencanaan adalah terdapat kecenderungan untuk mengurangi alokasi anggaran pada kegiatan-kegiatan tertentu dengan tujuan agar anggaran yang tersedia dapat dialokasikan ke berbagai program lainnya, dan kebutuhan uang persediaan untuk periode satu bulan tidak direncanakan dengan baik. Sedangkan faktor kendala dalam evaluasi kinerja, data atau informasi yang tersedia belum sepenuhnya dapat menunjukkan kondisi paling akhir, karena terdapat kemungkinan bahwa tahapan kegiatan yang dilaksanakan belum dilaporkan, atau terdapat kemungkinan bukti-bukti pengeluaran belum dibukukan karena masih dapat proses administrasi. Evaluasi kinerja tidak selalu berhasil memberikan rekomendasi untuk mengatasi masalah yang timbul dalam pelaksanaan anggaran. Keadaan tersebut disebabkan terdapat banyak kendala justru bersumber dari eksternal yang berada di luar pengendalian unit organisasi, sehingga upaya untuk mengatasinya sering sulit untuk ditemukan.

Kata Kunci: Perencanaan, Evaluasi, Anggaran, Kinerja

## **ABSTRACT**

### ***ANALYSIS OF BUDGET PLANNING AND EVALUATION IN IMPROVING REGIONAL GOVERNMENT PERFORMANCE SINGKIL ACEH DISTRICT***

**Name** : ***Teuku Rully Hendrawan***  
**NPM** : ***171801044***  
**Study Program** : ***Master of Public Administration***  
**Supervisor I** : ***Prof. Dr. Marlon Sihombing, MA***  
**Supervisor II** : ***Dr. Maksun Syahri Lubis, S.STP, M.AP***

*In an effort to achieve a good organizational performance, a good, directed and comprehensive work plan is needed, so that it is easy for management to control the operational activities of the organization. This study aims to determine and analyze budget planning and evaluation in improving the performance of the Aceh Singkil District Government, and to find out and analyze the obstacles faced in planning and evaluating budgets in improving the performance of the Aceh Singkil District Government. Research informants were selected by purposive sampling. Data collection techniques used through interviews and observation. Data analysis techniques used in this study are qualitative data analysis techniques. The results of the study indicate that budget planning and evaluation in the Aceh Singkil District Government has not fully been able to improve budget performance, especially financial planning, the most recent data collection for performance evaluation and efforts to overcome budget constraints. The obstacle factor in planning is that there is a tendency to reduce budget allocations for certain activities with the aim that the available budget can be allocated to various other programs, and the inventory money requirement for a one-month period is not well planned. Whereas the constraints in the performance evaluation, data or information available have not fully been able to show the most recent conditions, because there is a possibility that the stages of activities carried out have not been reported, or there is a possibility that the evidence of expenditure has not been recorded because it still can be administered. Performance evaluation does not always succeed in providing recommendations to overcome problems that arise in implementing the budget. This situation is caused by many external constraints that are outside the control of the organizational unit, so efforts to overcome them are often difficult to find.*

*Keywords: Planning, Evaluation, Budget, Performance*

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur peneliti mengucapkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat dan berkat kepada peneliti sehingga peneliti dapat menyelesaikan Tesis dengan judul “ANALISIS PERENCANAAN DAN EVALUASI ANGGARAN DALAM MENINGKATKAN KINERJA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN ACEH SINGKIL”.

Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Medan Area.

Dalam proses pengerjaan Tesis ini, peneliti telah mendapat bimbingan dari berbagai pihak, baik berupa materil, motivasi, spiritual, informasi maupun dari segi administrasi. Oleh karena itu sudah selayaknya penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng., M.Sc, selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Retna Astuti K. MS, selaku Direktur Pasca Sarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Warjio, MA, selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.
4. Bapak Prof. Dr. Marlon Sihombing, MA, selaku Pembimbing I yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

5. Bapak Dr. Maksum Syahri Lubis, S.STP, M.AP, selaku Pembimbing II yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
6. Kepada Bapak Kepala Dinas Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil yang telah bersedia memberikan izin penelitian dan memberikan data yang dibutuhkan dalam penyelesaian tesis ini.
7. Keluargaku yang tercinta istriku dan anak-anakku, yang selalu memberikan dorongan dan semangat untuk segera menyelesaikan tesis ini.
8. Seluruh teman-teman di Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Medan Area.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan saran dan kritik yang bersifat konstruktif dari para pembaca demi penyempurnaannya. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi pemerintah.

Medan, April 2019

Penulis

Teuku Rully Hendrawan

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>ABSTRACT</b> .....	ii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	iii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	v
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	vii
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	viii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	4
1.3. Tujuan Penelitian.....	4
1.4. Manfaat Penelitian.....	5
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1. Otonomi Daerah.....	6
2.2. Pemerintah Daerah .....	8
2.3. Perencanaan Anggaran.....	15
2.4. Evaluasi Anggaran .....	24
2.5. Kinerja Pemerintah.....	27
2.5. Kerangka Konseptual .....	36
2.6. Penelitian Terdahulu .....	37
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
3.1. Lokasi dan Waktu Penelitian.....	39
3.2. Bentuk Penelitian .....	39
3.3. Informan Penelitian .....	39

3.4. Teknik Pengumpulan Data .....	40
3.5. Teknik Analisis Data .....	40
3.6. Definisi Operasional.....	41
 <b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	43
4.1.1. Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Singkil.....	43
4.1.2. Visi dan Misi Kabupaten Aceh Singkil.....	44
4.2. Perencanaan dan Evaluasi Anggaran Dalam Meningkatkan Kinerja Pemerintah daerah Kabupaten Aceh Singkil.....	64
4.2.1. Perencanaan Anggaran Dalam Meningkatkan Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Singkil.....	64
4.2.2. Evaluasi Anggaran dalam Meningkatkan Kinerja Pemerintah daerah Kabupaten Aceh Singkil.....	78
4.3. Faktor Kendala Yang Dihadapi Dalam Perencanaan dan Evaluasi Anggaran dalam Meningkatkan Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Singkil.....	91
 <b>BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI</b>	
5.1. Kesimpulan.....	95
5.2. Rekomendasi .....	96
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>97</b>
 <b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

	<i>Halaman</i>
Tabel 3.1. Definisi Operasional.....	42



## DAFTAR GAMBAR

*Halaman*

Gambar 2.1. Kerangka Konseptual .....	36
---------------------------------------	----



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Kinerja yang dicapai oleh suatu organisasi pada dasarnya adalah prestasi para anggota organisasi itu sendiri, mulai dari tingkat atas sampai pada tingkat bawah. Konsep kinerja pemerintah daerah sendiri muncul ketika institusi pemerintahan mulai mencoba mengenalkan konsep baru dalam pengelolaan urusan publik menjadi *good governance*. Organisasi yang berhasil merupakan organisasi yang memiliki visi dan misi yang jelas serta terukur. Artinya bahwa visi dan misi tidak akan bermakna ketika tidak teraktualisasikan dalam kinerja organisasi dalam kerangka menciptakan *good governance*.

Dalam upaya mencapai suatu kinerja organisasi dengan baik, maka diperlukannya suatu rencana kerja yang baik, terarah, dan komprehensif, sehingga mudah bagi manajemen untuk mengendalikan kegiatan kegiatan operasional dari organisasi tersebut. Adapun yang dihasilkan tersebut disajikan dalam anggaran yang disusun oleh manajemen berdasarkan target yang disesuaikan dengan kondisi maupun kebutuhan organisasi, yang periodenya bersifat satu tahun, maupun periode yang bersifat lebih dari satu tahun, dan disusun dengan format tertentu (Salbiah dan Rizky, 2012).

Tahap penyusunan anggaran merupakan tahap yang sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja justru bisa mengagalkan program yang telah disusun sebelumnya. Sering dijumpai dalam praktek, penyusunan atau perencanaan anggaran seolah-olah merupakan bagian

yang terpisah dengan pelaksanaan anggaran sehingga keberhasilan penerapan anggaran tidak sejalan dengan keberhasilan program dan tujuan organisasi. Penganggaran seperti ini tidak bisa menghasilkan anggaran yang efektif sebagai alat manajemen untuk menjembatani pencapaian tujuan organisasi.

Terkait proses pengelolaan anggaran oleh aparat pemerintah yang terbilang belum optimal sehingga berakibat pada rendahnya kinerja organisasi, yang seharusnya mendapat perhatian dari pemerintah daerah dimana pemerintah daerah sebagai penerima wewenang dalam mengelola organisasi perlu melakukan pekerjaan dengan sebaik baiknya untuk mencapai tujuan organisasi dalam hal ini pencapaian kinerja organisasi yang baik. Agar tidak terjadi permasalahan - permasalahan dalam menjalankan kewajibannya khususnya yang terkait dengan permasalahan anggaran.

Permasalahan penganggaran yang selama ini terjadi di setiap daerah, dalam proses penyusunan, pembahasan sampai pada penetapan anggaran yang termuat dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang disusun berdasarkan kumpulan RKA SKPD, umumnya perhatian DPRD lebih terfokus pada besarnya anggaran (Subiyantoro, 2011). Penentuan anggaran secara *incremental*, penentuan anggaran dipengaruhi oleh nama kegiatan, penentuan anggaran dipengaruhi oleh siapa yang mengajukan anggaran. Fenomena ini merupakan bentuk dari lemahnya perencanaan anggaran pada pemerintah daerah.

Evaluasi anggaran juga memegang peranan penting dalam upaya meningkatkan kinerja pemerintahan. Evaluasi anggaran pada dasarnya adalah proses membandingkan antara anggaran yang disusun dengan pelaksanaannya,

sehingga dari perbandingan ini dapat diketahui penyimpangan - penyimpangan yang terjadi. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi tersebut akan digunakan sebagai dasar untuk mengukur efisiensi serta penilaian terhadap kinerja (Salbiah dan Rizky, 2012).

Evaluasi merupakan salah satu fungsi pokok manajemen yang digunakan untuk menilai dan mengukur pelaksanaan kegiatan, kinerja, penilaian kemampuan SDM, penilaian catatan hasil, penilaian laporan keuangan dan pemeriksaan hasil untuk mencapai rencana yang telah ditetapkan. Tetapi yang paling penting dari evaluasi adalah adanya upaya untuk menelusuri setiap penyebab yang menjadi faktor kendala dalam pelaksanaan anggaran, yang berakibat pada rendahnya kinerja organisasi. Dengan adanya evaluasi kinerja, maka diharapkan dapat ditemukan hal-hal apa saja yang tidak mendukung pelaksanaan anggaran, kemudian sedapat mungkin menemupakan cara penyelesaian terhadap berbagai kendala yang dihadapi sehingga pelaksanaan anggaran dapat dilanjutkan dengan arah yang sesuai dengan rencana, yang berarti akan meningkatkan kinerja anggaran.

Dari uraian di atas jelaslah bahwa perencanaan dan evaluasi pada dasarnya mempunyai kaitan yang sangat erat, karena proses evaluasi akan memungkinkan tercapainya rencana, atau sebaliknya, proses evaluasi perlu memperbaiki rencana lebih lanjut, tergantung pada hal-hal apa yang ditemukan menjadi kendala pada tahap pelaksanaan anggaran. Begitu suatu rencana memasuki tahap pelaksanaan, maka tidak mudah untuk menghentikan sama sekali karena berdampak pada kerugian keuangan negara yang cukup besar. Oleh karena itu, peranan evaluasi

pada program kerja yang telah dilaksanakan akan sangat penting untuk mengatasi kendala pelaksanaan yang ditemukan di lapangan, sehingga kegiatan tersebut benar-benar dapat dilanjutkan hingga memberikan manfaat bagi masyarakat.

Kabupaten Aceh Singkil merupakan salah satu kabupaten yang berada di wilayah administrasi Provinsi Aceh. Dari pengamatan penulis bahwa kinerja pemerintah di daerah tersebut belum optimal, hal ini dapat dilihat dari rendahnya penyerapan anggaran pada tahun 2018. Atas dasar uraian latar belakang penelitian diatas, penulis melakukan penelitian dengan judul: **“Analisa Perencanaan dan Evaluasi Anggaran Dalam Meningkatkan Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Singkil”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana perencanaan dan evaluasi anggaran dalam meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Singkil ?
2. Bagaimana kendala yang dihadapi dalam perencanaan dan evaluasi anggaran dalam meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Singkil ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis perencanaan dan evaluasi anggaran dalam meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Singkil.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala yang dihadapi dalam perencanaan dan evaluasi anggaran dalam meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Singkil.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Peneliti

Bagi peneliti sebagai tambahan wawasan dan pengetahuan serta pengalaman peneliti mengenai perencanaan dan evaluasi anggaran dalam meningkatkan kinerja dan hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu administrasi publik.

2. Bagi Pemerintah

Penelitian ini dapat bermanfaat bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Singkil untuk masukan dan informasi mengenai peningkatan kinerjanya.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini bermanfaat sebagai acuan atau referensi guna melakukan pengembangan penelitian selanjutnya.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Otonomi Daerah**

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008:992), otonomi adalah pola pemerintahan sendiri. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, definisi otonomi daerah sebagai berikut: “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”.

Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku (Nurcholis, 2007:30). Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah juga mendefinisikan daerah otonom sebagai berikut: “Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik

Indonesia. Contoh daerah otonom (*local self-government*) adalah kabupaten dan kota. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kabupaten dan kota berdasarkan asas desentralisasi. Dengan digunakannya asas desentralisasi pada kabupaten dan kota, maka kedua daerah tersebut menjadi daerah otonom penuh (Nurcholis, 2007:29).

Dari pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa otonomi daerah dapat diartikan sebagai wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah baik kabupaten maupun kota untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing dan mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku dan mengikatnya.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat (Widjaja, 2007:133).

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah (Widjaja, 2007:7-8).

Dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut:

- a. Prinsip Otonomi Luas. Yang dimaksud otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.
- b. Prinsip Otonomi Nyata. Yang dimaksud prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.
- c. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab. Yang dimaksud dengan prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (Abdullah, 2013:5).

## 2.2. Pemerintah Daerah

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan

yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Menurut W.S Sayre dalam Syafiie (2010:11) pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter dalam Syafiie (2010:11), pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.

Selanjutnya, daerah adalah lingkungan pemerintah: wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama; bagian permukaan tubuh (Nugraha, 2010: 145).

Lain halnya dengan C.F Strong dalam Huda (2012:28) yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang

Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya, yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD (Retnami, 2008:8).

Pengertian Pemerintah Daerah menurut pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan. Demikian pula mengenai sistem

kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di beberapa negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

Berdasarkan latar belakang sejarah di atas, maka pemerintah Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, merancang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang didalamnya mengatur secara eksplisit tentang pemerintahan daerah. Hal-hal ini terlihat dalam pola pikir dan usulan-usulan yang terungkap sewaktu para pendiri Republik (*the founding fathers*) ini mengadakan sidang-sidang dalam mempersiapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesiannya. Disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 merupakan awal mula peraturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan.

Ditetapkannya Undang-Undang tentang pemerintahan daerah tersebut merupakan resultant dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan kita dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa kolonialisme. Dengan demikian dikeluarkan produk hukum selanjutnya tentang Pemerintahan daerah hingga terakhir di tahun 2014 ialah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Negara Indonesia menganut paham demokrasi dan nomokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kemudian lebih lanjut didalam bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah.

DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Provinsi adalah suatu satuan dari teritorial yang dijadikan sebagai nama dari sebuah wilayah administratif yang berada di bawah wilayah negara atau negara bagian. Dalam pembagian administratif, Indonesia terdiri atas provinsi, yang dikepalai oleh seorang Gubernur. Gubernur dipilih bersama

wakilnya dalam satu paket pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di provinsi setempat untuk masa jabatan lima tahun, sehingga dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat.

Gubernur terpilih kemudian dilantik oleh Presiden, dan dapat juga dilantik oleh Mendagri atas nama Presiden. Selain itu, gubernur juga berkedudukan sebagai 37 wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan, sehingga gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Gubernur bukan atasan bupati atau walikota, melainkan hanya sebatas membina, mengawasi, dan mengoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota bukan subordinat, yaitu setiap pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan daerah provinsi selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota

Menurut Harson dalam Sarundajang (2013:77), pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai :

- a. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan

otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya;

- b. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat.

Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang

disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial (Bariun, 2015:36).

### **2.3. Perencanaan Anggaran**

Anggaran Negara merupakan rencana keuangan pemerintah dalam suatu waktu tertentu, biasanya dalam satu tahun mendatang, yang satu pihak memuat jumlah pengeluaran setinggi-tingginya untuk membiayai tugas-tugas negara di segala bidang, dan di lain pihak memuat memuat jumlah penerimaan negara yang diperkirakan dapat menutup pengeluaran tersebut dalam periode yang sama.

Penganggaran memiliki tiga tujuan utama yang saling terkait yaitu stabilitas fiskal makro, alokasi sumber daya sesuai prioritas, dan pemanfaatan anggaran secara efektif dan efisien. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi, stabilitas ekonomi, dan pemerataan pendapatan. Anggaran negara juga berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengawasan aktivitas pemerintahan.

Anggaran berasal dari kata *budget* (Inggris), sebelumnya dari kata *bougette* (Perancis) yang berarti sebuah tas kecil. Berdasarkan dari arti kata asalnya,

anggaran mencerminkan adanya unsur keterbatasan. Pada dasarnya anggaran perlu disusun karena keterbatasan sumber daya yang dimiliki pemerintah, dalam hal ini dana. Karena terbatasnya dana, maka diperlukan alokasi sesuai dengan prioritas dan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Anggaran Negara (*state budget*) menurut Due (2000), “*A budget, in the general sense of the term, is a financial plan for a specific period of time. A government budget therefore, is a statement of proposed expenditures and expected revenue for the coming period, together with data of actual expenditures and revenues for current and past period.*”

Menurut Wildavsky (1975), anggaran adalah: (a) catatan masa lalu, (b) rencana masa depan, (c) mekanisme pengalokasian sumber daya, (d) metode untuk pertumbuhan, (e) alat penyaluran pendapatan, (f) mekanisme untuk negosiasi, (g) harapan-aspirasi-strategi organisasi, (h) satu bentuk kekuatan kontrol, dan (i) alat atau jaringan komunikasi. Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, anggaran negara/daerah meliputi :

- 1) rencana keuangan mendatang yang berisi pendapatan dan belanja;
- 2) gambaran strategi pemerintah dalam pengalokasian sumber daya untuk pembangunan;
- 3) alat pengendalian;
- 4) instrumen politik; dan
- 5) disusun dalam periode tertentu.

Penganggaran (*budgeting*) merupakan aktivitas mengalokasikan sumber daya keuangan yang terbatas untuk pembiayaan belanja negara yang cenderung

tanpa batas. Dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 10 menerangkan tugas Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Kabupaten (SKPK) sebagai pejabat pengelola APBK antara lain sebagai berikut :

- a) menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBK;
- b) menyusun rancangan APBK dan rancangan perubahan APBK;
- c) melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan peraturan;
- d) melaksanakan fungsi bendahara umum daerah;
- e) menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBK.

Sedangkan kepala SKPK selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang mempunyai tugas sebagai berikut :

- a) menyusun anggaran Satuan Kerja Perangkat Kabupaten yang dipimpinnya;
- b) menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
- c) melaksanakan anggaran Satuan Kerja Perangkat Kabupaten yang dipimpinnya;
- d) melaksanakan pemungutan pendapatan bukan pajak;
- e) mengelola barang/kekayaan milik daerah pada satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
- f) menyusun dan menyampaikan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;

Menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan

ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Menurut Bastian (2008:6), fungsi anggaran meliputi:

1. Anggaran merupakan hasil akhir proses penyusunan rencana kerja;
2. Anggaran merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan di masa mendatang/pedoman bagi pemerintah dalam mengelola untuk satu periode di masa yang akan datang;
3. Anggaran sebagai alat komunikasi intern yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antar atasan dan bawahan;
4. Anggaran sebagai alat pengendalian unit kerja;
5. Anggaran sebagai alat motivasi dan persuasi tindakan efektif dan efisien dalam pencapaian visi organisasi;
6. Anggaran merupakan instrumen politik; dan
7. Anggaran merupakan instrumen kebijakan fiskal.

Sementara itu, menurut UU 17/2003, anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Anggaran disusun dengan berbagai sistem-sistem yang dipengaruhi oleh pikiran-pikiran yang melandasi pendekatan tersebut. Adapun sistem-sistem dalam penyusunan anggaran yang sering digunakan adalah:

a. *Traditional Budgeting System*

*Traditional budgeting system* adalah suatu cara menyusun anggaran yang tidak didasarkan atas pemikiran dan analisa rangkaian kegiatan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penyusunannya lebih didasarkan pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran. Dalam sistem ini, perhatian lebih banyak ditekankan pada pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran secara akuntansi yang meliputi pelaksanaan anggaran, pengawasan anggaran dan penyusunan pembukuannya. Pengelompokan pos-pos anggaran didasarkan atas obyek-obyek pengeluaran, sedangkan distribusi anggaran didasarkan atas jatah tiap-tiap departemen/lembaga. Sistem pertanggungjawabannya hanya menggunakan kuitansi pengeluaran saja, tanpa diperiksa dan diteliti apakah dana telah digunakan secara efektif/efisien atau tidak.

Mula-mula pemerintah memberi jatah dana untuk tiap-tiap departemen/ lembaga dan departemen/lembaga tersebut menggunakan dan melaporkan penggunaan dana tersebut sampai habis. Jadi tolok ukur keberhasilan anggaran tersebut adalah pada hasil kerja, maksudnya jika anggaran tersebut seimbang (*balance*) maka anggaran tersebut dapat dikatakan berhasil, tetapi jika anggaran tersebut defisit atau surplus, berarti anggaran tersebut gagal. Hal ini menunjukkan bahwa sistem anggaran tradisional lebih menekan pada segi pertanggungjawaban keuangan dari sudut akuntansinya saja tanpa diuji efisien tidaknya penggunaan dana tersebut. Anggaran diartikan semata-mata sebagai alat dan sebagai dasar legitimasi (pengabsahan) berapa besarnya pengeluaran negara dan berapa besarnya penerimaan yang dibutuhkan untuk menutup pengeluaran tersebut.

### b. *Performance Budgeting System*

Performance budgeting system berorientasi kepada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal dari kegiatan yang dilaksanakan. Sistem penyusunan anggaran ini selain berdasarkan apa yang dibelanjakan, juga didasarkan kepada tujuan-tujuan atau rencana-rencana tertentu, dan untuk pelaksanaannya perlu didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan biaya/dana yang dipakai tersebut harus dijalankan secara efektif dan efisien. Sehingga dalam sistem anggaran performance ini bukan semata-mata berorientasi kepada berapa jumlah yang dikeluarkan, tetapi sudah dipikirkan terlebih dulu mengenai rencana kegiatan, apa yang akan dicapai, proyek apa yang akan dikerjakan, dan bagaimana pengalokasian biaya agar digunakan secara efektif dan efisien.

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia dokumen anggaran daerah disebut anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), baik untuk provinsi maupun kabupaten dan kota. Proses penyusunan anggaran pasca UU 22/1999 (dan UU 32/2004) melibatkan dua pihak: eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran.

Sebelum penyusunan APBD dilakukan, terlebih dahulu dibuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang arah dan kebijakan umum (AKU) dan prioritas anggaran, yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan AKU dan prioritas anggaran, yang kemudian diserahkan kepada

legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai peraturan daerah (Perda). Dalam perspektif keagenan, hal ini merupakan bentuk kontrak (*incomplete contract*), yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif. Implikasinya dalam penelitian ini yaitu eksekutif sebagai agen yang melakukan perencanaan dan evaluasi anggaran serta penetapan standar biaya akan diawasi oleh legislatif selaku principal atau wakil rakyat. Eksekutif (agen) yang telah diberikan wewenang oleh Legislatif (*Principal*) untuk melakukan pengelolaan anggaran berkewajiban untuk mempertanggung jawabkan apa yang telah diamanahkan.

Sistem penganggaran di Indonesia tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Menurut Murwanto dalam Herriyanto (2012) APBN adalah rencana tahunan keuangan pemerintahan yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang berisi daftar sistematis dan terperinci atas rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran (1 Januari–31 Desember) dan ditetapkan dengan Undang-Undang serta dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. APBN terdiri dari pendapatan negara dan hibah, belanja negara, dan pembiayaan adalah merupakan instrumen utama kebijakan fiskal untuk mengarahkan perekonomian nasional dan menstimulus pertumbuhan ekonomi sehingga besarnya penyerapan akan berdampak pada semakin besarnya daya dorong terhadap pertumbuhan. Rasio realisasi penyerapan belanja Kementerian atau Lembaga terhadap pagu anggaran belanja merupakan suatu bentuk indikator efektivitas belanja negara. Selain itu kebijakan APBN diharapkan dapat merespon

dinamika rakyat baik yang terkait dengan perkembangan perekonomian secara luas, maupun kehidupan rakyat itu sendiri, sehingga diperlukan kebijakan fiskal yang bersifat fleksibel (Rahayu, 2011:45).

Perencanaan merupakan proses penentuan tujuan organisasi dan kemudian menyajikan (mengartikulasikan) dengan jelas strategi-strategi (program), taktik-taktik (tata cara pelaksanaan program) dan operasi (tindakan) yang diperlukan untuk mencapai tujuan perusahaan secara menyeluruh (Suandy, 2011:2). Perencanaan adalah suatu proyeksi tentang apa yang diperlukan dalam rangka mencapai tujuan absah dan bernilai (Kaufman dalam Harjanto, 2008:92). Menurut Kunarjo (2012:63) perencanaan dapat disusun berdasarkan beberapa kriteria antara lain berdasarkan jangka waktu yang terdiri dari 3 jenis, yaitu (1) jangka panjang, contoh pada sistem perencanaan di Indonesia adalah rencana pembangunan jangka panjang (RPJP); (2) jangka menengah, contoh pada sistem perencanaan di Indonesia adalah rencana pembangunan jangka menengah (RPJM); (3) jangka pendek, contoh pada sistem perencanaan di Indonesia adalah rencana kerja pemerintah (RKP). Selain itu perencanaan dapat juga disusun berdasarkan tingkat keluwesan perencanaan yang terdiri dari 2 jenis, yaitu (1) perencanaan preskriptif, yaitu perencanaan yang bersifat kaku dan harus sesuai dengan yang telah ditetapkan sehingga sangat jarang dilakukan perubahan (revisi), (2) perencanaan indikatif, yaitu perencanaan yang sasarannya merupakan indikasi dari apa yang diinginkan untuk dicapai sehingga lebih luwes sifatnya dan mentolerir terjadinya revisi.

Menurut UU No 25 tahun 2004 perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Perencanaan dimulai dari RPJM nasional yaitu dokumen perencanaan untuk periode 20 (dua puluh) tahun yang merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional, kemudian RPJM nasional adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun yang merupakan penjabaran visi, misi, dan program presiden yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program dalam rencana kerja yang bersifat indikatif. Pada tingkatan kementerian/lembaga, RPJM ini selanjutnya disebut dengan rencana strategis kementerian/lembaga atau lebih dikenal dengan Renstra-KL. Rencana pembangunan 5 (lima) tahunan ini selanjutnya dijabarkan lagi dalam rencana pembangunan tahunan yang dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) untuk tingkat Presiden serta Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL) untuk tingkat KL. RKP dan Renja-KL merupakan dokumen perencanaan untuk periode 1 (satu) tahun. Renja-KL yang disusun dengan mengacu pada RKP dan pagu indikatif ini selanjutnya menjadi pedoman penyusunan RKA-K/L (Rencana kerja dan anggaran kementerian dan lembaga). Dokumen RKA-K/L inilah yang menjadi muara dari dokumen perencanaan dan penganggaran. Menurut PP Nomor 90 tahun 2010 tentang penyusunan RKA-K/L harus menggunakan pendekatan KPJM, penganggaran terpadu dan penganggaran berbasis kinerja serta menggunakan indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja.

Selanjutnya RKA-KL ini akan menjadi dasar ditetapkannya dokumen pelaksanaan anggaran yaitu DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran). Jadi DIPA adalah hasil transformasi dari dokumen perencanaan anggaran atau RKAKL yang dibuat oleh Kementerian Negara/Lembaga yang sangat berkaitan dengan perencanaan anggaran. Semakin baik perencanaan anggaran yang dibuat oleh satker Kementerian Negara/Lembaga maka semakin baik pula kualitas DIPA yang berujung pada semakin baiknya kualitas pelaksanaan anggaran ditandai dengan penyerapan anggaran yang efektif, efisien dan proporsional (Seftianova dan Adam, 2013).

#### **2.4. Evaluasi Anggaran**

Pelaksanaan penggunaan anggaran oleh satuan kerja dilaksanakan melalui mekanisme yang diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga satuan kerja dinas. Dana yang tersedia harus digunakan sesuai dengan pengalokasian yang tercantum dalam RAK-KL. Pengeluaran dana disesuaikan dengan keperluan dan harus bersifat transparan. Untuk mewujudkan transparansi, maka ada pemisahan antara pemegang keuangan dan petugas belanja barang. Dalam pembelian barang dilakukan oleh tim yang ditunjuk kepala sekolah. Barang-barang yang sudah dibeli perlu dicek dan dicatat oleh petugas penerima barang, baik berupa barang modal maupun barang habis pakai.

Pembukuan yaitu pencatatan keuangan baik pemasukan maupun pengeluaran secara tertib berdasarkan macam sumber dan jenis pengeluaran agar

dapat diketahui oleh atasan dan pihak lain yang berkepentingan dengan keuangan satuan kerja.

Evaluasi anggaran menunjuk pada luasnya perbedaan anggaran yang digunakan kembali oleh individu pimpinan dan digunakan dalam evaluasi kinerja aparat. Bagian Keuangan memberi reaksi yang tidak menguntungkan untuk menggunakan anggaran dalam evaluasi kinerja dalam suatu gaya punitive (meningkatkan ketegangan kerja, menurunkan kinerja anggaran). Kecenderungannya, secara jelas hubungan antara variabel lemah.

Pentingnya aspek evaluasi anggaran diterapkan dalam rangka untuk melakukan prospektif yang berkaitan dengan hasil evaluasi dan tindak lanjut dari penggunaan anggaran yang dikelola oleh aparat pemerintah. Hasil evaluasi juga diharapkan mampu memberikan informasi tentang perimbangan anggaran, alokasi anggaran dan berbagai pengawasan subsidi anggaran yang diperuntukkan kepada pemerintah.

Kegiatan pengelolaan anggaran yang dilakukan oleh pemerintah untuk dapat terkelola dengan baik perlu ada suatu program nyata yang dapat ditindaklanjuti oleh pemerintah khususnya yang berkaitan dengan SKPD untuk dapat diperbaiki dengan menggunakan indikator pengukuran evaluasi yang tepat dan akurat dalam menilai suatu kegiatan penganggaran yang mempengaruhi kinerja aparat.

Hasil evaluasi mengenai anggaran juga perlu ditinjau berdasarkan penanganan masalah berdasarkan pelaksanaan program dan kegiatan yang ada. Selama ini evaluasi atas penggunaan anggaran sangat berdampak positif untuk

mempengaruhi hasil kegiatan penganggaran yang teralokasikan sesuai dengan besarnya pemberian anggaran dan penilaian tentang hasil bagi dari kegiatan pengelolaan.

Mengevaluasi dari setiap kegiatan penganggaran mempunyai efek positif terhadap kemampuan aparat dalam menilai, memanfaatkan dan mengelola anggaran yang diterapkan secara terencana, terarah dan tersusun sesuai dengan kinerja aparat dalam pengelolaan yang tepat sasaran dan tepat waktu, sehingga anggaran tidak ada yang terlambat cair dan mudah dimanfaatkan dan digunakan untuk kegiatan pembangunan. Apabila evaluasi dilakukan secara terencana dengan pengawasan yang terukur, akan berdampak terhadap kinerja aparat dalam pengelolaan anggaran.

Evaluasi anggaran menunjukkan pada luasnya perbedaan anggaran yang digunakan kembali oleh individu pimpinan departemen dan digunakan dalam evaluasi kinerja mereka. Maryanti (2012) menemukan bahwa evaluasi anggaran berpengaruh terhadap perilaku aparat pemerintah daerah provinsi NTT. Hal ini menunjukkan bahwa dalam menyiapkan anggaran mereka selalu melakukan evaluasi kegiatan-kegiatan yang telah di programkan, namun pada saat pelaksanaan mereka tidak melakukan evaluasi terhadap kegiatan yang telah dilakukan sehingga membuat kinerja mereka menjadi rendah.

Pembahasan di atas mendukung teori yang dikemukakan oleh Munawar (2006:128) menjelaskan bahwa evaluasi secara mendasar mempunyai empat tujuan yaitu: 1) meyakinkan bahwa kinerja yang sesungguhnya sesuai dengan kinerja yang diharapkan, 2) memudahkan untuk membandingkan antara kinerja

individu satu dengan yang lainnya, 3) sistem evaluasi kinerja dapat memicu suatu isyarat tanda bahasa, memberi sinyal mengenai masalah-masalah yang mungkin terjadi, dan 4) untuk menilai pembuatan keputusan manajemen.

## **2.5. Kinerja Pemerintah**

Penyerapan anggaran merupakan salah satu tahapan dari siklus anggaran yang dimulai dari perencanaan anggaran, penetapan dan pengesahan anggaran oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), penyerapan anggaran, pengawasan anggaran dan pertanggungjawaban penyerapan anggaran. Tahapan penyerapan anggaran ini dimulai ketika Undang-Undang (UU) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) disahkan oleh DPR. Dalam rangka terjadinya kesatuan pemahaman serta kesatuan langkah dalam pelaksanaan, pemerintah sebagai pelaksana dari UU APBN selanjutnya menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai dasar hukum pelaksanaan APBN. Pada saat ini Keppres yang berlaku adalah Keppres nomor 42 tahun 2002 (Kuncoro, 2013:33).

Menurut Mardiasmo (2009:72) bahwa kinerja manajer publik akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran, berapa yang berhasil dicapai. Penilaian kinerja dilakukan dengan menganalisis simpangan kinerja aktual dengan yang dianggarkan. Penyerapan anggaran, khususnya belanja barang dan jasa, memiliki pengaruh yang cukup signifikan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi. Untuk itu setiap instansi pemerintah harus mengatur pengeluarannya agar berjalan lancar dan dapat mendukung keberhasilan pencapaian sasaran pembangunan nasional.

Namun demikian penyerapan anggaran tidak diharuskan mencapai 100%, tetapi penyerapan anggaran diharapkan mampu memenuhi setidaknya lebih dari 80% anggaran yang telah ditetapkan. Tinggi rendahnya penyerapan anggaran dalam suatu SKPD menjadi tolak ukur kinerja dari SKPD tersebut.

Penyerapan anggaran memiliki arti penting dalam pencapaian tujuan nasional, yaitu peningkatan dan pemeliharaan kesejahteraan rakyat. UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa fungsi anggaran sebagai instrumen kebijakan ekonomi, berperan untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Tindak lanjut dari anggaran adalah penyerapan anggaran yang telah dibuat lalu mengalokasikannya sesuai dengan apa yang ada di Anggaran Penerimaan Belanja Daerah.

Dalam hal ini, yang ditindaklanjuti adalah penyerapan terhadap kegiatan yang sudah direncanakan untuk dilaksanakan dalam satu tahun anggaran. Dengan demikian, yang dimaksudkan dengan penyerapan anggaran adalah menindaklanjuti dari rencana anggaran sesuai dengan alokasi dana yang telah tertuang di dalam APBN atau APBD.

Rendahnya tingkat penyerapan anggaran akan berpengaruh kepada perekonomian nasional secara keseluruhan, antara lain efektivitas alokasi belanja yang ditujukan untuk pembangunan negara menjadi tidak tepat sasaran, berdasarkan indikator keberhasilan anggaran yang telah ditetapkan. Penyerapan anggaran yang lambat telah menjadi permasalahan sebagian besar satuan kerja K/L setiap tahun anggaran, sehingga keberhasilan pelaksanaan PBK

(Penganggaran Berbasis Kinerja) masih menjadi isu yang dipertanyakan oleh berbagai kalangan (Sriharioto, 2012).

Kegagalan target penyerapan anggaran memang akan berakibat hilangnya manfaat belanja. Karena dana yang telah dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan yang berarti terjadi *idle money*. Apabila pengalokasian anggaran efisien, maka keterbatasan sumber dana yang dimiliki negara dapat dioptimalkan untuk mendanai kegiatan strategis (BPKP, 2011). Permasalahan rendahnya penyerapan anggaran serta kualitas penyerapan anggaran ini antara lain disebabkan oleh lemahnya perencanaan kegiatan yang dilakukan oleh Satuan Kerja (Satker). Satker kurang siap dalam menyusun rencana anggaran, yang akan berdampak pada kualitas dokumen anggaran (DPA), dan dalam pelaksanaan anggarannya memerlukan waktu untuk melakukan penyesuaian, termasuk revisi DPA.

Laporan Realisasi Anggaran sebagai salah satu dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) merupakan gambaran bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam mengelola dana publik. Dalam Laporan Realisasi Anggaran ini, akan terlihat seberapa besar pencapaian pemerintah dalam melaksanakan anggaran yang telah ditetapkan, baik dari segi pendapatan, belanja, maupun pembiayaan. Dengan demikian, laporan ini juga akan menggambarkan perbedaan antara realisasi atau pencapaian dengan anggaran yang telah ditetapkan. Perbedaan tersebut akan terakumulasi dalam Sisa Lebih Perhitungan Anggaran atau disebut SiLPA.

PP No.58 Tahun 2005 menjelaskan bahwa SiLPA merupakan selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. Sisa lebih perhitungan anggaran atau SiLPA terjadi hampir di setiap pemerintah daerah yang ada di Indonesia. Sisa anggaran pada akhir tahun anggaran (SiLPA) yang akan menjadi penerimaan pada awal tahun anggaran berikutnya (SiLPA) merupakan indikator dalam menilai kualitas penganggaran pada pemerintah daerah (Abdullah, 2013:12).

Sisa anggaran mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan anggarannya serta keakuratan estimasi pendapatan, belanja dan pembiayaan yang ditetapkan sebelum pelaksanaan anggaran. Sisa anggaran yang besar menunjukkan rendahnya daya serap anggaran untuk belanja dan atau tingginya kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatannya di atas target yang telah ditetapkan. Namun, sisa anggaran juga mengindikasikan “pemborosan” karena adanya dana “manggur” yang tidak teralokasikan secara efektif selama tahun anggaran berjalan (Abdullah, 2013:13)

Dalam praktiknya, akan sulit untuk mencapai realisasi anggaran belanja seratus persen. Seluruh pemerintah daerah di Indonesia selalu melaporkan adanya sisa anggaran atau anggaran tidak terserap seratus persen pada akhir tahun. Sisa anggaran yang besar mencerminkan daya serap anggaran yang rendah. Para ekonom memandang rendahnya tingkat serapan anggaran sebagai salah satu indikator kegagalan birokrasi yang dapat menghambat pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah (BPKP, 2011).

Rasio realisasi penyerapan belanja kementerian atau lembaga terhadap pagu anggaran belanja merupakan suatu bentuk indikator efektifitas belanja negara. Efektifitas pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan (hasil guna), efektifitas merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai (*spending wisely*) (Mardiasmo, 2009:132).

Dalam organisasi sektor publik, setelah adanya oprasional anggaran, langkah selanjutnya adalah pengukuran kinerja untuk menilai prestasi dan akuntabilitas organisasi dan manajemen dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Menurut Mardiasmo (2009:121) bahwa akuntabilitas yang merupakan salah satu ciri dari terapan *good governance* bukan hanya sekedar kemampuan menunjukan bagaimana menunjukan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efektif, dan efisien.

Ekonomis terkait dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir *input resources* yang digunakan yaitu dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif. Efisiensi merupakan perbandingan output/ input yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telahditetapkan. Sedangkan efektif merupakan tingkat standar kinerja atau program dengan target yang telah ditetapkan yang merupakan perbandingan-perbandingan outcome dengan output.

Sedangkan menurut Mahmudin (2010:4) bahwa kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan

dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang teruang dalam *strategic planning* suatu organisasi.

Sebagai perwujudan atas pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, dan Nomor 108 Tahun 2000 Tentang Cara Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Mengingat sistem yang diterapkan selama ini belum dapat menjembatani penyusunan laporan keuangan, maka dilakukan pendekatan praktis yaitu mengumpulkan, menganalisa, mencatat anggaran dan realisasi serta data lainnya ke dalam pos-pos neraca dan laporan realisasi anggaran. Dalam penyusunan laporan keuangan ini belum seluruhnya berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan yang berlaku sesuai dengan PP Nomor 71 Tahun 2010.

Kinerja keuangan pemerintah dinilai apabila alokasi dari realisasi anggaran terlaksana dengan baik. Realisasi anggaran terdiri dari pendapatan dan belanja. Pendapatan adalah semua penerimaan kas umum daerah yang menambah ekuitas dana lancar dalam periode tahun yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintahan dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah. Pendapatan diakui pada saat kas diterima pada kas umum daerah. Akuntansi pendapatan dilaksanakan berdasarkan azas bruto, yaitu dengan membukukan penerimaan bruto, dan tidak dicatat jumlah netonya setelah dikompensasikan dengan pengeluaran.

Belanja adalah semua pengeluaran kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun yang bersangkutan yang tidak akan

diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah. Belanja diakui pada saat terjadi pengeluaran kas dari kas umum daerah kecuali uang persediaan. Khusus pengeluaran dari uang persediaan melalui bendahara pengeluaran, pengakuan belanja terjadi pada saat dipertanggungjawabkan atas pengeluaran tersebut dan disahkan oleh pengguna anggaran. Belanja dilakukan dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip penghematan dan efisiensi, namun tetap menjamin terlaksananya kegiatan-kegiatan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam rencana kerja anggaran. Belanja Dinas Pendidikan meliputi belanja operasi yang terdiri dari belanja pegawai dan belanja barang, serta belanja modal yang terdiri dari belanja peralatan dan mesin, belanja gedung dan bangunan, serta belanja aset tetap lainnya.

Instansi pemerintah yang berkewajiban menerapkan sistem akuntabilitas kinerja dan menyampaikan pelaporannya adalah instansi dari pusat, Pemerintah Daerah kabupaten/Kota. Adapun penanggung-jawab penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) adalah pejabat yang secara fungsional bertanggung jawab melayani fungsi administrasi di instansi masing masing. Selanjutnya pimpinan bersama tim kerja harus mempertanggungjawabkan dan menjelaskan keberhasilan/kegagalan tingkat kinerja yang dicapai. Selain itu, penyusunan LAKIP harus mengikuti prinsip-prinsip yang lazim, yaitu laporan harus disusun secara, objektif, dan transparan. Disamping itu, perlu diperhatikan prinsip-prinsip lain:

- a. Prinsip pertanggungjawaban (adanya *responsibility center*), sehingga lingkungannya jelas. Hal-hal yang dikendalikan (*controllable*) oleh pihak yang melaporkan harus dapat dimengerti pembaca laporan.
- b. Prinsip pengecualian, yang dilaporkan adalah hal-hal yang penting dan relevan bagi pengambil keputusan dan pertanggung jawaban instansi yang bersangkutan. Misalnya, hal-hal yang menonjol baik keberhasilan maupun kegagalan, perbedaan antara realisasi dengan target/standar/budget, penyimpangan dari skema karena alasan tertentu dan sebagainya.
- c. Prinsip manfaat, yaitu manfaat laporan harus lebih besar dari pada biaya penyusunan.

Isi dari LAKIP adalah uraian pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi dalam rangka pencapaian visi dan misi serta penjabarannya yang menjadi perhatian utama instansi pemerintah. Selain itu perlu dimasukkan juga beberapa aspek pendukung meliputi uraian pertanggungjawaban mengenai :

- a. Aspek keuangan
- b. Aspek sumber daya
- c. Aspek sarana dan prasarana
- d. Metode kerja, pengendalian manajemen, dan kebijaksanaan lain yang mendukung pelaksanaan tugas instansi

Agar LAKIP dapat lebih berguna sebagai umpan balik bagi pihak-pihak yang berkepentingan, maka bentuk dan isinya diseragamkan tanpa mengabaikan keunikan masing-masing instansi pemerintah. Penyeragaman ini paling tidak dapat mengurangi perbedaan cara penyajian yang cenderung menjauhkan

pemenuhan persyaratan minimal akan informasi yang seharusnya dimuat dalam LAKIP. Penyeragaman juga dimaksudkan untuk pelaporan yang bersifat rutin, sehingga perbandingan atau evaluasi dapat dilakkan secara memadai. LAKIP dapat dapat dimasukan pada kategori laporan rutin, Karena paling tidak disusun dan disampaikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan setahun sekali. Dan juga agar pengungkapan akuntabilitas aspek-aspek pendukung pelaksanaan tugas dan fungsi tidak tumpang tindih dengan pengungkapan akuntabilitas kinerja, maka harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Uraian pertanggungjawaban keuangan dititikberatkan pada perolehan dan penggunaan dana, baik dana yang berasal dari dana alokasi APBD (rutin maupun pembangunan) maupun dana yang berasal dari PNB (penerimaan Negara bukan pajak).
2. Uraian pertanggungjawaban sumber daya manusia, dititikberatkan pada penggunaan dan pembinaan dalam hubungannya dengan peningkatan kinerja yang berorientasi pada hasil atau manfaat, dan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat.
3. Uraian mengenai pertanggungjawaban penggunaan sarana dan prasarana dititikberatkan pada pengelolaan, pemeliharaan, pemanfaatan dan pengembangannya.
4. Uraian tentang metode kerja, pengendalian manajemen dan kebijaksanaan lainnya, difokuskan pada manfaat atau dampak dari suatu kebijaksanaan yang merupakan cerminan pertanggungjawaban kebijaksanaan (*policy accountability*).

## 2.6. Kerangka Konseptual

Pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja yang mengusung semangat reformasi keuangan daerah masih belum bisa berjalan sebagaimana mestinya. Adanya komposisi anggaran yang telah disusun selama ini masih belum cukup memadai untuk menciptakan pelayanan publik seperti yang diharapkan. Evaluasi anggaran menunjuk pada luasnya perbedaan anggaran yang digunakan kembali oleh individu pimpinan dan digunakan dalam evaluasi kinerja aparat. Pentingnya aspek evaluasi anggaran diterapkan dalam rangka untuk melakukan prospektif yang berkaitan dengan hasil evaluasi dan tindak lanjut dari penggunaan anggaran yang dikelola oleh aparat pemerintah. Hasil evaluasi juga diharapkan mampu memberikan informasi tentang pertimbangan anggaran, alokasi anggaran dan berbagai pengawasan subsidi anggaran yang diperuntukkan kepada pemerintah.

Adapun bagan alur kerangka konseptual pada penelitian ini adalah:

**Gambar 2.1. Kerangka Konseptual**



Sumber: Penulis, 2019

## 2.5. Penelitian Terdahulu

Berikut beberapa penelitian terdahulu yang digunakan sebagai referensi. Hasil penelitian Salbiah dan Ridha Rizky (2012) dengan judul Pengaruh Evaluasi Anggaran Terhadap Kinerja Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD) Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, menyimpulkan bahwa variabel evaluasi anggaran menunjukkan pengaruh yang signifikan terhadap variabel kinerja SKPD Pemerintah Provinsi Sumatera Utara.

Hasil penelitian Endang Mahpudin (2017) dengan judul Analisis Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Pemerintah Daerah pada Instansi Pemerintah Daerah, menyimpulkan bahwa pengaruh implementasi penganggaran berbasis kinerja terhadap akuntabilitas instansi pemerintah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang adalah sebesar 8,9% berdasarkan nilai determinasinya. Arah pengaruhnya positif, yang berarti perbaikan implementasi penganggaran berbasis kinerja akan meningkatkan akuntabilitas instansi.

Hasil penelitian Chelsea Pangalila (2017) dengan judul Evaluasi Penyusunan Anggaran dan Kinerja Keuangan di Kecamatan Sonder Kabupaten Minahasa, menunjukkan bahwa proses penyusunan anggaran di Kecamatan Sonder di mulai dari penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), KUA/PPAS sampai dengan Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) kemudian disajikan ke dalam dokumen pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD). Penyusunan anggaran

menggunakan pendekatan perencanaan, program dan anggaran terpadu. PPBS mensyaratkan organisasi menyusun rencana jangka panjang untuk mewujudkan tujuan organisasi melalui program-program.



## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1. Waktu dan Tempat Penelitian**

Adapun waktu penelitian dilaksanakan pada Februari-Maret 2019. Adapun Lokasi penelitian dilaksanakan di Kantor Bupati Aceh Singkil, yang berkedudukan di Pulo Sarok, Singkil Kabupaten Aceh Singkil.

#### **3.2. Bentuk Penelitian**

Metode penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif, yaitu metode yang hanya memaparkan situasi dan peristiwa. Tidak mencari atau menjelaskan hubungan, tidak menguji hipotesa atau membuat prediksi. Menurut Sugiyono (2014:27), metode deskriptif bertujuan untuk melukiskan secara sistematis karakteristik populasi atau bidang-bidang tertentu secara faktual dan cermat tanpa mencari atau menjelaskan suatu hubungan.

#### **3.3. Informan Penelitian**

Informan penelitian dipilih secara *purposive sampling*. Informan penelitian didasarkan pada pertimbangan bahwa informan penelitian dapat memberikan informasi dan yang selengkap-lengkapnyanya dan relevan dengan tujuan penelitian. Informan yang digunakan dalam penelitian ini sebanyak 4 orang yaitu Sekretaris Daerah, Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan, Kepala Dinas Pendidikan dan Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Kampung.

### **3.4. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif yang bertujuan untuk mengumpulkan data, menganalisis dan menyajikan data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Teknik dan cara yang digunakan penulis dalam melakukan pengumpulan data sebagai berikut:

#### **1. Wawancara**

Proses mendapatkan keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dan subyek dengan memakai panduan wawancara. Dalam wawancara ini peneliti mengadakan komunikasi langsung dengan pihak-pihak yang berkaitan dengan instansi pemerintah daerah Kabupaten Aceh Singkil.

#### **2. Observasi**

Merupakan teknik penelitian dengan mengadakan penelitian langsung terhadap objek penelitian untuk memperoleh data primer secara langsung dari responden yang dijadikan sampel penelitian. Data yang didapat dari hasil observasi selanjutnya dianalisis.

### **3.5. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif deskriptif, yaitu data yang terkumpul dianalisa dengan menguraikan serta mengaitkan dengan teori-teori yang sesuai dengan permasalahan yang ada, kemudian akan memberikan interpretasi terhadap hasil yang relevan dan kemudian diambil kesimpulan dan saran. Dalam penelitian ini kegiatan analisis

data dilakukan dengan cara mengelompokan data yang diperoleh dari sumber data terkait dengan keterlambatan penyerapan anggaran.

Adapun 3 (tiga) komponen analisis data interaktif yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Data lapangan dituangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinci. Laporan lapangan akan direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema atau polanya.

2. Penyajian Data (*Data Display*)

Dimaksudkan untuk memudahkan bagi peneliti guna melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian tertentu dari penelitian. Oleh karena itu, dalam penelitian ini peneliti menyajikan data dalam bentuk uraian yang naratif.

3. Penarikan Kesimpulan atau Verifikasi.

Peneliti berusaha untuk menggambarkan dari data yang dikumpulkan yang dituangkan dalam kesimpulan yang masih bersifat tentatif. Akan tetapi, dengan bertambahnya data melalui proses verifikasi secara terus menerus akan ditarik kesimpulan.

Dengan demikian, kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak, karena masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah penelitian berada di lapangan.

### **3.6. Definisi Operasional**

Setiap variabel yang digunakan perlu dijabarkan suatu definisi operasional variabel yang jelas dan spesifik yang menggambarkan karakteristik masing-

masing agar dapat mempermudah penelitian. Kegiatan ini mengelaborasi teori kontruks variabel, menemukan dimensi sampai pada indikator-indikatornya disebut dengan definisi operasional variabel (Sanusi, 2011:93). Definisi operasional penelitian ini dapat dilihat pada Tabel 3.1.

**Tabel 3.1 Definisi Operasional**

Variabel Penelitian	Definisi	Indikator
Perencanaan Anggaran	Rencana pengeluaran di masa depan sesuai dengan ketersediaan dana, yang bisa digunakan sebagai panduan untuk menyisihkan uang dan pembelanjaan.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rapat koordinasi</li> <li>2. Penyusunan RKA-SK</li> <li>3. Perencanaan keuangan</li> </ol>
Evaluasi Anggaran	Evaluasi anggaran menunjuk pada luasnya perbedaan anggaran yang digunakan kembali oleh individu pimpinan dan digunakan dalam evaluasi kinerja aparat.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Persiapan evaluasi kinerja</li> <li>2. Pengumpulan data</li> <li>3. Pengukuran dan penilaian</li> <li>4. Analisis Kinerja</li> </ol>

## BAB V

### KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

#### 5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan sebelumnya dapat dibuat beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Perencanaan dan evaluasi anggaran pada Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Singkil belum sepenuhnya dapat meningkatkan kinerja anggaran, terutama perencanaan keuangan, pengumpulan data yang paling akhir untuk evaluasi kinerja serta upaya mengatasi kendala pelaksanaan anggaran.
2. Faktor kendala dalam perencanaan adalah terdapat kecenderungan untuk mengurangi alokasi anggaran pada kegiatan-kegiatan tertentu dengan tujuan agar anggaran yang tersedia dapat dialokasikan ke berbagai program lainnya, dan kebutuhan uang persediaan untuk periode satu bulan tidak direncanakan dengan baik. Sedangkan faktor kendala dalam evaluasi kinerja, data atau informasi yang tersedia belum sepenuhnya dapat menunjukkan kondisi paling akhir, karena terdapat kemungkinan bahwa tahapan kegiatan yang dilaksanakan belum dilaporkan, atau terdapat kemungkinan bukti-bukti pengeluaran belum dibukukan karena masih dapat proses administrasi. Evaluasi kinerja tidak selalu berhasil memberikan rekomendasi untuk mengatasi masalah yang timbul dalam pelaksanaan anggaran. Keadaan tersebut disebabkan terdapat banyak kendala justru bersumber dari eksternal yang berada di luar pengendalian

unit organisasi, sehingga upaya untuk mengatasinya sering sulit untuk ditemukan.

## **5.2. Rekomendasi**

Berdasarkan kesimpulan di atas dapat dibuat beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Pada tahap perencanaan, pengalokasian anggaran sebaiknya diperhitungkan dengan cermat berdasarkan informasi yang diajukan oleh unit pelaksana kegiatan, sehingga pelaksanaan kegiatan tersebut dapat berjalan dengan baik tanpa penundaan. Kebutuhan uang persediaan perlu direncanakan untuk setiap periode bulan, sehingga setiap permintaan penggunaan uang persediaan dapat segera dipenuhi tanpa adanya penundaan.
2. Pimpinan perlu memberikan dorongan kepada agar lebih disiplin dalam menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan, sehingga data yang diperoleh dalam evaluasi kinerja dapat menunjukkan kondisi pelaksanaan anggaran paling akhir. Di samping pegawai pelaksana kegiatan juga perlu lebih intensif menjalin komunikasi dengan pihak eksternal yang menjadi sumber kendala, sehingga titik temu untuk menyelesaikan kendala dapat segera diperoleh.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali. 2013. Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Bastian, Indra. 2008. Keuangan Daerah, Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Harjanto. 2008. Perencanaan Pengajaran. Jakarta : Rineka Cipta.
- Huda. 2012. Perencanaan Pengajaran. Jakarta: Rineka Cipta.
- Kunarjo. 2012. Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan. Jakarta: UI – Press.
- Kuncoro, M. 2013. Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan. Jakarta: UI – Press.
- Mahmudin. 2010. Membudidayakan Akuntabilitas Publik. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Mardiasmo. 2009. Akuntansi Sektor Publik. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Nugraha, 2010. Negara Hukum Dan Demokrasi Di Indonesia. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Nurcholis, Hanif. 2007. Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Jakarta: Grasindo.
- Rahayu. 2011. Penganggaran Sektor Publik. Jakarta: Bayumedia Publishing.
- Sarundajang, S.H. 2012. Pilkada Langsung; Problematika dan Prospek. Edisi Revisi. Kata Hasta Pustaka. Jakarta.
- Seftianova dan Adam, 2013
- Sriharioto, 2012. Studi Tentang Ilmu Administrasi. Bandung: Sinar Baru Algesindo.
- Suandy, Erly. 2003. Perencanaan Pajak, Edisi Revisi, Jakarta : Penerbit Salemba Empat.
- Sugiyono. 2014. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D. Bandung: Alfabeta.

Syafiie, Inu Kencana. 2010. Pengantar Ilmu Pemerintahan. Bandung: Refika Aditama.

Widjaja, HAW. 2007. Otonomi Daerah. Jakarta: Rajawali Pers.

### **Jurnal:**

Bariun, 2015. Kebijakan Desentralisasi Fiskal Kaitannya dengan Hutang Luar Negeri Pemerintah Daerah Otonom. Kajian Ekonomi dan Keuangan, Vol.6 No.4.

Herryanto, Hendris. 2012. Analisis faktor-faktor Yang Mempengaruhi Keterlambatan Penyerapan Anggaran Belanja pada Satuan Kerja Kementerian/Lembaga di Wilayah Jakarta. Tesis. Depok: FE UI.

Mahpudin, Endang. 2017. Analisis Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja terhadap Akuntabilitas Pemerintah Daerah pada Instansi Pemerintah Daerah. JRKA Volume 3 Isue 2, Agustus 2017.

Pangalila, Chelsea. 2017. Evaluasi Penyusunan Anggaran dan Kinerja Keuangan di Kecamatan Sonder Kabupaten Minahasa. Jurnal Riset Akuntansi Going Concern 12(2).

Retnami, 2008. Hubungan dan Masalah Keagenan di Pemerintah Daerah : Sebuah Peluang Penelitian Anggaran dan Akuntansi. Jurnal. Akuntansi Pemerintahan 2(1): 53-64.

Salbiah dan Ridha Rizky. 2012. Pengaruh Evaluasi Anggaran Terhadap Kinerja Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD) Pemerintah Provinsi Sumatera Utara. Tesis. Medan: Universitas Sumatera Utara.

Seftianova, Ratih dan Helmy Adam. 2013. Pengaruh kualitas dipa dan akurasi perencanaan kas terhadap kualitas penyerapan anggaran pada satker Wilayah KPPN Malang. Jurnal JRAK Vol. 4 No.1 Februari 2013.

Subiyantoro, Yohanes Y. 2011. Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas pada Badan Perencanaan dan Pembangunan Kota (BAPPEKO) Kota Mojokerto.

### **Perundang-undangan:**

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## **DAFTAR PERTANYAAN PEDOMAN WAWANCARA**

### **A. Perencanaan Anggaran**

#### **Rapat Koordinasi:**

1. Apakah Pemdakab melakukan rapat koordinasi dalam penyusunan rencana kerja anggaran ?
2. Apakah rapat koordinasi penyusunan RKA telah melibatkan semua pihak yang terkait langsung dengan pelaksanaan kegiatan ?
3. Apakah rapat koordinasi dapat menghimpun semua informasi yang dibutuhkan dalam penyusunan RKA ?

#### **Penyusunan RKA:**

1. Apakah rencana kegiatan telah disusun berdasarkan skala prioritas ?
2. Apakah setiap kegiatan telah direncanakan dengan matang berdasarkan kemampuan kerja dari unit-unit organisasi ?

#### **Perencanaan Keuangan:**

1. Apakah setiap pos anggaran telah mendapat porsi alokasi dana yang sesuai dengan peruntukannya ?
2. Apakah kebutuhan uang persediaan (UP) pada setiap periode bulan telah direncanakan dengan baik ?

### **B. Evaluasi Anggaran**

#### **Persiapan Evaluasi Kinerja:**

1. Apakah persiapan evaluasi dapat memberikan arah yang jelas mengenai hal-hal yang harus dilaksanakan dalam proses evaluasi kinerja ?
2. Bagaimana faktor kendala yang dihadapi dalam membuat persiapan evaluasi kinerja ?

#### **Pengumpulan Data**

1. Apakah data yang yang diperoleh dapat menggambarkan kondisi lapangan yang paling akhir ?
2. Apakah data yang diperoleh dapat diverifikasi dengan bukti-bukti yang dapat dipertanggungjawabkan ?

#### **Pengukuran dan Penilaian**

1. Apakah pengukuran dapat menggambarkan capaian hasil kinerja yang sebenarnya ?

2. Apakah penilaian konsisten dengan capaian hasil kinerja organisasi ?

**Analisis Kinerja**

1. Apakah proses analisis kinerja dapat mengidentifikasi faktor kendala peningkatan pencapaian kinerja ?
2. Apakah hasil evaluasi dapat memberikan sejumlah rekomendasi untuk mengatasi kendala peningkatan pencapaian kinerja ?

