



B A B I

P E N D A H U L U A N

I.1 Latar Belakang Masalah

Anggaran negara pada suatu tahun secara sederhana bisa diibaratkan dengan anggaran rumah tangga ataupun anggaran perusahaan yang memiliki dua sisi, yaitu sisi penerimaan dan sisi pengeluaran. Penyusunan anggaran akan selalu dihadapkan pada ketidakpastian pada kedua sisi. Ketidakpastian yang dihadapi rumah tangga dan perusahaan dalam menyusun anggaran juga dihadapi oleh para perencana anggaran negara yang bertanggung jawab menyusun Rancangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (RAPBN) yang akan menjadi Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) nantinya setelah disahkan oleh pemerintah dengan persetujuan DPR. Menurut Undang – Undang Nomor 17 tahun 2013 tentang Keuangan Negara, APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran (1 Januari - 31 Desember).

APBN, perubahan APBN, dan pertanggungjawaban APBN setiap tahun ditetapkan dengan Undang-Undang. Dalam penyusunan APBN di Indonesia ada beberapa faktor penentu postur APBN antara lain dapat dijelaskan sebagai berikut:



1. Pendapatan Negara

Besaran pendapatan negara dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain: (1) indikator ekonomi makro yang tercermin pada asumsi dasar makro ekonomi; (2) kebijakan pendapatan negara; (3) kebijakan pembangunan ekonomi; (4) perkembangan pemungutan pendapatan negara secara umum; dan (5) kondisi dan kebijakan lainnya. Contohnya, target penerimaan negara dari SDA migas turut dipengaruhi oleh besaran asumsi lifting minyak bumi, lifting gas, ICP, dan asumsi nilai tukar. Target penerimaan perpajakan ditentukan oleh target inflasi serta kebijakan pemerintah terkait perpajakan seperti perubahan besaran pendapatan tidak kena pajak (PTKP), upaya ekstensifikasi peningkatan jumlah wajib pajak dan lainnya.

2. Belanja Negara

Besaran belanja negara dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain: (1) asumsi dasar makro ekonomi; (2) kebutuhan penyelenggaraan negara; (3) kebijakan pembangunan; (4) resiko (bencana alam, dampak kirisi global) dan (4) kondisi dan kebijakan lainnya. Contohnya, besaran belanja subsidi energi dipengaruhi oleh asumsi ICP, nilai tukar, serta target volume BBM bersubsidi.



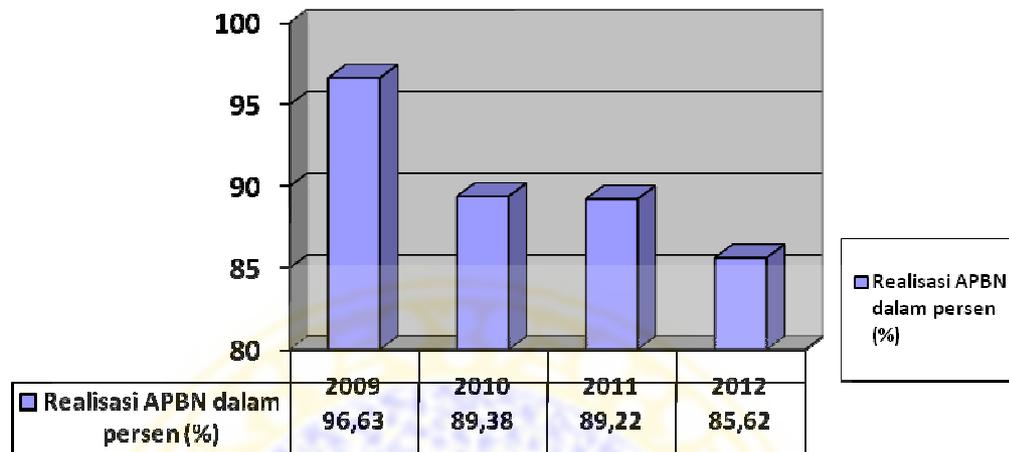
3. Pembiayaan

Besaran pembiayaan dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain: (1) asumsi dasar makro ekonomi; (2) kebijakan pembiayaan; dan (3) kondisi dan kebijakan lainnya.¹

Rendahnya tingkat penyerapan anggaran merupakan salah satu indikator kegagalan birokrasi. Kegagalan target penyerapan anggaran akan berakibat hilangnya manfaat belanja. Dana yang telah dialokasikan dalam belanja negara ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan. Apabila dana yang tersimpan tersebut dapat dimanfaatkan untuk kepentingan yang lebih besar. Tentu pencapaian tujuan nasional kita akan mudah untuk dilakukan. Penyerapan anggaran belanja yang rendah dikhawatirkan tidak dapat mendukung target pertumbuhan.

Penyerapan anggaran di Indonesia dari tahun ke tahun selalu di evaluasi oleh Tim Evaluasi dan Pengawasan Penyerapan Anggaran (TEPPA). Hal ini dilaksanakan guna mengukur kestabilan penyerapan anggaran dari dana APBN yang telah dianggarkan. Dalam grafik berikut dapat dilihat realisasi APBN pemerintah pusat dari tahun 2009 hingga tahun 2012:

¹ <http://faktor-faktor-yang-mempengaruhi-APBN-anggaran.html>. "Faktor yang Mempengaruhi APBN" Diakses pada Tanggal 21 Juni 2014 pada pukul 10.43 WIB

Gambar 1.1**Penurunan Realisasi Belanja Anggaran dari tahun 2009 s/d 2012**

Sumber: Tim Evaluasi dan Pengawasan Penyerapan Anggaran (TEPPA)

Menurut grafik di atas dapat dilihat bahwa realisasi belanja anggaran pemerintah pusat dari tahun 2009 hingga tahun 2012 mengalami penurunan. Hal ini tentu saja akan menghambat pemerintah dalam melaksanakan program-program yang ada. Pada tahun 2009 penyerapan anggaran pendapatan dan belanja daerah masih cukup bagus yaitu 96,63%, namun pada tahun berikutnya 2010 realisasi anggaran menurun hingga 7,25% menjadi 89,38%. Hal ini masih berlanjut hingga dua tahun terakhir, pada tahun 2011 terjadi penurunan penyerapan anggaran menjadi 89,22% begitu juga pada tahun 2012 yang juga mengalami penurunan sebanyak 3,6% sehingga penyerapan anggaran hanya sebesar 85,62%. Dengan adanya evaluasi anggaran setiap tahunnya, seharusnya pemerintah dapat



meminimalisasi adanya penurunan penyerapan anggaran belanja negara. Realisasi anggaran tentu akan mempengaruhi kinerja serta penyelenggaraan dari program – program yang telah direncanakan oleh pemerintah dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sedangkan pada tahun 2013 Menurut Tim Evaluasi dan Pengawasan Penyerapan Anggaran (TEPPA) hingga akhir bulan Oktober, penyerapan belanja negara pada APBN Perubahan 2013 telah mencapai Rp1.166,2 triliun atau 67,6 persen dari pagu sebesar Rp1.726,2 triliun dengan realisasi belanja pemerintah pusat mencapai Rp763,5 triliun atau 63,8 persen atau Rp1.196,8 triliun.

Apabila dilihat secara keseluruhan tentang penyerapan anggaran di setiap tahun, rata rata penyerapan anggaran sangat rendah di awal tahun dan bahkan ketika melewati triwulan kedua, realisasi belanja negara masih rendah. Banyak instansi pemerintah yang terlalu berhati-hati ketika melakukan pengeluaran anggarannya. Sehingga terlihat lambat dan tidak optimal dalam memanfaatkan waktu. Tahun anggaran yang dua belas bulan hanya efektif selama 5 - 6 bulan. Banyak satuan kerja yang baru bekerja pada triwulan kedua.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan salah satu instrumen yang dimiliki oleh pemerintah untuk memengaruhi dan mengatur ekonomi memegang peranan yang penting. APBN juga bertujuan sebagai pedoman penerimaan dan pengeluaran negara dalam melaksanakan tugas kenegaraan untuk meningkatkan produksi, memberi kesempatan kerja, dan menumbuhkan perekonomian, untuk mencapai kemakmuran masyarakat. Adapun



juga fungsi dari adanya APBN menurut buku praktek penyusunan APBN di Indonesia adalah sebagai berikut² :

- Fungsi otorisasi, mengandung arti bahwa APBN menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- Fungsi perencanaan, mengandung arti bahwa APBN menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- Fungsi pengawasan, mengandung arti bahwa APBN menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- Fungsi alokasi, mengandung arti bahwa APBN harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- Fungsi distribusi, mengandung arti bahwa kebijakan APBN harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

² http://urfanismaail.blogspot.com/2013/10/pengertian-apbn-apbd-fungsi-dan-tujuan_8.html.

“Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara” Diakses pada tanggal 21 Juni pada pukul 10.00 WIB



- Fungsi stabilisasi, mengandung arti bahwa APBN menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian negara.

Perencanaan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari proses manajemen organisasi. Demikian juga, anggaran mempunyai posisi yang penting. Anggaran mengungkapkan apa yang dilakukan di masa mendatang. Anggaran dapat diinterpretasikan sebagai paket pernyataan perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang. Di dalam tampilannya, anggaran selalu menyertakan data penerimaan dan pengeluaran yang terjadi di masa lalu. Menurut Mulyadi (2001:488) : anggaran merupakan suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif, yang diukur dalam satuan moneter standar dan satuan ukuran yang lain yang mencakup jangka waktu satu tahun.

Dalam proses penyusunan RAPBN, angka-angka asumsi tersebut ditempatkan sebagai faktor luar yang menentukan kondisi anggaran, baik sisi pendapatan maupun belanja. Penetapan angka asumsi dilakukan oleh suatu tim yang terdiri dari wakil-wakil dari Bank Indonesia, Departemen Keuangan, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Kantor Menteri Koordinator Perekonomian, dan Badan Pusat Statistik, yang bersidang secara rutin untuk membahas dan menentukan angka asumsi.

Angka-angka asumsi yang dihasilkan oleh tim tersebut selanjutnya dipakai sebagai dasar untuk menyusun RAPBN. Angka-angka yang tertera masih berupa



usulan dari pihak eksekutif (pemerintah) kepada pihak legislatif (DPR). RAPBN ini disampaikan oleh Presiden kepada DPR dalam suatu sidang paripurna yang merupakan awal dari proses pembahasan RAPBN antara pemerintah dan DPR, hingga mencapai kesepakatan dengan memutuskan rancangan yang diajukan pemerintah menjadi APBN.

Untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat dan menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, serta memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan, pemerintah Republik Indonesia sejak 1 Januari 2001 menerapkan otonomi daerah. Dengan berlakunya otonomi daerah prinsip pembangunan daerah mengalami pergeseran dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, daerah mempunyai hak dan kewajiban yang diwujudkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah, dan dijabarkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan keuangan daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD.



Seluruh penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah baik dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa pada tahun anggaran yang berkenaan harus dianggarkan dalam APBD. Setiap penganggaran penerimaan dan pengeluaran dalam APBD harus memiliki dasar hukum penganggaran. Anggaran belanja daerah diprioritaskan untuk melaksanakan kewajiban pemerintah daerah sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua Pendapatan Daerah dan semua Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah. Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN yaitu mulai 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut.

Pengaturan tentang pengelolaan keuangan daerah diatur didalam peraturan daerah yang dibuat pemerintah daerah atas persetujuan DPRD. Namun, perda yang dibuat harus sesuai pula dengan ketentuan dari PP No 105 tahun 2000. Ada 5 pokok-pokok ketentuan pengelolaan keuangan daerah, yakni sebagai berikut :



1. Kerangka dan garis besar prosedur penyusunan APBD.
2. Kewenangan keuangan kepala daerah dan DPRD.
3. Prinsip-prinsip pengelolaan kas.
4. Prinsip-prinsip pengelolaan belanja daerah yang telah dianggarkan.
5. Tata cara pengadaan barang dan jasa.

APBD disusun dengan pendekatan kinerja yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat tercapai untuk setiap sumber pendapatan. Pendapatan dapat direalisasikan melebihi jumlah anggaran yang telah ditetapkan. Berkaitan dengan belanja, jumlah belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja. Jadi, realisasi belanja tidak boleh melebihi jumlah anggaran belanja yang telah ditetapkan. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBD apabila tidak tersedia atau tidak cukup tersedia anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yaitu meliputi:



1. Anggaran pendapatan, terdiri atas
 - Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain
 - Bagian dana perimbangan, yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus
 - Lain-lain pendapatan yang sah seperti dana hibah atau dana darurat.
2. Anggaran belanja, digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah yang meliputi belanja langsung dan tak langsung.
3. Pembiayaan, yaitu setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Belanja langsung merupakan belanja yang terkait langsung dengan program-program dan kegiatan yang dijalankan oleh suatu SKPD. Jika penyerapan anggaran untuk belanja langsung kecil maka program yang dijalankan juga sedikit yang terlaksana. Oleh karena itu perlu adanya penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan agar penyerapan anggaran pada SKPD dapat dilakukan secara maksimal sesuai kondisi yang ada dilapangan. Perubahan APBD merupakan penyesuaian target kinerja dan/atau prakiraan/rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang telah ditetapkan sebelumnya untuk dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD serta ditetapkan dengan peraturan daerah.



Menurut penjelasan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Kepala Daerah (bupati/walikota) selaku pemegang kekuasaan penyelenggaraan, pemerintahan juga bertindak sebagai pemegang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan daerah. Selanjutnya, kekuasaan tersebut dilimpahkan kepada Kepala Satuan Kerja Pengelolaan Keuangan Daerah selaku pejabat pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah itu sendiri sebagai pengguna anggaran/barang daerah dibawah koordinasi dari Sekretaris Daerah. Pemisahan pelaksanaan APBD ini akan memberikan kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggungjawab terlaksananya mekanisme keseimbangan dan pengawasan dalam pelaksanaan anggaran daerah serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, maka dana yang tersedia dalam APBD harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal bagi kepentingan masyarakat. Untuk penyusunan anggaran setiap tahunnya sudah dimulai dipersiapkan pada bulan Juli setiap, maka tidak mustahil apabila pada pelaksanaannya APBD tersebut perlu perubahan atau penyesuaian.

Ketidakefektifan dan ketidakefisienan dalam proses penganggaran merupakan indikasi dari penyimpangan, tidak akuratnya perhitungan belanja atau tidak tepatnya penggunaan uang negara dan belanja pemerintah. Ketidakefektifan berorientasi pada pencapaian hasil (outcome), yaitu adanya kegiatan yang tidak memberikan manfaat atau hasil yang direncanakan, serta fungsi pemerintahan



yang tidak optimal sehingga tujuan pemerintah tidak tercapai. Sedangkan ketidakefisienan merupakan penggunaan input dengan harga atau kuantitas/kualitas yang lebih tinggi dari standar, kuantitas/kualitas yang melebihi kebutuhan, dan harga yang lebih mahal dibandingkan dengan pengadaan barang/jasa serupa pada waktu yang sama.

Pada umumnya kasus-kasus ketidakefektifan yang terjadi pada lingkungan pemerintahan yaitu adanya penggunaan anggaran belanja yang tidak tepat sasaran/tidak sesuai peruntukkan, pemanfaatan barang/jasa dilakukan tidak sesuai dengan rencana yang ditetapkan, barang yang dibeli belum/tidak dapat dimanfaatkan, pelaksanaan kegiatan terlambat/terhambat sehingga mempengaruhi pencapaian tujuan organisasi, dan pelayanan kepada masyarakat yang tidak optimal. Hal ini terjadi karena kelalaian pejabat yang bertanggung jawab, tidak cermat dalam merencanakan dan melaksanakan kegiatan, tidak mempedomani ketentuan yang berlaku serta lemahnya pengawasan dan pengendalian kegiatan. Oleh sebab itu perubahan anggaran sering terjadi pada proses penganggaran di pemerintahan.

Sementara itu, kasus-kasus perubahan anggaran keuangan pada umumnya terjadi diakibatkan karena pengadaan barang/jasa yang melebihi kebutuhan atau tidak sesuai dengan standar dan adanya pemborosan keuangan negara atau kemahalan harga pada saat penyusunan anggaran (APBN/APBD). Sehingga penyebabnya hampir sama dengan kasus-kasus ketidakefektifan, diantaranya diakibatkan kelalaian dalam perencanaan dan penganggaran program/kegiatan atau belanja.



Ketidakefektifan dan ketidakefisienan ini selain berdampak pada tidak dapat terserapnya uang rakyat secara optimal menunjang pelaksanaan fungsi pemerintahan dalam melayani masyarakat, juga mengakibatkan pembangunan nasional tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, sehingga tidak dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Untuk itu, agar penggunaan uang rakyat dapat dilakukan secara efektif dan efisien maka pemerintah harus senantiasa membuat perencanaan yang matang, berkelanjutan dan sesuai dengan kebutuhan, penganggaran yang sesuai dengan standar biaya/harga yang berlaku, pelaksanaan yang sesuai dengan ketentuan atau peraturan perundang-undangan, pengawasan dan pengendalian yang memadai serta harus memiliki pejabat dan aparat pemerintah yang berkomitmen untuk memberikan pelayanan secara optimal kepada masyarakat.

Perubahan Anggaran Keuangan (PAK) tersebut tidak hanya terjadi pada APBN maupun APBD melainkan juga terjadi pada anggaran yang diperuntukkan dinas – dinas yang berada di kota Surabaya. Perubahan anggaran tersebut pasti dikarenakan oleh faktor - faktor tertentu yang mengakibatkan perubahan jumlah anggaran yang harus dikeluarkan oleh masing - masing SKPD yang bersangkutan. Berikut di bawah ini merupakan tabel mengenai dinas – dinas yang memiliki Perubahan Anggaran Keuangan (PAK) dari yang paling besar hingga yang paling kecil dari anggaran awal yang telah diberikan oleh pemerintah kota Surabaya:



Tabel 1.1
Perubahan Anggaran Keuangan seluruh Dinas di Pemerintah Kota Surabaya
Tahun 2011 – 2013

No.	Nama Dinas	2011	2012	2013
1.	Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah	68,29	64,58	45,47
2.	Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan	57,25	17,85	20,70
3.	Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang	50,98	22,08	23,81
4.	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	41,59	43,56	10,92
5.	Dinas Pertanian	40,13	11,52	5,90
6.	Dinas Pemuda dan Olahraga	33,68	30,89	19,68
7.	Dinas Koperasi dan Usaha Mikro ,Kecil dan Menengah	31,10	43,56	25,37
8.	Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan	30,29	17,62	14,64
9.	Dinas Tenaga Kerja	27,21	13,68	12,65
10.	Dinas Kebakaran	24,82	9,29	7,54
11.	Dinas Perhubungan	18,01	11,57	13,07
12.	Dinas Kebersihan dan Pertamanan	16,98	13,68	17,92
13.	Dinas Komunikasi dan Informatika	14,94	10,53	6,83
14.	Dinas Pendidikan	14,79	13,11	11,02
15.	Dinas Perdagangan Perindustrian	13,83	21,57	19,33
16.	Dinas Sosial	13,68	17,62	12,39
17.	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	9,97	9,56	6,36
18.	Dinas Kesehatan	6,46	9,29	7,33

Sumber: Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya

Perubahan Anggaran Keuangan yang terjadi pada tahun 2013 lalu pada seluruh dinas pada Pemerintah Kota Surabaya, cenderung menurun apabila dibandingkan dengan tahun – tahun sebelumnya. Dari data di atas Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya merupakan SKPD dengan perubahan anggaran yang paling banyak diantara SKPD yang lainnya pada tahun



2011 hingga tahun 2013, namun dalam kenyataannya menurut data yang ada, Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah memiliki penyerapan anggaran belanja yang paling minim daripada SKPD lainnya. Fenomena ini merupakan hal yang kontras, karena seharusnya dengan perubahan anggaran keuangan yang besar dinas ini dapat melakukan penyerapan anggaran yang maksimal. Ternyata hal itu bertolak belakang dengan penyerapan anggarannya, dari data yang ada justru penyerapan anggaran pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya ini memiliki penyerapan anggaran yang rendah apabila dibandingkan dengan SKPD yang lainnya. Untuk lebih detail dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 1.2**Realisasi Anggaran Belanja Langsung Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah
Kota Surabaya Tahun 2010-2012**

Tahun	Anggaran	Realisasi	Dalam Persen (%)
2010	65,893,186,490,00	44,996,906,935,00	68,29
2011	58,478,335,695,00	42,913,284,532,00	73,38
2012	56,123,742,096,00	19,910,648,389,00	35,48
Persentase Rata-Rata			59.05

Sumber: Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya

Menurut data di atas pada tahun 2010, realisasi anggaran belanja Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah hanya sebesar 68,29% dan pada tahun berikutnya realisasi anggaran naik menjadi 73,38%. Namun pada tahun 2012 lalu, realisasi anggaran Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah turun sangat drastis



hingga menjadi 35,48%. Dengan rata – rata realisasi anggaran belanja yang rendah hanya sebanyak 59,05% pada tahun 2010 hingga tahun 2012, hal ini tentu menimbulkan pertanyaan. Dari data yang ada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah memiliki perubahan anggaran keuangan yang cukup besar dibandingkan dengan SKPD yang lainnya, namun ternyata realisasi anggaran belanja pada dinas tersebut paling minim di Kota Surabaya. Hal itu yang menarik peneliti untuk mengetahui lebih dalam mengenai faktor – faktor apakah yang mempengaruhi Perubahan Anggaran Keuangan (PAK) pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah. Perbedaan penelitian ini dengan studi terdahulu yang berjudul Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran Belanja Langsung pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya, peneliti ingin lebih memfokuskan penelitian pada permasalahan perubahan anggaran keuangan yang terjadi pada dinas tersebut. Tidak hanya berfokus pada anggaran belanja langsung saja, melainkan terhadap keseluruhan anggaran APBD yang ada.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dijelaskan di atas maka dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut, yaitu: *“faktor – faktor apakah yang mempengaruhi Perubahan Anggaran Keuangan (PAK) pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya?”*



I.3. Tujuan Penelitian

Setiap penelitian memiliki tujuan untuk menjawab apa yang menjadi permasalahan dalam penelitian. Berdasarkan rumusan permasalahan yang diajukan tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan mengenai faktor – faktor apa sajakah yang mempengaruhi Perubahan Anggaran Keuangan (PAK) pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya.

I.4 Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya kegiatan penelitian ini tentunya akan memberi manfaat bagi si penulis maupun pihak lain yang memerlukannya. Adapun manfaat penelitian ini adalah :

1. Secara Subjektif

Sebagai suatu tahapan untuk melatih dan mengembangkan kemampuan berfikir ilmiah dan kemampuan untuk menuliskannya dalam bentuk karya tulis ilmiah berdasarkan kajian-kajian teori yang diperoleh dari Ilmu Administrasi Negara.

2. Secara Teoritis

Penelitian ini dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan dan penyempurnaan teori-teori di dalam ilmu Administrasi Negara terutama memberikan gambaran nyata mengenai perubahan anggaran keuangan yang terjadi pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah. Hal demikian memberikan kontribusi pada aspek perencanaan keuangan anggaran pemerintah.

3. Secara Praktis

Penelitian dapat memberikan sumbangan berharga bagi pemerintah atau lembaga-lembaga yang membutuhkan, selain itu hasil penelitian ini juga dapat menjadi acuan penelitian-penelitian pada bidang yang sama dimasa yang akan datang. Terutama bermanfaat pada Pemerintah Kota Surabaya khususnya SKPD yang menjadi fokus penelitian, agar di masa yang akan datang lebih baik dalam perencanaan anggarannya.

I.5 Kerangka Teoritik

I.5.1 Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD)

APBD menurut Bastian (2006:189), “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan rencana kerja Pemerintah daerah dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun tahunan dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik”.

Sementara itu yang dikemukakan oleh Nordiawan, dkk (2007:39), “APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah”.

Sedangkan menurut Mardiasmo (2005:61), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas. Anggaran daerah



digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan.

Selain melaksanakan hak-haknya, daerah juga memiliki kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhinya kepada publik. Kewajiban-kewajiban tersebut adalah sebagai pelayanan kebutuhan dan kepentingan publik. Kewajiban-kewajiban tersebut dapat berupa pembangunan berbagai fasilitas publik dan peningkatan kualitas pelayanan terhadap publik. Belanja di sektor publik terkait dengan penganggaran, yaitu menunjukkan jumlah uang yang telah dikeluarkan selama satu tahun anggaran.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan salah satu produk kebijakan di tingkat daerah yang penyusunan dan penetapannya dilakukan setiap tahun. Secara normatif, Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) setelah mendapat persetujuan DPRD selanjutnya ditetapkan melalui peraturan daerah (perda) sehingga berubah menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. APBD yang telah disetujui oleh DPRD tersebut kemudian dijadikan acuan bagi pemerintah daerah (eksekutif) dalam mengalokasikan seluruh anggaran selama tahun anggaran berjalan.

APBD merupakan inti pengurusan dan anggaran daerah. Anggaran dalam arti luas meliputi suatu daur atau siklus yang terdiri atas perencanaan,



pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran. Anggaran daerah memiliki beberapa fungsi:³

1. Sebagai pedoman bagi pemerintah dalam mengelola daerah selama periode tertentu.
2. Sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kebijakan yang telah dipilih pemerintah karena persetujuan DPRD harus didapatkan terlebih dahulu sebelum anggaran dijalankan.
3. Sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah dipilihnya karena anggaran pada akhirnya harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah kepada DPRD.

Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) memiliki beberapa unsur berikut:

1. Rencana kegiatan beserta uraiannya secara terperinci.
2. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya terkait aktivitas tersebut.
3. Adanya biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran yang akan dilaksanakan.

³ Hariadi, pramono, yanuar E. restianto dan icuk rangga bawono. 2010. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta. Salemba Empat. Hlm 3



4. Jenis kegiatan yang dituangkan dalam bentuk angka.
5. Periode anggaran yang biasanya satu tahun.

Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999, ketentuan tentang keuangan daerah diatur di dalam bab tersendiri, yakni pada Bab VIII Keuangan Daerah, yang terdiri atas pasal 78 sampai pasal 86. Dalam pasal 78 ayat (1) ditegaskan bahwa:

“Penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.”

Artinya dana APBD diperuntukkan bagi pelaksanaan tugas pemerintahan daerah, termasuk tugas dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan yang sudah dilimpahkan atau didesentralisasikan pusat ke daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdiri dari tiga komponen utama :

- Unsur penerimaan
- Belanja rutin
- Belanja modal

Ketiga komponen itu meskipun disusun hampir secara bersamaan, akan tetapi proses penyusunannya berada di lembaga yang berbeda. Proses penyusunan APBD secara keseluruhan berada di tangan Sekretaris Daerah yang bertanggung jawab mengkoordinasikan seluruh kegiatan penyusunan APBD. Sedangkan proses



penyusunan belanja rutin disusun oleh Bagian Keuangan Pemda, proses penyusunan penerimaan dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan proses penyusunan belanja modal disusun oleh Bappeda (Bagian Penyusunan program dan bagian keuangan). Dan menurut Permendagri No.59 tahun 2007 tentang Perubahan Atas Permendagri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah diungkapkan pengertian belanja daerah, yaitu:

“Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih”

Dari pengertian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa belanja daerah adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran yang berupa arus kas aktiva keluar, atau timbulnya utang yang bukan disebabkan oleh pembagian kepada milik ekuitas dana (rakyat).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah (Permendagri no 22 tahun 2011). APBD disusun dengan pendekatan kinerja, yaitu mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output / outcome*) dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang telah ditetapkan. Hasil kerjanya harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau input yang telah ditetapkan. Selain itu harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi kerja yang terkait (Direktorat Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah wilayah 3, 2005). Penyusunan APBD harus didasarkan prinsip sebagai berikut:



1. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. APBD harus disusun secara tepat waktu sesuai tahapan dan jadwal.
3. Penyusunan APBD dilakukan secara transparan, dimana memudahkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas – luasnya tentang APBD.
4. Penyusunan APBD harus melibatkan masyarakat.
5. APBD harus memperhatikan azas keadilan dan kepatuhan.

Dalam Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 10 menerangkan bahwa tugas Kepala Satuan Kerja Pengelolaan Keuangan Daerah (SKPKD) sebagai pejabat pengelola APBD antara lain sebagai berikut:

- Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD.
- Menyusun rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD
- Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan peraturan.
- Melaksanakan fungsi bendahara umum daerah
- Menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD

Sedangkan kepala SKPD selaku pengguna anggaran / penguasa barang mempunyai tugas sebagai berikut:



- Menyusun anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya
- Menyusun dokumen pelaksanaan anggaran
- Melaksanakan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya
- Melaksanakan pemungutan bukan pajak
- Mengelola barang/ kekayaan milik daerah pada satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya

I.5.2 Anggaran

Menurut Mulyadi (2001 : 488) Anggaran merupakan suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif, yang diukur dalam satuan moneter standar dan satuan ukuran yang lain yang mencakup jangka waktu satu tahun.

Sedangkan menurut Munandar (2000 :1) *Business budget* atau *budget* (anggaran) adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis, yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan, yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang. Dari definisi yang telah disebutkan diatas *budget* atau anggaran terdiri dari beberapa unsur. Hal ini juga diungkapkan oleh Munandar yaitu:

1. Rencana, ialah suatu penentuan terlebih dahulu tentang aktivitas atau kegiatan yang dilakukan di waktu yang akan datang.
2. Meliputi seluruh kegiatan, yaitu meliputi semua yang akan dilakukan oleh semua bagian suatu perusahaan, organisasi, dan instansi. Jika *budget* atau



anggaran tidak meliputi semua kegiatan maka akan mengganggu kelancaran kinerja suatu perusahaan atau organisasi dan juga akan mengganggu jalannya kegiatan untuk merealisasikan anggaran itu sendiri.

3. Dinyatakan dalam unit moneter, unit moneter yang berlaku di Indonesia adalah rupiah. Unit moneter sangat diperlukan mengingat dalam satuan unit sangat beraneka ragam, seperti berat memakai satuan kilogram, tenaga kerja memakai jam kerja. Dengan unit moneter dapat diseragamkan kesatuan yang berbeda tersebut, sehingga dapat dijumlahkan, dibandingkan dan dianalisis lebih lanjut.
4. Jangka waktu tertentu di masa yang akan datang, maksudnya *budget* atau anggaran berlaku untuk masa yang akan datang.

Rudianto (2009:3) mengungkapkan pengertian anggaran sebagai berikut “Anggaran adalah rencana kerja organisasi di masa mendatang yang diwujudkan dalam bentuk kuantitatif, formal dan sistematis”.

Anggaran pemerintah merupakan dokumen formal hasil kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang belanja yang ditetapkan untuk melaksanakan kegiatan pemerintah dan pendapatan yang diharapkan untuk menutup keperluan belanja tersebut atau pembiayaan yang diperlukan bila diperkirakan akan terjadi surplus atau defisit. Dengan demikian, anggaran mengkoordinasikan aktifitas belanja pemerintah dan memberi landasan bagi upaya perolehan pendapatan dan pembiayaan oleh pemerintah oleh suatu periode tertentu yang biasanya mencakup periode tahunan. Namun tidak tertutup kemungkinan disiapkannya anggaran untuk jangka waktu lebih atau kurang dari



setahun. Dengan demikian, fungsi anggaran dilingkungan pemerintah memiliki pengaruh penting dalam akuntansi dan pelaporan keuangan, antara lain karena:

- Anggaran merupakan pernyataan kebijakan publik.
- Anggaran merupakan target fiskal yang menggambarkan keseimbangan antara belanja, pendapatan dan pembiayaan yang diinginkan.
- Anggaran menjadi landasan pengendalian yang memiliki konsekuensi hukum
- Anggaran memberi landasan penilaian kinerja.
- Hasil pelaksanaan anggaran dituangkan dalam laporan keuangan pemerintah sebagai pernyataan sebagai pertanggungjawaban pemerintah kepada publik.⁴

Menurut Garrison, Norren and Brewer (2007:4), Anggaran adalah rencana terperinci tentang perolehan dan penggunaan sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya selama suatu periode waktu tertentu.

Menurut Undang –Undang Nomor 17 Tahun 2003, anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen dan kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

⁴ Darise, Nurlan. 2008. *Akutansi Keuangan Daerah..* Jakarta: PT. Indeks. Hlm 133



Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukurn finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran. penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap – tiap program aktivitas dalam satuan moneter. Anggaran merupakan artikulasi dari hasil perumusan strategi dan perencanaan strategik yang telah dibuat. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang sudah disusun. Anggaran merupakan *managerial plan of action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi. Aspek – aspek yang harus tercakup dalam anggaran sektor publik meliputi:

1. Aspek perencanaan
2. Aspek pengendalian, dan
3. Aspek akuntabilitas publik.

Anggaran adalah pernyataan tentang estimasi kinerja yang akan dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Proses penyusunan anggaran disebut penganggaran. Penganggaran dalam organisasi sektor publik, khususnya pemerintah merupakan tahapan yang cukup kompleks karena tidak hanya mempertimbangkan faktor ekonomi tetapi juga terhadap faktor sosial politik yang sangat kental. Penganggaran pada pemerintah terkait dengan penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program atau aktifitas dalam satuan moneter. Beberapa aspek yang harus dipenuhi dalam anggaran pemerintah adalah



aspek perencanaan, aspek pengendalian, serta aspek transparansi dan aspek akuntabilitas publik.⁵

Anggaran publik berisi rencana kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam suatu moneter. dalam bentuk yang paling sederhana anggaran publik merupakan satu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja dan aktivitas. Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang dilakukan organisasi di masa yang akan datang.⁶

Sedangkan anggaran publik menurut Nice (2002:53) adalah perbuatan dan pengimplementasian suatu keputusan terkait dengan perolehan, alokasi penggunaan sumber daya oleh pemerintah dengan fokus utama pada uang. Anggaran dalam organisasi sektor publik tidak hanya sebagai rencana tahunan, tetapi juga alat akuntabilitas atas pengelolaan dana publik yang dibebankan kepadanya (Nordiawan dan Hertianti, 2010). Suprasto (2006:34) mengatakan anggaran yang disusun harus berdasarkan kepentingan publik.

- a. Anggaran harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya yang rendah.
- b. Anggaran harus memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional.
- c. Anggaran harus dikelola dengan pendekatan kinerja baik untuk pendapatan maupun pengeluaran.

⁵ Hariadi, pramono, yanuar E. restianto dan icuk rangga bawono. 2010. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta : Salemba Empat. Hlm 7

⁶ Mardiasmo. 2002. *Akutansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi offset. Hlm 61 - 62



- d. Anggaran harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi terkait.
- e. Anggaran harus dapat memberikan kebebasan dalam pengelolaan.

Anggaran menurut Nafarin (2004:20) adalah suatu rencana periodik yang disusun berdasarkan program yang telah disahkan. Anggaran merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif yang diukur dengan satuan moneter untuk jangka waktu tertentu. Dari makna diatas kegiatan yang ada dalam anggaran melalui proses persetujuan dari beberapa pihak yang berkepentingan. Setelah program disahkan atau disetujui maka anggaran dapat disusun. Menurut Nafarin anggaran memiliki tiga fungsi:⁷

- a. Fungsi perencanaan

Anggaran merupakan alat perencanaan tertulis yang menuntut pemikiran teliti, karena anggaran memberikan gambaran yang lebih nyata/jelas dalam unit dan uang.

- b. Fungsi pelaksanaan

Anggaran merupakan pedoman dalam pekerjaan, sehingga pekerjaan dapat dilaksanakan secara selaras dalam pencapaian tujuan (laba).

- c. Fungsi pengendalian

⁷ Nafarin, M. 2009. *Penganggaran Perusahaan*. Jakarta: Salemba Empat. Hlm 22



Anggaran merupakan alat pengendalian/pengawasan (controlling). Pengendalian berarti melakukan evaluasi (menilai) atas pelaksanaan pekerjaan dengan cara membandingkan realisasi dengan rencana (anggaran) dan melakukan tindakan perbaikan apabila dipandang perlu.

Selain itu, ada pula yang menambahkan fungsi anggaran sebagai pedoman kerja. Anggaran merupakan suatu rencana kerja yang disusun sistematis dan dinyatakan dalam unit moneter. Lazimnya penyusunan anggaran berdasarkan pengalaman masa lalu dan taksir-taksiran pada masa yang akan datang, maka ini dapat menjadi pedoman kerja bagi setiap bagian dalam perusahaan untuk menjalankan kegiatannya. Kemudian prinsip – prinsip dari anggaran sektor publik meliputi:

- Otorisasi oleh legislatif

Anggaran publik harus mendapatkan otorisasi dari legislatif terlebih dahulu sebelum eksekutif dapat membelanjakan anggaran tersebut.

- Komprehensif

Anggaran harus menunjukkan semua pengeluaran dan penerimaan daerah. Oleh karena itu, adanya dana *non-budgetair* pada dasarnya menyalahi prinsip anggaran bersifat komprehensif.



- Keutuhan anggaran

Semua penerimaan dan belanja pemerintah harus terhimpun dalam dana umum.

- *Nondiscretionary Appropriation*

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

- Periodik

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

- Akurat

Estimasi anggaran hendaknya tidak memaksukkan cadangan yang tersembunyi (*hidden reserve*) yang dapat dijadikan sebagai kantong – kantong pemborosan dan inefisiensi anggaran serta dapat mengakibatkan munculnya *underestimate* pendapatan dan *overestimate* pengeluaran.

- Jelas

Anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami masyarakat, dan tidak membingungkan.



- Diketahui publik

Anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas.

Menurut Marconi dan Siegel (1983) dalam Hehanusa (2003:406-407)

manfaat anggaran adalah :

- Anggaran merupakan hasil dari proses perencanaan, berarti anggaran mewakili kesepakatan negosiasi di antara partisipan yang dominan dalam suatu organisasi mengenai tujuan kegiatan di masa yang akan datang.
- Anggaran merupakan gambaran tentang prioritas alokasi sumber daya yang dimiliki karena dapat bertindak sebagai blue print aktivitas perusahaan.
- Anggaran merupakan alat komunikasi internal yang menghubungkan departemen (divisi) yang satu dengan departemen (divisi) lainnya dalam organisasi maupun dengan manajemen puncak.
- Anggaran menyediakan informasi tentang hasil kegiatan yang sesungguhnya dibandingkan dengan standar yang telah ditetapkan.
- Anggaran sebagai alat pengendalian yang mengarah manajemen untuk menentukan bagian organisasi yang kuat dan lemah, hal ini akan dapat mengarahkan manajemen untuk menentukan tindakan koreksi yang harus diambil.



- Anggaran mempengaruhi dan memotivasi manajer dan karyawan untuk bekerja dengan konsisten, efektif dan efisien dalam kondisi kesesuaian tujuan antara tujuan perusahaan dengan tujuan karyawan.

I.5.3 Perencanaan

Perencanaan merupakan cara organisasi menetapkan tujuan dan sasaran organisasi. Perencanaan meliputi aktivitas yang sifatnya strategik, taktis, dan melibatkan aspek operasional. Proses perencanaan juga melibatkan aspek perilaku yaitu partisipasi dalam pengembangan sistem perencanaan, penetapan tujuan dan pemilihan alat yang paling tepat untuk memonitor perkembangan pencapaian tujuan. Perencanaan organisasi sangat penting dilakukan untuk mengantisipasi keadaan di masa yang akan datang. Bagi tiap – tiap organisasi, sistem perencanaan berbeda – beda tergantung pada tingkat ketidakpastian dan ketidakstabilan lingkungan yang dihadapi organisasi, maka diperlukan sistem perencanaan yang semakin kompleks dan canggih.

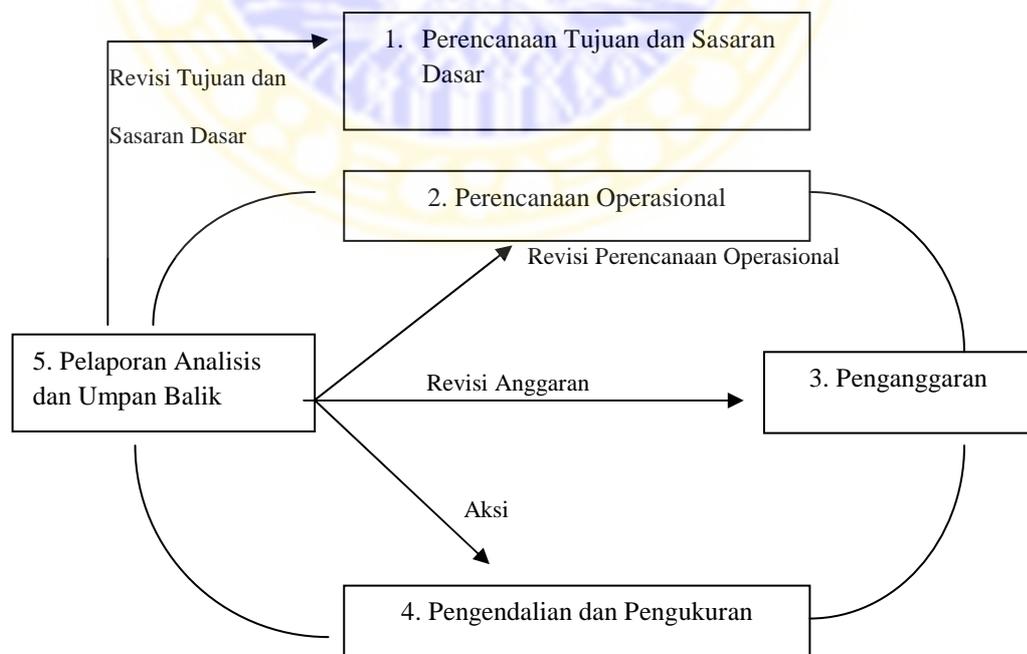
Perencanaan dan pengendalian pada dasarnya merupakan dua sisi dari mata uang yang sama, sehingga keduanya harus dipertimbangkan secara bersama – sama. Tanpa pengendalian perencanaan tidak akan terjadi karena tidak ada tindak lanjut (*follow up*) untuk mengidentifikasi apakah rencana organisasi telah dicapai. Sebaliknya tanpa perencanaan, maka pengendalian tidak akan berarti karena tidak ada target atau rencana yang digunakan sebagai pembanding. Perencanaan dan pengendalian merupakan suatu proses yang membentuk suatu

siklus sehingga suatu tahap akan terkait dengan tahap yang lain dan terintegrasi dalam suatu organisasi. Jones and Pendlebury (1996) membagi proses perencanaan dan pengendalian manajerial pada organisasi sektor publik menjadi lima tahap yaitu :

- 1) Perencanaan tujuan dan sasaran dasar
- 2) Perencanaan operasional
- 3) Penganggaran
- 4) Pengendalian dan pengukuran, dan
- 5) Pelaporan, analisis dan umpan balik (*feedback*)⁸

Gambar 1.2

Proses Perencanaan dan Pengendalian Manajerial Organisasi Sektor Publik



⁸ Mardiasmo. 2002. *Akutansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi offset. Hlm 35 - 36



Aspek lain yang penting dari perencanaan dengan menggunakan anggaran adalah perencanaan dana yang tersedia seefisien mungkin. Semua belanja membutuhkan dana dan dana adalah sumber daya yang langka. Oleh karena itu, penyusunan anggaran harus memperhitungkan berbagai kemungkinan belanja dana yang ada dan menentukan kemungkinan mana yang paling menguntungkan bagi perusahaan. Jadi, salah satu fungsi anggaran adalah menentukan rencana belanja dan sumber dana yang ada seefisien mungkin. (Nafarin, 2007:28).

I.5.3.1 Perencanaan Anggaran Pemerintah

Penyusunan dan pelaksanaan anggaran tahunan merupakan rangkaian proses anggaran dalam pencapaian tujuan pembangunan pemerintah. Proses penyusunan anggaran mempunyai empat tujuan, yaitu :

1. Membantu pemerintah mencapai tujuan fiskal dan meningkatkan koordinasi antar bagian dalam lingkungan pemerintah.
2. Membantu menciptakan efisiensi dan keadilan dalam menyediakan barang dan jasa publik proses pemrioritasan.
3. Memungkinkan bagi pemerintah untuk memenuhi prioritas belanja.
4. Meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah kepada DPR/DPRD dan masyarakat luas.

Faktor dominan yang terdapat dalam proses penganggaran adalah :

1. Tujuan dan target yang hendak dicapai



2. Ketersediaan sumber daya (faktor-faktor produksi yang dimiliki pemerintah)
3. Waktu yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan dan target

Faktor-faktor lain yang mempengaruhi anggaran, seperti munculnya peraturan pemerintah yang baru, fluktuasi pasar, perubahan sosial dan politik, bencana alam, dan sebagainya.⁹

Prinsip – prinsip pokok dalam siklus perencanaan anggaran adalah sebagai berikut:

- Tahap persiapan anggaran.

Pada tahap persiapan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiranj pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu diulakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat. Selain itu, harus disadari adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran.

- Tahap ratifikasi

Tahap ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan cukup berat. Pimpinan eksekutif dituntut tidak hanya memiliki managerial skill namun juga harus

⁹ Ibid hlm 68



mempunyai political skill, salesman ship, dan coalition building yang memadai. Integritas dan kesioapan mental yang tinggi dari eksekutif sangat penting dalam tahap ini. Hal tersebut penting karena dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.

- Tahap implementasi/pelaksanaan anggaran.

Setelah anggaran disetujui oleh legislative, tahap berikutnya adalah pelaksanaan anggaran dalam tahap pelaksanaan anggaran, hal terpenting yg harus diperhatikan oleh manajer keuangan public adalah dimilikinya system (informasi) akuntansi dan sisitem pengendalian manajemen.

- Tahap pelaporan dan evaluasi.

Tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas. Jika tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka diharapkan tahap budget reporting and evaluation tidak akan menemukan banyak masalah.¹⁰

¹⁰ Ibid hlm 70 - 73



Pembuatan anggaran adalah suatu proses yang berkelanjutan. Pada organisasi sektor publik pembuatan anggaran pada umumnya melewati lima tahapan:¹¹

1. Persiapan (*preparation*).

Pada tahap persiapan bagian anggaran menyiapkan format anggaran yang akan dipakai. Kemudian setiap unit di Pemerintahan mengajukan anggaran yang selanjutnya akan dikonsolidasikan oleh bagian anggaran. setelah di – *review* dan diadakan dengar pendapat ke semua unit, anggaran ini akan disetujui oleh kepala pemerintahan.

2. Persetujuan Lembaga Legislatif (*legislative enactment*).

Anggaran diajukan ke lembaga legislatif untuk dilakukan persetujuan, dalam hal ini lembaga legislatif akan mengadakan pembahasan guna memperoleh pertimbangan – pertimbangan untuk menyetujui atau menolak anggaran tersebut. Selain itu akan dilakukan juga dengar pendapat sebelum nantinya lembaga legislatif menyetujui dan menolaknya.

3. Administrasi (*administration*).

Setelah anggaran disahkan, pelaksanaan anggaran dimuali, baik pengumpulan pendapat yang ditargetkan maupun pelaksanaan belanja yang telah direncanakan. Bersamaan dengan tahap pelaksanaan ini,

¹¹ Nordiawan, Dedi dan Ayuningtyas Hertianti. 2010. *Akutansi Sektor Publik*. Jakarta: Salemba Empat. Hlm 72 - 73



dilakukan proses administrasi anggaran berupa pencatatan pendapatan dan belanja yang terjadi.

4. Pelaporan (*reporting*).

Pelaporan dilakukan pada akhir periode atau pada waktu – waktu tertentu yang ditetapkan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari proses akuntansi yang telah berlangsung selama proses pelaksanaan.

5. Pemeriksaan (*post – audit*).

Kemudian laporan yang diberikan atas pelaksanaan anggaran diperiksa (diaudit) oleh sebuah lembaga pemeriksa independen. Hasil pemeriksaan akan menjadi masukan atau umpan balik (*feedback*) untuk proses penyusunan pada periode berikutnya.

I.5.4 Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Perubahan Anggaran Keuangan

Banyak faktor yang dapat mempengaruhi perubahan anggaran keuangan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Perubahan APBD dimungkinkan jika terjadi perkembangan yang tidak sesuai dengan kebijakan umum terdapat keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, antar jenis belanja serta terjadi keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan. Dasar perubahan APBD berdasarkan data laporan anggaran sementara untuk itu pemerintah daerah menyusun laporan



realisasi semester pertama APBD dan pronologis untuk 6 (enam) berikutnya yang disampaikan kepada DPRD selambat – lambatnya akhir juli tahun anggaran yang bersangkutan untuk dibahas bersama antara DPRD dan pemerintah daerah dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan. Prognosis adalah prakiraan dan penjelasannya yang akan direalisasikan dalam enam bulan berikutnya berdasarkan perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi:

1. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan kurikulum APBD.
2. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukannya pergeseran – pergeseran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja.
3. Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih dari tahun sebelumnya harus digunakan untuk tahun berjalan.
4. Keadaan darurat; dan
5. Keadaan luar biasa.¹²

Kepala daerah memformulasikan hal – hal yang mengakibatkan terjadinya perubahan APBD ke dalam rancangan kebijakan – kebijakan perubahan APBD serta Kebijakan Umum Anggaran – Prioritas dan Plafon Anggaran (KUA –

¹² Mardiasmo. 2002. *Akutansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi offset. Hlm 24



PPAS) perubahan APBD. Dalam rancangan kebijakan umum perubahan APBD dan perubahan disajikan secara lengkap mengenai:

1. Perbedaan asumsi dengan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang ditetapkan sebelumnya.
2. Program dan kegiatan yang dapat diusulkan untuk ditampung dalam perubahan APBD dengan mempertimbangkan sisa waktu pelaksanaan APBD tahun anggaran berjalan.
3. Capaian target kinerja program dan kegiatan yang harus ditingkatkan dalam perubahan APBD apabila melampaui asumsi KUA.

Rancangan kebijakan umum perubahan APBD dan Kebijakan Umum Anggaran – Prioritas dan Plafon Anggaran (KUA – PPAS) perubahan APBD disampaikan kepada DPRD.¹³

Dalam Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dalam pasal 28 dijelaskan mengenai perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah isinya adalah sebagai berikut:

- 1) Pemerintah Daerah menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya.
- 2) Laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada DPRD selambat – lambatnnya pada akhir Juli tahun anggaran yang

¹³ Darise, Nurlan. 2008. *Akutansi Keuangan Daerah*. Jakarta: PT. Indeks. Hlm 122



bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah.

- 3) Penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam rangka penyusunan prakiraan Perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi :
 - a. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD;
 - b. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja.
 - c. Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.
- 4) Dalam keadaan darurat Pemerintah Daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD, dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran.
- 5) Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) untuk mendapatkan persetujuan DPRD sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.



I.5.5 Faktor – faktor yang Mempengaruhi Perencanaan Anggaran

Kegiatan perencanaan dan penganggaran yang melibatkan seluruh unsur pelaksana yang ada di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), mulai dari penentuan program dan kegiatan, klasifikasi belanja, penentuan standar biaya, penentuan indikator kinerja dan target kinerja, sampai dengan jumlah anggaran yang harus disediakan, memerlukan perhatian yang serius bagi pimpinan satuan kerja perangkat daerah beserta pelaksana program dan kegiatan. Dokumen anggaran harus dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, serta korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Banyak faktor yang mempengaruhi dalam proses perencanaan anggaran.

Menurut Mardiasmo (2002:68) dalam bukunya yang berjudul *Akutansi Sektor Publik* faktor dominan yang terdapat dalam proses penyusunan anggaran adalah sebagai berikut:

1. Tujuan dan target yang hendak dicapai
2. Ketersediaan sumber daya (faktor-faktor produksi yang dimiliki pemerintah)
3. Waktu yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan dan target

Faktor-faktor lain yang mempengaruhi anggaran, seperti munculnya peraturan pemerintah yang baru, fluktuasi pasar, perubahan sosial dan politik, bencana alam , kebijakan pemerintah dan sebagainya. ¹⁴

¹⁴ Mardiasmo. 2002. *Akutansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi offset. Hlm 33



Sedangkan untuk penyusunan anggaran dalam perusahaan, faktor – faktor yang mempengaruhi penyusunan anggaran adalah sebagai berikut:

- Faktor internal, faktor – faktor yang terdapat dalam perusahaan itu sendiri. Faktor – faktor tersebut antara lain berupa penjualan tahun lalu, kebijaksanaan perusahaan, modal kerja yang dimiliki, tenaga kerja yang dimiliki, dan lain – lain.
- Faktor ekstern, merupakan faktor – faktor yang berada di luar perusahaan tapi mempengaruhi kehidupan perusahaan. Faktor – faktor tersebut antara lain berupa keadaan persaingan, tingkat pertumbuhan penduduk, penghasilan masyarakat, pendidikan masyarakat, penyebaran penduduk, agama, adat istiadat, kebiasaan masyarakat dan lain – lain.¹⁵

Setiap aparatur yang terlibat dalam perencanaan penganggaran memerlukan ketelitian dalam memahami dan menjabarkan visi dan misi organisasi yang kemudian dijabarkan ke dalam kegiatan-kegiatan prioritas yang sesuai dengan prinsip-prinsip perencanaan yang terpadu, ekonomis, berpihak kepada rakyat, dan berkelanjutan. Ketidaktelitian dalam perencanaan penganggaran akan mengakibatkan dampak ketidakefektivitasan penggunaan sumberdaya pembangunan, terutama dalam pembiayaan pembangunan. Bahkan akan menimbulkan kesan yang kurang baik yaitu terkesan mengarang anggaran untuk kegiatan yang tidak perlu dalam perencanaan setiap tahun anggaran.

¹⁵ <http://menarailmuku.blogspot.com/2012/10/anggaran.html>. “Faktor - Faktor yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran” diakses pada tanggal 26 Oktober 2014 pada pukul 14.27 WIB



Untuk dapat melakukan penaksiran anggaran secara lebih akurat, diperlukan berbagai data, informasi dan pengalaman yang merupakan faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam menyusun anggaran. Menurut Munandar (2001 : 11) faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan anggaran yaitu¹⁶ :

1. Faktor-faktor Intern

Yaitu data, informasi dan pengalaman yang terdapat di dalam perusahaan sendiri, Faktor-faktor tersebut antara lain :

- a. Penjualan tahun-tahun yang lalu
- b. Kebijakan perusahaan yang berhubungan dengan masalah harga jual, syarat pembayaran barang yang dijual, pemilihan saluran distribusi dan sebagainya.
- c. Kapasitas produksi yang dimiliki perusahaan.
- d. Tenaga kerja yang dimiliki perusahaan, baik jumlahnya (Kuantitatif) maupun keterampilan dan keahliannya (Kualitatif).
- e. Fasilitas-fasilitas lain yang dimiliki perusahaan.

Faktor-faktor intern ini masih dapat mengukur dan menyesuaikan dengan apa yang diinginkan untuk masa yang akan datang.

¹⁶ Munandar, M. 2007. *Budgeting: Perencanaan Kerja, Pengkoordinasian Kerja, Pengawasan Kerja (Edisi 2)*. Yogyakarta: BPFE Yogyakarta



2. Faktor-faktor Ekstern

Yaitu data, informasi dan pengalaman yang terdapat di luar perusahaan, tetapi mempunyai pengaruh terhadap kehidupan perusahaan. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah :

- a. Keadaan persaingan.
- b. Tingkat pertumbuhan penduduk
- c. Tingkat penghasilan masyarakat.
- d. Berbagai kebijaksanaan pemerintah, baik dibidang politik, ekonomi, sosial, budaya maupun keamanan.
- e. Keadaan perekonomian nasional maupun internasional, kemajuan teknologi dan sebagainya.

Faktor-faktor ekstern ini tidak mampu untuk mengatur dan menyelesaikan sesuai dengan apa yang diinginkan dalam periode anggaran yang akan datang.

1.6 Definisi Konsep

- **APBD**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan rencana kerja Pemerintah daerah dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan



peraturan daerah untuk membantu dalam pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan

- **Anggaran**

Anggaran adalah suatu rencana kerja organisasi yang disusun secara sistematis yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) satu tahun yang akan datang.

- **Perencanaan**

Perencanaan merupakan cara organisasi menetapkan tujuan dan sasaran organisasi.

- **Perencanaan Anggaran Pemerintah**

Perencanaan anggaran pemerintah merupakan rangkaian proses anggaran dalam pencapaian tujuan pembangunan pemerintahan.

- **Faktor – faktor yang Mempengaruhi Perubahan Anggaran Keuangan**

Faktor – faktor yang Mempengaruhi Perubahan Anggaran Keuangan adalah faktor – faktor yang mengakibatkan suatu keadaan dimungkinkan apabila terjadi perkembangan yang tidak sesuai dengan kebijakan umum terdapat keadaan yang



menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, antar jenis belanja.

- **Faktor – faktor yang Mempengaruhi Perencanaan Anggaran**

Faktor – faktor yang mempengaruhi perencanaan anggaran adalah faktor – faktor yang dapat mempengaruhi dalam proses perencanaan anggaran dan berorientasi pada output yang akan dicapai oleh suatu organisasi.

1.7 Metodologi Penelitian

Metode penelitian adalah seperangkat petunjuk atau pedoman yang merupakan strategi untuk menjawab suatu permasalahan ilmiah guna memperoleh suatu pengetahuan yang berkebenaran ilmiah. Pada tahap ini akan mengkaji bagaimana masalah penelitian yang ada ditemukan jawabannya. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Metode kualitatif merupakan penelitian yang menekankan pada kualitas atau hal yang terpenting dari sifat suatu barang atau jasa. Hal terpenting dari suatu barang atau jasa berupa kejadian/ fenomena / gejala sosial adalah makna dibalik kejadian tersebut yang dapat dijadikan pelajaran berharga bagi suatu pengembangan konsep teori. Jangan sampai sesuatu yang berharga tersebut berlalu bersama waktu tanpa meninggalkan manfaat. Penelitian kualitatif dapat didesain untuk



memberikan sumbangannya terhadap teori, praktis, kebijakan, masalah – masalah sosial dan tindakan¹⁷.

Kirk dan Miller mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya. Sedangkan Hadri dan Martini Nawawai memahami metode kualitatif merupakan serangkaian kegiatan menyaring informasi dari kondisi sewajarnya dalam kehidupan suatu objek, dihubungkan dengan pemecahan suatu masalah baik dari sudut pandang praktis atau teoritis. Informasi yang diperoleh tersebut akan dipelajari dan ditafsirkan dengan usaha memahami maknanya sesuai dengan sudut pandang sumber data.¹⁸

Alasan peneliti memakai metode kualitatif adalah sifat masalah yang diteliti, karena peneliti ingin mengeksplor fenomena – fenomena yang tidak dikuantifikasikan yang bersifat dekriptif. Suatu penelitian kualitatif dirancang agar hasil penelitiannya memiliki kontribusi terhadap teori. Apa yang diangkat dari fenomena yang terjadi menjadi bahan bagi ilmuwan yang menjadi bahan penyusunan teori baru.

Penelitian kualitatif pada dasarnya menganggap fenomena sosial yang menjadi pusat perhatian ilmu-ilmu sosial sangatlah berbeda dengan fenomena

¹⁷ Satori, Djam'an & Aan Komariah. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta. Hlm 22

¹⁸ Hadari Nawawi dan M. Martini Nawawi. 1992. *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*. Yogya: Gajah Mada University Press. Hlm 209



alami yang menjadi fokus perhatian ilmu-ilmu kealaman karena fenomena sosial yang melibatkan manusia sebagai pelaku praktis/aktivitas sosial, senantiasa sarat dengan dunia makna yang melekat pada subyek (manusia) pelakunya. Ia senantiasa melibatkan interpretasi, kesadaran, dan makna subyektif ditingkat individu sang manusia sebagai tindakan sosial. Dalam pandangan ini untuk memahami suatu fenomena sosial haruslah dari hasil “membaca” bagaimana sang pelaku itu memahami dunianya.¹⁹

I.7.1 Tipe Penelitian

Agar dapat memecahkan masalah atau mengamati suatu masalah penelitian tentunya diperlukan prosedur tertentu yang bersifat metodologis. Merujuk pada latar belakang permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, maka penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan tipe eksploratif - kualitatif.

Sedangkan tipe penelitian kualitatif sendiri adalah penelitian yang berusaha untuk memperoleh pemahaman atas tindakan dan makna gejala sosial dalam sudut pandang subyek penelitian. Alasan peneliti memakai metode penelitian kualitatif adalah sifat masalah yang diteliti, dimana penelitian ini berupaya mengungkap dan memahami sesuatu dibalik fenomena yang kompleks.

Penelitian eksploratif adalah salah satu jenis penelitian sosial yang tujuannya untuk memberikan sedikit definisi atau penjelasan mengenai

¹⁹ Burhan Bungin. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Hlm 13-14



konsep atau pola yang digunakan dalam penelitian.²⁰ Dalam penelitian ini, peneliti belum memiliki gambaran akan definisi atau konsep penelitian. Peneliti akan mengajukan *what* untuk menggali informasi lebih jauh. Seperti rumusan masalah yang ingin ditemukan oleh peneliti yaitu faktor – faktor apakah yang mempengaruhi Perubahan Anggaran Keuangan pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya. Sifat dari penelitian ini adalah kreatif, fleksibel, terbuka, dan semua sumber dianggap penting sebagai sumber informasi.²¹

Penelitian eksploratori, atau disebut juga penelitian eksploratif, merupakan salah satu pendekatan penelitian yang bertujuan menemukan informasi mengenai sesuatu topik/masalah yang belum dipahami sepenuhnya oleh seorang peneliti. Kotler, et al. (2006), menyatakan bahwa penelitian eksploratori adalah salah satu pendekatan penelitian yang digunakan untuk meneliti sesuatu (yang menarik perhatian) yang belum diketahui, belum dipahami, atau belum dikenali dengan baik. Penelitian eksploratif tidak memerlukan hipotesis atau teori tertentu. Peneliti hanya menyiapkan beberapa pertanyaan sebagai penuntun untuk memperoleh data primer berupa keterangan, informasi, sebagai data awal yang diperlukan.²²

Sedangkan menurut Denzin dan Lincoln (Moleong, 2007:5), penelitian kualitatif merupakan penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan

²⁰ Hermawan, Asep. 2000. *Penelitian Bisnis-Paradigma Kuantitatif*. Jakarta: PT.Grasindo. Hlm 17

²¹ Mantra, Ida Bagus. 2004. *Filsafat Penelitian dan Metode Penelitian Sosial*. Jakarta: Pustaka Pelajar. Hal 37-39

²² staff.uny.ac.id/sites/.../2_Metode%20Penelitian.pptx “Metode Penelitian” diakses pada tanggal 3 Desember 2014 pada pukul 10.09 WIB

berbagai metode yang ada. Dengan berbagai karakteristik khas yang dimiliki penelitian kualitatif memiliki keunikan tersendiri sehingga berbeda dengan penelitian kuantitatif.

Pada penelitian eksploratif sosok sesuatu yang diteliti belum jelas. Perbedaannya dengan penelitian deskriptif sosok sesuatu yang akan diteliti sudah jelas, tapi sifat dan keadaannya yang belum diketahui sehingga perlu dipaparkan. Perbedaan pokok antara penelitian eksploratif dan deskriptif adalah pada desainnya. Penelitian eksploratif tatacara atau langkah-langkah penelitiannya tidak terstruktur-baku seperti penelitian deskriptif, dan jauh lebih luwes, serta dapat diubah-ubah sesuai situasi pula.²³

I.7.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah. Adapun pertimbangan dalam pemilihan lokasi tersebut adalah :

1. Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah merupakan SKPD dengan perubahan anggaran keuangan yang paling besar apabila dibandingkan dengan SKPD lain yang berada di Kota Surabaya pada kurun waktu tiga tahun terakhir.
2. Menurut data sekunder yang peneliti dapatkan, Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya juga merupakan Dinas yang

²³ staff.uny.ac.id/sites/.../2_Metode%20Penelitian.pptx “Metode Penelitian” diakses pada tanggal 3 Desember 2014 pada pukul 10.12 WIB



memiliki penyerapan anggaran yang paling rendah diantara SKPD di Pemerintah Kota Surabaya pada tahun 2010 hingga tahun 2012

Maka dengan alasan yang dikemukakan diatas, pemilihan lokasi ini menarik dan diambil sebagai lokus penelitian. Dengan tidak bermaksud untuk mengurangi idealism dari sebuah penelitian, maka waktu, tenaga, biaya turut menjadi pertimbangan dalam pemilihan lokasi ini.

I.7.3 Teknik Penentuan Informan Penelitian

Penentuan informan sangat diperlukan dalam penelitian ini karena banyak data dan informasi yang harus diperoleh dari berbagai pihak yang terkait dengan perubahan anggaran keuangan pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah. Penentuan sampel dalam metode penelitian kualitatif menggunakan istilah penentuan informan. Milies dan Huberman (1992:47) menyatakan, sampel – sampel kualitatif cenderung:²⁴

- 1) Menggunakan orang yang lebih kecil jumlahnya (mengambil sepeinggalan kecil dari suatu keseluruhan yang lebih besar).
- 2) Bersifat *purposive*: karena proses sosial memiliki suatu logika dan perpaduan, sehingga suatu penarikan sampel secara acak pada peristiwa – peristiwa atau perlakuan – perlakuan, biasanya

²⁴ Satori, Djam'an & Aan Komariah.. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung:Alfabeta. Hlm 51



mengurangi jumlah hal – hal kecil yang tidak akan dapat ditafsirkan.

- 3) Dapat berubah pilihan awal seorang informan dapat berubah kepada informan – informan baru sebagai perbandingan atau untuk menemukan hubungan.
- 4) Merupakan usaha menemukan keseragaman dan sifat umum dunia sosial yang dilakukan terus dan berulang, dengan langkah – langkah: mempertentangkan, membandingkan, mereplikasi, menyusun katalog, dan mengklasifikasikan suatu objek penelitian.
- 5) Penarikan sampel (pada kasus berganda) terkait dengan kehandalan menggeneralisasi dalam hubungannya dengan kelompok orang yang lebih luas, peristiwa – peristiwa, latar – latar atau proses yang berhubungan dengan masalah penelitian.

Jadi sampel pada penelitian kualitatif tidak dapat ditetapkan dengan rumus seperti dalam penelitian kuantitatif. Sampel dalam penelitian kualitatif adalah semua orang, dokumen dan peristiwa – peristiwa (yang ditetapkan oleh peneliti) untuk diamati, diobservasi atau diwawancarai sebagai sumber informasi yang dianggap ada hubungannya dengan permasalahan penelitian.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa dalam penelitian ini, teknik penentuan informan dilakukan secara *purposive sampling*, dimana informan yang dipilih merupakan pihak yang dianggap paling penting



mengetahui dan memahami tentang permasalahan dalam penelitian ini. Lincoln dan Guba (1985), ciri khusus *purposive sampling* yaitu .²⁵

- a. *Emergent sampling design*; bersifat sementara; sebagai pedoman awal terjun ke lapangan, setelah sampai dilapangan boleh saja berubah sesuai dengan keadaan.
- b. *Serial selection of sample units*; menggelinding seperti bola salju (*snowball*); sesuai dengan petunjuk yang didapatkan dari informan – informan yang telah diwawancarai.
- c. *Continuous adjustment or 'focusing' of the sample*; siapa yang akan dikejar sebagai informan baru disesuaikan dengan petunjuk informan sebelumnya dan sesuai dengan kebutuhan penelitian, unit sampel yang dipilih makin lama makin terarah sejalan dengan terarahnya fokus penelitian.
- d. *Selection to the point of redundancy*; pengembangan informan dilakukan terus sampai informasi mengarah ke titik jenuh / sama.

Setelah menggunakan *purposive sampling* kemudian berkembang dengan menggunakan teknik *snow ball* dengan mencari informan lanjutan untuk mendapatkan variasi informasi yang mungkin ada, sehingga didapatkan variasi kedalaman dan kerincian data. Artinya adalah menentukan seseorang atau beberapa orang untuk diwawancarai (*key informan*), kemudian orang-orang tersebut akan berperan besar sebagai titik awal pencarian informan selanjutnya. Hal ini dilakukan untuk menjaring informasi dari sumber yang relevan dengan

²⁵ Ibid Hlm 53



kajian penelitian setelah informan yang diperoleh. Pencarian informan berhenti ketika sudah tidak ditemukan lagi informasi baru atau telah terjadi pengulangan informasi dari yang telah diperoleh sebelumnya.

Sampai penelitian berakhir, peneliti mendapatkan 6 informan yang dianggap paling mengetahui mengenai permasalahan yang peneliti angkat. Adapun rincian narasumber yang peneliti temui di lapangan adalah sebagai berikut:

- Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya
 - Ibu Sundari selaku Kepala Bagian Keuangan
- DPRD Kota Surabaya:
 - Bapak Masduki selaku Wakil Ketua Badan Anggaran
- Badan Perencanaan dan Pembangunan Kota Surabaya
 - Ibu Nurul selaku staff Bidang Keuangan
 - Ibu Aryanti selaku staff Bidang Fisik sekaligus Mitra Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah
- Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya
 - Bapak Aditya selaku Kasie Bagian Anggaran
- Bagian Bina Program Kota Surabaya
 - Bapak Awang selaku staff bagian Penyusunan Perencanaan Program

I.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Data merupakan bagian terpenting dalam suatu penelitian, karena hakikat dari penelitian adalah pencarian data yang nantinya diinterpretasikan dan di analisa



untuk menjawab rumusan permasalahan yang diajukan. Pengumpulan data dalam penelitian ilmiah adalah prosedur yang sistematis untuk memperoleh data yang diperlukan. Menurut Lofland (1984) sumber data dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan yang selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lainnya. Dalam penelitian kualitatif teknik pengumpulan data dapat dilakukan melalui setting dari berbagai sumber, dan berbagai cara. Dilihat dari settingnya data yang diperoleh dengan menggunakan sumber data primer dan data sekunder. Data primer adalah data atau informasi yang berasal dari informan atau nara sumber yang diteliti berupa kata-kata atau pemaparan tindakan hasil pengamatan (observasi) atau sumber data yang langsung memberikan data kepada peneliti. Sedangkan data sekunder berupa dokumen, data-data statistik, sumber data tertulis, laporan yang akan menunjang dan memperkuat data utama untuk dianalisis atau sumber yang tidak langsung memberikan data kepada peneliti.

Berikut merupakan teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

1. Wawancara

Adalah perolehan data dengan melakukan wawancara mendalam dan tanya jawab langsung dengan orang-orang yang dipakai sebagai informan atau sumber data yang mempunyai relevansi dengan topik dan masalah yang diteliti. Tujuan menggunakan metode ini adalah untuk memperoleh data primer penelitian. Dalam wawancara mendalam dan tanya jawab ini



dipergunakan pedoman wawancara (*interview guide*) dengan maksud agar pembicaraan dapat dikendalikan sesuai arah dan tujuan penelitian.

2. Observasi

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mengadakan observasi, dalam usaha mengumpulkan potret fenomena empirik, perilaku objek dan pengamatan langsung di lapangan untuk memperoleh data yang benar-benar akurat. Tujuan observasi adalah untuk memperoleh informasi yang relevan sehingga mempertajam dan mendukung data hasil wawancara. Pada penelitian ini observasi disajikan dalam bentuk pemaparan mengenai objek kajian untuk mempertegas hasil wawancara yang dilakukan.

3. Dokumentasi

Teknik pengumpulan data yang bisa berasal dari dokumen maupun record. Guba dan Lincoln mendefinisikan record adalah setiap pernyataan tertulis oleh seseorang atau lembaga untuk keperluan pengujian terhadap suatu peristiwa. Sedangkan dokumen adalah setiap bahan tertulis atau film (berbeda dengan record) yang tidak dipersiapkan karena adanya permintaan dari seorang penyelidik dengan maksud menambah kelengkapan data suatu penelitian. Dokumen disini adalah semua jenis rekaman atau catatan



sekunder sebagai pelengkap data primer yang tidak ditemukan di lapangan, dengan maksud menambah data kelengkapan data suatu penelitian. Disini peneliti mengumpulkan dan mencatat data yang berupa dokumen, laporan, serta sumber-sumber data tertulis lainnya yang diperlukan dan relevan dengan kajian penelitian.

I.7.5 Teknik Keabsahan Data

Pemeriksaan keabsahan data diperlukan agar hasil atau penelitian dapat dipertanggungjawabkan baik secara teoritis dan praktis. Menurut Sanapiah pemeriksaan keabsahan data dilakukan pada tahap kegiatan pengumpulan data dan analisis data, yang meliputi menciptakan rapport dan melakukan triangulasi:

1) Menciptakan rapport

Pada penelitian ini penulis berusaha menciptakan hubungan yang harmonis antara peneliti dengan informan atau pihak yang diteliti yang pada akhirnya tercipta arus yang bebas dan keterus terang di dalam komunikasi informasi yang berlangsung.

2) Melakukan triangulasi

Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Adapun triangulasi yang dilakukan meliputi:

a. Triangulasi sumber



Pada penelitian ini, penulis melakukan triangulasi sumber dengan cara membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dengan jalan:

- Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.
- Membandingkan apa yang dikatakan informan di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi.
- Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang lain.
- Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

b. Triangulasi teori

Untuk triangulasi teori penulis melakukan penjelasan perbandingan antara teori yang digunakan dengan data yang diperoleh.

I.7.6 Teknik Analisis Data

Setelah melakukan pengumpulan data dengan menggunakan teknik tersebut di atas, kemudian dilakukan teknik analisa data. Analisa data ini dimaksudkan agar data yang diperoleh dari lapangan dapat dengan mudah dibaca dan dipahami sebagai upaya menemukan jawaban atas permasalahan penelitian.



Analisis data kualitatif menurut Bogdan dan Biklen adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.²⁶

Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia baik yang diperoleh melalui wawancara mendalam maupun dokumentasi (pemanfaatan data sekunder). Langkah selanjutnya adalah melakukan reduksi data dengan menyusun abstraksi-abstraksi yang merupakan rangkuman proses dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga agar tetap berada didalamnya, kemudian disusun dan dikategorikan dalam bentuk yang mudah dipahami yang pada intinya adalah upaya mencari jawaban atas permasalahan penelitian.

Miles dan Huberman mengemukakan bahwa analisis data dilakukan melalui tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu: (a) reduksi data; (b) display data; dan (c) penarikan kesimpulan/ verifikasi.

- Reduksi data

Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu mengorganisasi data sedemikian rupa sehingga diperoleh kesimpulan akhir. Reduksi data diartikan juga sebagai proses pemilihan, pemusatan

²⁶ Moleong, Lexy. J. . 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*. Bandung: Remaja Resdakarya. Hlm 248



perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis dilapangan. Reduksi data berlangsung terus-menerus selama penelitian berlangsung, bahkan sebelum data benar-benar terkumpul sudah mengantisipasi akan adanya reduksi data sudah tampak saat memutuskan kerangka konseptual, wilayah penelitian, permasalahan penelitian, dan penemuan metode pengumpulan data. Selama pengumpulan data berlangsung sudah terjadi tahapan reduksi, selanjutnya (membuat ringkasan, mengkode, menelusuri tema, membuat gugus-gugus, menulis memo). Proses ini berlanjut sampai pasca pengumpulan data dilapangan, bahkan pada akhir pembuatan laporan sehingga tersusun lengkap.

- Penyajian data

Penyajian data dalam penelitian ini dimaksudkan untuk menemukan suatu makna dari data-data yang telah diperoleh, kemudian disusun secara sistematis, dari bentuk informasi yang kompleks menjadi sederhana namun selektif. Sebagaimana dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1984) bahwa penyajian data dimaksudkan untuk pola-pola yang bermakna serta memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.

Data yang diperoleh dari penelitian ini berwujud kata-kata, kalimat-kalimat, atau paragraf-paragraf. Penyajian data yang paling sering digunakan dalam penelitian kualitatif adalah data dalam bentuk teks



naratif walaupun tidak praktis namun akan lebih baik apabila didukung dengan data yang disajikan dalam matriks, grafik, jaringan dan bagan.

- Penarikan kesimpulan/ verifikasi

Kegiatan analisis pada tahap ketiga adalah menarik kesimpulan dan verifikasi. Analisis yang dilakukan selama pengumpulan data dan sesudah pengumpulan data digunakan untuk menarik kesimpulan, sehingga dapat menemukan pola tentang peristiwa-peristiwa yang terjadi. Sejak pengumpulan data penulis berusaha mencari makna atau arti dari simbol-simbol, mencatat keteraturan pola, penjelasan-penjelasan, dan alur sebab akibat yang terjadi. Dari kegiatan ini dibuat kesimpulan-kesimpulan yang sifatnya masih terbuka umum kemudian menuju yang spesifik atau rinci. Kesimpulan akhir diharapkan dapat diperoleh setelah pengumpulan data selesai.²⁷

²⁷ “Program Studi Religious Studies Program Pasacasarjana UIN Sunan Gunung Djati Bandung 2011” diakses pada tanggal 23 Juni 2014 pukul 12.35 WIB <http://alimudingarbiz.blogspot.com/>