



### **BAB III**

## **PENYAJIAN DATA, ANALISIS DAN INTERPRETASI TEORITIK**

Dalam bab ini akan dilakukan penyajian untuk data yang telah diperoleh dari Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah terkait dengan tema peneliti yaitu mengenai Perubahan Anggaran Keuangan (PAK) yang disertai dengan analisis dan interpretasinya sebagai upaya menjawab rumusan masalah yang diajukan. Analisis dan interpretasi sengaja dijadikan dalam satu bab agar meruntutkan alur pengemasan laporan dan untuk mempermudah proses penyimpulan. Sehingga diharapkan laporan yang dihasilkan dapat tersaji dengan lebih terarah serta efisien.

Penyajian data disini merupakan upaya untuk menampilkan data-data yang diperoleh selama penelitian di lapangan yang dianggap relevan untuk menjawab pertanyaan penelitian. Analisis data adalah mengorganisasi deskripsi dengan cara yang membuatnya dapat dikelola. Sedangkan interpretasi lebih melibatkan upaya penyertaan makna dan signifikansi ke analisis, melakukan penjelasan pola penggambaran, dan mencari hubungan dan keterkaitan diantara dimensi deskriptif itu.<sup>1</sup> Pada dasarnya ketiga hal tersebut merupakan suatu kesatuan utuh yang saling melengkapi, terkait dan tidak terpisahkan. Sebuah laporan yang baik menyediakan penyajian melalui deskripsi yang memadai untuk memungkinkan pembaca memahami analisis, dan analisis yang memadai memungkinkan pembaca

---

<sup>1</sup> Patton, Michael Quinn. 2006. *Metode Evaluasi Kualitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hlm 250



memahami interpretasi dan penjelasan yang disampaikan.<sup>2</sup> Sehingga hal ini memperkuat alasan untuk menampilkan penyajian, analisis, dan interpretasi ke dalam satu bab.

Dalam penelitian ini teknik penentuan informan yang digunakan peneliti adalah purposive, yaitu teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Kemudian dilanjutkan dengan teknik snowball sampling untuk mencari informan lanjutan berdasarkan data atau informasi yang diperoleh dari sampel hal tersebut dilakukan agar data yang diperoleh oleh peneliti semakin lengkap dan dapat menguatkan kesimpulan dari penelitian ini. Sehingga setiap sampel yang diambil peneliti adalah informan-informan yang dianggap memiliki peran masing – masing terkait dengan adanya perubahan anggaran keuangan yang terjadi pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya.

Data yang disajikan ini diperoleh melalui penelitian lapangan yang dilakukan untuk mengumpulkan data, baik melalui teknik wawancara, observasi, maupun dokumentasi. Selain itu pengecekan dilakukan dengan cara mencari informasi dari DPRD kota Surabaya, Dinas Pengelolaan Bangunan dan tanah, serta badan yang meninjau perencanaan anggaran seluruh SKPD yang berada di Kota Surabaya yaitu disebut Satuan Tiga yang terdiri dari Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan, Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya dan Bina Program Pemerintah Kota Surabaya.

---

<sup>2</sup> Ibid. hal : 284



Dalam penelitian ini, pada awalnya peneliti datang ke Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya, peneliti menemui Ibu Sundari selaku Kepala Bagian Keuangan yang bertugas sebagai salah satu penanggung jawab mengenai keuangan pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah. Selanjutnya peneliti melanjutkan penelitian dengan lokasi yang berbeda yaitu DPRD Kota Surabaya disana peneliti menemui Bapak Masduki selaku Wakil Ketua Badan Anggaran di DPRD Kota Surabaya untuk meneliti mengenai peran DPRD dalam adanya fenomena Perubahan Anggaran Keuangan yang sering terjadi tiap tahunnya pada APBD di Kota Surabaya.

Setelah itu peneliti melakukan penelitian di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya serta kantor DPRD Kota Surabaya, menurut arahan Ibu Sundari selaku Kepala Bagian Keuangan di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah, peneliti melanjutkan penelitian ke Badan Perencanaan dan Pembangunan Kota Surabaya (BAPPEKO), tepatnya di Jalan Pacar No. 8 Surabaya Telp. (031) 5312144 Ext. 548. Disana peneliti bertemu dengan Ibu Nurul selaku staff pada Bidang Keuangan di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya. Setelah itu oleh Ibu Nurul diarahkan untuk bertemu dengan Ibu Aryanti selaku Staff pada Bidang Fisik sekaligus Mitra Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya. Kemudian peneliti berlanjut pada lokasi berikutnya yaitu Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan, disana peneliti bertemu dengan Bapak Aditya selaku Kasie Bagian Anggaran. Dan lokasi terakhir yang peneliti datangi adalah Bagian Bina Program yang berada di Jalan Jimerto No. 25 – 27 Lantai 4



Telp. (031) 5312144 Ext. 559, peneliti bertemu dengan Bapak Awang selaku Staff Bagian Penyusunan Perencanaan Program.

Rincian narasumber yang ditemui oleh peneliti untuk penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya:  
Ibu Sundari selaku Kepala Bagian Keuangan
2. DPRD Kota Surabaya:  
Bapak Masduki selaku Wakil Ketua Badan Anggaran
3. 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
4. Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya  
Bapak Aditya selaku Kasie Bagian Anggaran
5. Bagian Bina Program Kota Surabaya  
Bapak Awang selaku staff bagian Penyusunan Perencanaan Program

### **III.1 PENYAJIAN DATA**

#### **III.1.1 Perencanaan APBD**

Perencanaan merupakan awal dari adanya suatu kegiatan, sedangkan dalam perencanaan anggaran akan dapat dilihat mengenai keberhasilan suatu program



tersebut. Karena suatu badan yang memiliki kecenderungan memandang ke depan, akan selalu memikirkan apa yang mungkin dilakukan pada masa yang akan datang. Sehingga dalam pelaksanaannya badan tersebut akan hanya berpegang pada semua perencanaan yang sudah ditentukan di awal. Perencanaan selalu berorientasi terhadap output, oleh karena itu dari pencapaian output itulah perencanaan dapat dikatakan baik atau buruk.

Pada proses perencanaan APBD tentunya akan berbeda dengan proses perencanaan pada perusahaan – perusahaan swasta. Karena setiap langkah dari proses perencanaan APBD telah diatur dalam undang – undang. Berawal dari permasalahan tersebut peneliti berusaha untuk melakukan penelitian lebih dalam terhadap perencanaan APBD yang terjadi langsung di Pemerintah Kota Surabaya. Berikut merupakan hasil wawancara dari narasumber mengenai perencanaan anggaran di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah.

*“...Jadi dari awal itu SKPD mengirimkan rencana anggaran, itu istilahnya Renja ya mbak, rencana kerja itu untuk setahun. Nah dari situ kita liat kesesuaiannya sama visi misinya terus kita juga sesuaikan sama PAD kita berapa gitu mbak. Kita juga lihat anggaran yang perlu dan ga perlu gimana, kita pilah – pilah. Nah setelah itu muncul namanya pagu indikatif kalau semuanya udah terkumpul, untuk skala kota kan namanya RKPD (Rencana Kerja Pembangunan Daerah). Untuk Renja itu biasanya kita minta bulan Februari atau Maret, kita minta namanya Pra-Renja buat nentuin awal sama pagu indikatif...”<sup>3</sup>*

*“...Dari awal perencanaan itu pasti melalui satuan tiga, jadi untuk penyusunan APBD itu SKPD ngusulkan Renja (Rencana Kerja) ke Bappeko dari usulan dinas itu nanti diolah sama Bappeko, jadi penganggaran itu ada yang berdasarkan dari Dinas yang bersangkutan sendiri, ada program dari skala kota*

---

<sup>3</sup> Wawancara dengan Ibu Nurul selaku Staff Bidang Keuangan di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya pada 3 Desember 2014 di hari Rabu pukul 09.25 WIB



*dalam hal ini direncanakan oleh Bappeko dan ada juga yang dari kebijakan, kebijakan pemerintah daerah....”<sup>4</sup>*

Melihat dari beberapa ungkapan diatas, perencanaan APBD dimulai dari setiap SKPD yang berada di bawah naungan Pemerintah Kota Surabaya, mengajukan rencana anggaran atau bisa disebut dengan RENJA (Rencana Kerja) kepada Badan Perencanaan Pembangunan Kota (BAPPEKO) Kota Surabaya. RENJA merupakan dokumen rencana kerja SKPD untuk jangka waktu satu tahun kedepan. Program – program kegiatan yang diselenggarakan setiap SKPD untuk periode satu tahun ke depan ada yang bersumber dari usulan SKPD itu sendiri ataupun usulan dari Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya dan juga ada program dari Kebijakan Pemerintah Daerah. Setelah itu baru akan muncul yang namanya pagu indikatif. Untuk RENJA biasanya pihak dari BAPPEKO akan mulai meminta SKPD – SKPD untuk mengirimkan RENJA pada bulan Februari atau Maret untuk periode satu tahun kedepan.

#### **III.1.1.1 Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan)**

Aspirasi masyarakat juga hal yang penting untuk dilakukan pemerintah dalam melakukan perencanaan APBD. Karena pemerintahan saat ini adalah demokrasi, jadi masyarakat juga memiliki hak untuk menentukan kebijakan – kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah untuk melaksanakan APBD.

---

<sup>4</sup> Wawancara dengan Bapak Awang selaku Staff bagian Penyusunan Perencanaan Program di Bagian Bina Program Kota Surabaya pada 11 Desember 2014 di hari Kamis pukul 11.00 WIB



Berikut merupakan ungkapan dari beberapa informan mengenai peran masyarakat dalam perencanaan APBD di Pemerintah Kota Surabaya.

*“...Jadi sebelum penyusunan anggaran, itu dimulai dari kelurahan terus naik ke kecamatan, sampai Musrenbang kota, nah ini kan Bottom Up. Jadi usulan – usulan dari bawah kita tampung, jadi ada di Bappeko itu namanya e – musrenbang. Jadi intinya iya melibatkan masyarakat. Semua orang bisa akses itu mbak, kan kita prinsip keterbukaan, jadi semua bisa melihat usulannya diterima atau tidak. Nantinya teman – teman dari Bappeko akan verifikasi, sesuai nggak sama yang diminta. Melalui e - Musrenbang kita mengakomodir masukan - masukan dari masyarakat, dari program sifatnya fisik maupun non fisik. Misalnya di daerahku banjir, aku butuh diuapkan saluran, nah itu bisa tinggal klik aja udah ada ukuran – ukurannya berapa. Kalo non fisik misalnya warga ingin diadakan pembuatan website nanti juga akan di verifikasi sesuai dari kebutuhan warga....”<sup>5</sup>*

*“...Kalo dulu kan dari atas dulu turun ke bawah (top down) tapi kalo sekarang dari bawah dulu lewat musrenbang itu mbak. Lewat RT RW terus kelurahan, kecamatan, kalo dulu dari atas sekarang dari bawah. Itu lewat Musrenbang itu mbak...”<sup>6</sup>*

Dari beberapa ungkapan di atas, sebagian dari program dari SKPD – SKPD Pemerintah Kota Surabaya bersumber dari aspirasi masyarakat. Usulan dari masyarakat tersebut dapat disampaikan oleh masyarakat melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang juga disebut dengan e – Musrenbang. Dalam hal ini Badan Perencanaan Pembangunan Kota berperan dalam mengelola Musrenbang tersebut. Namun tidak semua usulan dari masyarakat akan diterima oleh BAPPEKO, usulan – usulan tersebut akan ditampung dan akan dibicarakan oleh dinas terkait. Usulan masyarakat dapat berupa fisik maupun non fisik, misalnya fisik dapat berupa pembangunan saluran air dan non fisik dapat berupa

<sup>5</sup> Wawancara dengan Bapak Aditya selaku Kasie Bagian Anggaran di Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya pada 11 Desember 2014 di hari Kamis pukul 09.00 WIB

<sup>6</sup> Wawancara dengan Ibu Sundari selaku Kepala Bagian Anggaran di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya pada 28 November 2014 di hari Jumat pukul 09.10 WIB



pelatihan – pelatihan yang akan diberikan oleh Dinas terkait. Musrenbang dimulai daritingkat yang paling bawah yaitu dari RT kemudian RW lalu naik ke Kelurahan kemudian kecamatan hingga sampai ke skala kota. Adanya Musrenbang menggambarkan bahwa sistem perencanaan Anggaran Pemerintah Kota Surabaya bersifat *Bottom Up*.

### **III.1.1.1.2 Peran Satuan Tiga dalam Perencanaan APBD**

Dalam perencanaan anggaran pasti ada suatu badan intern yang meninjau pelaksanaan perencanaan anggaran. begitu juga yang terjadi pada pelaksanaan perencanaan anggaran di Pemerintah Kota Surabaya. Berikut penjelasan dari narasumber mengenai Satuan Tiga.

*“...Dari awal sampai PAK terus sampai realisasi satuan tiga itu terus terlibat mbak. Kalo satuan tiga lebih detailnya dari program – programnya sama anggarannya juga. Satuan Tiga itu terdiri dari Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya, Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya sama Bina Program Kota Surabaya mbak...”<sup>7</sup>*

*“...Iya mbak semua SKPD dari mulai perencanaan sampai PAK pasti melalui satuan tiga itu, tapi untuk dari segi kegiatannya dari BAPPEKO dulu mbak terus nanti dilihat juga pendapatan kita setahun berapa, dari komponen - komponen yang ada dilihat sama kemampuan kita....”<sup>8</sup>*

*“...Satuan tiga itu maksudnya tim anggaran, untuk di surabaya tim anggaran terdiri dari tiga yaitu Bappeko, Dinas Pendapatan dan Pengelolaan*

<sup>7</sup> Wawancara dengan Ibu Sundari selaku Kepala Bagian Anggaran di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya pada 28 November 2014 di hari Jumat pukul 09.10 WIB

<sup>8</sup> Wawancara dengan Ibu Nurul selaku Staff Bidang Keuangan di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya pada 3 Desember 2014 di hari Rabu pukul 09.25 WIB



*Keuangan sama Bina Program. Semua Dinas harus melalui kita dulu mbak untuk mengajukan RENJA...”<sup>9</sup>*

*“...Satuan tiga itu ada rapat monev (monitoring dan evaluasi), kalo rapat monev lebih cenderung ke Bappeko sama Bina Program, ada masalah apa nanti dibahas disitu. Kalo rapat monev itu kita lakukan setiap bulan mbak, jadi setiap bulan kita monitoring terus. Nanti setiap 3 bulan nanti Pak Sekda selaku Tim Anggaran itu mengundang para kepala SKPD untuk membahas tentang evaluasi anggaran....”<sup>10</sup>*

Dari beberapa penjelasan narasumber diatas dapat diambil kesimpulan bahwa dalam setiap perencanaan anggaran APBD Pemerintah Kota Surabaya hingga saat Perubahan Anggaran Keuangan akan ditinjau oleh badan yang disebut Satuan Tiga. Satuan Tiga tersebut terdiri dari Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya, Bina Program Kota Surabaya serta Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya. Satuan Tiga juga disebut dengan Tim Anggaran, yang nantinya akan bertugas memilah – milah program yang diajukan oleh seluruh SKPD yang ada di Pemerintah Kota Surabaya. Untuk mengenai program – program kegiatan akan ditangani terlebih dahulu oleh BAPPEKO, karena akan dicocokkan dengan komponen – komponen dan dilihat berdasarkan pendapatan pemerintah yang ada. Setiap bulan sekali Satuan Tiga mengadakan rapat Monev (Monitoring dan Evaluasi) , tapi cenderung kepada BAPPEKO dan Bina Program Kota Surabaya saja. Pada rapat tersebut akan dibahas mengenai permasalahan – permasalahan apa yang terjadi di lapangan. Karena yang lebih mengetahui tentang permasalahan di lapangan adalah SKPD terkait. Sedangkan untuk tiga bulan

<sup>9</sup> Wawancara dengan Bapak Awang selaku Staff Bagian Penyusunan Perencanaan Program di Bagian Bina Program Kota Surabaya pada 11 Desember 2014 di hari Kamis pukul 11.00 WIB

<sup>10</sup> Wawancara dengan Bapak Aditya selaku Kasie Bagian Anggaran di Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya pada 11 Desember 2014 di hari Kamis pukul 09.00 WIB



sekali Pak Sekretariat Daerah selaku Tim Anggaran akan mengundang seluruh SKPD untuk membahas mengenai evaluasi anggaran dan juga monitoring.

### **III.3.1.1.2.1 Peran Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya**

Badan Perencanaan Pembangunan mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan Daerah bidang perencanaan pembangunan. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya Badan Perencanaan Pembangunan, melaksanakan sebagian urusan pemerintahan bidang :

- Pekerjaan umum;
- Perumahan;
- Penataan ruang;
- Perencanaan pembangunan;
- Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian dan persandian; dan
- Statistik.<sup>11</sup>

Untuk lebih detail mengenai peran Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya dalam perencanaan APBD ada beberapa ungkapan dari nasumber di bawah ini.

*“...Kalo disini fokusnya lebih ke perencanaan anggaran sama program – programnya, dan juga outputnya mbak. perencanaan itu kan top down dari atas kadang ada juga yang sesuai sama RT RW kita, seperti pamur baya disitu kan*

<sup>11</sup> <http://www.surabaya.go.id/dinamis/?id=61> “Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya” diakses pada tanggal 12 Desember 2014 pada pukul 13.08 WIB



*pantai timur surabaya sudah ditentukan kawasan strategis disitu sebagai kawasan lindung lah kita nanti mendorong dinas terkait seperti Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah untuk mencari lokasi disitu tanah yang dijual oleh warga atau oleh pengembang gitu, kita yang fasilitasi dari segi anggaran. Tapi juga bisa sifatnya bottom up yang sudah saya tadi bilang soal Musrenbang itu mbak... ”<sup>12</sup>*

*“...Dari awal perencanaan itu pasti melalui satuan tiga, jadi untuk penyusunan APBD itu SKPD ngusulkan Renja (Rencana Kerja) ke Bappeko dari usulan dinas itu nanti diolah sama Bappeko, jadi penganggaran itu ada yang berdasarkan dari Dinas yang bersangkutan sendiri, ada program dari skala kota dalam hal ini direncanakan oleh Bappeko dan ada juga yang dari kebijakan, kebijakan pemerintah daerah. Programnya asalnya macem – macem ada yang program dari Bappeko sendiri, ada yang dari usulan masyarakat lewat Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan). Intinya secara global itu ada yang dari Bappeko, ada yang dari aspirasi masyarakat difasilitasi oleh Musrenbang, ada yang dari Walikota juga... ”<sup>13</sup>*

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya ikut andil dalam perencanaan anggaran Pemerintah Kota Surabaya. Peran dari Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya sendiri adalah lebih cenderung terfokus kepada perencanaan program – programnya dan juga terhadap outputnya. Usulan program – program dapat bersumber dari tiga sisi, yaitu dari yang sifatnya *bottom up* dari usulan masyarakat melalui Musrenbang, kemudian yang bersifat *top down* yaitu dari kebijakan – kebijakan pemerintah daerah termasuk dari BAPPEKO atau juga bisa dari usulan Dinas itu sendiri.

---

<sup>12</sup> Wawancara dengan Ibu Aryanti selaku Staff Bidang Fisik sekaligus Mitra Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya pada 3 Desember 2014 di hari Rabu pukul 10.15 WIB

<sup>13</sup> Wawancara dengan Bapak Awang selaku Staff bagian Penyusunan Perencanaan Program di Bagian Bina Program Kota Surabaya pada 11 Desember 2014 di hari Kamis pukul 11.00 WIB



Seperti pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah, untuk lokasi Pamurbaya ( Pantai Timur Surabaya) sudah ditentukan oleh Pemerintah Kota Surabaya sebagai kawasan lindung. Maka dari pihak BAPPEKO mengusulkan kepada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah untuk mencari lokasi yang dijual oleh para pengembang atau para warga disana. Dan nantinya BAPPEKO selaku badan yang mengusulkan akan memfasilitasi dari segi anggaran.

#### **III.1.1.2.2 Peran Bagian Bina Program Kota Surabaya**

Bagian Bina Program mempunyai tugas melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan bidang Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian dan Persandian. Rincian tugas Bagian Bina Program sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40, sebagai berikut:

- a. Penetapan kebijakan implementasi rencana tindak kota;
- b. Pengendalian rencana tindak kota;
- c. Penetapan standar satuan harga dan analisis standar belanja daerah kota;
- d. Penyelenggaraan monitoring dan pengendalian implementasi rencana tindak kota;
- e. Pembinaan implementasi rencana tindak kota;
- f. Pelaksanaan fasilitasi pembinaan jasa konstruksi dan pengadaan barang/jasa;



- g. Pelaksanaan evaluasi implementasi rencana tindak kota;
- h. Pelaporan implementasi rencana tindak kota;
- i. Penilaian unjuk kerja pengelola implementasi rencana tindak kota.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40, Bagian Bina Program mempunyai fungsi :

- a. Penyusunan rencana program dan petunjuk teknis di bidang bina program;
- b. Pelaksanaan program dan petunjuk teknis di bidang bina program
- c. Pengawasan dan pengendalian di bidang penyusunan bina program;
- d. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas;
- e. Pelaksanaan koordinasi kerjasama dengan lembaga/instansi lain di bidang bina program;
- f. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Asisten Perkonomian dan Pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsinya.<sup>14</sup>

Diatas merupakan tugas pokok dan fungsi dari Bagian Bina Program Kota Surabaya, namun untuk lebih jelasnya mengenai peran dari Bagian Bina Program dalam proses perencanaan anggaran APBD Pemerintah Kota Surabaya dapat dilihat dari penjelasan beberapa narasumber dibawah ini.

<sup>14</sup> <http://www.surabaya.go.id/dinamis/?id=870> "Bagian Bina Program Kota Surabaya" diakses pada tanggal 12 Desember 2014 pada pukul 13.18 WIB



“...Jadi tim anggaran untuk Bappeko itu proses perencanaan, setelah proses perencanaan kan ke tahap pelaksanaan, nah saat tahap pelaksanaan sama monitoring itu tupoksinya di Bina program. Tugas utamanya untuk monitoring dan evaluasi, untuk perencanaannya ranahnya Bappeko sama Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah sendiri. Sedangkan terkait dengan ketersediaan anggaran itu ada di DPPK. Semua SKPD monitoring dan pelaksanaannya dari Bina Program. Kita sebenarnya estafetnya dari BAPPEKO, jadi bagaimana secara output waktu dan biaya dapat tercapai. Kita juga memfasilitasi template pengadministrasian jadi untuk proses pencairan anggarannya. Jadi kita ada yang namanya aplikasi e – delivery, jadi kalo kita bicara anggaran mulai dari proses penganggaran aplikasinya ada di kami. Terus setelah penganggaran ada namanya RUP (Rencana Umum Pelaksanaan Anggaran)itu juga ada di kami, namanya e – project planning. Terus habis itu untuk proses pencairan atau dari kita e – delivery. Misalkan itu jenisnya pekerjaan fisik, pekerjaan fisik konstruksi nanti model kontraknya antara pejabat –pejabat komitmen dengan penyedia barang dan jasa seperti apa kita ada templatnya. Diharapkan untuk pekerjaan yang sama, masing – masing Dinas itu punya keseragaman administrasi pencairan. Kalo dinas mau mencairkan anggaran itu melalui aplikasi dari Bina Program itu, bisa diakses dimana saja. Misal membuat berita acara, surat permohonan pencairan pembayaran, kontrak semua kita fasilitasi. Hal itu gunanya supaya kita kuat di mata hukum kalau semisal sewaktu – waktu ada permasalahan di lapangan...”<sup>15</sup>

“...Kalo bagian Bina program itu untuk entry budgetingnya. Di Bagian Bina Program ini ada yang namanya e – budgeting dan juga e – delivery. Itu yang mengelola Bagian Bina Program....”<sup>16</sup>

Menurut penjelasan narasumber diatas dapat disimpulkan bahwa peran dari Bagian Bina program Kota Surabaya adalah lebih terfokus pada evaluasi dan monitoring. *Entry Budgeting* merupakan salah satu tugas tugas dari Bagian Bina Program dalam penyelenggaraan anggaran Pemerintah Kota Surabaya. Bagian bina program merupakan estafet dari Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya. Semua SKPD akan dimonitoring dan dievaluasi oleh Bagian Bina

<sup>15</sup> Wawancara dengan Bapak Awang selaku Staff bagian Penyusunan Perencanaan Program di Bagian Bina Program Kota Surabaya pada 11 Desember 2014 di hari Kamis pukul 11.00 WIB

<sup>16</sup> Wawancara dengan Bapak Aditya selaku Kasie Bagian Anggaran di Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya pada 11 Desember 2014 di hari Kamis pukul 09.00 WIB



Program, jadi akan berorientasi pada output serta waktu dan biaya agar dapat tercapai. Setelah penganggaran akan ada yang namanya RUP (Rencana Rencana Umum Pelaksanaan Anggaran) yang disebut *e – project planning*. Kemudian selain itu Bagian Bina Program menyediakan aplikasi yang disebut dengan *e – delivery*. Fungsi dari adanya aplikasi tersebut adalah untuk menyeragamkan proses administratif yang dilakukan oleh setiap SKPD. Dalam aplikasi tersebut terdapat *template – template* misalnya *template* untuk membuat berita acara, surat permohonan pencairan pembayaran, kontrak dan lain – lain. Hal ini nantinya akan berguna untuk memperkuat posisi SKPD yang terkait di mata hukum apabila terjadi permasalahan di lapangan.

### **III.1.1.2.3 Peran Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota**

#### **Surabaya**

Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan di bidang pendapatan dan pengelolaan keuangan. Bagian ke tiga belas Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan.

Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 191, Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan mempunyai fungsi :

- a. Perumusan kebijakan teknis di bidang pendapatan dan pengelolaan keuangan;



- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum;
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas sebagaimana dalam Pasal 191;
- d. Pengelolaan ketatausahaan Dinas; dan
- e. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Diatas merupakan tugas dari Dinas Pendapatan dan pengelolaan Keuangan kota Surabaya menurut undang – undang. Untuk mengetahui lebih detail mengenai peran dari Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Kota Surabaya dalam perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Surabaya, dapat dilihat melalui informasi dari narasumber yang sudah diwawancarai oleh peneliti sebagai berikut.

*“...Apakah kode rekeningnya itu sudah sesuai penempatannya, kan satuan tiga ini saling terkait ya, kalo Bappeko ini mengenai indikator, indikator dalam hal ini itu yang jadi tolak ukur keberhasilan sebuah program. Kalo bagian Bina program itu untuk entry budgetingnya. Belanja itu ada dua golongan besar, belanja langsung sama belanja tak langsung, yang sering terjadi itu biasanya barang itu masuk belanja barang dan jasa tapi ternyata masuk belanja modal atau begitu juga sebaliknya. Nah tugasnya DPPK itu sendiri ya mengantisipasi hal itu. Sebelum PAK itu biasanya ada yang namanya revisi anggaran. jadi nggak perlu moment PAK untuk melakukan perubahan anggaran. kalo revisi cenderung menggeser anggaran. Nah jadi belanja itu kan banyak ya macemnya, belanja modal, pegawai dll. Kita selaku Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan bertugas untuk mengecek bahwa nanti itu pas revisi anggaran nggak boleh lintas belanja. Misal anggaran belanja modal jadi digeser masuk ke belanja pegawai, itu nggak boleh mbak. Nantinya jadi setiap SKPD yang mau melakukan revisi anggaran harus mengajukan surat usulan pergeseran anggaran ke Pak Sekda selaku ketua tim anggaran, nanti kita dapat tembusan. Nanti pak sekda oke satuan tiga adakan revisi nanti kita DPPK akan mengundang SKPD – SKPD yang mengajukan revisi anggaran kegiatan. Disitu nanti diutarakan alasannya*



*melakukan revisi kenapa. Tapi itu juga bisa disetujui juga bisa kita tolak juga mbak...”<sup>17</sup>*

Menurut penjelasan dari Bapak Aditya selaku Kasie Bagian Anggaran di Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya, peran dari DPPK dalam perencanaan anggaran Pemerintah Kota Surabaya adalah mengatur apakah kode rekening masing – masing SKPD dan program – programnya sudah sesuai dengan penempatannya. Tugas lain dari DPPK adalah memilah – milah belanja pada tiap SKPD. Belanja itu tergolong dalam dua kategori besar, yaitu belanja langsung dan belanja tak langsung. Dalam hal ini Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan membedakan program – program serta pembelanjaan yang mana masuk ke dalam belanja pegawai, belanja modal atau belanja barang dan jasa. Karena terkadang SKPD yang bersangkutan salah dalam meletakkan program - program yang ada.

Sebelum terjadi adanya Perubahan Anggaran Keuangan (PAK) biasanya terjadi adanya yang dinamakan revisi anggaran. Revisi anggaran dilakukan dengan cara menggeser anggaran murni APBD. Namun dalam revisi anggaran terdapat aturan yang tidak boleh dilakukan oleh SKPD, yaitu menggeser anggaran lintas belanja. Maskudnya adalah tidak boleh menggeser anggaran yang sudah dianggarkan pada belanja pegawai, namun ternyata terjadi kekurangan dana pada belanja modal dan anggaran belanja pegawai digeser ke dalam belanja modal. Hal itu yang tidak boleh dilakukan oleh SKPD terkait. Dalam hal ini lah peran Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan dibutuhkan, yaitu menjaga jangan sampai

---

<sup>17</sup> Wawancara dengan Bapak Aditya selaku Kasie Bagian Anggaran di Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya pada 11 Desember 2014 dihari kamis pukul 09.00 WIB



hal tersebut terjadi. Nanti apabila pengajuan usulan revisi anggaran sudah disampaikan ke Sekretariat Daerah, maka Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan akan mengundang SKPD terkait untuk membahas mengenai pengajuan usulan revisi anggaran. dalam rapat tersebut akan dibahas mengenai alasan – alasan SKPD terkait mengapa mengajukan revisi anggaran.

### **III.1.1.3 Peran DPRD Kota Surabaya**

Dalam perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah DRPD merupakan tingkat tertinggi, karena DPRD merupakan pihak yang menentukan pengesahan APBD. Dan juga pada saat Perubahan Anggaran Keuangan yang berlangsung di SKPD – SKPD di Kota Surabaya, tanpa adanya pengesahan dari DPRD maka PAK tidak akan terjadi pada SKPD yang bersangkutan. Untuk mengetahui mengenai peran DPRD Kota Surabaya dalam perencanaan APBD Pemerintah Kota Surabaya, dapat dilihat melalui wawancara peneliti dengan Wakil Ketua Badan Anggaran DPRD Kota Surabaya dibawah ini.

*“...Memang gini mbak amanat daripada undang – undang tugasnya dari DPRD itu kan ada tiga, budgeting, controlling dan perundang – undangan. Nah ternyata budgeting di kita Cuma ada dua tok mbak, harusnya kan menyusun undang – undang, keuangan sama pengawasan, kan gitu. Ternyata budgeting itu kita hanya dua tok mbak, pembahasan sama persetujuan. Sementara pemerintah kota itu penyusunan kita kan ga pernah nyusun mbak, gak pernah tahu kebutuhannya pemerintah kota kan yang tahu kan mereka. Itulah kemungkinan timpangnya budgeting disitu mbak, kalo aja dari awal DPR ini dilibatkan dari awal penyusunan mungkin hal – hal yang seperti tadi tidak mungkin terjadi. Nah kita cara menilainya perubahan tersebut dirasa perlu atau nggak ya kita lihatnya dari serapan tahun sebelumnya, kita lihat dari serapannya tahun lalu itu gimana mbak. Kalau DPBT serapannya kemarin rendah tapi ternyata minta PAK yang*



*besar, nah itu nanti dibahas di komisi masing – masing sesuai dengan tupoksinya. Makanya pembahasan itu harusnya diberikan waktu satu bulan, tapi kita cuma diberikan waktu seminggu pas di komisi – komisi itu. Makanya waktunya terlalu mepet mbak. Nanti di kita ada namanya tri wulan, setiap tiga bulan sekali kita undang teman – teman dari pemerintah kota untuk melihat bagaimana penyerapan anggaran jadi kita bahas mengenai penyerapan anggarannya pada semester 1, 2 dan 3 dari disitu biar bisa mengontrol... ”<sup>18</sup>*

*“...Jadi nanti dibahas di masing – masing komisi di DPRD sesuai bidangnya masing – masing, setelah itu baru dibahas oleh badan anggaran kemudian intern ada namanya BaMus (Badan Musyawarah) terus ada Paripurna. Kalo di dewan itu pasti ditanya penyerapanmu kemarin sekian, terus kamu minta di PAK besar. Pasti ditanya alasannya kenapa. Seperti DPBT ya mereka punya RKA (Rencana Kegiatan Anggaran), nah itu nanti akan dibahas oleh dewan komisi yang bersangkutan dengan mengundang DPBT. Komisi tersebut dengan DPBT akan membahas RKA yang sudah ada. Nah nantinya hasil rapat komisi di dewan dengan SKPD terkait akan dibahas dengan Badan Anggaran. Nantinya masing – masing komisi di dewan membuat hasil laporan program – program apa yang sudah dibahas sebelumnya sama SKPD terkait. Badan anggaran itu anggotanya juga dari komisi – komisi itu tadi mbak.... ”<sup>19</sup>*

Menurut undang – undang tugas dari DPRD terbagi menjadi tiga yaitu *controlling*, *budgeting* dan juga untuk perundang – undangan. Menurut ungkapan dari narasumber yaitu Bapak Masduki selaku Wakil Ketua Badan Anggaran DPRD Kota Surabaya ternyata pada DPRD Kota Surabaya tugas dari anggota dewan hanya ada dua, yaitu hanya untuk pembahasan dan pengesahan. Sedangkan untuk proses perencanaan DPRD Kota Surabaya tidak ikut ambil bagian. Pada proses perencanaan, cenderung kepada Badan Perencanaan Kota Surabaya dan SKPD terkait serta tim anggaran yang disebut Satuan Tiga. Dari awal proses perencanaan hingga proses Perubahan Anggaran Keuangan (PAK), harus melalui

---

<sup>18</sup> Wawancara dengan Bapak Masduki selaku Wakil Ketua Badan Anggaran DPRD Kota Surabaya pada 1 Desember 2014 di hari Senin pukul 10.15 WIB

<sup>19</sup> Wawancara dengan Bapak Aditya selaku Kasie Bagian Anggaran di Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya pada 11 Desember 2014 dihari kamis pukul 09.00 WIB



persetujuan dari Anggota Dewan. Dari ketimpangan proses tersebut menurut Bapak Masduki itulah awal dari penyebab adanya PAK yang terjadi di Pemerintah Kota Surabaya.

Untuk mengenai cara Anggota Dewan dalam menyeleksi program – program kegiatan serta pengajuan Perubahan Anggaran Keuangan yang telah diajukan oleh SKPD terkait, caranya adalah dengan melihat melalui penyerapan anggaran tahun yang lalu. Sedangkan untuk Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah yang ternyata dalam beberapa tahun terakhir memiliki penyerapan yang paling rendah dibandingkan dengan SKPD lain yang berada di Kota Surabaya, namun bertolak belakang dengan perubahan anggaran terjadi. Hal itu nantinya akan dibahas di komisi dewan terkait mengenai penjelasan alasan pengajuan perubahan anggaran. waktu dalam pembahasan tersebut seharusnya adalah satu bulan, namun dalam kenyataan di lapangan pembahasan dengan masing – masing komisi anggota dewan hanya diberikan waktu selama sekitar satu minggu.

Selaras dengan ungkapan narasumber Bapak Aditya selaku Kasie Bagian Anggaran di Dinas Pendapatan dan Pengelolaan keuangan Kota Surabaya rencana anggaran yang sudah dirapatkan oleh SKPD terkait beserta Satuan tiga akan diserahkan kepada anggota komisi dewan yang bersangkutan dan nantinya akan dibahas di masing – masing komisi. Setelah itu akan dibahas oleh intern yang disebut BaMus (Badan Musyawarah). Kemudian yang terakhir adalah rapat Paripurna untuk persetujuan RAPBD atau Perubahan Anggaran Keuangan. Setiap komisi dengan SKPD terkait akan membahas mengenai RKA (Rencana Kegiatan Anggaran). Pada rapat tersebut setiap komisi akan membuat laporan mengenai



hasil rapat dengan para SKPD terkait, yang nantinya akan disahkan oleh anggota dewan.

### **III.1.2. Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Perubahan Anggaran Keuangan (PAK) di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya**

Menurut data yang sudah dikumpulkan oleh peneliti, selama tiga tahun terakhir hampir seluruh SKPD yang berada di Pemerintah Kota Surabaya mengalami Perubahan Anggaran Keuangan pada tahun 2011 hingga tahun 2013. Dalam data tersebut SKPD yang memiliki Perubahan Anggaran Keuangan terhadap APBD murni yang paling besar diantara SKPD lain yang berada di Pemerintah Kota Surabaya adalah Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya.

**Tabel 3.1**  
**Perubahan Anggaran Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya**  
**Tahun 2011 – 2013**

No.	Tahun	Besar PAK dalam persen (%)
1.	2011	68,29 %
2.	2012	64,58 %
3.	2013	45,47 %

*Sumber: Data Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan*

Menurut data dari Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya diatas, memang terjadi penurunan angka Perubahan Anggaran Keuangan pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya. Namun



apabila dibandingkan dengan SKPD lainnya, Dinas tersebut memiliki angka PAK yang paling besar. Angka perubahan tersebut dirasa cukup besar apabila dibandingkan dengan anggaran APBD murni yang telah ditetapkan pada awal perencanaan anggaran. Menurut data tersebutlah akhirnya peneliti mendatangi lokasi – lokasi penelitian yang dirasa memiliki hubungan dengan adanya faktor – faktor Perubahan Anggaran Keuangan (PAK) yang terjadi di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah.

Peneliti telah memperoleh data mengenai program – program apa saja yang mengalami perubahan anggaran pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya khususnya pada Tahun 2012. Data mengenai tahun 2011 maupun 2013 tidak dapat peneliti dapatkan, karena terjadi pihak dinas terkait tidak dapat mengeluarkan data tersebut. Untuk lebih jelas mengenai program – program yang mengalami Perubahan Anggaran Keuangan pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya dapat di lihat pada tabel berikut di bawah ini:



**Tabel 3.2**

**Program Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya yang mengalami PAK pada tahun 2012**

<b>Nama Program</b>	<b>Besar Perubahan Anggaran dalam persen (%)</b>
<b>Program pengadaan, peningkatan dan perbaikan sarana dan prasarana puskesmas – puskesmas pembantu dan jaringannya</b>	
• Pengadaan tanah untuk bangunan sarana kesehatan	9,62 %
<b>Perumahan rakyat</b>	
• Program perumahan dan pemukiman	9,30 %
• Peningkatan pengelolaan rusun di Surabaya	9,30 %
<b>Program pelayanan administrasi perkantoran</b>	
• Penyediaan barang dan jasa perkantoran	0,96 %
<b>Program peningkatan sarana prasarana aparatur</b>	
• Pengadaan tanah untuk prasarana perkantoran pemerintahan	9,57 %
<b>Penataan ruang</b>	
• Program penataan ruang	9,14 %
• Pendataan dan penelitian terhadap BTKD	7,98 %
• Pemetaan tanah IPT	8,60 %
<b>Lingkungan hidup</b>	
• Program pengelolaan ruang terbuka hijau (RTH)	9,45 %
• Pengadaan tanah atau bangunan untuk ruang terbuka hijau	9,45 %
<b>Pertanahan</b>	
• Sertifikasi tanah milik pemerintah kota	9,36 %
• Pengelolaan aset tanah/ bangunan aset daerah	7,07 %
• Peningkatan manajemen aset/barang daerah	6,94 %
• Pengamanan aset pemerintah kota surabaya	-8,91 %
<b>Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian dan persandian</b>	
• Program peningkatan dan pengembangan pengelolaan keuangan daerah	2,98 %
• Pendataan dan penelitian tentang ijin pemakaian tanah	5,84 %
<b>Perdagangan</b>	
• Program pembinaan pedagang kaki lima dan asongan	8,63 %
• Pengadaan tanah/ bangunan untuk sarana pendukung pengembangan ekonomi masyarakat di surabaya	8,63 %

Sumber: Dinas Pengelolaan bangunan dan Tanah Kota Surabaya



Data dalam tahun 2013 mungkin tidak jauh berbeda dengan tahun 2012 di atas. Namun berikut dibawah ini merupakan faktor – faktor yang mempengaruhi Perubahan Anggaran Keuangan yang peneliti temui di lapangan menurut ungkapan narasumber yang sudah ditemui.

### **III.1.2.1 Program Usulan**

Seperti yang sudah diutarakan oleh narasumber sebelumnya, program – program kegiatan dari Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya berasal dari berbagai pihak. Berikut dibawah ini merupakan penjelasan dari narasumber mengenai hal tersebut.

*“...Kalau perubahan anggaran itu biasanya sih bukan dari kita, kalo dari kita itu biasanya yang kecil – kecil aja sih misalnya kenaikan BBM ini ya kan otomatis ada perubahan harga. Kalo PAK itu bisa dari kita (Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah), bisa di Walikota bisa juga permintaan dari BAPPEKO. Misal BAPPEKO punya program khusus untuk pengadaan tanah, itu kan yang mengelola nanti ya kita. Dananya yang dianggarkan itu ya nanti diambilnya dari kita bukan dari BAPPEKO, makanya dananya banyak perubahan di dinas ini. Program – programnya ya antara lain untuk sarana – sarana penunjang pemerintahan, untuk ruang terbuka hijau, luas yang harus diperuntukkan ruang terbuka hijau itu sebesar 6.527,55 Ha. Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) 2013, kondisi ruang terbuka hijau seluas 171,68 Ha. Luas tersebut terdiri dari 103,29 Ha taman kota, 30,64 Ha lapangan olahraga, dan 37,75 Ha makam. Perlu upaya keras dari Pemkot memang untuk mewujudkan 6.247,47 Ha lahan sebagai ruang terbuka hijau. Program lainnya untuk bangunan sarana kebersihan, pengembangan sarana pemasaran produk UKM pengadaan tanah bangunan untuk rehabilitasi sosial. Terus termasuk pembebasan lahan yang di dolly itu mbak. Itu untuk anggaran yang paling banyak keluar ya disini untuk pengadaan tanah, akhir – akhir ini memang dolly itu yang membutuhkan banyak uang. Kemarin untuk pembebasan lahan, Pemkot*



*mengalokasikan sekitar Rp 8,6 miliar. Sementara untuk pemberdayaan masyarakat, nilainya mencapai Rp 100 juta.....”<sup>20</sup>*

*“...Kalo di DPBT itu kebanyakan ya soal pengadaan tanah emang mbak, kan ga kayak segampang kita beli tanah sendiri, mesti ada studi kelayakan dulu. Kita dari awal sudah menganggarkan sekian tapi ternyata di lapangan ada masalah apa gitu mbak. Disitu emang paling banyak ngeluarin duitnya mbak. Untuk pembebasan lahan kan yang melaksanakan Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah, seperti misal pembangunan sentra PKL, untuk yang membangun kan tugasnya PU atau Cipta Karya tapi untuk yang pembebasan lahannya di DPBBT. Untuk programnya akhir – akhir ini beberapa dari kita yang mengusulkan, dan asalnya dari atas mbak...”<sup>21</sup>*

*“...Jadi kalo di kita itu dari awal dinas mengajukan rancangan anggaran, mengajukan apa – apa yang mereka butuhkan. Tapi kalo dari kita biasanya dari kita itu ada arahan langsung dari ibu Walikota, misal eks lokalisasi harus ditambah sekian, TPU Keputih kan luasnya kemarin sekitar 29 hektar dan rencana akan ditambah 26 hektar untuk makam. Kalo untuk program Makam Keputih tahun kemarin sebenarnya programnya udah ada, kendalanya kadang gini ya, soalnya kita kan menganggarkan lihat dari ketersediaannya uangnya berapa. Jadi nggak bisa langsung minta duit segini buat program ini, soalnya kan masih dibagi – bagi sama dinas lain jadi ya skala prioritas sih. Untuk programnya emang ada dua dari usulan dan juga dari atas Walikota langsung karena dirasa disini dirasa perlu adanya pembangunan yang lebih urgent itu kita nanti yang proses ke dinasnya....”<sup>22</sup>*

Menurut penjelasan beberapa narasumber diatas dapat ditarik kesimpulan mengenai salah satu faktor dibalik angka yang besar dalam Perubahan Anggaran Keuangan di Dinas pengelolaan Bangunan dan Tanah. Salah satu faktornya adalah program usulan dari Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya dan juga dari usulan Walikota. Khusus untuk program pengadaan tanah yang menangani

<sup>20</sup> Wawancara dengan Ibu Sundari selaku Kepala Bagian Anggaran di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya pada 28 November 2014 di hari Jumat pukul 09.10 WIB

<sup>21</sup> Wawancara dengan Ibu Nurul selaku Staff Bidang Keuangan di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya pada 3 Desember 2014 di hari Rabu pukul 09.25 WIB

<sup>22</sup> Wawancara dengan Ibu Aryanti selaku Staff Bidang Fisik sekaligus Mitra Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya pada 3 Desember 2014 di hari Rabu pukul 10.15 WIB



adalah Dinas Pengelolaan bangunan dan Tanah, jadi dananya diambil dari APBD yang dianggarkan untuk Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah.

Program – program yang menjadi faktor – faktor penunjang besarnya perubahan anggaran menurut narasumber dari Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya Ibu Sundari selaku Kepala Bagian Anggaran adalah untuk sarana- sarana penjunjang pemerintahan, pengadaan lahan untuk terbuka hijau. Menurut penuturan Ibu Sundari dari Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya luas yang harus diperuntukkan ruang terbuka hijau (RTH) sebesar 6.527,55 Ha. Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kota Surabaya tahun 2013, kondisi ruang terbuka hijau seluas 171,68 Ha. Luasan tersebut terdiri dari 103,29 Ha taman kota, 30,64 Ha lapangan olahraga, dan 37,75 Ha makam. Perlu upaya keras dari Pemerintah Kota Surabaya untuk mewujudkan 6.247,47 Ha lahan sebagai ruang terbuka hijau.

Program lainnya yaitu pengadaan tanah untuk bangunan sarana kebersihan, untuk pengembangan sarana pemasaran produk UKM, pengadaan tanah bangunan untuk rehabilitasi sosial, dan juga pembebasan lahan di lokalisasi Dolly. Kemarin untuk anggaran pembebasan lahan di Dolly, Pemerintah Kota Surabaya mengalokasikan sekitar Rp 8,6 miliar, sementara untuk pemberdayaan masyarakat, nilainya mencapai Rp 100 juta. Untuk program dari Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya, biasanya program berasal dari usulan Walikota. Seperti penambahan lokasi pembebasan lahan lokalisasi Dolly, kemudian program penambahan lokasi untuk penambahan lahan makam TPU Keputih yang dulu luasnya hanya 29 hektar akan ditambah sebanyak 26 hektar



lagi. Faktor – faktor penunjang lainnya juga untuk pengadaan lahan pedagang kaki lima, karena untuk membangun pasar – pasar memang perlu adanya kaitan dengan Dinas Pekerjaan Umum atau Dinas Cipta Karya, namun untuk pembebasan lahan tentu tugas dari Dinas pengelolaan Bangunan dan Tanah. dalam beberapa tahun terakhir, memang program – program dari usulan tersebut yang banyak menghabiskan anggaran sehingga diperlukannya PAK terutama khusus untuk pengadaan tanah.

Bagi Badan Perencanaan pembangunan Kota memang bukan hal yang mudah untuk membagi – bagi anggaran kepada setiap dinas yang ada. BAPPEKO harus dapat melihat skala prioritas dari program – program kerja yang diajukan oleh setiap Dinas. Itu semua disebabkan oleh adanya keterbatasan anggaran yang ada. Seperti di Dinas pengelolaan bangunan dan Tanah pada TPU Keputih, dari awal sudah dianggarkan sekian namun pada kenyataan dilapangan ternyata butuh dana yang lebih, oleh karena itu maka Perubahan Anggaran Keuangan pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan tanah dirasa perlu untuk dilakukan.

### **III.1.2.2 Kebutuhan yang Mendesak dan Keadaan Luar Biasa**

Menurut ungkapan dari beberapa sumber yang ditemui oleh peneliti salah satu faktor dari besarnya perubahan anggaran yang sering terjadi di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya, kebutuhan yang mendesak serta keadaan yang luar biasa termasuk dalam salah satu faktor. Untuk penjelasan lebih dapat dilihat dalam ungkapan dari narasumber berikut ini:



*“...Kalo yang dari dinas itu kita kan punya rusun ya, rusun itu yang tahu kondisi pastinya mereka, kayak gini di surabaya kan ada 13 lokasi itu, kan mereka yang lebih tahu yang mana yang paling urgent membutuhkan perawatan. Misal di sombo oh ini bahaya hidrannya rusak, mereka kan yang lebih tahu soalnya yang bersentuhan langsung kan mereka. Nah itu biasanya mereka punya usulan nanti disampaikan ke kita, waktu penganggaran itu kita baca, kita tampung dan kita saring mana yang urgent mana yang bisa ditunda dulu tahun depan. Cuma kalo yang dari atas, kayak itu tadi makam keputih kita carikan lokasi terus kita sediakan anggarannya, kita bersama – sama dengan dinas berkoordinasi untuk merealisasikan...”<sup>23</sup>*

*“...Yaitu biasanya dari pengadaan tanah, dari awal kita kita nggak ada, terus waktu ada PAK biasanya dari BAPPEKO (Badan Perencanaan Pembangunan Kota) pengadaan – pengadaan asongan kaki lima, itu kan dari sini. Dari awal sebenarnya udah masuk di perencanaan sih mbak, Cuma Ini kan soalnya Bu Wali maunya Surabaya itu menjadi kota yang terbersih di Asia, untuk kategori gitu – gitu kita udah banyak meraih penghargaan. Jadi akhir – akhir ini banyak program yang mengenai pembebasan lahan untuk Terbuka hijau dan juga pengadaan lahan untuk pasar - pasar itu mbak...”<sup>24</sup>*

*“...Kalo di DPBT emang akhir – akhir kemarin PAKnya besar karena dia harus beli wisma di dolly situ. Dan itu kan nanti ditinjau dulu ini pantasnya harga berapa, diukur luasnya, dijalan apa, sertifikatnya gimana. Waktu di APBD murni mungkin belum terbayang kalau kita harus beli wisma. Wisma Barbara itu yang paling besar di Dolly sekarang udah milik Pemkot. Itulah makanya DPBT PAKnya besar. Sekarang wisma tersebut kita pakai sebagai tempat pelatihan pembuatan sepatu. Kalo tahun kemarin itu juga soal lokalisasi, sememi itu mbak, disitu juga kita beli. Mungkin karena sudah ditutup terus mereka nggak ada penghasilan, jadi mereka jual ke kita. Nah itu kan semula di APBD murni anggarannya belum ada. Makanya anggarannya diambilnya melalui proses PAK itu. Terus juga untuk pembebasan lahan juga banyak kalo di DPBT mbak...”<sup>25</sup>*

Dari penjelasan narasumber di atas dapat ditarik kesimpulan mengenai faktor lain penyebab terjadi besarnya perubahan anggaran yang terjadi di Dinas Pengelolaan bangunan dan Tanah, yaitu kebutuhan mendesak yang terjadi di

<sup>23</sup> Wawancara dengan Ibu Aryanti selaku Staff Bidang Fisik sekaligus Mitra Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah di Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya pada 3 Desember 2014 di hari Rabu pukul 10.15 WIB

<sup>24</sup> Wawancara dengan Ibu Sundari selaku Kepala Bagian Anggaran di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya pada 28 November 2014 di hari Jumat pukul 09.10 WIB

<sup>25</sup> Wawancara dengan Bapak Aditya selaku Kasie Bagian Anggaran di Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya pada 11 Desember 2014 dihari kamis pukul 09.00 WIB



lapangan dan juga keadaan yang dapat digolongkan keadaan darurat. Pemerintah Kota Surabaya memiliki sebanyak 13 rumah susun yang tersebar di Kota Surabaya, untuk dinas yang bersentuhan langsung dalam perawatan rumah susun adalah Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah. untuk rincian rusun apa saja yang dimiliki oleh pemerintah dapat dilihat ada tabel berikut di bawah ini:

**Tabel 3.3**

**Daftar Rumah Susun milik Pemerintah Kota Surabaya**

No.	Nama Rumah Susun	Lokasi Kelurahan / Kecamatan	Type	Twin Blok	Jumlah Hunian	Luas Lahan
1.	Dupak Bangunrejo	Kel. Dupak Kec. Krembangan	18	3	150 unit	3.000 m
2.	Sombo	Kel. Simolawang Kec. Siomokerto	18	5	600 unit	25.000 m
3.	Urip Sumoharjo	Kel. Embong Kaliasin Kec. Genteng	21	3	119 unit	3.500 m
4.	Penjaringansari	Kel. Penjaringansari Kec. Rungkut	18	3	250 unit	9.000 m
			21	3	288 unit	9.000 m
			-	1	96 unit	6.000 m
5.	Wonorejo	Kel. Wonorejo Kec. Rungkut	21	1	96 unit	6.000 m
			-	2	192 unit	6.000 m
6.	Waru Gunung	Kel. Waru Gunung Kec. Karangpilang	21	5	570 unit	29.845 m
7.	Randu	Kel. Sidotopo Wetan Kec. Kenjeran	21	3	288 unit	7.640 m
8.	Tanah Merah	Kel. Tanah Kali Kedinding Kec. Kenjeran	21	2	192 unit	20.400 m
			24	2	192 unit	
9.	Grudo	Kel. Dr.Soetomo Kec. Tegalsari	24	1	96 unit	5.000 m
10.	Pesapen	Kel. Krembangan Selatan Kec. Krembangan	24	0.5	48 unit	1.989 m



11.	Jambangan	Kel. Jaombang Kec. Jambangan	24	0.5	48 unit	3.569 m
12.	TPI / PPI Romokalisari	Kel. Romokalisari Kec. Benowo	24	2	192 unit	25.000 m
13.	Siwalankerto	Kel. Siwalankerto Kec. Wonocolo	24	1	96 unit	8.000 m
	<b>Jumlah</b>			<b>38</b>	<b>3513 unit</b>	

Sumber: Data Badan Perencanaan pembangunan Kota Surabaya

Untuk Dinas yang memiliki kaitan langsung dengan rumah susun adalah Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah, oleh karena itu keadaan yang kadang tidak dianggarkan sebelumnya untuk perawatan gedung dapat terjadi. Seperti kerusakan pada hidran atau kerusakan lainnya. Nantinya pada saat pengajuan RENJA akan disaring oleh BAPPEKO, hal – hal apa yang urgent dan butuh penanganan segera atau mana yang masih dapat ditunda untuk tahun depan atau pada saat PAK akan dianggarkan.

Dari awal saat perencanaan anggaran oleh Dinas Pengelolaan Bangunan dan tanah mengenai program seperti pengadaan lahan bagi PKL sudah dianggarkan, namun kadang menemui permasalahan di lapangan yang menyebabkan adanya perubahan anggaran pada rancangan anggaran yang ada. Seperti yang sudah dikemukakan oleh Ibu Sundari selaku Kepala bagian Anggaran di DPBT, Walikota menghendaki kota Surabaya menjadi kota yang terkenal akan kebersihannya. Oleh karena itu Pemerintah Kota Surabaya berkomitmen untuk meningkatkan kebersihan di kota ini, dari komitmen tersebut maka banyak program untuk Dinas Pengelolaan Kebersihan untuk menunjang seperti



pengadaan lahan pasar bagi para pedagang kaki lima serta pengadaan ruang terbuka hijau.

Hal serupa juga diungkapkan oleh narasumber lain yaitu Bapak Aditya di Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya, menurut ungkapan narasumber tersebut yang menjadi penyebab perubahan anggaran yang cukup besar yang terjadi pada Dinas pengelolaan bangunan dan tanah adalah pembebasan lahan untuk lokalisasi Dolly. Karena untuk pembebasan lahan tentu banyak aspek yang harus dilihat, karena dari apa yang sudah direncanakan sebelumnya mungkin saja tidak sama dengan keadaan yang terjadi di lapangan. Akan ada tim khusus yang mengukur luas, menilai sertifikatnya serta meninjau kelayakan sehingga dapat menentukan harga yang pantas untuk suatu lokasi. Dalam keadaan di lapangan pada saat awal perencanaan, Pemerintah Kota Surabaya mungkin tidak akan terbayang akan membeli suatu wisma di Dolly. Wisma Barbara adalah wisma terbesar yang ada di Dolly, dan menurut penuturan narasumber wisma tersebut sudah menjadi hak milik Pemerintah Kota Surabaya. Hal – hal tersebutlah yang dapat menyebabkan terjadi adanya perubahan angka anggaran dari anggaran APBD murni yang telah dianggarkan pada awal sebelumnya.

### **III.3.1.2.3 Faktor Internal**

Selain faktor – faktor eksternal, ternyata juga terdapat faktor internal dari Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya itu sendiri yang



menyebabkan besarnya angka Perubahan Anggaran Keuangan (PAK). Untuk lebih jelas mengenai faktor internal apakah yang terjadi di dinas tersebut, dapat dilihat dari ungkapan narasumber dibawah ini:

*“...Kalo perubahan dari internal itu biasanya ya dari gaji karyawan, terus pengadalan ATK, tapi ya ga banyak mbak, kalo dihitung secara prosentase mungkin kira – kira hanya 10% aja sih mbak dari PAK itu. Gaji karyawan juga kan nggak setiap tahun ada kenaikan. Terus untuk ATK itu bisa berubah juga karena adanya perubahan harga minyak dunia yang menyebabkan harga BBM naik, terus kan otomatis jadi harga – harga naik juga mbak semua itu. Nah dari situ makanya PAK disini kalo dari intern nggak banyak mbak, yang paling banyak ya pastinya anggaran buat program – program yang udah tak sebutin tadi...”<sup>26</sup>*

Menurut penurutan Ibu Sundari selaku Kepala Bagian Bidang Anggaran dari pihak Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya, faktor internal tidak terlalu berpengaruh terhadap perubahan anggaran yang terjadi di dinas tersebut. Karena apabila dilihat secara persen, pengaruh internal hanya sekitar 10% dari jumlah PAK yang ada. Perubahan angka angka dapat terjadi apabila terjadi kenaikan gaji karyawan, namun hal itu tidak terjadi setiap tahun hanya pada waktu – waktu tertentu saja. Perubahan harga minyak dunia ternyata juga ikut berperan disini, karena perubahan harga minyak dunia menyebabkan pemerintah pusat mengambil kebijakan untuk menaikkan harga BBM bersubsidi. Dari yang kita tahu BBM bersubsidi telah menjadi konsumsi semua kalangan masyarakat. Akibat dari adanya kenaikan harga BBM bersubsidi tersebut, maka harga barang – barang untuk mobilitas masyarakat ikut naik. Oleh karena itu harga ATK (Alat Tulis & Kantor) juga ikut mengalami kenaikan, seperti halnya

---

<sup>26</sup> Wawancara dengan Ibu Sundari selaku Kepala Bagian Anggaran di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya pada 28 November 2014 di hari Jumat pukul 09.10 WIB



yang terjadi di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya. Semula sudah dianggarkan untuk ATK sejumlah dana, namun ternyata pada perjalanannya terjadi perubahan harga ATK yang disebabkan oleh naiknya harga BBM. Karena itulah Dinas tersebut butuh anggaran yang lebih untuk ATK sehingga mengajukan pengajuan PAK kepada anggota dewan.

### **III.2 ANALISIS DAN INTERPRETASI TEORITIK**

Pada sub-bab ini, peneliti akan menganalisis serta menginterpretasikan secara teoritik data yang telah disajikan di sub-bab sebelumnya dengan mengkaitkannya dengan teori yang ada pada bab I, serta mencoba mengkorelasikan hasil wawancara yang telah diperoleh selama penelitian dengan teori yang menjadi acuan dalam menganalisis kinerja instansi pemerintah, kesemua hal ini terkait untuk menjawab pertanyaan dalam rumusan masalah yang telah dibuat sebelumnya, untuk lebih jelasnya, berikut adalah penjelasannya.

#### **III.2.1 Perencanaan APBD**

Semua hal yang berkaitan dengan pelaksanaan APBD sebenarnya sudah diatur dalam peraturan perundang – undangan, oleh karena itu pemerintah kota maupun SKPD tidak boleh keluar dari aturan tersebut. Dalam penelitian ini, lokasi peneliti yaitu Dinas Pengelolaan Bangunan dan tanah Kota Surabaya dalam perencanaan anggarannya selalu melibatkan tim anggaran yang disebut Satuan



Tiga. Dalam segi perencanaan anggaran, Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya mendapatkan peran yang besar selain dinas itu sendiri. Dikarenakan sebagian besar program kerja dari Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah merupakan usulan dari BAPPEKO. Seperti ungkapan pada para narasumber yang sudah dituliskan oleh peneliti, perencanaan dimulai dari Dinas mengajukan RENJA kepada BAPPEKO. Kemudian oleh BAPPEKO akan ditampung dan disaring berdasarkan skala prioritas, mana program yang *urgent* dan program mana yang dapat ditunda untuk tahun berikutnya. Selain itu BAPPEKO juga akan memberikan masukan – masukan terhadap Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah mengenai Program – Program yang berasal dari kebijakan pemerintah atau permintaan langsung dari Walikota terkait dengan pengadaan tanah. Selain program – program dari BAPPEKO juga terdapat program usulan dari masyarakat, yaitu melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).

Satuan tiga yang terdiri dari Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya, Bagian Bina Program Kota Surabaya dan Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya, masing – masing bagian memiliki fokus sendiri – sendiri dalam perencanaan anggaran. yang pertama Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya lebih berfokus pada memberikan usulan – usulan program pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah serta menilai dan menampung segala masukan program kerja yang telah diusulkan oleh dinas terkait. Sedangkan untuk Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya lebih terfokus kepada melihat kesesuaian dengan anggaran serta



melakukan pengecekan terhadap belanja – belanja di Dinas Pengelolaan Bangunan telah sesuai dengan aturan atau tidak. Kemudian yang terakhir adalah Bagian Program kota Surabaya, dalam hal perencanaan anggaran memang Bagian Bina Program tidak ikut andil besar namun dalam lebih terfokus kepada monitoring dan evaluasi. Bagian Bina program menyediakan aplikasi yang bernama *e – delivery* yang dapat diakses dimana saja oleh semua SKPD. Kegunaan dari aplikasi tersebut adalah penyediaan *template – template* yang dibutuhkan oleh SKPD – SKPD terkait dalam pelaksanaan program kerjanya. Pengadaan aplikasi ini juga berfungsi sebagai kekuatan hukum apabila dalam perjalanan suatu program terjadi masalah di lapangan yang menyebabkan berurusan dengan hukum.

Sedangkan untuk peran DPRD Kota Surabaya sendiri, memiliki peran penting yaitu adalah pembahasan dan persetujuan mengenai perencanaan program kerja yang telah diajukan oleh masing – masing SKPD. Setelah rancangan anggaran diberikan kepada BAPPEKO maka akan dilimpahkan kepada anggota dewan, setelah itu masing – masing komisi yang bersangkutan akan membahas mengenai program kerja yang telah diajukan kemudian setelah ditemukan kesepakatan masing – masing komisi akan membuat laporan mengenai hasil rapat yang nantinya akan dibahas oleh Badan Anggaran di DPRD Kota Surabaya.

Untuk perubahan anggaran keuangan juga melalui satuan tiga dan juga persetujuan dari DPRD Kota Surabaya, karena tanpa persetujuan dari Satuan Tiga dan juga DPRD maka perubahan anggaran di SKPD tidak dapat terjadi. Dalam Permendagri No. 22 tahun 2011 telah diatur mengenai tahapan dan jadwal dalam



penyusunan APBD, oleh karena itu sebenarnya dalam setiap tahap perencanaan APBD murni sudah ada tata caranya. Untuk itu Pemerintah Kota Surabaya tinggal menjalankan prosedur sesuai dengan tata cara yang ada, penjelasan yang lebih jelas mengenai tahapan dan jadwal penyusunan APBD dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

**Tabel 3.4**

**Tahapan dan Jadwal Penyusunan APBD**

No.	Uraian	Waktu	Lama Waktu
1.	Penyusunan RKPD	Akhir bulan Mei	
2.	Penyampaian KUA – PPAS oleh Ketua TAPD kepada Kepala Daerah	Pertengahan bulan Juni	1 Minggu
3.	Penyampaian KUA – PPAS oleh kepala daerah kepada DPRD	Akhir bulan Juli	
4.	KUA – PPAS disepakati oleh Kepala Daerah dan DPRD	Awal bulan Agustus	6 Minggu
5.	Surat edaran Kepala Daerah perihal Pedoman RKA – SKPD	Awal bulan Agustus sampai dengan akhir bulan September	1 Minggu
6.	Penyusunan dan pembahasan RKA – SKPD serta penyusunan rancangan APBD	Awal bulan Agustus sampai akhir bulan September	7 Minggu
7.	Penyampaian Rancangan APBD kepada DPRD	Minggu pertama bulan Oktober	2 Bulan
8.	Pengambilan persetujuan antara DPRD dan Kepala Daerah	Paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan	
9.	Hasil evaluasi Rancangan APBD	15 hari kerja pada	



		bulan Desember	
10.	Penetapan Perda APBD dan Perkada Penjabaran APBD sesuai dengan hasil evaluasi	Paling lambat akhir bulan Desember (31 Desember)	

Sumber: *Permendagri No. 22 tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2012*

Menurut Mardiasmo (2002:68) dalam bukunya yang berjudul Akutansi Sektor Publik faktor dominan yang terdapat dalam proses penganggaran 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.

Pada perencanaan anggaran di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah kota Surabaya tujuan dan target telah ditentukan dari awal perencanaan, hal tersebut juga dapat disebut KUA – PPAS (Kebijakan Umum Anggaran – Prioritas dan Plafon Anggaran) disitu dijelaskan mengenai *output* dari program kerja dari setiap kegiatan SKPD terkait. Sedangkan untuk ketersediaan sumber daya, dalam hal ini adalah ketersediaan dari pendapatan APBD, karena dana yang dianggarkan kepada masing – masing program yang diajukan oleh SKPD harus sesuai dengan



ketersediaan sumber daya atau dana yang ada. Oleh karena itu, hal ini juga termasuk dalam faktor yang mempengaruhi perubahan anggaran di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah, karena dengan ketersediaan dana anggaran yang terbatas dan juga harus dibagi – bagi lagi dengan SKPD lainnya maka DPBT terkadang mengalami kekurangan anggaran akibat dari permasalahan – permasalahan yang tidak sesuai dengan rencana yang ada. Oleh karena itu perlu adanya penambahan anggaran yaitu dengan cara Perubahan Anggaran Keuangan. Waktu yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan dan target sudah ditentukan juga dalam KUA PPAS. Faktor lain yang mempengaruhi perencanaan anggaran di Dinas DPBT juga perubahan sosial atau dalam hal ini dapat dimasukkan adalah fenomena kenaikan harga BBM yang menyebabkan adanya perubahan harga, seperti yang sudah dikemukakan oleh Mardiasmo.

Sub kesimpulan yang dapat diambil dari bab ini adalah, setiap tahapan dalam perencanaan APBD telah diatur dalam peraturan perundang – undangan. Jadi setiap SKPD tidak melakukan hal – hal diluar ketentuan yang sudah ada. Untuk perencanaan di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah dan semua SKPD di Pemerintah Kota Surabaya dalam perencanaan anggarannya hingga proses perubahan anggaran akan melalui persetujuan dari Satuan Tiga dan juga DPRD Kota Surabaya. Program – program di Dinas Pengelolaan bangunan dan tanah terbagi menjadi tiga bagian yaitu ada yang bersifat *bottom up* program yang berasal dari kebijakan pemerintah atau usulan Walikota, yang bersifat *top down* berasal dari usulan masyarakat melalui Musrenbang dan yang terakhir adalah usulan RENJA dari Dinas Pengelolaan bangunan itu sendiri. Faktor – faktor



dominan yang terdapat dalam proses perencanaan anggaran di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah adalah target serta waktu yang dibutuhkan oleh dinas ini dalam mencapai tujuan telah tertuang dalam KUA – PPAS, sedangkan untuk perencanaan anggaran akan memperhatikan dari segi ketersediaan dana APBD. Dan faktor lainnya juga adanya perubahan sosial seperti perubahan harga kenaikan BBM yang baru – baru ini terjadi.

### **III.2.2 Faktor –Faktor yang Mempengaruhi Perubahan Anggaran Keuangan di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya**

Dalam penyajian data sudah dijelaskan oleh para narasumber bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi perubahan anggaran APBD yang terjadi di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya. Dalam bagian ini peneliti akan coba mencocokkan antara teori yang dikemukakan oleh Mardiasmo dalam bukunya yang berjudul Akutansi Sektor Publik dengan keadaan yang terjadi di lapangan. Menurut Mardiasmo perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi:

1. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan 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.

### **III.2.2.1 Program Usulan**

Apabila dicocokkan dengan teori yang dikemukakan oleh Mardiasmo, program usulan memang tidak termasuk dalam salah satu faktor di perubahan APBD yang terjadi di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya. Karena menurut ungkapan dari para narasumber, program kerja dari DPBT sebagian besar berasal dari usulan Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya. BAPPEKO sendiri mendapatkan usulan program kegiatan dari atas yaitu dari kebijakan pemerintah maupun Walikota. Untuk penyusunan RENJA memang untuk Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah terbagi menjadi tiga sisi, yaitu:

- Program yang asalnya bersifat *top down*, yaitu program yang berasal dari atas seperti kebijakan pemerintah. Program kerja ini adalah yang paling banyak berpengaruh terhadap perubahan angka PAK di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah seperti untuk pembebasan lahan untuk Dolly, pengadaan bangunan dan tanah untuk ruang terbuka hijau, untuk sarana kebersihan, dan juga pembebasan lahan untuk prasarana kantor pemerintahan.



- Program yang asalnya bersifat *bottom up*, yaitu program yang berasal dari usulan masyarakat. Yang dalam hal ini dapat disampaikan melalui Musrenbang, mulai dari tingkat RT RW, kelurahan, kecamatan hingga sampai skala kota. Namun untuk Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah, faktor ini tidak terlalu berpengaruh karena menurut narasumber program yang banyak diusulkan oleh masyarakat adalah mengenai pembangunan saluran air, perbaikan jalan, dan lain – lain. Hal ini merupakan ranah Dinas Cipta Karya atau Dina Pekerjaan Umum bukan Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah.
- Usulan dari Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah itu sendiri.

Untuk lebih detail mengenai program – program apa saja yang mengalami perubahan anggaran pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah dapat dilihat pada lampiran.

### **III.2.2.2 Kebutuhan yang Mendesak atau Keadaan Luar Biasa**

Faktor yang satu ini terdapat pada teori yang diungkapkan oleh Mardiasmo. Karena adanya kebutuhan yang mendesak serta keadaan yang digolongkan dalam keadaan luar biasa, maka Perubahan Anggaran Keuangan dirasa perlu dilakukan di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah. Menurut narasumber kebutuhan yang mendesak dapat terjadi dilapangan tanpa perencanaan sebelumnya. Seperti pemeliharaan gedung Rusun yang ditangani oleh DPBK,



dalam perjalanannya dapat terjadi hal – hal keadaan diluar perencanaan yang dapat terjadi misalnya kerusakan pada hidran di suatu rumah susun. Yang lebih mengetahui kondisi di lapangan adalah DPBT, oleh karena itu hal tersebut apabila sekiranya *urgent* maka dapat dilaporkan kepada BAPPEKO sehingga BAPPEKO dapat mengambil tindakan seperti merevisi anggaran atau memasukkan program tersebut dalam PAK.

Keadaan lain yang terjadi di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah yang menyebabkan banyak melakukan perubahan anggaran yaitu pada program lokalisasi Dolly. Menurut penuturan Bapak Aditya selaku Kasie Anggaran di Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan pemerintah kota Surabaya tidak membayangkan akan membeli wisma terbesar yang ada di Dolly. Namun demi tercapainya tujuan pembebasan lokalisasi di Dolly maka hal tersebut harus dilakukan, oleh karena itu angka perubahan anggaran pada Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya menjadi cukup besar.

### **III.2.2.3 Faktor Internal**

Yang dimaksud dengan faktor internal disini yang terjadi di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah adalah terjadinya perubahan gaji karyawan dan perubahan harga ATK yang diakibatkan adanya perubahan kenaikan harga BBM. Untuk gaji karyawan juga dapat digolongkan kepada keadaan darurat atau luar biasa, karena perubahan gaji karyawan tidak selalu apada bulan – bulan perencanaan anggaran berlangsung. Termasuk juga perubahan harga yang



diakibatkan kenaikan harga BBM, hal itu juga tidak dapat diprediksi oleh Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah dikarenakan yang mengetahui adanya kebijakan tersebut adalah pemerintah pusat.

Dalam hal ini peneliti menemukan hal – hal baru yang lebih detail mengenai faktor- faktor apa sajakah yang mempengaruhi Perubahan Anggaran Keuangan pada Dinas Pengelolaan dan Tanah Kota Surabaya secara nyata yang terjadi di lapangan.

