

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Penelitian Terdahulu

1. Redhita Rizky (2013) yang judulnya “Analisis Implementasi Perencanaan dan Penganggaran Kegiatan Percepatan Penurunan Aki Berbasis Kinerja di Dinas Kesehatan Provinsi Jawa”. Hasil penelaahan dari penelitian tersebut bertujuan untuk mengetahui evaluasi pelaksanaan perencanaan dan penganggaran kegiatan percepatan penurunan AKI berbasis kinerja Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah. Penelitian ini menggunakan rancangan penelitian kualitatif dengan pendekatan retrospektif.

Hasil penelitian menunjukkan perencanaan kinerja di Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah tahun 2012 belum efektif di dalam mencapai target dari penurunan AKI dinas (104/100.000 KH), berdasarkan hasil wawancara mendalam (indepth interview) dan telaah dokumen, diketahui penyusunan indikator kinerja dari percepatan penurunan AKI, masih ada ketidaksesuaian di target dengan yang ada di Renstra namun ada kesesuaian dengan RAD serta realisasi anggaran mencapai 96 %. Dari penelitian dapat disimpulkan, implementasi perencanaan dan penganggaran kegiatan percepatan penurunan AKI berbasis kinerja Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah tahun 2012, dilihat dari penggunaan indikator kinerja keluaran, belum efektif di dalam mencapai target dari penurunan AKI dinas. Di dalam pelaksanaannya, masih ditemukan adanya kendala pada sosialisasi informasi yang dilakukan, sumber daya yang dialokasikan, kurangnya komitmen dari

pelaksana, pembagian tugas dan koordinasi yang belum efektif dan kurang komprehensifnya supervisi dan evaluasi yang dilakukan.

2. Adi Arwin (2016) yang judul penelitian tesisnya “Analisis konsistensi perencanaan dan penganggaran pada pemerintah provinsi sulawesi tengah”. Dalam tesisnya dapat disimpulkan bahwa Perencanaan dan penganggaran merupakan rangkaian kegiatan yang terintegrasi. Mekanisme perencanaan dan penganggaran tahunan dimulai dengan musrenbang untuk penyusunan RKPD. RKPD kemudian menjadi acuan dalam penyusunan KUAPPAS untuk dibahas dan disepakati bersama legislatif. KUA-PPAS menjadi pedoman penyusunan RKA-SKPD yang dikompilasi menjadi RAPBD. RAPBD dibahas dan ditetapkan menjadi APBD melalui peraturan daerah.

Kemudian, Konsistensi perencanaan tahunan dengan penganggaran tergambar dengan membandingkan tiga dokumen RKPD, KUA-PPAS dan APBD. Adapun faktor yang menjadi penyebab inkonsistensi program, kegiatan dan anggaran pada beberapa SKPD 1) rendahnya kapabilitas staf perencana SKPD dalam perumusan perencanaan dan penganggaran 2) adanya perubahan struktur organisasi 3) adanya penambahan program dan kegiatan yang tidak berdasarkan ketentuan yang ada 4) kurangnya komitmen pimpinan untuk menjaga konsistensi anggaran 5) anggaran indikatif dalam perencanaan belum menggunakan perhitungan biaya rinci untuk pencapaian program / kegiatan 6) penyesuaian kebijakan dengan pemerintah pusat terkait dana transfer.

3. Arman Delis (2016) dengan judul penelitian “Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran serta Implikasinya terhadap Capaian Target Kinerja pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

Kabupaten Merangin”. Dalam penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa konsistensi antara dokumen perencanaan dan penganggaran pada Bappeda Kabupaten Merangin sudah konsisten. Konsistensi tertinggi ada pada dokumen RKA dan DPA. Penyebab ketidak konsistenan adalah adanya kebijakan strategis pemerintah daerah, kepentingan politik, kemampuan keuangan daerah, kurangnya kualitas pejabat perencana dan rendahnya komitmen dalam menjaga konsistensi perencanaan dan penganggaran. Analisis capaian kinerja pada Bappeda Kabupaten Merangin menunjukkan bahwa secara umum pencapaian sasaran, program dan kegiatan telah sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

## **B. Deskripsi Teori**

### **1. Implementasi Kebijakan Publik**

#### **a. Konsep Implementasi**

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat

maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2008:146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008: 65), mengatakan bahwa:

Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya

akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Terdapat beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, yaitu:

1) Teori George C. Edward

Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

- a) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
- b) Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- c) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

d) Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Menurut pandangan Edwards (dalam Budi Winarno, 2008: 181) sumber-sumber yang penting meliputi, staff yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

Struktur Birokrasi menurut Edwards (dalam Budi Winarno, 2008:203) terdapat dua karakteristik utama, yakni *Standard Operating Procedures* (SOP) dan Fragmentasi: SOP atau prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi- organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Sedangkan fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah.

## 2) Teori Merilee S. Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2011: 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup: sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau *target group* termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh *target group*, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan Wibawa (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 22-23) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut: Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.

- a) Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- b) Derajat perubahan yang diinginkan.
- c) Kedudukan pembuat kebijakan.
- d) (Siapa) pelaksana program.
- e) Sumber daya yang dihasilkan

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

- a) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.

- b) Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c) Kepatuhan dan daya tanggap.

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi- kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

3) Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Subarsono, 2011: 94) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

4) Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Menurut Meter dan Horn (dalam Subarsono, 2011: 99) ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana dan kondisi sosial, ekonomi dan politik.

5) Menurut pandangan Edward III (Budi Winarno, 2008: 175-177)

proses komunikasi kebijakan dipengaruhi tiga hal penting, yaitu:

- a) Faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari



bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

b) Faktor kedua adalah kejelasan, jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-intruksi yang diteruskan kepada pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan.

c) Faktor ketiga adalah konsistensi, jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan jelas, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

Penelitian ini menggunakan teori dari Merilee S. Grindle yang menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Penggunaan teori tersebut dapat membantu peneliti untuk menganalisis implementasi Kebijakan Jampersal secara lebih mendalam.

### **C. Konsep Anggaran**

Anggaran merupakan implementasi dari rencana yang telah ditetapkan perusahaan. Anggaran juga merupakan proses pengendalian manajemen yang melibatkan komunikasi dan interaksi formal di kalangan

para manajer dan karyawan dan merupakan pengendalian manajemen atas operasional perusahaan/organisasi pada tahun berjalan. Program atau *strategic plan* yang telah disetujui pada tahap sebelumnya, merupakan titik awal dalam mempersiapkan anggaran. Anggaran menunjukkan jbaran dari program dengan menggunakan informasi terkini.

Menurut Robert Anthony dan Vijay Govindarajan (2014), anggaran merupakan alat yang utama dalam perencanaan jangka pendek yang efektif dan pengendalian dalam organisasi. Sebuah anggaran operasi biasanya dalam satu tahun dan menyatakan rencana pendapatan biaya untuk tahun yang bersangkutan. Anggaran mempunyai karakteristik sebagai berikut :

1. Anggaran memperkirakan keuntungan yang potensial dari unit perusahaan.
2. Biasanya meliputi waktu selama satu tahun.
3. Sekali disetujui, anggaran hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu.
4. Dinyatakan dalam istilah moneter, walaupun jumlah moneter mungkin didukung dengan jumlah non-moneter (contoh: unit yang terjual atau diproduksi).
5. Usulan anggaran diperiksa dan disetujui oleh pejabat yang lebih tinggi dari pembuat anggaran.
6. Secara berkala kinerja keuangan aktual dibandingkan dengan anggaran dan perbedaannya dianalisis dan dijelaskan.

Gunawan Adisaputro & Marwan Asri (Puspita:2015), memberikan definisi anggaran yang banyak dipakai adalah sebagai berikut :

“Suatu pendekatan yang formal dan sistematis daripada pelaksanaan tanggungjawab manajemen di dalam perencanaan, koordinasi dan pengawasan “.

Dari definisi tersebut dapat diambil intinya yakni:

- Bahwa anggaran harus bersifat formal, artinya anggaran harus disusun

dengan sengaja dan bersungguh-sungguh dalam bentuk tertulis.

- Bahwa anggaran harus bersifat sistematis, artinya bahwa anggaran disusun dengan berurutan dan berdasarkan suatu logika.
- Bahwa setiap manajer dihadapkan pada suatu tanggungjawab untuk mengambil keputusan. Sehingga anggaran merupakan suatu hasil pengambil keputusan yang berdasarkan beberapa asumsi tertentu.
- Bahwa keputusan yang diambil manajer tersebut merupakan fungsi manajer dari segi perencanaan, koordinasi dan pengawasan.

Dalam penyusunan suatu anggaran perlu diperhatikan beberapa syarat yakni bahwa anggaran tersebut harus realistis, luwes dan kontinyu. Realistis artinya tidak terlalu optimis dan tidak pula terlalu pesimis. Luwes artinya tidak terlalu kaku, mempunyai peluang untuk disesuaikan dengan keadaan yang mungkin berubah. Sedangkan kontinyu merupakan suatu usaha yang insidental.

Anggaran daerah berisi rencana kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter pada suatu instansi. Ini merupakan rencana kerja pemerintah daerah yang akan dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan daerah, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Mardiasmo (2009) mengungkapkan manfaat anggaran dalam organisasi pemerintah sebagai berikut:

1. Anggaran sebagai alat perencana
2. Anggaran sebagai alat pengendalian
3. Anggaran sebagai alat penilai kerja
4. Anggaran sebagai alat motivasi
5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi

6. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal
7. Anggaran sebagai alat politik
8. Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang publik

Anggaran sebagai alat perencanaan artinya anggaran yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran tersebut digunakan untuk menentukan tindakan apa yang akan dilakukan atau dilaksanakan, berapa biaya yang dibutuhkan dalam pelaksanaan semua kegiatan yang ada.

Anggaran sebagai alat pengendali memiliki arti bahwa anggaran memberikan sebuah gambaran lengkap mengenai semua rencana pendapatan dan pengeluaran pemerintah daerah. Hal ini dilakukan agar segala kegiatan pemerintah daerah dapat dipertanggungjawabkan kepada publik sehingga dengan anggaran, pemerintah dapat mengendalikan pemborosan-pemborosan yang mungkin terjadi.

Anggaran sebagai penilai kinerja. Hal ini berarti dalam konteks hubungan antara pihak eksekutif (pemerintah) dengan legislatif (DPRD). Berdasarkan PP No.3 Tahun 2007. Setiap akhir tahun anggaran, pemerintah diwajibkan untuk menyampaikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) yang dalam hal ini diwakili oleh kepala daerah kepada DPRD. Salah satu penjelasan yang ada dalam laporan itu adalah penjelasan pengelolaan keuangan daerah secara makro, termasuk pendapatan dan belanja daerah di dalamnya. Laporan tersebut akan menjelaskan kinerja eksekutif pada satu tahun anggaran.

Anggaran sebagai alat motivasi. Artinya dalam mencapai target anggaran yang telah ditetapkan, manajer dan stafnya agar berusaha bekerja secara ekonomis, efektif dan efisien. Sehingga dalam penyusunan target

anggaran senantiasa jangan terlalu tinggi sehingga akan sulit untuk dicapai dan juga jangan terlalu rendah karena akan terlalu mudah untuk dipenuhi.

Anggaran sebagai alat koordianasi dan komunikasi. Artinya saat ini setiap unit kerja terlibat dalam penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Setiap bagian dapat berkoordinasi dengan bagian lain sebab anggaran berisi tentang kegiatan-kegiatan yang ada pada setiap unit pemerintahan. Selain itu juga, anggaran harus dikomunikasikan keseluruh unit kerja untuk dilaksanakan.

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan perekonomian. Melalui anggaran, publik dapat mengetahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga publik dapat melakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi.

Anggaran sebagai alat politik, artinya anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan uang terhadap prioritas-prioritas tersebut. Anggaran pemerintah merupakan dokumen politik sebagai bentuk dari komitmen eksekutif dan kesepakatan dengan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan yang telah direncanakan. Oleh karena itu, pembuatan anggaran publik membutuhkan *political skill*, *coalition building*, keahlian berorganisasi, dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik. Kegagalan dalam melaksanakan anggaran yang telah disepakati dapat menjatuhkan kepemimpinan atau paling tidak dapat menurunkan kredibilitas pihak eksekutif.

Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang publik. Anggaran publik tidak boleh diabaikan oleh kabinet, birokrat, dan DPR/DPRD. Masyarakat, LSM, Perguruan Tinggi, dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran publik. Kelompok masyarakat yang terorganisir akan mencoba mempengaruhi

anggaran pemerintah untuk kepentingan mereka. Kelompok lain dari masyarakat yang kurang terorganisir akan mempercayakan aspirasinya melalui proses politik yang ada. Jika tidak ada alat untuk menyampaikan suara mereka, maka mereka akan mengambil tindakan dengan jalan lain seperti dengan tindakan massa, melakukan boikot, dan lain-lain.

### **Proses Penganggaran di Pemerintah Daerah**

Penyusunan anggaran oleh pemerintah daerah setiap tahun memberikan gambaran dari segala kegiatan yang akan dilakukan oleh pemerintah dalam satu periode. Dimana sebelum disetujui bersama guna mencapai suatu nota kesepakatan antara eksekutif dan legislatif, anggaran tersebut dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Menurut Mardiasmo (2009) proses siklus anggaran daerah terdiri dari empat tahap, yaitu: Perencanaan, ratifikasi, implementasi, dan evaluasi.

Tahap perencanaan adalah hasil evaluasi dari kegiatan-kegiatan dimasa lalu dan analisis dari tuntutan kebutuhan masyarakat yang sedang berkembang untuk pengembangan prioritas daerah. Agar prioritas anggaran sesuai dengan kebutuhan yang ada maka diperlukan seluruh partisipasi yang aktif dari seluruh *stakeholder*. Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) dibahas bersama anggota DPRD untuk disetujui dan ditetapkan oleh eksekutif yang lebih tinggi sebagai APBD tahun berjalan. Pada proses pembahasan pihak-pihak eksekutif yang terlibat harus mendefinisikan program dan kegiatannya secara terperinci.

Setelah disahkan rancangan kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah maka kegiatan-kegiatan itu harus segera diimplementasikan. Prosedur dalam implementasi harus memadai, artinya sumber penerimaan yang sah dan penggunaan anggaran harus sesuai dengan plafon anggaran yang telah ditetapkan. Pada tahap ini,

mungkin saja terdapat hal yang mendesak mengenai posisi anggaran yang ada maka eksekutif diizinkan untuk merevisi anggaran daerahnya. Selama tahun anggaran harus ada proses *monitoring* atau pengawasan di semua tahap yang berguna sebagai pengendalian bagi pelaksana anggaran.

Pada tahap proses penyusunan anggaran di pemerintah daerah, terdapat lima pendekatan yang umumnya digunakan (Bastian, 2006). Pendekatan politik (*political approach*), pendekatan teknokratik (*technocratic approach*), pendekatan bawah-atas (*bottom-up approach*), pendekatan atas-bawah (*top-down approach*), pendekatan partisipasi (*participatory approach*).

Pendekatan politik, visi, misi dan program kepala daerah terpilih menjadi visi dan misi jangka menengah daerah, sementara program kepala daerah terpilih menjadi kebijakan utama dan dijabarkan dalam rencana pembangunan jangka menengah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran agenda pembangunan yang ditawarkan kepala daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah. Sedangkan untuk rencana pembangunan jangka panjang, dimana hal ini bukan hanya menjadi kepentingan seluruh pemangku kepentingan daerah masa kini namun juga sebagai pengantar generasi selanjutnya, maka visi, misi daerah pembangunan jangka panjang daerah semestinya menjadi prakarsa dan konsensus seluruh komponen daerah.

Pendekatan teknokratik, perencanaan dilakukan dengan metode dan kerangka berpikir ilmiah berdasarkan data yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan oleh tenaga ahli atau lembaga yang resmi dan diakui kapasitasnya, serta memenuhi kualifikasi untuk ditetapkan dengan perundang-undangan yang berlaku. Dalam dokumen rencana, indikator pencapaian kinerja disampaikan secara eksplisit atas rencana yang disusun. Dengan demikian, rencana tersebut memperlihatkan efektivitas pelaksanaan

rencana, dapat diukur pencapaiannya, serta mudah untuk diintegrasikan dengan kegiatan penganggaran.

Pendekatan bawah-atas, merupakan perencanaan yang dibangun dari tingkatan pemerintah yang lebih rendah untuk disampaikan pada pembahasan rencana ditingkatan yang lebih tinggi. Rencana hasil proses bawah-atas ini diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, dan desa.

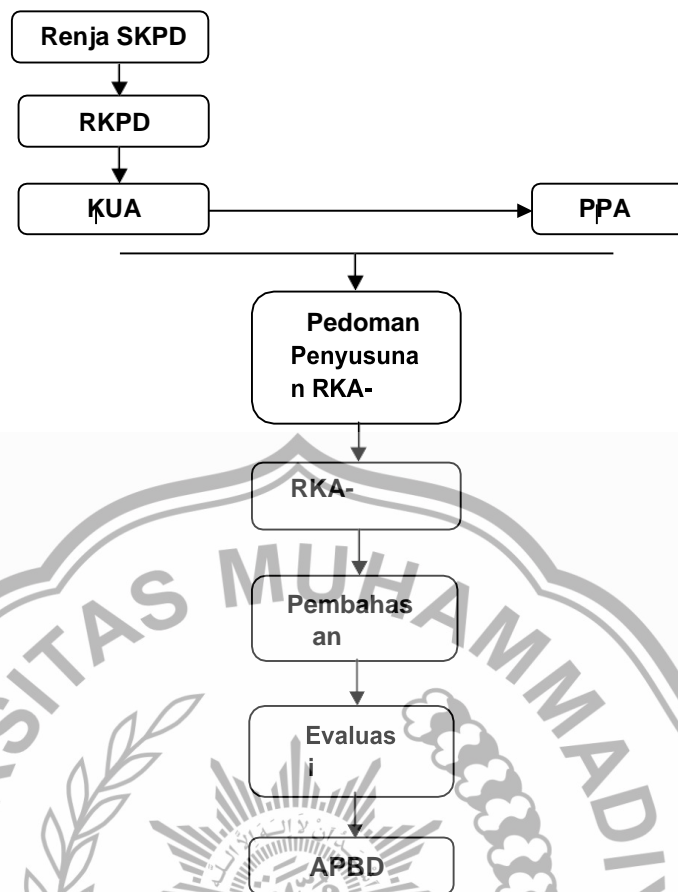
Pendekatan atas bawah, adalah pendekatan yang diawali dengan perencanaan dengan penyampaian rencana atau program dari pemerintah ditingkat yang lebih tinggi untuk dioprasionalkan pada pemerintah daerah atau pada wilayah administratif yang lebih kecil. Rencana hasil pendekatan atas-bawah ini diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, dan desa.

Pendekatan partisipasi merupakan pendekatan yang dilakukan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan yang sedang direncanakan tersebut. Pemangku kepentingan dilibatkan untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Pemangku kepentingan adalah semua pihak yang terkait dengan rencana yang bersangkutan. Kepentingan para pemangku kepentingan dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh hasil rencana dengan kapasitas dan kepedulian atas rencana yang sedang disusun. Hasil dan tindak lanjut atas kesepakatan partisipasi tersebut dipertanggungjawabkan oleh para pengambil keputusan.

#### **D. Proses Penyusunan Anggaran Pemerintah Daerah**

Proses penyusunan anggaran di pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 adalah sebagai berikut :





Gambar 2.1  
Proses Penyusunan Rancangan APBD

Anggaran belanja daerah diprioritaskan untuk melakukan kewajiban pemerintahan daerah sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Untuk penyusunan APBD, pemerintah daerah menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah. Kepala daerah menyusun rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan

Menteri Dalam Negeri setiap Tahun. Pedoman penyusunan APBD memuat antara lain :

1. Pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.
2. Prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berkenaan.
3. Teknis penyusunan APBD, dan
4. Hal-hal khusus lainnya.

Rencana KUA memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program- program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintah daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya, yakni dengan mempertimbangan perkembangan ekonomi makro dan perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Program-program yang harus diselaraskan dengan prioritas pembangunan yang telah ditetapkan. Dalam menyusun rancangan KUA kepala daerah dibantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang dipimpin oleh sekretaris daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah. Rancangan KUA disampaikan oleh kepala daerah melalui TAPD kepada panitia anggaran DPRD untuk dibahas bersama dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. Rancangan KUA yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi KUA.

Bedasarkan KUA yang telah disepakati, pemerintah daerah menyusun rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Rancangan PPAS disusun dengan tahap sebagai berikut :

1. Menentukan skala prioritas, penetapan standar biaya dan standar harga untuk urusan wajib dan urusan pilihan.

2. Menentukan urusan program untuk kerja masing-masing urusan.
3. Menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program.

Kepala daerah menyampaikan rancangan PPAS yang telah disusun melalui TAPD kepada panitia anggaran DPRD untuk dibahas bersama guna mencapai kesepakatan seperti halnya KUA. KUA dan PPAS yang telah disepakati masing-masing dituangkan dalam kesepakatan yang ditandatangani bersama antar kepala daerah dan pimpinan DPRD.

Berdasarkan nota kesepakatan tersebut, TAPD menyiapkan rancangan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagai acuan SKPD dalam menyusun RKA-SKPD. Rancangan surat edaran itu sendiri mencakup :

1. Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) yang dialokasikan untuk setiap program SKPD berikut rencana pendapatan dan pembiayaan.
2. Sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD dengan kinerja SKPD berkenaan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan.
3. Batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD).
4. Hal-hal lain yang perlu mendapatkan perhatian dari SKPD terkait dengan prinsip-prinsip peningkatan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas penyusunan anggaran dalam rangka pencapaian prestasi kerja.
5. Dokumen sebagai lampiran meliputi KUA, PPA, kode rekening APBD, format RKA-SKPD, Analisis Standar Belanja, dan Standar Satuan harga.

Berdasarkan pedoman penyusunan RKA-SKPD tersebut, kepala SKPD menyusun RKA-SKPD. Kepala SKPD mengevaluasi hasil pelaksanaan program dan kegiatan dua tahun anggaran sebelum sampai dengan semester pertama tahun anggaran berjalan.

RKA SKPD yang telah disusun oleh SKPD disampaikan kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh TAPD. Pembahasan ini dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan KUA, PPA, perkiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya, serta capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, standar analisis belanja, standar satuan harga, standar pelayanan minimal, serta sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD.

RKA-SKPD yang telah ada, oleh kepala SKPD disampaikan kepada PPKD sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang RAPBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran RAPBD. Rancangan perda tentang RAPBD disosialisasikan kepada masyarakat sebelum disampaikan kepada DPRD untuk dibahas bersama dan disetujui oleh DPRD setelah itu perda dan perkada RAPBD dievaluasi oleh eksekutif yang lebih tinggi untuk ditetapkan menjadi APBD tahun berjalan.

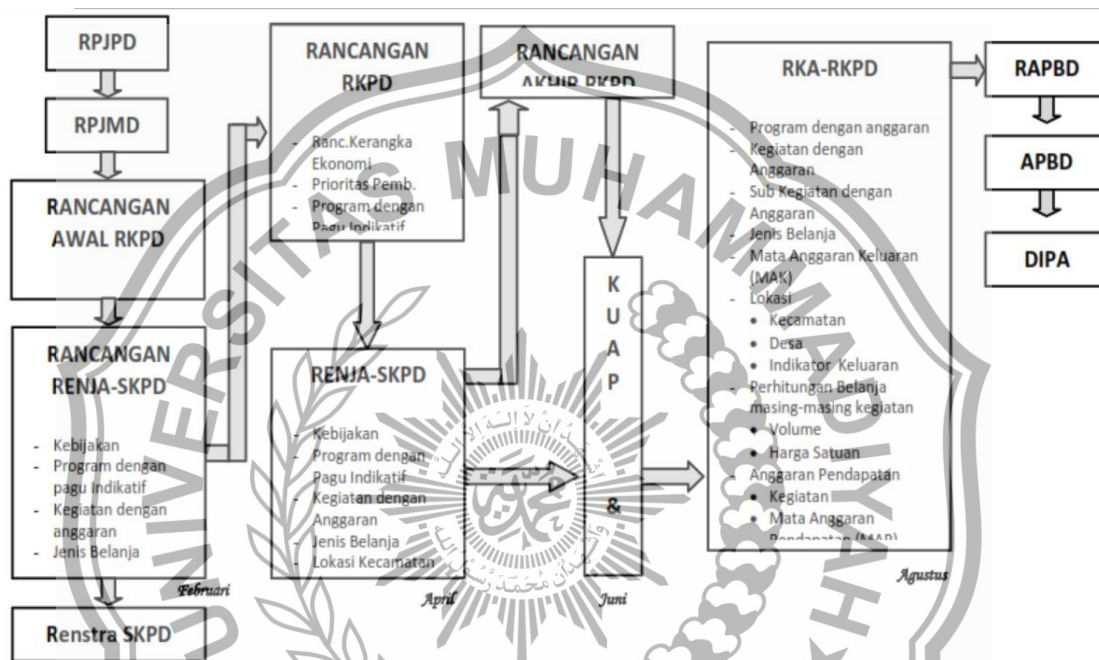
#### **E. Perencanaan**

“Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah Satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat ditingkat pusat dan daerah”

Undang-Undang 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional melembagakan Musrenbang di semua peringkat pemerintahan dan perencanaan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan. Menekankan tentang perlunya sinkronisasi lima pendekatan perencanaan yaitu pendekatan politik, partisipatif, teknokratis, 'bottom-up'

dan 'top down' dalam perencanaan pembangunan daerah.

Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif dapat diartikan sebagai mekanisme (atau proses) yang memungkinkan penduduk secara langsung memutuskan atau berkontribusi terhadap keputusan yang dibuat mengenai semua atau sebagian sumber daya publik (termasuk anggaran) yang tersedia.



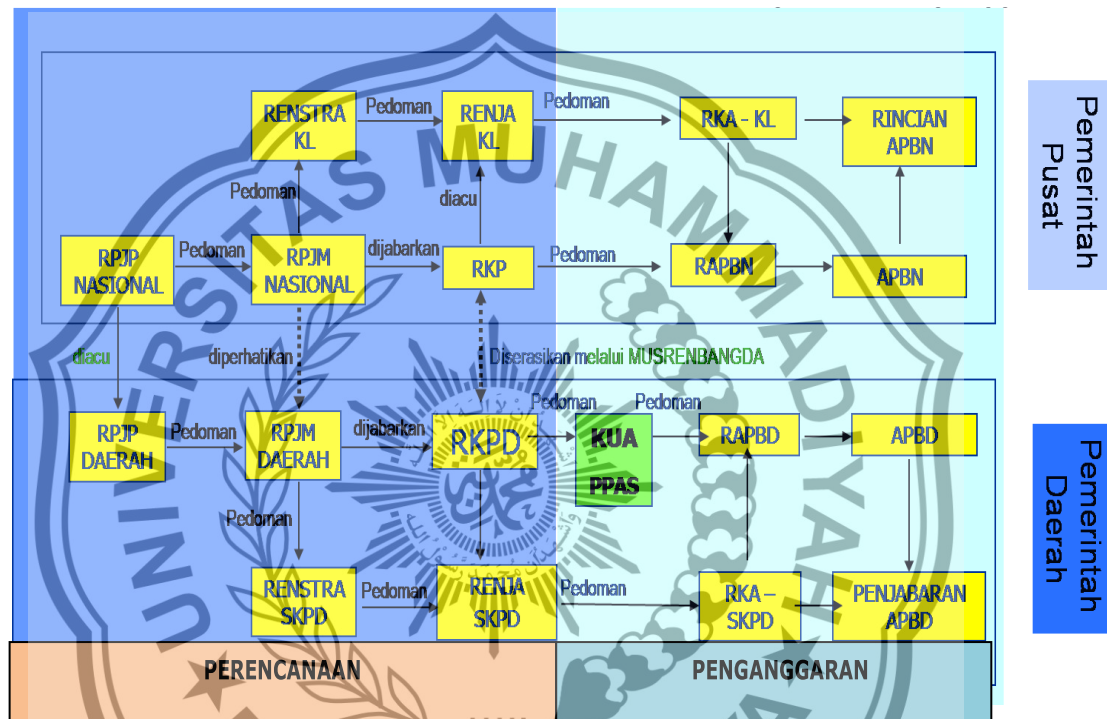
Gambar 2.2  
Alur Perencanaan dan Penganggaran di Daerah

## F. Penganggaran

Dalam rangka mewujudkan keterpaduan antara perencanaan dan penganggaran, Undang undang No.25 Tahun 2004 juga telah melakukan perubahan yang cukup penting. Perubahan tersebut menyangkut dengan penyusunan anggaran yang dewasa ini didasarkan pada rencana tahunan.

Undang-undang No.17 tahun 2003 menggariskan beberapa prosedur dan langkah yang harus ditempuh dalam proses penyusunan anggaran, baik pada tingkat nasional maupun daerah. Langkah-langkah tersebut

menyangkut dengan penyusunan dokumen berikut ini : (a) Kebijakan Umum Anggaran (KUA), (b) Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) dan Rencana Kerja Anggaran (RKA). Disamping itu diwajibkan pula menyusun Anggaran Kinerja (performance Budget) agar alokasi dana menjadi lebih terarah sesuai dengan capaian kinerja yang diharapkan sebagaimana yang tertera dalam rencana tahunan.



Gambar 2.3  
Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran