

**IMPLEMENTASI ANGGARAN BERBASIS KINERJA
DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
KABUPATEN KARANGANYAR TAHUN 2008**



SKRIPSI

OLEH:

JANTI PAMUNGKAS

K7405068

**FAKULTAS KEGURUAN DAN ILMU PENDIDIKAN
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA**

2009

**IMPLEMENTASI ANGGARAN BERBASIS KINERJA
DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
KABUPATEN KARANGANYAR TAHUN 2008**

**OLEH
JANTI PAMUNGKAS
K7405068**

SKRIPSI

**Ditulis dan Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mendapatkan
Gelar Sarjana Pendidikan Program Studi Pendidikan Ekonomi
Bidang Keahlian Khusus Pendidikan Akuntansi
Jurusan Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial**

**FAKULTAS KEGURUAN DAN ILMU PENDIDIKAN
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA**

2009

PERSETUJUAN

Penulisan skripsi ini disetujui untuk dipertahankan dihadapan Tim Penguji Skripsi Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Menyetujui,
Pembimbing I

Prof. DR. Siswandari, Mstats
NIP. 131 476 662

Pembimbing II

Muhtar, S.Pd, M.Si
NIP. 132 118 532

Skripsi ini telah direvisi sesuai dengan arahan dari Tim Penguji Skripsi Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Sebelas Maret Surakarta dan diterima untuk memenuhi persyaratan mendapatkan gelar Sarjana Pendidikan.

Tim Penguji Skripsi

	Nama Terang	Tanda Tangan
Ketua	: Drs. Wahyu Adi, M. Pd
Sekretaris	: Drs. Sukirman, MM
Anggota I	: Prof. DR. Siswandari, M.Stats
Anggota II	: Muhtar, S. Pd, M.Si

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji Skripsi Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Sebelas Maret Surakarta dan diterima untuk memenuhi persyaratan mendapatkan gelar Sarjana Pendidikan.

Pada hari :

Tanggal :

Tim Penguji Skripsi:

Nama Terang

Tanda Tangan

Ketua : Drs. Wahyu Adi, M. Pd

Sekretaris : Drs. Sukirman, M.M

Anggota I : Prof. DR. Siswandari, M.Stats

Anggota II : Muhtar, S. Pd, M.Si

Disahkan Oleh

Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan

Universitas Sebelas Maret

Dekan,

Prof. Dr. M. Furqon Hidayatullah, M.Pd

NIP. 19600727 198702 1 001

ABSTRAK

Janti Pamungkas. K7405068. IMPLEMENTASI ANGGARAN BERBASIS KINERJA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR TAHUN 2008. Skripsi, Surakarta: Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Juli 2009.

Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji lebih dalam tentang implementasi Anggaran Berbasis Kinerja dalam penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Karanganyar tahun 2008.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Snowball Sampling*. Sedangkan teknik pengumpulan data yang digunakan adalah teknik wawancara, observasi dan dokumentasi. Teknik analisis data yang digunakan adalah model interaktif. Sedangkan validitas data yang digunakan adalah triangulasi sumber dan triangulasi metode.

Berdasarkan hasil analisis data dan pembahasan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut, (1)Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja dalam penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Karanganyar Tahun 2008 cukup baik hal ini dapat dilihat dari sistem anggaran berbasis kinerja yang mengacu pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 tahun 2007. (2)Penerapan sistem anggaran berbasis kinerja di Pemerintah Kabupaten Karanganyar mengalami berbagai kendala, yaitu kendala yuridis dan kendala administratif. Kendala Yuridis, menyangkut permasalahan Pengaturan dan perangkat hukum, dalam hal ini dibagi kedalam kendala eksternal dan kendala internal. Kendala eksternal bidang pengaturan dapat dikaji berdasarkan peraturan yang ada berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah yang beberapa materi substansinya bertentangan, akibatnya daerah menjadi sulit menentukan sikap. Sementara itu untuk kendala yuridis yang berisifat internal nampak dari belum dimilikinya Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar, khususnya tentang Pengelolaan keuangan Daerah. Kendala Administratif juga dibagi dalam kendala administratif internal dan eksternal. Kendala internal dibidang administratif lebih pada belum dimilikinya atau belum ditetapkannya dokumen-dokumen yang diperlukan untuk menyusun anggaran berbasis kinerja seperti Renstrada, Repetada, KUA dan sebagainya. Disamping itu masih terbatasnya kemampuan dan pengetahuan pegawai yang berkaitan dengan anggaran kinerja. administratif yang berasal dari luar biasanya bersumber pada ketidaktepatan waktu penetapan plafon anggaran atau informasi dana-dana dari pusat ke daerah. Biasanya informasi dari pusat keluar pada saat anggaran di daerah sudah dibuat

MOTTO

No action, nothing happen.

(Tung Desem Waringin)

”Tidak ada sesuatu yang tidak mungkin jika kita mau terus untuk mencoba dan berusaha sebaik mungkin”

”Perbuatan yang setiap hari kita lakukan akan kembali kepada kita mungkin tidak dari orang yang sama, tetapi bisa melalui orang lain”

PERSEMBAHAN

*Dengan penuh rasa syukur aku persembahkan penulisan skripsi ini
kepada orang-orang yang aku cintai:*

*Ibu dan Bapakku, terimakasih atas semua doa-doa yang dipanjatkan
setiap hari, nasehat, perhatian dan semua bentuk yang tidak dapat
terwakilkan dengan kata-kata.*

*Kakak-kakakku (mbak Nur dan mas Zainal) aku bangga dan
bersyukur menjadi saudara kandung kalian.*

*Keponakan-keponakanku (Rijal Witjaksono dan Akhila Yasmin),
terimakasih kalian adalah malaikat-malaikat kecilku yang selalu
menghidupkan semangatku.*

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas rahmat dan hidayah-Nya skripsi ini akhirnya dapat diselesaikan untuk memenuhi sebagian persyaratan mendapatkan gelar Sarjana Pendidikan.

Banyak hambatan yang menimbulkan kesulitan dalam penyelesaian penulisan skripsi ini, namun berkat bantuan dari berbagai pihak akhirnya kesulitan yang timbul dapat teratasi. Untuk itu atas segala bentuk bantuan, disampaikan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Dekan Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan UNS Surakarta, yang telah memberikan surat keputusan tentang ijin menyusun skripsi.
2. Ketua Jurusan Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial FKIP UNS Surakarta yang telah menyetujui atas permohonan penyusunan skripsi ini.
3. Drs. Wahyu Adi, M. Pd selaku Ketua Program Pendidikan Ekonomi BKK Pendidikan Akuntansi Jurusan P.IPS FKIP UNS Surakarta yang telah memberikan ijin atas penyusunan skripsi ini.
4. Prof. DR. Siswandari, M.Stats selaku pembimbing I yang telah memberikan bimbingan, masukan, dan dorongan serta arahan sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
5. Muhtar, S.Pd, M.Si selaku pembimbing II yang telah memberikan bimbingan, masukan, dan dorongan serta arahan sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
6. Bapak Ibu dosen Program Studi Pendidikan Ekonomi BKK akuntansi khususnya dan Bapak Ibu dosen FKIP UNS pada umumnya yang telah mendidik dan memberikan bimbingan selama penulis menuntut ilmu di FKIP UNS Surakarta.
7. Tim Penguji Skripsi yang telah memberi kesempatan kepada saya untuk mempresentasikan skripsi dan membantu saya menyempurnakannya.
8. Drs. Margito, M.Mi selaku Kepala Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar yang telah mengizinkan penulis untuk mengadakan penelitian

9. Ibu Drajad Hesti Pratiti, SE selaku seksi pendaftaran yang telah membantu penulis mengumpulkan data.
10. Pegawai-pegawai Dinas Pendapatan Aset dan Daerah Kabupaten Karanganyar yang telah membantu penulis mengumpulkan data selama penelitian.
11. Bapak dan Ibu penulis yang telah memberikan bantuan doa dan biaya selama menyusun skripsi ini.
12. Sahabat-sahabatku, Ilham, Yosita, Veta dan Lilis terima kasih telah menemani hari-hariku di kampus.
13. Mahasiswa Pendidikan Akuntansi Angkatan 2005 Swety, Riana, Riska, Agung, Pandu, Werdi, Shinta, Zumaroh, Dewi, Anton, Adi, Agus, Tika, Dewi, Riah, Indah, Haryanti, Ervina, Nisa, Nuno, Dwi, Dini, Eka, Dian, Latif, Siti, Murwati, Istianti, Nur Indah, Asih, Wulan, Bungsu, Cici, Iis, Surya, Lies, Nila, Hevi, Yuli, Ria dan Novia atas persahabatan yang telah terjalin.
14. Berbagai pihak yang tidak mungkin disebutkan satu persatu.

Semoga segala kebaikan semua pihak tersebut mendapat imbalan dari Allah SWT.

Skripsi ini masih jauh dari sempurna, namun diharapkan sudah memenuhi persyaratan yang wajib penulis penuhi. Semoga skripsi ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan dalam dunia organisasi pada khususnya.

Surakarta, Juli 2009

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN REVISI	iv
HALAMAN PENGESAHAN	v
HALAMAN ABSTRAK	vi
HALAMAN MOTTO	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATAPENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTARGAMBAR	xiv
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
BAB I.PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	4
C. Tujuan Penelitian.....	4
D. Manfaat Penelitian.....	5
BAB II.LANDASAN TEORI.	
A. Tinjauan Pustaka.....	6
1. Pemerintahan Daerah	6
a. Pengertian Pemerintah Daerah	6
b. Organisasi Perangkat Daerah	7
c. Keuangan Daerah	9
2. Anggaran Berbasis Kinerja	10
a. Anggaran	10
b. Kinerja	12
c. Anggaran Berbasis Kinerja	14

d. Tujuan Anggaran Berbasis Kinerja	18
e. Keunggulan anggaran kinerja dibandingkan dengan anggaran yang sebelumnya	18
f. Manfaat dan Kriteria Anggaran Berbasis Kinerja	19
g. Pentingnya Implementasi Pelaksanaan ABK	21
B. Kerangka Berpikir	23
BAB III. METODOLOGI PENELITIAN	
A. Tempat dan Waktu Penelitian.....	25
a. Tempat Penelitian	25
b. Waktu Penelitian	25
B. Bentuk dan Strategi Penelitian	26
a. Bentuk Penelitian	26
b. Strategi Penelitian	26
C. Sumber Data.....	27
D. Teknik Sampling.....	29
E. Teknik Pengumpulan Data.....	29
a. Pengamatan	30
b. Wawancara	30
c. Dokumentasi	30
F. Validitas Data.....	31
a. Trianggulasi	31
b. Review Informan	32
G. Analisis Data.....	32
H. Prosedur Penelitian.....	35
BAB IV. HASIL PENELITIAN	
A. Deskripsi Lokasi Penelitian.....	37
a. Gambaran Umum Pemda Karanganyar	37
b. Kedudukan dan Tupoksi	39
c. Struktur Organisasi	44
d. Lokasi Dipenda	45
B. Deskripsi Permasalahan Penelitian.....	45

a. Tahap Perencanaan	46
b. Tahap Pelaksanaan	66
c. Kendala dalam penerapan ABK	73
C. Temuan Studi yang Dihubungkan dengan Kajian Teori..	76
BAB V. KESIMPULAN, IMPLIKASI DAN SARAN	
A. Kesimpulan.....	78
B. Implikasi.....	79
C. Saran.....	79
DAFTAR PUSTAKA.....	80
LAMPIRAN	82

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1. Proses Manajerial dan Pengendalian Dalam Organisasi	12
Gambar 2. Skema Kerangka Berpikir	23
Gambar 3. Model analisis Interaktif Data, (HB. Sutopo)	34
Gambar 4. Prosedur Penelitian.....	36
Gambar 5. Struktur Organisasi Dipenda Karanganyar	44
Gambar 6. Proses Perencanaan APBD	50

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Perbedaan Anggaran Tradisional dengan Anggaran Berbasis Kinerja ...	19

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran 1. Field Note	82
Lampiran 2. Ijin Penyusunan Skripsi	88

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional. Pemberian kewenangan ini diwujudkan dengan pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sesuai dengan prinsip demokrasi dan partisipasi masyarakat.

Menyadari akan kebutuhan pelaksanaan di pemerintahan yang mengarah pada upaya mensejahterakan masyarakat maka oleh pemerintah, kemudian merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Konsekuensi logis dari pelaksanaan kedua undang-undang ini memberikan pengaruh perubahan terhadap tata laksana manajemen keuangan di daerah baik dari proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Perubahan tersebut yakni perlu dilakukannya *budgeting reform* atau reformasi anggaran.

Aspek utama *budgeting reform* adalah perubahan dari pendekatan anggaran tradisional (*traditional budgeting*) ke pendekatan baru yang dikenal dengan anggaran kinerja (*performance budgeting*). Anggaran tradisional didominasi dengan penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementalism* yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada realisasi anggaran tahun sebelumnya, akibatnya tidak ada perubahan mendasar atas anggaran baru. Pemerintah atasan selalu dominan peranannya terhadap

pemerintah di daerah yang ditandai dengan adanya petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari pemerintah pusat.

Hal ini sering bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat. Selanjutnya, anggaran kinerja adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut mencerminkan efisien, efektivitas pelayanan kepada publik yang berorientasi kepada kepentingan publik. Artinya, peran pemerintah daerah sudah tidak lagi merupakan alat kepentingan pemerintah pusat tetapi untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah.

Aspek lain dalam reformasi anggaran adalah perubahan paradigma anggaran daerah. Hal tersebut diperlukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan harapan masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif (*value for money*). Paradigma anggaran daerah yang di maksud antara lain:

1. Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.
2. Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*).
3. Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
4. Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk keseluruhan jenis pengeluaran dan pendapatan.
5. Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan *profesionalisme* kerja di setiap organisasi yang terkait.
6. Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksanaannya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money*.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah seperti yang tersebut di atas didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), yang merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) menyebutkan bahwa, dalam rangka

penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Untuk membuat Anggaran Pendapatan Belanja Daerah berbasis kinerja pemerintah daerah harus memiliki perencanaan strategik (Renstra). Renstra disusun secara objektif dan melibatkan seluruh komponen di dalam pemerintahan. Dengan adanya sistem tersebut pemerintah daerah akan dapat mengukur kinerja keuangannya yang tercermin dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Salah satu aspek yang diukur dalam penilaian kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan berupa ABK (anggaran berbasis kinerja).

Penganggaran merupakan rencana keuangan yang secara sistematis menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material, dan sumber daya lainnya. Berbagai variasi dalam sistem penganggaran pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk guna pengendalian keuangan, rencana manajemen, prioritas dari penggunaan dana dan pertanggungjawaban kepada publik. Penganggaran berbasis kinerja diantaranya menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat pengukuran dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah.

Pada tahun 2006, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Sejak saat itu penerapan Anggaran Berbasis Kinerja mulai secara efektif dilaksanakan. Untuk memenuhi pelaksanaan otonomi di bidang keuangan dengan terbitnya berbagai peraturan pemerintah yang baru, diperlukan sumber daya yang mampu untuk menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berbasis kinerja.

Kabupaten Karanganyar merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah yang telah menerapkan sistem Anggaran Berbasis Kinerja pada penyelenggaraan pemerintahannya. Pemerintah Kabupaten Karanganyar menyadari akan keterbatasan daerah dalam hal sumber daya manusia yang mampu untuk menyusun anggaran berbasis kinerja seperti yang diharapkan. Dari survei awal yang telah dilakukan peneliti di Pemerintah Daerah Karanganyar, banyak pegawai yang menyatakan bahwa pelaksanaan anggaran berbasis kinerja belum optimal. Hal ini dikarenakan kurangnya penyelenggaraan diklat oleh Pemerintah

Daerah Karanganyar. Oleh karena itu, diperlukannya suatu mekanisme penyusunan anggaran yang dapat membantu pemerintah daerah dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Begitu juga dengan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, diharapkan pelaksanaannya kepada pemerintah daerah dapat dilakukan sesuai dengan mekanisme pelaksanaan anggaran berbasis kinerja agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Permasalahannya adalah, ketika sistem baru tersebut sudah mulai efektif diberlakukan tidak diimbangi dengan pelatihan-pelatihan khusus seputar pelaksanaan anggaran yang sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Salah satunya adalah pemerintahan kabupaten Karanganyar. Pelatihan pelaksanaan anggaran diberikan hanya beberapa kali, dan masih banyak pegawai yang belum mengerti dengan baik bagaimana pelaksanaannya. Oleh sebab itu, berdasarkan latar belakang tersebut di atas, penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian berkaitan dengan : **Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Karanganyar Tahun 2008**”.

B. Perumusan Masalah

Perumusan Masalah merupakan pernyataan mengenai permasalahan apa saja yang akan diteliti untuk mendapatkan jawabnya. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, dalam penelitian ini penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

“Bagaimanakah implementasi anggaran berbasis kinerja dalam penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Karanganyar Tahun 2008?”

C. Tujuan Penelitian

Penelitian yang penulis laksanakan untuk mencari, mengumpulkan dan memperoleh data yang memberikan informasi mengenai pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. Tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah “Untuk mengetahui implementasi anggaran berbasis kinerja dalam penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Karanganyar tahun 2008”.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilaksanakan dengan baik akan menghasilkan informasi yang akurat, rinci, dan faktual, sehingga dapat memberikan manfaat yang besar bagi peneliti sendiri dan orang lain. Manfaat penelitian ini dapat dilihat dari sudut aplikasi dalam konteks kehidupan manusia yaitu:

1. Bagi Penulis

Untuk mengetahui tentang implementasi anggaran berbasis kinerja dalam penyelenggaraan pemerintah Kabupaten Karanganyar tahun 2008.

2. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar

Sebagai tambahan bahan referensi dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Karanganyar tahun 2008.

3. Bagi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan elemen-elemen masyarakat yang lain

Sebagai tambahan bahan referensi dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Karanganyar, sehingga dapat digunakan tambahan bahan referensi dalam melakukan pendampingan terhadap kinerja Pemerintah kota dan mengkritisinya.

4. Bagi Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Sebelas Maret (UNS)

a. Memperluas jaringan kerjasama dengan lembaga instansi lain yang terkait.

b. Sebagai bahan referensi dan bacaan untuk pengembangan penelitian selanjutnya.

c. Meningkatkan relevansi kurikulum program pendidikan di Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Sebelas Maret Surakarta dengan dunia kerja.

5. Bagi Pihak Lain

Sebagai bahan perbandingan yang berguna dalam menambah pengetahuan, khususnya yang berniat dengan pembahasan mengenai pelaksanaan anggaran berbasis kinerja dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan Tentang Pemerintah Daerah

a. Pemerintah Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah. Dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, penyelenggaraan pemerintahan daerah diharapkan dapat melaksanakan percepatan pembangunan daerah dan meningkatkan pelayanan publik dengan lebih sederhana dan cepat.

Hal yang mendasar dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran-serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menempatkan otonomi daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, yang dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 berkedudukan sebagai Kabupaten Daerah Tingkat II dan Kotamadya Daerah Tingkat II. Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tersebut berkedudukan sebagai Daerah Otonom yang mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Peraturan perundang-undangan telah menetapkan *domain* (wilayah pekerjaan) masing-masing untuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 istilahnya dikenal dengan tugas dan kewenangan urusan pemerintahan daerah dan urusan pemerintahan pusat.

Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintah pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi dan agama. Urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal dan prasarana lingkungan dasar. Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang diprioritaskan oleh pemerintahan daerah untuk diselenggarakan yang terkait dengan upaya mengembangkan potensi unggulan (*core competence*) yang menjadi kekhasan daerah.

b. Organisasi Perangkat Daerah dan Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat; unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besarnya organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam. (Bratakusumah. Solihin, 2002: 87).

Ketentuan mengenai organisasi perangkat daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah ini pada prinsipnya dimaksudkan memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 pengertian perangkat daerah kabupaten/kota adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Besarnya organisasi perangkat daerah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Peraturan Pemerintah ini menetapkan kriteria untuk menentukan jumlah besaran organisasi perangkat daerah masing-masing pemerintah daerah dengan variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah anggaran pendapatan belanja daerah, yang kemudian ditetapkan pembobotan masing-masing variabel yaitu 40% (empat puluh persen) untuk variabel jumlah penduduk, 35% (tiga puluh lima persen) untuk variabel luas wilayah dan 25% (dua puluh lima persen) untuk variabel jumlah anggaran pendapatan belanja daerah, serta menetapkan variabel tersebut dalam beberapa kelas interval, sebagaimana ditetapkan dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini. Demikian juga mengenai jumlah susunan organisasi disesuaikan dengan beban tugas masing-masing perangkat daerah.

Kansil, Christin (2002: 56), adapun sebagai berikut prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah, yaitu:

- 1) Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.
- 2) Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

- 3) Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten , Daerah Kota dan Desa.

c. Keuangan Daerah

Penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Penyelenggaraan tugas Pemerintah di Daerah dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan Belanja Negara.

1) Sumber Pendapatan Daerah

a) Pendapatan Asli Daerah, yaitu :

- (1) Pajak Daerah
- (2) Retribusi Daerah
- (3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- (4) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, antara lain hasil penjualan aset daerah dan jasa giro.

b) Dana Perimbangan, terdiri atas:

- (1) Dana bagi hasil pajak/ bagi hasil bukan pajak.
- (2) Dana alokasi umum.
- (3) Dana alokasi khusus.

c) Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah, terdiri atas:

- (1) Hibah
- (2) Dana darurat
- (3) Dana bagi hasil pajak dari provinsi dan pemerintah daerah lainnya.
- (4) Dana penyesuaian dan otonomi khusus
- (5) Bantuan keuangan dari provinsi atau pemerintah daerah lainnya.

d) Belanja Daerah

- (1) Belanja tidak langsung
 - (a) Belanja pegawai
 - (b) Belanja bunga
 - (c) Belanja subsidi
 - (d) Belanja hibah
 - (e) Belanja bantuan sosial

- (f) Belanja bagi hasil kepada provinsi/ kabupaten/ kota dan pemerintahan desa
- (g) Belanja bantuan keuangan kepada provinsi/ kabupaten/ kota dan pemerintahan desa
- (h) Belanja tidak terduga
- (2) Belanja Langsung
 - (a) Belanja pegawai
 - (b) Belanja barang dan jasa
 - (c) Belanja modal
- e) Pembiayaan daerah
 - (1) Penerimaan pembiayaan
 - (a) Sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya
(Slipa)
Pencairan dana cadangan
 - (b) Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan
 - (c) Penerimaan pinjaman daerah
 - (d) Penerimaan kembali pemberian pinjaman
 - (e) Penerimaan piutang daerah
 - (2) Pengeluaran pembiayaan
 - (a) Pembentukan dana cadangan
 - (b) Penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah
 - (c) Pembayaran pokok utang
 - (d) Pemberian pinjaman daerah.

2. Tinjauan Tentang Anggaran Berbasis Kinerja

a. Anggaran

Pada dasarnya, anggaran adalah sebuah rencana yang disusun dalam bentuk kuantitatif dalam satuan moneter untuk satu periode. Periode anggaran biasanya dalam jangka waktu setahun. Dari anggaran dapat diketahui apa yang akan dilakukan oleh manajemen, prioritas, target dan bagaimana memenuhi target tersebut. Penganggaran merupakan tahap aktivitas yang mempunyai arti dan peran penting dalam siklus perencanaan dan pengendalian. Penganggaran adalah proses untuk mempersiapkan suatu anggaran yang berisi pernyataan dalam bentuk satuan

uang yang merupakan *refleksi* dari aktivitas dan target kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu. Penganggaran pada dasarnya merupakan proses penentuan jumlah alokasi sumber-sumber ekonomi untuk setiap program dan aktivitas dalam bentuk satuan uang. (Abdul Halim, 2007: 164).

Anggaran merupakan rencana tindakan manajerial untuk mencapai tujuan organisasi. Negara/ daerah sebagai suatu entitas sektor publik juga memanfaatkan anggaran sebagai alat untuk mencapai tujuan. Anggaran pemerintah daerah kita kenal sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai anggaran sektor publik harus mencakup aspek perencanaan, pengendalian, dan akuntabilitas publik. Anggaran daerah pada hakikatnya merupakan perwujudan amanat rakyat kepada eksekutif dan legislatif untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran.

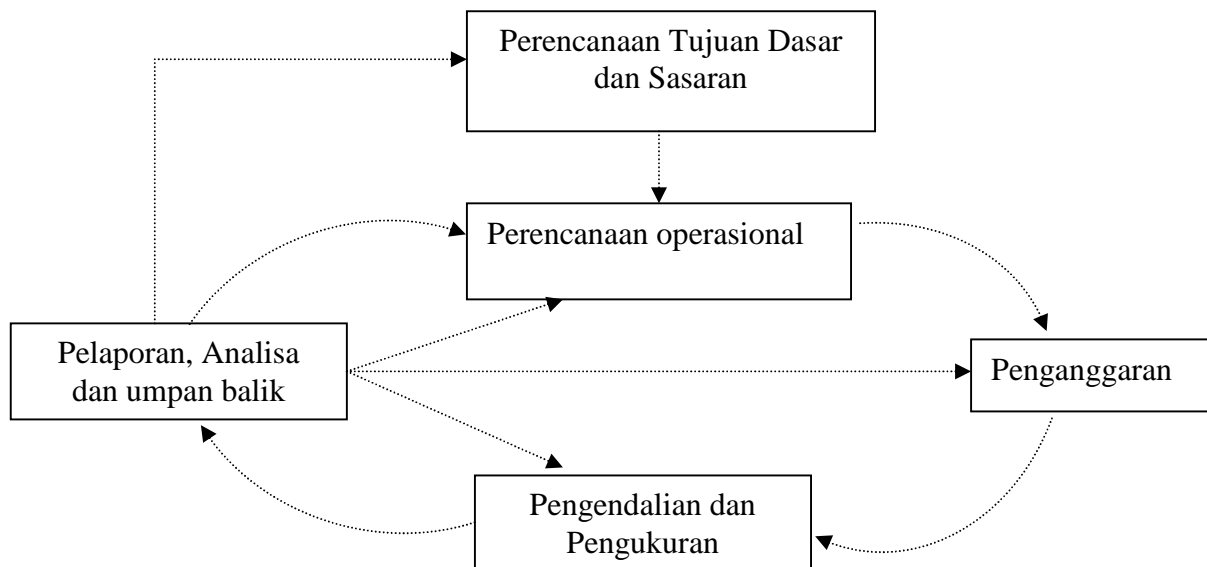
(www.one.indoskripsi.com, 5 Desember 2008).

”Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi. Salah satu fungsi anggaran adalah sebagai alat untuk mengukur efisiensi dan efektivitas suatu organisasi yang menunjukkan hubungan *input* dan *output*.” (www.ejournal.unud.ac.id, 15 Maret 2009).

Dari pendapat diatas dapat diambil kesimpulan bahwa anggaran adalah rencana tindakan yang disusun untuk memfasilitasi tercapainya tujuan yang telah ditetapkan. *Input* dalam anggaran dinyatakan dalam bentuk pengeluaran atau belanja yang menunjukkan batas maksimum jumlah uang yang akan diperoleh dari estimasi hasil minimal yang secara rasional dapat dicapai. Proses penyusunan anggaran merupakan proses akuntansi dan proses manajemen. Dikatakan proses akuntansi karena penyusunan anggaran merupakan studi mekanisme, merakit data, dan format anggaran. Sedangkan dikatakan proses manajemen karena penyusunan anggaran merupakan proses penetapan peran tiap kepala unit/ satuan kerja dalam pelaksanaan program atau bagian dari program dan penetapan pusat-pusat pertanggungjawaban.

Dari gambar 1 menunjukkan posisi anggaran dalam sebuah proses manajemen. Penganggaran merupakan tahap aktivitas yang mempunyai arti dan peran penting dalam siklus perencanaan dan pengendalian. Dari gambar tersebut dapat disimpulkan bahwa anggaran merupakan intepretasi dari rencana operasional

yang diturunkan dari rencana strategik organisasi. Anggaran itu kemudian dijadikan alat untuk pengendalian dan pengevaluasian manajemen.



Gambar 1. proses Manajerial dan Pengendalian Dalam Organisasi.

Sumber: Jones, R and Pendlebury, M (2000) *Public Sector Accounting*, 5th Ed, Prentice Hall: London. (Dalam Abdul Halim, 2007: 164).

b. Kinerja

Kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan organisasi dalam mewujudkan tujuan strategis yang ditetapkan organisasi, kepuasan pelanggan, serta kontribusinya terhadap perkembangan ekonomi masyarakat. (Kane dan Johnson (1995) dalam bahan ajar DIKLAT Implementasi Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002).

Kinerja juga dapat dikatakan sebagai perilaku berkarya, berpenampilan, atau hasil karya. Oleh karena itu, kinerja merupakan bentuk bangunan yang multidimensional sehingga cara mengukurnya sangat bervariasi tergantung pada banyak faktor. (Bates dan Holton (1995) dalam bahan ajar DIKLAT Implementasi Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, [www. one.indoskripsi.com](http://www.one.indoskripsi.com), 5 Desember 2008).

Dari pendapat diatas dapat diambil kesimpulan bahwa kinerja merupakan perilaku berkarya/gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan dalam mewujudkan tujuan strategis yang telah ditetapkan.

Kinerja dapat dinilai dengan ukuran penilaian yang didasarkan pada indikator berikut :

- 1) Masukan (*input*), yaitu tolak ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber dana, sumber daya manusia, material, waktu, teknologi, dan sebagainya yang digunakan untuk melaksanakan program dan atau kegiatan.
- 2) Keluaran (*output*), yaitu tolak ukur kinerja berdasarkan produk (barang atau jasa) yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan.
- 3) Hasil (*outcome*), yaitu tolak ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program atau kegiatan yang sudah dilaksanakan.
- 4) Manfaat (*benefit*), yaitu tolak ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat dan pemerintah daerah dari hasil.
- 5) Dampak (*impact*), yaitu tolak ukur kinerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai dari manfaat.

Tolak ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit kerja perangkat daerah. Satuan ukur merupakan tolak ukur yang dapat digunakan untuk melihat sampai seberapa jauh unit kerja mampu melaksanakan tupoksinya. Tolak ukur kinerja ditetapkan dalam bentuk standar pelayanan yang ditentukan oleh masing-masing daerah. (Abdul Halim, 2007: 172).

Satuan ukur terkait dengan efisiensi biaya (pengeluaran) dan kualitas pelayanan. Alokasi biaya (pengeluaran) daerah harus dikaitkan dengan prinsip ekonomi, efisiensi dan efektivitas (*value for money*). Satuan ukur unit kerja harus: (1) berupa angka numerik, (2) dapat diperbandingkan, (3) cukup spesifik. Hal tersebut dimaksudkan agar unit kerja dapat diperbandingkan dengan indikator kinerja atau kerja lain dan sekaligus dapat digunakan untuk melihat indikasi

masalah unit kerja yang mungkin muncul terkait dengan pengeluaran daerah yang dilakukan.

Satuan ukur harus dapat dimanfaatkan oleh pihak internal dan eksternal untuk mengontrol efisiensi dan efektivitas pengeluaran yang dilakukan. Bagi pihak internal adalah dalam rangka peningkatan kuantitas dan kualitas pelayanan serta efisiensi biaya. Sementara pihak eksternal menggunakannya sebagai kontrol dan sekaligus sebagai informasi untuk pertanggungjawaban kepada publik.

c. Anggaran Berbasis Kinerja

Seiring dengan semakin tingginya tuntutan masyarakat terhadap transparansi penganggaran belanja publik, maka diperkenalkanlah sistem penganggaran yang berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*) sebagai pengganti sistem penganggaran lama dengan sistem *Line Item Budgeting*. Dalam sistem *Line Item Budgeting* penekanan utama adalah terhadap *input*, di mana perubahan terletak pada jumlah anggaran yang meningkat dibanding tahun sebelumnya dengan kurang menekankan pada *output* yang hendak dicapai dan kurang mempertimbangkan prioritas dan kebijakan yang ditetapkan secara nasional.

Secara teori, prinsip anggaran berbasis kinerja adalah anggaran yang menghubungkan anggaran negara (pengeluaran negara) dengan hasil yang diinginkan (*output* dan *outcome*) sehingga setiap rupiah yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan kemanfaatannya. *Performance based budgeting* dirancang untuk menciptakan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas dalam pemanfaatan anggaran belanja publik dengan *output* dan *outcome* yang jelas sesuai dengan prioritas nasional dengan tujuan semua anggaran yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan secara transparan kepada masyarakat luas. Penerapan penganggaran berdasarkan kinerja juga akan meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan memperkuat dampak dari peningkatan pelayanan kepada publik.

Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan. (Penjelasan Peraturan Pemerintah No.105 tahun

2000, pasal 8). Anggaran yang disusun dengan pendekatan kinerja dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output*) dari perencanaan alokasi biaya (*input*) yang ditetapkan.
- 2) *Output* (keluaran) menunjukkan produk (barang atau jasa) yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan (*input*) yang digunakan.
- 3) *Input* (masukan) adalah besarnya sumber dana, sumber daya manusia, material, waktu, dan teknologi yang digunakan untuk melaksanakan program atau kegiatan sesuai dengan masukan (*input*) yang digunakan.
- 4) Kinerja ditunjukkan oleh hubungan antara *input* (masukan) dengan *output* (keluaran).

Anggaran kinerja disusun berdasar pada hasil yang ingin dicapai, dari setiap dana yang dikeluarkan sesuai harapan masyarakat. Ini berbeda dengan sistem anggaran yang lama, dimana pemerintah hanya menekankan kemampuannya dalam menyerap anggaran tetapi kurang mampu memperhatikan pencapaian hasil yang diharapkan (Sony Yuwono, 2007: 81)

Penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. (www.wawasandigital.com, 2 Desember 2008).

Sistem anggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolak ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program. Sistem ini memerlukan *indikator* kinerja, standar kinerja, standar biaya, dan *benchmark* dari setiap jenis pelayanan. (www.kepriprov.go.id, 26 februari 2009)

Dari pendapat di atas dapat diambil kesimpulan bahwa anggaran berbasis kinerja merupakan sistem penganggaran yang disusun berdasarkan hasil yang ingin dicapai, dari setiap dana yang dikeluarkan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam

program diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan. Program pada anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan. Dengan kata lain, integrasi dari rencana kerja tahunan (Renja SKPD) yang merupakan rencana operasional dari Renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja.

Dalam rangka penerapan Anggaran berbasis Kinerja terdapat elemen-elemen utama yang harus ditetapkan terlebih dahulu yaitu:

- a) Visi dan misi yang hendak dicapai oleh pemerintah dalam jangka panjang sedangkan misi adalah kerangka yang menggambarkan bagaimana visi akan dicapai.
- b) Tujuan. Tujuan merupakan penjabaran lebih lanjut dari visi dan misi. Tujuan tergambar dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional yang menunjukkan tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam rangka mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Tujuan harus menggambarkan arah yang jelas serta tantangan yang realistik. Tujuan yang baik bercirikan, antara lain, memberikan gambaran pelayanan utama yang akan disediakan, secara jelas menggambarkan arah organisasi dan program-programnya, menantang namun realistis, mengidentifikasi obyek yang akan dilayani serta apa yang hendak dicapai.
- c) Sasaran. Sasaran menggambarkan langkah-langkah yang spesifik dan terukur untuk mencapai tujuan. Sasaran akan membantu penyusun anggaran untuk mencapai tujuan dengan menetapkan target tertentu dan terukur. Kriteria sasaran yang baik adalah dilakukan dengan menggunakan kriteria spesifik, terukur, dapat dicapai, relevan, dan ada batasan waktu (*specific, measurable, achievable, relevant, timely*/SMART) dan yang tidak kalah penting bahwa sasaran tersebut harus mendukung tujuan (*support goal*).

- d) Program. Program adalah sekumpulan kegiatan yang akan dilaksanakan sebagai bagian dari usaha untuk mencapai serangkaian tujuan dan sasaran. Program dibagi menjadi kegiatan dan harus disertai dengan target sasaran *output* dan *outcome*. Program yang baik harus mempunyai keterkaitan dengan tujuan dan sasaran serta masuk akal dan dapat dicapai.
- e) Kegiatan. Kegiatan adalah serangkaian pelayanan yang mempunyai maksud menghasilkan output dan hasil yang penting untuk pencapaian program. Kegiatan yang baik kriterianya adalah harus dapat mendukung pencapaian program.

Kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja, yaitu:

- a) Kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi.
- b) Fokus penyempurnaan administrasi secara terus-menerus.
- c) Sumber daya yang cukup untuk usaha penyempurnaan tersebut (uang, waktu, dan orang).
- d) Penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) yang jelas.
- e) Keinginan yang kuat untuk berhasil.

Anggaran harus didasarkan pada sasaran yang hendak dicapai pada tahun anggaran tersebut, adanya standar pelayanan dan adanya ukuran biaya satuan. Setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah harus dapat merencanakan anggarannya berdasarkan tugas pokok dan fungsi, tingkat prioritas setiap pekerjaan, tujuan, dan sasaran tertentu yang disertai *indikator* penilaian yang jelas dan dapat diukur sehingga masing-masing tingkat dalam suatu unit akan mempunyai suatu tanggung jawab yang jelas. Dengan sistem ini, biaya satuan untuk setiap jenis pelayanan harus dapat diukur sehingga dapat diketahui tingkat efisiensi dan efektivitas dari setiap jenis pelayanan. Melalui anggaran kinerja akan terlihat hubungan yang jelas antara *input*, *output*, dan *outcome* yang akan mendukung terciptanya sistem pemerintahan yang baik. Dengan pendekatan kinerja akan terlihat akuntabilitas (*accoubtability*) dan keterbukaan (*transparency*) dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat.

d. Tujuan Anggaran Berbasis Kinerja

Penerapan anggaran berbasis kinerja pada suatu pemerintah daerah tentunya mempunyai tujuan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Tujuan anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dari penggunaan sumber daya (*input*) yang terbatas.
- 2) Tujuan dan indikator kinerja yang jelas akan:
 - a) Mendukung perbaikan efisiensi dan efektifitas dalam pemanfaatan sumber daya. Alokasi anggaran dikatakan efektif jika menyeimbangkan berbagai permintaan dalam pemerintahan, baik dari organisasi sektor dan sektor publik dan strategi pencapaian tujuan (*visi*) yang telah ditetapkan.(Indra Bastian,2001:82). Belanja efisiensi berarti pencapaian *output* yang maksimal dengan *input* tertentu atau penggunaan *input* yang terendah untuk mencapai *output* tertentu. Efisiensi merupakan perbandingan *output/input* yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan.
 - b) Memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam jangka menengah. (Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004).

e. Keunggulan Anggaran Berbasis Kinerja Dibandingkan Dengan Anggaran Sebelumnya (Anggaran Tradisional)

Penerapan anggaran berbasis kinerja adalah hal penting untuk menuju pelaksanaan kegiatan pemerintah yang transparan. Adapun keunggulan anggaran berbasis kinerja dibandingkan dengan anggaran sebelumnya yaitu anggaran tradisional.

Tabel 1. Perbedaan Anggaran Tradisional dengan Anggaran Berbasis Kinerja. (www.bppk.depkeu.go.id, 21 april 2009).

No	Uraian	Anggaran Tradisional	Anggaran Berbasis Kinerja
1.	Sistem Anggaran	Berimbang, inkremental.	Tidak harus berimbang, inkremental berdasarkan tahun sebelumnya.
2.	Struktur Anggaran		Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan.
3.	Belanja	Pendapatan dan Belanja.	Anggaran Operasional dan anggaran modal.
4.	Pinjaman	Rutin dan Pembangunan.	Bagian dari sumber pembiayaan.
5.	Tolak ukur kinerja (<i>performance measure</i>)	Bagian dari pendapatan.	Berfokus pada hasil, manfaat dan dampak.
6.	Pengorganisasian	Tidak dapat diterapkan.	Desentralisasi dan fokus pada pelayanan publik.
7.	Laporan	Cenderung terpusat. Laporan keuangan.	Laporn keuangan, laporan kinerja dan pelayanan.

f. Manfaat dan Kriteria Anggaran Berbasis Kinerja

Penerapan anggaran berbasis kinerja akan memberikan manfaat dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan, sebagai berikut:

- 1) Anggaran Berbasis Kinerja memungkinkan pengalokasian sumber daya yang terbatas untuk membiayai kegiatan prioritas pemerintah sehingga tujuan pemerintah dapat tercapai dengan efisien dan efektif. Dengan melihat anggaran yang telah disusun dengan berdasarkan prinsip-prinsip berbasis kinerja akan dengan mudah diketahui program-program yang diprioritaskan

dan memudahkan penerapannya dengan melihat jumlah alokasi anggaran pada masing-masing program.

- 2) Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja adalah hal penting untuk menuju pelaksanaan kegiatan pemerintah yang transparan. Dengan anggaran yang jelas, dan juga *output* yang jelas, serta adanya hubungan yang jelas antara pengeluaran dan *output* yang hendak dicapai maka akan tercipta transparansi. Karena dengan adanya kejelasan hubungan semua pihak terkait dan juga masyarakat dengan mudah akan turut mengawasi kinerja pemerintah.
- 3) Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja mengubah fokus pengeluaran pemerintah keluar dari sistem *line item* menuju pendanaan program pemerintah dengan tujuan khusus terkait dengan kebijakan prioritas pemerintah. Dengan penerapan Anggaran Berbasis Kinerja maka setiap departemen dipaksa untuk fokus pada tujuan pokok yang hendak dicapai dengan keberadaan departemen yang bersangkutan. Selanjutnya penganggaran yang dialokasikan untuk masing-masing departemen akan dikaitkan dengan tujuan yang hendak dicapai.
- 4) Organisasi pembuat kebijakan seperti kabinet dan parlemen, berada pada posisi yang lebih baik untuk menentukan prioritas kegiatan pemerintah yang rasional ketika pendekatan Anggaran Berbasis Kinerja. Parlemen dan lembaga perencana serta departemen keuangan akan lebih mudah untuk menetapkan kebijakan, menentukan alokasi anggaran untuk masing-masing departemen karena adanya kejelasan dalam prioritas pembangunan, output yang hendak dicapai dan jumlah penganggaran yang diusulkan dan dialokasikan oleh masing-masing departemen.
- 5) Meskipun terdapat perubahan kebijakan yang terbatas dalam jangka menengah, kementerian tetap bisa lebih fokus kepada prioritas untuk mencapai tujuan departemen meskipun hanya dengan sumber daya yang terbatas. Dengan penetapan prioritas pekerjaan yang telah ditetapkan, pimpinan akan tetap fokus untuk mencapai tujuan departemen yang dipimpin tidak perlu terganggu oleh keterbatasan sumber daya.

- 6) Anggaran memungkinkan untuk peningkatan efisiensi administrasi. Dengan adanya fokus anggaran pada *output* dan *outcome* maka diharapkan tercipta efisiensi dan efektivitas dalam pelaksanaan pekerjaan. Hal ini sangat jauh berbeda apabila dibandingkan dengan ketika fokus penganggaran tertuju pada *input*.

Sedangkan karakteristik anggaran berbasis kinerja yaitu:

- a) Berorientasi pada aktivitas, bukan pada unit kerja, sehingga menuntut koordinasi yang baik antar unit atau satuan kerja yang ada.
- b) Lebih memberikan fokus perhatian pada hasil (*outcome*) dan bukan pada pengeluaran atau *expenditure*.
- c) Memberikan fokus perhatian lebih pada kerja atau aktivitas (*work*) dan bukan pada pekerja (*worker*) serta item barang atau jasa yang dibeli.
- d) Memiliki alat ukur (*indikator*) kinerja sehingga memudahkan dalam proses evaluasinya.
- e) Lebih sesuai diterapkan untuk memenuhi tuntutan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas.

g. Pentingnya Implementasi Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

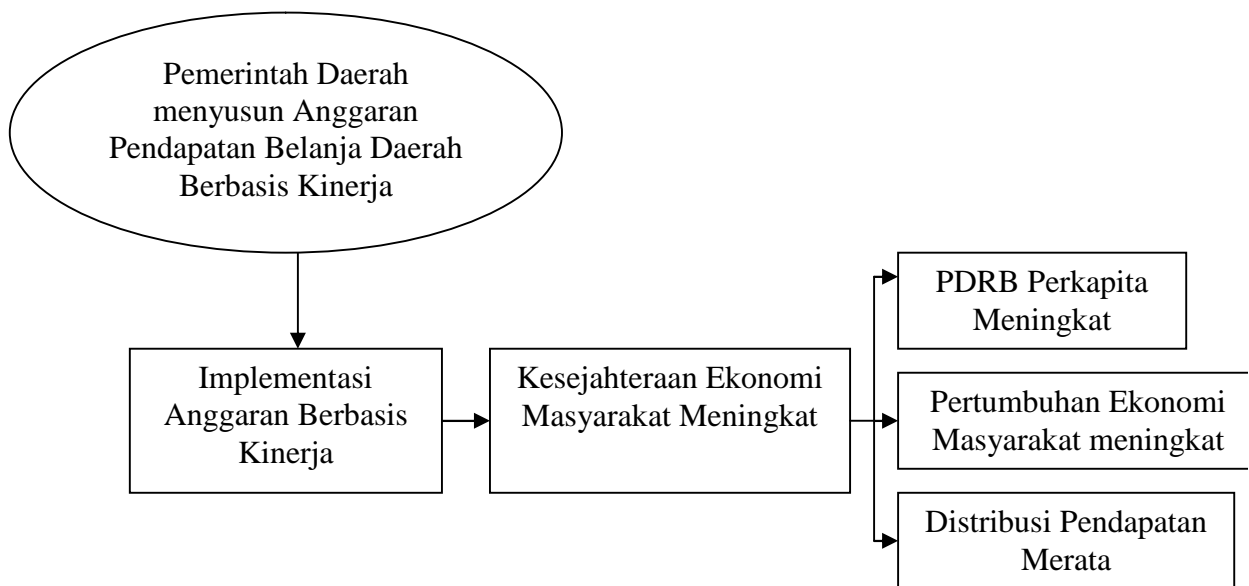
Anggaran berbasis kinerja merupakan anggaran yang penyusunannya menggunakan pendekatan *bottom-up budgetting*. Anggaran merupakan komitmen antara pimpinan dengan pelaksana. Dengan demikian, anggaran berbasis kinerja ini dapat memacu pelaksana untuk beraktivitas secara optimal dan atau berperilaku sebagaimana yang diharapkan. (www.lib.ugm.ac.id, 8 Desember 2008). Anggaran Berbasis Kinerja diharapkan akan lebih mendorong pemerintah daerah untuk lebih mandiri dalam menentukan arah kebijakan dan aktivitas pembangunan yang menjadi prioritasnya. Aktivitas maupun program kerja yang tercermin dalam APBD selanjutnya akan disusun dan direncanakan didasarkan pada anggaran kinerja. Pendekatan kinerja merupakan sistem anggaran yang didasarkan pada upaya pencapaian hasil kerja (*output*, *outcome*, *benefit*, dan *impact*) dari proses alokasi anggaran dan *input* yang ditetapkan.

Pendekatan kinerja sangat diperlukan saat ini, mengingat tuntutan untuk terciptanya transparansi dan akuntabilitas publik bagi seluruh instansi pemerintah dalam menyelenggarakan keuangan daerah dari hari ke hari semakin kuat. Dengan demikian, mekanisme pengelolaan keuangan daerah mulai dari tahap perencanaan, tahap pelaksanaan hingga tahap pengawasan mengalami perubahan yang mendasar, yaitu sebagai akibat terjadinya perubahan pertanggungjawaban dari akuntabilitas vertikal menjadi akuntabilitas horisontal

Proses perencanaan anggaran dalam sistem anggaran berbasis kinerja dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu penjaringan aspirasi masyarakat dan perencanaan strategis. Sistem anggaran baru memberikan desentralisasi urusan anggaran daerah dan menggunakan pendekatan manajemen yang terpadu. Sistem anggaran ini memungkinkan semua unsur dalam kemasyarakatan di daerah terlibat dalam menentukan arah pembangunan sehingga pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan keinginan riil masyarakat.

B. Kerangka Berpikir

Kerangka berfikir merupakan alur penalaran yang didasarkan pada masalah penelitian yang digambarkan dengan skema secara holistik dan sistematis. Kerangka berfikir tentang "Implementasi Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Kabupaten Karanganyar tahun 2008" dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2. Skema Kerangka Berpikir

Dari gambar diatas dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pemerintahan yang selama ini menerapkan anggaran tradisional yang dirasa mempunyai kesan kaku. Oleh karena itu, masyarakat yang modern ini mendorong reformasi dalam pengelolaan keuangan daerah. Salah satu wujud reformasi tersebut adalah penerapan anggaran berbasis kinerja. Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan.

Anggaran yang disusun memuat keterangan antara lain:

- (a) Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja
- (b) Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan
- (c) Persentase dari jumlah pendapatan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang membiayai belanja modal/ pembangunan.
- (d) Proses penyusunan dan sasaran yang ingin dicapai dari sistem anggaran berbasis kinerja menggambarkan adanya peluang bagi daerah untuk mengembangkan visi dan misi serta mewujudkan keinginan dan harapan masyarakat yang sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah yang bersangkutan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), yang merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran. Pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah menggunakan sistem anggaran berbasis kinerja dan pengeimplementasiannya berpengaruh pada peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Dengan meningkatnya ekonomi masyarakat akan berpengaruh juga pada PDRB perkapita yang meningkat, pertumbuhan ekonomi masyarakat yang meningkat dan distribusi pendapatan yang merata.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian merupakan proses mencari dan menemukan suatu jawaban untuk memecahkan suatu masalah, yang harus dilakukan melalui pengkajian suatu jawaban untuk memecahkan suatu masalah, yang harus dilakukan melalui pengkajian baik secara teoritik maupun empirik.

A. Tempat dan Waktu Penelitian

1. Tempat Penelitian

Suatu penelitian memerlukan tempat penelitian yang akan dijadikan sebagai lokasi untuk memperoleh data guna mendukung tercapainya tujuan penelitian. Peneliti memilih Pemerintah Kabupaten Karanganyar, dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. Pemerintah Kabupaten Karanganyar merupakan salah satu Pemerintah Daerah yang menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja.
2. Pemerintah Kabupaten Karanganyar memiliki data-data yang memadai untuk keperluan penelitian tentang Implementasi Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja.

2. Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dengan perincian sebagai berikut:

- a. Pengajuan judul : Bulan Agustus
- b. Pengajuan proposal : Bulan Februari dan Maret
- c. BAB I, II, dan III : Bulan Maret dan April
- d. Pengumpulan data
 - 1) Analisis data : Bulan April
 - 2) BAB IV dan V : Bulan Juni
- e. Penyusunan laporan : Bulan Februari sampai dengan bulan Juni

B. Bentuk dan Strategi Penelitian

1. Bentuk Penelitian

Pemilihan bentuk penelitian yang sangat tepat diperlukan untuk mengkaji suatu permasalahan secara utuh dan lengkap dalam memecahkan suatu permasalahan. Sesuai dengan permasalahannya, penelitian ini menggunakan bentuk penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif yaitu mendeskripsikan data yang terkumpul ke dalam kalimat-kalimat yang memiliki arti lebih mendalam, karena menggambarkan secara tepat sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, guna menentukan frekuensi adanya hubungan antara satu gejala dengan gejala yang lain.

Mardalis (2002: 24) mengungkapkan “Penelitian deskriptif bertujuan untuk mendeskripsikan apa yang saat ini berlaku, di dalamnya terdapat upaya mendeskripsikan, mencatat, analisis, dan menginterpretasikan kondisi-kondisi saat ini terjadi”. Menurut Lexy J. Moleong (2007: 6), “Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya: perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain, secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah”.

Pengertian di atas dapat disimpulkan dalam penelitian kualitatif data yang diambil berupa kata-kata baik tertulis maupun lisan serta perilaku dari subjek penelitian dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah. Data yang dikumpulkan merupakan data yang sebenarnya yang menggambarkan atau melukiskan objek yang diteliti sesuai dengan keadaan di lapangan.

2. Strategi Penelitian

Pemilihan strategi penelitian yang tepat sangat diperlukan dalam mengkaji suatu permasalahan penelitian dengan lebih mendetail dan lengkap. Strategi yang dipilih oleh peneliti ini digunakan sebagai acuan dalam melakukan pengamatan, pengumpulan informasi serta dalam penyajian analisis hasil penelitian. Strategi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah strategi

dengan menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu peneliti lebih banyak memanfaatkan dan mengumpulkan informasi dengan cara mendalami fenomena-fenomena yang diteliti.

Strategi penelitian kualitatif yang digunakan adalah penelitian deskriptif tunggal terpancang yaitu peneliti hanya mengkaji satu masalah saja dan pengumpulan data berdasarkan tujuan mengenai Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Kabupaten Karanganyar Tahun 2008. Jadi, strategi tunggal terpancang yang digunakan dalam penelitian ini mengandung pengertian bahwa: tunggal artinya hanya ada satu ruang lingkup yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar. Sedangkan terpancang pada tujuan penelitian, maksudnya bahwa apa yang harus diteliti dibatasi pada aspek-aspek yang sudah dipilih sebelum melaksanakan penelitian.

Ditinjau dari aspek yang diteliti, penelitian ini merupakan studi kasus (*Case Study*). Studi kasus adalah bentuk penelitian yang mendalam tentang suatu aspek lingkungan sosial termasuk manusia di dalamnya. Menurut Robert K. Yin (2005: 1): Studi kasus merupakan strategi yang lebih cocok bila pokok pertanyaan suatu penelitian berkenaan dengan *How* atau *Why*, bila peneliti hanya memiliki sedikit peluang untuk mengontrol peristiwa-peristiwa yang akan diselidiki, dan bilamana fokus penelitiannya terletak pada fenomena kontemporer (masa kini) di dalam konteks kehidupan nyata.

C. Sumber Data

Ketepatan dalam memilih dan menentukan sumber data dalam penelitian akan turut menentukan ketepatan, kekayaan data dan atau informasi yang diperoleh peneliti. Menurut H.B. Sutopo (2002: 58) bahwa “Sumber data dalam penelitian kualitatif bisa berupa orang, peristiwa dan lokasi benda, dokumen atau arsip.” Menurut Lofland dan Lofland yang dikutip oleh Lexy J. Moleong (2007: 157) mengatakan bahwa: “Sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.”

Adapun data yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Informan

Informan adalah orang-orang yang memberikan informasi kepada peneliti karena orang tersebut dipandang mengetahui permasalahan yang dikaji peneliti. Kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati merupakan data sumber utama dalam melakukan penelitian. Informan yang dipilih peneliti adalah orang-orang yang dipandang benar-benar mengetahui permasalahan, sehingga dapat diperoleh data/ informasi yang obyektif. Informan yang dipilih pada penelitian ini adalah:

- a. Bagian Umum
- b. Bagian Administrasi
- c. Bagian Keuangan

2. Dokumen dan Arsip

Dokumen di dalam penelitian merupakan sumber data yang penting, walaupun dikatakan bahwa sumber diluar kata atau tindakan merupakan sumber kedua, jelas hal itu tidak diabaikan karena dalam banyak hal dokumen sebagai sumber data dapat dimanfaatkan untuk menguji, menafsirkan, bahkan untuk meramalkan. Menurut H. B. Sutopo (2002: 54), “Dokumen dan arsip merupakan bahan tertulis yang bergayutan dengan suatu peristiwa atau aktivitas tertentu”. Lebih lanjut Lexy J. Moleong (2007: 159) mengungkapkan “Dilihat dari segi sumber data, bahan tambahan yang berasal dari sumber tertulis dapat dibagi atas sumber buku dan majalah ilmiah, sumber dari arsip, dokumen pribadi, dan dokumen resmi”. Dokumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah sejarah berdirinya Pemerintah Kabupaten Karanganyar dan data lain yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

3. Tempat dan Peristiwa

Setiap melakukan kegiatan penelitian baik wawancara atau observasi akan melibatkan tempat, pelaku dan peristiwa. H.B. Sutopo (2002: 52) mengungkapkan “Informasi mengenai kondisi dari lokasi peristiwa atau aktivitas yang dilakukan bisa digali lewat sumber lokasinya baik yang merupakan tempat maupun lingkungannya”. Peneliti mengambil tempat

penelitian di Pemerintah Kabupaten Karanganyar dimana Pemerintah Daerah ini merupakan salah satu Pemerintah Daerah yang menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja.

D. Teknik Sampling (Cuplikan)

Menurut H.B. Sutopo (2002: 55) “Teknik cuplikan merupakan suatu bentuk khusus atau proses bagi suatu perumusan atau pemilihan dalam penelitian yang mengarah pada seleksi”. Cuplikan dalam penelitian kualitatif sering dinyatakan sebagai internal sampling artinya cuplikan diambil untuk mewakili informasinya, dengan kelengkapan dan kedalaman yang tidak ditentukan oleh jumlah sumber datanya, melainkan oleh kedalaman pemahaman akan informasi oleh peneliti. Teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah non random sampling yaitu cara pengambilan sampel yang tidak semua anggota diberi kesempatan menjadi sampel.

Cuplikan dalam penelitian ini bersifat *Purposive Sampling*, yaitu peneliti cenderung memilih orang yang dianggap tahu dan dapat dipercaya untuk menjadi sumber data yang mantap dan mengetahui masalah-masalah yang berhubungan dengan permasalahan secara mendalam (*Key Informan*). Menurut Lexy J. Moleong (2007: 224) “Jadi, maksud sampling dalam hal ini ialah untuk menjangkau sebanyak mungkin informasi dari pelbagai macam sumber data dan bangunannya (*contruction*)”. Oleh sebab itu, pada penelitian kualitatif tidak ada sampel acak, tetapi sampel bertujuan (*purposive sample*)”. Namun demikian, informan yang dipilih dapat menunjuk informan lain yang lebih tahu, maka informan dapat berkembang sesuai dengan kebutuhan peneliti dalam memperoleh data (*Snowball Sampling*), sehingga peneliti mampu menggali data secara lengkap dan mendalam.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan cara-cara yang ditempuh untuk mendapatkan data yang diperlukan dengan menggunakan alat tertentu. Untuk dapat memecahkan permasalahan dengan tuntas dalam melaksanakan penelitian diperlukan data yang *valid* dan *reliabel*. Sedangkan untuk mendapatkan data yang *valid* dan *reliable*, maka diperlukan suatu teknik pengumpulan data. Adapun

teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pengamatan (Observasi)

Observasi adalah kegiatan pengamatan secara langsung terhadap objek penelitian dan mencatat peristiwa yang diselidiki. Hasil dari kegiatan observasi ini dicatat dalam bentuk kata-kata inti yang seharusnya dikembangkan dalam bentuk laporan.

2. Wawancara

Sumber data yang penting dalam penelitian kualitatif adalah manusia dalam posisi sebagai nara sumber atau informan untuk memperoleh informasi. Wawancara adalah bentuk komunikasi verbal yang bertujuan untuk memperoleh informasi yang diperlukan dalam penelitian. Menurut Lexy J. Moleong (2007: 186) “Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan ini dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu”.

Wawancara dilakukan untuk mendapatkan informasi secara langsung dari informan, sehingga data yang diperoleh dapat dipercaya. Data yang dikumpulkan dari wawancara merupakan data penguat bagi penentuan data yang diperoleh dari pengamatan atau observasi, sekaligus data-data lain yang diperlukan untuk mendukung penjelasan tentang permasalahan dalam penelitian ini.

3. Dokumentasi

Teknik dokumentasi digunakan untuk memperoleh data yang bersumber dari arsip dan dokumen yang ada. Analisis dokumen digunakan karena merupakan sumber yang stabil, kaya, dan bersifat alamiah yaitu sesuai dengan konteks lahiriah tersebut. Dokumentasi dalam penelitian ini antara lain dokumen dari Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar yang meliputi dokumen mengenai keadaan umum Pemerintahan, data pegawai dan karyawan, sarana dan prasarana, kegiatan-kegiatan di Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar serta data

penunjang lainnya. Pengumpulan data dokumen digunakan untuk melengkapi data yang diperoleh dari wawancara dan observasi. Analisis dokumen ini diharapkan data yang diperlukan menjadi benar-benar valid mengenai Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Karanganyar.

F. Validitas Data

Data yang telah berhasil digali, dikumpulkan, dan dicatat dalam kegiatan penelitian, harus diusahakan kemantapan dan kebenarannya. Setiap peneliti harus bisa memilih dan menemukan cara-cara yang tepat untuk mengembangkan validitas data yang diperolehnya. Ketetapan data tersebut tidak hanya tergantung dari ketepatan memilih sumber data dan teknik pengumpulannya. Menurut H.B. Sutopo (2002: 78) “Validitas data merupakan jaminan bagi kemantapan simpulan dan tafsir makna sebagai hasil penelitian”. Validitas diperlukan agar data dan informasi yang diperoleh dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Menetapkan keabsahan data agar hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan., maka diperlukan teknik pemeriksaan data yang tepat. Penelitian kualitatif terdapat beberapa cara yang bisa dipilih untuk pengembangan validitas (kesahihan) data penelitian. Penelitian ini menggunakan teknik triangulasi dan review informan untuk menjamin validitas data.

1. Triangulasi

Menurut Lexy J. Moleong (2004: 330), “Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu”. Triangulasi merupakan cara yang paling umum digunakan bagi peningkatan validitas dengan melakukan pengecekan atau pembandingan dengan sesuatu di luar data tersebut. Patton seperti yang dikutip H.B. Sutopo (2002: 78) membedakan 4 macam teknik triangulasi sebagai cara untuk meningkatkan validitas data dalam penelitian kualitatif, yaitu:

1. Triangulasi Sumber yaitu pengumpulan data sejenis dengan menggunakan berbagai sumber data yang berbeda.

2. Trianggulasi Metode yaitu pengumpulan data sejenis tetapi dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang berbeda.
3. Trianggulasi Teori yaitu melakukan penelitian tentang topik yang sama dan datanya dianalisis dengan menggunakan perspektif teori yang berbeda.
4. Trianggulasi Peneliti yaitu pengumpulan data yang semacam dilakukan oleh beberapa peneliti.

Jenis trianggulasi yang digunakan untuk mencapai validitas dalam penelitian ini adalah trianggulasi sumber, yaitu peneliti menggunakan beberapa narasumber yang berbeda untuk mengumpulkan data atau informasi yang sejenis, sehingga informasi yang diperoleh dari nara sumber satu dapat dibandingkan dengan informasi yang diperoleh dari narasumber lain. Disamping itu peneliti juga menggunakan trianggulasi metode yaitu mengumpulkan data sejenis tetapi dengan menggunakan teknik atau metode pengumpulan data yang berbeda. Dalam metode ini yang menjadi titik tekan adalah penggunaan metode pengumpulan data yang berbeda. Karena data yang diperoleh melalui beberapa teknik pengumpulan data yang berbeda tersebut, hasilnya akan dapat dibandingkan dan dapat ditarik kesimpulan data yang lebih kuat validitasnya.

2. Review Informan

Review informan dilakukan pada waktu peneliti sudah mendapatkan data yang cukup lengkap dan berusaha menyusun sajian datanya walaupun mungkin masih utuh dan menyeluruh, unit-unit laporan tersebut dikomunikasikan dengan informannya, khususnya key informan. Hal ini dilakukan untuk mengetahui apakah laporan yang disusun merupakan pernyataan atau deskripsi sajian yang disetujui mereka.

G. Analisis Data

Penelitian kualitatif tidak menguji hipotesis yang dibuat sebelum penelitian. Proses analisis data dilakukan secara bersamaan dan berkelanjutan dengan proses pengumpulan data. Menurut Bogdan dan Bilklen dalam Lexy J. Moleong (2007: 248) mengemukakan bahwa: "Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data,

memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensistesisikannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang akan dicari kepada orang lain”.

Analisis data adalah proses urutan data dengan mengorganisasikan ke dalam suatu pola, kategori dan satuan urutan uraian dasar. H.B. Sutopo (2002: 94) menyebutkan “Analisis dalam penelitian kualitatif terdiri dari tiga komponen pokok yaitu, reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan”. Namun demikian, dalam prosesnya peneliti bergerak dalam empat langkah meliputi pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/ verifikasi. Langkah-langkah yang dipakai dalam model analisis interaktif adalah:

1. Pengumpulan Data

Data kualitatif terutama terdiri dari kata-kata, bukan angka-angka. Data yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi, maupun dokumentasi tersebut dikumpulkan menjadi satu untuk diproses lebih lanjut.

2. Reduksi Data

Data yang diperoleh dari lapangan ditulis dalam bentuk uraian atau laporan yang terperinci. Laporan tersebut perlu direduksi, dirangkum, dan dipilah-pilah hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting, dicari pola atau temanya. Jadi laporan lapangan sebagai bahan mentah disingkat, direduksi, disusun lebih sistematis, ditonjolkan pokok-pokok yang penting, sehingga lebih mudah dikendalikan. Reduksi data merupakan proses seleksi pemfokusan, penyederhanaan, dan abstraksi data dari *field note*. H.B. Sutopo (2002: 92) berpendapat, “Reduksi data adalah bagian dari proses analisis yang mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal-hal yang tidak penting, dan mengatur data sedemikian rupa sehingga simpulan penelitian dapat dilakukan”.

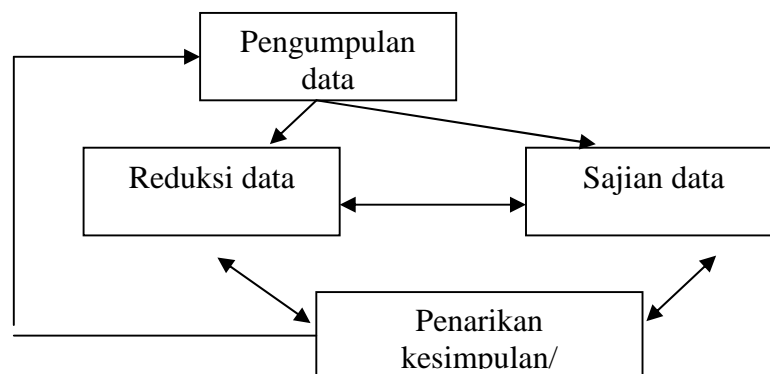
3. Penyajian Data

Penyajian data atau *display data* merupakan penyusunan sekumpulan informasi yang diperoleh dari penelitian yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan data. Sajian data dilakukan dengan mengorganisasikan informasi secara logis dan sistematis serta mendeskripsikan kedalam bentuk narasi sehingga mudah dibaca dan dipahami untuk selanjutnya

memungkinkan peneliti membuat analisis data dan melakukan penarikan kesimpulan.

4. Kesimpulan atau Verifikasi

Data diperoleh peneliti di lapangan mulai dilakukan penarikan kesimpulan sementara sejak penelitian dimulai, untuk itu perlu dicari pola, tema, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering timbul dan sebagainya. Kesimpulan yang diperoleh mula-mula diragukan, akan tetapi dengan bertambahnya data baik dari wawancara, pengamatan, dan dokumen kesimpulan akan menjadi lebih kuat. Kesimpulan dibuat lebih mantap dan dapat dipertanggungjawabkan, maka perlu dilakukan verifikasi terlebih dahulu. Verifikasi merupakan kegiatan yang dilakukan kembali dengan tujuan pemantapan kesimpulan dengan cara penelusuran kembali data dengan cepat sehingga penelitian dapat mengubah kesimpulan sementara yang telah dibuat menjadi kesimpulan akhir yang lebih mantap. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam bagan berikut:



Gambar 3 : Model Analisis Interaktif Data

Sumber: H.B. Sutopo (2002: 96)

Berdasarkan gambar di atas, maka proses data diawali sejak kegiatan pengumpulan data dilaksanakan. Setelah memperoleh data dari lapangan maka peneliti segera melakukan reduksi data dan penyajian data. Sajian data tersebut dapat dilakukan penarikan suatu kesimpulan. Kesimpulan yang telah dibuat dapat kembali dilakukan verifikasi untuk lebih memantapkan hasil penelitian sehingga diperoleh kesimpulan yang mantap dengan cara pengumpulan data kembali.

H. Prosedur Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti harus menempuh beberapa prosedur penelitian. Adapun prosedur yang akan ditempuh dalam penelitian ini adalah:

1. Tahap Persiapan Penelitian

Peneliti dapat melakukan perencanaan sesuatu yang berkenaan dengan penelitian. Dimulai dengan pengajuan masalah, pembuatan proposal penelitian, mengurus perijinan, menentukan lokasi penelitian, dan menyiapkan perlengkapan penelitian.

2. Tahap Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan 3 (tiga) teknik, yaitu pengamatan/ observasi, wawancara, dan dokumentasi. Ketiga teknik tersebut digunakan untuk saling melengkapi sehingga data yang diperoleh valid.

3. Tahap Analisis Data

Tahap analisis data dilakukan bersamaan dengan tahap pengumpulan data, untuk menghindari data yang tercecer karena dianggap tidak berguna atau hilang. Dimulai dengan menganalisis seluruh data yang diperoleh dalam pengumpulan data dan merupakan data yang mendukung tujuan penelitian. Tahap analisis data terdiri dari analisis data awal dan analisis data akhir. Analisis data awal dilakukan untuk mengetahui apakah data yang dikumpulkan telah mendukung maksud dan tujuan penelitian, sehingga data yang diperlukan dapat terpisah dari data yang tidak diperlukan. Sedangkan data yang dianalisis dalam analisis data akhir adalah keseluruhan data yang diperoleh dalam pengumpulan data dan mendukung tujuan penelitian. Dalam hal ini data sudah dapat dikatakan valid karena data ini sudah melalui analisis data awal.

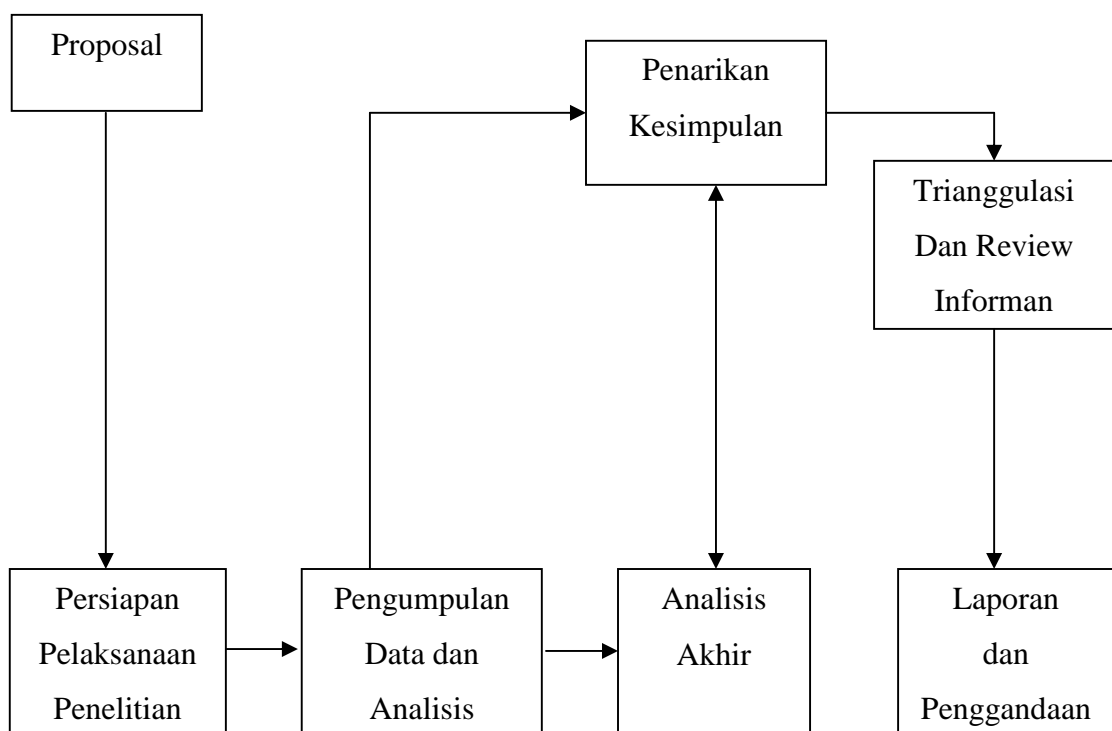
4. Tahap Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan dilakukan setelah semua data dianalisis dengan teknik analisis data yang sesuai dengan rencana penelitian. Penarikan kesimpulan didasarkan pada tujuan penelitian dengan didukung data yang valid, sehingga hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan.

5. Tahap Penyusunan dan Penggandaan Laporan

Semua kegiatan yang berhubungan dengan penelitian dan hasil yang dicapai ditulis dan dilaporkan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dalam bentuk laporan yang sesuai dengan aturan yang berlaku. Kemudian laporan yang sudah tersusun dengan lengkap digandakan sesuai dengan kebutuhan.

Untuk lebih jelasnya dapat dibuat bagan prosedur penelitian sebagai berikut:



Gambar 4: Prosedur Penelitian.

BAB IV

HASIL PENELITIAN

A. Deskripsi Lokasi Penelitian

1. Gambaran Umum Pemerintah Kabupaten Karanganyar

a. Kondisi Geografis

Kabupaten Karanganyar merupakan salah satu dari 35 Kabupaten/Kota di wilayah Propinsi Jawa Tengah dan terletak di bagian timur berbatasan dengan Propinsi Jawa Timur. Secara astronomis Kabupaten Karanganyar terletak antara 110°40' - 110°70' BT dan 7°28' - 7°46' LS. Secara topografis Kabupaten Karanganyar terletak pada ketinggian rata-rata 511 meter di atas permukaan laut. Adapun batas-batas wilayah administrasi Kabupaten Karanganyar adalah sebagai berikut: Sebelah Utara, berbatasan dengan Kabupaten Sragen, sebelah Timur dengan Propinsi Jawa Timur, sebelah Selatan dengan Kabupaten Wonogiri dan Kabupaten Sukoharjo dan sebelah Barat dengan Kabupaten Boyolali dan Kota Surakarta.

Luas wilayah Kabupaten Karanganyar secara keseluruhan ± 77.378,6374 ha, yang difungsikan untuk berbagai kegunaan termasuk persawahan, permukiman, hutan negara, perkebunan dan ladang penggembalaan. Secara administratif Kabupaten Karanganyar terbagi menjadi 17 Kecamatan. Adapun kecamatan terluas adalah Kecamatan Jatiyoso dan Kecamatan Tawangmangu, luas masing-masing 9% dari luas wilayah Kabupaten Karanganyar. Sedangkan Kecamatan yang paling sempit yaitu Kecamatan Colomadu, yakni ± 2% dari luas wilayah Kabupaten Karanganyar.

Secara umum Kabupaten Karanganyar memiliki iklim tropis dengan temperatur berkisar antara 22 sampai 31 derajat Celcius dengan penetapan tipe iklim dalam klasifikasi adalah: 1) bulan basah apabila curah hujannya melebihi 100 mm; 2) bulan kering apabila curah hujannya kurang dari 60 mm; dan 3) bulan lembab apabila curah hujannya berkisar antara 60 – 100 mm.

b. Kondisi Demografis

Jumlah penduduk di Kabupaten Karanganyar mencapai \pm 893.575 jiwa, sekitar 8,41%. bermukim di Kecamatan Karanganyar. Kecamatan Karanganyar memiliki jumlah penduduk usia produktif yang terbesar di Kabupaten Karanganyar, yakni 47.931. Sedangkan jumlah penduduk usia produktif terkecil terdapat di Kecamatan Jenawi (17.466). Tingkat pendidikan penduduk di Kabupaten Karanganyar rata-rata mengalami kenaikan. Hal ini menunjukkan bahwa upaya peningkatan pendidikan masyarakat di Kabupaten Karanganyar cukup berhasil.

Penduduk Kabupaten Karanganyar mempunyai mata pencaharian yang bervariasi yakni petani, buruh tani, pengusaha, buruh industri, buruh bangunan, pedagang dan lain sebagainya.. Dari tahun ke tahun kondisi mata pencaharian penduduk Kabupaten Karanganyar berubah-ubah.

c. Visi dan Misi Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar

Visi dan Misi Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar disusun dalam rangka memberikan arah penyelenggaraan pembangunan Kabupaten Karanganyar bagi seluruh *stakeholder* yang terdiri dari masyarakat, legislatif dan eksekutif. Visi dan Misi Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar adalah sebagai berikut:

1) Visi

Visi adalah pandangan jauh kedepan kemana dan bagaimana suatu organisasi harus dibawa dan berkarya, agar tetap konsisten dan dapat eksis, antisipatif, inovatif dan produktif. Visi juga merupakan suatu gambaran yang menantang tentang keadaan masa depan yang berisikan cita dan citra yang ingin diwujudkan oleh suatu organisasi. Visi Kabupaten Karanganyar adalah, “Menjadi dinas yang profesional di bidang pengelolaan pendapatan daerah melalui program insentififikasi dan ekstensifikasi dalam rangka mendukung Kabupaten Karanganyar menuju tingkat pendapatan terkemuka di Jawa Tengah.”

Adapun yang dimaksud menjadi dinas yang profesional di bidang pengelolaan sumber-sumber pendapatan, yaitu dinas yang melaksanakan sebagian tugas Pemerintah Daerah untuk mengelola sumber-sumber pendapatan harus mampu memberdayakan potensi yang dimiliki untuk lebih meningkatkan pendapatan lewat program-programnya yang meliputi peningkatan penerimaan pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD, lain-lain penerimaan yang sah dan penerimaan bagi hasil pajak dan bukan pajak, serta dengan insentififikasi pengelolaan sumber-sumber pendapatan.

2) Misi

Untuk mewujudkan Visi Kabupaten Karanganyar, ditetapkan Misi sebagai berikut:

- a. Meningkatkan sumber daya Pengelolaan Pendapatan Daerah yang Profesional.
- b. Meningkatkan pelayanan ketatausahaan/ administrasi pengelolaan pendapatan daerah sesuai sistem manajemen keuangan atau pendapatan daerah yang berlaku.
- c. Meningkatkan pelayanan masyarakat di bidang pendapatan.
- d. Meningkatkan pendapatan di setiap tahun anggaran.
- e. Meningkatkan koordinasi dan kerjasama yang harmonis dengan semua pihak yang terkait dalam upaya peningkatan pendapatan daerah.

2. **Kedudukan dan Tupoksi Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar**

a. **Kedudukan**

Dinas Pendapatan Kabupaten Karanganyar sebagai pengelola sumber pendapatan daerah dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 9 Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 9 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Karanganyar.

b. Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi)

Sebagai dinas pengelola pendapatan daerah yang bertanggungjawab kepada Bupati Karanganyar, maka Tugas Pokok Dan Fungsi (Tupoksi) Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar secara garis besar adalah sebagai berikut:

1) Tugas Pokok

Melaksanakan sebagian tugas pemerintahan daerah dibidang pendapatan daerah yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, penerimaan pajak bumi dan bangunan, penerimaan bagi hasil pajak non pajak dan lain-lain pendapatan.

Fungsi

Adapun fungsi dinas pendapatan Kabupaten Karanganyar adalah:

- a) Perencanaan yang meliputi segala usaha dan kegiatan untuk merencanakan, mempersiapkan, mengolah, menelaah penyusunan perumusan kebijaksanaan teknis serta program kerja.
- b) Pelaksanaan yang meliputi segala usaha dan kegiatan untuk menyelenggarakan pungutan dan pemasukan pendapatan daerah.
- c) Koordinasi yang meliputi segala usaha dan kegiatan guna mewujudkan kesatuan dan keserasian gerak langkah yang berhubungan dengan peningkatan pendapatan daerah.
- d) Pengawasan yang meliputi segala usaha dan kegiatan untuk melaksanakan pengawasan teknis atas pelaksanaan tugas pokoknya.

Sesuai dengan Keputusan Bupati Karanganyar Nomor 307 tahun 2001 tentang tugas pokok dan fungsi jabatan struktural pada dinas pendapatan Kabupaten Karanganyar, maka Dinas Pendapatan Kabupaten Karanganyar terdiri dari:

1) Kepala Dinas Pendapatan Kabupaten Karanganyar

Mempunyai fungsi tugas pokok membantu bupati dalam melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah di bidang pendapatan serta melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh bupati Karanganyar.

Sedangkan fungsi dinas pendapatan Kabupaten Karanganyar adalah:

- a) Penyusunan rencana kegiatan di bidang pendapatan penetapan dan penagihan pajak daerah, retribusi daerah dan pendapatan daerah lainnya serta pajak bumi dan bangunan.
 - b) Pengkoordinasian atas pekerjaan penagihan pajak daerah retribusi daerah dan pendapatan asli daerah lainnya serta pemasyarakatan pajak bumi dan bangunan yang dilimpahkan kepada daerah.
 - c) Pengawasan dan pengendalian dibidang pendapatan penetapan dan penagihan pajak daerah, retribusi daerah, dan pendapatan daerah lainnya serta pajak bumi dan bangunan.
- 2) Bagian tata usaha mempunyai tugas pokok memberikan pelayanan, di bidang administrasi kepada seluruh satuan organisasi dalam lingkungan dinas pendapatan serta melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh kepala dinas pendapatan, sedangkan fungsinya adalah:
- a) Penyusunan rencana kegiatan di bidang ketatausahaan urusan umum, kepegawaian perawatan dan perlengkapan serta keuangan.
 - b) Pelaksanaan urusan surat-menyurat, ekspedisi, kearsipan, dokumentasi dan keputakaan.
 - c) Pengelola administrasi kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan ketatalaksanaan.
- 3) Subdin pendaftaran dan pendataan mempunyai tugas pokok sebagai berikut:
- a) Melaksanakan kegiatan pendaftaran dan pendataan wajib pajak daerah dan wajib retribusi daerah serta pendataan obyek dan subjek pajak bumi dan bangunan yang dilaksanakan oleh direktorat jenderal pajak.
 - b) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala dinas pendapatan.
- Sedangkan fungsinya sebagai berikut:
- a) Menyusun rencana kegiatan di bidang pendaftaran dan pendataan meliputi pendaftaran dan pendataan wajib pajak daerah dan wajib

retribusi daerah serta membantu pendataan objek dan subjek pajak bumi dan bangunan yang dilaksanakan oleh direktorat jenderal pajak.

- b) Melaksanakan pendaftaran dan pendataan meliputi pendaftaran dan pendataan wajib pajak daerah dan wajib retribusi daerah, serta membantu pendataan objek dan subjek pajak bumi dan bangunan yang dilaksanakan oleh direktorat jenderal pajak.
- 4) Subdin penetapan pembukuan dan pelaporan mempunyai tugas pokok sebagai berikut:
- a) Melaksanakan penetapan jumlah pajak dan retribusi daerah yang terhutang serta menghitung besarnya angsuran atas permohonan wajib pajak dan wajib retribusi daerah serta menata usahaan jumlah ketetapan pajak bumi dan bangunan.
 - b) Melaksanakan pembukuan dan pelaporan mengenai realisasi penerimaan dan tunggakan pajak daerah dan retribusi daerah dan pajak bumi dan bangunan.
 - c) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala dinas pendapatan.

Sedangkan fungsinya sebagai berikut:

- a) Menyusun rencana kegiatan bidang penetapan penghitungan dan penetapan pajak dan retribusi daerah yang terhutang serta penghitungan besarnya angsuran atas permohonan wajib pajak dan wajib retribusi daerah.
 - b) Pelaksanaan kegiatan administrasi tentang ketetapan pajak bumi dan bangunan yang penagihannya dilimpahkan kepada daerah.
 - c) Pelaksanaan perhitungan dan penetapan besar kecilnya pajak dan retribusi daerah.
- 5) Subdin penagihan dan penerimaan lain-lain mempunyai tugas pokok:
- a) Melaksanakan tugas penagihan pajak daerah dan retribusi daerah yang telah melampaui batas waktu jatuh tempo, melayani keberatan dan
 - b) Permohonan banding serta mengumpulkan dan mengolah data sumber penerimaan daerah lainnya di luar pajak dan retribusi daerah.

- c) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala dinas pendapatan.

Sedangkan fungsinya sebagai berikut:

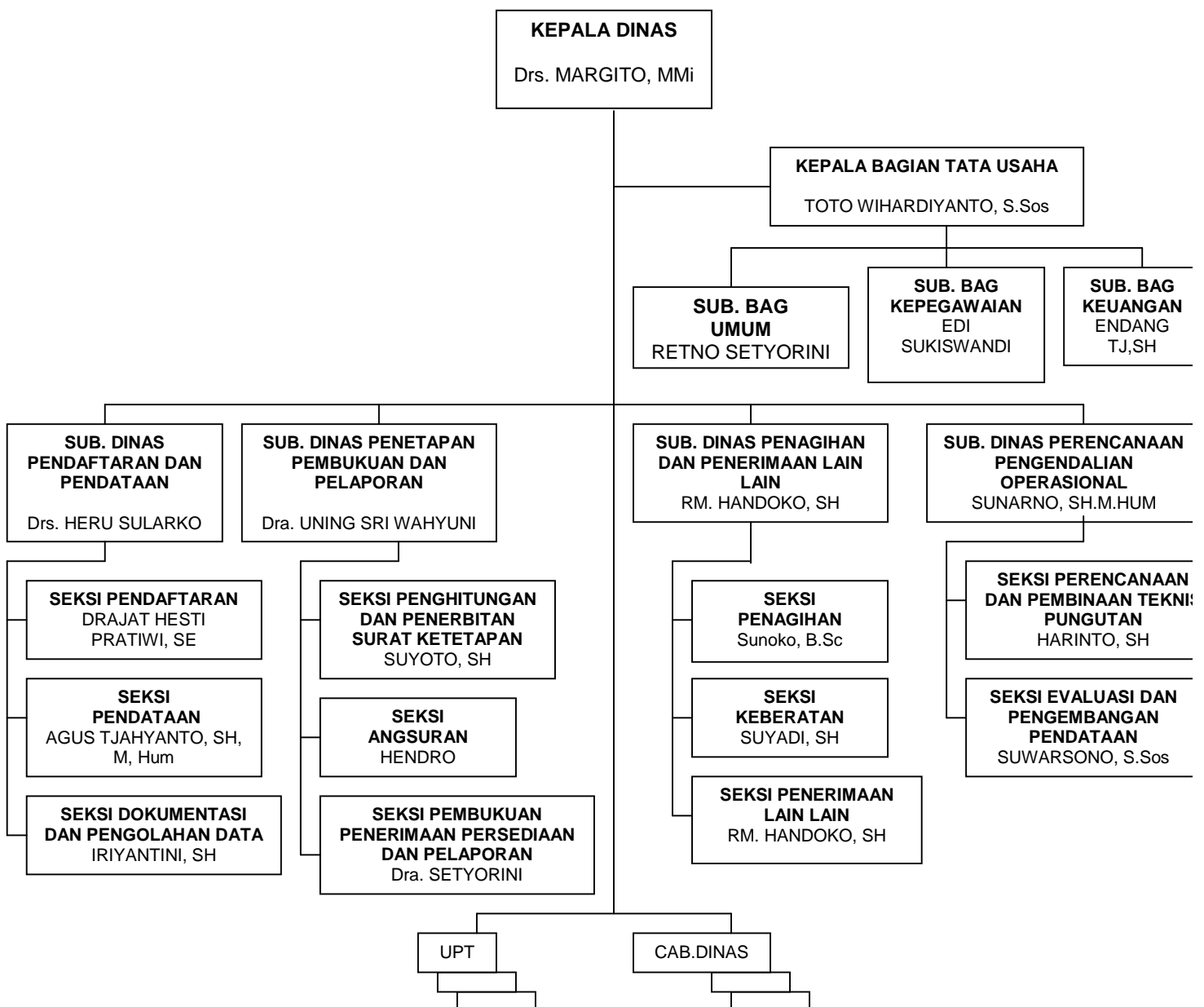
- a) Menyusun rencana kegiatan di bidang penagihan pajak daerah dan retribusi daerah yang jatuh tempo.
 - b) Pelayanan keberatan dan permohonan banding dari wajib pajak dan wajib retribusi daerah.
 - c) Pengumpulan dan pengolahan data sumber penagihan, data sumber penerimaan daerah lainnya diluar pajak daerah dan retribusi daerah.
- 6) Subdin perencanaan pengendalian operasional mempunyai tugas pokok:
- a) Melaksanakan penyusunan rencana pendapatan pembinaan teknis pemungutan, pengendalian dan peningkatan pendapatan daerah.
 - b) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala dinas pendapatan.

Sedangkan fungsinya sebagai berikut:

- a) Menyusun rencana pendapatan, pembinaan teknis pemungutan, pengendalian dan peningkatan pendapatan daerah.
- b) Pelaksanaan pembinaan teknis pemungutan pengendalian dan peningkatan pendapatan daerah.

3. Struktur Organisasi Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar

Struktur organisasi Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar diatur melalui Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar No.9 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Karanganyar. Berikut ini adalah struktur organisasi Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar:



Gambar 5: Struktur Organisasi Dinas Pendapatan dan Aset Daerah

4. Lokasi Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar

Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar berlokasi di Jalan Lawu No.385-B Karanganyar. Dalam lingkungan kompleks Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar dan berada dalam satu gedung dengan Dinas Keuangan. Kantor Dinas Pendapatan dan Aset Daerah berada di lantai satu dan ruangnya terbagi-bagi menjadi Kantor Kepala Dinas Pendapatan, Kepala Bagian Tata Usaha, Subdin Pendaftaran dan Pendataan, Subdin Penetapan Pembukuan dan Pelaporan, Subdin Penagihan dan Penerimaan Lain-lain dan Subdin Perencanaan Pengendalian Operasional. Selain itu juga terdapat ruang perpustakaan, ruang file pegawai, dan ruang rapat.

Kompleks Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar tersebut juga ditempati oleh beberapa kantor perangkat daerah Kabupaten Karanganyar yang lain, seperti Dinas Komunikasi dan Informasi, Dinas Kesehatan, Kantor Satuan Polisi Pamong Praja, maupun Kesbanglinmas. Kompleks perkantoran tersebut dapat dikatakan cukup strategis karena di Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar merupakan pusat kegiatan Bupati beserta wakil dan stafnya, dengan kata lain merupakan pusat kegiatan pemerintahan di Kabupaten Karanganyar, sehingga mampu mendukung pelaksanaan tugas-tugas Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar.

B. Deskripsi Permasalahan Penelitian

Berdasarkan data yang berhasil dikumpulkan, maka langkah selanjutnya peneliti melakukan analisis terhadap data tersebut guna menjawab berbagai permasalahan yang telah dirumuskan pada awal penelitian, dalam hal ini peneliti menggunakan analisis interaktif yaitu dengan mendeskripsikan data yang terkumpul kemudian disusun secara sistematis sehingga mempermudah peneliti dalam menarik kesimpulan. Penelitian ini akan mengkaji tentang Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar. Adapun penjabaran dari perumusan masalah di atas adalah:

Selama beberapa dasawarsa, anggaran di Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar dibuat secara konvensional atau disebut pula metode tradisional atau kinerja berbasis anggaran. Metode penganggaran pendekatan/metode tradisional mempunyai kelemahan yaitu tidak adanya muatan *indikator* (ukuran) kinerja dalam anggaran, untuk mencapai tujuan dan sasaran layanan publik. Metode ini, penetapan kinerjanya didasarkan pada ketersediaan anggaran. Kinerjalah yang diubah-ubah sesuai dengan jumlah anggaran tertentu. Artinya, anggaran bersifat tetap dan menjadi dasar dari penentuan target kinerja.

Anggaran dengan pendekatan Tradisional ini digunakan untuk mengendalikan pengeluaran. Pengendalian pengeluaran dapat dilakukan apabila pos/akun/keuangan jika dilaporkan dalam bentuk lebih rinci. Dalam organisasi /instansi pemerintah, semakin rinci suatu akun anggaran, maka instansi pemerintah semakin tidak memiliki kebebasan untuk menentukan sendiri anggarannya. Penyusunan anggaran dengan pendekatan Tradisional ini menggunakan orientasi *input*, bukan *output*.

Anggaran tradisional didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementalism*, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar terhadap anggaran baru. Hal ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat. *Performance budget* pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi kepada kepentingan publik. Secara umum dalam rangka penyusunan Anggaran dan Pendapatan Daerah berbasis kinerja meliputi dua tahapan, yaitu tahap perencanaan dan tahap pelaksanaan.

1. Tahap Perencanaan

Tahap awal atau perencanaan penyusunan anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah meliputi beberapa kegiatan yaitu:

a. Penyusunan Renstrada

Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Karanganyar pada Tahun Anggaran 2008 secara riil sudah dimulai sejak pertengahan tahun 2003. Acuan yang digunakan adalah menggunakan pendekatan anggaran berbasis kinerja sebagaimana dipersyaratkan dalam Peraturan Pemerintah No.105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

Menurut Sekretaris Dipenda Kabupaten Karanganyar, proses penyusunan anggaran yang berbasis pada kinerja telah dilakukan sejak pertengahan tahun 2003 yaitu untuk penyusunan anggaran tahun 2004. Hal itu dibenarkan oleh Kasubid Perencanaan pada Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar, yang menyatakan sebagai berikut:

“Pemerintah Kabupaten Karanganyar sudah sejak Tahun Anggaran 2003 menggunakan acuan anggaran berbasis kinerja yakni Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002. Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan (Penjelasan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000). Berdasarkan definisi di atas maka unsur perencanaan adalah unsur pertama dan vital dalam penentuan *input*/masukan. Untuk itu idealnya, dalam penerapan anggaran berbasis kinerja harus memperhatikan keterpaduan. Antara berbagai dokumen perencanaan dan strategi serta prioritas yang ada.”

Dokumen-dokumen sebagaimana dimaksud dalam pernyataan di atas antara lain adalah Renstrada (Rencana Strategis Daerah), Repetada (Rencana Pembangunan Tahunan Daerah), Renstra (Rencana Strategis) Dinas/Lakip (Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah), Laporan Pertanggungjawaban, Tupoksi (tugas pokok dan fungsi), Perkiraan Pendapatan, Standar Pelayanan Minimum (SPM), Standar Analisa Belanja, Standar Biaya, dan Laporan. Daerah dalam Angka. Secara teoritis Pemerintah Kabupaten Karanganyar telah memiliki dokumen-dokumen tersebut dan dapat menggunakan ukuran ideal tersebut dalam penerapan anggaran kinerja Tahun Anggaran 2008 pada tahap perencanaan. Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Propeda (Program Pembangunan Daerah), Renstrada (Rencana Strategis Daerah) telah dikirim oleh Bupati sejak

pertengahan tahun 2003 kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar.

Fungsi Renstrada adalah sebagai acuan pelaksanaan tugas Kepala Daerah. Mengenai pentingnya hal ini secara politis dapat dilihat melalui Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang berbunyi sebagai berikut:

- 1) Pertanggungjawaban Kepala Daerah dinilai berdasarkan tolak ukur Rencana Strategis
- 2) Setiap Daerah wajib menetapkan Rencana Strategis dalam jangka waktu 1 (satu) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.
- 3) Rencana Strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka Rencana Strategis adalah dokumen perencanaan secara politis dari Kepala Daerah yang bersangkutan. Oleh sebab itu, sejak dilantik pada bulan November-2003, Bupati Hj. Rina Iriani Sri Ratnaningsih, S.Pd, M.Hum telah menyusun Rencana Strategis dan mengirimkannya kepada DPRD Kabupaten Karanganyar dengan Surat Bupati Nomor 180/00189.2 tanggal 12 Januari 2004 tentang Pengiriman Rencana Strategis Daerah Tahun 2004-2008. Berdasarkan Renstra inilah DPRD akan menilai Laporan Pertanggungjawaban Bupati setiap tahunnya.

Sebagaimana telah disebutkan di atas, bahwa Rancangan Propeda dan Renstrada telah disusun sejak tahun 2002, maka secara faktual sebenarnya Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar telah merencanakan strategi dan prioritas pembangunan dalam 5 (lima) tahun sejak tahun 2003 sampai dengan 2007 dan 2007 sampai dengan 2011. Dengan demikian acuan perencanaan pembangunan tetap menggunakan dokumen tersebut. Sebagai dasar normatif digunakan Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Kabupaten Karanganyar Nomor 21 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Karanganyar serta Keputusan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II Karanganyar Nomor 188.4/1/1999 tentang

Persetujuan DPRD tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Daerah Tingkat II Karanganyar.

Berdasarkan kedua hal tersebut di atas dan mengacu pada berbagai potensi daerah maka ditetapkanlah visi dan misi Pemerintah Kabupaten Karanganyar yang digunakan sebagai arah pembangunan. Berdasarkan visi pembangunan daerah Kabupaten Karanganyar, yaitu “Terwujudnya Karanganyar sebagai daerah yang maju, adil, makmur dan mandiri dalam suasana tentram dengan industri, pertanian dan pariwisata yang handal, yang didukung oleh masyarakat yang sehat jasmani dan rohani, demokratis, berbudi luhur dan berkepribadian bangsa”, dijabarkan misi yang menjadi dasar penentuan strategi dan prioritas pembangunan.

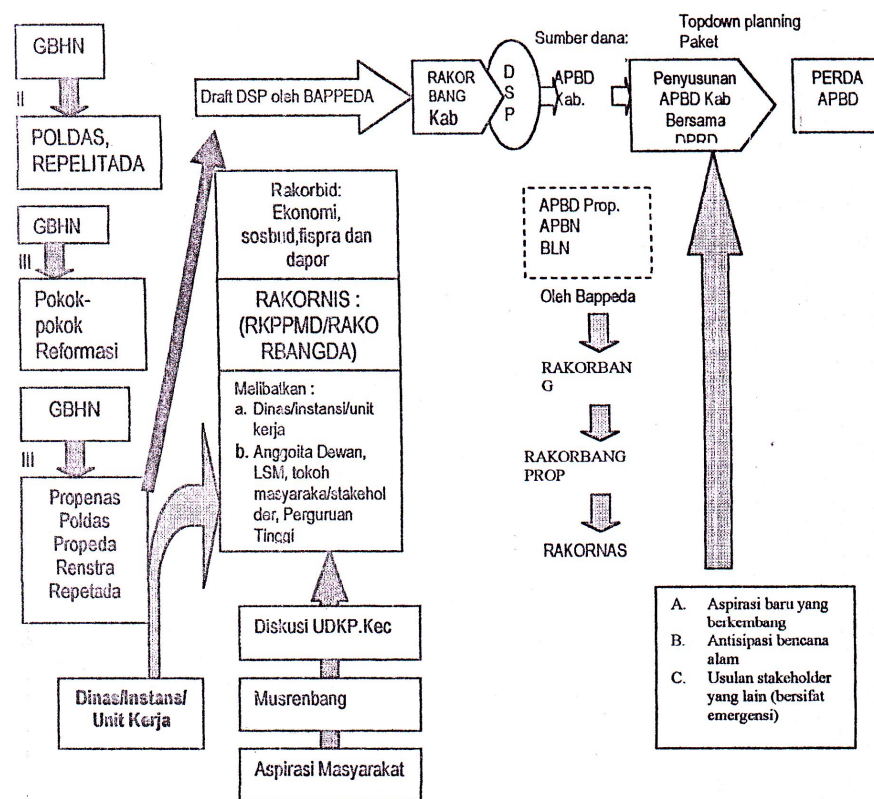
Makna dari visi di atas adalah pembangunan daerah ditujukan untuk mewujudkan masyarakat yang maju, adil, makmur dan mandiri, sehingga orientasi dan hasil-hasil pembangunan harus dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat dan menciptakan suasana tentram di Kabupaten Karanganyar. Terdapat tiga pilar yang diharapkan akan menjadi lokomotif penggerak pertumbuhan ekonomi Kabupaten Karanganyar yaitu sektor industri, pertanian dan pariwisata (LAKIP Kabupaten Karanganyar Tahun 2004: 16).

Misi merupakan tindakan nyata yang dilakukan untuk mewujudkan tercapainya visi yang telah ditetapkan. Misi mencerminkan keberadaan serta tugas pokok dan fungsi organisasi (LAKIP Pemerintah Kabupaten Karanganyar Tahun 2004: 16). Dalam rumusan misi inilah tersirat tujuan besar yang hendak dicapai oleh organisasi. Selanjutnya misi tersebut dijabarkan dalam bentuk yang lebih terarah dan operasional dalam jangka waktu 5 (lima) tahunan.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka perencanaan anggaran tahun 2008 didasarkan pada rencana strategis masing-masing unit kerja yang telah dicantumkan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Renstrada tersebut. Sehingga dapat disimpulkan bahwa penerapan anggaran berbasis kinerja di Pemerintah Kabupaten Karanganyar pada Tahun Anggaran 2008 telah menggunakan konsep metode penyusunan anggaran berbasis kinerja dengan memanfaatkan komponen sesuai Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 yakni Renstra. Hal ini mengacu pada Keputusan Bupati Kepala

Daerah Tingkat II Kabupaten Karanganyar Nomor 21 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Karanganyar.

Di bawah ini dikemukakan diagram Proses Perencanaan Pembangunan Daerah (RENBANGDA) yang digunakan sebagai dasar penyusunan RAPBD Tahun Anggaran 2008.



Gambar 6: Proses Perencanaan APBD

Berdasarkan gambar di atas, terdapat 3 (tiga) pilihan model awal perencanaan, yaitu yang menggunakan Poldas dan repelitada (model I), menggunakan Pokok-pokok Reformasi (model II) dan menggunakan Propenas, Poldas, Renstra dan Replitada (model III). Pemerintah Kabupaten Karanganyar

menggunakan model perencanaan model ke tiga, karena model perencanaan model ketiga, diperuntukkan bagi anggaran berbasis kinerja.

Berdasarkan Pokok-pokok Reformasi dan draft Renstra, disusun Daftar Skala Prioritas (DSP) yang selanjutnya disusun RAPBD. Dalam proses penyusunan DSP dilakukan beberapa rapat koordinasi pembangunan dan rapat koordinasi teknis yang memfokuskan penganggaran sehingga betul-betul dapat mendukung tujuan pembangunan yang telah ditetapkan. Sebelum disusun DSP untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat publik, dilakukan proses penjaringan aspirasi masyarakat sebagaimana akan dijelaskan di bawah.

b. Tahap Penjaringan Aspirasi

Alokasi anggaran pada sistem anggaran berbasis kinerja disesuaikan dengan kegiatan yang akan dilaksanakan (*prinsip money follows function*). Penyusunan anggaran kinerja mensyaratkan adanya partisipasi seluruh *stakeholders* dalam perumusan, pengesahan, sampai pada tahap implementasi dan evaluasi anggaran.

Anggaran kinerja pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Dengan demikian, diharapkan penyusunan dan pengalokasian anggaran dapat lebih disesuaikan dengan skala prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik. Menurut Kasubid Perencanaan Dipenda, “Cara mengidentifikasi kepentingan publik hanya dapat diketahui bila, telah dilakukan pemetaan permasalahan dan isu di daerah, yang antara lain dengan cara menjaring aspirasi publik.”

Oleh sebab itu sistem koordinasi yang ditempuh Bupati Karanganyar dalam rangka mengkristalisasikan kepentingan masyarakat secara keseluruhan adalah sistem koordinasi perencanaan pembangunan partisipatif. Sistem koordinasi yang dilaksanakan adalah memadukan sistem perencanaan dari atas dan bawah (*top down planning dan bottom up planning*) dengan cara:

- 1) Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa/Kelurahan
- 2) Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan

- 3) Rapat Koordinasi Bidang Kabupaten di Bappeda
- 4) Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten.

Pada semua musyawarah di semua tingkatan sebagaimana tersebut di atas dihadiri dari unsur pemerintah, DPD, Asosiasi Profesi, DPRD, LSM, Dunia Usaha dan Tokoh Masyarakat.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa/Kelurahan bertujuan untuk menampung dan menetapkan prioritas kebutuhan masyarakat yang diperoleh dari musyawarah perencanaan pada tingkat bawahnya, menetapkan prioritas kegiatan desa yang akan dibiayai melalui alokasi dana desa (APBD Kabupaten dan sumber lain), serta menetapkan prioritas kegiatan yang akan diajukan untuk dibahas pada Musrenbang Kecamatan. Hasil dari Musrenbang Desa adalah daftar prioritas kegiatan yang akan dilaksanakan sendiri oleh desa/kelurahan, daftar kegiatan yang akan dilaksanakan melalui Alokasi Dana Desa (swadaya atau dana lain), daftar prioritas kegiatan yang akan diusulkan ke kecamatan untuk dibiayai APBD dan daftar nama anggota delegasi yang akan membahas di forum Musrenbang Kecamatan. Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan adalah forum musyawarah *stakeholders* kecamatan untuk mendapatkan masukan prioritas kegiatan dari desa/kelurahan dan kesepakatan kegiatan lintas desa/kelurahan sebagai dasar penyusunan rencana kerja. Pada tahap musyawarah ini *stakeholders*, adalah pihak yang berkepentingan dengan prioritas kegiatan dari desa/kelurahan untuk atasi masalah di kecamatan dan pihak terkait/terkena dampak hasil musyawarah. Sedangkan nara sumber adalah pihak pemberi informasi yang perlu diketahui peserta musyawarah untuk proses pengambilan keputusan hasil musyawarah. Hasil Musrenbang Kecamatan adalah kegiatan prioritas tahun berikutnya dan delegasi yang akan mewakili kecamatan pada musrenbang di tingkat kabupaten.

Di sisi lain terdapat pula Forum SKPD yang bertujuan untuk mensinkronkan prioritas kegiatan pembangunan dari berbagai kecamatan dengan rancangan rencana kerja SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah), menetapkan prioritas kegiatan yang akan dimuat dalam Renja SKPD, menyesuaikan prioritas renja SKPD dengan plafon/pagu dana SKPD yang termuat dalam prioritas

bangunan daerah dan mengidentifikasi keefektifan berbagai regulasi yang berkaitan dengan fungsi SKPD, terutama untuk mendukung terlaksananya Renja SKPD. Peserta Forum SKPD adalah para delegasi kecamatan dan delegasi dari kelompok masyarakat tingkat kabupaten yang berkaitan langsung dengan fungsi/SKPD atau gabungan SKPD yang bersangkutan. Contoh: Dewan Pendidikan Karanganyar untuk Forum Pendidikan, RSUD, Ikatan Dokter Indonesia Kabupaten Karanganyar dan Ikatan Bidan Indonesia Kabupaten Karanganyar untuk Forum Kesehatan.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kabupaten adalah musyawarah *stakeholders* kabupaten untuk mematangkan rancangan Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) dengan cara meninjau keserasian antara Rancangan rencana Kerja SKPD yang hasilnya untuk pemutakiran Rancangan RKPD. Pelaksanaan Musrenbangkab memperhatikan hasil pembahasan Forum SKPD dan Forum Gabungan SKPD, kinerja pembangunan tahun berjalan dan masukan dari peserta. Kegiatan prioritas RKPD jadi rujukan utama pada penyusunan Rancangan APBD. Di tingkat kabupaten, rancangan RKPD disusun Bappeda berdasarkan prioritas.

Mengenai mekanisme perencanaan sebagaimana disebutkan di atas menurut Kasubid Perencanaan Dipenda menyatakan sebagai berikut:

“Pemerintah Kabupaten Karanganyar pada waktu itu masih menggunakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (PSD). Pelaksanaan penjaringan aspirasi masyarakat ini diperuntukkan untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas daerah serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan.”

Pelaksanaan penjaringan aspirasi di Kabupaten Karanganyar dilakukan oleh eksekutif melalui proses-proses diatas, atau oleh DPRD melalui berbagai kegiatan yang dilaksanakan legislatif. Kegiatan-kegiatan tersebut antara lain kunjungan ke daerah, pertemuan dengan konstituen dan lain sebagainya.

Selanjutnya menurut Kepala Bidang Perencanaan di Dipenda, dinyatakan bahwa:

“Hasil penjaringan aspirasi tersebut dituangkan dalam Daftar Skala Prioritas untuk dapat dibahas dalam Rakorbang ditingkat kabupaten atau bisa juga disampaikan oleh DPRD sendiri ketika pembahasan APBD dilaksanakan, baik ditingkat Komisi maupun di tingkat Panitia Anggaran. Selain itu ketika Rakorbid

dilaksanakan di Bappeda, DPRD dari masing-masing komisi yang menanganinya juga diundang untuk mengetahui jalannya penyusunan rancangan kerja SKPD.”

Reses atau jaring asmara (penjaringan aspirasi masyarakat) dua istilah yang memiliki arti yang sama, yakni untuk melakukan kunjungan terhadap implementasi kegiatan (karena istilah proyek sudah tidak lazim digunakan) kebeberapa wilayah kecamatan, dan pusat kota tidak hanya mengetahui sejauh mana realisasi fisik kegiatan dilaksanakan sesuai perencanaan yang dituangkan didalam gambar, akan tetapi juga untuk mengetahui dan menginventarisir kebutuhan masyarakat yang esensial dan belum terakomodir oleh pihak terkait akibat beberapa intervensi kepentingan.

Permasalahan utama dalam penjaringan aspirasi adalah kurang meratanya proses penjaringan aspirasi tersebut. Hal ini disebabkan belum adanya sistem yang mengakomodasi mekanisme proses tersebut. Kelemahan pelaksanaan proses penjaringan aspirasi yang dilaksanakan selama ini adalah kurang meratanya pembangunan di Kabupaten Karanganyar. Lokasi daerah yang mendapatkan perhatian biasanya adalah lokasi yang berasal dari preferensi anggota DPRD. Mengenai hal ini tidak dapat sepenuhnya dipersalahkan karena Pemerintah Kabupaten Karanganyar sendiri sampai sekarang belum memiliki standar atau patokan tentang apa saja yang disebut prioritas bagi distribusi alokasi pembangunan di wilayah Kabupaten Karanganyar, selain dari pada dokumen perencanaan yang telah ada.

c. Tahap Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran

Pasal 17 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggung Jawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Belanja Daerah, menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah bersama-sama DPRD menyusun Arah dan Kebijakan Umum APBD sebagai dasar untuk menyusun Rancangan APBD. Selanjutnya pada Pasal 19 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 disebutkan bahwa Kebijakan Umum Anggaran APBD serta Strategi dan Prioritas APBD ditetapkan oleh Kepala Daerah sebagai pedoman bagi Perangkat Daerah dalam menyusun Usulan Program, Kegiatan dan Anggaran.

Pada penyusunan APBD Tahun Anggaran 2008, format KUA masih sangat sederhana, tidak ada bentuk spesifik, hanya penjabaran dan penandatanganan oleh Ketua DPRD dan Bupati. Seharusnya KUA berbentuk produk hukum karena digunakan sebagai dasar acuan kebijakan. Bentuknya dapat berupa kesepakatan bersama atau berbentuk Nota Kesepahaman. Mengenai hal ini memang tidak ada pengaturan secara khusus. Hal ini seperti dikemukakan oleh Kabag Keuangan sebagai berikut:

“Memang idealnya Kebijakan Umum Anggaran (KUA) harus berbentuk produk hukum. Namun pada penyusunan APBD tahun 2008 format KUA masih sangat sederhana ditandatangani oleh Bupati dan Ketua DPRD. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 sendiri tidak mengatur bentuknya, hanya dikatakan bahwa AKU disusun oleh Kepala Daerah bersama-sama dengan DPRD. Namun pada pasal 19 disebutkan bahwa “Kebijakan Umum Anggaran APBD serta Strategi dan Prioritas APBD ditetapkan oleh Kepala Daerah sebagai pedoman bagi perangkat Daerah dalam menyusun Usulan Program, Kegiatan dan Anggaran.”

Dengan demikian maka Kepala Daerah atau dalam hal ini di Kabupaten Karanganyar, Bupati menetapkan bentuk produk hukum dari KUA, yakni berbentuk Keputusan atau Peraturan Bupati tentang KUA APBD dan Strategi serta Prioritas APBD setiap tahunnya. Usulan Program, Kegiatan dan Anggaran sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) disusun berdasarkan prinsip-prinsip anggaran kinerja. Diawali dengan penjaringan aspirasi masyarakat, berpedoman pada Rencana Strategis Daerah dan/atau dokumen perencanaan daerah lainnya yang ditetapkan Daerah, serta pokok-pokok kebijakan nasional di bidang keuangan daerah oleh Menteri Dalam Negeri.

Berdasarkan kebijaksanaan Bupati yang dituangkan sebagai pengganti Renstra, maka arah kebijaksanaan Anggaran Pendapatan APBD Tahun Anggaran 2008 adalah sebagai berikut:

- 1) Penetapan target rencana pendapatan berdasarkan potensi riil
- 2) Optimalisasi aset-aset daerah, termasuk aset eks kanwil dan kantor cabang dinas
- 3) Menggali dan mengupayakan sumber-sumber pendapatan baru
- 4) Upaya-upaya untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat dalam memenuhi pembayaran pajak maupun retribusi daerah dengan lebih mengintensifkan

penyuluhan dan tauladan yang langsung pada sasaran

- 5) Mengadakan reformasi dan restrukturisasi terhadap Peraturan Pendapatan Daerah yang disesuaikan dengan peraturan perundangan yang berlaku dan penyesuaian kemampuan masyarakat
- 6) Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat diupayakan dengan peningkatan sarana dan prasarana.

Sedangkan kebijakan Anggaran Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008 adalah:

- 1) Menciptakan suasana yang kondusif, aman dan tenteram bagi seluruh masyarakat di Kabupaten Karanganyar
- 2) Pemulihan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat
- 3) Peningkatan Pemberdayaan Masyarakat
- 4) Peningkatan sistem Pemerintahan agar pelayanan kepada masyarakat lebih meningkat
- 5) Antisipasi dan penanganan bencana alam (Nota Penjelasan Bupati terhadap Penyampaian Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten Karanganyar Tahun Anggaran 2004).

Program dan kegiatan menurut bidang kewenangannya dibagi dalam 10 (sepuluh) bidang kewenangan yaitu:

- 1) Bidang Administrasi Umum Pemerintahan
- 2) Bidang Pertanian
- 3) Bidang perindustrian, perdagangan, penanaman modal dan Koperasi
- 4) Bidang Kesehatan
- 5) Bidang Pendidikan dan Kebudayaan
- 6) Bidang Sosial
- 7) Bidang Pekerjaan Umum
- 8) Bidang Lingkungan Hidup
- 9) Bidang Kependudukan, Tenaga Kerja dan Transmigrasi
- 10) Bidang Pariwisata (sumber Nota Penjelasan Bupati terhadap Penyampaian Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten Karanganyar Tahun Anggaran 2008).

Pada prakteknya terdapat beberapa keganjilan dalam proses penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA). Sebagaimana telah dijelaskan di atas, KUA disusun sebagai pedoman bagi perangkat Daerah dalam menyusun Usulan Program, Kegiatan dan Anggaran. Namun pada kenyataannya, penyusunan KUA pada penerapan anggaran berbasis kinerja APBD Kabupaten Karanganyar Tahun Anggaran 2008 justru didasarkan pada hasil masukan Daftar Skala Prioritas (DSP) dari unit kerja dan selanjutnya dituangkan dalam bentuk Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK). Hal ini disebabkan karena persoalan waktu yang sangat terbatas sehingga jadwal antara penetapan KUA dengan pembahasan Rancangan APBD Tahun Anggaran 2008 sangat dekat.

d. Tahap Penentuan Strategi dan Prioritas

Berdasarkan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang telah disepakati bersama antara legislatif dan eksekutif, maka Kepala Daerah (Bupati) menindaklanjuti dengan menyusun Strategi dan Prioritas APBD (pasal 18 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002). Penentuan skala prioritas tidak ditentukan oleh besaran nilai dari masing-masing pos, tetapi berorientasi pada *output* dan *outcome* yang diinginkan. Artinya, alokasi anggaran yang rasional seyogyanya didasarkan pada prinsip *value for money*.

Dengan demikian, penentuan alokasi anggaran untuk sektor-sektor yang diprioritaskan dilakukan dengan mempertimbangkan nilai ekonomi, efisiensi, dan efektivitas penggunaan anggaran. Nilai ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Nilai efisiensi dikaitkan dengan penggunaan dana masyarakat harus dapat menghasilkan *output* dan *outcome* yang maksimal bagi pembangunan. Nilai efisiensi berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik yang diinginkan.

Idealnya penentuan strategi dan prioritas ini dilakukan oleh Bupati berdasarkan konsep pembangunan yang seharusnya dituangkan dalam Renstra, namun untuk Kabupaten Karanganyar pada waktu itu, maka menurut Sekretaris Dipenda Kabupaten Karanganyar pelaksanaannya adalah sebagai berikut:

Penentuan strategi dan prioritas di Kabupaten Karanganyar dilaksanakan dengan mengacu pada KUA dan DSP yang dikombinasikan dan disaring, dengan mengarahkannya tetap pada pencapaian visi dan misi pembangunan Kabupaten Karanganyar. Hal ini dilakukan dalam rangka mencapai kesesuaian dengan mekanisme perencanaan pembangunan.

Pernyataan tersebut dibenarkan oleh Kasubid Perencanaan Dipenda yang menyatakan bahwa tingkat kesesuaian tersebut dapat dilihat dari beberapa *indikator*, yaitu:

- 1) Merupakan prioritas kegiatan dari Satuan Kerja Perangkat Daerah
- 2) Merupakan prioritas aspirasi masyarakat yang tercermin dari hasil Musrenbangkec
- 3) Ada usulan tertulis sah, penting, berkelanjutan dan mendesak.

Selanjutnya, setelah skala prioritas disusun, maka perlu ada rentang waktu (*time schedule*) yang disepakati oleh seluruh *stakeholders*. Sebagaimana telah disinggung di atas, kelemahan pada tahap ini adalah belum adanya Rencana Strategis dari Bupati sehingga tidak terdapat indikator bagi penetapan strategi dan prioritas penyusunan Rancangan APBD Kabupaten Karanganyar Tahun Anggaran 2008.

e. Tahap Penyusunan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK)

Pada pasal 19 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 ayat (1) disebutkan bahwa Kebijakan Umum Anggaran APBD serta Strategi dan Prioritas APBD ditetapkan oleh Kepala Daerah sebagai pedoman bagi perangkat Daerah dalam menyusun Usulan Program, Kegiatan dan Anggaran. Namun pada prakteknya, penyusunan RAPBD Kabupaten Karanganyar Tahun Anggaran 2008 justru melakukan penerapan yang sebaliknya. Hal ini seperti dikemukakan oleh Kasubid Perencanaan Dipenda sebagai berikut:

Karena mendesaknyanya waktu maka penyusunan RAPBD tak bisa disesuaikan dengan Permendagri Nomor 30 Tahun 2007. Hal itu disebabkan karena Bupati terpilih belum memiliki KUA beserta Strategi dan Prioritas APBD.

Usulan Program, Kegiatan dan Anggaran setiap Perangkat Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Ayat (1) dituangkan dalam Rencana

Anggaran Satuan Kerja (RASK). Pada saat pembahasan KUA, RASK justru telah rampung dan telah diinventarisir dan direkapitulasi sehingga menjadi draft RAPBD Kabupaten Karanganyar. Tim Peneliti RASK melakukan penelitian kebenaran pengisian form, keselarasan dengan DSP dan kebijakan pembangunan serta pokok-pokok reformasi Pemerintah Kabupaten Karanganyar. Sebagaimana disebutkan pada Pasal 20 ayat (3) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 bahwa tata cara pembahasan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) ditetapkan oleh Kepala Daerah. Namun hingga kini Bupati belum pernah menetapkan tata cara pembahasan RASK ini. Praktek pembahasan RASK hanya dilakukan berdasarkan urutan prioritas semata dan dengan memperhatikan alokasi anggaran tahun sebelumnya. Pembahasan RASK dilakukan oleh Tim Penyusun Anggaran eksekutif.

Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) disusun oleh unit kerja di lingkungan Pemerintah Kabupaten Karanganyar dengan panduan format sebagaimana tertuang dalam Lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002. Penyusunan RASK APBD Tahun Anggaran 2008 mengalami keterlambatan dan berakibat pada keterlambatan pembahasan dan penetapan APBD Kabupaten Karanganyar. Lambatnya penyusunan RASK menurut Kasubid Perencanaan Dipenda lebih disebabkan belum terbiasanya aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar dengan sistem ini, meskipun sebelumnya telah dilakukan berbagai pelatihan. Hal ini dibenarkan oleh Sekretaris Dipenda sebagai berikut, “Keterlambatan penyusunan RASK APBD sebenarnya lebih disebabkan karena persoalan teknis yang berkaitan dengan belum terbiasanya menggunakan model ini dibanding penyusunan sebelumnya.”

Penyusunan RASK pada RAPED Tahun Anggaran 2008 masih mengalami berbagai kesulitan, hal ini disebabkan mekanisme penyusunan RASK merupakan mekanisme baru pada sistem perencanaan anggaran. Kesulitan-kesulitan tersebut antara lain adalah:

- 1) Pemanfaatan dan fungsi dari masing-masing form RASK

Lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 menyertakan beberapa jenis form isian bagi penyusunan RASK sesuai dengan

alokasi jenis belanja, form rekapitulasi dan form lainnya. Kurangnya pelatihan dan sosialisasi dalam penyusunan RASK justru menyulitkan Tim Peneliti RASK karena setelah batas akhir pengumpulan RASK ditetapkan, justru banyak RASK yang tidak sesuai pengisiannya dan harus dikembalikan ke unit kerja pengusul. Dengan demikian secara kumulatif mengakibatkan mundurnya jadwal. Hal ini seperti diakui oleh Sekretaris Dipenda sebagai berikut, "Kesulitan administrasi terutama dalam mengisi form yang disediakan merupakan salah satu kesulitan yang muncul dan dirasakan."

2) Penggolongan dan Jenis Anggaran

Menurut seorang staf pada Sub Bagian Anggaran Bagian Keuangan Sekda yang sering menangani permasalahan alokasi rekening menyatakan bahwa:

"Pertanyaan umum yang sering diajukan oleh satuan kerja adalah bagaimana mengakomodasi berbagai kebutuhan satuan kerja dalam jenis-jenis rekening tersebut. Kebingungan tersebut berkaitan dengan kesulitan aparatur untuk mengidentifikasi jenis belanja, apakah masuk kategori aparatur atau publik, apakah masuk Belanja Administrasi Umum (BAU) ataukah Belanja Operasional dan Pemeliharaan (BOP), atau bahkan Belanja Modal (BM)."

Selain masalah identifikasi, masalah yang lain adalah masalah pengelompokan jenis pengeluaran dalam kelompok rekening-rekening. Sebagaimana diketahui Pemerintah Kabupaten Karanganyar belum menentulkan secara limitatif kode rekening dan jenis belanja yang bisa dijadikan acuan dalam pengelompokan, selain satuan kerja menjadi kesulitan melakukan pengelompokan pengeluaran, pihak anggaran sendiri juga mengalami kesulitan dalam mengidentifikasi jenis-jenis pengeluaran dari setiap satuan kerja yang bervariasi dan sangat tergantung kondisi. Hal ini disebabkan sejak awal belum dilakukan koordinasi tentang pelaksanaan dan penerapan penggunaan kode rekening di jajaran perangkat daerah Pemerintah Kabupaten Karanganyar.

3) Kesulitan dalam penentuan indikator kegiatan

Salah satu ciri dari pelaksanaan anggaran berbasis kinerja adalah adanya indikator kegiatan. Suatu kegiatan harus mampu mengidentifikasi program, sasaran, dan indikator kegiatan. Indikator kegiatan tersebut harus dapat diukur sehingga semua hal dapat diukur (bersifat akuntabel), hal ini adalah prasyarat dari pelaksanaan pemerintahan yang baik. Hal ini seperti dikemukakan oleh

Kasubag Anggaran sebagai berikut: “ Menentukan indikator kegiatan adalah hal yang sulit dilakukan oleh masing-masing satuan kerja. Hal ini yang justru menjadi kendala dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, mengingat kurangnya pemahaman para pelaksana atas kebijakan tersebut.”

Hal itu juga dibenarkan oleh staf dibagian Keuangan sebagai berikut: “Sebagian besar mereka yaitu unit kerja sangat kesulitan dalam menentukan indikator kegiatan, mengingat sulitnya menentukan ukuran kegiatannya.”

Indikator Kegiatan yang ideal adalah sebanding antara *input*, *output* dan *outcome*-nya. Masukan yang berupa dana, SDM atau apa saja yang bisa dijadikan modal harus dapat mendukung keluaran yang diharapkan, sehingga hasil yang dicapai dapat dipertanggungjawabkan. Meskipun indikator sasaran masih terdapat 2 (dua) lagi, yakni *benefit* (keuntungan) dan *impact* (dampak) bagi pembangunan dan pencapaian misi setiap sasaran yang diinginkan. Namun kedua indikator ini agak sulit diukur secara tepat, karena seringkali suatu kegiatan merupakan salah satu bagian dari rangkaian kegiatan dalam pencapaian sasaran. Oleh sebab itu, kedua indikator ini tidak mutlak harus ada. Demikian kebijakan tidak tertulis yang dipahami oleh peneliti RASK, DASK dan penyusun LAKIP.

f. Penyusunan Rancangan APBD Tahun Anggaran 2008

Setelah unit kerja selesai menyusun RASK, maka Tim Peneliti RASK meneliti dan melakukan rekapitulasi usulan dan rancangan tersebut untuk selanjutnya di lakukan telahan dan kajian berdasarkan dokumen perencanaan sebelumnya, yakni KUA, Strategi dan Prioritas, Pokok-Pokok reformasi pembangunan Daerah, DSP, dan RASK.

Hasil pembahasan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) dituangkan dalam Rancangan APBD yang sebelumnya dibahas oleh Tim Penyusun APBD Eksekutif. Apabila dalam pembahasan oleh Tim Penyusun Anggaran ternyata terdapat perubahan alokasi, maka unit kerja yang bersangkutan harus merubah dan menyesuaikan RASK dengan perubahan I tersebut. Setelah semua ASK selesai dan Tim Penyusun Anggaran Eksekutif selesai membahas serta mendapat persetujuan dari Bupati, maka disusunlah Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tersebut disertai dengan Nota Penjelasan APBD yang berisi hal-hal yang

perlu dijelaskan atau hal-hal yang penting yang melatarbelakangi atau digaris bawahi untuk mendapatkan perhatian lebih.

Dokumen Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD terdiri dari Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan lampiran-lampirannya. Lampiran Rancangan Peraturan Daerah terdiri dari:

- 1) Ringkasan APBD
- 2) Rincian APBD
- 3) Daftar Rekapitulasi APBD berdasarkan Bidang Pemerintahan dan Perangkat Daerah
- 4) Daftar Jumlah Pegawai per Golongan dan per Jabatan
- 5) Daftar Piutang Daerah
- 6) Daftar Pinjaman Daerah
- 7) Daftar Investasi (Penyertaan Modal) Daerah
- 8) Daftar Ringkasan Nilai Aktiva Tetap Daerah.

2. Tahap Pelaksanaan

a. Penetapan Perda APBD

Setelah menerima Rancangan APBD, dan Nota Penjelasannya, DPRD menetapkan agenda Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah. Sebelum Rancangan Peraturan Daerah dibahas, DPRD mensosialisasikan kepada masyarakat untuk mendapatkan masukan. Masukan dari masyarakat atas Rancangan Peraturan Daerah didokumentasikan dan dilampirkan pada Peraturan Daerah tentang APBD. Hal ini dikemukakan oleh salah seorang anggota Komisi Anggaran DPRD yang menyatakan sebagai berikut:

Pembahasan Raperda tentang APBD dilakukan dengan menunggu aspirasi dari publik untuk mendapatkan masukan. Hal ini dilakukan dalam rangka melaksanakan prinsip-prinsip pengambilan keputusan partisipatif yang melibatkan semua komponen masyarakat.

Di DPRD, RAPBD dibahas dalam komisi-komisi yang hasilnya diserahkan pada Panitia Anggaran DPRD untuk dibahas. Setelah Panitia Anggaran DPRD selesai membahas, Panitia mengusulkan agar menetapkan

Keputusan DPRD. Pada tahap pembahasan di Komisi dan di Panitia Anggaran terkadang tidak sesuai jadwal yang telah diatur oleh DPRD sendiri. Hal ini bisa disebabkan berbagai kekurangan pendukung yang pada akhirnya harus menunggu eksekutif menyiapkan sesuai keinginan legislatif. Pada tahap inilah dibutuhkan standar yang disepakati bersama antara Bupati dan DPRD tentang mekanisme pembahasan anggaran, baik itu alokasi waktu, metode pembahasan, materi pendukung yang harus disertakan dan lain-lain yang pada pelaksanaan pembahasan dibutuhkan. Apabila hal ini telah disepakati bersama tentu kedua belah pihak akan menyiapkan segala sesuatu yang dipersyaratkan dan tidak ingin melanggar kesepakatan tersebut.

Setelah pembahasan selesai pada tingkat Panitia Anggaran Legislatif, DPRD menetapkan Keputusan DPRD Nomor 188.4/2 Tahun 2008 tentang Persetujuan Penetapan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2008. Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang telah disetujui oleh DPRD, disahkan dengan ditandatangani oleh Kepala Daerah menjadi Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun Anggaran 2008. Mengenai penamaan atau judul perda pun apabila diperhatikan tidak terdapat keseragaman, memang tidak penting, namun dapat menjadi sangat merepotkan apabila cara penamaan suatu regulasi rutin tidak seragam dari waktu ke waktu. Variasi judul Peraturan Daerah tersebut antara lain adalah:

- 1) Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun Anggaran tertentu.
- 2) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun Anggaran tertentu.
- 3) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran tertentu.
- 4) Dan lain sebagainya.

Berbagai variasi penamaan tersebut menurut staf sub bagian Anggaran Bagian Keuangan dikarenakan belum adanya ketentuan pembakuan judul Perda tentang APBD ini. Biasanya hanya tergantung cara APBN tahun yang bersangkutan, atau malah tergantung penetik konsep.

Dalam rangka pengawasan keuangan Daerah Kabupaten/Kota, peraturan Daerah dan atau Keputusan Bupati tentang Penjabaran APBD, perubahan APBD dan Perhitungan APBD beserta lampirannya disampaikan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah paling lambat 15 (lima belas) hari telah ditetapkan. (Pasal 101 ayat (1) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002). Hal ini seperti dikemukakan oleh Kabag Keuangan sebagai berikut, “Sesuai dengan pasal 10 ayat 1 Keputusan Mendagri Nomor 29 tahun 2002, semua Perda dan atau Keputusan Bupati tentang penjabaran APBD, Penibahan dan Perhitungan APBD biasanya dikirimkan ke Propinsi untuk dilakukan evaluasi atau pengawasan.”

Gubener dapat membatalkan Peraturan Daerah dan atau Keputusan Bupati apabila bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang-undangan lainnya (Pasal 101 ayat (2) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002). Pembatalan Peraturan Daerah atau Keputusan Bupati dapat dilakukan terhadap sebagian atau seluruh bagian, kelompok, objek, rincian objek tertentu dalam APBD (Pasal 101 ayat (3) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002).

b. Penyusunan Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK)

Setelah APBD ditetapkan dan diundangkan, maka RASK sudah bukan rencana lagi, tetapi sudah harus bersifat operasional. Berdasarkan Peraturan Daerah tentang APBD, Kepala Daerah menetapkan Rencana Anggaran Satuan Kerja. (RASK) menjadi Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK). Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) memuat Pendapatan dan Belanja setiap Perangkat Daerah yang digunakan sebagai dasar pelaksanaannya oleh Pengguna Anggaran.

Penetapan Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) paling lambat satu bulan setelah Peraturan Daerah tentang APBD ditetapkan. Apabila mencermati ketentuan dalam peraturan perundangan, maka Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) disusun setelah APBD ditetapkan (Pasal 25 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002). Untuk penyusunan DASK APBD Kabupaten Karanganyar Tahun Anggaran 2008, unit kerja harus menyesuaikan DASK-nya

agar sesuai dengan alokasi pagu anggaran dalam APBD. Hal itu seperti dikemukakan oleh Kabag Keuangan sebagai berikut:

Untuk tahun 2008 penyusunan DASK dilakukan setelah penetapan APBD sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 tahun 2002, namun unit kerja masih mengalami kesulitan karena belum ada pedoman penyusunan DASK yang berbasis kinerja untuk tahun anggaran 2008.

Hal itu dibenarkan oleh Kasubag Anggaran Bagian Keuangan yang menyatakan bahwa:

”DASK disusun sesuai dengan form yang ada pada Lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002. Pada masa penyusunan DASK tersebut, setiap Satuan Pemegang Kas meski telah terlebih dahulu diberikan sosialisasi tentang anggaran kinerja, namun tetap saja mengalami kesulitan dalam menyesuaikan diri dengan metode *double entry* yang mengikuti sistem anggaran berbasis kinerja tersebut.”

Selain itu beberapa kesalahan umum dalam penyusunan DASK adalah:

- 1) Kekeliruan dalam memasukkan rekening pada jenis kelompok rekening, yang disebabkan karena kurang pengertian makna dan jenis pengeluaran, sehingga sering rekening honor akan rancu dengan rekening Jasa pihak ketiga, atau rekening pada BAU dengan rekening pada BOP.
- 2) Kurang terperinci dalam penghitungan volume maupun harga satuan. Hal ini disebabkan karena kebiasaan lama dalam penyusunan anggaran berimbang masih kental mempengaruhi sehingga sering kali volume maupun jenis atau harga satuan ditulis dengan *lumpsum* atau perkiraan semata. Padahal apabila memahami dengan baik hakekat anggaran kinerja, volume dan harga satuan memegang peranan penting dalam pengukuran keberhasilan indikator kinerja kegiatan dimaksud. Apabila harga dan volume tidak dicantumkan maka akan semakin besar kesempatan untuk melakukan *mark up* dan standar barang yang diperoleh juga tidak sesuai dengan yang diharapkan karena tidak terdapat alat ukurnya.
- 3) Ketidaksesuaian antara uraian sasaran dan indikator sasaran.
Kesalahan ini adalah kesalahan yang paling fatal dalam penyusunan DASK. Kekeliruan dalam mengidentifikasi sasaran akan berakibat pada kekeliruan pelaksanaan pekerjaan dan pada akhirnya adalah kegagalan dalam pencapaian

indikator sasaran. Sehingga dapat dikatakan kegiatan tersebut gagal, meskipun secara anggaran/nominal pagu yang ada sudah digunakan bahkan habis. Maka kesimpulan akhirnya adalah telah terjadi pemborosan atau penyimpangan anggaran.

DASK yang sudah disusun oleh unit kerja kemudian ditandatangani oleh Pengguna Anggaran Kegiatan yang bersangkutan. DASK tersebut dian dikoreksi oleh Tim Peneliti DASK yang terdiri dari unsur Bappeda, bagian Keuangan, Bagian Pembangunan dan Badan Pengawas. Setelah dikoreksi kemudian disahkan oleh Kepala Daerah dan dapat dioperasionalisasikan sebagai dokumen pencairan anggaran.

DASK pada perjalanan kegiatan menjadi panduan pelaksanaan kegiatan, menjadi dasar penggunaan dan pengeluaran anggaran serta menjadi dasar bagi pengawasan penggunaan anggaran.

c. Penunjukan Pejabat dan Petugas Penatausahaan Keuangan Daerah

Setiap awal tahun anggaran maka pejabat penatausahaan harus segera ditunjuk agar pelaksanaan penatausahaan keuangan daerah dapat berjalan dengan sistem pertanggungjawaban yang jelas. Demikian pula halnya dengan penatausahaan anggaran kinerja Pemerintah Kabupaten Karanganyar Tahun Anggaran 2008, meskipun DPRD belum membahas dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Karanganyar, namun pengeluaran dan pemasukan daerah tetap berjalan, utamanya adalah pengeluaran rutin misalnya gaji pegawai, pembayaran rekening telepon, listrik dan lain sebagainya yang masuk dalam Belanja Administrasi Umum (BAU). Hal ini seperti dikemukakan oleh Kabag Keuangan sebagai berikut, "Penunjukkan penatausahaan keuangan harus tetap dilakukan meskipun APBD belum ditetapkan oleh DPRD. Hal itu untuk menutup pengeluaran rutin seperti gaji, rekening listrik, telepon dan sebagainya".

Hal ini dibenarkan oleh Kasubag Anggaran yang menyatakan:

"Apabila APBD belum dapat ditetapkan selambat-lambatnya pada awal tahun anggaran, eksekutif selalu memohonkan Pengeluaran mendahului Penetapan APBD kepada DPRD agar pengeluaran-pengeluaran rutin dapat tetap dibayarkan. Untuk mengelola dan mengeluarkan dana tersebut, secara

administratif harus ada pejabat yang bertanggung jawab. Sehubungan dengan hal tersebut, Bupati mengeluarkan beberapa Keputusan Bupati yang menunjuk personil dan perangkat bagi penatausahaan keuangan daerah tersebut.”

Terdapat beberapa pejabat yang bertanggung jawab dalam penatausahaan APBD Kabupaten Karanganyar dalam bidang pelaksanaan belanja anggaran, antara lain adalah:

- 1) Penanggungjawab Program.
- 2) Wakil Penanggungjawab Program.
- 3) Tim Pembina / Pengendali APBD.
- 4) Tim Pelaksana Pengendali Kegiatan APBD.
- 5) Pengendali Kegiatan dan atau Penanggung jawab Teknis.
- 6) Pembantu Pengendali Kegiatan.
- 7) Panitia Pengadaan Barang / Jasa.
- 8) Tim Pemeriksa Barang.
- 9) Tim PHO (*Provisional Hand Over*) dan FHO (*Final Hand Over*).
- 10) Tim Pelaksana Kegiatan.
- 11) Staf Ahli.
- 12) Staf Administrasi.
- 13) Staf Teknis / Pengawas Lapangan.
- 14) Staf Lainnya.

d. Penatausahaan Keuangan

Beberapa kelengkapan dalam penatausahaan keuangan daerah berdasarkan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 adalah:

- 1) Pengaturan tentang Pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah yang meliputi:
 - a) Pengaturan tentang alur dan mekanisme anggaran dari sejak perencanaan hingga pelaporan dan pertanggungjawaban.

Sebagaimana telah disinggung pada pembahasan diawal bab ini, ketiadaan pengaturan mengenai ini telah mempengaruhi jadwal penyusunan anggaran, pengertian dan kesepahaman para pihak yang terlibat (eksekutif maupun legislatif), serta pelaksanaan anggaran tersebut.

- b) Form-form yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran.

Akibat dari ketiadaan standar dan ketentuan tentang form-form mana yang digunakan untuk tahap apa, mengakibatkan berbagai pertanyaan yang justru memperlambat jadwal yang ada.

- c) Jadwal tahunan penyusunan anggaran.

Rollingplan (jadwal tahunan) dalam penyusunan anggaran seharusnya sudah disusun jauh-jauh hari oleh Bappeda sebagai perencana pembangunan yang kemudian diusulkan untuk ditetapkan oleh Bupati.

- d) Indeks harga barang/jasa.

Setiap tahun Bupati Karanganyar menetapkan indeks harga barang/jasa sebagai standar tertinggi untuk suatu barang yang dapat diadakan oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar, indeks tersebut disusun sebagai dasar dalam penentuan harga dalam penyusunan RASK maupun DASK sebagai harga satuan pekerjaan/barang/kegiatan.

- e) Pedoman pengelolaan APBD

Sebagaimana dijelaskan di atas pedoman pengelolaan APBD seharusnya meliputi pedoman pengelolaan dari perencanaan hingga pelaporan APBD, dari anggaran sampai dengan pendapatan dan pengembalian sisa kas ke Kas Daerah. Namun Pemerintah Kabupaten Karanganyar hanya memiliki Pedoman Anggaran Belanja.

- f) Nama dan anggota dari berbagai tim/kepanitiaan yang dibutuhkan selama proses anggaran dari perencanaan hingga penyampaian LPJ.

Penetapan nama dan anggota dari berbagai tim biasanya baru diajukan oleh unit kerja dari pengelola anggaran setelah DASK ditetapkan, dan Rencana Kerja Tahunan disusun.

- g) Penetapan sistem keuangan yang digunakan.

Sistem keuangan yang digunakan tidak pernah ditetapkan secara limitatif dan formal dalam bentuk Keputusan Bupati, cukup merupakan kesepakatan dan hasil rapat bahwa mulai tahun 2003 Pemerintah Kabupaten Karanganyar sesuai dengan amanat Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, menggunakan sistem keuangan anggaran berbasis kinerja.

h) Penerapan kebijakan akuntansi

Sistem akuntansi yang meliputi proses pencatatan, penggolongan, penafsiran, peringkasan transaksi atau kejadian keuangan serta pelaporan anggarannya dalam rangka pelaksanaan APBD, dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi yang diterima pada umumnya. Penyesuaian Kebijakan Akuntansi berpedoman pada Standar Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah yang berlaku. Semua transaksi atau kejadian keuangan yang menyangkut kas atau non kas dibukukan pada Buku jurnal yang disediakan untuk itu berdasarkan Bukti Transaksi yang asli dan sah. Pencatatan kedalam Buku Jurnal sesuai dengan urutan kronologis terjadinya transaksi atau kejadian keuangan tersebut. Transaksi atau kejadian keuangan yang mengakibatkan penerimaan kas dicatat dalam Buku Jurnal Penerimaan Kas. Transaksi atau kejadian keuangan yang mengakibatkan pengeluaran kas dicatat dalam satu Pengeluaran Kas. Transaksi atau kejadian keuangan yang tidak mengakibatkan penerimaan dan pengeluaran kas dicatat dalam Buku Jurnal Umum. Buku Jurnal ditutup dan diringkas pada setiap akhir bulan. Angka Saldo Akhir Bulan dipindahkan menjadi saldo Awal Bulan. Transaksi atau kejadian keuangan yang telah dicatat dalam Buku Jurnal selanjutnya secara periodik diposting ke dalam Buku Besar, yang akan ditutup dan diringkas pada setiap akhir bulan. Angka Saldo Akhir Bulan dipindahkan menjadi Saldo Awal Bulan. Untuk alat uji silang dan melengkapi informasi tertentu dalam Buku Besar digunakan Buku Besar Pembantu. Buku Besar Pembantu berisi rincian Buku Besar berdasarkan Jenis, Obyek dan Rincian Obyek.

2) Tata cara pengadaan barang dan jasa

Prosedur dan mekanisme pengadaan barang dan jasa diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kepala Daerah disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Meskipun setiap tahun anggaran Bupati telah menetapkan Keputusan Bupati yang mengatur tentang Pedoman Pelaksanaan Pekerjaan/Kegiatan Anggaran Belanja APBD, namun apabila dicermati materi dan substansinya lebih pada pedoman pengadaan jasa konstruksi. Padahal secara umum sebagai satu-satunya pedoman bagi pelaksanaan APBD, seharusnya

Keputusan ini juga mengakomodasi mekanisme pelaksanaan pendapatan dan pada aspek belanja tidak semata-mata mengakomodasi tata cara pelaksanaan proyek semata, namun pada semua aspek pengadaan barang dan jasa.

Secara internal terdapat beberapa perangkat daerah yang langsung maupun tidak langsung terlibat dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja ini, antara lain Bappeda, Badan Pengawas, Bagian Keuangan, Dinas Pendapatan, Bagian Pembangunan dan Bagian Hukum, Organisasi dan Tata Laksana. Sedangkan secara eksternal terdapat lembaga Pemeritnah Provinsi Jawa Tengah sebagai pelaksana evaluasi APBD, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawas Propinsi Jateng, BPKP, Departemen Keuangan dan Departemen Dalam Negeri.

e. Pelaporan Keuangan Daerah

Tentang masalah pelaporan keuangan daerah, Kasubag Pembukuan bagian Keuangan Sekda Karanganyar menyatakan sebagai berikut:

“Jenis-jenis pelaporan keuangan daerah dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yakni laporan eksternal dan internal. Laporan eksternal adalah Laporan Pertanggungjawaban kepada DPRD (UU Nomor 22 Tahun 1999) dan Laporan Bupati kepada BPK (UU Nomor 17 Tahun 2003), sedangkan laporan internal adalah laporan SKPD Pengelola Keuangan Daerah kepada Bupati, dan Laporan SKPD Pengelola Anggaran kepada SKPD Pengelola Keuangan Daerah.”
Kepada kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah menyusun Laporan Arus Kas Pemerintah Daerah. Selanjutnya Bupati selaku wakil pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan daerah.

Laporan Keuangan tersebut selanjutnya disampaikan Bupati kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Mengenai pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), Kepala Dinas Pendapatan selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang mengatakan sebagai berikut, “Pengelolaan APBD telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian *intern* yang memadai dan sistem akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Hal itu juga dibenarkan oleh Kepala Badan Pengawas Daerah sebagai berikut, “Untuk

pengelolaan APBD telah dilakukan pengendalian intern dan telah dilakukan sesuai dengan aturan yang seharusnya.” Demikian pula untuk pengendalian akuntansinya telah digunakan sistem akuntansi keuangan dan sampai saat ini dinilai cukup efektif dan efisien. Dalam menerapkan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah digunakan kebijakan akuntansi yang mengatur perlakuan akuntansi untuk menjamin konsistensi pelaporan keuangan Daerah. Sistem dan prosedur akuntansi tersebut terdiri dari:

- 1) Sistem dan Prosedur Akuntansi Penerimaan Kas
- 2) Sistem dan Prosedur Akuntansi Pengeluaran Kas
- 3) Sistem dan Prosedur Akuntansi Selain Kas
- 4) Sistem dan Prosedur Pengelolaan Kas Kecil pada Satuan Pemegang Kas.

Menurut Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) disampaikan oleh Bupati kepada DPRD. LPJ tersebut meliputi pengelolaan keuangan Daerah dan kinerja keuangan Daerah dari segi efisiensi dan efektivitas keuangan dalam pelaksanaan desentralisasi. LPJ tersebut merupakan dokumen daerah, konsekuensinya dapat diketahui oleh masyarakat yang ingin mengetahuinya.

Menurut Pasal 38 Peraturan Pemerintah No.105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah maka Bupati menyusun laporan pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang terdiri atas:

- 1) Laporan perhitungan APBD

Laporan Perhitungan APBD berupa perhitungan atas pelaksanaan dari semua yang telah dianggarkan dalam Tahun Anggaran berkenaan, baik Kelompok Pendapatan, Belanja maupun Pembiayaan.

- 2) Nota Perhitungan APBD

Nota Perhitungan APBD memuat ringkasan realisasi Pendapatan Daerah, Belanja Daerah dan Pembiayaan, serta kinerja keuangan daerah yang mencakup antara lain:

- a) Pencapaian kinerja daerah dalam rangka melaksanakan program yang direncanakan APBD Tahun Anggaran berkenaan, berdasarkan Rencana

Strategik

- b) Pencapaian kinerja pelayanan yang dicapai
 - c) Bagian Belanja APBD yang digunakan untuk membiayai administrasi umum, kegiatan operasi dan pemeliharaan serta belanja modal untuk aparatur daerah dan pelayanan publik
 - d) Bagian belanja APBD yang digunakan untuk anggaran DPRD termasuk Sekretariat DPRD
 - e) Posisi Dana Cadangan
- 3) Laporan Aliran Kas
- Laporan Kas harus menyajikan informasi mengenai sumber dan penggunaan kas dalam aktivitas operasi, aktivitas investasi dan aktivitas pembiayaan. Laporan Aliran Kas dapat disusun dengan metode langsung atau tidak langsung.
- 4) Neraca Daerah.
- Laporan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) harus mengungkap:
- a) Secara wajar dan menyeluruh dari kegiatan pemerintah daerah, pencapaian kinerja keuangan daerah dan pemanfaatan sumber daya ekonomis serta ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan
 - b) Perbandingan antara realisasi dan anggaran serta penyebab terjadinya selisih antara realisasi dengan anggarannya
 - c) Konsistensi penyusun laporan keuangan antara satu periode akuntansi dengan periode akuntansi sebelumnya
 - d) Perubahan kebijakan akuntansi yang diterapkan
 - e) Transaksi atau kejadian penting yang terjadi setelah tanggal tutup buku yang mempengaruhi kondisi keuangan
 - f) Catatan-catatan terhadap isi laporan keuangan dan informasi tambahan lainnya yang diperlukan yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari pelaporan keuangan.

f. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam anggaran kinerja, unit kerja pemerintah daerah diharuskan untuk mengidentifikasi secara spesifik *output* dan hasil (*outcome*) yang akan dicapai dari program. Pada praktiknya, hal ini mungkin sudah dilakukan oleh setiap unit kerja dewasa ini. Namun, anggaran kinerja yang rasional tidak berhenti sampai tahapan ini. Anggaran kinerja yang rasional harus pula memperhatikan keterkaitan antara suatu program dengan sasaran, indikator sasaran, pencapaian keluaran, hasil, manfaat dan dampaknya secara keseluruhan terhadap pencapaian program dan tujuan pembangunan. Anggaran kinerja memungkinkan pengalokasian anggaran bagi program-program yang secara signifikan terkait dengan pencapaian visi dan misi daerah. Penggunaan anggarannya bisa saja dipusatkan pada satu unit kerja sebagai *leading sector*, tetapi dalam pelaksanaan program, aparat dari unit kerja lain yang terkait bisa saja diperbantukan pada *leading sector* tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka penting untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah. Hal ini merupakan implementasi dari prinsip-prinsip manajemen dan pemerintahan yang baik, dimana segala sesuatu harus memenuhi prinsip akuntabel atau dapat dihitung dan dipertanggungjawabkan.

3. Kendala dalam Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja di Pemerintah Kabupaten Karanganyar

Meskipun anggaran kinerja telah dilaksanakan dengan menggunakan rangkai dan dukungan sumber daya yang ada di Kabupaten Karanganyar, namun tetap saja terdapat berbagai kendala yang baik langsung maupun tidak langsung menghambat penerapan dan pencapaian tujuan dari anggaran kinerja di Pemerintah Kabupaten Karanganyar.

Secara umum kendala tersebut dapat dibagi menjadi 2 (dua) kategori yakni kendala *eksternal* (yang berasal dari luar Pemerintah/eksekutif) dan kendala *internal* (yang berasal dari dalam Pemerintah/eksekutif). Sedangkan masing-masing kategori tersebut dikelompokkan pada jenis-jenis kendala antara lain adalah kendala yuridis dan kendala administratif.

Kendala yuridis adalah kendala yang berkaitan dengan hal-hal yang bersifat normatif yang harus ada namun pada kenyataannya belum ada, ataupun yang sudah ada namun ternyata tidak sinergi antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lain. Kendala Administratif adalah kendala yang disebabkan oleh unsur tata cara dan administrasi yang tidak jelas ataupun yang justru malah menghambat. Artinya adalah perangkat administratif yang ada tidak layak, tidak efisien dan tidak efektif.

Berikut ini adalah beberapa kendala yang dapat diidentifikasi oleh Penulis sebagai hasil penelitian Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja dalam Penyelenggaraan Pemerintah Kabupaten Karanganyar Tahun 2008:

1) Kendala Yuridis

Kendala Yuridis, menyangkut permasalahan Pengaturan dan perangkat hukum, dalam hal ini dibagi kedalam kendala eksternal dan kendala internal.

- a) Kendala eksternal bidang pengaturan dapat dikaji berdasarkan peraturan yang ada berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah yang beberapa materi substansinya bertentangan, akibatnya daerah menjadi sulit menentukan sikap. Adanya ketidaksinkronan antara Peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain, seperti dikemukakan oleh Kabag Keuangan sebagai berikut:

“Kendala yang dirasakan dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja adalah pada aturan. Beberapa ketentuan ternyata saling bertentangan. Misalnya dapat dilihat pada ketiga peraturan sepanjang berkaitan dengan penyusunan APBD, yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Pada kedua aturan pertama Pinjaman Daerah bukan merupakan sumber pendapatan daerah, sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 justru sebaliknya”.

Disamping itu juga ditemukan pada sejumlah peraturan yang lain. Misalnya, menurut Pasal 96 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah disampaikan kepada Gubernur untuk diketahui. Namun menurut Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 Pasal 101, penyampaian APBD kepada Gubernur adalah dalam rangka pengawasan dan diberi hak untuk membatalkan. Dalam Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 istilah yang digunakan adalah AKU (Arah

Kebijakan Umum) sementara dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 istilahnya adalah Kebijakan Umum APBD (KUA). Pada UU Nomor 17 Tahun 2003, jadwal penyusunan KUA terinci yakni selambat-lambatnya pertengahan Juni tahun sebelumnya, pada Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 tidak ada limitasi sehingga akibatnya adalah ketidaksinkronan dalam penyusunan dan penggunaan dokumen perencanaan.

Pada UU Nomor 17 Tahun 2003, KUA berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP), sedangkan pada Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 berpedoman pada Renstra. Pada UU Nomor 17 Tahun 2003, berdasarkan KUA, disusun prioritas dan plafon anggaran sebagai dasar bagi unit kerja menyusun RASK. Sistem ini lebih masuk akal dari logika tempuh (waktu), namun Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 mengatur berdasarkan AKU disusun strategi dan prioritas yang menjadi acuan penyusunan usulan program, kegiatan dan anggaran yang selanjutnya dituangkan dalam RASK.

Demikianlah gambaran beberapa ketidaksinkronan pengaturan-pengaturan di tingkat pusat. Dari beberapa pengaturan tersebut di atas, semuanya masih diakui berlaku, kecuali UU Nomor 22 Tahun 1999 yang dicabut dengan UU Nomor 32 Tahun 2004.

b) Sementara itu untuk kendala yuridis yang bersifat internal nampak dari belum dimilikinya Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar, khususnya tentang Pengelolaan keuangan Daerah. Padahal Perda tersebut merupakan salah satu syarat bisa diterapkannya anggaran berbasis kinerja. Hal ini seperti dikemukakan oleh Kabag Keuangan sebagai berikut:

Belum dimilikinya perangkat peraturan daerah juga menjadi kendala diterapkannya prinsip anggaran berdasarkan kinerja di Kabupaten Karanganyar. Sebagai contoh adalah belum dimilikinya Perda tentang Pengelolaan Keuangan daerah. Ini sangat mengganggu penerapan anggaran berbasis kinerja tersebut, karena Perda ini merupakan satu syarat bisa diterapkannya Anggaran berbasis kinerja.

2) Kendala Administratif:

a) Kendala internal dibidang administratif lebih pada belum dimilikinya atau

belum ditetapkannya dokumen-dokumen yang diperlukan untuk menyusun anggaran berbasis kinerja seperti Renstrada, Repetada, KUA dan sebagainya. Disamping itu masih terbatasnya kemampuan dan pengetahuan pegawai yang berkaitan dengan anggaran kinerja. Hal ini menyebabkan penerapan prinsip anggaran berbasis kinerja tidak dapat berjalan sesuai dengan Kepmendagri Nomor 29 tahun 2002.

Sementara itu untuk kendala administratif yang berasal dari luar biasanya bersumber pada ketidaktepatan waktu penetapan plafon anggaran atau informasi dana-dana dari pusat di daerah. Biasanya informasi dari Pusat keluar pada saat anggaran di daerah sudah dibuat. Disamping itu kendala administratif juga disebabkan karena persetujuan anggaran kadang-kadang sangat tergantung pada kemauan legislatif (DPRD), sehingga apa-apa yang sesungguhnya sudah sesuai dengan prinsip anggaran berbasis kinerja dengan mudah dicoret atau dihilangkan oleh Dewan.

C. Temuan Studi yang dihubungkan dengan Kajian Teori

Berdasarkan hasil wawancara dan observasi penulis pada Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar ditemukan beberapa hasil studi yang dapat dihubungkan dengan kajian teori yang telah penulis kemukakan pada bab II yaitu:

Menurut Warsito Utomo (2005: 87) dalam rangka penerapan Anggaran berbasis Kinerja terdapat elemen-elemen utama yang harus ditetapkan terlebih dahulu yaitu:

- f) Visi dan misi yang hendak dicapai oleh pemerintah dalam jangka panjang sedangkan misi adalah kerangka yang menggambarkan bagaimana visi akan dicapai.
- g) Tujuan. Tujuan merupakan penjabaran lebih lanjut dari visi dan misi. Tujuan tergambar dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional yang menunjukkan tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam rangka mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Tujuan harus menggambarkan arah yang jelas serta tantangan yang realistik. Tujuan yang baik bercirikan, antara lain,

memberikan gambaran pelayanan utama yang akan disediakan, secara jelas menggambarkan arah organisasi dan program-programnya, menantang namun realistis, mengidentifikasi obyek yang akan dilayani serta apa yang hendak dicapai.

- h) Sasaran. Sasaran menggambarkan langkah-langkah yang spesifik dan terukur untuk mencapai tujuan. Sasaran akan membantu penyusun anggaran untuk mencapai tujuan dengan menetapkan target tertentu dan terukur. Kriteria sasaran yang baik adalah dilakukan dengan menggunakan kriteria spesifik, terukur, dapat dicapai, relevan, dan ada batasan waktu (*specific, measurable, achievable, relevant, timely/SMART*) dan yang tidak kalah penting bahwa sasaran tersebut harus mendukung tujuan (*support goal*).
- i) Program. Program adalah sekumpulan kegiatan yang akan dilaksanakan sebagai bagian dari usaha untuk mencapai serangkaian tujuan dan sasaran. Program dibagi menjadi kegiatan dan harus disertai dengan target sasaran *output* dan *outcome*. Program yang baik harus mempunyai keterkaitan dengan tujuan dan sasaran serta masuk akal dan dapat dicapai.
- j) Kegiatan. Kegiatan adalah serangkaian pelayanan yang mempunyai maksud menghasilkan output dan hasil yang penting untuk pencapaian program. Kegiatan yang baik kriterianya adalah harus dapat mendukung pencapaian program.

Kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja, yaitu:

- f) Kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi.
- g) Fokus penyempurnaan administrasi secara terus-menerus.
- h) Sumber daya yang cukup untuk usaha penyempurnaan tersebut (uang, waktu, dan orang).
- i) Penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) yang jelas.
- j) Keinginan yang kuat untuk berhasil.

BAB V

KESIMPULAN, IMPLIKASI DAN SARAN

Pada bab terakhir ini akan dikemukakan suatu simpulan, implikasi dan saran berdasarkan hasil penelitian.

A. Kesimpulan Penelitian

Kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian tentang implementasi anggaran berbasis kinerja dalam penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten Karanganyar tahun 2008, adalah sebagai berikut:

Penerapan sistem anggaran berbasis kinerja dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008 di Kabupaten Karanganyar cukup baik, dilihat dari sistem anggaran berbasis kinerja yang mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 tahun 2007.

Penerapan sistem anggaran berbasis kinerja di Pemerintah Kabupaten Karanganyar mengalami berbagai kendala, yaitu kendala yuridis dan kendala administratif. Kendala Yuridis, menyangkut permasalahan Pengaturan dan perangkat hukum, dalam hal ini dibagi kedalam kendala eksternal dan kendala internal. Kendala eksternal bidang pengaturan dapat dikaji berdasarkan peraturan yang ada berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah yang beberapa materi substansinya bertentangan, akibatnya daerah menjadi sulit menentukan sikap. Sementara itu untuk kendala yuridis yang berifat internal nampak dari belum dimilikinya Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar, khususnya tentang Pengelolaan keuangan Daerah.

Kendala Administratif juga dibagi dalam kendala administratif internal dan eksternal. Kendala internal dibidang administratif lebih pada belum dimilikinya atau belum ditetapkannya dokumen-dokumen yang diperlukan untuk menyusun anggaran berbasis kinerja seperti Renstrada, Repetada, KUA dan sebagainya. Disamping itu masih terbatasnya kemampuan dan pengetahuan pegawai yang berkaitan dengan

anggaran kinerja. administratif yang berasal dari luar biasanya bersumber pada ketidaktepatan waktu plafon anggaran atau informasi dana-dana dari pusat di daerah. Biasanya informasi dari Pusat keluar pada saat anggaran di daerah sudah dibuat.

B. Implikasi

Dari analisis data beserta pembahasan dan simpulan yang dikemukakan tersebut diatas maka implikasi dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Implikasi Teoritis

Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja dalam Pendapatan dan Belanja Daerah di Pemerintah Kabupaten Karanganyar telah menggunakan anggaran berbasis kinerja yang sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2007. Sehingga pelaksanaan anggaran dapat diukur pencapaiannya.

2. Implikasi Praktis

Penelitian ini memberikan gambaran secara jelas bahwa masih terjadinya kebingungan dari para pelaksana tentang upaya melaksanakan aturan tersebut. Dengan demikian hal ini menakibatkan sulitnya tercapai tujuan anggaran berbasis kinerja di pemerintahan Kabupaten Karanganyar.

C. Saran

Berdasarkan kesimpulan dan implikasi dalam penelitian ini dapat dikemukakan saran sebagai berikut:

1. Pemerintahan Kabupaten Karanganyar sebaiknya melakukan inventarasi peraturan perundang-undangan secara komprehensif terhadap pelaksanaan anggaran berbasis kinerja tahun 2008 guna menyusun peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah.
2. Guna melengkapi sumber daya manusia, pemerintah Kabupaten Karanganyar sebaiknya melakukan pelatihan dan pembekalan yang terjadwal dan terstruktur bagi pelaksana pengelola keuangan daerah. Misalnya, pelatihan pengelolaan keuangan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Bratakusumah. Solihin. 2002. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Halim, Abdul & Theresia Damayanti. 2007. *Seri Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah, Pengelolaan Keuangan daerah*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- H.B Sutopo. 2002. *Metode Penelitian Kualitatif*. Surakarta: Sebelas Marat University Press.
- http://www.wawasandigital.com/index.php?option=com_content&task=view&id=7265&Itemid=62. Diakses 2 Desember 2008
- <http://lib.ugm.ac.id/jurnal/detail.php?dataId=7102-23k>. Diakses tanggal 8 Desember 2008
- <http://one.indoskripsi.com/judul-skripsi-tugas-makalah/akuntansi-sektor-publik/akuntansi-sektor-publik>. Diakses tanggal 5 Desember 2008
- http://www.sukabumikota.go.id/hukum/PP_58_2005_Pengelolaan%20Keuangan%20Daerah.pdf . Diakses tanggal 26 Februari 2009
- <http://www.bppk.depkeu.go.id/index.php/view-document/301-anggaran-berbasis-kinerja.html?format=raw&tmpl=component>. Diakses tanggal 21 April 2009
- <http://ejournal.unud.ac.id/abstrak/bambang.pdf>. diakses tanggal 15 Maret 2009
- Kansil. Christine. 2002. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2007 tentang *Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*.
- Moleong. Lexy. J. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mardalis. 2002. *Metodologi Penelitian (Suatu Pendekatan Proposal)*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang *Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang *Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*.

Sony Yuwono, dkk. 2007. *Memahami APBD dan Permasalahannya*. Bengkulu: Bayumedia Publishing.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*.

Warsito Utomo. 2005. *Anggaran Berbasis Kinerja Konsep dan Aplikasinya*. Yogyakarta: Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.

Widjaja. Haw. 2002. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

LAMPIRAN

HASIL WAWANCARA
TANGGAL 29 April 2009 PUKUL 09.00-11.00 WIB

1. Bapak Toto Wihardiyanto, Kepala Bagian Tata Usaha

A Struktur Organisasi Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar
Struktur organisasi Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar diatur melalui Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar No.9 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Karanganyar. (Terlampir di halaman 44)

B Tugas Pokok Dan Fungsi (TUPOKSI) Dinas Pendapatan dan Aset Daerah

1) Tugas Pokok

Melaksanakan sebagian tugas pemerintahan daerah dibidang pendapatan daerah yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, penerimaan pajak bumi dan bangunan, penerimaan bagi hasil pajak non pajak dan lain-lain pendapatan, sehingga keberadaan dinas pendapatan kabupaten karanganyar.Fungsi

2) Adapun fungsi Dinas Pendapatan dan Aset Daerah adalah:

- a) Perencanaan yang meliputi segala usaha dan kegiatan untuk merencanakan, mempersiapkan, mengolah, menelaah penyusunan perumusan kebijaksanaan teknis serta program kerja.
- b) Pelaksanaan yang meliputi segala usaha dan kegiatan untuk menyelenggarakan pungutan dan pemasukan pendapatan daerah.
- c) Koordinasi yang meliputi segala usaha dan kegiatan guna mewujudkan kesatuan dan keserasian gerak langkah yang berhubungan dengan peningkatan pendapatan daerah.
- d) Pengawasan yang meliputi segala usaha dan kegiatan untuk melaksanakan pengawasan teknis atas pelaksanaan tugas pokoknya.

2. Bapak Sunarno, Sub Dinas Perencanaan Pengendalian Operasional

A Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Karanganyar sangat besar.

Anggaran Berbasis Kinerja memperjelas tujuan dan indikator kinerja sebagai bagian dari pengembangan sistem penganggaran berdasarkan kinerja. Hal ini akan mendukung perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka menengah. Rencana kerja dan anggaran (RKA) yang disusun berdasarkan prestasi kerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang terbatas.

B Prosedur Penyusunan anggaran yang dilakukan selama ini

Penyusunan anggaran di Kabupaten Karanganyar sejak tahun anggaran 2003 telah menggunakan *Performance Budgeting*. Sebelum menggunakan *Performance Budgeting*, Dipenda menggunakan anggaran tradisional di mana tidak adanya muatan indikator (ukuran) kinerja dalam anggaran, untuk mencapai tujuan dan sasaran layanan publik. Metode ini, penetapan kinerjanya didasarkan pada ketersediaan anggaran. Kinerjalah yang diubah-ubah sesuai dengan jumlah anggaran tertentu. Artinya, anggaran bersifat tetap dan menjadi dasar dari penentuan target kinerja.

Sedangkan *Performance Budgeting*, sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi kepada kepentingan publik.

C Kendala dan manfaat yang dihadapi dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja

1) Kendala

Meskipun anggaran kinerja telah dilaksanakan dengan menggunakan perangkat dan dukungan sumber daya yang ada di Kabupaten Karanganyar, namun tetap saja terdapat berbagai kendala yang baik langsung maupun tidak langsung menghambat penerapan dan pencapaian tujuan dari anggaran kinerja di Pemerintah Kabupaten Karanganyar.

Secara umum kendala tersebut di bagi menjadi 2 (dua) kategori yakni kendala eksternal (yang berasal dari luar Pemerintah/eksekutif) dan kendala internal (yang berasal dari dalam Pemerintah/eksekutif). Sedangkan masing-masing kategori tersebut dikelompokkan pada jenis-jenis kendala Kendala Yuridis dan Kendala administratif.

Kendala Yuridis, menyangkut permasalahan Pengaturan dan perangkat hukum, dalam hal ini dibagi kedalam kendala eksternal dan kendala internal.

a) Kendala eksternal bidang pengaturan dapat dikaji berdasarkan peraturan yang ada berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah yang beberapa materi substansinya bertentangan, akibatnya daerah menjadi sulit menentukan sikap. Adanya ketidaksinkronan antara Peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain, seperti dikemukakan oleh Kabag Keuangan sebagai berikut:

“Kendala yang dirasakan dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja adalah pada aturan. Beberapa ketentuan ternyata saling bertentangan. Misalnya dapat dilihat pada ketiga peraturan sepanjang berkaitan dengan penyusunan APBD, yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Pada kedua aturan pertama Pinjaman Daerah bukan merupakan sumber pendapatan daerah, sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 justru sebaliknya”.

Disamping itu juga ditemukan pada sejumlah peraturan yang lain. Misalnya, menurut Pasal 96 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah disampaikan kepada Gubernur untuk diketahui. Namun menurut Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 Pasal 101, penyampaian APBD kepada Gubernur adalah dalam rangka pengawasan dan diberi hak untuk membatalkan. Dalam Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 istilah yang digunakan adalah AKU (Arah Kebijakan Umum) sementara dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 istilahnya adalah Kebijakan Umum APBD (KUA). Pada UU Nomor 17 Tahun 2003, jadwal penyusunan KUA terinci yakni selambat-lambatnya pertengahan Juni tahun sebelumnya, pada Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 tidak ada limitasi sehingga akibatnya adalah ketidaksinkronan dalam penyusunan dan

penggunaan dokumen perencanaan.

Pada UU Nomor 17 Tahun 2003, KUA berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP), sedangkan pada Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 berpedoman pada Renstra. Pada UU Nomor 17 Tahun 2003, berdasarkan KUA, disusun prioritas dan plafon anggaran sebagai dasar bagi unit kerja menyusun RASK. Sistem ini lebih masuk akal dari logika tempuh (waktu), namun Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 mengatur berdasarkan AKU disusun strategi dan prioritas yang menjadi acuan penyusunan usulan program, kegiatan dan anggaran yang selanjutnya dituangkan dalam RASK.

Demikianlah gambaran beberapa ketidaksinkronan pengaturan-pengaturan di tingkat pusat. Dari beberapa pengaturan tersebut di atas, semuanya masih diakui berlaku, kecuali UU Nomor 22 Tahun 1999 yang dicabut dengan UU Nomor 32 Tahun 2004.

b) Sementara itu untuk kendala yuridis yang bersifat internal nampak dari belum dimilikinya Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar, khususnya tentang Pengelolaan keuangan Daerah. Padahal Perda tersebut merupakan salah satu syarat bisa diterapkannya anggaran berbasis kinerja. Hal ini seperti dikemukakan oleh Kabag Keuangan sebagai berikut:

Belum dimilikinya perangkat peraturan daerah juga menjadi kendala diterapkannya prinsip anggaran berdasarkan kinerja di Kabupaten Karanganyar. Sebagai contoh adalah belum dimilikinya Perda tentang Pengelolaan Keuangan daerah. Ini sangat mengganggu penerapan anggaran berbasis kinerja tersebut, karena Perda ini merupakan satu syarat bisa diterapkannya Anggaran berbasis kinerja.

c) Kendala internal dibidang administratif lebih pada belum dimilikinya atau belum ditetapkannya dokumen-dokumen yang diperlukan untuk menyusun anggaran berbasis kinerja seperti Renstrada, Repetada, AKU dan sebagainya. Disamping itu masih terbatasnya kemampuan dan pengetahuan pegawai yang berkaitan dengan anggaran kinerja. Hal ini menyebabkan penerapan prinsip anggaran berbasis kinerja tidak dapat berjalan sesuai dengan Permendagri nomor 13 tahun 2006.

d) Sementara itu untuk kendala administratif yang berasal dari luar biasanya bersumber pada ketidaktepatan waktu plafon anggaran atau informasi dana-dana dari pusat di daerah. Biasanya informasi dari Pusat keluar pada saat anggaran di daerah sudah dibuat. Disamping itu kendala administratif juga disebabkan karena persetujuan anggaran kadang-kadang sangat tergantung pada kemauan legislatif (DPRD), sehingga apa-apa yang sesungguhnya sudah sesuai dengan prinsip anggaran berbasis kinerja dengan mudah dicoret atau dihilangkan oleh Dewan.

2) Manfaat

Fokus pada hasil-hasil. Sehubungan dengan adanya ketertarikan antara anggaran dengan hasil, maka sistem ABK mendorong perubahan arah pengambilan keputusan, termasuk pengawasan anggaran dari pengendalian terhadap input (penggunaan anggaran keuangan) ke arah pengendalian hasil atau out put dan out comes, (b) Lebih Fleksibel.

Dalam konteks pergeseran anggaran dari satu jenis belanja ke belanja yang lain, maka dengan penerapan ABK hal ini menjadi lebih mudah sebab instansi pengguna anggaran dapat melakukan pergeseran sepanjang berada dalam lingkup sasaran strategis yang sama. Hal ini bisa difahami sebab klasifikasi anggaran menurut ABK biasanya dirinci mulai dari sasaran strategis, lahi ke program/kegiatan yang berada lingkungan sasaran strategis tersebut, dan akhirnya pada jenis belanja dari masing-masing kegiatan. (c) Lebih dapat Dievaluasi. Adanya keterkaitan antara sasaran strategis yang ingin dicapai dengan jumlah dana yang dialokasikan, secara jelas akan lebih memudahkan perencanaan dan pelaksanaan evaluasi yang bersifat menyeluruh, baik dari segi pencapaian sasaran, perumusan dan implementasi program serta analisis kinerja. Dengan demikian, tujuan untuk menciptakan kesinambungan pembiayaan sebagaimana yang disusun dalam Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) dapat dijadikan salah satu acuan pokok dalam proses pengambilan keputusan antara DPR/D dengan pihak pemerintah.

3. Bapak Margito, Kepala Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar

A Visi dan Misi Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar

1) Visi

Dalam rangka melaksanakan tugas pokok Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar perlu menentukan visi yang sekaligus merupakan pedoman pelaksanaan kegiatan. Visi Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar yaitu menjadi dinas yang professional di bidang pengelolaan pendapatan daerah.

2) Misi

- a) Meningkatkan sumber daya Pengelolaan Pendapatan Daerah yang Profesional.
- b) Meningkatkan pelayanan ketatausahaan/ administrasi pengelolaan pendapatan daerah sesuai sistem manajemen keuangan atau pendapatan daerah yang berlaku.
- c) Meningkatkan pelayanan masyarakat di bidang pendapatan.
- d) Meningkatkan pendapatan di setiap tahun anggaran.
- e) Meningkatkan koordinasi dan kerjasama yang harmonis dengan semua pihak yang terkait dalam upaya peningkatan pendapatan daerah.

B Arti penting Visi Bagi Dinas Pendapatan Kabupaten Karanganyar

- sebagai koridor pelaksanaan kerja di Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar
- sebagai garis besar tujuan
- sebagai dasar untuk mewujudkan tujuan.

C Arti penting pembuatan visi bagi Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Kabupaten Karanganyar

Visi adalah pandangan jauh ke depan kemana dan bagaimana suatu organisasi harus dibawa dan berkarya, agar tetap konsisten dan dapat eksis, antisipatif, inovatif dan produktif. Visi juga merupakan suatu gambaran yang menantang tentang keadaan masa depan yang berisikan cita dan citra yang ingin diwujudkan oleh suatu organisasi. Berdasarkan hal tersebut, maka penetapan visi sebagai bagian dari perencanaan strategis merupakan langkah penting untuk membuat jalannya organisasi tetap fokus dan terkendali sehingga dapat mencapai kesuksesan.