

## ANALISIS PENYUSUNAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA DAN KEJELASAN SASARAN ANGGARAN PEMERINTAH KABUPATEN MALANG

Agato Hariadi Putra Karunia

agato.hariadi@gmail.com

Sapari

Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia (STIESIA) Surabaya

### ABSTRACT

*The aim of this research was to find out the implementation and problem of budgeting in basis of performance also the clarity of budgeting target in Malang district government. The research subject was located in Financial Management Board and Asset, Malang district government. While, the research object were the analysis of budgeting in basis of performance and the clarity of budgeting target in Malang district government. The research was qualitative and used informant source, research place and documents. The research sampling technique used purposive sampling. While, the instruments in data collection used interview, observation and documentation. Moreover, the data analysis technique used qualitative descriptive, i.e. collecting, managing and presenting data. The research result showed Malang district government had implemented budgeting in basis of performance system since 2013. However, the system were still manually, not computerized; therefore, it became main factor which made budgeting in basis of performance was not totally optimum. To overcome the problem, the government in 2019 will use E-Budgeting system. In addition, to fulfill the clarity of budgeting target, the government had always implemented the work program optimally and tried to fulfill public aspiration in Malang.*

*Keywords: analysis, budgeting in basis of performance, clarity of budgeting target*

### ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui penerapan dan hambatan penganggaran berbasis kinerja serta kejelasan sasaran anggaran pada Pemerintah Kabupaten Malang. Subjek penelitian ini dilakukan di Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Malang. Sedangkan objek penelitian adalah Analisis Anggaran Berbasis Kinerja dan Kejelasan Sasaran Anggaran pada Pemerintah Kabupaten Malang. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang menggunakan sumber informan, tempat penelitian dan dokumen. Teknik *sampling* yang digunakan adalah *purposive sampling*. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara, observasi dan dokumentasi. Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu dengan cara mengumpulkan, mengolah dan menyajikan data. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, pemerintah Kabupaten Malang telah menerapkan sistem Anggaran Berbasis Kinerja sejak tahun anggaran 2013. Akan tetapi Sistem yang masih menggunakan manual atau belum terkomputerisasi adalah faktor utama yang membuat anggaran berbasis kinerja di Kabupaten Malang masih belum sepenuhnya optimal. Untuk mengatasi hambatan pada pelaksanaan anggaran berbasis kinerja pada Pemerintah Kabupaten Malang, pemerintah pada tahun anggaran 2019 akan menggunakan sistem *e-budgeting*. Untuk memenuhi kejelasan sasaran anggaran, pemerintah Kabupaten Malang berupaya untuk selalu melaksanakan program kerja dengan optimal dan berupaya untuk merealisasikan aspirasi masyarakat Kabupaten Malang.

Kata kunci: analisis, anggaran berbasis kinerja, kejelasan sasaran anggaran

### PENDAHULUAN

Berbicara tentang anggaran, topik pembahasan ini bisa disebut merupakan topik yang selalu dibahas oleh sebagian peneliti dalam karya tulis ilmiahnya. Hal ini terjadi karena anggaran masih sering berubah ubah baik dari dasar hukum, pelaksanaan dan sistem yang digunakan. Di Indonesia sendiri anggaran sudah mulai berkembang baik sistem dan pelaksanaannya. Sejak tahun 2005, Indonesia sudah menerapkan anggaran berbasis kinerja pada pemerintahannya baik pusat maupun daerah. Dengan anggaran yang sudah berbasis

kinerja ini diharapkan seluruh kegiatan anggaran yang dilakukan pemerintah dapat dipertanggung jawabkan serta masyarakat juga dapat ikut berperan dalam roda pemerintahan. Pemerintah daerah khususnya pemerintah kabupaten Malang juga sudah menerapkan anggaran berbasis kinerja sejak tahun anggaran 2012. Meskipun dalam pelaksanaan awal masih terdapat hambatan dan kekurangan dalam pelaksanaannya, pemerintah kabupaten Malang pun dituntut untuk segera mengembangkan dan memperbaiki anggaran berbasis kinerja mereka baik dalam memperbaiki segala aspek seperti meningkatkan kualitas SDM, memperbaiki sistem dan juga membenahi pelaksanaannya. Halim dan Kusufi (2012) menyatakan bahwa Anggaran merupakan dokumen yang berisi estimasi kinerja, baik berupa penerimaan dan juga pengeluaran, yang disajikan dalam ukuran moneter yang akan dicapai dalam periode waktu tertentu dan menyertakan data masa lalu sebagai bentuk pengendalian dan penilaian kinerja. Anggaran juga dapat diartikan sebagai suatu rencana kerja yang disusun secara teliti yang didasarkan atas pengalaman dimasa yang lalu dan ramalan masa yang akan datang. Sedemikian teliti dan terperinci anggaran tersebut sehingga merupakan petunjuk bagi staf dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Sebelum menetapkan suatu anggaran, harus terlebih dahulu melalui proses penetapan anggaran yang juga disebut dengan penganggaran. Proses penganggaran sektor publik dimulai dengan proses perumusan dan perencanaan strategis yang umumnya menggunakan pendekatan penganggaran berbasis kinerja. Penganggaran sektor publik terkait dalam proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Tahap penganggaran menjadi sangat penting, karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun (Mediaty dan Syarifuddin, 2010).

Perencanaan strategis ini akan menjadikan tolak ukur kualitas anggaran dan tingkat ketercapaiannya serta dampak dari pelaksanaan anggaran terhadap kepuasan kesejahteraan masyarakat. Tujuan organisasi dan anggarannya dapat menjadi tolak ukur bagi suatu instansi pemerintah dalam merumuskan kegiatan atau program yang akan dilakukan. Sehingga pemerintah dapat menyortir kegiatan dan program kerja apa saja yang akan dilakukan pada tahun anggaran berikutnya. Tahap penganggaran ini merupakan tahap yang cukup rumit dan sering kali disertai dengan unsur-unsur politik, untuk itu pengawasan dan pengendalian dalam penyelenggaraannya perlu dilakukan. Agar anggaran tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan, maka diperlukan kerjasama yang baik antara pegawai yang terlibat dalam penyusunan anggaran, karena proses penyusunan anggaran merupakan kegiatan yang begitu penting dan kompleks. Anggaran sektor publik ini dianggap sebagai alat akuntabilitas publik dalam mengelola dana masyarakat melalui program-program yang didanai dari dana publik tersebut, sehingga harus diinformasikan secara transparan kepada masyarakat secara luas. Suatu instansi pemerintah dikatakan mempunyai kinerja yang baik jika segala kegiatannya berada dalam kerangka anggaran dan tujuan yang ditetapkan serta mampu mewujudkan strategi yang dimiliki.

Pengelolaan Anggaran telah menjadi perhatian utama bagi para pengambil keputusan dalam suatu pemerintahan, baik itu ditingkat pusat maupun tingkat daerah. Untuk itu pemerintah pusat maupun daerah membuat dan memberlakukan dasar hukum berupa undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan yang lainnya guna untuk menciptakan sistem pengelolaan anggaran yang mampu memenuhi segala tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang sesuai dengan kemampuan dan kondisi yang ada di daerah. Sejauh ini pemerintah sudah sering melakukan perubahan terhadap berbagai perundang-undangan dan produk hukum yang berlaku tersebut agar terus *update* dan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat setiap waktu. Pemerintah juga telah melakukan perubahan mendasar terhadap perundang-undangan dan produk hukum tersebut maksudnya untuk memperbaiki kekurangan dan hambatan yang terjadi dalam tahun anggaran serta untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dengan diberlakukannya UU Nomor 12 Tahun 2008

tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, telah membawa perubahan fundamental dalam hubungan Tata Pemerintahan dan Hubungan Keuangan dan juga perubahan dalam pengelolaan Anggaran. Penyusunan anggaran pemerintah juga dibahas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005. Sebagaimana diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 disebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah Rencana Keuangan Tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disepakati secara bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD dan ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Dengan undang-undang dan produk hukum yang diberlakukan, pemerintah telah berusaha mengakomodasi dan menjembatani tuntutan masyarakat dan daerah dalam pengelolaan keuangan daerah yang baik serta berorientasi pada kepentingan masyarakat. Meskipun masih terdapat kelemahan dalam undang-undang dan produk hukum tersebut.

APBD merupakan rencana kerja tahunan untuk mewujudkan kegiatan-kegiatan pemerintah daerah baik langsung dan tidak langsung. Proses penyusunan anggaran merupakan salah satu kegiatan yang erat kaitannya dengan anggaran itu sendiri, karena apabila proses penyusunan anggaran sesuai dengan prinsip penyusunannya dan berdasarkan prestasi kerja pada instansi pemerintah maka penyusunan anggaran yang dihasilkan akan lebih efektif dan efisien. Pemerintah Kabupaten Malang mempunyai peran penting dalam pengalokasian dana anggaran dan mengetahui perkembangan anggaran yang terjadi di setiap wilayah Kabupaten Malang, maka perlu untuk kita ketahui perkembangan dan penggunaan anggaran belanja tersebut. Dalam hal ini di fokuskan pada proses penyusunan dan kejelasan sasaran anggaran pada Pemerintah Kabupaten Malang. Seluruh instansi pemerintah harus benar-benar mengeluarkan anggaran yang tepat dan efisien. Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah Kabupaten Malang merupakan salah satu instansi pemerintah yang mengatur segala anggaran yang ada pada Pemerintah Kabupaten Malang.

Perumusan masalah yang dapat dikemukakan antara lain: 1) Bagaimana proses penerapan Anggaran Berbasis Kinerja di Pemerintah Kabupaten Malang?; 2) Hambatan apa saja yang dihadapi dan solusi apa saja untuk memperbaiki anggaran berbasis kinerja pada Pemerintah Kabupaten Malang?; 3) Bagaimana kejelasan sasaran anggaran pada Pemerintah Kabupaten Malang?; Sedangkan tujuan penelitian ini adalah: 1) Untuk mengetahui bagaimana proses penerapan Anggaran Berbasis Kinerja di Pemerintah Kabupaten Malang; 2) Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi beserta solusi dalam mengatasi hambatan penyusunan anggaran berbasis kinerja pada Pemerintah Kabupaten Malang; 3) Untuk mengetahui tentang kejelasan sasaran anggaran Pemerintah Kabupaten Malang.

## TINJAUAN TEORITIS

### Anggaran

Setiap kegiatan atau program kerja bagi organisasi baik itu organisasi profit ataupun non profit pasti membutuhkan suatu anggaran dalam berlangsungnya organisasi tersebut. Bahkan dalam organisasi pemerintah anggaran adalah hal terpenting dalam melaksanakan pemerintahannya. Biasanya pemerintah mendapatkan sumber dana bagi anggarannya dari pendapatan yang diberikan oleh masyarakat seperti pajak, retribusi dan lain lain. Anggaran tersebut kemudian di kelola dan diperuntukan sebagai mensejahterakan masyarakat melalui program kerja pemerintah dan segala aktivitas pelayanan kepada masyarakat. Secara luas definisi anggaran adalah suatu rencana yang disusun dengan cara yang sistematis, meliputi seluruh kegiatan pemerintah, dinyatakan dalam satuan moneter dan berlaku dalam jangka waktu tertentu yang akan datang (Munandar, 2001:3). Anggaran bisa disebut juga sebagai sebuah alat untuk merencanakan dan mengendalikan keuangan pemerintah dan dalam penyusunannya dilakukan secara periodik.

Pengertian lain dari anggaran adalah suatu rencana periodik yang disusun berdasarkan dengan pengesahan atas program yang akan dilaksanakan. Anggaran merupakan suatu rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi untuk jangka waktu tertentu dan dinyatakan dalam satuan uang, tetapi dapat juga dinyatakan dalam satuan barang atau jasa (Nafarin, 2007:11).

Sedangkan menurut Garrison *et al.* (2007:402) anggaran adalah rencana yang di buat secara rinci tentang perolehan dan penggunaan sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya untuk suatu periode tertentu

### **Anggaran Tradisional**

Anggaran tradisional terdiri atas anggaran yang berdasar fungsional dan anggaran yang berdasar sifat. Anggaran berdasar fungsional adalah anggaran yang dibuat menggunakan metode harga pokok penuh dan berfungsi untuk menyusun anggaran induk atau anggaran tetap. Anggaran berdasar sifat adalah anggaran yang dibuat dengan metode harga pokok variabel dan berfungsi untuk menyusun anggaran variable (Nafarin, 2007:31).

Pada sistem ini, perhatian lebih ditujukaan kepada pertanggungjawaban atas pelaksanaan anggaran secara akuntansi yang terdiri dari penyusunan pembukuan anggaran, pelaksanaan anggaran dan pengawasan anggaran. Pengelompokan pos-pos anggaran berdasarkan kepada objek-objek pengeluaran, sedangkan pada distribusi anggaran berdasarkan pada jatah tiap-tiap lembaga. Landasan dari pemikirannya adalah setiap pengeluaran yang terjadi harus berdasarkan pada penelitian dan perhitungan yang ketat untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan pemborosan atas dana yang terbatas.

Anggaran tradisional adalah metode pendekatan yang masih sering digunakan negara yang sedang berkembang. Ada dua ciri pada metode pendekatan ini, yaitu: (1) cara penyusunan anggaran yang menggunakan pendekatan *incrementalism*; (2) susunan dan struktur anggaran yang masih bersifat *line-item*.

### **Anggaran Berbasis Kinerja**

Prinsip anggaran berbasis kinerja secara teori menurut Sancoko (2008) adalah Anggaran yang mengkaitkan anggaran negara (pengeluaran negara) dengan hasil yang ingin dicapai yaitu *output* dan *outcome* sehingga setiap jumlah satuan rupiah yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan manfaatnya.

Anggaran berbasis kinerja sebagai 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 menurut Halim (2007) .

Anggaran berbasis kinerja (*Performance Based Budgeting*) menurut Bastian (2006) merupakan sistem penganggaran yang mengacu pada *output* organisasi dan berhubungan dengan visi, misi, dan rencana strategis organisasi. Anggaran yang pelaksanaannya tidak efektif dan tidak mengacu pada kinerja bisa saja membuat perencanaan yang telah disusun dan dibuat menjadi gagal. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan akan memberikan timbal balik, sehingga upaya perbaikan secara terus menerus akan mencapai keberhasilan di masa mendatang.

Anggaran berbasis kinerja adalah suatu pendekatan dalam penyusunan anggaran yang didasarkan pada kinerja atau prestasi kerja yang ingin dicapai. Hal ini tertulis pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2003. Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa Penyusunan anggaran yang menggunakan pendekatan anggaran berbasis kinerja disusun untuk memperbaiki kekurangan dan kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Anggaran

dengan pendekatan kinerja sangat menekankan konsep value for money dan pengawasan atas kinerja output.

### **Perbandingan Anggaran Tradisional dan Anggaran Berbasis Kinerja**

Anggaran tradisional sebelumnya merupakan pendekatan yang masih banyak digunakan di negara berkembang. Anggaran ini mempunyai ciri-ciri *incrementalism*, struktur dan susunan anggaran yang bersifat *line-item*, cenderung sentralistis, bersifat spesifikasi, tahunan, dan menggunakan prinsip anggaran bruto.

Anggaran tradisional dicirikan sebagai *incrementalism* karena dalam pendekatan penganggaran ini hanya ada istilah mengurangi dan menambah jumlah rupiah pada item-item penganggaran yang ada sebelumnya dengan patokan penganggaran tahun lalu sebagai dasar penentuan jumlah besarnya penambahan dan pengurangan tanpa adanya kajian yang lebih mendalam mengenai tingkat kebutuhan pada saat ini. Padahal belum tentu anggaran tahun lalu masih sesuai dengan keadaan saat ini sehingga dipandang kurang dapat memenuhi kebutuhan serta jika terdapat kekurangan maupun ketidaktepatan pada anggaran-anggaran sebelumnya akan terus berlanjut dan kembali terulang untuk tahun kedepannya karena tidak adanya kajian yang mendalam serta inisiatif untuk merubah kebijakan (*line-item*). Alhasil, pendekatan penganggaran tradisional jauh dari konsep *value for money* yang identik dengan 3e (ekonomis, efektif, dan efisien) karena terkesan lebih berorientasi pada *input* daripada *output*. Dampak lebih lanjut dari hal ini adalah kesulitan dalam melakukan penilaian kinerja secara akurat karena tidak adanya landasan yang kuat sebagai tolok ukurnya, hanya berpedoman pada ketaatan dalam menggunakan dana yang diusulkan.

Sementara itu, pada pendekatan anggaran berbasis kinerja hadir sebagai suatu konsep yang mengatasi berbagai kelemahan pada anggaran tradisional. Anggaran ini didasarkan pada tujuan maupun sasaran kinerja. Pelaksanaan kinerja dapat diukur lebih baik dan akurat daripada anggaran tradisional dengan berpatokan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja *output* sehingga pemerintah diharuskan menggunakan dana secara ekonomis, efisien, dan efektif dalam pencapaian tujuan. Oleh karena itu, yang harus dilakukan terlebih dahulu dalam anggaran berbasis kinerja yaitu perumusan program serta penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan program tersebut. Penentuan unit kerja yang sesuai dengan keahlian dan bertanggung jawab atas pelaksanaan program kerja, serta penentuan indikator kinerja berdasarkan fungsi setiap unitnya dalam rangka pencapaian tujuan program yang sudah ditetapkan.

### **Prinsip Anggaran Berbasis Kinerja**

Setiap anggaran baik anggaran tradisional maupun anggaran berbasis kinerja pasti memiliki prinsipnya masing masing dan penyusunan anggaran berbasis kinerja juga harus diperhatikan prinsip-prinsipnya. Prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja menurut Halim (2007), yaitu: (1) Transparansi dan akuntabilitas anggaran diwajibkan dan diharuskan memberi suatu informasi yang sesudadai mengenai tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang bisa didapatkan oleh masyarakat dari suatu program kerja yang telah disahkan dan dianggarkan. Masyarakat juga memiliki hak mengenai akses yang sama untuk mengetahui bagaimana jalannya proses anggaran tersebut. Hal ini dikarenakan seluruh kegiatan yang berkaitan dengan anggaran menyangkut kepentingan masyarakat bersama, terutama dalam memenuhi kebutuhan hidup masyarakat. Masyarakat juga berhak menuntut suatu pertanggungjawaban atas pelaksanaan anggaran tersebut; (2) Disiplin anggaran pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai pada setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos atau pasal merupakan batas tertinggi dalam pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran juga harus didukung dengan adanya suatu kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah

yang cukup dan tidak diperbolehkan untuk melaksanakan kegiatan atau proyek yang belum dan juga tidak tersedia anggarannya; (3) Keadilan anggaran, pemerintah daerah wajib mengalokasikan penggunaan anggarannya secara adil sudpaya dapat dinikmati oleh masyarakat secara menyeluruh tanpa adanya diskriminasi maupun perbedaan dalam pemberian pelayanan karena pada hakikatnya diperoleh melalui peran serta masyarakat secara keseluruhan; (4) Efisiensi dan efektifitas anggaran. penyusunan anggaran hendaknya dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan, dan penggunaannya harus dapat di pertanggungjawabkan. Dana yang dimiliki pemerintah harus dapat digunadsdakan sebaik mungkin agar dapat menghasilkan peningkatan dan kesejahteraan yang maksimal untuk kepentingan *stakeholders*; (5) Disusun dengan pendekatan kinerja. Anggaran yang disusun dengan pendekatan kinerja mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output* atau *outcome*) dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Hasilnya pun juga harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau *input* yang telah ditetapkan, selain itu harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi kerja yang terkait.

### **Ciri-Ciri dan Elemen-Elemen Anggaran Berbasis Kinerja**

Asmoko (2006) menjelaskan Anggaran Berbasis Kinerja memiliki beberapa ciri-ciri dalam rangka penerapan Anggaran Berbasis Kinerja yaitu: (1) Pengeluaran anggaran yang berdasarkane pada outcome yang ingin direalisasi; (2) Adanya suatu hubungan yang berkaitan antara input dengan output yang akan direalisasi; (3) Proses penyusunan anggaran berbasis kinerja harus memiliki indikator efisiensi; (4) Anggaran berbasis kinerja harus memildiki target dan tujuan yang ingin dicapai.

Menurut Departemen Keuangan Republik Indonesia Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK, 2008) menjelaskan bahwa anggaran berbasis kinerja memiliki beberapa elemen, yaitu: (1) Pencapaian dalam bentuk visi dan misi. Setiap organisasi memiliki visi serta misi yang hendak dicapai demi berlangsungnya kegiatan organisasi. Begitu pula pemerintah baik pusat maupun daerah juga memiliki visi dan misi untuk mencapai tujuan organisasinya. Visi adalah pencapaian jangka panjang yang ingin dicapai oleh suatu organisasi, sedangkan misi adalah kerangka bagaimana visi suatu organisasi tersebut ingin dicapai; (2) Tujuan. Selain visi dan misi setiap organisasi memiliki tujuan mengapa organisasi tersebut dibentuk. Tujuan merupakan visi dan misi yang digambarkan secara luas dan berlanjut. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional merupakan salah satu tujuan ryang dimiliki pemerintah yang menunjukkan beberapa tahapan yang harus dilakukan untuk mencapai visi misi pemerintah yang telah disahkan. Tujuan yang ditetapkan juga harus menjabarkan tantangan yang realisitis serta arah yang jelas; (3) Sasaran. Sasaran menjabarkan beberapa langkah terukur dan spesifik untuk mencapai tujuan. Untuk mencapai tujuan dengran menetapkan target tertentu dan terukur maka diperlukan adanya sasaran yang jelas dan terukur selain itu sasaran yang baik menggunakan beberapa kriteria yaitu spesifik, terukur, dapat dicapai, relevan, dan ada batasan waktudan yang terpenting sasaran tersebut juga harus mendukung tujuan; (4) Program. Program adalah usaha untuk mencapai serangkaian tujuan dan sasaran yang terdiri dari beberapa kegiatan. Program harus disertai dengan target sasaran output dan outcome dan juga dibagi menjadi beberapa kegiatan. Program yang baik harus mempunyai keterkaitan dengan tujuarn dan sasaran serta masuk akal dan dapat dicapai; (5) Kegiatan. Kegiatan adalah serangkaian pelayanan yang mempunyai maksud menghasilkan *output* dan hasil yang pernting untuk pencapaian program. Kegiatan yang baik kriterianya adalah harus dapat mendukung pencapaian program.

### **Manfaat Anggaran Berbasis Kinerja**

Penerapan anggaran berbasis kinerja akan memberikan manfaat dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan menurut Departemen Keuangan Republik Indonesia Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (2008), sebagai berikut: (1) Anggaran Berbasis Kinerja berguna untuk mencapai tujuan pemerintah secara efisien dan efektif dengan pengalokasian sumber daya yang terbatas untuk membiayai kegiatan prioritas pemerintah; (2) Hal yang terpenting untuk menuju pelaksanaan kegiatan pemerintah yang transparan adalah penerapan anggaran berbasis kinerja. 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) 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; (4) Terdapat perubahan kebijakan yang terbatas dalam jangka menengah, tetapi kementerian tetap bisa lebih fokus kepada prioritas untuk mencapai tujuan departemen meskipun hanya dengan sumber daya yang terbatas; (5) Anggaran memungkinkan untuk peningkatan efisiensi administrasi. Adanya fokus anggaran pada output dan outcome maka diharapkan tercipta efisiensi dan efektifitas dalam pelaksanaan pekerjaan.

### **Penyusunan dan Indikator Anggaran Berbasis Kinerja**

Anggaran berbasis dengan kinerja memiliki beberapa tahapan dalam pelaksanaannya. Setiap tahapan akan selalu berkaitan dan harus dilakukan dengan baik agar anggaran yang berbasis kinerja tersebut bisa tepat sasaran dan berjalan secara efisien serta efektif. Berikut merupakan penjelasan tahapan penyusunan anggaran berbasis kinerja menurut Nordiawan (2007), yaitu: (1) Penetapan Strategi Organisasi. Setiap organisasi pasti memiliki suatu strategi untuk mencapai keberhasilan dalam organisasi tersebut dan penetapan dalam strategi sangat penting dalam hal itu. Penetapan strategi merupakan suatu pandangan kedepan yang memberi suatu penggambaran tentang sesuatu yang ingin diperoleh oleh suatu organisasi dari sisi yang lain, hal ini dikarenakan visi dan misi juga mencerminkan suatu target atau hasil yang akan diperoleh, memberikan pandangan arah dan keterfokusan strategi yang tepat dan memiliki sudut pandang ke arah masa depan; (2) Pembuatan Tujuan. Pembuatan tujuan adalah target yang ingin diwujudkan dalam periode satu tahun atau yang juga disebut sebagai tujuan operasional karena tujuan operasional adalah bagian dari visi dan misi suatu organisasi; (3) Penetapan Aktivitas. Penetapan aktivitas adalah hal dasar dalam proses penyusunan anggaran, hal ini dikarenakan penetapan aktivitas dipilih berdasar kepada strategi organisasi dan tujuan operasional yang telah ditetapkan; (4) Pengambilan Keputusan dan Evaluasi. Pengambilan keputusan dan evaluasi adalah langkah selanjutnya setelah pengajuan anggaran disiapkan hal ini dikarenakan dapat dilakukan dengan standar acuan dan referensi buku yang ditetapkan oleh organisasi ataupun dengan memberikan kebebasan pada setiap satuan unit organisasi untuk membuat target dalam menentukan hasil.

Dalam penyusunan anggaran yang berbasis kinerja terdapat indikator dalam penyusunan anggaran berbasis kinerjanya yaitu berupa *input*, *output* dan *outcome*. (1) *Input* adalah suatu kebutuhan agar pelaksanaan suatu program ataupun suatu kegiatan dapat menghasilkan pengeluaran dan berjalan dengan baik; (2) *Output* adalah hasil berupa produk barang ataupun jasa dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan. Indikator output adalah hasil yang ditetapkan langsung dapat dicapai dari kegiatan atau program yang berupa fisik maupun non fisik; (3) *Outcome* adalah segala sesuatu yang memperlihatkan berfungsi atau tidaknya hasil dari keluaran kegiatan dalam jangka waktu

menengah (efek langsung). Indikator hasil adalah manfaat yang diharapkan diperoleh dari keluaran.

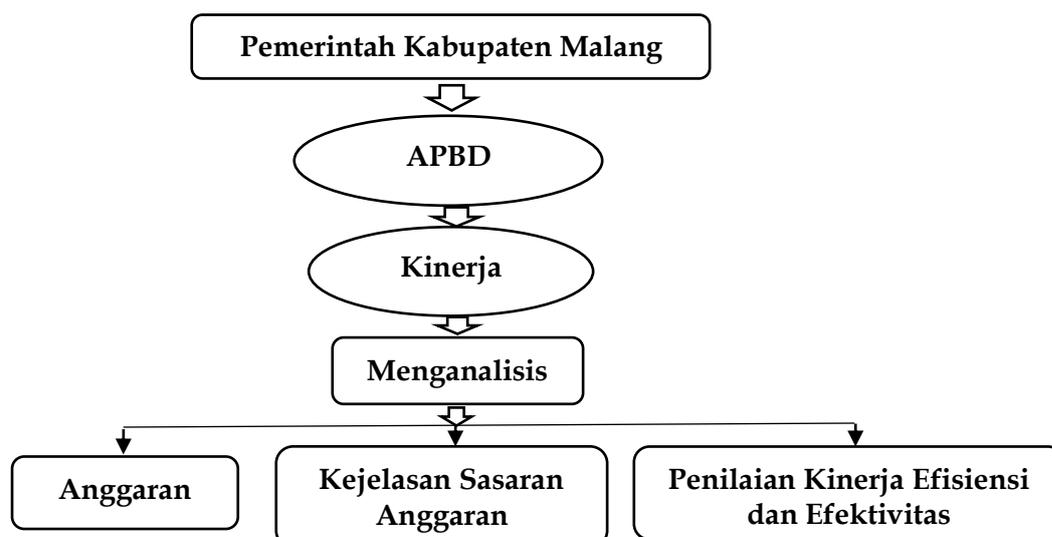
### Kejelasan Sasaran Anggaran

Kejelasan Sasaran adalah suatu pengukuran atau penilaian untuk mengetahui ketepatan dan kejelasan suatu kegiatan, aktivitas ataupun program yang telah dibuat oleh suatu organisasi atau satuan unit kerja agar dapat dipertanggung jawabkan hasil yang telah dicapai. Kejelasan sasaran anggaran merupakan sebuah pengukuran untuk mengetahui sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan dan digunakan secara jelas dan spesifik yang bertujuan agar suatu anggaran tersebut dapat dipahami oleh orang yang memiliki tanggung jawab penuh atas suatu pencapaian sasaran suatu anggaran tersebut Suharono dan Solichin (2006). Pengelolaan keuangan pemerintahan daerah yang berakuntabilitas tidak luput dari suatu peran anggaran pemerintah daerah.

### Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu berkaitan dengan kepatuhan wajib pajak dilakukan oleh; (1) Adiwirya (2015). Hasil dari penelitian ini memperlihatkan bahwa akuntabilitas dan transparansi berpengaruh positif secara simultan pada anggaran berbasis kinerja; (2) Kurniawan (2014). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya sudah sepenuhnya menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja dan berjalan dengan baik. Meskipun masih ada beberapa hambatan, jmpemerintah berupaya akan terus memperbaikinya; (3) Putra (2013). Hasil pengujian memperlihatkan bahwa Akuntabilitas Publik dan Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manejerial SKPD Kota Padang; (4) Nurhalimah (2013). Hasil pengujian memperlihatkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparatur perangkat daerah, sedangkan kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja aparatur perangkat daerah di Pemerintah Aceh; (5) Kusuma (2013). Hasil dari penelitian tersebut menjelaskan bahwa kejelasan sasaran anggaran dan komitmen organisasi berpengaruh positif sedangkan ketidakpastian lingkungan berpengaruh negatif pada ketepatan anggaran pendapatan dan belanja.

### Rerangka Pemikiran



Gambar 1  
Rerangka Pemikiran

## **METODE PENELITIAN**

### **Jenis Penelitian**

Metode penelitian mempunyai peranan penting untuk menentukan tujuan dari kegiatan penelitian sehingga penelitian ini dapat memberikan hasil yang maksimal. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bertujuan untuk memahami suatu fenomena tentang apa yang dialami pada subjek penelitian misalnya saja perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll. Penelitian kualitatif mempunyai dua tujuan utama, yang pertama yaitu, menggambarkan dan mengungkap dan kedua menggambarkan dan menjelaskan. Bogdan dan Taylor (1975) mengemukakan bahwa metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa tulisan atau lisan dari narasumber dan fenomena yang dapat diamati.

Dalam melaksanakan penelitian ini, penulis menggunakan metode deskriptif. Menurut Sukmadinata (2006:72), menjelaskan Penelitian deskriptif adalah suatu bentuk penelitian yang ditujukan untuk mendeskripsikan fenomena-fenomena yang ada, baik fenomena alamiah maupun fenomena buatan manusia.

Dalam hal ini penelitian dilakukan guna menggambarkan suatu analisa mengenai penyusunan anggaran berbasis kinerja dan kejelasan sasaran anggaran serta dapat diketahui faktor pendukung dan penghambat, solusi dalam menyelesaikan hambatan dan manfaat dari anggaran berbasis kinerja baik untuk pemerintah ataupun untuk masyarakat serta bagaimana kejelasan sasaran anggaran pada Pemerintah Kabupaten Malang sebagaimana telah dijelaskan dalam rumusan masalah.

### **Gambaran dari Objek Penelitian**

Populasi merupakan wilayah generalisasi atas objek atau subjek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti dan kemudian ditarik kesimpulannya.

Subjek penelitian dilakukan pada Pemerintah Kabupaten Malang. Sedangkan objek penelitian ini adalah Analisis Anggaran Berbasis Kinerja dan Kejelasan Sasaran Anggaran pada Pemerintah Kabupaten Malang. Objek penelitian ini berupa hasil wawancara dengan narasumber yang berkaitan dengan anggaran pada pemerintah kabupaten Malang, data dan dokumen berupa visi dan misi organisasi, struktur organisasi dan ringkasan laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah pemerintah Kabupaten Malang tahun anggaran 2016 dan 2017.

### **Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian yang menggunakan metode penelitian kualitatif, sampling ditujukan untuk mendapatkan sebanyak mungkin informasi dan data dari berbagai sumber untuk merinci kekhususan yang ada ke dalam konteks yang unik. Oleh karena itu dalam menentukan informan atau narasumber, peneliti mengacu pada teknik *purposive sampling*. Narasumber yang dianggap tahu dan berkaitan dengan penelitian yang sedang diteliti serta dapat dipercaya untuk menjadi sumber data dan mengetahui masalahnya secara mendalam yang harus dipilih oleh peneliti (Sutopo, 1988:22). Maka dari itu pada penelitian ini, peneliti memilih narasumber yang berkaitan dengan APBD kabupaten Malang yaitu kepala bagian atau staff di Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah di Pemerintah Kabupaten Malang yang bertanggung jawab atas anggaran untuk Pemerintah Kabupaten Malang. Teknik pengumpulan data yang dilakukan peneliti adalah dengan cara studi lapangan yaitu teknik pengumpulan data dengan jalan mempelajari secara langsung objek penelitian untuk memperoleh data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Sedangkan data yang digunakan adalah data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari hasil wawancara dengan narasumber yang berkaitan dengan sumber aslinya dan data sekunder yang berasal dari Ringkasan Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Pemerintah Kabupaten Malang tahun anggaran 2016 dan 2017. Adapun cara memperoleh data pada teknik tersebut yaitu: (1) Wawancara menurut Nazir (1988) Proses memperoleh keterangan dan sumber data untuk tujuan mendapatkan hasil penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan narasumber dengan menggunakan alat yang dinamakan panduan wawancara (*interview guide*). Walaupun wawancara adalah proses percakapan yang berbentuk tanya jawab dengan tatap muka, wawancara adalah suatu proses pengumpulan data untuk suatu penelitian. Beberapa hal dapat membedakan wawancara dengan percakapan sehari-hari adalah antara lain: (a) Pewawancara dan narasumber biasanya belum saling bertemu dan belum saling mengenal; (b) Narasumber selalu menjawab pertanyaan yang ditanyakan oleh pewawancara; (c) Pewawancara selalu bertanya; (d) Pewawancara tidak boleh menjuruskan pertanyaan kepada suatu jawaban, tetapi harus selalu bersifat netral; (e) Pertanyaan yang ditanyakan mengikuti panduan yang telah dibuat sebelumnya dan juga sesuai dengan penelitian agar mendapatkan sumber data yang berguna untuk menyelesaikan karya tulis ilmiah; (f) Pertanyaan panduan ini dinamakan *interview guide*. Wawancara digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan-permasalahan yang harus diteliti. Selain itu wawancara juga digunakan apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam dan jumlah respondennya sedikit atau kecil. Hal-hal pokok yang dibahas dalam wawancara secara garis besar adalah (a) Penerapan anggaran berbasis kinerja pada pemerintah Kabupaten Malang; (b) Faktor penghambat dalam penerapan anggaran berbasis kinerja pada pemerintah Kabupaten Malang; (c) Cara mengatasi masalah yang menghambat penerapan anggaran berbasis kinerja pada pemerintah Kabupaten Malang; (d) Kejelasan sasaran anggaran pada pemerintah Kabupaten Malang; (2) Studi Dokumen. Studi dokumen adalah metode pengumpulan data yang tidak ditujukan langsung kepada subjek penelitian. Studi dokumen adalah jenis pengumpulan data yang meneliti berbagai macam dokumen yang berguna untuk bahan analisis.

Dalam penelitian ini dokumen yang digunakan berupa visi misi organisasi, struktur organisasi dan data berupa ringkasan laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah pemerintah Kabupaten Malang tahun anggaran 2016 dan 2017.

### Satuan Kajian

Pada penelitian ini perlu menjelaskan satuan kajian yang berupa satuan terkecil dari objek penelitian yang diinginkan peneliti sebagai klasifikasi pengumpulan data dan memberikan gambaran sesuai dengan kenyataan yang ada. Satuan kajian dalam penelitian ini berupa wawancara atau dokumen laporan anggaran yang berhubungan dengan analisis anggaran berbasis kinerja dan kejelasan sasaran anggaran pada Pemerintah Kabupaten Malang. Dokumen tersebut berupa hasil *print out* atau *softcopy* sebagai format atau ringkasan laporan realisasi anggaran pada Pemerintah Kabupaten Malang. Selain itu, dokumen-dokumen lainnya yang diperlukan berupa buku pegangan dan buku yang berkaitan dengan analisis penyusunan anggaran berbasis kinerja dan kejelasan sasaran anggaran pada Pemerintah Kabupaten Malang.

### Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan pada penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu dengan cara mengumpulkan, mengolah dan menyajikan data yang diperoleh sehingga dapat memberikan keterangan yang lengkap dan benar agar pihak lain mudah memperoleh gambaran sifat obyek dari data tersebut.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah: (1) Mengumpulkan, mempelajari dan memahami data-data organisasi yang berupa visi dan misi organisasi, struktur organisasi dan informasi berupa ringkasan laporan realisasi anggaran pendapatan

dan belanja daerah Kabupaten Malang; (2) Mengidentifikasi data atau dokumen yang terkait dengan anggaran berbasis kinerja dan kejelasan sasaran anggaran; (3) Hasil wawancara dengan narasumber mulai dari penerapan, hambatan, solusi dan keunggulan anggaran berbasis kinerja serta kejelasan sasaran anggaran dianalisis dengan kejadian dilapangan dan dokumen yang diperoleh; (4) Menyajikan data analisis anggaran berbasis kinerja dan kejelasan sasaran anggaran; (5) Menyimpulkan hasil penelitian analisis anggaran berbasis kinerja dan kejelasan sasaran anggaran pada pemerintah Kabupaten Malang.

## **ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

### **Gambaran Umum Tentang Kabupaten Malang**

Kabupaten Malang merupakan salah satu Kabupaten di Indonesia yang terletak di Propinsi Jawa Timur dan merupakan Kabupaten yang memiliki luas wilayah 3.534,86 km<sup>2</sup> atau sama dengan 353.486 ha dan menjadikan Kabupaten Malang memiliki wilayah terluas kedua setelah Kabupaten Banyuwangi dan dari keseluruhan kabupaten/kota yang ada di Provinsi Jawa Timur. Jumlah penduduk pada Kabupaten Malang sesuai Data Pusat Statistik yaitu sebanyak 2.544.315 jiwa (Tahun 2015). Kabupaten Malang juga dikenal sebagai daerah yang kaya akan potensi diantaranya dari pertanian, perkebunan, tanaman obat keluarga dan lain sebagainya. Disamping itu juga dikenal dengan obyek-obyek wisatanya.

### **Sejarah Kabupaten Malang**

Ketika kerajaan Singhasari dipimpin Akuwu Tunggul Ametung yang memiliki istri bernama Ken Dedes, kerajaan itu berada dibawah kekuasaan Kerajaan Kediri. Pusat pemerintahan Singhasari saat itu berada di daerah yang bernama Tumapel. Baru setelah muncul seseorang bernama Ken Arok yang kemudian membunuh Akuwu Tunggul Ametung dan menikahi istrinya yaitu Ken Dedes, pusat kerajaan pun akhirnya berpindah ke Malang, setelah berhasil mengalahkan Kerajaan Kediri. Kediri saat itu jatuh ke tangan Singhasari dan turun statusnya menjadi kadipaten. Sementara Ken Arok mengangkat dirinya sebagai raja yang bergelar Prabu Kertarajasa Jayawardhana atau Dhandang Gendhis (1185-1222).

Kerajaan ini mengalami jatuh bangun. Semasa kejayaan Mataram, kerajaan-kerajaan di Malang jatuh ke tangan kerajaan Mataram, seperti Kerajaan Majapahit. Sementara pemerintahan pun kemudian berpindah ke Demak disertai masuknya agama Islam yang dibawa oleh Wali Songo. Malang saat itu berada di bawah pemerintahan Adipati Ronggo Tohjiwo dan hanya berstatus kadipaten. Pada masa-masa keruntuhan itu, menurut Folklore, muncul seorang pahlawan legendaris bernama Raden Panji Pulongjiwo. Ia tertangkap prajurit Mataram di Desa Panggungrejo yang saat ini bernama Kepanjen. Hancurnya kota Malang saat itu dikenal sebagai Malang Kutho Bedhah.

Bukti-bukti lain yang hingga sekarang merupakan saksi bisu adalah nama-nama desa seperti Kanjeron, Balandit, Turen, Polowijen, Ketindan, Ngantang dan Mandaraka.

Pada zaman VOC, Malang merupakan tempat strategis sebagai basis perlawanan seperti halnya perlawanan Trunojoyo pada tahun 1674 - 1680 terhadap Mataram yang dibantu VOC. Menurut kisah, Trunojoyo tertangkap di daerah Ngantang. Pada awal abad ke 19 ketika pemerintahan dipimpin oleh Gubernur Jenderal, Malang seperti halnya daerah-daerah di nusantara lainnya, dipimpin oleh Bupati.

Bupati Malang yang pertama ialah Raden Tumenggung Notodiningrat I yang diangkat oleh pemerintah Hindia Belanda berdasarkan resolusi Gubernur Jenderal 9 Mei 1820 Nomor 8 Staatblad 1819 Nomor 16. Kabupaten Malang merupakan wilayah yang strategis pada masa pemerintahan kerajaan- kerajaan. Bukti-bukti yang lain, seperti beberapa prasasti yang ditemukan menunjukkan daerah ini telah ada sejak abad ke 8 dalam bentuk Kerajaan Singhasari dan beberapa kerajaan kecil lainnya seperti Kerajaan Kanjuruhan seperti yang tertulis dalam Prasasti Dinoyo. Prasasti itu menyebutkan peresmian tempat suci pada hari

Jumat Legi tanggal 28 Nopember 760. Tanggal inilah yang dijadikan patokan hari jadi Kabupaten Malang. Sejak tahun 1984 di Pendopo Kabupaten Malang ditampilkan upacara Kerajaan Kanjuruhan, lengkap berpakaian adat zaman itu, sedangkan para hadirin dianjurkan berpakaian khas daerah Malang sebagaimana ditetapkan.

### **Visi dan Misi Pemerintah Kabupaten Malang**

Visi kabupaten malang yang tertulis pada website resmi milik pemerintah kabupaten Malang ([www.malangkab.go.id](http://www.malangkab.go.id)) untuk 5 tahun kedepan adalah:

Terwujudnya kabupaten Malang yang istiqomah dan mempunyai mental bekerja keras untuk mencapai kemajuan pembangunan yang bermanfaat nyata untuk rakyat berbasis pedesaan.

Sedangkan misi Pembangunan Kabupaten Malang pada website resmi milik pemerintah kabupaten Malang ([www.malangkab.go.id](http://www.malangkab.go.id)) untuk jangka 5 tahun kedepan adalah: (a) Menambah meyakinkan kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang berguna untuk penunjang percepatan sebuah revolusi mental yang berbasis nilai keagamaan yang toleran, budaya lokal, dan supremasi hukum; (b) Menambah perluasan inovasi dan reformasi birokrasi guna sebagai suatu tata kelola pada pemerintahan yang bersih, efektif, akuntabel dan demokratis berbasis teknologi informasi serta bermanfaat bagi masyarakat; (c) Melakukan proses percepatan pada pembangunan dibidang Pendidikan, bidang kesehatan dan ekonomi yang berguna untuk meningkatkan suatu kesejahteraan masyarakat dan juga berguna untuk meningkatkan indeks pada pembangunan manusia; (d) Melakukan pengembangan pada bidang ekonomi masyarakat yaitu pada bidang pertanian, bidang pariwisata, dan bidang industry kreatif; (e) Mulai melakukan suatu percepatan dalam bidang pembangunan desa yang melalui suatu proses penguatan pada bidang kelembagaan, peningkatan kualitas sumber daya alam dan melakukan pengembangan pada suatu produk unggulan desa; (f) Menambah porsi atau meningkatkan kapasitas ketersediaan pada infrastruktur jalan, transportasi, sumber daya air, dan prasarana lingkungan guna yang tujuannya untuk membantu dan menunjang aktivitas sosial ekonomi masyarakat; (g) Memperkuat suatu tingkat kesadaran dan suatu perilaku masyarakat untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup guna untuk menjaga lingkungan sekitar agar tetap terjaga

Secara substantif, tujuh misi pembangunan Kabupaten Malang menurut website resmi pemerintah kabupaten Malang ([www.malangkab.go.id](http://www.malangkab.go.id)) Tahun 2016-2021 dapat dikelompokkan dalam dua dimensi pokok, yaitu : (a) Konsep dan arah pembangunan yang bersifat ekonomis dan materiil; (b) Konsep dan arah pembangunan yang bersifat non-ekonomis dan non-materiil.

### **Gambaran Umum BPKAD Kabupaten Malang**

#### **Sejarah BPKAD Kabupaten Malang**

Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset sesuai dengan Peraturan Pemerintah Daerah Kabupaten Malang mengenai Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah di pecah menjadi 2 Perangkat Daerah yaitu Badan Pendapatan Daerah yang bertanggung jawab atas semua pendapatan yang diperoleh pemerintah kabupaten Malang dan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah yang bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan dan aset yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten Malang. Sesuai pada Peraturan Bupati Nomor 46 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata kerja BPKAD. BPKAD ini berdasarkan Perbub No. 22 Tahun 2008 memiliki 1 Kepala Badan yang dibantu oleh 1 Sekretaris Dinas dan 5 Kepala Bidang. Sekretaris sendiri dibantu oleh 3 Pejabat Struktural (Kepala Sub Bagian), begitu pula dengan Kepala Bidang. Tiap-tiap Kepala Bidang dibantu oleh Kepala Seksi.

Berdasarkan Perda Kabupaten Malang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah maka DPPKA dipecah menjadi 2 Badan yaitu Badan Pengelolaan

Keuangan dan Aset Daerah dan Badan Pendapatan Daerah. BPKAD ini berdasarkan Perbub No. 46 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja BPKAD yang terdiri dari 1 Kepala Badan dibantu 1 Sekretaris dan 4 Bidang. Sekretaris sendiri dibantu oleh 3 Pejabat Struktural (Kepala Sub Bagian) begitu pula dengan Kepala Bidang. Tiap-tiap Kepala Bidang di Bantu oleh Seksi Sub Bidang.

### **Tugas Pokok dan Fungsi BPKAD**

Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset adalah lembaga milik pemerintah yang secara garis besar berfungsi untuk mengelolah Keuangan baik dari pemasukan, pengeluaran dan pembiayaan pemerintah hingga dalam anggaran mulai dari proses perancangan, penyusunan, pengesahan atau penetapan hingga sampai pada realisasi dan pelaksanaan anggaran tersebut.

Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Malang mempunyai tugas pokok dan fungsi berlandaskan pada Peraturan Bupati Kabupaten Malang Nomor 46 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja BPKAD dengan tugas pokok: (a) Melaksanakan urusan pemerintahan daerah dalam bidang pengelolaan keuangan dan aset berdasarkan pada asas otonomi dan tugas pembantuan; (b) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan bidang tugasnya.

### **Pembahasan**

Pada pembahasan penelitian ini, peneliti membahas empat hal yang berhubungan dengan rumusan masalah peneliti sesuai dengan data yang telah diperoleh dari Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Malang yang berupa hasil wawancara dengan narasumber yaitu Bapak Budi Rahmawan, S.H. dan beberapa data berupa ringkasan laporan realisasi anggaran diantaranya, penerapan Anggaran Berbasis Kinerja, hambatan dalam penerapan Anggaran Berbasis Kinerja, solusi untuk mengatasi hambatan dalam penerapan Anggaran Berbasis Kinerja dan cara untuk mencapai kejelasan sasaran anggaran pada Pemerintah Kabupaten Malang.

### **Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Pada Pemerintah Kabupaten Malang**

Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja sudah mulai dilakukan pada Pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dengan Anggaran Berbasis Kinerja ini diharapkan penggunaan anggaran baik pusat maupun daerah akan lebih terarah, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan sehingga dapat memberikan pelayanan yang baik kepada publik sesuai prinsip-prinsip *Good Governance*. Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja pada instansi pemerintah di Indonesia sudah dicanangkan melalui pemberlakuan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan diterapkan mulai tahun anggaran 2005. Pemerintah juga sudah mengeluarkan PP Nomor 20 tahun 2004 yang mengatur tentang Rencana Kerja Pemerintah Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) sebagai operasionalisasi kebijakan penganggaran kinerja. Bahkan, Departemen Keuangan telah mengatur lebih rinci tentang penerapan penganggaran kinerja dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 54/PMK.02/2005 dan membangun aplikasi program RKA-KL.

Berikut adalah Dasar Hukum yang digunakan dalam Anggaran Berbasis Kinerja: (a) UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara; (b) PP Nomor 20 tahun 2004 Pasal 3 ayat 2; (c) PP Nomor 21 tahun 2004 (Pasal 4).

Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Kabupaten Malang sudah dilaksanakan sepenuhnya pada tahun anggaran 2013 dengan mengacu pada dasar hukum yang ada dan sesuai dengan peraturan KEMENDAGRI yang setiap tahun anggarannya berbeda.

Pemerintah Kabupaten Malang menerapkan Anggaran Berbasis Kinerja dengan mengacu pada: (a) Permendagri No. 52 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran 2016; (b) Permendagri No. 31 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran 2017; (c) Perda Kabupaten Malang No. 13 tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran 2016; (d) Perbup no. 3 tahun 2016 tentang perubahan pedoman pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah; (e) Perda Kabupaten Malang No. 12 tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran 2017; (f) Perda Kabupaten Malang No. 13 tahun 2017 tentang perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran 2017.

### **Tahapan Penyusunan Anggaran Daerah**

Proses perencanaan dan penyusunan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) dilandasi pada peraturan PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, secara garis besar sebagai berikut: (1) Rencana Kerja Pemerintah Daerah; (2) Kebijakan Umum APBD serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS); (3) Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran OPD (RKA-OPD); (4) Penyiapan Raperda APBD; (5) Penetapan APBD.

Proses penetapan APBD melalui tahapan sebagai berikut: (1) Penyampaian dan Pembahasan Raperda tentang APBD; (2) Evaluasi Raperda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD; (3) Penetapan Perda tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD.

### **Hambatan Dalam Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja Pada Pemerintah Kabupaten Malang**

Hambatan yang dimiliki oleh pemerintah Kabupaten Malang dalam menyusun anggaran yaitu Pemerintah Kabupaten Malang masih menggunakan sistem yang masih belum terkomputerisasi dimana tahapan rancangan anggaran, perubahan anggaran hingga pelaksanaan anggaran masih menggunakan sistem manual dengan masing-masing OPD nya, hal ini dikatakan oleh Bapak Budi Rachmawan selaku Kepala Sub Bidang Penyusunan Anggaran yang merupakan narasumber dalam penelitian ini. Sistem yang masih menggunakan manual ini menyebabkan proses dari awal hingga akhir penganggaran belum bisa linear dan optimal sehingga anggaran yang dirancang dari masing-masing dinas perangkat daerah hingga ke DPRD kemudian direalisasikan masih belum sepenuhnya sesuai. Selain itu dengan sistem yang belum sepenuhnya terkomputerisasi dapat memberi sedikit celah untuk melakukan *fraud* karena masih kurang ketatnya pengawasan dalam melaksanakan APBD. Bapak Budi juga mengatakan bahwa pemerintah Kabupaten Malang masih belum menggunakan sistem *e-budgeting* saat ini dikarenakan pemerintah Kabupaten Malang masih mempersiapkan semuanya hingga benar-benar bisa diterapkan dengan baik. Sumber daya manusia hingga sistem yang akan digunakan dalam penerapan *e-budgeting* masih terus dikaji dan akan sepenuhnya dilaksanakan pada tahun anggaran 2019. Pemerintah Kabupaten Malang pun terus mengadakan sosialisasi, studi banding dan pelatihan kepada pegawai tentang *e-budgeting*.

Hambatan berikutnya adalah lamanya pengesahan oleh pihak DPRD Kabupaten Malang. DPRD Kabupaten Malang memiliki program kerja dan kebijakan yang harus dirapatkan dan dilaksanakan sehingga proses penganggaran terkadang kurang tepat waktu.

Hambatan yang lainnya adalah jumlah anggaran dan realisasi terdapat jumlah kurang pada realisasinya terutama pada pendapatan. Hal ini disebabkan oleh yang pertama adalah sistem yang masih manual sehingga tidak linear antara rancangan yang dibuat oleh masing-masing OPD dengan yang terealisasi oleh pemerintah. Yang kedua adalah sumber pendapatan yang berasal dari pajak tidak sepenuhnya terealisasi karena masih terdapat wajib pajak yang masih belum taat pajak sehingga dapat mempengaruhi jumlah pendapatan daerah pada tahun berjalan. Selain itu pada tahun 2016 terdapat program pemerintah pusat

mengenai amnesti pajak yang juga dapat mengurangi jumlah pendapatan daerah pada sektor pajak. Hal itu dapat dilihat dari sumber data dimana pada APBD tahun anggaran 2016 sektor dana perimbangan di bagian bagi hasil pajak atau bagi hasil bukan pajak terdapat jumlah defisit sebesar Rp 2.950.653.949,00 dan pada sektor lain-lain pendapatan daerah yang sah pada bagian dana bagi hasil pajak dari provinsi dan pemerintah daerah lainnya juga terdapat defisit berjumlah Rp 53.540.632.919,00. Pada APBD tahun anggaran 2017 jumlah defisit hanya terdapat pada sektor bagi pajak/bagi hasil bukan pajak sebesar Rp 27.388.881.989,00. Hal ini juga berpengaruh terhadap jumlah pendapatan pada anggaran.

Namun dalam memperbaiki sistem, Bapak Budi Rachmawan mengatakan bahwa Pemerintah Kabupaten Malang akan menerapkan sistem *e-budgeting* pada tahun anggaran 2019 sehingga seluruh kegiatan anggaran mulai dari perencanaan dari masing-masing OPD hingga realisasi akan linear dan akan mengurangi terjadinya kecurangan dan *fraud* pada kegiatan anggaran pemerintah kabupaten Malang.

### **Keunggulan Dalam Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja Pada Pemerintah Kabupaten Malang**

Pada pemerintah Kabupaten Malang memiliki keunggulan dalam mengelola anggarannya dimana pada data tahun anggaran Kabupaten Malang periode 2016 dan 2017 mendapatkan sisa lebih pembiayaan anggaran tahun berkenaan. Pada tahun 2016 sisa lebihnya berjumlah Rp 217.444.522.922,62 dan pada tahun 2017 sisa lebihnya berjumlah Rp 292.053.733.947,41. Bapak Budi Rachmawan mengatakan bahwa hal ini terjadi karena jumlah pendapatan masih lebih besar dari jumlah belanjanya dan pengeluaran untuk pembiayaan masih mampu ditutup dengan penerimaan pembiayaan dengan mendapatkan dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya. Selain itu pemerintah Kabupaten Malang berupaya untuk menekan kebutuhan oprasionalnya dimana pemerintah benar benar selektif dalam memenuhi kebutuhan oprasional dan pengadaan untuk program kerja.

Keunggulan selanjutnya menurut Bapak Budi Rachmawan adalah dengan anggaran berbasis kinerja pemerintah bisa melakukan program kerja dalam satu tahun anggaran sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat Kabupaten Malang dan juga pemerintah selalu bisa mengupdate apa saja yang menjadi keluhan masyarakat pada pemerintah Kabupaten Malang. Masyarakat pun juga dapat mengambil bagian dalam memajukan dan menyejahterakan kehidupan ekonomi di Kabupaten Malang dengan mengetahui bagaimana jalannya pemerintahan dengan melihat seluruh kegiatan pemerintah termasuk kegiatan anggaran pada situs resmi milik Kabupaten Malang.

### **Kejelasan Sasaran Anggaran Kabupaten Malang**

Menurut Bapak Budi Rachmawan selaku narasumber, pemerintah Kabupaten Malang memiliki cara untuk mengoptimalkan anggaran supaya mencapai suatu kejelasan sasaran anggaran yaitu dengan mengoptimalkan tentang kegiatan yang direncanakan dengan selalu mengadakan rapat atau sekedar sharing bersama kepala kepala dinas terkait beserta bupati kota malang. Dan di sini juga terdapat bapeda, keuangan dan inspektorat dalam melakukan asistensi dan pemantauan terhadap seluruh kegiatan OPD Kabupaten Malang dan pemerintah Kabupaten Malang selalu berupaya mendengarkan aspirasi masyarakat dalam memajukan daerahnya tersebut.

Sebagai contoh pada tahun anggaran 2011 hingga 2015 Pemerintah Kabupaten Malang mengoptimalkan Anggaran daerah mereka pada sektor pendidikan dan pada tahun anggaran 2016 hingga sekarang pemerintah kabupaten Malang mengoptimalkan anggarannya pada sektor kesehatan dan pembangunan dimana di kabupaten Malang kini terdapat banyak perbaikan dan penambahan infrastruktur terutama di bidang transportasi dan juga mengoptimalkan anggaran pada jaminan kesehatan masyarakat. Dan seluruh

pelayanan public kini tanpa memungut biaya apapun dan pelayanannya pun maksimal dan memuaskan masyarakat kabupaten Malang.

Selain itu dalam mengoptimalkan kejelasan sasaran anggarannya Kabupaten Malang yang merupakan salah satu kawasan wisata di Jawa Timur memanfaatkan pendapatannya dari objek-objek wisatanya karena dalam hasil dari retribusi daerah Kabupaten Malang mempunyai andil yang besar untuk menambah jumlah pendapatan daerahnya.

## SIMPULAN DAN SARAN

### Simpulan

Simpulan hasil penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut: 1) Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui bahwa pemerintah Kabupaten Malang telah menerapkan sistem Anggaran Berbasis Kinerja sejak tahun anggaran 2013; 2) Sistem yang masih menggunakan manual/belum terkomputerisasi adalah faktor utama yang membuat anggaran berbasis kinerja di Kabupaten Malang masih belum sepenuhnya optimal. Sedangkan beberapa faktor lain seperti pemanfaatan waktu dan SDM merupakan beberapa faktor yang juga menjadi hambatan dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja pada pemerintah Kabupaten Malang; 3) Untuk mengatasi hambatan pada pelaksanaan anggaran berbasis kinerja pada Pemerintah Kabupaten Malang, pemerintah pada tahun anggaran 2019 akan menggunakan sistem *e-budgeting*; 4) Kabupaten Malang pada periode 2016 dan 2017 mampu menggunakan anggarannya secara optimal. Hasil tersebut dapat dilihat dari data bahwa pada tahun anggaran 2016 dan 2017 Kabupaten Malang memiliki sisa lebih dalam anggarannya yang dapat diperuntukan pada tahun anggaran berikutnya; 5) Untuk memenuhi kejelasan sasaran anggaran, pemerintah Kabupaten Malang berupaya untuk selalu melaksanakan program kerja dengan optimal dan berupaya untuk merealisasikan aspirasi masyarakat Kabupaten Malang.

### Saran

Berdasarkan pembahasan di atas dapat disarankan: 1) Berdasarkan hasil penelitian hambatan pada pemerintah Kabupaten Malang terdapat pada sistem yang belum terkomputerisasi maka pemerintah sebaiknya segera menerapkan sistem *e-budgeting* pada tahun anggaran berikutnya; 2) Pemerintah juga lebih mengoptimalkan penghasilan asli daerahnya sendiri berupa pajak, retribusi dan lain-lain untuk anggaran belanja dan pembiayaan Kabupaten Malang; 3) Pemerintah kabupaten Malang juga harus membekali para pegawainya dengan pelatihan atau penyuluhan mengenai anggaran berbasis kinerja supaya kejelasan sasaran anggaran dapat tercapai; 4) Pemerintah juga segera memberi ilmu tentang *e-budgeting* pada para pegawai agar sistem yang baru bisa berjalan dengan baik.

Dalam penulisan ini masih memiliki banyak keterbatasan diantaranya: 1) Variabel yang digunakan dalam penelitian ini terbatas hanya ada dua variabel yaitu anggaran berbasis kinerja dan kejelasan sasaran anggaran; 2) Periode yang digunakan hanya menggunakan tahun anggaran 2016 dan tahun anggaran 2017.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adiwirya, M. 2015. Pengaruh Akuntabilitas, Transparansi, Dan Pengawasan Terhadap Kinerja Anggaran Dengan Konsep Value For Money Pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Di Yogyakarta. *Jurnal Ekonomi*. Yogyakarta.
- Asmoko, H. 2006. Pengaruh Penganggaran Berbasis Kinerja terhadap Efektivitas Pengendalian. <http://www.bppk.depkeu.go.id>. Diakses tanggal 20 Mei 2018.
- Bastian, I. 2006. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Erlangga. Jakarta.
- Bogdan dan Taylor. 1975. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Remadja Karya. Bandung.

- Departemen Keuangan Republik Indonesia/Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK). 2008. *Kajian Terhadap Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja di Indonesia*.
- Garrison, Noreen, dan Brewer. 2007. *Akuntansi Manajerial*. Diterjemahkan oleh Nuri Hinduan. Buku 2. Edisi 11. Salemba Empat. Jakarta.
- Halim, A. 2007. *Akuntansi Sektor Publik : Akuntansi Keuangan Daerah*. Salemba Empat. Jakarta.
- Halim, A. dan S. Kusufi. 2012. *Akuntansi Sektor Publik: Teori, Konsep dan Aplikasi*. Salemba Empat. Jakarta.
- Kurniawan, T. 2014. Analisis Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja Di Dinas Pendapatan Dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya. *Jurnal Ekonomi*. Surabaya.
- Kusuma, I G. E. A. 2013. Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran. *Jurnal Ekonomi*. Denpasar.
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. ANDI. Yogyakarta
- Mediaty dan Syarifuddin. 2010. Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah Dengan Budaya Organisasi Dan Komitmen Organisasi Sebagai Moderator (Studi Kasus Pada Pemerintah Kabupaten Barru Sul-Sel). *Jurnal Ekonomi*. Sulawesi Selatan.
- Munandar, M. 2001. *Budgeting, Perencanaan Kerja Pengkoodinasian Kerja Pengawasan Kerja*. Edisi Pertama. BPFE Universitas Gajah Mada. Yogyakarta.
- Nafarin, M. 2007. *Penganggaran Perusahaan*. Salemba Empat. Jakarta.
- Nazir, M. 1988. *Metode Penelitian*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Nordiawan, D. 2007. *Akuntansi Pemerintahan*. Salemba Empat. Jakarta.
- Nurhalimah. 2013. Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Kinerja Aparatur Perangkat Daerah di Pemerintahan Aceh. *Jurnal Akuntansi: 27-36*. Aceh.
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*.
- Peraturan Bupati Nomor 46 Tahun 2016 tentang *Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja BPKAD*.
- Peraturan Bupati Nomor 22 Tahun 2008 tentang *Struktur Jabatan BPKAD*.
- Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 9 Tahun 2016 tentang *Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah*.
- Putra, D. 2013. Pengaruh Akuntabilitas Publik Dan Kejelasan Sasaran Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial Satuan Kerja Perangkat Daerah (Studi Empiris Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Padang). *Jurnal Ekonomi*. Padang.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*.
- \_\_\_\_\_. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.
- \_\_\_\_\_. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah*.
- Sancoko, B. 2008. *Kajian Terhadap Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja di Indonesia*. Departemen Keuangan Republik Indonesia.
- Suhartono, E. dan Solichin. 2006. Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran Terhadap Senjangan Anggaran Instansi Pemerintah Daerah Dengan Komitmen Organisasi Sebagai Pemoderasi. *Simposium Nasional Akuntansi 9 Padang*.
- Sukmadinata. 2006. *Metode Penelitian Kualitatif*. Graha Aksara. Bandung.
- Sutopo, L. 1988. *Teknologi Benih*. CV Rajawali. Jakarta.