

**PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN
DAN BELANJA DAERAH (APBD) DALAM
RANGKA PENERAPAN SISTEM
ANGGARAN BERBASIS KINERJA**

(Studi pada Badan Keuangan dan Barang Daerah Kabupaten

Lamongan)

SKRIPSI

**Diajukan untuk menempuh ujian Sarjana
pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya**

**FATMAWATI
0510310046**



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
KONSENTRASI ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH
2009**

LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul :PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN
DAN BELANJA DAERAH (APBD) DALAM
RANGKA PENERAPAN SISTEM ANGGARAN
BERBASIS KINERJA
(STUDI PADA BADAN KEUANGAN DAN BARANG DAERAH
KABUPATEN LAMONGAN)

Disusun Oleh :FATMAWATI

NIM :0510310046

Fakultas :ILMU ADMINISTRASI

Jurusan :ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

Konsentrasi :ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH

Malang, 14 Desember 2008

Mengetahui,
Komisi Pembimbing

KETUA

ANGGOTA

Dr.Ratih Nur Pratiwi, MSi
NIP. 130 704 335

Drs.Trilaksono Nugroho, MS
NIP. 131 573 952

Motto

*MIMPI AKAN
MENJADI NYATA
JIKA KITA MAU
BERUSAHA DAN
BERDOA*

By :

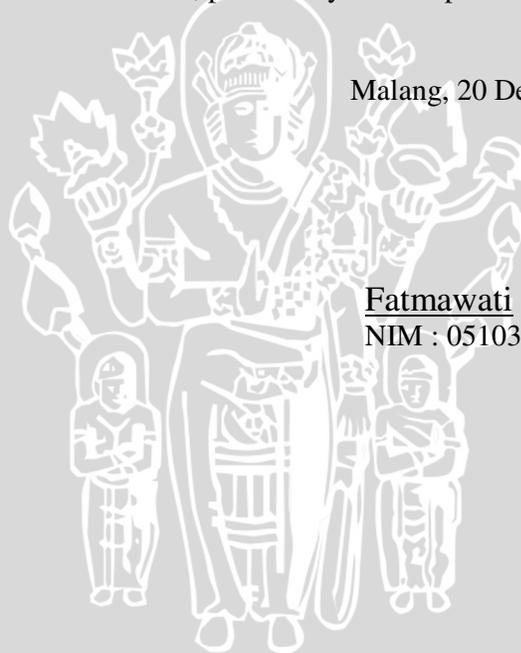
FATMAWATI

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang telah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Malang, 20 Desember 2008



Fatmawati
NIM : 0510310046

RINGKASAN

Fatmawati, 2008. “ **Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam Penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja**“ (Studi Pada Badan Keuangan dan Barang Daerah Kabupaten Lamongan). **Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang**. Dosen Pembimbing : Dr. Ratih Nur Pratiwi, MSi dan Drs. Trilaksono Nugroho, MS.

Penelitian ini dilakukan karena adanya Peraturan tentang penerapan Anggaran Berbasis Kinerja pada APBD di Setiap daerah di Indonesia. Penerapan anggaran berbasis kinerja ini merupakan tuntutan yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah sebagai eksekutif merupakan pihak yang paling bertanggung jawab dalam peningkatan kinerja dan pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance*. Oleh karenanya, penerapan anggaran berbasis kinerja merupakan syarat mutlak untuk menuju pemerintahan yang bersih dan akuntabel (prinsip-prinsip *good governance*). Penerapan anggaran berbasis kinerja juga dapat mencegah *overlapping* atau duplikasi anggaran, sehingga menghemat anggaran serta mencegah anggaran fiktif.

Tujuan penelitian ini adalah memfokuskan pada: (1) Penyusunan APBD di Kabupaten Lamongan pada tahun Anggaran 2007 dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja, (2) Pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan pada tahun Anggaran 2007 dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja, (3) Faktor-faktor kendala yang terjadi dalam penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja pada APBD tahun Anggaran 2007 di Kabupaten Lamongan. Metode yang digunakan adalah jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Proses pengumpulan data dengan tahap dokumentasi, wawancara dan observasi. Analisa data menggunakan teori dari Miles dan Huberman model interaktif yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Lamongan dalam rangka Penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja dalam menyusun APBD sudah menggunakan prosedur yang di berlakukan tetapi masih belum sepenuhnya diterapkan. Dalam penjabarannya yaitu : (1) Dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah sudah menggunakan system manajemen perencanaan pembangunan partisipatif (2) RKUA Kabupaten Lamongan Tahun masih belum memadai dan invalid. (3) Rencana APBD Kabupaten Lamongan sudah disusun berdasarkan hasil penilaian terhadap anggaran belanja yang diusulkan oleh unit kerja. (4) Ikhtisar Realisasi Penerapan Kinerja Keuangan dalam rangka Penerimaan Pendapatan Daerah dari tahun ke tahun mencapai tingkat perkembangan yang baik di Kabupaten Lamongan meskipun masih belum sepenuhnya dilaksanakan dengan baik sesuai prosedur . Secara rata-rata setiap tahunnya mengalami peningkatan 10 %. Hal ini menunjukkan adanya kenaikan kapasitas fiskal yang diimbangi dengan tingkat pertumbuhan ekonomi daerah yang semakin meningkat pula.

SUMMARY

Devi Wahyu Akirtafanti. 2008. Advertisement Tax Levying in Improving The Local Revenue (A Study at Mojokerto Local Revenue Agency). Administration Science Faculty of Brawijaya University. Supervisor: Dr. Ratih Nur Pratiwi, MSi and Drs Chairul Sales, MSi.

This research is based on the advertisement tax contribution toward local revenue and budget funding of local government recently increase sharply. The compliance of tax obligor in paying the tax has strategic role in improving local tax that in turn give contribution toward local revenue of Mojokerto Regency. Then the investigation toward advertisement tax levying in improving local revenue should be considered which in turn improving revenue from local tax. As explained above, in the levying strategy that is done by Local Revenue Agency, there are two alternatives that is intensification of advertisement tax and extensification of advertisement tax.

This research focus aimed at (1) realization of advertisement tax revenue of Mojokerto regency in last three years, (2) tax levying strategic by the Local Revenue Agency of Mojokerto regency, (3) supporting and inhibiting factors in the strategy implementation that is determined. The used method is descriptive research type with qualitative approach. The data collection process with stages of documentation, interview, and observation. Data analysis using Miles and Huberman interactive model that is data reduction, data display and inference.

Based on the results, it can be concluded that the implementation of advertisement tax levying is not effective and lack in using advertisement potential that actually can be improved to increase local revenue. The suggestion is (1) good cooperation and coordination with tax obligor through advertisement tax socialization, (2) discover potential that lack in usage (3) the law enforcement that is by giving sanction to tax obligor that is late in payment an (4) the modernization of renewing in the Local Revenue Agency performance that is expected able to improve the tax compliance in paying advertisement tax and compliance to the determined regulation in the advertisement tax implementation.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “ Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam Penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja“ (Studi Pada Badan Keuangan dan Barang Daerah Kabupaten Lamongan).

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Suhadak, M.Ec. selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Bapak Prof. Drs. Solichin A.W, MA, Ph.D selaku Ketua Jurusan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
3. Ibu Dr. Ratih Nur Pratiwi, MSi selaku ketua komisi pembimbing yang telah memberikan banyak masukan dan arahan.
4. Bapak Drs. Trilaksono Nugroho MSi selaku anggota komisi pembimbing yang juga telah memberikan banyak masukan dan arahan.
5. Kepala Badan Keuangan dan Barang Daerah Kabupaten Lamongan Bapak Heru beserta staff yang telah bersedia memberikan banyak informasi.
6. Kepala Bidang Perbendaharaan Keuangan, Ibu Dra. Sulastri MSi dan staff yang telah bersedia memberikan banyak informasi.
7. Kepala Bidang Anggaran Bapak Drs. Suyanto, MM dan staff yang telah bersedia memberikan banyak informasi.
8. Dan seluruh staff yang ada di BKBD Kabupaten Lamongan yang telah membantu dan bersedia memberikan informasi.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
MOTTO	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS	iii
RINGKASAN	iv
SUMMARY	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR LAMPIRAN	
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Sistematika Pembahasan	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Otonomi Daerah	12
1. Pengertian Otonomi Daerah	12
2. Konsep Otonomi Daerah.....	14
3. Tujuan Otonomi Daerah	14
4. Prinsip-prinsip Otonomi Daerah	16
B. Keuangan Daerah	17
1. Pengertian Keuangan Daerah.....	17
2. Pengelolaan Keuangan Daerah.....	18
3. Hubungan Pusat dan Daerah tentang Keuangan Daerah	18
C. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)	19
1. Pengertian Anggaran	19

2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)	20
3. Struktur Anggaran Daerah (APBD)	22
4. Fungsi Anggaran	26
5. Prinsip-prinsip APBD	27
6. Reformasi Sistem Penganggaran.....	29
D. Sistem Anggaran Berbasis Kinerja.....	30
1. Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja.....	30
2. Paradigma Pelaksanaan Sistem ABK.....	32
3. Sistem Anggaran Berbasis Kinerja.....	34
E. Faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja dalam pelaksanaan APBD	36

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian	40
B. Fokus Penelitian	41
C. Pemilihan Lokasi dan Situs Penelitian	43
D. Sumber Data	43
E. Teknik Pengumpulan Data	44
F. Analisis Data	45

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian	47
1. Gambaran Umum Kabupaten Lamongan	47
2. Gambaran Umum Situs Penelitian	52
3. Gambaran Umum Keuangan Kabupaten Lamongan.....	58
4. Gambaran Umum Sistem Anggaran Berbasis Kinerja.....	59
B. Data Fokus Penelitian	60
1. Proses Penyusunan APBD di Kabupaten Lamongan dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja	60
2. Proses Pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja	67
3. Kendala Pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan	

dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja 79

C. Analisis Data 80

1. Proses Penyusunan APBD di Kabupaten Lamongan
dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja 80
2. Proses Pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan
dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja 89
3. Kendala Pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan
dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja 93

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan 97

4. Proses Penyusunan APBD di Kabupaten Lamongan
dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja 97
5. Proses Pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan
dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja 97

B. Saran 99

DAFTAR PUSTAKA.....100

CURRICULUM VITAE 103

DAFTAR TABEL

No.	Nama Tabel	Halaman
1.	Realisasi Komponen Pendapatan Daerah Tahun 2007	69
2.	Realisasi Pendapatan Asli Daerah Tahun 2007	70
3.	Realisasi Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	71
4.	Realisasi Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	72
5.	Realisasi Pendapatan Transfer-transfer Pemerintah Pusat Dana Perimbangan Tahun 2007	73
6.	Realisasi Belanja Daerah tahun 2007	74
7.	Penerimaan Pembiayaan	77
8.	Realisasi Pengeluaran Pembiayaan	78



DAFTAR GAMBAR

No	Nama Gambar	Halaman
1	Model Interaktif Analisis Data	40
2	Proses Penyusunan Pembiayaan	60



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan otonomi daerah adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antar daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan, potensi maupun karakteristik di daerah masing-masing. Hal ini ditempuh melalui peningkatan hak dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri. (Bastian 2006). Adapun misi utama undang-undang nomor 32 tahun 2004 dan undang-undang nomor 33 tahun 2004 tersebut bukan hanya keinginan untuk melimpahkan kewenangan pembangunan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting adalah efisiensi dan efektifitas sumber daya keuangan. Untuk itu diperlukan suatu laporan keuangan yang handal dan dapat dipercaya agar dapat menggambarkan sumber daya keuangan daerah berikut dengan analisis prestasi pengelolaan sumber daya keuangan daerah itu sendiri (Bastian 2001).

Diberlakukannya desentralisasi dan otonomi daerah telah memberikan dampak terhadap lahirnya beberapa aturan yang mengikutinya, di antaranya dengan diberlakukannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (Permendagri) Nomor 13 tahun 2006 ini adalah pengganti Kepmen 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban Dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah Dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah. Permendagri 13/2006 merupakan tindak lanjut dari pasal 155 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, di mana perlu ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam Permendagri No 13 Tahun 2006 dokumen perencanaan dan anggaran tertentu disiapkan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Permendagri No 13 tahun 2006 memandatkan bahwa anggaran yang disetujui oleh DPRD pada tingkat kegiatan dan "wajib menyajikan rincian fungsi, urusan pemerintahan, organisasi, program, kegiatan, jenis, obyek dan rincian

obyek belanja" (pasal 23 (2)). Salah satu konsekuensi mewajibkan rincian pada tingkat kegiatan (satu tingkat di bawah program) adalah DPRD harus menyetujui anggaran di tingkat pengguna anggaran (SKPD) bukannya di tingkat yang lebih tinggi yaitu tingkat dinas. Persetujuan pada tingkat yang serinci itu membuat anggaran menjadi tidak fleksibel dalam pelaksanaannya dan secara signifikan menyebarkan tanggung jawab pelaksanaan anggaran.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memuat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penganggaran. Perubahan-perubahan itu didorong oleh berbagai faktor termasuk diantaranya perubahan yang begitu cepat di bidang politik, desentralisasi, dan berbagai tantangan pembangunan yang dihadapi pemerintah. Berbagai perubahan ini membutuhkan dukungan sistem penganggaran yang lebih responsive, yang dapat memfasilitasi upaya memenuhi tuntutan masyarakat atas peningkatan kinerja pemerintah dalam bidang pembangunan, kualitas layanan dan efisiensi pemanfaatan sumber daya. Sistem penganggaran yang selama ini diterapkan di Indonesia yaitu sistem anggaran tradisional yang terkesan sangat kaku, birokratis, dan hierarkis sudah tidak cocok lagi dengan perkembangan dunia internasional yang sangat pesat, sehingga sudah selayaknya kalau sistem penganggaran tersebut diganti dengan sistem penganggaran yang mampu merespon perubahan-perubahan tersebut. Sebagai gantinya adalah Anggaran Negara Berdasarkan Prestasi Kerja atau istilah yang lebih sering digunakan adalah Anggaran Berbasis Kinerja. Menurut Wahyu Widjanarko (Sumber : Jurnal Otonomi Daerah (Vol.VII No.2 Juni-Juli 2007).

Dalam Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 disebutkan bahwa Keuangan Daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat; pengelolaan keuangan Daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan Daerah. Azas tersebut diperjelas dalam Permendagri No.13 Tahun 2006 bahwa yang dimaksud secara tertib adalah bahwa keuangan Daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat

dipertanggungjawabkan; taat pada peraturan perundang-undangan adalah bahwa pengelolaan keuangan Daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan; efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil; efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu; ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah; transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan Daerah; bertanggung jawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan; keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif; kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional; manfaat untuk masyarakat adalah bahwa keuangan Daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Dalam penjelasan undang-undang No.25 Tahun 2004 dipaparkan bahwa sistem perencanaan pembangunan nasional daerah mencakup lima pendekatan yang meliputi a) politik, b) teknokratik, c) partisipatif, d) atas-bawah (*top-down*), dan e) bawah-atas (*bottom-up*). Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan presiden/kepala daerah merupakan proses penyusunan rencana, karena rakyat memilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan oleh presiden/kepala daerah. Perencanaan dengan pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu. Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Sedangkan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan

bawah-atas diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan, baik ditingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, maupun desa.

Setelah melalui kajian yang mendalam ternyata sistem penganggaran yang lama dianggap kurang sempurna. Salah satunya adalah tidak dapat mengukur prestasi kerja dari suatu unit organisasi. Kesuksesan penggunaan anggaran negara hanya dilihat dari produk yang dihasilkan oleh suatu kegiatan/proyek, belum menyentuh kepada manfaat yang didapat. Oleh karena itu, pemerintah mencoba mencari bentuk model penganggaran yang dapat digunakan sebagai alat untuk menilai prestasi kerja dari suatu unit organisasi. Dipilihlah *performance based budgeting* atau anggaran berbasis kinerja (ABK). Dengan ABK ini diharapkan penggunaan anggaran negara akan lebih terarah, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan. Tujuan utama dilakukannya sistem anggaran berbasis kinerja ini adalah untuk mengubah paradigma tradisional yang berfokus pada penganggaran uang menjadi paradigma yang berbasis kinerja yang menitikberatkan pada perencanaan kegiatan yang menjawab akar permasalahan di masyarakat. Ketentuan dan peraturan perundang-undangan tentang pelaksanaan ABK telah dikeluarkan pemerintah sebagai pedoman bagi semua instansi/lembaga pemerintah. Sistem ABK ini sendiri mulai diterapkan secara bertahap mulai tahun anggaran 2005. Dengan demikian, suka tidak suka semua instansi/lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah harus sudah mulai menerapkannya. Sistem Anggaran Berbasis kinerja berorientasi kepada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal dari kegiatan yang dilaksanakan. Sistem penyusunan anggaran ini tidak hanya didasarkan kepada apa yang dibelanjakan saja, seperti yang terjadi di dalam “Traditional Budget”, tetapi juga didasarkan kepada tujuan-tujuan atau rencana-rencana tertentu yang untuk pelaksanaannya perlu disusun atau didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan biaya/dana yang dipakai tersebut harus dijalankan secara efektif dan efisien. Jadi, dalam sistem anggaran performance ini bukan semata-mata berorientasi kepada berapa jumlah yang dikeluarkan, tetapi sudah dipikirkan terlebih dulu mengenai rencana kegiatan, apa yang akan dicapai, proyek apa yang akan dikerjakan, dan bagaimana pengalokasian biaya agar digunakan secara efektif dan efisien. (Yuwono, 2005)

Sistem Anggaran Berbasis Kinerja mulai menitikberatkan pada segi penatalaksanaan (*management control*), sehingga dalam sistem ini efisiensi penggunaan dana diperiksa, juga hasil kerjanya. Pengelompokan pos-pos anggaran didasarkan atas kegiatan dan telah ditetapkan suatu tolok ukur berupa standar biaya dan hasil kerjanya. Salah satu syarat utama untuk penerapan sistem ini adalah digunakannya sistem akuntansi biaya sebagai alat untuk menentukan biaya masing-masing program dan akuntansi biaya sebagai alat untuk mengukur tingkat efisiensi pengeluaran dana. Tolok ukur keberhasilan sistem anggaran ini adalah performance atau prestasi dari tujuan hasil anggaran itu dengan menggunakan dana secara efisien. (Sumber : <http://www.bpkp.go.id/warta/index.php?view=688>)

Menerapkan anggaran kinerja, sebagai implementasi dari undang-undang No.25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah (pasal 26), serta pasal 8 PP Nomor 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang berbunyi "APBD disusun dengan pendekatan kinerja". Artinya, yang menjadi indikator keberhasilan pelaksanaan anggaran adalah hasil (*output*) dan manfaat (*outcome*). *Output* dan *outcome* tersebut merupakan tolok ukur dan perwujudan keberhasilan visi, misi dan tugas pokok dari unit pengguna anggaran. Analisis prestasi dalam hal ini adalah kinerja dari pemerintah daerah itu sendiri dapat didasarkan pada kemandirian dan kemampuannya untuk memperoleh, memiliki, memelihara dan memanfaatkan keterbatasan sumber-sumber ekonomis daerah untuk memenuhi seluas-luasnya kebutuhan masyarakat di daerah. Seperti yang diungkapkan Soedjono (2000) dalam penelitiannya dengan objek penelitian pemerintah kota Surabaya bahwa sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat dalam rangka menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Sebelum diterapkan anggaran kinerja yang terjadi yaitu Pendekatan anggaran masih didasarkan pada objek pengeluaran (*line item*), artinya pengeluaran pemerintah daerah semata-mata hanya didasarkan pada ketersediaan

dana (*budget base*) untuk item-item yang telah ditentukan. Tolok ukur keberhasilan pelaksanaan anggaran adalah penyerapan anggaran, bukan pada kinerja. Sering terjadi overlapping anggaran atau duplikasi pekerjaan sehingga terjadi alokasi pembiayaan ganda yang sebenarnya untuk satu kegiatan. Hal ini disebabkan penyusunan anggaran tanpa disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dari unit pengguna anggaran (dinas/instansi). Keterlibatan masyarakat dalam penyusunan anggaran rendah (tidak setinggi sekarang setelah diterapkan anggaran kinerja). Maka dari itu perlu diterapkan anggaran kinerja untuk memperbaiki masalah-masalah anggaran yang terjadi. (Sumber : <http://www.bpkp.go.id/unit/sakd/abkrevisi.pdf>).

Implikasi dari reformasi anggaran yang diawali dengan keluarnya Undang-undang Nomor : 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (Daerah); Peraturan Pemerintah Nomor : 58 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Permendagri No : 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, telah membawa implikasi positif dalam upaya mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang lebih tertib, disiplin, efisien dan efektif guna mewujudkan *good government* dan *clean governance* sebagaimana yang diamanatkan konstitusi.

Dalam reformasi anggaran tersebut, proses penyusunan APBD diharapkan menjadi lebih partisipatif. Menyusun arah dan kebijakan umum APBD harus diawali dengan penjangkaran aspirasi masyarakat, berpedoman pada rencana strategis daerah dan dokumen perencanaan lainnya yang ditetapkan daerah, serta pokok-pokok kebijakan nasional dibidang keuangan daerah. Selain itu sejalan dengan yang diamanatkan dalam undangundang nomor 17 tahun 2003 tentang perimbangan keuangan negara akan pula diterapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik agar penggunaan anggaran tersebut bisa dinilai kemanfaatan dan kegunaannya oleh masyarakat (Abimanyu 2005).

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 menetapkan bahwa APBD disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai. Untuk mendukung kebijakan ini perlu dibangun suatu sistem yang dapat menyediakan data dan informasi untuk menyusun APBD dengan pendekatan kinerja. Anggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Adapun kinerja tersebut

harus mencerminkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik (Mariana 2005). Tetapi dalam mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja tersebut masih banyak pemerintah daerah yang mengalami kesulitan karena kurangnya pelatihan dan pendampingan dari pemerintah pusat. Hal tersebut dapat mengindikasikan bahwa belanja aparatur lebih tinggi dibandingkan dengan belanja publik (Roesman dan Dendis 2005).

Mardiasmo (sumber : <http://www.bpkp.go.id/>) mengatakan pengelolaan keuangan berbasis kinerja mengalami perubahan secara dinamis seiring dengan perubahan kondisi dan lingkungan. Anggaran kinerja harus dilihat secara utuh. Meliputi multi sistem yang harus bekerja secara komprehensif yang terdiri atas sistem perencanaan , sistem pelaksanaan, sistem pelaporan, dan sistem pertanggungjawaban dan evaluasi. Instrumen perencanaan mengharuskan tersedianya dokumen perencanaan anggaran, tersedianya dokumen untuk proses penyusunan anggaran tahunan, dan peranan DPR/DPRD pada tahap perencanaan. Instrumen pelaksanaan perlu didukung tersedianya pedoman sistem akuntansi keuangan daerah, tersedianya indikator kinerja keuangan dan non keuangan, adanya proses monitoring dari masing-masing kepala kantor/dinas, peranan Badan Pengawasan Keuangan Daerah ,APIP, serta peranan DPR/DPRD pada tahap pelaksanaan. Untuk instrumen pelaporan harus didukung tersedianya laporan keuangan dari hasil SAKD, tersedianya lampiran atas laporan keuangan. Untuk instrumen pertanggungjawaban dan evaluasi perlu dilakukannya audit oleh eksternal auditor terhadap laporan keuangan, hubungan antara internal dan eksternal auditor, peranan DPR/DPRD pada tahap pertanggungjawaban dan evaluasi, serta partisipasi elemen masyarakat sebagai social control.

Penerapan anggaran berbasis kinerja merupakan tuntutan harus dipenuhi oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah sebagai eksekutif merupakan pihak yang paling bertanggung jawab dalam peningkatan kinerja dan pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance*. Oleh karenanya, penerapan anggaran berbasis kinerja merupakan syarat mutlak untuk menuju pemerintahan yang bersih dan akuntabel (prinsip-prinsip *good governance*). Penerapan anggaran berbasis kinerja juga dapat mencegah *overlapping* atau duplikasi anggaran, sehingga menghemat

anggaran serta mencegah anggaran fiktif. Dengan dilaksanakannya Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah (SKPD) yang memenuhi tuntutan akuntabilitas keuangan yang merupakan salah satu prinsip *good governance* akan tercipta peningkatan kepercayaan *stakeholder*, seperti pihak legislatif, dunia usaha, masyarakat, peningkatan kepercayaan dunia internasional, investor, dan lembaga-lembaga donor. Peningkatan kepercayaan dan pemberian informasi yang handal kepada berbagai pihak akan sangat bermanfaat dalam usaha-usah peningkatan kinerja pemerintah daerah. (<http://www.bpkp.go.id/unit/sakd/abkrevisi.pdf>)

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka peneliti mempunyai keinginan untuk meneliti lebih lanjut mengenai pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja yang telah ditetapkan Pemerintah sebagai sistem pengelolaan keuangan di Daerah yang baru dengan pendekatan New Publik Management (NPM) yang dituangkan dalam tulisan yang berjudul **”Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja”**. (Studi pada **Badan Keuangan dan Barang Daerah Kabupaten Lamongan**)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, dalam penelitian ini penulis mengemukakan beberapa rumusan masalah yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana penyusunan APBD di Kabupaten Lamongan dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja ?
2. Bagaimana pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja ?
3. Apa saja faktor kendala pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penyusunan APBD di Kabupaten Lamongan dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja

2. Untuk mengetahui pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja
3. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini yaitu:

1. Bagi Penulis untuk mengetahui pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja dalam penyusunan dan pelaksanaan. Sehingga memenuhi tuntutan akuntabilitas keuangan yang merupakan salah satu prinsip *good governance* yang akan menciptakan peningkatan kepercayaan *stakeholder*.
2. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan sebagai tambahan bahan referensi dalam menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Lamongan sesudah diberlakukannya Anggaran Berbasis Kinerja dalam rangka memenuhi tuntutan akuntabilitas keuangan yang merupakan salah satu prinsip *good governance*.
3. Bagi lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan elemen-elemen masyarakat yang lain sebagai tambahan bahan referensi dalam menganalisis kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten Lamongan, sehingga dapat digunakan tambahan bahan referensi dalam melakukan pendampingan terhadap kinerja Pemerintah Kabupaten dan mengkritisinya.
4. Bagi Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya (FIA UB) Malang :
 - a) Memperluas jaringan kerjasama dengan lembaga dan instansi lain yang terkait.
 - b) Sebagai bahan referensi dan bacaan untuk pengembangan penelitian selanjutnya.
 - c) Meningkatkan relevansi kurikulum berbagai program pendidikan di Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya (FIAUB) Malang dengan dunia kerja.

5. Bagi Pihak Lain Sebagai bahan perbandingan yang berguna dalam menambah pengetahuan, khususnya yang berminat dengan pembahasan mengenai peningkatan pelayanan melalui anggaran berbasis kinerja dalam keuangan sektor publik.

E. Sistematika Pembahasan

Skripsi ini disajikan dalam lima bab yang saling berhubungan satu dengan yang lainnya dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, serta sistematika pembahasan dari penelitian ini.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini dijelaskan mengenai beberapa persepsi dasar tentang pengertian :

1. Otonomi Daerah
 - a) Pengertian Otonomi Daerah
 - b) Konsep Otonomi Daerah
 - c) Tujuan dan Hakekat Otonomi Daerah
 - d) Pokok-pokok Penyelenggaraan Otonomi Daerah
 - e) Desentralisasi
2. Keuangan Daerah
 - a) Pengertian Keuangan Daerah
 - b) Pengelolaan Keuangan Daerah
 - c) Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah
3. Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah (APBD)
 - a) Pengertian APBD
 - b) Fungsi Anggaran
 - c) Prinsip APBD
 - d) Reformasi Sistem Penganggaran
4. Sistem Anggaran Berbasis Kinerja

- a) Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja
- b) Paradigma Pelaksanaan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja
- c) Sistem Anggaran Berbasis Kinerja

BAB III : METODE PENELITIAN

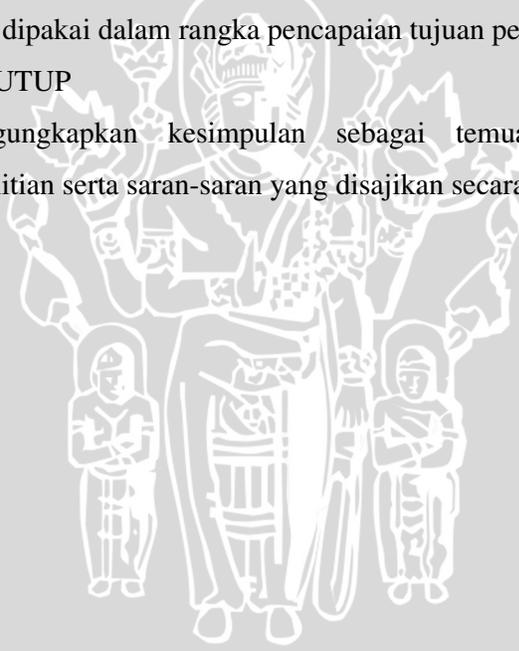
Berisi metode yang dipergunakan dalam penelitian ini.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Merupakan bab hasil penelitian dan pembahasan, dimana peneliti akan menguraikan gambaran umum Pemerintah Kabupaten Lamongan serta data-data yang berhasil dikumpulkan mengenai masalah dalam fokus penelitian, kemudian dianalisis dan diinterpretasikan (ditafsirkan) sesuai dengan konsepsi dan teori yang dipakai dalam rangka pencapaian tujuan penelitian.

BAB V : PENUTUP

Mengungkapkan kesimpulan sebagai temuan pokok dari penelitian serta saran-saran yang disajikan secara terpisah.



BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa : Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Wikipedia pengertian *Otonom* secara bahasa adalah *kewenangan/kekuasaan* sedangkan *daerah* adalah suatu *wilayah/area*, dengan demikian pengertian secara istilah *otonomi daerah* adalah *wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri*. Dan pengertian lebih luas lagi adalah wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya. (Sumber : http://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_Daerah).

Secara etimologi kata otonomi berasal dari bahasa latin, *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti aturan. Amran Muslimin dalam Dewi (2002) mengatakan otonomi itu termasuk salah satu sari asas-asas pemerintahan Negara, dimana pemerintah suatu Negara dalam pelaksanaan kepentingan umum untuk mencapai tujuan. Disamping itu Ateng Syarifuddin dalam Dewi (2002) mengemukakan bahwa otonomi mempunyai kebebasan atas kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kemerdekaan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan.

Hoessein dalam Muluk (2005) mengungkapkan bahwa dalam konsep otonomi terkandung kebebasan untuk berprakarsa untuk mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa control langsung oleh pemerintah pusat.

Menurut Kaho (2002) mengatakan bahwa pengertian otonomi daerah adalah mula-mula otonomi atau berotonomi berarti mempunyai “peraturan sendiri” atau

mempunyai hak/ kekuasaan/ pengaturan atau legislatif sendiri kemudian arti dari pada istilah otonomi berkembang menjadi pemerintahan sendiri.

Otonomi Daerah perlu dilakukan karena tidak ada suatu pemerintahan dari suatu Negara yang luas mampu secara efektif membuat kebijakan publik di segala bidang ataupun mampu melaksanakan kebijakan tersebut secara efisien di seluruh wilayah tersebut. Dengan adanya desentralisasi diharapkan beban pemerintah pusat dapat berkurang. Dengan adanya desentralisasi juga diharapkan dapat mempercepat pelayanan kepada masyarakat.

Faktor-faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan Otonomi Daerah Menurut Kaho (2002) ada empat faktor yang mempengaruhi otonomi daerah yaitu :

a. Manusia Pelaksanaanya

Merupakan faktor yang esensial dalam penyelenggara pemerintahan daerah. Pentingnya faktor ini karena manusia merupakan subjek dalam segala aktifitas pemerintahan. Manusia adalah yang merupakan pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan oleh karena itu agar sistem pemerintah berjalan baik sesuai dengan tujuan yang diharapkan maka manusia sebagai subjek harus baik pula.

b. Keuangan yang cukup dan baik

Keuangan disini berhubungan dengan sumber pendapatan jumlah uang yang cukup dan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan dan peraturan yang berlaku. Faktor ini sangat penting karena hampir setiap kegiatan membutuhkan dana, maka makin besar dana yang tersedia makin banyak pula kemungkinan kegiatan yang dapat terlaksana.

c. Peralatan harus cukup baik

Pengertian peralatan disini adalah setiap benda atau alat yang dapat digunakan untuk memperlancar kegiatan atau pekerjaan pemerintah daerah. Dengan tersedianya peralatan yang baik maka akan lebih efektif dan efisien.

d. Organisasi dan manajemen harus baik

Organisasi dalam arti ini adalah susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta pejabat, kekuasaan, tugasnya, dan hubungannya satu sama lain dalam rangka mencapai tujuan. Sedangkan yang dimaksud

dengan manajemen adalah proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam usaha kerjasama sehingga tujuan yang telah ditentukan akan tercapai.

2. Konsep Otonomi Daerah

Pada prinsipnya, otonomi daerah merupakan bentuk konkret dari pelaksanaan desentralisasi. Adapun konsep dasar otonomi daerah adalah pemerintah pusat memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerah masing-masing. Dengan kewenangannya, daerah akan menjadi kreatif untuk menciptakan kelebihan dan insentif kegiatan ekonomi dan pembangunan daerah. Otonomi nyata merupakan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang hidup dan berkembang didaerah. Sedang otonomi yang bertanggungjawab maksudnya ialah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, yaitu berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. (Yuwono, 2008).

3. Tujuan Otonomi Daerah

Berdasarkan penjelasan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 bahwa tujuan pemberian otonomi daerah berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Maskun (1996) tujuan pemberian otonom kepada daerah adalah sebagai berikut:

- a. Peningkatan ekonomi masyarakat setempat.
- b. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.
- c. Meningkatkan sosial budaya masyarakat.

d. Untuk demokratisasi.

Sedangkan tujuan otonomi daerah yang dikemukakan oleh Syarif Hidayat dalam Halim (2001) dibedakan dari dua sisi kepentingan yaitu kepentingan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dari kepentingan Pemerintah Pusat tujuan utamanya adalah pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik dan mewujudkan demokratisasi sistem pemerintahan di daerah.

Otonomi daerah pada dasarnya bertujuan untuk (1) mendekatkan pelayanan masyarakat oleh pemerintah (mata rantai birokrasi pelayanan dekat dan bisa dipastikan oleh pemerintah), (2) meningkatkan kesejahteraan rakyat, (3) mewujudkan agenda demokrasi lokal melalui partisipasi masyarakat dalam proses-proses pengambilan kebijakan publik, di mana semua dalam rangka (4) meningkatkan daya saing daerah terhadap daerah lain karena diharapkan akan terjadi kompetisi antar daerah dalam mewujudkan tiga tujuan utamanya.

Tetapi ternyata tujuan itu masih jauh dari seperti yang diharapkan. Setidaknya hanya beberapa daerah yang secara relatif mewujudkannya dan sekarang ini tengah dipromosikannya sebagai bagian dari *best practices* yang perlu dicontoh oleh daerah-daerah lain seperti Kab. Jember, Kab. Sragen di Jawa Tengah, Kota Tarakan di Kalimantan Timur, dan beberapa daerah lainnya. Di sedikit daerah itu telah menunjukkan perhatian pada tujuan dan hakekat otonomi daerah. Sementara untuk sebagian terbesar daerah-daerah lainnya. Di sedikit daerah itu telah menunjukkan perhatian pada tujuan dan hakekat otonomi daerah. Sementara untuk sebagian terbesar perhatian pada tujuan dan hakekat otonomi daerah. Sementara untuk sebagian terbesar daerah-daerah lainnya, bukan berangsur-angsur menuju pada pencapaian tujuan otonomi daerah melainkan sebaliknya, yakni pelayanan bagi kepentingan rakyatnya semakin memburuk (Sumber: <http://www.bpkp.go.id/>)

4. Prinsip-prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah

Otonomi daerah diharapkan mampu mendorong daerah untuk berpraktika lebih nyata dan mandiri dalam merumuskan berbagai prioritas strategi daerah melalui pembagian kewenangan penuh kepada daerah untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan, dan mengevaluasi berbagai kebijakan

sesuai dengan aspirasi masyarakat. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya sesuai keadaan dan kemampuan daerahnya sebagai wujud manifestasi dari desentralisasi. Otonomi daerah diwujudkan sebagai hasil dari pendelegasian sebagian urusan pusat berdasarkan perspektif yang bertujuan mencapai kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat (Yuwono, 2008).

Adapun visi pemerintahan daerah pada era otonomi daerah sebagaimana tertuang dalam kebijakan desentralisasi, yaitu pembebasan pusat, pemberdayaan daerah, serta pengembalian kepercayaan pusat ke daerah. Mengacu pada visi itu, setidaknya ada lima prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah menurut Martin Jimung, (2005) yaitu :

1. Prinsip pelaksanaan. Pelaksanaan otonomi daerah harus menjunjung aspirasi perjuangan rakyat, memperkuat negara kesatuan, dan mempertimbangkan tingkat kesejahteraan masyarakat daerah.
2. Prinsip riil dan tanggungjawab. Pemberian otonomi daerah kepada daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab pada kepentingan seluruh warga daerah. Pemerintah daerah berperan mengatur proses dinamika pemerintahan dan pembangunan didaerah.
3. Prinsip pemencaran. Asas desentralisasi perlu dilaksanakan dengan asaa dekonsentrasi melalui pemberian kemungkinan kepada masyarakat untuk kreatif dalam membangun daerahnya. Artinya, pemerintah bukan sebagai raja, melainkan pelayan untuk dan bersama rakyat membangun daerahnya.
4. Prinsip keserasian. Pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian dan tujuan disamping aspek pendemokrasian.
5. Prinsip pemberdayaan. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah di daerah, terutama dalam aspek pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

5. Desentralisasi

Pengertian desentralisasi berdasarkan Undang-undang No.32 Tahun 2004 adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi adalah cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara. Desentralisasi adalah merupakan konsep dasar tentang Pemerintahan Daerah yang biasanya berkaitan dengan persoalan

kekuasaan (power). Desentralisasi memiliki beberapa tujuan seperti *liberty*, *equality*, dan *welfare*.

Desentralisasi memiliki makna dalam arti luas maupun sempit, dalam arti luas mencakup desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi administrasi (*Administrative decentralization*) yang biasa disebut dekonentrasi (*deconcentration*), delegasi (*delegation*), privatisasi (*privatization*) dan deregulasi (*deregulation*). Sedangkan desentralisasi dalam pengertian sempit hanya mencakup pada desentralisasi politik.

Desentralisasi politik merupakan pemberian hak kepada warga negara melalui perwakilan yang dipilih suatu kekuasaan untuk mengambil keputusan publik. Dengan kata lain desentralisasi politik memberikan ruang kewenangan yang lebih luas kepada lembaga perwakilan rakyat untuk lebih berperan dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan publik.

Desentralisasi administratif merupakan pelimpahan wewenang yang dimaksudkan untuk mendistribusikan kewenangan, tanggungjawab, dan sumber-sumber keuangan dalam upaya penyediaan pelayanan publik.

Desentralisasi fiskal merupakan pelimpahan wewenang kepada level pemerintah yang lebih rendah untuk melakukan self financing atau cost recovery dalam hal pelayanan publik terutama melalui pemungutan pajak dan retribusi daerah.

Desentralisasi, menurut Sidik (2002) dapat menjadi alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, yaitu memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Dengan desentralisasi akan diwujudkan dalam pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintah untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak (*taxing power*), terbentuknya dewan yang dipilih oleh rakyat, kepala daerah yang dipilih DPRD, dan adanya bantuan dalam bentuk transfer dari Pemerintah Pusat. Selanjutnya Sidik (2002, hal.3) mengungkapkan diperlukannya sedikitnya tujuh syarat untuk keberhasilan pelaksanaan desentralisasi, yaitu (i) realistik; (ii) keselarasan kewenangan dan sumber daya; (iii) partisipasi publik; (iv) transparansi informasi; (v) mekanisme

penyaluran aspirasi; (vi) sistem akuntabilitas publik; (vii) peraturan perundang-undangan yang mendukung kepentingan publik.

Smith dalam Munir,2004, menjelaskan bahwa desentralisasi dapat juga dimanfaatkan sebagai salah satu cara untuk memobilisasi dukungan terhadap pembangunan nasional yang membuatnya lebih populer di tingkat daerah serta untuk memperoleh partisipasi yang lebih besar dari golongan-golongan masyarakat yang berbeda.

B. Keuangan Daerah

1. Pengertian Keuangan Daerah

Menurut Munir (2004) keuangan daerah adalah keseluruhan tatanan, perangkat, kelembagaan, dan kebijakan penganggaranyang meliputi pendapatan dan belanja daerah. Sedangkan Mushoffa (2006) mendefinisikan keuangan daerah sama dengan keuangan negara dengan bara menganalogikan "negara" dengan "daerah" berdasarkan undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang keuangan negara yang menyebutkan bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Kaho dalam Munir, 2004, menyatakan bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah faktor keuangan yang baik..Hal senada diungkapkan oleh Syamsi dalam Munir, 2004, yang menempatkan keuangan daerah sebagai salah satu indikator untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Selanjutnya mengenai pentingnya pengelolaan keuangan daerah, D`Audiffet dalam Munir, 2004, menyatakan bahwa pengendalian keuangan mempunyai pengaruh yang begitu besar pada hari kemudian bagi penduduk sederhana, sehingga kebijaksanaan yang ditempuh dalam melakukan kegiatan itu dapat menyebabkan kemakmuran atau kelemahan, kejayaan atau kejatuhan penduduk daerah itu.

Berdasarkan uraian di atas maka untuk menciptakan suatu pemerintahan daerah yang baik dan yang dapat melaksanakan tugas otonominya dengan baik,

maka faktor keuangan mutlak diperlukan. Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari cukup tidaknya kemampuan daerah dalam bidang keuangan, karena kemampuan keuangan merupakan salah satu indikator penting guna mengukur tingkat otonomi suatu daerah.

2. Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam Undang-undang No.32 tahun 2004 dijelaskan bahwa otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan diluar urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dengan itu, otonomi daerah diharapkan dapat (1) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, (2) meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, (3) membudayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan. (Mardiasmo,2002) dalam Yuwono (2005,h.51).

Penerapan pola ini dalam kurun waktu yang lama menghasilkan kultur birokrat daerah yang tidak responsif terhadap aspirasi masyarakat. Andaiapun suatu daerah mendapat berkah dengan turunnya berbagai proyek dari pusat, tidak jarang kemunculannya hanya sebagai akibat saja dari suatu pertarungan kepentingan dipusat. Yang kemudian akhirnya berbagai proyek pusat tidak memiliki dampak langsung bagi daerah dan masyarakatnya. Disinilah pimpinan daerah memegang peran yang sangat penting dalam mengelola dan memajukan daerah yang dipimpinnya. Perencanaan strategis sangat vital, karena disanalah akan terlihat dengan jelas peran kepala daerah dalam pengoordinasikan semua unit kerjanya. Betapapun besarnya potensi suatu daerah, tidak akan optimal pemanfaatannya bila bupati/wali kota tidak mengetahui bagaiman mengelolanya. Sebaliknya meskipun potensi suatu daerah kurang, tetapi dengan strategi yang tepat untuk memanfaatkan bantuan dari pusat dalam memberdayakan daerahnya, maka akan semakin meningkatkan kemampuan sumber daya manusia yang ada.

3. Hubungan pusat dan daerah tentang Keuangan Daerah

Implikasi langsung dari kewenangan / fungsi yang diserahkan kepada daerah adalah kebutuhan dana yang cukup besar. Untuk itu, perlu diatur perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang dimaksudkan untuk membiayai tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Sidik (2002)

Kebijaksanaan perimbangan antara pusat dengan daerah dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan atau *money follows function*. Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah diberikan pengaturan sedemikian rupa sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggung jawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada. (Sidik, 2002)

Sejalan dengan pembagian kewenangan yang disebutkan diatas maka pengaturan pembiayaan daerah dilakukan berdasarkan azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan azas desentralisasi dilakukan atas beban APBD, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan azas dekonsentrasi dilakukan atas beban APBN dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskan.

Selanjutnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan azas desentralisasi, kepada daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak / retribusi (*tax assignment*) dan pemberian bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*) serta bantuan keuangan (*grant*) atau dikenal sebagai dana perimbangan. Secara umum sumber dana bagi daerah terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan (dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus) dan pinjaman daerah, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

C. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

1. Pengertian Anggaran

Anggaran adalah hasil dari perencanaan yang berupa daftar mengenai bermacam macam kegiatan terpadu, baik menyangkut penerimaannya maupun pengeluarannya yang dinyatakan dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu (Syamsi, 1994). Senada dengan itu, Mardiasmo (2002) memberikan pengertian anggaran sebagai: pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Sedangkan penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran (Deputi BPKP, 2005).

Di dalam Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005, Bab Ketentuan Umum, disebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan Daerah. Dalam Surat Edaran (S.E) Mendagri No. 903/3172/SJ (2005), disebutkan bahwa APBD merupakan kerangka kebijakan publik yang memuat hak dan kewajiban Pemerintah Daerah dan masyarakat yang tercermin dalam pendapatan, belanja, dan pembiayaan .

2. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) menurut Suparmoko (2002, h.26) merupakan suatu alat perencanaan mengenai pengeluaran dan penerimaan dimasa yang akan datang, umumnya disusun untuk masa satu tahun. Disamping itu, anggaran merupakan alat kontrol atau pengawasan terhadap pengeluaran ataupun pendapatan dimasa yang akan datang.

Menurut definisi diatas menunjukkan bahwa anggaran daerah termasuk APBD memiliki unsur-unsur yaitu :

- a. Rencana Keuangan Pemerintah Daerah
- b. Adanya sumber penerimaan yang digunakan untuk menutup pengeluaran
- c. Kebijakan dan program kerja dituangkan dalam bentuk pengeluaran berupa angka-angka

- d. Periode anggaran biasanya satu tahun dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah

Sedangkan UU No. 17 tahun 2003 pasal 3 ayat 4 menyebutkan bahwa APBN/APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Dijelaskan dalam Permendagri No.13 Tahun 2006 Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran Daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan; fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran Daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan; fungsi mengandung arti bahwa anggaran Daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan; fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran Daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja atau mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian; fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran Daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan; fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran Pemerintah Daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian Daerah.

Dapat disimpulkan bahwa APBD sebagai sebuah instrumen penting dalam manajemen publik, memiliki fungsi sebagai pedoman/perencanaan, sebagai pengendali/kontrol, sebagai alat koordinasi, sebagai alat penilaian kinerja, sebagai alat motivasi, sebagai alat untuk menciptakan ruang bagi partisipasi publik, dan sebagai alat politik. Sedangkan sebagai sebuah kebijakan, APBD berfungsi dalam hal alokasi, distribusi, dan stabilisasi ekonomi/fiskal.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 disebutkan bahwa Keuangan Daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat; pengelolaan keuangan Daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan Daerah.

Azas tersebut diperjelas dalam Permendagri No.13 Tahun 2006 bahwa yang dimaksud secara tertib adalah bahwa keuangan Daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan buktibukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan; taat pada peraturan perundang-undangan adalah bahwa pengelolaan keuangan Daerah harus berpedoman pada peraturan perundangundangan; efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil; efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu; ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah; transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan Daerah; bertanggung jawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan; keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif; kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional; manfaat untuk masyarakat adalah bahwa keuangan Daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Pelaksanaan APBD

1. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan daerah dikelola dalam APBD
2. Setiap SKPD yang mempunyai tugas memungut dan/atau penerimaan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan
3. Penerimaan SKPD dilarang digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan
4. Penerimaan SKPD berupa uang atau cek harus distor ke rekening kas umum setiap pengeluaran belanja

3. Struktur Anggaran Daerah (APBD)

Struktur APBD merupakan satu kesatuan terdiri dari pendapatan Daerah; belanja Daerah; dan pembiayaan Daerah. Struktur APBD tersebut diklasifikasikan menurut urusan Pemerintahan Daerah dan organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan Pemerintahan tersebut sesuai dengan peraturan perundangundangan. Klasifikasi APBD menurut urusan Pemerintahan dan organisasi sebagaimana dimaksud dapat disesuaikan dengan kebutuhan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

1) Pendapatan

Pendapatan Daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum Daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak Daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah. Pendapatan Daerah dikelompokan atas pendapatan asli Daerah; dana perimbangan; dan lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Kelompok pendapatan asli Daerah dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas:

- a. Pajak Daerah. Jenis pajak Daerah dirinci menurut obyek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak Daerah dan retribusi Daerah.
- b. Retribusi Daerah. Jenis retribusi Daerah dirinci menurut obyek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak Daerah dan retribusi Daerah.
- c. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan. Jenis hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan dirinci menurut obyek pendapatan.

2) Belanja

Belanja Daerah meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban Daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh Daerah. Belanja Daerah dirinci menurut urusan Pemerintahan Daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek belanja.

Klasifikasi belanja menurut urusan Pemerintahan terdiri dari belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan. Belanja menurut urusan Pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan

bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan yang diklasifikasikan menurut urusan wajib dan urusan pilihan.

Klasifikasi belanja menurut fungsi yang digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara terdiri dari:

- a. pelayanan umum;
- b. ketertiban dan ketentraman;
- c. ekonomi;
- d. lingkungan hidup;
- e. perumahan dan fasilitas umum;
- f. kesehatan;
- g. pariwisata dan budaya;
- h. pendidikan; dan
- i. perlindungan sosial.

Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pada masing-masing Pemerintah Daerah; dan klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Belanja menurut kelompok belanja terdiri dari:

- 1) Belanja tidak langsung. Kelompok belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:
 - a. belanja pegawai;
 - b. bunga;
 - c. subsidi;
 - d. hibah;
 - e. bantuan sosial;
 - f. belanja bagi hasil;
 - g. bantuan keuangan; dan
 - h. belanja tidak terduga.

2) Belanja langsung. Kelompok belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung dari suatu kegiatan dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

- a. belanja pegawai;
- b. belanja barang dan jasa; dan
- c. belanja modal.

3) Pembiayaan

Pembiayaan Daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan Daerah meliputi semua transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus.

Dalam hal APBD diperkirakan surplus, diutamakan untuk pembayaran pokok utang, penyertaan modal (investasi) Daerah, pemberian pinjaman kepada Pemerintah pusat/Pemerintah Daerah lain dan/atau pendanaan belanja peningkatan jaminan sosial. Batas maksimal defisit APBD untuk setiap tahun anggaran berpedoman pada penetapan batas maksimal defisit APBD oleh Menteri Keuangan.

Dalam hal APBD diperkirakan defisit, ditetapkan pembiayaan untuk menutup defisit tersebut yang diantaranya dapat bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan Daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman, dan penerimaan kembali pemberian pinjaman atau penerimaan piutang. Pembiayaan Daerah terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

Penerimaan pembiayaan mencakup:

- a. sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA);
- b. pencairan dana cadangan;
- c. hasil penjualan kekayaan Daerah yang dipisahkan;
- d. penerimaan pinjaman Daerah;
- e. penerimaan kembali pemberian pinjaman; dan
- f. penerimaan piutang Daerah.

Pengeluaran pembiayaan mencakup:

- a. pembentukan dana cadangan;
- b. penerimaan modal (investasi) Pemerintah Daerah;
- c. pembayaran pokok utang; dan
- d. pemberian pinjaman Daerah.

Pembiayaan neto merupakan selisih antara penerimaan pembiayaan dengan pengeluaran pembiayaan. Jumlah pembiayaan neto harus dapat menutup defisit anggaran.

4. Fungsi Anggaran

Anggaran adalah hasil dari perencanaan yang berupa daftar mengenai bermacam macam kegiatan terpadu, baik menyangkut penerimaannya maupun pengeluarannya yang dinyatakan dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu (Syamsi, 1994).

Menurut Yuwono (2005) anggaran berfungsi sebagai berikut :

1. Fungsi perencanaan yaitu sebagai alat perencanaan, penganggaran memaksa manajemen untuk merencanakan masa depan, paling tidak dalam aspek keuangan. Disini anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan jangka pendek dan merupakan komitmen manajer pusat pertanggungjawaban untuk melaksanakan program atau bagian dari program dalam jangka pendek.
2. Fungsi koordinasi dan komunikasi yaitu anggaran secara formal mengkomunikasikan rencana organisasi kepada setiap karyawan dan tindakan berbagai unit dalam organisasi agar dapat bekerja secara bersama dan serentak kearah pencapaian tujuan. Koordinasi menjadi penting mengingat bahwa setiap individu didalam organisasi mungkin mempunyai kepentingan dan persepsi yang berbeda terhadap tujuan organisasi.
3. Fungsi Motivasi yaitu anggaran berfungsi pula sebagai alat untuk memotivasi para pegawai dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Anggaran yang penyusunannya mengikut sertakan peran serta para pelaksana dapat digunakan untuk memotivasi dalam melaksanakan rencana dan mencapai tujuan dan sekaligus untuk mengukur kinerja mereka.
4. Fungsi Pengendalian dan Evaluasi arena anggaran yang sdah disetujui merupakan komitmen dari para jajaran manajemen yang ikut berperan erta dalam penyusunan anggaran tersebut.
5. Fungsi Pembelajaran yaitu untuk mendidik para manajer mngenal bagaimana bekerja secara rinci pada pusat pertanggungjawaban yan dipimpinnya sekaligus menghubungkan dengan pusat pertanggungjawaban lain didalam organisasi yang bersangkutan.

Menurut Abdul Halim (2002) anggaran dapat digunakan atau berfungsi sebagai berikut:

- a) Sebagai Pedoman. Dengan fungsi ini berarti bahwa unit-unit dalam organisasi melaksanakan kegiatan berpedoman pada anggaran, sehingga dapat dihindari pemborosan atau penyalahgunaan keuangan organisasi.
- b) Sebagai alat koordinasi. Untuk mencapai tujuan organisasi yang efektif dan efisien, maka diperlukan pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab yang jelas antara pelbagai unit. Penataan pembagian wewenang tersebut sekaligus melahirkan hubungan kerja yang diperlukan organisasi untuk mencapainya.
- c) Sebagai alat kontrol. Anggaran yang telah dilaksanakan untuk periode tertentu perlu dievaluasi, baik secara parsial maupun komprehensif, untuk mengukur kinerja organisasi; termasuk apakah didalamnya terdapat penyimpangan atau tidak.

Selain mempunyai fungsi anggaran yang bersifat umum di atas, anggaran sebagai instrumen fiskal Pemerintah mempunyai beberapa fungsi khusus (Musgrave, 1982) yaitu: 1) Fungsi alokasi; fungsi ini berkaitan dengan penyediaan barang dan jasa publik yang dilakukan oleh Pemerintah. 2) Sebagai alat untuk mendistribusikan pendapatan dan kekayaan secara adil. 3) Sebagai sarana untuk menstabilkan perekonomian, yakni mendukung ke arah tercapai satu tingkat pengerjaan tertentu, stabilitas harga, pertumbuhan ekonomi, kelestarian lingkungan dan neraca pembayaran.

5. Prinsip Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 30/2007 tentang pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008 bahwa dalam penyusunan APBD agar memerhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat mengandung makna bahwa pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan APBD sedapat mungkin melibatkan partisipasi masyarakat sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD.

2. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

Anggaran Pendapatan dan belanja daerah yang harus dapat menyajikan informasi secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat, meliputi tujuan,

sasaran, sumber pendanaan pada setiap jenis belanja serta korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Oleh karena itu, setiap pengguna anggaran harus bertanggungjawab terhadap penggunaan sumber daya yang dikelola untuk mencapai hasil yang ditetapkan.

3. Disiplin Anggaran

Beberapa disiplin anggaran yang perlu diperhatikan antara lain sebagai berikut:

- a) Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.
- b) Penganggaran pengeluaran harus didukung oleh adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/perubahan APBD.
- c) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

4. Keadilan Anggaran

Pungutan-pungutan daerah (pajak, retribusi, dan lainnya) yang dibebankan kepada masyarakat harus mempertimbangkan kemampuan masyarakat untuk membayar. Masyarakat yang memiliki kemampuan pendapatan rendah secara proporsional diberi beban yang sama, sedangkan masyarakat yang mempunyai kemampuan untuk membayar tinggi diberikan beban yang tinggi pula. Untuk menyeimbangkan kedua kebijakan tersebut pemerintah daerah dapat melakukan perbedaan tarif secara rasional guna menghilangkan rasa ketidakadilan. Selain itu, dalam mengalokasikan belanja daerah harus mempertimbangkan keadilan dan pemerataan agar dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi pemberian pelayanan.

5. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

Pemanfaatan dana yang tersedia secara optimal bertujuan untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, agar efisiensi dan

efektifitas anggaran dapat meningkat, maka perencanaan anggaran perlu memerhatikan tujuan sasaran, hasil, manfaat, dan indikator kinerja yang ingin dicapai dengan penetapan prioritas kegiatan dan perhitungan beban kerja sekaligus penetapan harga satuan yang rasional.

6. Taat Asas

Sebagai rencana tahunan pemerintahan daerah, APBD ditetapkan sebagai peraturan daerah dengan memerhatikan hal-hal berikut :

- a) APBD yang disusun tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. APBD harus sesuai dengan ketentuan undang-undang, peraturan pemerintah/menteri, peraturan presiden/menteri, keputusan presiden/menteri, dan surat edaran menteri yang diakui memiliki kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- b) Tidak bertentangan dengan kepentingan umum, yaitu rencana peraturan daerah tentang APBD lebih diarahkan agar mencerminkan keberpihakan kepada kebutuhan dan kepentingan publik dan tidak membebani masyarakat.
- c) Tidak bertentangan dengan peraturan daerah lainnya sebagai penjabaran yang lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memerhatikan ciri khas masing-masing daerah supaya tidak terjadi tumpang tindih terhadap penyusunan peraturan daerah, misalnya penetapan tentang pajak daerah.

6. Reformasi Sistem Penganggaran

Untuk memenuhi tuntutan reformasi guna mewujudkan Indonesia baru yang lebih demokratis melalui pengembalian kedaulatan ditangan rakyat telah dilakukan perubahan menyeluruh terhadap tatanan kenegaraan kita, termasuk reformasi terhadap sistem penganggaran keuangan negara dan daerah. Terkait dengan reformasi organisasi sektor publik, aspek utama reformasi anggaran (*budgeting reform*) adalah perubahan dari *traditional budget* ke sistem anggaran berbasis kinerja (*performance budget*). Perubahan sistem anggaran tersebut

sejalan dengan pengalokasian sumber daa yang diharapkan semakin membaik berdasar prinsip penganggaran. Traditional budget didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat line-item dan incrementlism, proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran pada tahun sebelumnya, dengan konsekuensi tidak ada perubahan mendasar atas anggaran yang baru. Hal ini sering kali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat. Dengan basisi seperti ini APBD masih terlalu berat dalam menentukan arahan, batasan, serta orientasi subordinasi kepentingan pemerintah atasan. Hal tersebut menunjukkan terlalu dominannya peranan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Besarnya dominasi tersebut sering kali mematikan inisiatif dan prakarsa pemerintah daerah sehingga memunculkan fenomena pemenuhan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari pemerintah pusat.

Menurut Yuwono (2008) *performance budget* pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran yang berorientasi pada pencapaian hasil kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik sehingga anggaran harus dilaksanakan secara luas , nyata, dan bertanggungjawab. Otonomi daerah harus dipahami sebagai hak atau kewenangan masyarakat daerah untuk mengelola atau mengatur urusannya sendiri. Aspek atau peran pemerintah daerah tidak lagi sebagai alat kepentingan pemerintah pusat melainkan alat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah.

D. Sistem Anggaran Berbasis Kinerja

1. Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja

Penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi kegiatan manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian dari keluaran tersebut yang dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit. (Deputi IV BPKP, 2005,h.28)

Anggaran kinerja menggunakan pendekatan *New Public Management*, selain anggaran berbasis kinerja ada beberapa sistem penganggaran lainnya yang menggunakan pendekatan *New Public Management* yaitu : *Zero Based Budgeting*

(ZBB), dan *Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS)*. Ada beberapa manfaat dan karakteristik yang mencirikan anggaran anggaran yang berbasis kinerja.

Manfaat yang diperoleh dengan menggunakan Anggaran Berbasis Kinerja, di antaranya adalah:

1. Teridentifikasinya *output* dan *outcome* yang dihasilkan dari setiap program (aktivitas) dan pelayanan yang dilakukan.
2. Diketuainya dengan jelas target tingkat pencapaian *output* dan *outcome*.
3. Terkaitnya biaya atau *input* yang dikorbankan dengan hasil yang diinginkan dan proses perencanaan strategis yang sebelumnya dilakukan.
4. Dapat diketahuinya urutan prioritas untuk setiap jenis pengeluaran yang dilakukan oleh unit kerja (dinas atau subdinas atau unit kerja yang lebih rendah).
5. Setiap unit atau satuan kerja dapat diminta pertanggungjawaban atas hasil yang dicapainya.

Keunggulan sistem anggaran kinerja dibandingkan sistem anggaran lainnya, bahwa sistem anggaran ini merubah paradigma dari penilaian kinerja lembaga menurut Yuwono(2005) yaitu :

1. Suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output*) dari perencanaan alokasi biaya (*input*) yang ditetapkan. (Indikator Kinerja = Prestasi Kerja).
2. Pendekatan penganggaran pada setiap SKPD, berdasarkan prestasi kerja dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran yang diharapkan dari kegiatan dan hasil serta manfaat yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut.
3. Kepala SKPD mengevaluasi hasil pelaksanaan program dan kegiatan 2 (dua) tahun anggaran sebelumnya sampai dengan semester pertama tahun anggaran berjalan. Evaluasi yang dilakukan Kepala SKPD bertujuan menilai program dan kegiatan yang belum dapat dilaksanakan dan/atau diselesaikan tahun-tahun sebelumnya untuk dilaksanakan dan/atau diselesaikan pada 1 (satu) tahun berikutnya.

4. Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan Prestasi Kerja, yaitu mengevaluasi dengan indikator kinerja, capaian atau target kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal.
5. Indikator kinerja adalah ukuran keberhasilan yang akan dicapai dari program dan kegiatan yang direncanakan oleh masing-masing SKPD.
6. Capaian kinerja merupakan prestasi kerja yang akan dicapai yang berwujud kualitas, kuantitas, efisiensi dan efektifitas pelaksanaan dari setiap program dan kegiatan.
7. Analisis standar belanja merupakan penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.
8. Standar satuan harga merupakan harga satuan setiap unit barang-barang/jasa yang berlaku di suatu daerah yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah.
9. Standar pelayanan minimal merupakan tolok ukur kinerja dalam menentukan capaian jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah.

2. Paradigma Pelaksanaan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja

Kondisi logis dari pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 33 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, menyebabkan perubahan dalam manajemen keuangan daerah. Perubahan tersebut antara lain adalah perlunya dilakukan reformasi anggaran.

Aspek utama dari reformasi anggaran (*budgetting reformation*) berdasarkan pada Undang-undang No.17 tahun 2003 adalah perubahan dari *traditional budgeted* ke *performance budgeted*. *Traditional budgeted* didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *line item* dan *incrementalism* yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan atas anggaran baru. Hal ini sering bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat dengan basis

seperti ini, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masih terlalu berat menahan arahan, batasan, serta orientasi subordinasi kepentingan pemerintah atasan. Hal tersebut menunjukkan terlalu besarnya peranan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Besarnya dominasi ini sering kali mematikan inisiatif dan prakarsa pemerintah daerah, sehingga memunculkan fenomena pemenuhan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari pemerintah pusat.

Anggaran kinerja menggunakan pendekatan *New Public Management* dan berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik. Merupakan kebutuhan masyarakat untuk menyelenggarakan otonomi secara luas, nyata, serta bertanggungjawab dan otonomi daerah harus dipahami sebagai hak atau kewenangan masyarakat daerah untuk mengelola dan mengatur urusannya sendiri. Peran pemerintah daerah tidak lagi merupakan alat kepentingan pemerintah pusat belaka melainkan alat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah. Prinsip yang mendasari pengelolaan anggaran tersebut adalah transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*.

Transparansi adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Transparansi memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama untuk pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat.

Akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tapi berhak untuk turut bertanggungjawab atas rencana atau pelaksanaan anggaran tersebut.

Value for money berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisien, dan efektivitas. Ekonomi berkaitan dengan penilaian dan penggunaan daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat tersebut

dapat menghasilkan output yang maksimal. Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik (Mardiasmo, 2002).

Tabel 1
Perbandingan Anggaran Tradisional dan Anggaran dengan Pendekatan NPM

ANGGARAN TRADISIONAL	NEW PUBLIC MANAGEMENT
Sentralistis	Desentralisasi & <i>devolved management</i>
Berorientasi pada <i>input</i>	Berorientasi pada <i>input, output, dan outcome (value for money)</i>
Tidak terkait dengan perencanaan jangka panjang	Utuh dan komprehensif dengan perencanaan jangka panjang
<i>Line-item</i> dan <i>incrementalism</i>	Berdasarkan sasaran dan target kinerja
Batasan departemen yang kaku (<i>rigid departement</i>)	Lintas departemen (<i>cross departement</i>)
Menggunakan aturan klasik: <i>Vote Accounting</i>	Zero-Based Budgeting System
Prinsip anggaran bruto	Sistematik dan rasional
Bersifat tahunan	Bottom-up budgeting

Sumber: (Mardiasmo,2002)

3. Sistem Anggaran Berbasis Kinerja

Sistem anggaran berbasis kinerja menurut Pasal 7 ayat (1) PP No.21/2004 adalah penyusunan anggaran dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut". Secara etimologis bahasa kata "kinerja" muncul setelah kata "anggaran" sehingga tidak sulit mengartikan bahwa penganggaran kinerja mencoba untuk mengaitkan anggaran dengan (pencapaian) kinerja pada tiap mata anggaran yang dikeluarkan. Ini menekankan bahwa penganggaran kinerja juga menitikberatkan segi penatalaksanaan (sistem pengendalian manajemen). Dengan demikian, keberhasilan suatu pelaksanaan atau sosialisasi anggaran tidak saja berhenti pada ketaatan realisasi terhadap rencana, namun yang lebih penting lagi adalah hasil dan implikasi kinerja yang diharapkan dari

pengeluaran anggaran tersebut. Jadi Anggaran kinerja adalah sistem anggaran yang lebih menekankan pada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal.

Government Performance Result Act (GPRA) 1994 dalam Yuwono (2005) mendefinisikan bahwa anggaran kinerja disusun berdasarkan pada hasil yang ingin dicapai atau bisa juga diartikan bahwa dengan sejumlah dana yang telah dianggarkan, pemerintah dapat mencapai hasil sesuai dengan harapan masyarakat. Pada sistem lama pemerintah hanya menekankan kemampuannya dalam menyerap anggaran dengan tidak mengutamakan pada pencapaian hasil yang diharapkan. Ditekankan pula segi-segi fungsional dari masing-masing lembaga/departemen, pengelompokan setiap kegiatan proyek yang berorientasi pada pengendalian anggaran serta menekankan pada pengendalian anggaran dan menekankan pula pada efisiensi pelaksanaan program/kegiatan.

Karakteristik Anggaran Berbasis Kinerja

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

Tujuan penerapan anggaran berbasis kinerja (Penjelasan PP 21/2004):

- a) Untuk memperoleh manfaat sebesar-besarnya dari penggunaan sumber daya (*input*) yang terbatas.
- b) Mendukung perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya.
- c) Memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam jangka menengah .

Kondisi yang diharapkan dari penganggaran berbasis kinerja adalah :

- a) Meningkatkan efektifitas alokasi anggaran melalui perancangan program/ kegiatan yang diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang ditetapkan.
- b) Meningkatkan efisiensi pengeluaran melalui penentuan satuan biaya keluaran.
- c) Oleh karenanya meningkatkan kredibilitas dan akuntabilitas.

Sistem anggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program. Penerapan sistem anggaran kinerja dalam penyusunan struktur organisasi pemerintah yang sesuai dengan program tersebut. Kegiatan tersebut mencakup pula penentuan unit kerja yang bertanggungjawab atas pelaksanaan program, serta penentuan indikator kinerja yang digunakan sebagai tolok ukur dalam mencapai tujuan program yang telah ditetapkan. (Mardiasmo, 2002)

E. Faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja dalam pelaksanaan APBD

Dengan dilaksanakannya Sistem Akuntansi pemerintah Daerah (SAPD) yang memenuhi akuntabilitas keuangan yang merupakan prinsip *good governance* adalah dengan menggunakan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja akan tercipta peningkatan kepercayaan *stakeholder*, seperti pihak legislatif, dunia usaha, masyarakat, peningkatan kepercayaan dunia internasional, investor dan lembaga-lembaga donor. Dilaksanakannya Sistem Anggaran Berbasis kinerja ini ada beberapa faktor yang mempengaruhinya yaitu faktor pendukung dan faktor kendala.

Faktor Pendukung Anggaran berbasis Kinerja dalam APBD menurut Yuwono (2005) yaitu :

1. Komunikasi dan Sosialisasi terhadap Dinas-dinas terkait
Komunikasi dan sosialisasi yang dimaksud adalah penyebaran informasi kepada lembaga dan dinas terkait. Dengan menjelaskan bahwa daerah tersebut akan menerapkan anggaran berbasis kinerja, apa yang dimaksud

dengan anggaran kinerja, apa implikasinya, dan bagaimana proses penganggarannya.

2. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi berkaitan dengan pembagian peran dan peningkatan kapasitas (Capacity Building) yang diimplementasikan dengan kejelasan peran dan peningkatan kapasitas masing-masing pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran yang harus dilakukan untuk menjamin terjadinya proses penyusunan anggaran kinerja yang baik.

3. Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan APBD

Yaitu keterlibatan masyarakat didalam menyampaikan harapan/aspirasi, mengusulkan, dan mengontrol rancangan APBD

4. Peran Aparat Pelaksana

a. DPRD berperan dalam menetapkan kebijakan anggaran, mengesahkan anggaran (menetapkan kebijakan, menentukan arah, menetapkan prioritas pelayanan), serta memantau dan mengevaluasi anggaran.

b. Kepala Daerah (KDH) berperan dalam penyusunan anggaran (menyiapkan intruksi anggaran berupa formulir dan kertas kerja, dan menyiapkan kalender anggaran). Setelah disetujui Kepala Daerah (KDH) berperan melaksanakan, memantau dan melaporkan.

c. Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) berperan melakukan koordinasi, bimbingan (intruksi anggaran, format dan lembar kerja), serta melakukan pengawasan.

5. Sumber Daya

a) Manusia

b) Dana (biaya)

c) Alam

Kendala Anggaran berbasis Kinerja dalam APBD menurut Yuwono (2008) Yaitu:

1. Regulasi yang Miskin Panduan Metodologis

Belum adanya peraturan lebih lanjut yang dapat dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah setelah diterbitkannya Undang-undan No.25 Tahun 2004 tentang Sistem perencanaan pembangunan Nasional mengakibatkan kebingungan bagi pemda dalam menjalankan konsep perencanaan yang lebih terstruktur dan metodologis dalam mengembangkan indikator program/ kegiatan yang terukur dan komprehensif.

2. Kendala Keterbatasan Sumber Daya Manusia

Kendala klasik yang dihadapi dalam penerapan "New Publik Management" yang seharusnya berguna untuk pengembangan kompetensi dan profesionalisme dibidang pengelolaan keuangan daerah yang lebih transparan dan akuntabel adalah adanya lingkungan birokrasi yang mengurangi akselerasi pengembangan sumber daya manusia yang lebih profesional. Hal ini terjadi karena *sense of urgency* atas bahaya dimasa depan dari *in-competency* sumber daya manusia sehingga dapat menyebabkan kefatalan yang luar biasa bagi kelangsungan operasional pemerintahan tidak dirasakan oleh para pembambil kebijakan.

3. Keengganan untuk Berubah dan Ketidaktahuan

Keengganan untuk berubah merupakan faktor penting yang harus dicermati oleh *agent of change* baik pemerintah atau konsultan keuangan didaerah karena kesuksesan pelaksanaannya akan membutuhkan waktu dan sumber daya keuangan yang cukup besar. Ketidaktahuan yang menghambat akselerasi bisa disebabkan oleh keterbatasan yang dimiliki dalam mengakses informasi, misalnya karena kondisi geografis atau sumber daya finansial yang kurang mendukung. Permasalahan ketidaktahuan ini mungkin akan bisa diselesaikan dengan pelatihan-pelatihan atau perkembangan teknologi informasi didearah masing-masing.

4. Kebiasaan Pelaksanaan Prosedur Model Lama

Praktik perencanaan model lama atau model sebelum masa reformasi yang memisahkan antara perencanaan pengeluaran pembangunandan perencanaan pengeluaran rutin memberi implikasi luas dalam masa transisi penerapan model baru APBD. Permasalah yang sering muncul terkait dengan implementasi model baru APBD yang sedikit banyak disebabkan oleh praktik lama yang telah mengakar, antara lain sebagai berikut :

- a) Dikotomi Kelembagaan
- b) Penyelarasan Tugas dan Tanggung Jawab Pengguna Anggaran
- c) Proses Politik Pembahasan APBD
- d) Instrumen Perencanaan dan Penganggaran
- e) Ketersediaan Standar Analisis Belanja

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian merupakan suatu proses yang berawal dan berlanjut dari minat untuk mengetahui fenomena tertentu. Minat tersebut dapat timbul karena rangsangan bacaan, diskusi, seminar ataupun pengamatan dan perpaduan di antara semuanya. Dalam mencapai tujuan penelitian dan agar mendapatkan hasil yang akurat, maka diperlukan suatu metode penelitian yang sesuai dengan obyek studi ilmu yang menjadi fokus penelitian.

Metode penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif banyak dipergunakan pada ilmu sosial. Metode ini menggunakan data yang dinyatakan verbal dan kualifikasinya bersifat teoritis. Pengolahan data dan pengujian hipotesis tidak berdasarkan statistik, melainkan dengan pola berfikir tertentu menurut hukum logika. Bogdan dan Taylor (1975) dalam Moleong (2002) mendefinisikan "metodologi kualitatif" sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang yang dapat diamati. Dengan kata lain pendekatan kualitatif diharapkan mampu menghasilkan suatu uraian mendalam tentang ucapan, tulisan, dan tingkah laku yang dapat diamati dari suatu individu, kelompok, masyarakat, dan organisasi tertentu dalam suatu konteks tertentu yang dikaji dari sudut pandang yang utuh, komprehensif dan holistik.

Peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif karena pada penelitian kualitatif ini, peneliti harus menjadi partisipan yang aktif bersama dengan responden. Walaupun demikian, peneliti tetap menjaga diri bahwa dirinya sedang melakukan penelitian. Oleh sebab itu, tetap dituntut agar peneliti tetap cermat, teliti, formal, dan konsisten dengan apa yang telah ditetapkan sebagai tujuan dalam penelitiannya. Untuk itulah tingkat objektivitas bagi peneliti harus tetap selalu terjaga dengan cara mencatat data atau fakta (Sudjarwo, 2005).

Sejalan dengan definisi di atas, Kirk dan Miller (1986) dalam Moleong (2002) mendefinisikan bahwa : penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam

ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan manusia dan berhubungan langsung dengan orang-orang yang ada di dalamnya.

Tujuan dari penelitian kualitatif ini yaitu untuk mendapatkan pemahaman yang sifatnya umum terhadap kenyataan sosial dari perspektif partisipan. Pemahaman tersebut tidak ditentukan terlebih dahulu, tetapi diperoleh setelah melakukan analisis terhadap kenyataan sosial yang menjadi fokus penelitian, dan kemudian ditarik suatu kesimpulan berupa pemahaman umum tentang kenyataan-kenyataan tersebut (Ruslan, 2003).

Penelitian Deskriptif (*descriptive research*), yang biasa disebut penelitian taksonomik (*taxonomic research*), seperti telah disebutkan sebelumnya, dimaksudkan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti. Jenis penelitian ini tidak sampai mempersoalkan jalinan hubungan antar variabel yang ada; tidak dimaksudkan untuk menarik generasi yang menjelaskan variabel-variabel anteseden yang menyebabkan sesuatu gejala atau kenyataan sosial. Karenanya pada suatu penelitian deskriptif tidak menggunakan dan tidak melakukan pengujian hipotesis (seperti yang dilakukan penelitian eksplanasi); berarti tidak dimaksudkan untuk membangun dan mengembangkan perbendaharaan teori. Dalam pengolahan dan analisis data, lazimnya menggunakan pengolahan statistik yang bersifat deskriptif (*statistic Descriptive*) (Faisal, 2001).

Sedangkan dalam Arikunto (1995) "Dalam penelitian deskriptif tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesa tertentu, tetapi hanya untuk menggambarkan apa adanya tentang suatu variabel, gejala atau keadaan. Memang adakalanya dalam penelitian ingin juga membuktikan dugaan, tetapi tidak terlalu lazim. Yang umum adalah bahwa penelitian deskriptif tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis.

B. Fokus Penelitian

Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang berdasarkan pada kenyataan lapangan dan apa yang dialami oleh responden., yang kemudian dicarikan rujukan teorinya (S. Nasution, 1988) dalam Sudjarwo (2001). Pada

prinsipnya pendekatan kualitatif ini peneliti harus terjun langsung menjadi partisipan aktif bersama responden. Walaupun demikian peneliti harus sadar bahwa dirinya berbeda posisi dengan responden, sehingga tetap dituntut agar peneliti selalu teliti dan konsisten. Maka dari itu, penelitian kualitatif ini bertumpu pada suatu fokus yang berperan membatasi studi. Dengan adanya fokus penelitian, seorang peneliti dapat membuat keputusan yang tepat tentang data mana yang nantinya akan dikumpulkan dan data mana yang tidak perlu digunakan.

Dalam sebuah penelitian mempunyai permasalahan yang cukup luas untuk diteliti secara menyeluruh sehingga memerlukan sebuah batasan masalah penelitian. Dengan adanya penentuan fokus penelitian akan dapat menghindarkan biasanya data sehingga berfokus pada hal yang esensial, sehingga memudahkan penelitian dalam melakukan pembahasan dan penarikan kesimpulan. Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan, maka fokus penelitian yang dapat ditetapkan dalam penelitian ini adalah :

1. Proses penyusunan APBD di Kabupaten Lamongan dalam penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja
 - a) Rencana Kerja Pemerintah Daerah
 - b) Penyusunan Kebijakan Umum APBD, Prioritas, dan Plafon Anggaran Sementara
 - c) Penyusunan Anggaran Unit Kerja
 - d) Penyusunan Raperda APBD
2. Proses pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan dalam penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja
 - a) Pelaksanaan Pendapatan Daerah
 - b) Pelaksanaan Belanja Daerah
 - c) Pelaksanaan Pembiayaan Daerah
3. Faktor-faktor kendala pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan dalam penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja
 - a. Keterbatasan Dana
 - b. Aturan yang masih baru dan kurangnya sosialisasi terhadap aturan tersebut
 - c. Kualitas dan kuantitas Sumber Daya Manusia

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Upaya untuk menentukan lokasi dan situs penelitian merupakan kegiatan yang sangat berpengaruh dalam memperoleh hasil yang optimal dalam pelaksanaan penelitian. Karena penentuan lokasi juga merupakan hal yang sangat penting untuk menggali data dan terkait dengan kebenaran data yang diperoleh dalam enulisan skripsi.

Tempat atau lokasi penelitian dalam studi kasus ini, penulis memilih Pemerintah kabupaten Lamongan dikarenakan di Pemerintah Kabupaten masih seringkali terjadi pengelolaan Anggaran yang belum sesuai dengan sistem yang berlaku saat ini. Dan belum terealisasinya kinerja keuangan yang baik terhadap anggaran dan program yang direncanakan sebelumnya.

Situs penelitian yang dipilih oleh penulis berdasarkan tema yang dipilih adalah Pemerintah Kabupaten Lamongan dengan pertimbangan bahwa Pemerintah Kabupaten Lamongan sudah menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan sektor publik. Dan Pemerintah Kabupaten Lamongan juga berusaha meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan pengelolaan APBD yang sebaik-baiknya dalam rangka mengutamakan keterkaitan antara anggaran yang diperlukan dengan hasil yang diinginkan.

D. Sumber Data

Dalam penelitian ini, yang menjadi sumber data adalah:

1) Informan

Informan awal dipilih secara purposif (*purposif sampling*). Informasi awal dari penelitian ini adalah Kepala Bagian dan Kepala-kepala Bidang dan para Staf Pada Badan Keuangan dan Barang Daerah Kabupaten Lamongan. Dalam proses mendapatkan data selanjutnya, informan berkembang berdasarkan *snow ball sampling*.

2) Dokumen

Dokumen merupakan informasi dalam bentuk catatan-catatan resmi, peraturan tertulis ataupun arsip-arsip yang relevan dengan penelitian yang dilaksanakan.

Sedangkan jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi:

1) Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung pada waktu berada di lapangan dengan tujuan untuk mengetahui segala hal yang berkaitan dengan penelitian. Dalam hal ini adalah keterangan dan penjelasan :

- a) Kepala Badan Keuangan dan Barang Daerah Suherman SH.MM
- b) Kepala Bidang Perbendaharaan Keuangan Dra.Sulastri Msi
- c) Kepala Bidang Akuntansi Keuangan Drs.Adjim
- d) Kepala Bidang Anggaran Drs.Suyanto MM
- e) Staf Bidang Anggaran pada Pemerintah Kabupaten Lamongan

2) Data sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung yang dapat memperkuat dan mendukung data primer yang bersumber dari dokumen-dokumen, arsip-arsip yang berkaitan dengan tema penelitian antara Lain:

- a) Dokumen APBD Tahun Anggaran 2007
- b) Ringkasan Laporan Realisasi APBD tahun Anggaran 2007
- c) Bagan Struktur Organisasi Badan Keuangan dan Barang Daerah Kabupaten Lamongan
- d) Daftar Rincian Jumlah Pegawai dan Belanja Pegawai Daerah Untuk Bulan Desember 2007
- e) Daftar Jumlah Pegawai Per Golongan dan Per Jabatan serta Realisasi Gaji Pegawai Tahun anggaran 2007 Kabupaten Lamongan
- f) Permendagri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- g) Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- h) Peraturan Pemerintah No.24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan
- i) Perda Kabupaten Lamongan No.11 tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- j) Artikel-artikel yang ada di media masa dan beberapa referensi dari berbagai media.

E. Teknik Pengumpulan Data

Kualitas data tergantung kepada kualitas alat pengukur atau alat pengambil data serta kualifikasi orang yang mengambil data. Data atau informasi dapat diambil langsung dari sumbernya oleh peneliti atau diambil dari dokumen-dokumen yang telah dikumpulkan dan disusun oleh pihak lain. Peneliti harus menerima menurut apa adanya. Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini dengan menggunakan tiga cara, yaitu:

1. Wawancara, adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan tersebut dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan yang diberikan (Moleong, 2002). Sehingga dapat disimpulkan bahwa wawancara dilakukan untuk mendapatkan informasi yang diharapkan oleh peneliti.
2. Observasi, merupakan kegiatan pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala atau fenomena yang diselediki, tanpa mengajukan pertanyaan-pertanyaan meskipun objeknya adalah orang (Marzuki, 2005).
3. Dokumentasi, dalam penelitian ini berupa gambar-gambar, foto-foto, peraturan daerah dan kebijakan yang dikeluarkan oleh subjek (Pemerintah Kabupaten Lamongan) dan ditujukan untuk objek penelitian (Pengelolaan APBD).

F. Analisis Data

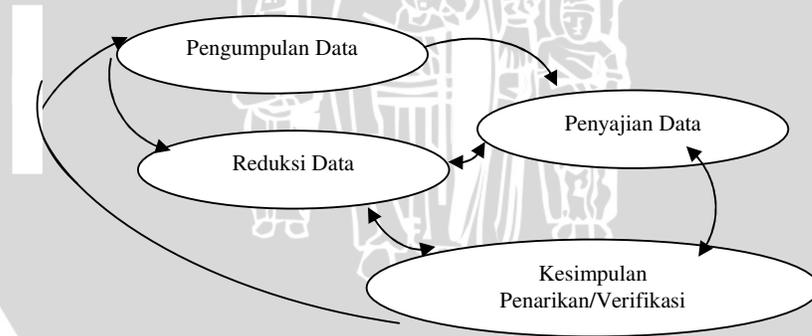
Dilihat dari jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini, maka analisa data dilakukan dengan cara melukiskan hasil penelitian dalam bentuk kata-kata atau kalimat.

Analisis data menurut Patton (1980) dalam Moleong (2002) adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar. Analisis data dilakukan dalam suatu proses yang berarti pelaksanaannya sudah mulai dilakukan sejak pengumpulan data dan dikerjakan secara intensif, yaitu sesudah meninggalkan lapangan.

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan model Miles dan Huberman dalam Sugiyono (1992), analisis ini disebut dengan analisis data model interaktif yang terdiri dari tiga tahap yaitu:

1. Reduksi data. Mereduksi data adalah kegiatan merangkum, memilih hal-hal yang penting, untuk mencari tema dan polanya untuk memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya. Dalam melakukan reduksi data peneliti juga dapat mendiskusikan pada teman atau orang lain yang dipandang ahli untuk menambah wawasan dan pengembangan teori yang signifikan.
2. Data *display* (penyajian data). Penyajian data dalam penelitian ini dalam bentuk table dan teks yang bersifat naratif yang merupakan penjelasan agar mempunyai makna yang bisa dipahami oleh orang lain.
3. *Verification* (penarikan kesimpulan). Akhir dalam proses analisis adalah membuat kesimpulan/verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal telah didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

Gambar 1
Model Interaktif Analisis Data



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Gambaran Umum Kabupaten Lamongan

a. Visi dan Misi Kabupaten Lamongan

Visi merupakan hasil refleksi dan proyeksi tentang arah yang hendak dituju pemerintah kabupaten lamongan dalam menjalankan amanat publik, yang digali dari nilai-nilai luhur yang mampu mengerakkan seluruh sumberdaya yang di miliki menuju apa yang ingin diwujudkan.

Sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 02 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2006-2010 visi Kabupaten Lamongan adalah:

“ Terwujudnya kesejahteraan masyarakat lamongan melalui peningkatan perekonomian dan kualitas sumber daya manusia yang lebih baik dan maju dengan dilandasi kebersamaan dan pemberdayaan masyarakat “

Misi adalah kristalisasi dari keinginan menyatukan langkah dan gerak dalam mencapai visi yang telah ditetapkan. Untuk mewujudkan visi tersebut pemerintah Kabupaten Lamongan telah menyusun lima misi sebagai berikut:

1. Mewujudkan pemerintahan yang bersih dan akuntabel melalui penyelenggaraan pemerintahan yang aspiratif, partisipatif dan transparan
2. Meningkatkan perekonomian daerah melalui optimalisasi potensi basis dan pemberdayaan masyarakat
3. Meningkatkan kualitas pelayanan bidang kesehatan, pendidikan dan sosial dasar lainnya dengan memanfaatkan IPTEK
4. Meningkatkan kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana publik dengan memperhatikan kelestarian lingkungan.
5. Meningkatkan ketentraman dan ketertiban umum dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat

b. Kondisi Geografis

Secara geografis Kabupaten Lamongan terletak pada $6^{\circ}51'54''$ sampai dengan $7^{\circ}23'6''$ Lintang Selatan dan diantara garis bujur timur $122^{\circ}4'4''$ sampai $122^{\circ}33'12''$ Kabupaten Lamongan memiliki luas wilayah kurang lebih $1.812,8 \text{ km}^2$ atau $+3.78\%$ dari luas wilayah Propinsi Jawa Timur. Dengan panjang garis pantai sepanjang 47 km, maka wilayah perairan laut Kabupaten Lamongan adalah seluas $902,4 \text{ km}^2$, apabila dihitung 12 mil dari permukaan laut.

Daratan Kabupaten Lamongan dibelah oleh Sungai Bengawan Solo, dan secara garis besar daratannya dibedakan menjadi 3 karakteristik yaitu:

1. Bagian Tengah Selatan merupakan daratan rendah yang relatif agak subur yang membentang dari Kecamatan Kedungpring, Babat, Sukodadi, Pucuk, Lamongan, Deket, Tikung Sugio, Maduran, Sarirejo dan Kembangbahu.
2. Bagian Selatan dan Utara merupakan pegunungan kapur berbatu-batu dengan kesuburan sedang. Kawasan ini terdiri dari Kecamatan Mantup, Sambeng, Ngimbang, Bluluk, Sukorame, Modo, Brondong, Paciran, dan Solokuro.
3. Bagian Tengah Utara merupakan daerah Bonorowo yang merupakan daerah rawan banjir. Kawasan ini meliputi kecamatan Sekaran, Laren, Karanggeneng, Kalitengah, Turi, Karangbinangun, Glagah.

Batas wilayah administratif Kabupaten Lamongan adalah: Sebelah Utara perbatasan dengan laut jawa, sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Gresik, Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Jombang dan Kabupaten Mojokerto, sebelah barat berbatasan dengan Kabupten Bojonegoro dan Kabupaten Tuban.

Kondisi topografi Kabupaten Lamongan dapat ditinjau dari ketinggian wilayah di atas permukaan laut dan kelerengan lahan. Kabupaten Lamongan terdiri dari daratan rendah dan bonorowo dengan tingkat ketinggian 0-25 meter seluas $50,17\%$, sedangkan ketinggian 25-100 meter seluas $45,68\%$, selebihnya $4,15\%$ berketinggian di atas 100 meter di atas permukaan air laut.

Jika dilihat dari tingkat kemiringan tanahnya, wilayah Kabupaten Lamongan merupakan wilayah yang relatif datar, karena hampir $72,5\%$ lahannya

adalah datar atau dengan tingkat kemiringan 0-2% yang tersebar di kecamatan Lamongan, Deket, Turi, Sekaran, Tikung, Pucuk, Sukodadi, Babat, Kalitengah, Karanggeneng, Glagah, Karangbinangun, Mantup, Sugio, Kedongpring, Sebagian Bluluk, Modo, dan Sambeng, sedangkan hanya sebagian kecil dari wilayahnya adalah sangat curam, atau kurang dari 1% (0,16%) yang mempunyai tingkat kemiringan lahan 40% lebih.

Kondisi tata guna tanah di Kabupaten Lamongan adalah sebagai berikut: baku sawah (PU) 44.08 Hektar, Baku sawah tidak resmi (Non PU) 8.168,56 Hektar, sawah tadah hujan 25.407,80 Hektar, Tegalan 32.844,33 Hektar, pemukiman 12.418,89 Hektar, Tambak / kolam / waduk 3.497,72 Hektar, kawasan hutan 32.224,00 Hektar, kebun Campuran 212,00 Hektar, Rawa 1.340,00 Hektar, Tanah tandus / kritis 889,00 Hektar dan lain-lain 15.092,51 Hektar.

c. Kondisi Demografis

Menurut data Survey Sensus Ekonomi Nasional (susenas) Propinsi Jawa Timur Tahun 2005 jumlah penduduk Kabupaten Lamongan tahun 2005 sebanyak 1.261,972 jiwa, terdiri dari 646.830 jiwa (51,26%) perempuan dan 615.142 jiwa (48,74%) laki-laki. Dengan komposisi kelompok umur berdasarkan jenis kelamin laki-laki; laki usia 0-14 tahun sebanyak 170.087 jiwa (27,65%), usia 15-64 tahun sebanyak 407.040 (66,17%) dan usia di atas 65 tahun sebanyak 38.015 jiwa (6,18%). Sedangkan kelompok umur perempuan usia 0-14 tahun sebanyak 151.617 jiwa (23,44%), usia 15-64 tahun sebanyak 436.092 (67,42%) dan usia di atas 65 sebanyak 59.121 jiwa (9,14%), sehingga jumlah penduduk Kabupaten Lamongan secara keseluruhan berdasarkan kelompok usia 0-14 tahun sebanyak 321.704 jiwa, usia 15-64 tahun sebanyak 843.132 jiwa, usia 65 ke atas sebanyak 97.136 jiwa.

Banyaknya pencari kerja tamatan SD yang terdaftar sebanyak 55 orang, tamatan SMP sebanyak 216 orang, tamatan SMU / sederajat sebanyak 5.371 orang, tamatan Diploma I/II/III sebanyak 2.125 orang, tamatan sarjana sebanyak 3.419 orang. Adapun pemenuhan lowongan kerja menurut sektor listrik, gas dan air 186 orang, bangunan 242 orang, perdagangan 417 orang, angkutan 240 orang, bank dan keuangan 78 orang dan jasa-jasa 2.351 orang.

d. Pertumbuhan Ekonomi dan Inflasi

Nilai total pertumbuhan ekonomi / PDRB ADHK (Atas Dasar Harga Konstan) Kabupaten Lamongan pada tahun 2006 (yang masih merupakan angka estimasi/sangat sementara) adalah sebesar Rp.4.082.000.000. Sedangkan berdasarkan atas dasar berlaku (ADHB), PDRB Kabupaten Lamongan mencapai Rp.5.872.000.000 triliun atau meningkat sebesar 10,24% dibandingkan tahun 2005 dimana sebesar Rp.2.283.000.000 disumbangkan oleh sektor pertanian .

Perkembangan pencapaian kemajuan perekonomian suatu daerah dapat dilihat dari nilai pertumbuhan perekonomian yang dicapai tiap tahunnya. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Lamongan pada tahun 2006 mencapai 5,11%. Pertumbuhan ekonomi selama 5 (Lima) tahun terakhir (2002 s/d 2006) menunjukkan pola kecenderungan yang semakin meningkat. Namun demikian pencapaian pertumbuhan ekonomi tersebut disadari masih dibawah rata-rata pertumbuhan ekonomi Jawa Timur dan Nasional yang pada tahun 2006 mencapai 5,5%.

Struktur perekonomian Kabupatæen Lamongan yang masih besar ditopang oleh sektor pertanian mengakibatkan laju pertumbuhan ekonominya masih dibawah rata-rata Jawa Timur dan Nasional. Persoalan struktural yang dialami oleh sektor pertanian selama ini mengakibatkan rendahnya kontribusi sektor ini terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Hal ini dapat dilihat dari nilai pertumbuhan ekonomi yang disumbangkan oleh sektor pertanian selama kurun waktu 2002-2006 relatif stagnan, dimana pada tahun 2006 hanya tumbuh sebesar 1,72%, paling rendah dibandingkan pertumbuhan sektor-sektor lainnya. Berkaitan dengan kondisi tersebut, upaya peningkatan nilai tambah produk-produk komoditi pertanian pada tahun-tahun mendatang melalui pengembangan kegiatan pengolahan hasil komoditi pertanian (industri pengolahan berbasis komoditi pertanian) menjadi salah satu pemecahannya.

Berdasarkan data perkembangan selama 5 (Lima) tahun terakhir (2002 s/d2006) struktur perekonomian Kabupaten Lamongan masih belum banyak mengalami perubahan yaitu masih ditopang utamanya oleh sektor primer (khususnya oleh sektor pertanian). Meski demikian peranan sektor primer menunjukkan kecenderungan semakin menurun, sedangkan sektor tersier

(khususnya sektor perdagangan, hotel & restoran dan sektor jasa-jasa) menunjukkan kecenderungan meningkat. Pada tahun 2006 sektor pertanian masih memberikan kontribusi terbesar yaitu 43,22% terhadap total PDRB ADHK Kabupaten Lamongan, kemudian berturut-turut diikuti oleh sektor perdagangan, hotel & restoran (29,58%) dan sektor jasa-jasa(11,48%), dan sektor industri pengaolahan sebesar 5,51%.

Pertanian merupakan sektor perekonomian yang dominan di Kabupaten Lamongan. Daerah pesisir merupakan kawasan nelayan dan tambak. Lamongan termasuk salah satu kabupaten yang tergabung dalam kawasan perkembangan Gerbangkertosusila.

Karakteristik Ekonomi Wilayah Kabupaten Lamongan merupakan suatu daerah yang potensial untuk berkembang karena wilayahnya kaya akan berbagai macam sumberdaya alam baik dari sektor pertanian, perkebunan, pariwisata dan lain sebagainya. Kabupaten Lamongan juga terletak pada lokasi yang strategis, yaitu merupakan daerah *hinterland* yang menyangga perkembangan dari Kota Surabaya. Kedua hal tersebutlah yang menyebabkan laju pertumbuhan perekonomian Kabupaten Lamongan meningkat setiap tahunnya. Tinjauan perekonomian wilayah Kabupaten Lamongan adalah perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Perkembangan PDRB ini juga merupakan salah satu kriteria penilaian keberhasilan pemabangunan daerah. Laju pertumbuhan PDRB Kabupaten Lamongan dapat dilihat pada tabel 2.15

e. Pemerintahan

Pemerintah kabupaten Lamongan terdiri dari : Sekretariat Daerah (3 Asisten, 11 Bagian, 33 Sub Bagian) Sekretariat DPRD (3 Bagian, 8 Sub Bagian) Kecamatan (1 Setcam, 2 Sub Bagian, 4 Seksi) Kelurahan (1 Setkel, 4 Seksi) Dinas (15 Dinas), terdiri dari : 1. Dinas Pendidikan 2. Dinas Pemuda dan Olah raga 3. Dinas Perhubungan 4. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata 5. Dinas Kesehatan 6. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Trasmigrasi 7. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil 8. DPU Bina Marga 9. DPU Pengairan 10 DPU Cipta Karya 11 Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan 12 Dinas Pertanian dan Kehutanan 13 Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan 14 Dinas Perikanan dan

Kelautan 15 Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset LTD (15 LTD), terdiri dari : 1. Isnpektorat 2. Bappeda 3. Badan Kepegawaian Daerah 4. Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat 5. Badan Pemberdayaan Masyarakat 6. Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana 7. Badan Lingkungan Hidup 8. Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah 9. RSUD Dr. Soegiri 10 Kantor Ketahanan Pangan 11 Kantor Penelitian dan Pengembangan Daerah 12 Kantor Penanaman Modal 13 Kantor Pengolahan Data Elektronik 14 Satuan Polisi Pamong Praja 15 Kantor Perijinan BUMD (6 BUMD), terdiri dari : 1. PDAM 2. PD Bank Daerah Lamongan 3. PD Aneka Usaha Lamongan Jaya 4. PT Wisata Bahari Lamongan (WBL) 5. PT Lamongan Integrated Shorbase (LIS) 6. PD Pasar

2. Gambaran Umum Situs Penelitian

1. Visi dan Misi

Visi adalah cara pandang jauh kedepan yang didalamnya mencerminkan apa yang ingin dicapai dan kemana organisasi akan diarahkan agar dapat eksis, antisipatif dan inovatif.

Adapun Visi Badan Keuangan dan Barang Daerah Kabupaten Lamongan adalah : *Terwujudnya Efisiensi dan Efektifitas Pengelolaan Keuangan dan Barang Daerah*. Visi tersebut menjelaskan bahwa BKBD mempunyai komitmen dengan adanya perubahan situasi politik dan pemerintahan, pengelolaan keuangan dan barang daerah kedepan mampu menggunakan seluruh potensi yang ada demi terciptanya tertib administrasi keuangan dan barang daerah untuk mendukung kelancaran tugas-tugas Instansi Pemerintah di Kabupaten Lamongan sehingga pelaksanaan pembangunan dapat dilaksanakan secara berkelanjutan, terencana dan terarah.

Misi merupakan sesuatu yang harus dilaksanakan agar tujuan organisasi dapat terlaksana dengan baik. Adapun Misi Badan Keuangan dan Barang Daerah Kabupaten Lamongan adalah sebagai berikut :

- a) Meningkatkan Pelayanan Keuangan Daerah, Manajemen dan Sistem/Prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah serta Pemberdayaan Barang/Aset Daerah;

- b) Meningkatkan Sarana dan Prasarana Barang Daerah;
- c) Meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur di Bidang Keuangan dan Barang Daerah.

2. Tujuan, Sasaran dan Strategi BKBD

Tujuan merupakan target yang bersifat kuantitatif dari suatu organisasi dan pencapaian target merupakan ukuran dari keberhasilan kinerja pemerintah sebagai faktor penentu keberhasilan organisasi. Adapun Tujuan yang ingin dicapai Badan Keuangan dan Barang Daerah Kabupaten Lamongan dalam merealisasikan visi dan misi adalah sebagai berikut :

1. Meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan daerah dan barang daerah;
2. Meningkatkan kualitas sarana dan prasarana barang daerah;
3. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) aparatur.

Sasaran organisasi merupakan bagian yang integral dalam perencanaan strategi organisasi. Sasaran tersebut harus berisi pernyataan apa yang ingin dicapai organisasi dalam kurun waktu tertentu. Adapun Sasaran yang ingin dicapai Badan Keuangan dan Barang Daerah Kabupaten Lamongan adalah sebagai berikut :

1. Meningkatnya kualitas pengelolaan keuangan daerah dan barang daerah;
2. Meningkatnya sarana prasarana aparatur;
3. Meningkatnya kompetensi pegawai di bidang keuangan dan barang daerah.

Cara untuk mencapai tujuan dan sasaran merupakan faktor terpenting dalam proses perencanaan strategi, dengan menyusun rencana yang menyeluruh dan terpadu mengenai upaya-upaya Badan Keuangan dan Barang Daerah Kabupaten Lamongan yang meliputi penetapan kebijakan dan program dengan memperhatikan tersedianya Sumber Daya dan situasi yang dihadapi. Adapun kebijakan dan program yang ingin dicapai Badan Keuangan dan Barang Daerah Kabupaten Lamongan adalah sebagai berikut:

Kebijakan :

1. Peningkatan pengelolaan keuangan daerah dan asset daerah;
2. Penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana aparatur;
3. Peningkatan kualitas sumber daya aparatur.

Program :

1. Peningkatan dan pengembangan pengelolaan keuangan daerah;
 2. Peningkatan dan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan;
 3. Peningkatan sarana dan prasarana aparatur;
 4. Peningkatan kapasitas sumber daya aparatur.
3. Susunan Organisasi

Suatu organisasi dalam menjalankan aktivitasnya diperlukan susunan organisasi yang merupakan suatu kerangka yang menunjukkan pembagian tugas, wewenang dan tanggungjawabnya yang harus dijalankan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dari masing-masing bagian dalam suatu organisasi dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dengan adanya susunan organisasi tersebut diharapkan pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab pegawai dalam suatu organisasi dapat diketahui secara lebih ringkas dan jelas. Masing-masing individu dalam suatu organisasi harus dapat bertindak dan berperilaku sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang telah tertuang dalam susunan organisasi tersebut. Dengan dibuatnya susunan organisasi ini pula diharapkan dapat menghindari kerancuan tugas masing-masing individu dalam organisasi, maka tujuan organisasi dapat tercapai dan terwujud dengan baik sesuai dengan yang diharapkan.

Begitu juga halnya dengan bagian Keuangan dan Barang Pemerintah kabupaten Lamongan yang membuat susunan organisasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang menggambarkan pembagian tugas, wewenang dan tanggungjawabnya. sesuai dengan peraturan Daerah kabupaten Lamongan No. Tahun tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Bagian Keuangan dan Barang, bagan susunan organisasi bagian Keuangan dan Barang Kabupaten Lamongan terlampir.

4. Tugas Pokok dan Fungsi

Dalam melakukan pekerjaannya, pejabat struktural Bagian Keuangan dan Barang pemerintah Kabupaten Lamongan harus sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing yaitu sebagai berikut :

- 1). Kepala Bagian Keuangan
 - a) Melaksanakan penyusunan program, perubahan dan perhitungan APBD serta membina administrasi keuangan;
 - b) Membuat laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas bagian keuangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
 - c) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Pemerintah Daerah;
- 2). Bidang Perbendaharaan Keuangan Mempunyai tugas dan fungsi :
 - a) Bidang Perbendaharaan Keuangan merupakan unsur pelaksana Badan yang dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Badan;
 - b) Bidang Perbendaharaan Keuangan mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan teknis, mengkoordinasikan dan menyelenggarakan pengelolaan perbendaharaan;
 - c) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Pasal ini, Bidang Perbendaharaan Keuangan mempunyai fungsi :
 - d) Penyusunan perencanaan teknis pemerintah dan pengeluaran belanja daerah;
 - e) Perumusan kebijakan teknis penerimaan dan pengeluaran belanja daerah;
 - f) Perumusan kebijakan teknis belanja pegawai;
 - g) Perumusan kebijakan teknis penyelenggaraan perbendaharaan;
 - h) Perumusan kebijakan teknis administrasi dan penyelenggaraan pembinaan perbendaharaan;
 - i) Penyelenggaraan pengelolaan administrasi dan penerbitan Surat Perintah Membayar (SPM), penelitian dan pengujian Surat Perintah Pembayaran (SPP);
 - j) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan;
- 3). Bidang Anggaran Mempunyai tugas dan fungsi :
 - a) Bidang Anggaran merupakan unsur pelaksana Badan yang dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Badan;

- b) Bidang Anggaran mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan teknis, mengkoordinasikan dan menyelenggarakan penyusunan rancangan APBD, perubahan APBD dan Nota Keuangan;
- c) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Pasal ini, Bidang Anggaran berfungsi untuk Pengumpulan dan pengolahan bahan, penyusunan petunjuk pelaksanaan Rancangan APBD, perubahan APBD dan Nota Keuangan untuk disampaikan kepada DPRD; kemudian menangani Penyiapan pedoman dalam penyusunan usulan program kegiatan dan anggaran satuan kerja dilingkungan Pemerintah Daerah; selain itu juga melakukan Penyelenggaraan dan penyusunan perencanaan teknis anggaran pendapatan daerah dan pembiayaan; yang kemudian diteruskan dengan Penyelenggaraan dan perumusan kebijakan teknis anggaran belanja daerah; serta Penyelenggaraan dan perumusan kebijakan teknis anggaran pembiayaan; bidang Anggaran juga harus melakukan Penelitian terhadap Dokumen Anggaran Satuan Kerja dilingkungan Pemerintah Daerah; kemudian diteruskan dengan Penerbitan Surat Keputusan Otorisasi (SKO) terhadap penyediaan kredit anggaran; Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan

4). Bidang Akuntansi Keuangan Mempunyai tugas dan fungsi :

- a) Bidang Akuntansi Keuangan merupakan unsur pelaksana Badan yang dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Badan;
- b) Bidang Akuntansi Keuangan mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan teknis, mengkoordinasikan dan menyelenggarakan akuntansi keuangan, pelaporan dan rekonsiliasi data akuntansi serta verifikasi keuangan daerah;
- c) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Pasal ini, Bidang Akuntansi Keuangan berfungsi dalam Pelaksanaan pengolahan data akuntansi dalam rangka penyusunan laporan keuangan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

kemudian diteruskan dengan Perumusan kebijakan teknis pengembangan sistem akuntansi keuangan sector publik berdasarkan perundang-undangan yang berlaku; Bidang Akuntansi Keuangan juga berfungsi untuk melaksanakan pelaporan dan rekonsiliasi keuangan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; kemudian melaksanakan verifikasi keuangan daerah; dan yang terakhir adalah melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan;

- 5). Bidang Pengelolaan Barang Mempunyai tugas dan fungsi :
 - a) Bidang Pengelolaan Barang merupakan unsur pelaksana Badan yang dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala badan
 - b) Bidang Pengelolaan Barang mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan teknis, koordinasi, pengendalian dan pembinaan pengelolaan barang milik Pemerintah Daerah yang meliputi pengadaan, inventarisasi serta pemanfaatan dan perubahan status hukum;
 - c) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Pasal ini, Bidang Pengelolaan Barang mempunyai fungsi menyiapkan bahan koordinasi, pembinaan dan petunjuk pelaksanaan pengelolaan barang daerah; Dilanjutkan dengan menyiapkan bahan koordinasi, pembinaan dan pelaksanaan pengadaan barang daerah; menyiapkan bahan koordinasi, pembinaan dan pelaksanaan inventarisasi barang daerah; yang selanjutnya melakukan penyiapan bahan koordinasi, pengendalian, pembinaan dan petunjuk pelaksanaan pemanfaatan, perubahan status hukum dan penghapusan barang daerah; serta melaksanakan administrasi pengelolaan barang daerah; melaksanakan monitoring administrasi barang/ perlengkapan dan pemberian ijin pemakaian barang daerah; dan fungsi yang terakhir yaitu melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan.

- 6). Bidang Pengelolaan Kas dan Bank Mempunyai tugas dan fungsi :
 - a) Bidang Pengelolaan Kas dan Bank merupakan unsur pelaksana Badan yang dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Badan;
 - b) Bidang Pengelolaan Kas dan Bank mempunyai tugas melaksanakan urusan Kas Daerah yang meliputi kegiatan penerimaan, penyimpanan, pembayaran atau penyerahan serta pertanggungjawaban uang dan atau surat berharga milik Pemerintah Daerah;
 - c) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Pasal ini, Bidang Pengelolaan Kas dan Bank mempunyai fungsi : menyiapkan bahan perumusan kebijakan operasional pengelolaan keuangan kas daerah; melaksanakan koordinasi atau penerimaan dan pengeluaran kas dengan instansi terkait; membuat Pengendalian dan pelaksanaan pembinaan pengelolaan kas dan bank; kemudian melaksanakan rekonsiliasi, evaluasi dan pelaporan; serta melaksanakan penatausahaan pembukuan kas; dan yang terakhir yaitu melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan;

3. Gambaran Umum Keuangan Kabupaten Lamongan

Secara umum gambaran keuangan daerah dapat digambarkan oleh besarnya sumber-sumber dana yang digunakan oleh daerah untuk pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan di daerah. Sumber-sumber penerimaan daerah pada umumnya yaitu terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pinjaman Daerah, Sumber-sumber penerimaan lainnya yang sah serta Dana Perimbangan.

Berkaitan dengan hal tersebut, sumber penerimaan untuk Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Lamongan yang memberikan kontribusi terbesar diantaranya berasal dari Pajak daerah, Retribusi daerah, dan Sumber penerimaan lainnya yang sah. PAD di Kabupaten Lamongan sendiri terdiri dari komponen yaitu (a).Pajak Daerah, (b).Retribusi Daerah, (c). Bagian Laba BUMD, (d). Lain-lain Pendapatan yang sah.

4. Gambaran Umum Sistem Anggaran Berbasis Kinerja

a) Dasar Hukum

Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja adalah :

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
3. Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
5. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah
6. Draft Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) per Oktober 2004.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
8. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah
9. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan;
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
11. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

b) Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja

Anggaran berbasis kinerja atau prestasi kerja merupakan sistem perencanaan anggaran yang mengaitkan antara anggaran dengan hasil yang ingin dicapai. Penerapannya dimulai dari perencanaan kinerja pada tingkat instansi (pusat dan daerah). Di sini pentingnya instansi perencana yang mengkoordinasikan penyusunan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan sebagai dasar penyusunan kebutuhan anggaran instansi/lembaga pemerintah. Keberhasilan penggunaan anggaran dimulai dari perencanaannya. Anggaran berbasis kinerja merupakan pola penganggaran pemerintah yang mengutamakan

keterkaitan antara anggaran yang diperlukan dengan hasil yang diinginkan. Penerapannya dimulai dengan perencanaan kinerja di tingkat departemen/lembaga, baik pusat maupun daerah. Perencanaan kinerja mencerminkan komitmen unit organisasi mengenai kinerja yang akan dihasilkan dan selanjutnya dijabarkan kedalam program dan kegiatan.

Dengan Anggaran Berbasis Kinerja ini diharapkan penggunaan anggaran negara akan lebih terarah, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan. Ketentuan dan peraturan perundang-undangan tentang pelaksanaan ABK telah dikeluarkan pemerintah sebagai pedoman bagi semua instansi/lembaga pemerintah. Sistem ABK ini sendiri mulai diterapkan secara bertahap mulai tahun anggaran 2005. Dengan demikian, suka tidak suka semua instansi/lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah harus sudah mulai menerapkannya.

B. Data Fokus Penelitian

1. Proses penyusunan APBD di Kabupaten Lamongan dalam penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja

Dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Lamongan Tahun Anggaran 2007 berorientasi pada anggaran berbasis kinerja yaitu suatu pendekatan penganggaran yang mengutamakan keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur dalam hal ini, setiap dana yang di anggarkan untuk melaksanakan program/kegiatan harus terukur secara jelas indikator kerjanya yang direpresentasikan ke dalam tolok ukur kinerja serta target/sasaran yang diharapkan.

Sehubungan dengan hal tersebut untuk mencapai sasaran prioritas pembangunan nasional tahun 2007, diperlukan adanya sinkronisasi program dan kegiatan pemerintah dengan kebijakan Pemerintah kabupaten yang diformulasikan dalam rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA), Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) yang dibahas dan disepakati bersama antara pemerintah kabupaten dengan DPRD sebagai landasan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.

Sesuai dengan pendekatan berbasis kinerja, APBD disusun berdasarkan pada sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran. Selain dari pada itu, dalam APBD Tahun Anggaran 2007 di Kabupaten Lamongan tidak lagi dikenal adanya anggaran belanja publik dan belanja aparatur sebagaimana yang telah dilakukan selama ini. Melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006, dalam penyusunan APBD tahun Anggaran 2007 ditekankan pada penyusunan anggaran yang terpadu (*unified budgeting*) diman dalam penyusunan rencana keuangan tahunan dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana. Penyusunan APBD secara terpadu selaras dengan penyusunan anggaran yang berorientasi pada anggaran berbasis kinerja.

Dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Delanja Daerah (APBD) kabupaten Lamongan tahun Anggaran 2007 adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu sebagai pedoman, dan Peraturan Menteri dalam Negeri No.26 tahun 2006 tentang pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun Anggaran 2007 yaitu sebagai petunjuk teknis penyusunan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Tim Anggaran pemerintah Daerah adalah tim yang dibentuk dengan keputusan kepala daerah dan dipimpin oleh Sekretaris Daerah yang mempunyai tugas menyiapkan serta melaksanakan kebijakan Kepala Daerah dalam rangka penyusunan APBD yang anggotanya terdiri dari Pejabat Perencana Daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) dan pejabat lainnya sesuai dengan kebutuhan.

a) Rencana Kerja Pemerintah Daerah

Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Lamongan Tahun 2007 disusun berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 01 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan dengan mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 02 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

(RPJMD) Kabupaten Lamongan Tahun 2006-2010 yang merupakan Dokumen Induk Perencanaan Pembangunan Lima Tahunan yang didalamnya telah memuat program pembangunan yang terkait dengan Visi dan Misi Kepala Daerah.

Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Lamongan Tahun 2007 merupakan penjabaran tahun ke Dua dari pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lamongan Tahun 2006-2010, disusun berdasarkan evaluasi pelaksanaan pembangunan pada tahun-tahun sebelumnya. Antisipasi terhadap permasalahan yang dihadapi dan mengakomodasi serta mempertimbangkan berbagai kebijakan nasional, regional maupun hasil penjurangan aspirasi masyarakat.

Konsepsi perencanaan pembangunan tahunan didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, yang meletakkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai acuan dalam menyusun Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS).

b) Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA), dan Prioritas, Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

Penyusunan anggaran berawal dari penyusunan kebijakan APBD. Sesuai pasal 34 Ayat (1) PP No.58/2005, penyusunan rancangan kebijakan umum APBD dilakukan oleh kepala daerah berdasarkan RKPD sebagai penjabaran RPJMD. RPJMD sendiri merupakan renstra daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah dimana penyusunannya berpedoman kepada RPJP daerah dengan memerhatikan RPJM nasional dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah.

1) Kebijakan umum Anggaran (KUA)

Menurut Permendagri No.13 tahun 2006 pasal 1 ayat 31 kebijakan umum yang selanjutnya disingkat KUA adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja dan pembiayaan serta asumsi serta periode yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun.

Rancangan KUA memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap

urusan pemerintahan daerah. Adapun program-program pemerintah daerah tersebut harus selaras dengan prioritas pembangunan yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam wawancara terhadap Kepala Bidang Akuntansi Keuangan Bpk Drs.Adjim mengatakan bahwa :

“Dalam Penyusunan Rancangan KUA Kabupaten Lamongan Tahun Anggaran 2007 dilengkapi dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, serta sumber dan penggunaan pembiayaan yang dilengkapi dengan asumsi yang mendasarinya. Itu dilakukan dengan asumsi berupa pertimbangan mengenai perkembangan ekonomi makro dan perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh pemerintah saat ini”.

Arah dan Kebijakan Pembangunan Lamongan Di dalam Rancangan KUA Kab.Lamongan tahun anggaran 2007 terurai secara garis besar dimensi-dimensi pembangunan sebagai berikut:

- Kondisi dan uraian keberhasilan pembangunan sebelumnya
- Visi dan Misi Kab. Lamongan
- Kondisi Umum dan prestasi tahun sebelumnya.
- Kebijakan umum anggaran
- Target kinerja tiap urusan pemerintahan
- Proyeksi pendapatan, Belanja dan pembiayaan daerah.
- Kerangka Ekonomi makro dan implikasi terhadap sumber pendanaan
- Kondisi ekonomi daerah tahun 2005
- Lingkungan internal dan eksternal
- Prospek ekonomi tahun 2006-2007
- Proyeksi pendapatan, belanja dan pembiayaan.

2) Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara

Prioritas dan plafon anggaran sementara adalah program dan prioritas serta patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program dan kegiatan sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD. Penentuan batas maksimal tersebut dilakukan setelah memperhitungkan belanja pegawai. Prioritas dapat didefinisikan sebagai upaya untuk mengutamakan sesuatu dibanding dengan yang lain. Sebagai proses yang dinamis didalam pembuatan

keputusan yang saat ini dinilai paling penting disertai dukungan komitmen untuk melaksanakan keputusan tersebut.

Tujuan prioritas adalah terpenuhinya skala lingkup kebutuhan masyarakat yang dianggap paling penting dan paling luas jangkauannya agar alokasi sumber daya dapat digunakan/dimanfaatkan secara ekonomis, efisien dan efektif, mengurangi tingkat resiko dan ketidakpastian, serta tersusunnya program atau kegiatan yang lebih realistis. Seperti penjelasan dari Kepala Bidang Anggaran Bpk. Drs. Suyanto, MM :

“Penetapan prioritas dalam penyusunan APBD Kabupaten Lamongan Tahun Anggaran 2007 tidak hanya mencakup keputusan apa yang penting untuk dilakukan tetapi juga menentukan skala prioritas program atau kegiatan yang harus dilakukan terlebih dahulu dari pada program atau kegiatan yang lain. strategi dan prioritas APBD berdasarkan arah dan kebijakan umum APBD yang telah disepakati oleh DPRD dan pemda. Dan selanjutnya satuan anggaran unit kerja mengajukan anggaran sesuai dengan strategi dan prioritas APBD dengan mengusulkan program dan kegiatan unit kerja”.

Berdasarkan beberapa aturan dan kebijakan yang harus dipedomani sebagai frame didalam kerangka penetapan Skala Prioritas Daerah, dengan tetap merujuk pada Program Pembangunan Jangka Menengah maka untuk Agenda prioritas Pembangunan Kabupaten Lamongan Tahun 2007 diantaranya adalah : (1) Pengentasan Kemiskinan dan Perbaikan Iklim Tenaga Kerja dan Peningkatan Sumber Daya manusia; (2) Peningkatan Kesempatan Kerja dan Kemudahan Investasi; (3) Pemenuhan Kebutuhan Dasar Masyarakat berupa Pendidikan dan Kesehatan; (4) Pembangunan Infrastruktur sebagai Pendorong akselerasi investasi dan membuat akses perbatasan; (5) Optimalisasi dan Revitalisasi Perikanan dan Kelautan.

c) Penyusunan Anggaran Unit Kerja

APBD pada dasarnya memuat rencana keuangan yang diperoleh dan digunakan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan kewenangannya dalam penyelenggaraan pelayanan umum selama satu tahun anggaran. Sesuai dengan pendekatan kinerja yang digunakan dalam penyusunan APBD, setiap alokasi biaya yang direncanakan harus dikaitkan dengan tingkat pelayanan atau hasil yang diharapkan dapat tercapai. Kinerja pemerintah daerah dapat diukur melalui

evaluasi terhadap pelaksanaan APBD. Selanjutnya, untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah, maka dikembangkan Standar Analisis Belanja (SAB), tolok ukur kinerja dan standar biaya.

Pada dasarnya Standar Analisis Belanja (SAB) merupakan standar belanja yang dialokasikan untuk melaksanakan suatu program atau kegiatan pada tingkat pencapaian yang diinginkan. SAB dihitung oleh masing-masing unit kerja berdasarkan kegiatan jumlah anggaran belanja setiap program atau kegiatan. Usulan anggaran belanja yang tidak sesuai dengan SAB akan ditolak atau direvisi sesuai standar yang ditetapkan. Seperti yang dijelaskan oleh Kepala Bidang Perbendaharaan Keuangan, Ibu Dra. Sulastri MSi yaitu :

“ Rencana APBD Kabupaten Lamongan disusun berdasarkan hasil penilaian terhadap anggaran belanja yang diusulkan oleh unit kerja. Dan dalam rangka menyiapkan RAPBD kabupaten Lamongan, maka menggunakan Standar Analisis Belanja yang dipakai sebagai pedoman untuk menilai kewajaran atas beban kerja yang meliputi : penentuan rencana program, kegiatan, dan anggaran belanja yang paling efektif dan upaya pencapaian kinerja ”.

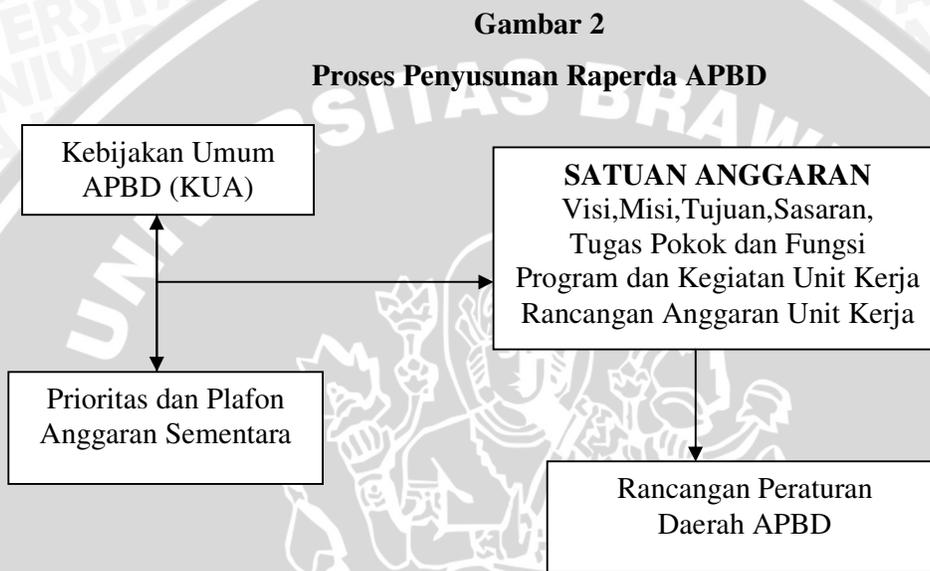
d) Penyusunan Raperda APBD

Pembentukan perda merupakan salah satu proram legislasi daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Proses pembentukannya dilakukan dengan persetujuan bersama antara DPRD dengan kepala daerah yang dijadikan sebagai landasan pemerintah daerah dan masyarakat dalam pelaksanaannya.

Kriteria penyusunan Raperda APBD Kabupaten Lamongan tahun anggaran 2007 sudah sesuai dengan ketentuan pasal 185 UU No.32/2004 yaitu : (1) tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, khususnya peraturan-peraturan yang mencakup kebijakan mengenai keuangan daerah. Seluruh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut berfungsi sebagai landasan hukum dan pedoman untuk menyusun raperda tentang APBD. (2) Tidak bertentangan dengan kepentingan umum dimana raperda tentang APBD harus diarahkan pada keberpihakan terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat atau antar kelompok dalam masyarakat. (3) Tidak bertentangan dengan peraturan daerah lainnya, dimana kebijakan yang dituangkan dalam peraturan daerah tentang APBD tersebut harus sesuai dengan ketentuan peraturan daerah. Sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih

tinggi dengan memerhatikan ciri khas masing-masing daerah, raperda harus sesuai dengan pada pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah dan menghindari adanya tumpang tindih dengan peraturan daerah lainnya, seperti perda tentang pajak daerah, retribusi daerah, dan lain-lain.

Proses penyusunan raperda APBD dijelaskan melalui Gambar 2 sebagai berikut :



*Sumber : Dokumen Badan Keuangan dan Barang Pemerintah
Kabupaten Lamongan Tahun 2007*

Berdasarkan gambar proses penyusunan Raperda APBD diatas dapat diuraikan sebagai berikut : Pemerintah daerah bersama DPRD membuat kesepakatan dalam menyusun kebijakan umum APBD (KUA), kemudian prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) disusun berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati oleh DPRD dan pemerintah daerah. Selanjutnya satuan anggaran unit kerja mengajukan anggaran sesuai dengan prioritas dan plafon anggaran sementara dengan mengusulkan program dan kegiatan unit kerja. Gabungan rancangan anggaran unit kerja oleh tim anggaran eksekutif dijadikan dasar penyusunan praraperda APBD. Terakhir tim anggaran eksekutif melakukan pembahasan praraperda APBD bersama panitia anggaran legislatif untuk dijadikan raperda APBD.

2. Proses pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan dalam penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja

Kebijakan keuangan daerah dalam rangka pelaksanaan APBD meliputi dua aspek penting yaitu kebijakan dibidang penerimaan/pendapatan daerah (*revenue policy*) dan kebijakan dibidang pengeluaran/pembelanjaan keuangan daerah (*expenditure policy*) kedua kebijakan daerah tersebut mempunyai nilai yang sama penting, dan keduanya harus dapat bersinergi. Sejalan dengan semakin meningkatnya tuntutan untuk penerapan prinsip-prinsip akuntabilitas yang mengedepankan *revenue sharing* dibutuhkan transparansi dalam bagian penerimaan daerah.

Secara kuantitatif pendapatan Tahun Anggaran 2007 terealisasi Rp.756.709.359.751,12 atau tercapai 102,36% dari target anggaran, yang terbagi dalam Pendapatan Asli Daerah sebesar Rp55.639.143.647,41, dana Perimbangan sebesar Rp659.965.223.305,71, dan Lain-lain pendapatan daerah yang sah sebesar Rp41.104.992.798,00.

Dengan demikian dalam mengelola keuangan daerah pada tahun anggaran 2007 terdapat surplus sebesar Rp1.278.786.087,80.

Sedangkan pada sisi belanja mencapai Rp755.430.573.663,32 atau mencapai 95,29% dari target anggaran. Pada realisasi belanja Tahun Anggaran 2007 terbagi atas belanja tidak langsung yang terdiri dari belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan kepada pemerintah desa dan belanja tidak terduga sebesar Rp443.591.041.304,86. Belanja langsung yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal sebesar Rp311.839.532.358,46.

Selanjutnya pada anggaran pembiayaan daerah untuk jumlah penerimaan pembiayaan sebesar Rp88.286.525.355,11 yang terdiri dari penerimaan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya (SILPA) sebesar Rp66.630.579.005,11 dan penerimaan piutang daerah sebesar Rp21.655.946.350,00 rupiah. Sedangkan pada pos pengeluaran pembiayaan sebesar Rp34.993.199.834,73, yang terdiri dari pembentukan dana cadangan sebesar Rp5.000.000.000,00 penyertaan modal atau investasi daerah Rp29.951.616.634,73 dan pembayaran pokok utang Rp41.583.200,00. Sehingga dari pembiayaan terdapat netto sebesar Rp53.293.325.520,38.

Secara keseluruhan kebijakan umum pengelolaan keuangan daerah melalui APBD Tahun Anggaran 2007 terdapat sisa lebih pembiayaan anggaran tahun berkenaan (SILPA) sebesar Rp54.572.111.608, sebagaimana ketentuan yang berlaku sisa lebih pembiayaan anggaran tahun berkenaan (SILPA) tersebut dimasukkan pada APBD tahun anggaran berikutnya.

a) Pelaksanaan Pendapatan Daerah

Semua pendapatan daerah dilaksanakan melalui rekening kas umum daerah dimana setiap pendapatan harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah. Setiap SKPD yang memungut pendapatan daerah wajib mengintensifkan pemungutan pendapatan yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya dan dilarang melakukan pungutan selain dari yang ditetapkan dalam peraturan daerah. Komisi, Rabat, potongan, atau pendapatan lain dengan nama dan dalam bentuk apa pun yang dapat dinilai dengan uang, baik secara langsung sebagai akibat dari penjualan, tukar-menukar, hibah, asuransi, dan/atau pengadaan barang dan jasa termasuk pendapatan bunga, jasa giro atau pendapatan lain akibat penyimpanan dana anggaran pada bank serta pendapatan dari hasil pemanfaatan barang daerah atas kegiatan lain-lain merupakan pendapatan daerah.

Pengembalian atas kelebihan pendapatan dilakukan dengan membebankan pada pendapatan yang bersangkutan untuk pengembalian pendapatan yang terjadi dalam tahun yang sama. Untuk pengembalian kelebihan pendapatan yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya dibebankan pada belanja tak terduga. Pengembalian harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah sesuai peraturan yang berlaku. Pendapatan dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah dilaksanakan melalui rekening kas umum daerah dan dicatat sebagai pendapatan daerah.

Tabel 1

Realisasi Komponen Pendapatan Daerah Tahun 2007 (Dalam Rupiah)

APBD 2007

No	Komponen Pendapatan	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1	Pendapatan Asli Daerah	51.362.945.115,00	55.639.143.647,41	108,32
2	Pendapatan Transfer	687.888.002.810,00	701.070.216.103,71	101,92
3	Lain-Lain Pendapatan Yang Sah	0,00	0,00	0
	Jumlah Pendapatan daerah	739.250.947.925,00	756.709.359.751,12	102,36

Sumber : Badan Keuangan dan Barang Pemerintah kabupaten Lamongan Tahun 2007

Dari tabel realisasi komponen pendapatan daerah tahun 2007 diatas dapat dilihat bahwa kontribusi komponen pendapatan asli daerah dari target sebesar Rp.51.362.954.115,00 terealisasi sebesar 55.639.143.647,41 yaitu mencapai persentase target tertinggi yakni 108,32 %. Sedangkan pendapatan transfer dari target Rp.687.888.002.810,00 terealisasi sebesar Rp.701.070.216.103,71 yaitu mencapai persentase target 101,92 %. Dan komponen pendapatan yang terakhir yaitu komponen pendapatan lain-lain pendapatan yang sah dari target Rp.0,00 juga terealisasi Rp.0,00 dengan persentase 0 %. Jadi dapat disimpulkan bahwa realisasi tertinggi diperoleh dari komponen Pendapatan Asli Daerah sebesar 108,32 & dan realisasi terendah berasal dari Lain-lain pendapatan yang sah dengan persentase 0 %.

Dalam membuat Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Lamongan menetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam rangka pencapaian realisasi Sistem Anggaran Berbasis Kinerja yaitu :

- a) Penyesuaian tarif berdasarkan pada tingkat perekonomian rakyat, diikuti dengan didasarkan pada pelayanan baik dalam pemungutan maupun pengelolaanya.
- b) Pencarian sumber-sumber penerimaan baru yang memiliki potensi yang menguntungkan bagi pemungutan daerah

- c) Optimalisasi pemanfaatan Sumber Daya Alam dalam rangka meningkatkan daya dukung pembiayaan daerah dan pertumbuhan ekonomi.
- d) Melakukan intensifikasi manajemen melalui pemungutan dengan menggunakan sistem informasi akuntansi yang lebih kredibel
Menurunkan tingkat ke bocoran pemungutan pajak dan retribusi

Tabel 2**Realisasi Pendapatan Asli Daerah Tahun 2007**

APBD 2007

No	Komponen PAD	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1	Pajak Daerah	12.114.764.000,00	11.993.879.168,96	99,00
2	Retribusi Daerah	18.408.250.670,00	19.618.544.117,00	106,57
3	Bagian Laba BUMD	9.547.745.445,00	11.548.259.100,46	120,95
4	Lain-lain PAD yang sah	11.292.185.000,00	12.478.461.260,99	110,51
	Jumlah	51.362.945.115,00	55.639.143.647,41	108,33

Sumber : Badan Keuangan dan Barang Pemerintah kabupaten Lamongan Tahun 2007

Dari tabel realisasi pendapatan asli daerah tahun 2007 diatas dapat dilihat bahwa kontribusi komponen PAD pajak daerah dari target sebesar Rp12.114.764.000,00 terealisasi sebesar Rp11.993.879.168,96 yaitu tidak mencapai persentase yang ditargetkan yakni target terendah dari realisasi Pendapatan Asli Daerah sebesar 99,00 %. Sedangkan realisasi tertinggi berasal dari komponen PAD bagian laba BUMD dari target Rp9.547.745.445,00 terealisasi sebesar Rp11.548.259.100,46 dengan persentase 120,95 %.

Tabel 3

Realisasi Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

APBD 2007

Uraian	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%
PD Bank Daerah Lamongan	430.983.945,00	431.497.545,00	100,12
PD Aneka Usaha Lamongan Jaya	155.000.000,00	155.000.000,00	100,00
Pabrik Es PT.Tirta Maharani	432.000.000,00	0,00	0,00
BPD Bank Jatim	1.529.761.500,00	1.529.761.555,46	100,00
Wisata Bahari Lamongan	7.000.000.000,00	9.000.000.000,00	128,57
Jumlah	9.547.745.445,00	11.116.259.100,46	116,43

Sumber : Badan Keuangan dan Barang Pemerintah kabupaten Lamongan Tahun 2007

Dari tabel realisasi Hasil Pengelolaan Kekayaan daerah yang Dipisahkan tahun 2007 diatas dapat dilihat bahwa kontribusi komponen tertinggi berasal dari Wisata Bahari Lamongan karena dari anggaran sebesar Rp7.000.000.000,00 terealisasi sebesar Rp9.000.000.000,00 yaitu 128,57 %. Sedangkan realisasi terendah diperoleh dari hasil pengelolaan Pabrik Es PT.Tirta Maharani yang dianggarkan Rp432.000.000,00 tetapi realisasinya Rp0.00 yakni 0 % atau sama sekali tidak tercapai dari target yang telah dianggarkan.

Tabel 4

Realisasi Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah

APBD 2007

Uraian	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%
Hasil Penjualan Aset Daerah yang Tidak Dipisahkan	118.500.000,00	160.084.250,00	135,09
Penerimaan Jasa Giro	1.800.000.000,00	1.854.015.864,11	103,00
Penerimaan Bunga Deposito	3.750.000.000,00	3.900.317.706,83	104,01
Penerimaan Usaha Dinas	1.880.685.000,00	1.882.643.000,00	100,10
Penerimaan Lain-lain	943.000.000,00	1.847.839.126,05	150,14
Pengembalian PPh psl 21	2.800.000.000,00	3.265.561.314,00	116,63
Total Lain-lain PAD yang Sah	11.292.185.000,00	12.910.461.261,99	110,51

Sumber : Badan Keuangan dan Barang Pemerintah kabupaten Lamongan Tahun 2007

Dari tabel realisasi Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah tahun 2007 diatas dapat dilihat bahwa kontribusi komponen tertinggi berasal dari Penerimaan Lain-lain karena dari anggaran sebesar Rp943.000.000,00 terealisasi sebesar Rp1.847.839.126,05 yaitu 150,14%. Sedangkan realisasi terendah diperoleh dari Penerimaan Usaha Dinas yang dianggarkan Rp1.880.685.000,00 tetapi realisasinya Rp1.882.643.000,00 yakni 100,10%.

Tabel 5
Realisasi Pendapatan Transfer – Transfer Pemerintah Pusat
Dana Perimbangan Tahun 2007

APBD 2007

No.	Uraian	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1	Dana Bagi Hasil Pajak	48.123.708.321,00	57.690.892.145,71	114,86
2	Dana Bagi Hasil SDA	3.680.609.594,00	1.809.331.160,00	49,16
3	Dana Alokasi Umum	540.603.000.000,00	540.603.000.000,00	100,00
4	Dana Alokasi Khusus	59.862.000.000,00	59.862.000.000,00	100,00
	Jumlah	652.269.317.915,00	659.965.223.305,71	101,18

Sumber : Badan Keuangan dan Barang Pemerintah kabupaten Lamongan Tahun 2007

Dari tabel Realisasi Pendapatan Transfer-transfer Pemerintah Pusat Dana Perimbangan Tahun 2007 diatas dapat dilihat bahwa kontribusi komponen tertinggi berasal dari Dana Bagi Hasil Pajak karena dari anggaran sebesar Rp48.123.708.321,00 terealisasi sebesar Rp57.690.892.145,71 yaitu 114,86%. Sedangkan realisasi terendah diperoleh dari Dana Bagi Hasil SDA yang dianggarkan Rp3.680.609.594,00 tetapi realisasinya Rp1.809.331.160,00 yakni 49,16 %.

b) Pelaksanaan Belanja Daerah

Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi/kabupaten/kota yang terdiri atas urusan wajib, urusan pilihan, dan urusan yang penanganannya dalam bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Struktur Belanja Daerah sebagaimana tabel di bawah merupakan struktur sesuai dengan PP No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akutansi Pemerintah yang terbagi menjadi Belanja Operasi, Belanja Modal, Belanja Tidak Terduga dan Transfer. Dari masing-masing kelompok belanja tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

Tabel 6
Realisasi Belanja Daerah Tahun 2007

Uraian	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%
BELANJA OPERASI	632.913.281.528,00	605.712.612.473,13	95,70
Belanja Pegawai	386.444.498.848,00	367.571.612.771,67	95,12
Belanja Barang	143.736.849.680,00	136.561.266.175,46	95,01
Belanja Bunga	29.271.000,00	28.671.000,00	97,95
Belanja Subsidi	6.971.800.000,00	6.969.365.000,00	99,97
Belanja Hibah	16.815.000.000,00	16.815.000.000,00	100,00
Belanja bantuan sosial	36.013.850.000,00	35.953.258.540,00	99,83
Belanja bagi hasil kepada pemerintah Prop/Kab/Kota/ Desa	0,00	0,00	0
Belanja Bantuan keuangan kepada Pemerintahan Desa	42.902.012.000,00	41.813.438.987,00	97,46
BELANJA MODAL	157.101.057.625,00	148.060.249.433,00	94,35
Belanja Tanah	13.050.000.000,00	10.701.533.580,00	82,00
Belanja Peralatan dan Mesin	37.654.136.925,00	36.922.633.665,00	97,61
Belanja Gedung dan Bangunan	35.683.445.300,00	35.496.701.151,00	99,84
Belanja jalan, irigasi & jaringan	65.804.497.900,00	60.139.933.837,00	91,45
Belanja Aset lainnya	4.908.977.500,00	4.799.447.200,00	97,77
BELANJA TIDAK TERDUGA	1.252.336.139,38	134.734.481,19	10,76
Belanja Tidak Terduga	1.252.336.139,38	134.734.481,19	10,76
TRANSFER	1.492.293.000,00	1.522.977.275,00	102,06
Transfer Bagi Hasil ke Desa	1.492.293.000,00	1.522.977.275,00	102,06
Bagi Hasil Pendapatan Lainnya	0,00	0,00	0
Bagi Hasil Pajak	523.343.000,00	523.096.827,00	99,95
Bagi Hasil Retribusi	968.950.000,00	999.880.448,00	103,19
JML BELANJA DAN TRANSFER	792.758.968.292,38	755.430.573.663,32	95,29

Sumber : Badan Keuangan dan Barang Pemerintah kabupaten Lamongan Tahun 2007

Dari tabel Realisasi Belanja Daerah Tahun 2007 diatas dapat dilihat bahwa kontribusi komponen tertinggi berasal dari Bagi Hasil Retribusi karena dari anggaran sebesar Rp968.950.000,00 terealisasi sebesar Rp999.880.448,00 yaitu 103,19 %. Realisasi terendah diperoleh dari Belanja Tanah yang dianggarkan Rp13.050.000.000,00 tetapi realisasinya Rp10.701.533.580,00 yakni 82,00 %. Sedabgkan Belanja Daerah Tahun 2007 yang memang tidak dianggarkan dan realisasinya pun Rp 0,00 ada dua komponen belaja yaitu Belanja bagi hasil kepada pemerintah Propinsi/Kabupaten/Kota/Pemerintah Desa dan Bagi Hasil Pendapatan Lainnya. Berikut adalah komponen-komponen yang terdapat dalam Belanja Daerah dalam APBD Kabupaten Lamongan :

1. Belanja Operasi

Belanja Operasi dipergunakan dalam rangka mendukung kelancaran pelaksanaan pemerintahan, kegiatan pembangunan/proyek dan pelayanan kepada masyarakat yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan.

2. Belanja Modal

Dalam rangka mendukung kelancaran pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat diperlukan sarana dan prasarana, maka Pemerintah Kabupaten Lamongan perlu menambah aset tetap.

3. Belanja Tidak Terduga

Belanja Tidak Terduga merupakan:

- a. Belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana social yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup;
- b. Kegiatan yang bersifat tidak biasa yaitu untuk tanggap darurat dalam rangka pencegahan gangguan terhadap stabilitas penyelenggaraan pemerintahan demi terciptanya keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat di daerah;
- c. Pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup harus didukung dengan bukti-bukti yang sah.

4. Transfer

Belanja Transfer merupakan:

- a) Belanja bagi hasil dipergunakan untuk dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota atau pendapatan pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa/kelurahan atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- b) Bantuan keuangan digunakan untuk bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota, pemerintah desa/kelurahan, dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa/kelurahan dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan;
- c) Bantuan keuangan yang bersifat umum peruntukan dan penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah/pemerintah desa penerima bantuan;
- d) Bantuan keuangan yang bersifat khusus peruntukan dan penggunaannya diarahkan/ditetapkan oleh pemerintah daerah pemberi bantuan;
- e) Pemberi bantuan bersifat khusus dapat mensyaratkan penyediaan dana pendamping dalam APBD atau anggaran pendapatan dan belanja desa/kelurahan penerima bantuan.

Mekanisme yang diterapkan kabupaten Lamongan dalam rangka pelaksanaan Belanja Daerah tahun 2007 adalah :

- a) Meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan peningkatan derajat kesehatan
- b) Meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan menitik beratkan pertumbuhan "*potensial basic*" dan menciptakan ikon-ikon pertumbuhan ekonomi baru.
- c) Meningkatkan kualitas sarana dan prasarana publik
- d) Menggali dan mengembangkan sumber-sumber pendapatan daerah dalam rangka pembiayaan daerah

- e) Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan mengoptimalkan pelaksanaan otonomi daerah.
- f) Meningkatkan rasa aman, tertib dan damai bagi kehidupan bermasyarakat maupun bernegara.
- g) Meningkatkan keadilan dan penegakkan peraturan daerah.

d) Pelaksanaan Pembiayaan Daerah

Pelaksanaan pembiayaan daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 69 sampai dengan pasal 79 menguraikan bahwa pengelolaan anggaran pembiayaan daerah dilakukan oleh pejabat pengelola keuangan daerah (PPKD). Dalam pengelolaan pembiayaan daerah, semua penerimaan dan pengeluaran dilakukan melalui rekening kas umum daerah. Dalam pelaksanaan pembiayaan daerah terdapat penerimaan pendapatan daerah dan pengeluaran pembiayaan.

1. Penerimaan Pembiayaan

Sebagaimana diatur dalam Permendagri No.13/2006 pasal 60 Ayat 1 penerimaan pembiayaan meliputi sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya (Silpa), pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman daerah, penerimaan kembali pemberian pinjaman dan penerimaan piutang daerah.

Tabel 7
Penerimaan Pembiayaan

APBD 2007

Uraian	Anggaran(Rp)	Realisasi(Rp)	%
SILPA Tahun Lalu	66.630.579.005,11	66.630.579.005,11	100,00
Penerimaan Piutang Daerah	21.870.641.200,00	21.655.946.350,00	99,02
Jumlah Penerimaan Pembiayaan	88.501.220.205,11	88.286.525.355,11	99,76

Sumber : Badan Keuangan dan Barang Pemerintah kabupaten Lamongan Tahun 2007

Dari tabel Realisasi Penerimaan pembiayaan Tahun 2007 diatas dapat dilihat bahwa kontribusi komponen tertinggi berasal dari SILPA Tahun Lalu karena dari anggaran sebesar Rp66.630.579.005,11 terealisasi sebesar Rp66.630.579.005,11 yaitu 100,00 %. Sedangkan realisasi terendah diperoleh dari Penerimaan Piutang Daerah yang dianggarkan Rp21.870.641.200,00 tetapi realisasinya Rp21.655.946.350,00 yakni 99,02 %.

2. Pengeluaran Pembiayaan

Dalam Pasal 60 ayat (2) disebutkan bahwa pengeluaran pembiayaan terdiri atas pembentukan dana cadangan, penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman daerah.

Tabel 8
Realisasi Pengeluaran Pembiayaan

Uraian	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%
Penyertaan Modal Pemerintah Daerah	29.951.616.637,73	29.951.616.634,73	100,00
Pembayaran Pokok Utang	41.583.200,00	41.583.200,00	100,00
Pembentukan Dana Cadangan	5.000.000.000,00	5.000.000.000,00	100,00
Jumlah Pengeluaran Pembiayaan	34.993.199.837,73	34.993.199.834,73	100,00

Sumber : Bagian Keuangan dan Barang Pemerintah kabupaten Lamongan Tahun 2007

Dari tabel Realisasi Pendapatan Pengeluaran Pembiayaan Tahun 2007 diatas dapat dilihat bahwa semua komponen sudah mencapai target. Target yang diperoleh dari tiga komponen tersebut yaitu Penyertaan Modal Pemerintah Daerah, Pembayaran Pokok Utang, dan Pembentukan Dana Cadangan jumlah persentasenya sama yakni 100,00%

3. Kendala Pelaksanaan APBD dalam Penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja Kabupaten Lamongan Tahun Anggaran 2007

Pelaksanaan APBD berdasarkan penerapan sistem anggaran berbasis kinerja Tahun anggaran 2007 di Kabupaten Lamongan memang masih Belum sempurna sehingga banyak mengalami keterlambatan dan kurang sesuaian. Hal ini disebabkan oleh berbagai kendala yang ada dalam pelaksanaan teknis di lapangan yang harus disesuaikan dengan aturan-aturan yang juga mengalami perkembangan sebagai dasar pelaksanaannya. Kendala-kendala dalam pelaksanaan APBD berdasarkan penerapan sistem anggaran berbasis kinerja Tahun anggaran 2007 di Kabupaten Lamongan tersebut antara lain :

a. Keterbatasan Dana

Untuk pengalokasian kegiatan/program yang akan disusun/dimasukkan dalam APBD. Keterbatasan dana merupakan masalah umum yang terdapat disebagian kabupaten/kota di Indonesia. Keterbatasan dana APBD yang terjadi di Kabupaten Lamongan membuat Tim Anggaran Pemerintah daerah (TAPD) menjadi lebih selektif dalam memilih prioritas program/kegiatan yang berasal dari aspirasi masyarakat, padahal semua usulan kegiatan/program yang berasal dari aspirasi masyarakat yang juga merupakan suatu perioritas yang tentunya memerlukan dana yang besar. Keharusan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk lebih selektif dalam menentukan prioritas kegiatan/program tersebut mengakibatkan dalam menyusun prioritas plafon anggaran.

b. Aturan yang masih baru

Permendagri No.13 tahun 2006 merupakan pedoman dasar bagi pelaksanaan penyusunan APBD pada sistem anggaran berbasis kinerja untuk Tahun Anggaran 2007 di Kabupaten Lamongan. Namun, pelaksanaan dilapangan banyak sekali yang belum sesuai dengan aturan tersebut. Hal ini dikarenakan peraturan tersebut memang belum dipahami secara menyeluruh oleh sebagian besar TAPD dan juga DPRD sebagai pihak yang terkait dalam pelaksanaan APBD. Selain itu, Permendagri No.13 tahun 2006 tersebut baru diterima di kabupaten lamongan sekitar awal bulan September. Padahal awal penyusunan APBD harusnya sudah siap pada akhir bulan Mei. Kondisi ini tentu saja membuat

Pemerintah kabupaten kesulitan dalam melakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap Permendagri tersebut.

Dari penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa keterlambatan penerimaan Permendagri No.13 tahun 2006 di kabupaten Lamongan menjadi kendala dalam penyusunan dan pelaksanaan APBD sehingga banyak agenda-agenda penyusunan yang tidak sesuai dengan jadwal pada Permendagri tersebut dan banyak penganggaran yang kurang sesuai karena masih ikut aturan yang lama. Selain itu, pemahaman terhadap Permendagri tersebut juga mengakibatkan banyaknya kesalahan-kesalahan teknis serta tumpang tindih dalam penyusunan dan pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan.

c. Kualitas dan kuantitas Sumber Daya Manusia

Kendala ketiga dalam pelaksanaan APBD berdasarkan sistem anggaran berbasis kinerja Tahun Anggaran 2007 di Kabupaten Lamongan adalah permasalahan Sumber Daya Manusia (SDM). Hal ini berkaitan dengan permasalahan kualitas dan kuantitas SDM yang menjadi pelaksana APBD. Seperti yang dijelaskan sebelumnya, bahwa Permendagri No.13 tahun 2006 tersebut juga menuntut kualitas SDM dalam melakukan penyesuaian dalam waktu yang relatif singkat dengan pelaksanaan dilapangan agar tidak melenceng jauh dari ketentuan yang ada dalam Permendagri tersebut.

Permasalahan selanjutnya yang berkaitan dengan SDM adalah kuantitas atau jumlah SDM itu sendiri yang dinilai kurang mencukupi untuk melakukan pengerjaan materi RKPD, KUA dan PPA. Kekurangan SDM ini terjadi dalam organisasi BPKD sebagai TAPD yang bertindak dalam penyiapan dokumen-dokumen tersebut.

C. Analisis Data

1. Proses penyusunan APBD di Kabupaten Lamongan dalam penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja

a) Rencana Kerja Pemerintah Daerah

Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Lamongan Tahun 2007 adalah merupakan bagian dari Sistem Manajemen Perencanaan Pembangunan (SMPP) Partisipatif yaitu pendekatan yang lebih mengedepankan

dan mengutamakan keterlibatan masyarakat dalam setiap proses pengambilan keputusan termasuk diantaranya keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan maupun dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan di Daerah.

Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Lamongan Tahun 2007 didasarkan atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan secara teknis pelaksanaannya telah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 01 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kabupaten Lamongan adalah suatu wujud konsep perencanaan yang terintegrasi mulai perencanaan di Tingkat Pusat, Propinsi, Kabupaten bahkan sampai Tingkat Kecamatan dengan melibatkan seluruh pelaksanaan pembangunan yang ada di daerah.

Dalam proses penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Lamongan Tahun 2007 diawali dari Penjaringan Aspirasi Masyarakat (Jaring Asmara) yang dipadukan dengan Rencana Kerja (Renja) SKPD, mengacu pada RPJMD Kabupaten Lamongan Tahun 2006 -2010 serta mempertimbangkan hasil-hasil yang diperoleh dalam Musrenbang Desa/Kelurahan, Musrenbang Kecamatan, Forum SKPD dan Pra Musrenbang Kabupaten yang merupakan sinkronisasi usulan Camat dan Renja SKPD.

Masukan dari beberapa sumber tersebut merupakan referensi dalam penyusunan draf awal Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), setelah dilakukan tahapan pembahasan dengan mempertimbangkan Estimasi Pagu Indikatif yang ada dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), baru dilakukan/disampaikan dalam Forum Musrenbang Kabupaten dalam rangka penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun 2007.

Untuk memudahkan pemahaman dari konsep Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Lamongan Tahun 2007, yang penyusunannya mengacu pada Format Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan

Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dan Materi Dalam Negeri Tanggal 14 Februari 2006 Nomor : 181/M.PPN/2/2006

Sebagai perwujudan prioritas pembangunan Kabupaten Lamongan pada Tahun 2007 kegiatan yang akan dilaksanakan diantaranya adalah :

1. Pembangunan sarana dan prasarana pendukung dermaga antar pulau ASDP ;
2. Pembangunan dan penambahan fasilitas RSUD dan prasarana kesehatan lainnya ;
3. Pembangunan sarana dan prasarana Infrastruktur Lamongan *Integrated Shorebase* ;
4. Rehabilitasi gedung sekolah dan peningkatan sarana prasarana mulai tingkat SD hingga SLTA ;
5. Peningkatan Sumber Daya manusia (SDM) ;
6. Pembinaan UMKM dan penumbuhan koperasi berkualitas ;
7. Peningkatan, Pemeliharaan dan Rehabilitasi Saluran Irigasi, Jalan dan Jembatan ;
8. Pembangunan sarana dan prasarana infrastruktur daerah perbatasan untuk membuka akses dan mengeliminir kesenjangan antar wilayah.

b) Penyusunan Kebijakan Umum APBD, Prioritas, dan Plafon Anggaran Sementara

1) Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA)

Sebagaimana ketentuan PP 58 tahun 2005, dan Permendagri 13 tahun 2006, KUA Lamongan 2007 haruslah memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode satu tahun mendatang.

Rancangan KUA haruslah memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintahan daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi untuk mendasarinya.

Sekilas, RKUA Lamongan 2007 ini telah memenuhi format baku yang digariskan oleh Permendagri 13 tahun 2006, namun untuk sebuah rumusan Ideal dan logika perencanaan pembangunan Lamongan untuk jangka waktu satu tahun ke depan, RKUA Kab. Lamongan disayangkan masih belum memadai dan invalid.

Kesimpulan umum demikian terutama karena RKUA Kabupaten Lamongan Tidak memuat dimensi-dimensi perencanaan yang sangat penting dan mutlak diperlukan untuk validitas dan konsistensi KUA dengan RPJMD Kab. Lamongan 2006-2010. Dimensi perencanaan pembangunan yang tidak dipertimbangkan masuk dalam RKUA adalah:

- 1) Kondisi dan prestasi pembangunan tahun 2006.
- 2) Permasalahan dan hambatan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Kab. Lamongan.
- 3) Masalah dan tantangan pokok pembangunan tahun 2007.
- 4) Uraian program-program prioritas pembangunan tahun 2007

Dengan tidak adanya 4 (empat) hal pokok di atas sebagai fundamen perencanaan anggaran, RKUA Kab. Lamongan 2007 sangat dikhawatirkan sekedar menjadi “obyek pelengkap” dokumen untuk menuju pada pembahasan RAPBD Lamongan 2007. Akibatnya, akan terjadi inkonsistensi antara Visi, misi Bupati terpilih, RPJMD, RKPD, KUA, PPAS dan APBD Lamongan 2007.

2) Pada Bab III, RKUA Kab Lamongan 2007 telah dilengkapi dengan analisis terhadap lingkungan eksternal dan internal. Analisis lingkungan yang terpaparkan masih jauh dari memadai untuk dijadikan landasan pijak perumusan arus utama kebijakan APBD 2007. Hal ini terutama kurangnya analisis terhadap kondisi makro dikaitkan dengan dampaknya terhadap kondisi kedaerahan.

Perumusan analisis internal dan eksternal RKUA Lamongan 2007 tidak mengungkapkan hasil analisis secara rinci, malahan terkesan tidak menyentuh kondisi riil (dewasa ini) Kabupaten Lamongan. Sebagai dokumen yang melandaskan pada RPJMD 2006-2010, RKUA Kab. Lamongan malah kalah rinci dan jelas dalam menjelaskan kondisi internal dan eksternal Kabupaten sebagaimana pada RPJMD Kab. Lamongan 2006-2010.

Analisis eksternal meliputi proyeksi makro (pertumbuhan ekonomi, inflasi, PDRB dll) serta perkiraan dampaknya terhadap perokonomian daerah. Sedangkan analisis internal adalah analisis terhadap capaian, *output*, *outcome* program dan kegiatan pembangunan yang telah dilaksanakan tahun yang lalu dan atau tahun berjalan, sehingga dengan kemajuan (*progress*) tahun yang lalu (2005) dan capaian pada tahun berjalan (2006) serta masalah – masalah yang diperkirakan masih dihadapi pada tahun berjalan (2006) akan terumuskan tantangan pokok yang dihadapi tahun 2007, rumusan tantangan pokok inilah yang seharusnya menjadi mainstream Kebijakan pembangunan tahun yang akan datang (2007).

3) Mencermati performa RKUA Kab Lamongan tahun 2007 yang disusun pemerintah Kabupaten Lamongan, maka sejumlah butir penting terungkap sebagai berikut: (1) Pemkab Lamongan dalam proses penyusunan RKUA belum mampu menjaga konsistensi gerak kebijakan sesuai visi, misi bupati sebagai termaktub dalam Perda No. 2 Tahun 2006 tentang RPJMD Kabupaten Lamongan Tahun 2006-2010. Konsistensi hanya pada angka-angka target kinerjanya, tetapi tidak dalam program-program prioritas dalam KUA maupun PPAS.

Contoh Kasus:

Urusan Wajib (Pendidikan)

Misi RPJMD	Sasaran	Indikator sasaran	Capaian Kinerja 2007	Program (KUA)	RKPD (PPAS)
Meningkatkan kualitas pelayanan bidang kesehatan, pendidikan, dan sosial dasar lainnya dengan pemanfaatan iptek.	Meningkatnya kualitas pendidikan	Persentase sekolah yang menerapkan Kurikulum Berbasis Kompetensi (perjenjang sekolah) SD/MI: (100%) SLTP/MTs (100%)	SMA/MA/ SMK (100%)	Tidak ada	Tidak ada

(2) Hal ini karena target kinerja tiap urusan pemerintahan Pemkab Lamongan dalam RKUA sekedar copy paste dari RPJMD tanpa analisis memadai, terutama

dikaitkan dengan prestasi dan masalah dalam kurun kinerja pembangunan tahun 2006.

(3) Pada kasus kebijakan pembangunan pendidikan, Pemkab Lamongan juga masih belum memiliki komitmen nyata untuk memenuhi alokasi anggaran pendidikan di luar gaji aparatur sebesar 20%. Pemerintah Kabupaten Gresik misalnya, meskipun pada tahun 2006, prosentase biaya pendidikan baru mencapai 16,5 % dari APBD setelah dikurangi gaji, Pemkba Gresik dalam KUA tahun 2007 telah berkomitmen untuk menaikkan 1% alokasi anggarannya sehingga pada tahun 2010, Pemkab Gresik sudah memenuhi tuntutan alokasi dana pendidikan sebesar 20% di luar gaji aparatur. Di dalam RKUA Kab Lamongan, sama sekali tidak ada rumusan kebijakan yang mengarah ke sana. Malahan, hasil analisa ini mengungkapkan hanya Rp. 54.213.529.000,- atau 7,29% dari total proyeksi anggaran daerah 2007 yang diperuntukkan untuk pemenuhan langsung kebutuhan pembangunan pendidikan di Lamongan.

(4) Pemkab Lamongan, belum mampu menunjukkan prestasi kerja sebagaimana yang dicanangkan dalam uraian Prospek Ekonomi 2006-2007 dalam RKUA Lamongan 2007. Proyeksi kenaikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari Rp. 39.294.555.300 (PABPD 2006) menjadi Rp. 42.091.858.005 atau naik sebesar Rp. 2.797.302.705, ternyata kenaikannya dominan sekali didongkrak dari bagian Lain-lain pendapatan yang sah yaitu Rp. 1.596.175.000 atau 57% dari keseluruhan kenaikan PAD.

(5) Kenaikan tersebut bisa dikatakan sama sekali tidak dipengaruhi oleh kinerja Dispenda Lamongan. Dikatakan demikian karena tanpa kerja apapun layaknya tugas dan fungsi Dinas Pendapatan daerah, Bagian Lain-lain pendapatan yang sah secara otomatis akan diperoleh bersumber dari penjualan aset daerah, pendapatan jasa giro dan bunga deposito. Di sini Dispenda Lamongan belum mampu mengoptimalkan kinerjanya untuk sebesar mungkin menaikkan PAD dari bagian Laba Usaha Daerah, Pajak dan Retribusi Daerah.

Lebih memprihatinkan lagi apabila mencermati proyeksi PAD dari bagian Pajak daerah yang sebagian terbesar diperoleh dari Pajak Penerangan Jalan Umum (PJU) Rp. 11.366.962.000,-. Hal ini sekali lagi membuktikan bahwa Dispenda

Lamongan di tahun 2007 nanti kerja-kerja hanya diseputar mencatat pemasukan daerah, karena PJU juga secara otomatis ditransfer ke rekening kas daerah.

Sementara itu, pada bagian Retribusi pun, Pemkab Lamongan masih sangat mengandalkan sumber PAD dari Retrubsu Pelayanan Kesehatan dimana ditarget akan memberi kontribusi PAD sebesar Rp. 7.003.329.000,-, atau 53,7% dari keseluruhan retribusi jasa umum yang diperoleh Pemerintah Kabupaten. Ironisnya, Bagian Retribusi Kesehatan ini bersumber dari masyarakat miskin pasien rumah sakit dan Puskesmas di seluruh Kab. Lamongan. Sehingga bisa dikatakan bahwa Pemkab Lamongan di tahun anggaran 2007 nanti belum memiliki *sense of crisis* dan melanggar garis program kebijakan pemerintah pusat, yakni Permendagri No. 26 tahun 2006, yang memprioritaskan tahun anggaran 2007 untuk program penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kualitas pelayanan pendidikan.

2) Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

Prioritas Program dan Pambiayaan Kabupaten Lamongan Tahun 2007 dalam Belanja Program dan Kegiatan di Setiap SKPD adalah sebagai berikut; :

- 1) Program pelayanan administrasi perkantoran diprioritaskan untuk pelayanan jasa surat menyurat, jasa komunikasi, sumber daya air dan listrik dst. Guna mendukung pelayanan administrasi umum untuk peningkatan kualitas.
- 2) Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur diprioritaskan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara prima berupa pengadaan meubelair, pemeliharaan mobil jabatan, pemeliharaan kendaraan operasional dan pemeliharaan alat perlengkapan perkantoran.
- 3) Program peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan diprioritaskan pada kegiatan penyusunan laporan capaian kinerja dan iktisar realisasi SKPD, penyusunan Pelaporan Keuangan Semesteran dan Prognosis, Penyusunan Pelaporan Keuangan Akhir Tahun

Program-program yang dicanangkan Pemkab Lamongan tersebut harusnya diselaraskan dengan prioritas pembangunan yang ditetapkan oleh kepala daerah terpilih sebagaimana tertuang dalam RPJMD Kabupaten Lamongan 2006-2010,

sekaligus harus pula didasari pertimbangan perkembangan ekonomi makro dan perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh pemerintah.

c) Penyusunan Anggaran Unit Kerja

Rencana APBD Kabupaten Lamongan disusun berdasarkan hasil penilaian terhadap anggaran belanja yang diusulkan oleh unit kerja. Dan dalam rangka menyiapkan RAPBD, Kabupaten Lamongan sudah menggunakan Standar Analisis Belanja yang dipakai sebagai pedoman untuk menilai kewajaran atas beban.

Sesuai dengan sistem anggaran berbasis kinerja yang digunakan dalam penyusunan APBD, setiap alokasi biaya yang direncanakan harus dikaitkan dengan tingkat pelayanan atau hasil yang diharapkan dapat tercapai. Kinerja pemerintah daerah dapat diukur melalui evaluasi terhadap pelaksanaan APBD. Selanjutnya, untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah, maka dikembangkan Standar Analisis Belanja (SAB), tolok ukur kinerja dan standar biaya. Dan dalam pelaksanaannya pemerintah Kabupaten Lamongan sudah menggunakan Standar Analisis Belanja sesuai dengan Peraturan pemerintah No.24/2005.

Standar Analisis Belanja yang dipakai oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan adalah sebagai pedoman untuk menilai kewajaran atas beban kerja yang meliputi : penentuan rencana program, kegiatan, dan anggaran belanja yang paling efektif dan upaya pencapaian kinerja. Yang selanjutnya dalam menilai kinerja pemerintah Kabupaten lamongan menggunakan ukuran penilaian yang didasarkan pada indikator masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*)

Penganggaran yang dilakukan pada setiap SKPD, berdasarkan prestasi kerja dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran yang diharapkan dari kegiatan dan hasil serta manfaat yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut.

Kepala SKPD Kabupaten Lamongan mengevaluasi hasil pelaksanaan program dan kegiatan 2 (dua) tahun anggaran sebelumnya sampai dengan semester pertama tahun anggaran berjalan. Evaluasi yang dilakukan Kepala SKPD

bertujuan menilai program dan kegiatan yang belum dapat dilaksanakan dan/atau diselesaikan tahun-tahun sebelumnya untuk dilaksanakan dan/atau diselesaikan pada 1 (satu) tahun berikutnya.

d) Penyusunan Raperda APBD

Penyusunan Raperda APBD Kabupaten Lamongan tahun anggaran 2007 sudah bersifat spesifik karena substansi pengaturannya dibedakan perlakuannya dari peraturan daerah lainnya. Hal tersebut karena penyusunan raperda APBD Kabupaten Lamongan menyangkut rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang memuat hak dan kewajiban pemerintah daerah dan masyarakat yang tercermin dalam pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Pelibatan masyarakat menjadi salah satu kata kunci dalam tahap ini dengan memperhatikan prinsip partisipatif, efisiensi, efektif, ekonomis, transparan dan bertanggungjawab. Pelibatan masyarakat juga mencerminkan adanya aspek transparansi dalam penganggaran daerah dimana APBD Kabupaten Lamongan disusun berdasarkan prinsip penyajian secara terbuka dan untuk mengatur penjelasan dari rincian APBD atas tujuan, sasaran suatu pedoman jenis/obyek belanja, serta besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan tersebut.

Setelah penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah dari masing-masing SKPD tersusun, selanjutnya disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan (PPKD) untuk dibahas lebih lanjut oleh tim anggaran pemerintah daerah. Pembahasan oleh TAPD tersebut dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan KUA, PPA, prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya serta capaian kinerja, indicator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, standar analisis belanja, standar satuan harga, standar pelayanan minimal, serta sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD.

Dalam rangka penyusunan raperda APBD tahun 2007 Pemerintah Kabupaten Lamongan bersama DPRD terlebih dahulu membuat kesepakatan dalam penyusunan kebijakan umum anggaran. Kemudian menyusun prioritas dan plafon anggaran sementara berdasarkan kebijakan umum anggaran (KUA) yang

telah disepakati oleh DPRD dan pemda. Selanjutnya satuan anggaran unit kerja mengajukan anggaran sesuai dengan strategi dan prioritas APBD dengan mengusulkan program dan kegiatan unit kerja. Dari penggabungan rancangan anggaran unit kerja oleh tim anggaran eksekutif dijadikan dasar penyusunan praraperda APBD. Kemudian yang terakhir tim anggaran legislatif menjadikan praraperda tersebut menjadi Raperda APBD Kabupaten Lamongan Tahun anggaran 2007.

2. Proses pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan dalam penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja

a. Pelaksanaan Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah yaitu hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih (Permendagri No.13/2006 dan UU No.17/2003). Pendapatan daerah (basis kas) adalah penerimaan oleh bendahara umum daerah atau oleh entitas pemerintah lain yang menambah ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran berkenaan. Penerimaan tersebut menjadi hak pemerintah dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah. Sementara itu, pendapatan daerah (basis akrual) adalah hak pemerintah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih (PP No.24/2005).

Pendapatan Daerah sesuai dengan target pada APBD Tahun Anggaran 2007 telah dialokasikan sebesar Rp739.250.947.925,00, pada perjalanannya telah terealisasi sebesar Rp756.709.359.751,12 sehingga terjadi pelampauan dari target sebesar Rp17.458.411.826,12 atau tercapai sebesar 102,37%.

1. Pendapatan Asli Daerah

Dari ketetapan sebesar Rp51.362.945.115,00 telah terealisasi sebesar Rp55.639.143.647,41 sehingga terdapat lebih dari target sebesar Rp4.276.198.532,41 atau tercapai sebesar 108,33 %.sebagaimana yang tertera dalam di tabel dalam data fokus penelitian.

a. Pajak Daerah. Bagian Pajak Daerah sesuai ketetapan sebesar Rp12.114.764.000,00 telah terealisasi sebesar Rp11.993.879.168,96 sehingga mengalami kurang dari target sebesar Rp120.884.831,04 atau tercapai sebesar 99,00%.

b. Retribusi Daerah. Retribusi Daerah dalam Tahun Anggaran 2007 ditetapkan sebesar Rp18.408.250.670,00 telah terealisasi Rp19.618.544.117,00 sehingga mengalami pelampauan dari target sebesar Rp1.210.293.447,00 atau tercapai sebesar 106,57%.

c. Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan daerah yang Dipisahkan. Untuk komponen ini dari target yang telah ditetapkan sebesar Rp9.547.745.445,00 telah terealisasi sebesar Rp11.116.259.100,46 sehingga tercapai 116,43%.

d. Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah. Penerimaan dari komponen ini dari target yang ditetapkan sebesar Rp11.292.185.000,00 telah terealisasi sebesar Rp12.910.461.260,99 sehingga lebih dari target sebesar Rp1.618.276.260,99 atau tercapai sebesar 114,33%.

2. Pendapatan Transfer

a. Pendapatan Transfer–Transfer Pemerintah Pusat Dana Perimbangan. Pemerintah Kabupaten Lamongan dalam Tahun Anggaran 2007 dari Pendapatan Transfer – Transfer Pemerintah Pusat Dana Perimbangan secara keseluruhan dari target sebesar Rp652.269.317.915,00 telah terealisasi sebesar Rp659.965.223.305,71 sehingga melampaui dari target sebesar Rp7.695.905.390,71 atau tercapai sebesar 101,18%.

b. Pendapatan Transfer – Transfer Pemerintah Pusat Lainnya. Pendapatan Transfer – Transfer Pemerintah Pusat Lainnya Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus dari ketetapan sebesar Rp3.000.000.000,00 telah terealisasi sebesar Rp12.136.328.600,00 sehingga terjadi pelampauan dari target sebesar Rp9.136.328.600,00 atau tercapai 404,54%. Pelampauan tersebut berasal dari :

1. Dana Anggaran Biaya Tambahan dari Pemerintah Pusat untuk penanganan Pasca Bencana Alam Rp4.000.000.000,00
2. Dana Tunjangan Pendidikan Tahun 2007 sebesar Rp5.136.328.600,00

c. Pendapatan Transfer – Pemerintah Provinsi. Dari target yang ditetapkan sebesar Rp32.577.657.895,00 telah terealisasikan sebesar Rp28.968.664.198,00 sehingga kurang dari target sebesar Rp3.608.993.697,00 atau tercapai sebesar 88,92%.

Adapun realisasi tersebut berasal dari :

- 1) Pendapatan Bagi Hasil Pajak. Dari ketetapan sebesar Rp32.577.657.895,00 telah terealisasi sebesar Rp28.927.084.119,00 sehingga terdapat kurang dari target sebesar Rp3.650.573.776,00 atau tercapai sebesar 88,79%.
- 2) Pendapatan Bagi Hasil Lainnya. Sumbangan Pihak Ketiga dari ketetapan sebesar Rp41.027.000,00 telah terealisasi sebesar Rp41.580.079,00 sehingga terdapat lebih dari target sebesar Rp553.079,00 atau tercapai sebesar 101,35%. Sumbangan Pihak Ketiga tersebut berasal dari Bagi Hasil Retribusi dari Pemerintah Propinsi sebesar Rp26.497.953,00 dan Sumbangan Pihak Ketiga sebesar Rp15.082.126,00.
- 3) Lain- Lain Pendapatan yang Sah. Tidak terdapat penerimaan dari lain- lain Pendapatan yang Sah.

b. Pelaksanaan Belanja Daerah

Dalam penyelenggaraan belanja, urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat sebagai upaya pemenuhan kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas social, dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan system jaminan sosial. Peningkatam kualitas kehidupan masyarakat tersebut diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal sesuai perundang-undangan.

Belanja Daerah dalam APBD Tahun Anggaran 2007 secara keseluruhan dari alokasi sebesar Rp792.758.968.292,38 telah terealisasi sebesar Rp755.430.573.663,32 sehingga terdapat sisa dana sebesar Rp37.328.394.629,06 atau terealisasi 95,29 %.

Struktur Belanja Daerah sebagaimana tabel di atas merupakan struktur sesuai dengan PP No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akutansi Pemerintah yang terbagi menjadi Belanja Operasi, Belanja Modal, Belanja Tidak Terduga dan Transfer. Dari masing-masing kelompok belanja tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Belanja Operasi. Kelompok Belanja Operasi yang dialokasikan sebesar Rp632.913.281.528,00 telah terealisasi sebesar Rp605.712.612.474,13 sehingga terdapat sisa dana sebesar Rp27.200.669.053,87 atau 95,70%.
2. Belanja Modal. Kelompok Belanja Modal yang dialokasikan sebesar Rp157.101.056.625,00 telah terealisasi sebesar Rp148.060.249.433,00 sehingga terdapat sisa dana sebesar Rp9.040.808.192,00 atau 94,25%.
3. Belanja Tidak Terduga. Belanja Tidak Terduga yang dialokasikan sebesar Rp1.252.336.139,38 telah terealisasi sebesar Rp134.734.481,19 sehingga terdapat sisa dana sebesar Rp1.117.601.658,19 atau 10,76%.

4. Transfer

- 1) Belanja Transfer Pemerintah Kabupaten Lamongan Tahun Anggaran 2007 terdiri dari:

- a) Bagi Hasil Pajak yang dialokasikan sebesar Rp523.343.000,00 telah terealisasi sebesar Rp523.096.827,00 sehingga terdapat sisa dana sebesar Rp246.173,00 atau 99,95%.
- b) Bagi Hasil Retribusi yang dialokasikan sebesar Rp968.950.000,00 telah terealisasi sebesar Rp999.880.448,00 sehingga terdapat lebih dari anggaran sebesar Rp30.930.448,00 atau 103,19%.

Tingkat realisasi Belanja Daerah Tahun 2007 mencapai sebesar Rp755.430.573.663,32 atau sebesar 95,29 %. Dibandingkan dengan Tahun 2006 tingkat realisasi tersebut naik mencapai 93,26 %. Secara rata-rata tingkat kinerja realisasi Belanja Daerah selama 5 Tahun terakhir menunjukkan prosentase rata-rata 95 %.

c. Pelaksanaan Pembiayaan Daerah

1. Penerimaan Pembiayaan

Penerimaan pembiayaan yang dialokasikan Rp88.501.220.205,11 terealisasi sebesar Rp88.286.525.355,11. Pencapaian realisasi ini berasal dari realisasi Sisa Perhitungan Anggaran Tahun Lalu dari alokasi sebesar Rp66.630.579.005,11 telah terealisasi sebesar Rp66.630.579.005,11 yang merupakan realisasi dari Sisa Lebih perhitungan APBD Tahun Anggaran 2006. Sedangkan untuk Penerimaan Piutang Daerah dari alokasi sebesar

Rp21.870.641.200,00 terealisasi sebesar Rp21.655.946.350,00 sehingga terdapat selisih kurang dari target sebesar Rp214.694.850,00 yang merupakan penerimaan dari kegiatan yang bersifat revolving.

2. Pengeluaran Pembiayaan

Sedangkan dari sisi pengeluaran pembiayaan yang secara keseluruhan dialokasikan sebesar Rp34.993.199.837,73 telah terealisasi sebesar Rp34.993.199.834,73 dengan rincian sebagai berikut :

- a. Pembentukan Dana Cadangan direalisasikan sebesar Rp5.000.000.000,00
- b. Penyertaan modal sebesar Rp29.951.616.664,73
- c. Pembayaran utang pokok yang jatuh tempo Rp41.583.200,00

Dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan di atas, maka Pembiayaan Neto yang ditargetkan sebesar Rp53.508.020.367,38 telah terealisasi sebesar Rp53.293.325.520,38 sehingga terdapat sisa dana sebesar Rp214.694.847,00. Dengan demikian maka sisa lebih pembiayaan anggaran tahun berkenan telah terealisasi sebesar Rp54.572.111.608,18

Untuk Penerimaan Pembiayaan tingkat realisasinya mencapai 99,76 %. Tingkat realisasi untuk penerimaan pembiayaan sangat ditentukan oleh kinerja dari penerimaan piutang daerah yakni pengembalian kegiatan-kegiatan yang bersifat revolving. Sedangkan untuk tingkat realisasi SILPA merupakan reliasasi yang sudah baku (alokasinya sudah ditentukan). Sedangkan untuk Pengeluaran Pembiayaan mencapai realisasi 100% dari alokasi yang ditentukan.

3. Faktor Kendala Pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan Tahun Anggaran 2007 dalam penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja

Pengelolaan keuangan daerah berbasis kinerja merupakan tindak lanjut dari diterapkannya desentralisasi fiskal. Sebagai pedoman dalam pengelolaan keuangan daerah bagi daerah otonom maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan keuangan Daerah yaitu sebagai pedoman dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.26 tahun 2006 tentang pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2007 sebagai petunjuk teknis penyusunan. Konsekuensi dari dikeluarkannya kedua peraturan tersebut adalah daerah dalam mengelola keuangannya harus didasarkan pada

Peraturan Menteri dalam Negeri tersebut sebagai pedoman serta petunjuk teknis pengelolaan keuangan daerah. Penyusunan anggaran daerah sebagai suatu proses awal dari pengelolaan keuangan daerah dan potensi-potensi yang dimiliki daerah untuk mendukung rencana kerja yang ditetapkan oleh daerah.

Sebagai salah satu kabupaten yang telah menerapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 tahun 2006 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.26 tahun 2006, Kabupaten Lamongan masih memiliki beberapa faktor kendala yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun anggaran 2007. Beberapa faktor kendala tersebut adalah:

- a) Keterbatasan dana untuk pengalokasian kegiatan yang akan disusun/dimasukkan dalam APBD. Sumber dana yang terbatas merupakan masalah umum yang terdapat disebagian kabupaten/kota di Indonesia. Keterbatasan dana yang terjadi di Kabupaten Lamongan tahun anggaran 2007 mengakibatkan sulitnya menentukan Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah karena harus benar-benar selektif.

Keterbatasan dana APBD yang terjadi di Kabupaten Lamongan yaitu Pendapatan Daerah yang jumlahnya lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah Usulan Belanja Langsung dan Usulan Belanja Tidak Langsung. Keterbatasan dana APBD Kabupaten Lamongan membuat TIM Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kabupaten Lamongan harus lebih selektif dalam memilih prioritas kegiatan/program yang berasal dari masyarakat, padahal semua usulan kegiatan/program yang merupakan hasil penjangkaran aspirasi masyarakat tersebut merupakan suatu prioritas yang tentunya memerlukan dana yang besar pula. Keharusan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kabupaten Lamongan untuk lebih selektif dalam menentukan prioritas kegiatan/program tersebut mengakibatkan dalam menyusun Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) memerlukan waktu yang lebih lama lagi. Sebab Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) harus memilah-milah lagi prioritas yang ada dan mendahulukan kegiatan/program yang dirasakan mendesak untuk direalisasikan terlebih dahulu sedangkan aspirasi masyarakat yang tidak terakomodir akan menjadi prioritas untuk tahun berikutnya.

Masih besarnya ketergantungan pada pemerintah pusat dan bentuk dana perimbangan terutama Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan salah satu penyebab dari masalah keterbatasan dana di Kabupaten Lamongan. Proporsi dana perimbangan dalam struktur pendapatan daerah yang lebih besar dari PAD membuat daerah dalam melaksanakan program daerah masih menunggu subsidi dari pemerintah.

- b) Kurangnya Sosialisasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagai pedoman Penyusunan dan Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2007. dari data yang diperoleh maka sosialisasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 tahun 2006 secara khusus hanya dilakukan sebanyak satu kali saja yaitu melalui diklat oleh Pemerintah Daerah.

Sosialisasi Peraturan Menteri dalam Negeri No.13 tahun 2006 yang dirasa kurang tersebut mengakibatkan masing-masing Satuan Kerja perangkat Daerah (SKPD) belum menguasai secara keseluruhan apa yang menjadi substansi dari Peraturan Dalam Negeri No.13 tahun 2006 tersebut yang merupakan suatu hal yang baru. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang tidak atau belum menguasai Peraturan Dalam Negeri No.13 tahun 2006 tersebut, maka akan menyenakan kembali ke bagian yang berwenang dalam sosialisasi Peraturan Dalam Negeri No.13 tahun 2006 yaitu BKBD Kabupaten Lamongan tentang apa saja substansi dari Peraturan Dalam Negeri No.13 tahun 2006 tersebut yang belum dikuasai oleh SKPD, sehingga hal ini akan mengulur waktu dalam Penyusunan dan Pelaksanaan APBD Kabupaten Lamongan Tahun Anggaran 2007 dan menjadi salah satu faktor kendala dalam penyusunan dan pelaksanaan APBD.

- c) Sumber Daya Manusia (SDM) yang masih terbatas dari segi kualitas terutama yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah, sehingga akan berpengaruh terhadap sistem kerja dalam penyelesaian dokumen-dokumen administrasi keuangan daerah.

Jika dilihat dari tabel pendidikan terakhir staff dari masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) tahun 2007, maka jumlah staff yang mempunyai pendidikan terakhir SLTA lebih banyak dari jumlah staff

yang mempunyai pendidikan terakhir SI ataupun S2. selain itu juga masih banyak staff yang mempunyai pendidikan terakhir SLTP atau bahkan SD. Keterbatasan SDM dari segi kualitas tersebut berpengaruh pada terhambatnya proses penyelesaian dokumen-dokumen administrasi keuangan daerah, sebab mereka tidak mempunyai bekal ilmu dan pengetahuan yang cukup mengenai pengelolaan administrasi keuangan daerah.



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Lamongan dalam rangka Penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja dalam menyusun APBD sudah menggunakan prosedur yang di berlakukan tetapi masih belum sepenuhnya diterapkan karena Dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah sudah menggunakan sistem manajemen perencanaan pembangunan partisipatif dengan melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan dan penyusunan kebijakan maupun penyusunan perencanaan pembangunan di daerah. Sedangkan dalam pembuatan RKUA Kabupaten Lamongan Tahun 2007 masih belum memadai dan invalid. Karena RKUA Kabupaten Lamongan Tidak memuat dimensi-dimensi perencanaan yang sangat penting dan mutlak diperlukan untuk validitas dan konsistensi KUA dengan RPJMD Kabupaten Lamongan 2006-2010. akan tetapi didalam RAPBD Kabupaten Lamongan sudah disusun berdasarkan hasil penilaian terhadap anggaran belanja yang diusulkan oleh unit kerja. Dan dalam rangka menyiapkan RAPBD, Kabupaten Lamongan sudah menggunakan Standar Analisis Belanja yang dipakai sebagai pedoman untuk menilai kewajaran atas beban.

Proses pelaksanaan APBD di Kabupaten Lamongan dalam rangka penerapan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja sudah baik. Karena dari Ikhtisar Realisasi Penerapan Kinerja Keuangan dalam rangka Penerimaan Pendapatan Daerah dari tahun ke tahun mencapai tingkat perkembangan yang baik di Kabupaten Lamongan meskipun masih belum sepenuhnya dilaksanakan dengan baik sesuai prosedur . Secara rata-rata setiap tahunnya mengalami peningkatan 10 %. Hal ini menunjukkan adanya kenaikan kapasitas fiskal yang diimbangi dengan tingkat pertumbuhan ekonomi daerah yang semakin meningkat pula. Secara keseluruhan realisasi Pendapatan Daerah dalam Tahun 2007 telah terealisasi sebesar Rp756.709.359.751,12 atau mencapai 102,36 % dari target Pendapatan Daerah setelah Perubahan. Dari sisi kuantitas apabila dibandingkan dengan Tahun 2006 dimana Pendapatan Daerah mengalami realisasi sebesar Rp661.759.337.197,70 sehingga dari tingkat realisasi mengalami peningkatan 14,35 %. Sedangkan tingkat prosentase realisasinya mengalami penurunan 1 point apabila dibandingkan di Tahun 2006 yakni sebesar 103,29 %, namun

demikian secara rata-rata realisasi pendapatan daerah 5 tahun terakhir mencapai di atas 100%.

Tingkat kinerja realisasi Tahun 2007 tertinggi berasal dari Lain-Lain pendapatan Yang Sah yang mencapai 115,40 % yang dipicu oleh adanya *windflow* penerimaan Pemerintah Pusat terkait dengan program-program khusus, sedangkan untuk PAD tingkat realisasi mencapai kinerja 108,33 % dengan tingkat kinerja paling baik dari penerimaan investasi Pemerintah Daerah yakni realisasi dari Wisata Bahari Lamongan. Untuk Pendapatan Transfer Pemerintah Pusat Dana Perimbangan mencapai 101,18%, pencapaian Dana Perimbangan di samping targetnya sesuai dengan ketetapan Pemerintah Pusat, juga adanya beberapa bagi hasil yang tidak memenuhi realisasi sesuai dengan ketetapan.

Tingkat realisasi Belanja Daerah Tahun 2007 mencapai sebesar Rp755.430.573.663,32 atau sebesar 95,29 %. Dibandingkan dengan Tahun 2006 tingkat realisasi tersebut naik mencapai 93,26 %. Secara rata-rata tingkat kinerja realisasi Belanja Daerah selama 5 Tahun terakhir menunjukkan prosentase rata-rata 95 %.

Untuk Penerimaan Pembiayaan tingkat realisasinya mencapai 99,76 %. Tingkat realisasi untuk penerimaan pembiayaan sangat ditentukan oleh kinerja dari penerimaan piutang daerah yakni pengembalian kegiatankegiatan yang bersifat revolving. Sedangkan untuk tingkat realisasi SILPA merupakan realisasi yang sudah baku (alokasinya sudah ditentukan). Sedangkan untuk Pengeluaran Pembiayaan mencapai realisasi 100% dari alokasi yang ditentukan.

Dalam pelaksanaan APBD Kabupaten Lamongan dalam rangka penerapan sistem anggaran berbasis kinerja juga mengalami kendala yaitu keterbatasan dana yang mengakibatkan sulitnya menentukan Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah karena harus benar-benar selektif. Selain itu aturan penyusunan APBD yang masih baru dan kurang disosialisasikan sehingga hal ini akan mengulur waktu dalam Penyusunan dan Pelaksanaan APBD Kabupaten Lamongan Tahun Anggaran 2007 dan kendala yang terakhir yaitu kualitas serta kuantitas SDM yang kurang memadai sehingga berpengaruh pada terhambatnya proses penyelesaian dokumen-dokumen administrasi keuangan daerah.

B. Saran

Dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Lamongan untuk Tahun Anggaran yang akan datang perlu dilakukan perbaikan-perbaikan, saran-saran yang dapat dipakai dalam upaya perbaikan tersebut antara lain :

1. Berkaitan dengan keterbatasan dana, maka perlu pengalokasian dana yang sesuai dengan kebutuhan yang ada, sehingga dapat mengeliminir pengeluaran dan tidak terjadi kebocoran dana. Disamping itu pemerintah daerah dapat mengembangkan perencanaan dan pengendalian aktivitas/kegiatan yang dilakukan yaitu dengan cara pemilihan aktivitas/kegiatan, dimana daerah hendaknya memilih strategi yang memerlukan biaya terendah untuk mencapai tujuan yang diinginkan, pengurangan aktivitas/kegiatan yang tidak menambah nilai kesejahteraan dan kemanfaatan atau bahkan menghilangkan aktivitas /kegiatan yang tidak menambah nilai kesejahteraan masyarakat.
2. Peningkatan Sosialisasi peraturan khususnya Peraturan Dalam Negeri tentang mekanisme penyusunan dan pelaksanaan APBD kepada seluruh pihak yang terkait dengan proses penyusunan dan pelaksanaan APBD. Karena ini sangat perlu dilakukan agar peraturan tersebut dapat dipelajari, dimengerti dan dipahami oleh semua pihak yang terkait. Dengan sosialisasi tersebut diharapkan Penyusunan dan Pelaksanaan APBD berjalan dengan baik dan lancar sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.
3. Perlu dilakukan peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM) dari segi kualitas pengelola dan pengguna anggaran yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Lamongan. Peningkatan SDM ini dapat dilakukan antara lain dengan cara pemberian kesempatan untuk menempuh pendidikan yang lebih tinggi dengan biaya ditanggung oleh Pemerintah bagi staff yang mempunyai taraf pendidikan yang masih rendah. Kesempatan tersebut diberikan bagi staff yang benar-benar membutuhkan dan mempunyai potensi.

DAFTAR PUSTAKA

- A. M. Huberman, Miles, M. B. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. UI Press : Jakarta
- Arikunto. 2002. *Prosedur Penelitian Edisi Revisi*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Bunginn B. 2001. *Metodologi penelitian Sosial Format-Format Kuantitatif dan Kualitatif*. Airlangga University Press : Surabaya
- Basri, Yuswar Zainul. 2003. *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Deputi IV BPKP .2005. *Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja (Rvisi)*, <http://www.bpkp.go.id/unit/sakd/abbrevisi.pdf>.
- Elmi, Bachrul. 2002. *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*. UI Press. Jakarta.
- Endin, Soefihara .2005. *Reformasi Pengelolaan Anggaran Negara : Sistem Penganggaran Berbasis Kinerja*, Sinar Harapan, Jakarta
- Faisal, Sanapiah. 2001. *Format-format Penelitian Sosial*. Raja Grafindo Persada. Jakarta
- Forum Inovasi Capacity Building & Good Governance. 2003. *Kinerja lima-E Keuangan Publik*. Fisip UI. Jakarta
- Ihwan Fhrojih, dkk .2005. *Panduan Memahami Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)*, JAPPEKA, Jakarta.
- Kaho, Josef Riwu. 2005. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Mardiasmo .2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah : Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Sektor Publik*. Andi. Yogyakarta
- Mardiasmo .2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Andi. Yogyakarta
- Moleong, Lexy J. 1995. *Metode Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosda karya. Bandung.
- Nazir, Moh. 1999. *Metode Penelitian*. Ghalia Indonesia. Jakarta.

Nugroho, Trilaksono dan Suhadak.2007.*Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi*.Bayumedia. Malang

Republik Indonesia .2004. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Depdagri, Jakarta

----- (2004) Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat-Daerah, Depdagri, Jakarta

----- (2003) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Depdagri, Jakarta

----- (2003) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Depdagri, Jakarta

----- (2004) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Daerah, Depdagri, Jakarta

----- (2005) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Depdagri, Jakarta

----- (2005) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat, Depdagri, Jakarta

----- (2006) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

----- (2002) Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Saragih, Juli Panglima.2003.*Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*.Ghalia Indonesia.Jakarta.

Soekarwo.2003.*Berbagai Permasalahan Keuangan Daerah*.Airlangga University Press.Surabaya.

Yuwono, Sony dkk.2008. *Memahami APBD dan Permasalahannya (Panduan Pengelolaan Keuangan Daerah)*.Bayumedia.Malang

Yuwono, Sony dkk.2005. *Penganggaran Sektor Publik*.Bayumedia. Malang

Internet :

http://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_Daerah

<mailto:big@bdg.centrin.net.id>

<http://www.bpkp.go.id/>

<http://rokeu.depperin.go.id/files/5ANGGARAN-BASIS-KINERJA.ppt>

