

**PERENCANAAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA
SEBAGAI WUJUD PENYELENGGARAAN REFORMASI
PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DI KOTA MALANG**

TESIS



**ARSIDNA SABILANA
NIM. 156030101111024**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
KEKHUSUSAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH**

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**MALANG
2018**



DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	ii
IDENTITAS TIM PENGUJI TESIS	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS	iv
LEMBAR PERSEMBAHAN	v
RIWAYAT HIDUP	vi
UCAPAN TERIMAKASIH	viii
RINGKASAN	x
SUMMARY	xi
KATA PENGANTAR	xii
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	14
C. Tujuan Penelitian.....	15
D. Manfaat Penelitian.....	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Hasil Penelitian Terdahulu.....	18
B. Perencanaan Pembangunan Daerah	
1. Pengertian Perencanaan.....	25
2. Pengertian Pembangunan.....	31
3. Pengertian Perencanaan Pembangunan Daerah.....	33
4. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perencanaan Pembangunan Daerah.....	35
C. Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah.....	42
D. Perencanaan Anggaran Daerah	
1. Pengertian Perencanaan Anggaran Daerah.....	46
2. Hubungan Antara Perencanaan dan Penganggaran.....	49
3. Pendekatan dalam Penyusunan Anggaran.....	52
4. Anggaran Berbasis Kinerja (<i>Performance-Based Budgeting</i>).....	53
5. Tolok Ukur Anggaran Berbasis Kinerja.....	54
6. Proses Perencanaan Anggaran Daerah.....	61
BAB III SOCIAL SETTING	
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	
1. Gambaran Umum Kota Malang.....	67
1) Sejarah Kota Malang.....	67
2) Geografis Kota Malang.....	69

3) Visi dan Misi Kota Malang.....	71
4) Organisasi Perangkat Daerah.....	75
5) Akuntabilitas Keuangan.....	81
B. Analisa <i>Social Setting</i>	85
BAB IV METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian.....	90
B. Fokus Penelitian.....	92
C. Lokasi dan Situs Penelitian.....	94
D. Sumber Data.....	96
E. Teknik Pengumpulan Data.....	99
F. Instrumen penelitian.....	101
G. Analisis Data.....	103
H. Keabsahan Data.....	105
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Penyajian Data dan Fokus Penelitian.....	109
1. Proses Perencanaan APBD Kota Malang.....	109
2. Parameter Keberhasilan Anggaran Berbasis Kinerja Kota Malang.....	154
3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perencanaan Anggaran berbasis Kinerja di Kota Malang.....	163
B. Analisis Data.....	178
1. Analisis Proses Perencanaan APBD Kota Malang.....	178
2. Analisis Parameter Keberhasilan Anggaran Berbasis Kinerja Kota Malang.....	182
3. Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perencanaan Anggaran berbasis Kinerja di Kota Malang.....	190
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan.....	198
B. Saran.....	199
DAFTAR PUSTAKA	201
LAMPIRAN	204

DAFTAR TABEL

No	Judul	Halaman
1.	Matrik Perbandingan Penelitian Terdahulu.....	24
2.	Jadwal Penyusunan APBD Kab/Kota Berdasarkan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007.....	66
3.	Anggaran Pendapatan dan Belanja Anggaran 2015.....	81
4.	Target dan Realisasi Pendapatan Daerah Tahun 2015 (dalam Rp.)....	81
5.	Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Tahun 2015 (dalam Rp.).....	82
6.	Target dan Realisasi Dana Perimbangan Tahun 2015 (dalam Rp.).....	83
7.	Target dan Realisasi Lain Lain Pendapatan Daerah yang Sah Tahun 2015 (dalam Rp.)	83
8.	Anggaran dan Realisasi Belanja Daerah Tahun 2015.....	84
9.	Hasil Musrenbang Kecamatan Lowokwaru Tahun 2016.....	115
10.	Hasil Musrenbang Tingkat Kota Kelurahan Karangbesuki 2016.....	116
11.	Jadwal Penetapan RKPD di Kota Malang	117
12.	Misi, Tujuan dan Sasaran Pembangunan Kota Malang.....	123
13.	Target Kinerja SKPD (BAPPEDA) pada Misi 2 RPJMD Kota Malang ...	126
14.	Indikator Kinerja BAPPEDA.....	132
15.	Tujuan dan Sasaran pada RKPD 2015	134
16.	Strategi dan Arah Pembangunan Kota Malang 2014-2016.....	139
17.	Prioritas Plafon Anggaran Sementara T.A 2016.....	132
18.	RKA Kelurahan Karangbesuki Tahun Anggaran 2015.....	136
19.	Standar Pelayanan Minimal Dinas Pendidikan Kota Malang	142
20.	Indikator Kinerja Daerah Kota Malang Tahun 2013-2018	147



DAFTAR GAMBAR

No	Judul	Halaman
1.	Hubungan RPJMD dengan APBD Kota Malang	8
2.	Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran	52
3.	Komponen-komponen Analisis Data : Model Interaktif	105
4.	Tahapan Penyusunan RKPd Kabupaten/Kota	111



LEMBAR PENGESAHAN

JURNAL

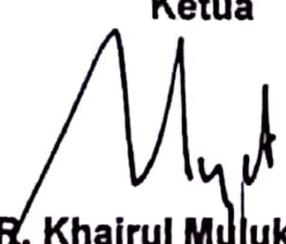
**PERFORMANCE-BASED BUDGETING AS THE REALIZATION OF
FINANCIAL MANAGEMENT REFORMATION IN MALANG CITY**

Oleh :

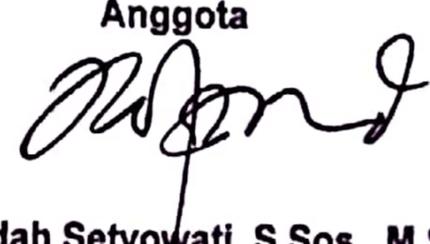
**ARSIDNA SABILANA
NIM. 156030101111016**

**Menyetujui
Komisi Pembimbing**

Ketua

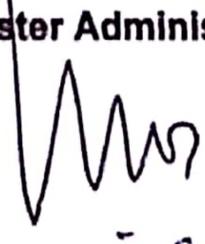

Dr. M.R. Khairul Mujuk, S.Sos, M.Si
NIP. 19710510 199803 1 004

Anggota


Dr. Endah Setyowati, S.Sos., M.Si.
NIP. 19710505 199903 2 001

Ketua Program Studi

Magister Administrasi Publik


Dr. Irwan Noor, MA
NIP. 19611024 198601 1 002

LEMBAR PENGESAHAN

TESIS

PERENCANAAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA SEBAGAI WUJUD
PENYELENGGARAAN REFORMASI PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DI
KOTA MALANG

Oleh :

ARSIDNA SABILANA
NIM. 156030101111024

Menyetujui,
Komisi Pembimbing

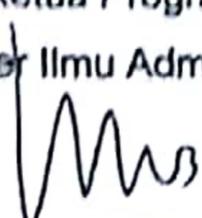
Ketua


Dr. M.R. Khairul Malik, S.Sos, M.Si
NIP. 19710510 199803 1 004

Anggota


Dr. Endah Setyowati, M. Si
NIP. 19710505 199903 2 001

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Administrasi Publik


Dr. Irwan Noor, MA
NIP. 19611024 198601 1 002

Mengetahui,
Dekan Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya



Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS
NIP. 19610905 198601 1 002

**PERNYATAAN
ORISINALITAS TESIS**

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah TESIS ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah TESIS ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia TESIS ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (MAGISTER) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (UU NO.20 Tahun 2003, Pasal 25 Ayat 2 dan Pasal 70).

Malang, 26 Mei 2018

Mahasiswa



Nama : Arsidna Sabilana
NIM : 156030101111024
PS : Magister Administrasi Publik

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dengan pulau-pulau besar mulai dari pulau Kalimantan, Sumatra, Jawa, Sulawesi hingga Irian Jaya. Selain itu, terdapat pulau-pulau kecil dari Sabang sampai Merauke yang mengelilingi alam Indonesia. Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang kaya raya dengan ribuan pulau yang memiliki kekayaan alam dan budaya serta bahasa yang beragam. Kekayaan alam yang dimiliki Indonesia mulai dari kekayaan laut, darat, tambang, dan lain sebagainya. Ditinjau dari segi budayanya hampir setiap daerah memiliki budaya yang berbeda-beda mulai dari tarian daerah, adat istiadat lokal, lagu daerah, rumah adat, sampai baju adat daerah memiliki ciri-ciri masing-masing. Selain Bahasa Indonesia sebagai bahasa kesatuan terdapat bahasa Jawa, Madura, Sunda dan banyak bahasa daerah yang beragam di Indonesia. Meskipun banyak perbedaan pada masing-masing daerah di Indonesia akan tetapi sebagai negara kesatuan Indonesia mampu menyatukan keberagaman tersebut sesuai dengan semboyan negara yakni "Bhinneka Tunggal Ika".

Sebagai negara kesatuan, Indonesia dipimpin oleh presiden dan wakil presiden sebagai kepala negara yang memimpin ribuan pulau dengan semua keberagamannya. Walaupun merupakan negara kesatuan, Indonesia terdiri atas beberapa daerah provinsi, kabupaten dan kota. Masing-masing daerah tersebut memiliki pemerintahan yang dipimpin oleh kepala daerah. Daerah provinsi dipimpin oleh gubernur, daerah kabupaten dipimpin oleh bupati dan daerah kota dipimpin oleh walikota.

Konsekuensi adanya pemerintah daerah adalah adanya hubungan pemerintah daerah tersebut dengan pemerintah pusat. Menurut Khusaini (2006, h. 72) keterkaitan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat berupa pemberian sebagian dari wewenang pemerintah pusat kepada daerah. Wewenang tersebut antara lain melaksanakan dan menyelesaikan urusan yang menjadi tanggung jawab dan menyangkut kepentingan daerah yang bersangkutan (otonomi). Hal inilah selanjutnya yang dipahami sebagai istilah otonomi daerah dimana pengembangan otonomi daerah pada era reformasi dikenal dengan istilah desentralisasi.

Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah termasuk di dalamnya mengenai keuangan. Keuangan suatu pemerintah daerah akan selalu terkait dengan keuangan pemerintah pusat. Hal inilah selanjutnya yang dikenal dengan istilah desentralisasi fiskal (Subekan, 2012, h. 46). Sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1, dapat diketahui bahwa sistem pemerintahan desentralisasi pada era reformasi di Indonesia merupakan pengembangan konsep tentang otonomi daerah yang mengandung arti kebebasan masyarakat dan daerah untuk melaksanakan pembangunannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (Basri, 2005, h. 96-97). Konsep baru tentang otonomi daerah ini memberikan kewenangan bagi daerah untuk melaksanakan berbagai kegiatan secara lebih mandiri dan bertanggung jawab. Melalui pemberian otonomi tersebut maka pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional harus dilakukan secara proporsional dan berkeadilan serta didasarkan atas prinsip-prinsip negara kesatuan. Selain itu, berkaitan dengan keuangan diperlukan adanya pemanfaatan sumberdaya nasional serta kewenangan pemungutan jenis-jenis pajak di daerah yang diatur

dengan mengedepankan aspek keadilan sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepada daerah (Thayib, 2000, h. 119). Dengan demikian, daerah memiliki kewenangan untuk membangun daerahnya sendiri serta menggali potensi sumber daya daerah agar mampu dimanfaatkan semaksimal mungkin demi kesejahteraan masyarakat.

Hal ini sejalan dengan pernyataan Siagian (1978, h. 2) bahwa pembangunan sebagai suatu perubahan dimaksudkan untuk mewujudkan suatu kondisi kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang lebih baik dari kondisi sekarang, sedangkan pembangunan sebagai suatu pertumbuhan menunjukkan kemampuan suatu kelompok untuk terus berkembang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif dan merupakan sesuatu yang mutlak harus terjadi dalam pembangunan. Melihat tujuan pembangunan yang besar, diperlukan adanya sebuah perencanaan yang komprehensif agar tujuan-tujuan pembangunan di daerah dapat tercapai dengan baik. Oleh karena itu, Riyadi (2003, h.8) menyatakan bahwa perencanaan pembangunan daerah merupakan suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur di dalamnya guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber-sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.

Salah satu sumber daya daerah yang penting adalah sumber daya keuangan. Hal ini dikarenakan keuangan daerah merupakan sumber daya utama yang menjalankan roda pembangunan daerah. Selain itu, sumber daya keuangan daerah harus dikelola dengan baik supaya kajian otonomi daerah dapat tercapai. Oleh karena itu, diperlukan adanya reformasi pengelolaan

keuangan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang konsisten dan konsekuen.

Landasan hukum yang menjadikan perubahan fenomenal pada keuangan negara di Indonesia adalah dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang tersebut selanjutnya menjadi dasar atas diterbitkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketiga undang-undang tersebut selanjutnya menjadi landasan hukum bagi reformasi pengelolaan keuangan baik bagi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

Guna menindaklanjuti reformasi pengelolaan keuangan, khususnya dalam pengelolaan keuangan daerah, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Selanjutnya, Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang merupakan petunjuk lebih lanjut bagi Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangannya sesuai dengan PP 58 Tahun 2005. Pada awal terbitnya, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 banyak ditentang oleh berbagai kalangan karena dianggap tidak sesuai dengan otonomi daerah. Namun, pada akhirnya semua Pemerintah Daerah dapat menerima peraturan tersebut untuk dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut selanjutnya dirubah untuk pertama kalinya dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007. Perubahan tersebut dilakukan guna lebih memudahkan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangannya.

Terakhir kalinya, peraturan menteri tersebut diubah untuk kedua kalinya dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Mendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Harapannya, peraturan menteri tersebut dapat menjadi pedoman daerah dalam mengelola keuangan daerah yang pada peraturan sebelumnya belum diatur.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 dan perubahannya memiliki semangat yang sama dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004. Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 juga terdapat banyak perubahan mendasar jika dibandingkan dengan peraturan perundangan sebelumnya. Hampir pada setiap tahapan siklus keuangan daerah mengalami perubahan, mulai dari penganggaran sampai dengan pertanggungjawaban. Perubahan-perubahan yang ada tersebut dimaksudkan untuk mendukung terwujudnya pemerintahan yang bersih, transparan, dan akuntabel (*good governance*). Di samping itu, peraturan tersebut diharapkan dapat memberikan pemahaman yang sama terhadap semua pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya. Di masa mendatang, peraturan-peraturan ini akan terus berkembang mengikuti perubahan yang terjadi (Subekan, 2012, h. 40). Perubahan regulasi merupakan suatu keniscayaan untuk menciptakan pengelolaan keuangan daerah yang lebih baik. Namun hal tersebut menjadi tantangan dan kendala tersendiri di Kota Malang. Hal ini sesuai dengan pernyataan Bapak Baihaqi, S.Pd., S.E., M.Si selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang saat wawancara pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 WIB yang menyatakan bahwa :

“Regulasi pemerintah pusat yang selalu berubah menjadikan kita kesulitan untuk menerapkan perencanaan”

Tantangan dan kendala tersebut tidak lantas mengurangi semangat reformasi pengelolaan keuangan daerah Kota Malang. Hal ini dikarenakan, reformasi pengelolaan keuangan daerah menurut Setiawan (2003) dilatarbelakangi oleh empat hal. Pertama, rendahnya efektivitas dan efisiensi penggunaan keuangan pemerintah akibat maraknya irasionalitas pembiayaan kegiatan negara disertai rendahnya akuntabilitas para pejabat pemerintah dalam mengelola keuangan publik sehingga menimbulkan tuntutan diterapkannya anggaran berbasis kinerja. Kedua, tidak adanya skala prioritas yang terumuskan secara jelas dan tegas dalam proses pengelolaan keuangan daerah yang menimbulkan pemborosan sumber daya publik. Ketiga terjadi begitu banyak kebocoran dan penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah ditandai dengan maraknya praktek KKN di kalangan pejabat pemerintah daerah. Keempat, rendahnya profesionalisme aparat pemerintah dalam mengelola anggaran publik. Dengan demikian, pelaksanaan anggaran berbasis kinerja dalam rangka reformasi pengelolaan keuangan daerah menjadi suatu hal yang krusial dan penting sebagai upaya pembangunan daerah di era desentralisasi saat ini.

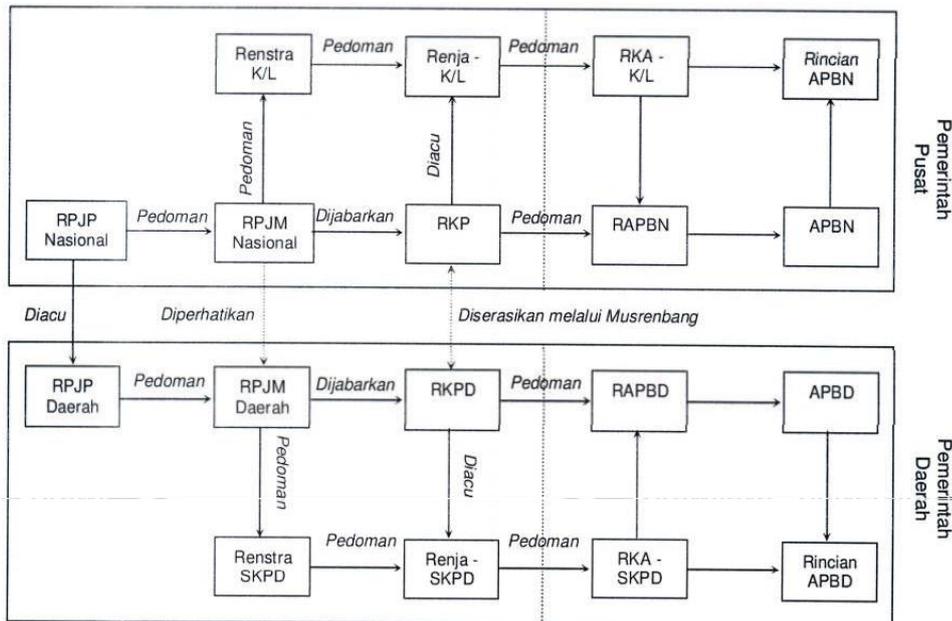
Reformasi keuangan daerah menuntut perencanaan anggaran menggunakan pendekatan atau sistem anggaran kinerja, dengan penekanan pertanggungjawaban tidak sekadar pada *input*, tetapi juga pada *output* dan *outcome* (Halim, 2007, h.5). Perencanaan anggaran kinerja secara berarti adanya sinkronisasi antara program dan anggaran. Artinya, suatu anggaran tidak bisa muncul secara tiba-tiba tanpa ada program yang direncanakan di awal.

Selain itu, sumber-sumber keuangan daerah dihubungkan dengan hasil yakni

program-program. Sehingga keuangan daerah bisa memaksimalkan sumberdayanya secara ekonomis, efektif dan efisien.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58 Tahun 2005 menyebutkan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Sedangkan pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Aspek perencanaan anggaran sebagai tahap pertama dalam proses pengelolaan keuangan daerah merupakan aspek yang sangat penting dan krusial bagi proses selanjutnya. Keberhasilan pada proses perencanaan anggaran daerah akan mempengaruhi proses pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Sementara itu, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjabarkan fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) meliputi fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi. Fungsi perencanaan pada APBD yang dimaksud adalah bahwasanya anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Berikut ini adalah hubungan anggaran dengan perencanaan daerah :



Sumber : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kota Malang 2013-2018

Gambar 1. Hubungan RPJMD dengan APBD Kota Malang

Melalui gambar di atas terlihat bahwa RPJMD Kota Malang sebagai dokumen perencanaan daerah memiliki keterkaitan erat dengan APBD sebagai dokumen anggaran daerah. Namun, menurut Yuwono (2008, h. 475) realita yang banyak terjadi di daerah adalah perencanaan APBD tidak konsisten dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Seringkali kegiatan tidak dapat diturunkan dari RPJMD, sehingga kegiatan yang direncanakan tidak mampu menggambarkan aspirasi masyarakat. Hal ini membuka ruang bagi dominasi faktor politik dalam mengisi ruang kosong ini. Akibatnya, ditemui begitu banyak kepentingan politik dalam penyusunan RPJMD dan sering kali mengabaikan kepentingan dan kebutuhan rakyat banyak.

Bukti lain adalah konsistensi penerapan anggaran berbasis kinerja yang tidak didukung oleh pendekatan metodologis dalam menyusun indikator kinerja.

Pada kenyataannya, para birokrat hanya terpaku pada nama program dan kegiatan. Target yang dicanangkan mayoritas berisi deskriptif atau kualitatif

sehingga parameter capaian kegiatan kurang dapat terukur. Padahal menurut Natsir (2008) dalam Kurrohman (2013, h.2) sejak diberlakukannya Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sistem yang dianut dalam APBD adalah anggaran yang berbasis kinerja. Artinya penyusunan, pembahasan, penetapan sampai pengawasan pelaksanaan anggaran tidak cukup dengan hanya melihat besar kecilnya anggaran yang merupakan masukan, tapi juga harus memperhatikan kinerja anggaran tersebut yang meliputi capaian kinerja, keluaran, hasil dan manfaat serta tepat tidaknya kelompok sasaran kegiatan yang dibiayai anggaran tadi.

Sancoko (2008, h. 73-81) mengemukakan setidaknya terdapat beberapa kendala dalam perencanaan anggaran berbasis kinerja di Indonesia. Pada dasarnya, terdapat beberapa tolok ukur yang menentukan keberhasilan anggaran berbasis kinerja yakni standar pelayanan minimal (SPM), standar satuan harga (SSH), analisis standar belanja (ASB) dan indikator kinerja. Pada pelaksanaannya, pemerintah daerah masih menemui beberapa masalah dan kendala dalam proses perencanaan anggaran berbasis kinerja. Masalah dan kendala tersebut antara lain :

Pertama, masalah yang muncul dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja adalah bahwa belum seluruh kementerian negara/lembaga yang memberikan layanan mampu merumuskan dan menyusun Standar Pelayanan Minimum (SPM) yang dapat digunakan sebagai dasar target *outcome* minimum.

Padahal, konsep teoretis sistem penganggaran berbasis kinerja mengharuskan keberadaan SPM. Namun demikian secara legalitas, pemerintah telah menerbitkan peraturan tentang pedoman penyusunan dan penerapan SPM, antara lain PP No. 65 Tahun 2005. Sehingga yang terpenting dari kondisi yang

terkait dengan SPM ini adalah bagaimana penetapan kebijakan mampu menekankan kepada unit layanan untuk dapat menyusun dan merumuskan SPM sebagai dasar dalam persetujuan pengajuan anggaran mereka.

Pada pemerintah daerah Kota Malang pun, terdapat kendala seperti yang telah disebutkan di atas. Misalnya saja pada Dinas Pendidikan Kota Malang yang telah menetapkan data dasar rencana penerapan dan pencapaian standar minimal (data terlampir pada lampiran). SPM Dinas Pendidikan Kota Malang

didasarkan pada Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 23 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No.15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pendidikan Kabupaten/Kota. Pada data tersebut capaian SPM Kota Malang belum semua mencapai kondisi minimal yakni 100%. Artinya, Standar Pelayanan Minimum (SPM) yang dapat digunakan sebagai dasar target *outcome* minimum belum dapat tercapai secara keseluruhan. Adapun SKPD yang memiliki SPM hanyalah 13 SKPD sesuai kementerian/lembaga di pusat. Kondisi ini menyebabkan tidak semua SKPD di Kota Malang memiliki SPM.

Kedua, seringkali terjadi keterlambatan dalam penetapan standar satuan harga oleh pemerintah daerah setempat. Hal ini tentu berpengaruh dalam penyusunan KUA-PPAS sebagai tahap awal dalam proses perencanaan anggaran daerah. Jika kondisi demikian terjadi, pemerintah daerah biasanya menggunakan standar saruan harga pada tahun-tahun sebelumnya. Kendala lainnya adalah adanya perubahan harga dari standar yang dirumuskan di awal.

Harga barang yang fluktuatif menyebabkan terkadang penetapan standar satuan harga tidak sesuai dengan realita yang ada di lapangan.

Hal ini sejalan dengan pernyataan Bapak Prasetya Petandra selaku Staff Bagian Perencanaan di Kantor Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Kota Malang saat wawancara pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 14.45. Beliau menyatakan bahwa :

Pada saat penyusunan KUA-PPAS pengalaman menggunakan SSH tahun sebelumnya. Nanti baru pada saat penyusunan APBD menggunakan SSH tahun berjalan.

Melalui pernyataan di atas dapat diketahui bahwa, di dasarnya pengalaman dalam perencanaan anggaran berbasis kinerja, penyusunan KUA-PPAS Kota Malang masih menggunakan Standar Satuan Harga tahun sebelumnya. Hal ini berarti terdapat keterlambatan dalam penetapan Standar Satuan Harga. Pada tahun 2015, SSH ditetapkan melalui Peraturan Walikota Malang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Standar Satuan Harga. Perwal tersebut ditetapkan pada tanggal 27 Oktober 2014. Hal ini menunjukkan adanya keterlambatan penetapan SSH pada tahun anggaran 2015 sejalan dengan pernyataan Bapak Prasetya di atas. SSH baru terbit bulan Oktober padahal penyusunan KUA-PPAS pada bulan Juni juga memerlukan SSH.

Ketiga, masalah lain dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di Indonesia adalah masalah penetapan ASB. Biaya (pengeluaran) yang digunakan untuk mendanai output belum menggunakan metode penghitungan biaya yang memadai atau belum menggunakan *costing system* yang jelas. Sebenarnya keharusan untuk menerapkan akuntansi berbasis akrual telah ditetapkan dalam UU No. 17 Tahun 2003, namun pada kenyataan sampai dengan saat ini pemerintah menghadapi kendala untuk melaksanakan basis akrual tersebut.

Menurut UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual dilaksanakan selambat-

lambatnya Tahun 2008. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas.

Kondisi di atas sejalan dengan kondisi Pemerintah Daerah Kota Malang. Hal ini dijelaskan saat wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 menyatakan bahwa :

Diantara empat tolak ukur keberhasilan anggaran berbasis kinerja, Malang yang belum punya adalah Analisa Standar Belanja.

Melalui pernyataan di atas dapat diketahui bahwa Pemerintah Daerah Kota Malang belum memiliki Analisis Standar Belanja. Ini sejalan dengan kondisi yang sampai dengan saat ini dimana pemerintah menghadapi kendala untuk melaksanakan basis akrual tersebut.

Keempat, permasalahan indikator kinerja dan pengukurannya. Format dokumen penyusunan anggaran di Indonesia baru terfokus pada penjabaran nama program, kegiatan dan sub kegiatan dalam dokumen anggaran, tetapi substansi ukuran kinerjanya belum diformulasikan dalam indikator kinerja yang memadai. Pengukuran kinerja akan menjadi masalah apabila indikator kinerja yang ditetapkan belum mencerminkan sepenuhnya kinerja ideal yang sangat mungkin dicapai dalam kinerja aktual, apalagi kalau disusun tanpa menggunakan data kinerja sebagai *benchmarking*. Ini yang masih terjadi dalam penentuan indikator dalam penyusunan RKA-KL yaitu belum memadainya indikator kinerja *output*, apalagi *outcome*.

Selanjutnya, berkaitan dengan kendala dalam proses penyusunan indikator kinerja, wawancara kepada Bapak Prasetya Petandra selaku Staff Bagian

Perencanaan di Kantor Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan

Kota Malang pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 14.45 menyatakan bahwa :

Kalau kendalanya pasti ada. Biasanya dari indikator-indikator tertentu ada yang diharuskan undang-undang untuk muncul. Biasanya kendalanya terletak pada cara menentukan besaran nilainya. Dasarnya di lapangan, besarnya berapa biasanya butuh data *real* di lapangan.

Kendala Pemerintah Daerah Kota Malang dalam perencanaan anggaran berbasis kinerja secara umum hampir sama dengan kendala-kendala yang ada di daerah-daerah di Indonesia. Pada pengukuran indikator kinerja terdapat kendala bahwa substansi ukuran kinerja belum diformulasikan dalam indikator kinerja yang memadai. Hal ini sejalan dengan pernyataan Bapak Prasetya dimana terdapat kendala dalam menentukan besaran nilai indikator kinerja karena membutuhkan data *real* di lapangan.

Persoalan utama dalam perencanaan anggaran berbasis kinerja sebenarnya adalah adanya *mind set traditional budgeting* (Rahayu, 2007). Reformasi pengelolaan keuangan daerah menurut Halim (2007, h. 5) menuntut perubahan dari *traditional budget* menuju *performance budget*. Perubahan ini diikuti oleh pemerintah daerah dimana banyak terjadi perubahan teknis dan format, namun perubahan paradigma belum banyak terjadi. Akibatnya, format yang digunakan telah sesuai dengan perencanaan anggaran berbasis kinerja namun *mind set traditional budgeting* masih digunakan. Persoalan ini juga terjadi di Kota Malang, hal ini sesuai dengan pernyataan Bapak Baihaqi, S.Pd., S.E., M.Si selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang saat wawancara pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 WIB yang menyatakan bahwa :

“Anggaran berbasis kinerja diterapkan di Kota Malang mulai tahun 2007. Adapun kendala-kendalanya yang pertama pola pikir, kemudian SDM dan juga sarana pra sarana.”

Pada hakikatnya, perencanaan anggaran berbasis kinerja memiliki beberapa kelebihan jika mampu dilaksanakan dengan konsisten dan konsekuen.

Sejumlah kelebihannya antara lain meningkatkan kinerja aspek keuangan, akuntabilitas, lingkungan manajemen dan politik (Hawke, 2007). Tolak ukur keberhasilan yang utama dalam perencanaan anggaran berbasis kinerja adalah keberadaan indikator kinerja berupa *output* (keluaran) dan *outcome* (hasil). Hawke mengemukakan bahwa kejelasan hubungan antara program, *output* dan *outcome* akan menghasilkan informasi kinerja yang dapat digunakan untuk pengambilan keputusan dalam penganggaran yang pada akhirnya meningkatkan kinerja pada aspek keuangan, akuntabilitas, lingkungan manajemen dan politik.

Kelebihan lain dari perencanaan anggaran berbasis kinerja adalah terakomodirnya aspirasi masyarakat, mempermudah proses evaluasi pelaksanaan pembangunan, dan menjadi sistem insentif atau disinsentif bagi pelaksanaan program pemerintah (Utomo, 2007). Perencanaan anggaran berbasis kinerja lebih berpotensi menciptakan rencana program pembangunan prioritas yang sesuai dengan keinginan masyarakat. Hal ini dikarenakan proses anggaran berbasis kinerja didahului oleh perencanaan yang dibuat melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang berlangsung dari tingkat desa sampai kabupaten atau kota. Pola ini mempermudah DPRD untuk menilai kinerja pemerintah dalam hal ini adalah eksekutif dan sebaliknya mempermudah pemerintah menyampaikan perkembangan pembangunan yang dilaksanakannya.

Besarnya peran pemerintah daerah menurut Muluk (2007, h. 96-98) ditunjukkan dari siapa motor penggerak sebenarnya dari musrenbang ini. Pada Kota Malang, Badan Perencanaan Penelitian dan Pengembangan Kota Malang

merupakan lembaga yang paling bertanggung jawab terhadap berlangsungnya musrenbang secara keseluruhan. Fenomena yang sering terjadi di Kota Malang adalah banyak usulan masyarakat yang berasal dari bawah secara bertingkat ternyata pada akhirnya banyak yang hilang pada musrenbang tingkat kota. Hal ini disebabkan adanya porsi rencana pembangunan yang bersifat kompleks dari pemerintah daerah setempat dan terlalu banyaknya usulan masyarakat yang masuk sehingga harus dipilah dan dipilih berdasarkan kategori pembedangan dan prioritas atas dasar kategori tersebut. Fenomena ini tentu bertolak belakang dengan pendapat Bastian (2006, h. 54) bahwa APBD merupakan amanat rakyat kepada pemerintah daerah untuk mewujudkan aspirasi dari kebutuhan mereka.

Anggaran daerah merupakan refleksi aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam satu tahun fiskal tertentu yang dinyatakan dalam satuan mata uang. Dari sisi pemerintah daerah, perwujudan amanat rakyat ini diwujudkan dalam bentuk rencana kerja yang akan dilaksanakan pemerintah daerah dengan menggunakan sumber daya yang dimilikinya. Dengan demikian, perencanaan anggaran daerah harus berorientasi pada kepentingan masyarakat atau publik. Kondisi yang demikian disadari oleh pemerintah daerah Kota Malang dimana Bapak Baihaqi, S.Pd., S.E., M.Si selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang saat wawancara pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 WIB menyatakan bahwa :

“Kita masih punya kendala di belanja tidak langsung dimana harus menganggarkan belanja pegawai yang harus ikut kebijakan pemerintah pusat. Belanja pegawai Kota Malang masih tinggi. Kita masih tergolong belum optimal untuk menganggarkan belanja langsung yang itu diperuntukkan kepada masyarakat”.

Meskipun memiliki kekurangan pada perencanaan anggaran berbasis kinerja pada proses musrenbang, Kota Malang memiliki sebuah prestasi dalam perencanaan anggaran berbasis kinerjanya. Tidak tanggung-tanggung, Kota

Malang untuk yang kelima kalinya mendapatkan penghargaan atas opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) untuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Tahun Anggaran 2014 di kancah nasional. Penghargaan ini merupakan apresiasi atas komitmen Pemerintah Daerah Kota Malang dalam proses perencanaan program kegiatan, penganggaran, pelaksanaan program hingga pertanggungjawaban anggaran yang nyata-nyata berbasis kinerja. Penilaian opini atas LKPD, baik pada kelembagaan kementerian, departemen, Pemprov, Pemkot serta Pemkab, tahun 2015 lalu relatif lebih berat. Karena tidak semata mencakup tertib administrasinya namun juga terukur hingga aspek *output* maupun *outcomenya* (Satria, 2015). Penilaian tersebut merupakan upaya dalam mengawal pelaksanaan perencanaan anggaran berbasis kinerja di Indonesia. Ketika banyak daerah di Indonesia yang belum mampu melaksanakan perencanaan anggaran berbasis kinerja, Kota Malang selangkah lebih maju dibuktikan dengan penghargaan WTP selama lima tahun berturut-turut. Hal ini dapat dijadikan model maupun contoh bagi daerah lain dalam perencanaan anggaran berbasis kinerja di daerahnya.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka peneliti mengambil judul **“Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja sebagai Wujud Penyelenggaraan Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah di Kota Malang”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan pada latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang dapat disusun adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah proses perencanaan anggaran berbasis kinerja sebagai wujud penyelenggaraan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Kota Malang?

2. Bagaimanakah parameter keberhasilan perencanaan anggaran berbasis kinerja sebagai wujud penyelenggaraan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Kota Malang?

3. Bagaimanakah faktor-faktor yang mempengaruhi perencanaan anggaran berbasis kinerja sebagai wujud penyelenggaraan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Kota Malang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini dapat ditentukan. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan anggaran berbasis kinerja sebagai wujud penyelenggaraan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Kota Malang
2. Mendeskripsikan dan menganalisis parameter keberhasilan perencanaan anggaran berbasis kinerja sebagai wujud penyelenggaraan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Kota Malang
3. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi perencanaan anggaran berbasis kinerja sebagai wujud penyelenggaraan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Kota Malang

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi serta manfaat bagi pihak-pihak yang terkait. Beberapa kontribusi serta manfaat yang diharapkan dari penelitian ini antara lain :

1. Kontribusi akademik

a. Bagi mahasiswa

1) Penelitian ini diharapkan mampu melatih mahasiswa dalam mengaplikasikan teori-teori yang telah di dapatkan dan mengetahui keterkaitannya dengan realitas sosial di lapangan.

2) Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kemampuan berfikir mahasiswa dalam proses penulisan karya ilmiah dengan tema perencanaan pembangunan, khususnya perencanaan anggaran daerah.

3) Penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi peneliti lain sebagai bahan perbandingan serta dapat dijadikan sebagai bahan acuan bagi pihak yang melakukan penelitian.

b. Bagi perguruan tinggi

1) Sebagai salah satu media dalam mengkaji ilmu di bidang perencanaan pembangunan, khususnya perencanaan anggaran daerah.

2) Sebagai sumbangan pemikiran dan bahan pustaka bagi perguruan tinggi untuk mengadakan penelitian lanjutan.

3) Sebagai masukan maupun evaluasi bagi perguruan tinggi sejauh mana program atau kurikulum yang telah diterapkan sesuai dengan realitas di lapangan.

2. Kontribusi praktis

a. Sebagai masukan untuk Pemerintah Daerah Kota Malang yang terlibat dalam perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Malang.

b. Sebagai kajian yang berguna bagi Pemerintah Daerah Kota Malang agar Pemerintah Daerah Kota Malang mampu melaksanakan perencanaan anggaran berbasis kinerja sebagai wujud penyelenggaraan reformasi pengelolaan keuangan daerah.

c. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan maupun kajian bagi pembaca yang menekuni profesi sebagai aktor perencanaan pembangunan, khususnya aparatur yang berperan dalam perencanaan anggaran daerah.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hasil Penelitian Terdahulu

Tinjauan pustaka ini diawali dengan penyajian dari hasil-hasil penelitian terdahulu yang digunakan sebagai referensi dalam penelitian ini. Hasil penelitiannya akan dijadikan sebagai bahan perbandingan dan referensi terhadap penelitian yang akan dilakukan, serta untuk melihat perkembangan penelitian yang sama. Penelitian terdahulu yang akan dipaparkan di bawah ini merupakan hasil penelitian yang diperoleh dari tesis serta jurnal nasional maupun jurnal internasional. Terdapat beberapa penelitian yang akan dijabarkan dalam hasil penelitian terdahulu tentunya berkaitan dengan perencanaan anggaran berbasis kinerja sebagai wujud penyelenggaraan reformasi pengelolaan keuangan daerah.

Gloria A. Grizzle dan Corole D Pettijohn (2002), meneliti sebuah model untuk mengevaluasi reformasi anggaran yang menggabungkan wawasan dari penganggaran, pelaksanaan kebijakan, dan sistem-dinamika literatur. Sistem-dinamika pemodelan menggabungkan kedua teknik penelitian kuantitatif dan kualitatif untuk menyediakan kerangka kerja baru untuk penelitian terapan. Penggunaannya diilustrasikan menggunakan anggaran kinerja sebagai contoh. Penerapannya pada pelaksanaan anggaran program berbasis kinerja Florida.

Hasil penelitiannya berupa sebuah model yang mengidentifikasi tindakan dalam jangka pendek yang akan meningkatkan kemungkinan reformasi ini sukses sehingga menyediakan komunikasi yang jelas; fasilitatif anggaran dan akuntansi rutinitas; dan informasi kinerja yang handal. Model ini juga mengidentifikasi perilaku legislatif penting yang mempengaruhi implementasi

eksekutif: bagaimana legislatif dalam jangka panjang menggunakan informasi kinerja untuk menginformasikan alokasi sumber daya dan bagaimana hal itu berlaku insentif atau sanksi untuk ulasan program disiapkan oleh staf legislatif untuk memperkuat tekad cabang eksekutif untuk terus menerapkan reformasi. Sevil Çatak dan Canan Çilingir (2010), meneliti penggunaan sumber daya publik yang efektif dan efisien bagi Turki. Demi mewujudkan tujuan tersebut, manajemen keuangan publik direformasi dan sistem penganggaran kinerja diluncurkan di Turki. Penelitian ini menilai situasi terkini dari implementasi sistem penganggaran kinerja di Turki dari perspektif administrasi publik berdasarkan anggaran umum. Semua tahap proses penganggaran kinerja diperiksa mulai dari perencanaan strategis, pemrograman kinerja, penganggaran, pelaporan pertanggungjawaban dan audit. Penelitian ini mengidentifikasi semua elemen sistem seperti undang-undang, metodologi, koordinasi, panduan, kepemilikan, implementasi, dan faktor-faktor yang mempengaruhi proses. Terakhir, penelitian ini juga mengidentifikasi kekuatan sistem dan masalah yang dihadapi.

Hasil penelitian yang dilakukan dengan analisis sistem mampu mengidentifikasi kekuatan sistem dan masalah yang dihadapi. Pertama, undang-undang yang tidak lengkap ditandai dengan kekurangan dan ambiguitas dalam perencanaan strategis. Kedua, metodologi penganggaran kinerja yang tidak jelas. Ketiga, implementasinya yang tidak efektif. Keempat, menonaktifkan faktor administratif dan eksternal.

Richard J Herzog (2006), mendeskripsikan penganggaran kinerja berdasarkan teori dan praktik. Terdapat kiasan yang menempatkan penganggaran kinerja ke dalam ranah spiritual yakni surga, neraka, dan api penyucian. Domain ini digunakan untuk membingkai dasar teoritis penganggaran

kinerja dan untuk membahas kecocokan dengan kenyataan operasional. Praktik penganggaran kinerja sering jatuh di antara surga, penggunaan pendapatan publik yang optimal, dan neraka, penggunaan pendapatan publik yang terburuk. Dapat dikatakan bahwa sebagian besar upaya penganggaran kinerja cenderung berkumpul di api penyucian. Menyadari kebakaran penyucian memungkinkan pengenalan prinsip-prinsip yang menjadi dasar penganggaran kinerja untuk diklasifikasikan sebagai mitos kelembagaan. Sebagai mitos kelembagaan, praktik penganggaran kinerja diblokir dari idealisme teoritis.

Hasil pembahasannya mendeskripsikan empat fase penganggaran kinerja yang berbeda yakni deskriptif, kiasan, mitos, dan idealisme. Fase deskriptif bertujuan untuk meningkatkan pemahaman, membangun teori yang lebih baik, dan memperbaiki praktik. Ilmuwan dan praktisi perlu terus memberikan dokumentasi deskriptif mengenai keberhasilan, tantangan, dan kegagalan penganggaran kinerja. Fase kiasan mendokumentasikan teori atau surga-realitas atau pertandingan neraka, yang memungkinkan penganggaran kinerja ditempatkan ke dalam api penyucian. Sebagai mitos, penganggaran kinerja bisa menjadi praktik yang berkhayal dengan hasil bagus dan buruk.

Selanjutnya, fase Idealisme berpendapat bahwa penggunaan pendapatan publik yang optimal harus memiliki jalur yang seragam dari pengumpulan, alokasi, pengeluaran, dan hasil.

Lita Irawati (2007), meneliti mengenai keberpihakan APBD Kota Malang terhadap kepentingan publik. Penelitian bertujuan untuk mengetahui proses perencanaan APBD Kota Malang tahun 2007 dan pihak-pihak yang terkait di dalamnya serta keberpihakan APBD Kota Malang pada kepentingan publik. Data penelitian diperoleh dari informan, dokumen, serta tempat dan peristiwa.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perencanaan pembangunan Kota Malang dilakukan dengan pendekatan *bottom-up* dan *top-down planning* dengan mempertimbangkan skala prioritas namun terdapat inkonsistensi perencanaan program pembangunan dalam Renstra prioritas pembangunan dalam KUA mengenai pihak-pihak yang terkait dalam penyusunan proses perencanaan APBD dapat disimpulkan bahwa peran pemerintah daerah mendominasi dalam proses perencanaan APBD sementara peran DPR dan masyarakat dinilai kurang optimal. APBD Kota Malang juga disimpulkan belum berpihak pada kepentingan publik karena belanja untuk kepentingan aparatur lebih besar jika dibandingkan belanja untuk kepentingan publik dasar nilainya masih minim.

Narso (2002), meneliti mengenai proses dan alokasi anggaran pengeluaran Pemerintah Daerah Provinsi Lampung. Penelitian tersebut bertujuan untuk mengevaluasi proses penyusunan anggaran pengeluaran dan mengevaluasi besarnya alokasi anggaran pengeluaran Provinsi Lampung yang digunakan untuk pelayanan publik dan pembiayaan birokrasi tahun 2000. Untuk mengetahui besarnya alokasi pembiayaan pelayanan publik dan pembiayaan birokrasi dapat dilakukan dengan membandingkan antara belanja publik dan belanja birokrasi dengan jumlah anggaran biaya rutin yang formulanya merupakan pengembangan model *Comparative Budget Statement (CBS)*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses penyusunan anggaran pengeluaran Pemerintah Daerah Provinsi Lampung belum mencerminkan aspirasi masyarakat daerah, di mana arah dan kebijakan umum anggaran lebih didominasi pihak eksekutif dan mencerminkan aspirasi pemerintah di atasnya.

Realisasi pengalokasian anggaran pengeluaran rutin Pemerintah Daerah Propinsi Lampung tahun anggaran 2000 sejumlah Rp 114.356 milyar, untuk

pelayanan birokrasi sebesar Rp 59.531 milyar atau 52,06%, sedangkan untuk pelayanan publik sebesar 54.825 milyar atau 47,94%.

Joko Sunaryanto (2011), meneliti perencanaan kinerja dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten sidoarjo melalui penganggaran berbasis kinerja. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan implementasi penganggaran berbasis kinerja pada penyusunan APBD Kabupaten Sidoarjo di tahun berjalan, menganalisis dan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi perencanaan kinerja dalam penyusunan APBD Kabupaten Sidoarjo.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perencanaan kinerja dalam penyusunan APBD Kabupaten Sidoarjo merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perencanaan jangka menengah. Perencanaan kinerja belum sepenuhnya dapat dilaksanakan sesuai konsep anggaran berbasis kinerja. Penerapan anggaran berbasis kinerja dalam perencanaan kinerja didukung kondisi-kondisi antara lain komitmen Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, adanya peraturan perundang-undangan sebagai pedoman dalam perencanaan kinerja, pemberlakuan standar pelayanan minimum (SPM), penggunaan standar satuan harga (SSH), telah ditetapkannya indikator kinerja (IK), penggunaan data tunggal, penggunaan aplikasi komputer. Beberapa kendala yang menghambat antara lain kemampuan sumber daya manusia, baik masyarakat maupun aparatur daerah. tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat, perbedaan data kinerja, belum adanya penghargaan dan sanksi yang tegas, belum adanya kesepakatan mengenai target kinerja sebagai kontrak kinerja, penilaian atas keberhasilan realisasi anggaran pada realisasi penyerapan dana atau anggaran.

Astri Hapsari (2010), meneliti proses perencanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) untuk kepentingan publik dan *pro poor* di Kabupaten Sidoarjo. Tujuan penelitian ini untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan APBD Kabupaten Sidoarjo tahun 2011 serta peran pihak yang terkait di dalamnya, menginterpretasikan APBD Kabupaten Sidoarjo untuk kepentingan publik dan warga miskin dan mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat perencanaan APBD yang lebih berorientasi pada kepentingan publik.

Hasil dari penelitian ini, proses perencanaan APBD di Kabupaten Sidoarjo telah berjalan sesuai dengan ketentuan dan tepat waktu. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo telah melaksanakan perencanaan partisipatif yang melibatkan masyarakat, namun hasilnya belum optimal. Usulan masyarakat yang terangkum lewat mekanisme musrenbang hanya sedikit yang bisa diakomodir dalam APBD disebabkan karena terbatasnya anggaran dan minimnya kualitas usulan. APBD Kabupaten Sidoarjo untuk kepentingan publik sangat kecil, baik selama proses penyusunan APBD tahun 2011 maupun selama kurun waktu lima tahun terakhir. Kurang lebih hanya sekitar 30% dari total anggaran yang digunakan untuk kepentingan publik dan APBD untuk warga miskin rata-rata hanya sebesar 4,35%.

Melalui penelitian-penelitian tersebut di atas, penelitian ini berusaha untuk mendeskripsikan serta menganalisis perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kota Malang. Pemilihan ini dilatar belakangi dengan diraihnya penghargaan WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) untuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) selama lima tahun berturut-turut. Meski terdapat banyak kendala dalam menerapkan anggaran berbasis kinerja, setidaknya Kota Malang bisa dijadikan

contoh bagi daerah lain untuk terus berupaya memaksimalkan penganggaran berbasis kinerja. Selain itu, pada tahun 2017 perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kota Malang mengalami penyesuaian istilah menjadi perencanaan anggaran berbasis program.

Jika ditinjau perbandingan antara penelitian terdahulu dan dibandingkan dengan topik penelitian ini, maka akan menghasilkan matrik perbandingan sebagai berikut :

Tabel 1. Matrik Perbandingan Penelitian Terdahulu

Nama	Judul	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
Gloria A. Grizzle dan Corole D Pettijohn (2002)	Implementing Performance-Based Program Budgeting : A System-Dynamics Perspective	Hasil penelitiannya berupa sebuah model yang mengidentifikasi tindakan dalam jangka pendek yang akan meningkatkan kemungkinan reformasi ini sukses. Model ini juga mengidentifikasi perilaku legislatif penting yang mempengaruhi implementasi eksekutif.	Berbeda dalam hal pendekatan penelitian, metode penelitian, lokasi penelitian lebih luas, hasil penelitian serta fokus penelitian.
Sevil Çatak dan Canan Çilingir (2010)	Performance Budgeting in Turkey	Penelitian ini menyajikan deskripsi dan analisis rinci mengenai sistem penganggaran kinerja di Turki. Hasil penelitian ini mengidentifikasi kekuatan sistem dan masalah yang dihadapi seperti undang-undang yang tidak lengkap, metodologi penganggaran kinerja yang tidak jelas, serta implementasinya yang tidak efektif dan menonaktifkan faktor administratif dan eksternal	Berbeda dalam hal pendekatan penelitian, metode penelitian, lokasi penelitian lebih luas, hasil penelitian serta fokus penelitian.
Richard J Herzog (2006)	Performance Budgeting : Descriptive, Allegorical, Mythical, and Idealistic	Pembahasan empat fase penganggaran kinerja yang berbeda yakni deskriptif, kiasan, mitos, dan idealisme.	Berbeda dalam tujuan penelitian, penelitian ini cenderung perbandingan-perbandingan teori dan praktek dalam penganggaran berbasis kinerja
Lita Irawati (2007)	Keperpihakan APBD Kota	Peran pemerintah daerah mendominasi dalam proses	Berbeda dalam hal topik,

	Malang Terhadap Kepentingan Publik	perencanaan APBD sementara peran DPR dan masyarakat dinilai kurang optimal.	namun masih dalam satu tema yang sama
Narso (2002)	Proses dan Alokasi Anggaran Pengeluaran Pemerintah Daerah Provinsi Lampung	Proses penyusunan anggaran pengeluaran Pemerintah Daerah Provinsi Lampung belum mencerminkan aspirasi masyarakat daerah	Berbeda dalam hal topik, namun masih dalam satu tema yang sama
Joko Sunaryanto (2011)	Perencanaan Kinerja dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sidoarjo melalui Penganggaran Berbasis Kinerja	Hasil penelitian penelitian ini menunjukkan bahwa perencanaan kinerja dalam penyusunan APBD Kabupaten Sidoarjo merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perencanaan jangka menengah. Perencanaan kinerja belum sepenuhnya dapat dilaksanakan sesuai konsep anggaran berbasis kinerja.	Berbeda dalam hal tujuan penelitian
Astri Hapsari (2010)	Proses Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk Kepentingan Publik dan Pro Poor di Kabupaten Sidoarjo	Hasil dari penelitian ini, proses perencanaan APBD di Kabupaten Sidoarjo telah berjalan sesuai dengan ketentuan dan tepat waktu. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo telah melaksanakan perencanaan partisipatif yang melibatkan masyarakat, namun hasilnya belum optimal. Usulan masyarakat yang terangkum lewat mekanisme musrenbang hanya sedikit yang bisa diakomodir dalam APBD disebabkan karena terbatasnya anggaran dan minimnya kualitas usulan. APBD Kabupaten Sidoarjo untuk kepentingan publik sangat kecil, baik selama proses penyusunan APBD tahun 2011 maupun selama kurun waktu lima tahun terakhir.	Berbeda dalam hal topik dan tujuan penelitian, namun masih dalam satu tema

Sumber : Hasil Olahan Penulis, 2016

B. Perencanaan Pembangunan Daerah

1. Pengertian Perencanaan

Perencanaan adalah konsep yang licin, sulit dipegang, lebih banyak digembar-gemborkan daripada dipraktekkan, lebih sering didiskusikan ketimbang

di definisikan (Bryant, 1982 h. 305-306). Meskipun demikian, Tjokroamidjojo (1985, h. 12-16) mengemukakan beberapa rumusan tentang perencanaan yang diharapkan akan menjelaskan arti dari perencanaan.

a) Perencanaan dalam arti seluas-luasnya tidak lain adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai sesuatu tujuan tertentu. Oleh karena itu pada hakekatnya terdapat pada tiap jenis usaha manusia.

b) Perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (*maximum output*) dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif.

c) Perencanaan adalah penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan, bagaimana, bilamana dan oleh siapa.

Hal ini juga dikemukakan oleh Gunnar Myrdal (1957) : *"They should each and all have a national economic development policy. Indeed it is also universally urged that each of them should have an overall, integrated national plan"*.

Mengenai rencana rumusannya adalah *"The plan is a programme for the strategy of a national government in applying a system of state interference with the play of the market forces, thereby conditioning them: in such a way as to give an upward push to the social process."*

Melalui bagian lain Albert. Waterston (1965) menyebut *"planning as an organized, intellegent attempt to select the best available alternatives to achieve specific goals"*.

Charles A. Merriam (1941) mengemukakan secara panjang lebar:

"Planning is an organized effort to utilize social intelligence in the determination of national policies. It is based upon fundamental facts regarding resources, carefully assembled and thoroughly analyzed; upon a look around and the various factors which must be brought together in

order to avoid clashing of policies or lack of unity in general direction; upon a look forward and look backward. Considering our resources and trends as carefully as possible, and considering the emerging problems, planners look forward to the determination of long time policies."

Tidak jauh berbeda, Widjojo Nitisastro (1963) juga mengemukakan

bahwa:

"Perencanaan ini pada dasarnya berkisar kepada dua hal : yang pertama ialah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan-tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki masyarakat yang bersangkutan, dan yang kedua ialah pilihan diantara cara-cara alternatif yang efisien serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan tersebut. Baik untuk penentuan tujuan yang meliputi jangka waktu tertentu maupun bagi pemilihan cara-cara tersebut diperlukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria tertentu yang terlebih dahulu harus dipilih pula."

Definisi lain yang dikemukakan oleh para ahli manajemen, sebagaimana

dikutip oleh Malayu S.P. Hasibuan (1988) dalam Riyadi (2003, h.1-4) antara lain

sebagai berikut :

Wedgewood-Oppenheim menyatakan bahwa "*planning can be seen as process whereby aims, factual evidence and assumption are translated by a process of logical argument into appropriate policies which are intended to achieve aims*". Artinya, perencanaan dapat dilihat sebagai suatu proses di mana tujuan-tujuan, bukti-bukti faktual dan asumsi-asumsi diterjemahkan sebagai suatu proses argumen logis ke dalam penerapan kebijaksanaan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan.

Harold Koontz dan Cyril O'Donnel menyatakan, "*planning is the function of a manager which involves the selection from alternatives of objectives, policies, procedures, and programmes*." Artinya, perencanaan adalah fungsi seorang manajer yang berhubungan dengan pemilihan tujuan-tujuan, kebijaksanaan-kebijaksanaan, prosedur-prosedur dan program-program dari beberapa alternatif yang ada.

Louis A. Allen mengemukakan, "*planning is the determination of the course of action to achieve a desired result.*" Artinya, perencanaan adalah penetapan serangkaian tindakan untuk mencapai hasil yang diinginkan.

George R. Terry menyatakan, "*planning is the selecting and relating of facts and the making and using of assumptions regarding the future in the visualization and formulation of proposed activities believed necessary to achieve desired result.*" Artinya, perencanaan adalah upaya untuk memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Kemudian Ginanjar Kartasasmita (1997) menyatakan, "pada dasarnya perencanaan sebagai fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan, untuk mencapai tujuan yang dikehendaki"

Y. Dror menyatakan, "perencanaan adalah suatu proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu."

Sedangkan Jawaharlal Nehru mendefinisikan, "*planning is the exercise of intelligence to deal with facts and situation as they are and find a way to solve problemes.*" Artinya, perencanaan merupakan penetapan intelegensia untuk mengolah fakta-fakta dan situasi apa adanya dan menemukan suatu cara untuk memecahkan masalah-masalah.

Diana Conyers dan Peter Hills (1990) mengemukakan, "*planning is a continuous process which involves decisions, or choices, about alternative ways of using available resources, with the aim of achieving particulars goals at some*

time in the future.” Artinya, perencanaan adalah suatu proses yang terus-menerus yang melibatkan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan penggunaan sumber daya yang ada dengan sasaran untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masa yang akan datang.

Melalui beberapa definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam perencanaan pada umumnya terkandung beberapa hal pokok yang dapat dikatakan sebagai unsur-unsur dalam perencanaan itu sendiri. Adapun unsur-unsur dimaksud meliputi:

- a) Adanya asumsi-asumsi yang didasarkan pada fakta-fakta. Ini berarti bahwa perencanaan hendaknya disusun dengan berdasarkan pada asumsi-asumsi yang didukung dengan fakta-fakta atau bukti-bukti yang ada. Hal ini menjadi penting karena hasil perencanaan merupakan dasar bagi pelaksanaan suatu kegiatan atau aktivitas.
- b) Adanya alternatif-alternatif atau pilihan-pilihan sebagai dasar penentuan kegiatan yang akan dilakukan. Ini berarti bahwa dalam menyusun rencana perlu memperhatikan berbagai alternatif / pilihan sesuai dengan kegiatan yang akan dilaksanakan.
- c) Adanya tujuan yang ingin dicapai, dalam hal ini perencanaan merupakan suatu alat/sarana untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan kegiatan.
- d) Bersifat memprediksi sebagai langkah untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan perencanaan.
- e) Adanya kebijaksanaan sebagai hasil keputusan yang harus dilaksanakan.

Sedangkan menurut LAN-DSE (1999), unsur-unsur perencanaan dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a) Perencanaan berarti memilih atau membuat pilihan

- 1) Memilih prioritas
 - 2) Memilih cara atau alternatif yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan
- b) Perencanaan berarti pengalokasian sumber daya
- 1) Optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam, manusia, dan anggaran
 - 2) Pengumpulan dan analisis data sumber daya yang tersedia
- c) Perencanaan berorientasi atau alat untuk mencapai tujuan
- Tujuan harus jelas (ekonomi, politik, sosial, ideologi atau kombinasi dari semuanya)
- d) Perencanaan berhubungan dengan masa yang akan datang.
- e) Perencanaan merupakan kegiatan yang terus-menerus (kontinyu), sering diperlukan reformulasi rencana dalam proses perencanaan dan pelaksanaan

Kelima hal di atas adalah pokok-pokok perencanaan yang dapat dikatakan sebagai unsur-unsur dalam perencanaan. Kelima pokok perencanaan tersebut terdahulu sangat dipengaruhi dengan dua hal yaitu hasrat dan motivasi untuk membangun dari masyarakat dan derajat kesediaan berkorban untuk mencapai tujuan pembangunannya.

Banyak di antara gairah ke arah perencanaan secara tradisional menurut Bryant (1982, h. 306) berasal dari model-model ekonomi; model-model itu cenderung bervariasi menurut banyaknya alokasi untuk berbagai sektor ekonomi.

Sesudah suatu negara memilih satu di antara model-model itu; kemudian perencanaan meliputi pekerjaan menghimpun data yang relevan, meramalkan apa yang mungkin terjadi, memutuskan apa kiranya alternatif yang lebih baik, dan variabel-variabel mana yang perlu dibenahi (Longman, 1977). Waterston (1974, h.21) ketika mengadakan persiapan untuk mempelajari pengalaman-

pengalaman yang terkumpul dari lebih seratus negara dunia ketiga, memberikan dua penunjuk arah bagi perencanaan pembangunan nasional. Pertama, perencanaan mencakup penghematan sumber-sumber daya langka oleh otoritas yang dibentuk masyarakat banyak. Kedua, perencanaan harus mencakup upaya-upaya yang terorganisasi, sadar dan kontinyu untuk menemukan alternatif-alternatif terbaik yang dapat ditempuh guna mencapai tujuan-tujuan yang khusus.

Berbagai studi kasus akhir-akhir ini mengenai perencanaan menurut Bryant (1982, h. 309) menyajikan perspektif yang sama pula. Gary Wynia di Amerika Tengah, Tony Killick di India, Robert Chambers di Afrika Timur, dan Wolfgang Stoler di Nigeria, menulis tentang kepincangan antara rencana dan pelaksanaannya. Akan tetapi mereka meneruskan dengan mengemukakan bahwa perencanaan membutuhkan proses belajar yang berkesinambungan, dan bahwa proses ini secara intrinsik adalah proses politik. Betapapun, politik adalah konflik mengenai alokasi sumber-sumber daya dan justru hal inilah setepatnya yang menjadi substansi perencanaan. Demikianlah maka perencanaan tidak dapat memberikan jawaban ilmiah yang secara politis netral dalam memecahkan masalah-masalah yang pada hakikatnya politis. Selanjutnya, Bryant (1982, h. 310) mengemukakan bahwa perencanaan merupakan suatu proses politik yang melibatkan kepentingan-kepentingan khusus, bukan kepentingan komprehensif, dan perencana maupun politisi harus mengambil bagian di dalamnya.

2. Pengertian Pembangunan

Sebelumnya telah dibahas mengenai pengertian perencanaan, untuk memperoleh pengertian yang komprehensif mengenai perencanaan pembangunan, perlu dibahas terlebih dahulu mengenai pengertian

pembangunan. Bryant (1982, h. 21) berpendapat bahwa pada dasarnya pembangunan mencakup pengertian “menjadi” dan “mengerjakan”. Selanjutnya Bryant mengusulkan agar pembangunan di artikan sebagai peningkatan kemampuan orang untuk mempengaruhi masa depannya.

Sementara itu, Siagian (1978, h. 2) mendefinisikan pembangunan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*).

Selanjutnya mengenai pengertian pembangunan, Riyadi (2003, h. 4) mengemukakan bahwa para ahli memberikan definisi yang bermacam-macam seperti halnya perencanaan. Namun secara umum ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan.

Pada awal pemikiran tentang pembangunan sering ditemukan adanya pemikiran yang mengidentikan pembangunan dengan perkembangan, pembangunan dengan modernisasi dan industrialisasi, bahkan pembangunan dengan westernisasi. Seluruh pemikiran tersebut didasarkan pada aspek perubahan, di mana pembangunan, perkembangan, dan modernisasi serta industrialisasi, secara keseluruhan mengandung unsur perubahan. Namun begitu, keempat hal tersebut mempunyai perbedaan yang cukup prinsipil, karena masing-masing mempunyai latar belakang, azas dan hakikat yang berbeda serta prinsip kontinuitas yang berbeda pula, meskipun semuanya merupakan bentuk yang merefleksikan perubahan.

Sebagaimana dikemukakan oleh para ahli, pembangunan adalah suatu proses perubahan yang dilakukan melalui upaya-upaya secara sadar dan

terencana. Sedangkan perkembangan adalah proses perubahan yang terjadi secara alami sebagai dampak dari adanya pembangunan.

Selanjutnya seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan, termasuk ilmu-ilmu sosial, para ahli manajemen pembangunan terus berupaya untuk menggali konsep-konsep pembangunan secara ilmiah. Secara sederhana pembangunan sering diartikan sebagai suatu upaya untuk melakukan perubahan menjadi lebih baik. Perubahan yang dimaksud adalah menuju arah peningkatan dari keadaan semula, tidak jarang pula ada yang mengasumsikan bahwa pembangunan adalah juga pertumbuhan. Seiring dengan perkembangannya hingga saat ini belum ditemukan adanya suatu kesepakatan yang dapat menolak asumsi tersebut.

3. Pengertian Perencanaan Pembangunan Daerah

Pengertian perencanaan pembangunan daerah dapat dilihat berdasarkan unsur-unsur yang membentuknya yakni perencanaan, pembangunan, dan daerah yang telah dijelaskan pada poin sebelumnya. Sebagaimana diketahui, menurut Riyadi (2003, h.1) "perencanaan pembangunan daerah" merupakan suatu sistem yang dibentuk dari unsur-unsur perencanaan, pembangunan, dan daerah. Dengan melihat secara divergensi dari setiap unsur tersebut, kemudian diambil suatu kesimpulan secara konvergensi, akan terbentuk suatu pengertian yang utuh.

Sebelum menjelaskan tentang perencanaan pembangunan daerah, perlu dipahami terlebih dahulu makna perencanaan pembangunan. Riyadi (2003, h.6) mengemukakan bahwa perencanaan pembangunan merupakan suatu tahapan awal dalam proses pembangunan. Sebagai tahapan awal, perencanaan pembangunan akan menjadi bahan atau pedoman atau acuan dasar bagi

pelaksanaan kegiatan pembangunan (*action plan*). Oleh karena itu, perencanaan pembangunan hendaknya bersifat implementatif (dapat dilaksanakan) dan aplikatif (dapat diterapkan).

Selain itu, perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan atau aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun non fisik (mental dan spiritual), dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik.

Mengenai hubungannya dengan suatu daerah sebagai area (wilayah) pembangunan, terbentuklah konsep perencanaan pembangunan daerah. Dapat dinyatakan bahwa perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah, dan lingkungannya dalam wilayah atau daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap, tapi tetap berpegang pada azas prioritas.

Berarti, perencanaan pembangunan daerah (PPD) akan membentuk tiga hal pokok yang meliputi: perencanaan komunitas, menyangkut suatu area (daerah), dan sumber daya yang ada di dalamnya. Pentingnya orientasi holistik dalam PPD, karena dengan tingkat kompleksitas yang besar tidak mungkin kita mengabaikan masalah-masalah yang muncul sebagai tuntutan kebutuhan sosial yang tak terelakkan (*conditio sine quo non*). Tetapi di pihak lain, adanya keterbatasan sumber daya yang dimiliki, tidak memungkinkan pula untuk

melakukan proses pembangunan yang langsung menyentuh atau mengatasi seluruh permasalahan dan tuntutan secara sekaligus. Melalui hal inilah penentuan prioritas perlu dilakukan, yang dalam prakteknya dilakukan melalui proses perencanaan.

Affandi Anwar dan Setia Hadi mendefinisikan perencanaan pembangunan daerah sebagai suatu proses atau tahapan pengarahan kegiatan pembangunan di suatu wilayah tertentu yang melibatkan interaksi antara sumber daya manusia dengan sumber daya lain, termasuk sumber daya alam dan lingkungan melalui investasi. (Prisma, 1996 h. 49).

4. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perencanaan Pembangunan Daerah

Sebagaimana layaknya suatu aktivitas yang terkait dengan masalah sosial kemasyarakatan dan selalu bersifat dinamis, keberhasilan atau kegagalan program perencanaan pembangunan daerah selalu dipengaruhi oleh berbagai macam faktor. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi tersebut secara khusus dapat berbeda tergantung pada situasi dan kondisi yang sedang berlaku di daerah perencanaan. Substansi permasalahan yang berbeda antara satu daerah dan daerah lainnya dapat menyebabkan berbedanya faktor-faktor dimaksud.

Namun secara umum, dapat dikemukakan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu program perencanaan pembangunan daerah dengan merujuk pada Riyadi (2003, h.15-39) faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pembangunan yang antara lain meliputi :

a) Faktor lingkungan

Pertama adalah faktor lingkungan, baik eksternal maupun internal, yang dapat mencakup bidang sosial, budaya, ekonomi, dan politik.

1) Sosial

Hampir di setiap negara berkembang, perencanaan pembangunan daerah selalu diarahkan pada upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada kondisi yang ideal, masyarakat dapat menjadi tujuan atau obyek dari sebuah perencanaan sekaligus juga menjadi aktor atau subyek perencanaan. Pada konteks perencanaan sosial, Schoorl (1984) menyatakan bahwa “perencanaan sosial dapat berarti perencanaan untuk masyarakat (*societal planning*)”. Ini berarti bahwa perencanaan sosial memiliki tujuan-tujuan sosial yang khas dalam suatu strategi pembangunan di mana masyarakat harus bisa menerimanya sebagai upaya untuk mencapai kondisi ideal yang diharapkan. Kondisi sosial masyarakat sangat berpengaruh terhadap keberhasilan program perencanaan pembangunan daerah. Kondisi sosio-ekonomi masyarakat yang menjadi gambaran tentang kebiasaan-kebiasaan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya; stratifikasi sosial yang membentuk hubungan hierarkis dalam proses kemasyarakatan, tingkat pendidikan, dan fakta-fakta sosial lainnya merupakan hal-hal yang perlu diperhatikan dalam rangka menyusun perencanaan pembangunan daerah. Proses perencanaan pembangunan daerah seperti itu jelas tidak mudah, dan oleh karenanya memerlukan keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusannya. Partisipasi aktif tersebut secara langsung maupun tidak langsung memberikan dampak yang positif terhadap perencanaan pembangunan daerah. Sebaliknya, apabila partisipasi masyarakat diabaikan sedangkan mobilisasi masyarakat dikembangkan,



proses pembangunan mungkin terhambat atau bahkan akan mengalami kegagalan.

2) Budaya

Bila ingin mencapai sasaran yang diharapkan, perencanaan pembangunan daerah harus mempertimbangkan faktor budaya dan kultur yang berlaku di dalam masyarakat setempat. Nilai tambah (*value added*) yang dapat diperoleh para perencana pembangunan apabila memperhatikan masalah sosial-budaya antara lain dapat mengetahui beberapa hal yang dalam konteks administrasi pembangunan dikemukakan oleh Bintoro sebagai berikut :

- pertama, hambatan-hambatan kultural apakah yang sesuai dengan basis kultural tertentu sesuatu masyarakat yang merupakan hambatan bagi suatu proses pembangunan atau pembaharuan; kedua, motivasi apakah yang diperlukan untuk pembahaman atau pembangunan yang perlu perhatian; ketiga, bagaimana sikap-sikap golongan dalam masyarakat terhadap usaha pembaharuan; keempat, berbagai masalah sosial-budaya yang menonjol dan memerlukan perhatian administrasi pembangunan (Bintoro, 1988, h. 61).

3) Ekonomi

Stabilitas ekonomi menjadi target utama yang harus diwujudkan melalui proses pembangunan, karena dengan adanya stabilitas ekonomi yang dinamis, proses pembangunan akan berhasil dengan baik, walaupun hal itu tidak dapat dilepaskan dari adanya stabilitas di bidang lainnya. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya pembangunan akan dapat berjalan dengan baik, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, bahkan juga pada saat evaluasinya bila ditunjang oleh kondisi ekonomi yang stabil dengan tanpa mengabaikan stabilitas bidang lain. Ini berarti menunjukkan bahwa

keterkaitan antara satu faktor dengan faktor lainnya sangat erat dan mungkin tidak dapat dipisahkan dalam kerangka proses pembangunan. Namun begitu para ahli studi pembangunan tampaknya masih menganggap bahwa faktor ekonomilah yang paling dominan pengaruhnya.

4) Politik

Hubungan antara politik dan pembangunan dikemukakan pula oleh Bintoro (1988, h. 54), walaupun secara spesifik ia mengaitkannya dengan administrasi pembangunan. Adapun hubungan-hubungan tersebut dapat dilihat dalam beberapa hal, seperti:

- a. Aspek politik yang mempunyai pengaruh timbal balik dengan administrasi pembangunan adalah filsafat hidup bangsa atau filsafat politik kemasyarakatan dari suatu negara tertentu. Hal ini juga berhubungan dengan interdependensi antara sistem politik yang dianut dengan administrasi pembangunan
- b. Komitmen dari elite kekuasaan atau elite pemerintahan terhadap proses pembangunan dan kesediannya menerima pendekatan yang sungguh-sungguh terhadap usaha yang saling terkait antara berbagai segi kehidupan masyarakat
- c. Masalah yang bethubungan dengan kestabilan politik
- d. Perkembangan bidang politik ke arah pemberian iklim politik yang lebih menunjang usaha pembangunan.
- e. Hubungan antara proses politik dan proses administrasi serta kaum politik dengan birokrasi.

f. Aspek hubungan politik luar negeri atau bahkan perkembangan politik di luar negeri yang seringkali merupakan aspek politik yang penting pengaruhnya terhadap administrasi pembangunan.

b) Faktor sumber daya manusia perencana

Sumber daya manusia selalu menjadi faktor utama sebagai “motor” penggerak. Begitu pula halnya dengan proses perencanaan pembangunan daerah; perencana selaku SDM perencanaan merupakan faktor utama yang menggerakkan pelaksanaan perencanaan. Dengan demikian, kualitas perencanaan yang baik sangat tergantung pada kemampuan, keahlian, dan keluwesan dari para perencananya di samping teknik dan metode yang digunakannya. Di samping itu, ia juga mengatakan bahwa seorang perencana harus memiliki kualifikasi yang berorientasi manajemen yang menyangkut empat tahap perencanaan yang utama, yaitu :

- 1) Analisis wilayah
- 2) Prospek pembangunan.
- 3) Perencanaan dan pembuatan program
- 4) Pelaksanaan rencana, monitoring dan evaluasi

Di samping harus memiliki hal-hal sebagaimana tersebut di atas, seorang perencana pembangunan daerah yang baik juga harus memiliki kemampuan dan gaya atau cara pandang serta cara pikir yang strategis, dinamis, sistematis, sehingga mampu melihat berbagai kondisi dan permasalahan yang ada secara komprehensif, holistik atau menyeluruh dalam satu kesatuan proses dan sistem perencanaan.



c) Faktor sistem yang digunakan

Korten dan Klaus (1984) menawarkan pendekatan baru tentang konsep pembangunan yang dinamakan dengan *people centered development* atau pembangunan bagi kepentingan rakyat sebagai pengganti sistem *top down approach*. Model tersebut dapat berjalan jika ditopang oleh empat aspek, yaitu *capacity* (kemampuan untuk melaksanakan proses pembangunan), *equity* (pemerataan hasil-hasilnya), *empowerment* (pemberdayaan masyarakat untuk melakukan hal-hal yang dianggap penting), dan *sustainable* (berlangsung terus-menerus atau berkesinambungan). Sedangkan Mustopadidjaja (1999, h. 11) mengemukakan bahwa peran pemerintah perlu ditingkatkan kualitasnya dalam hal:

- 1) Pengurangan hambatan dan kendala-kendala bagi kreativitas dan partisipasi masyarakat;
- 2) Perluasan akses pelayanan untuk menunjang berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat, dan
- 3) Pengembangan program untuk lebih meningkatkan kemampuan dan memberikan kesempatan kepada masyarakat berperan aktif dalam memanfaatkan dan mendayagunakan sumber daya produktif yang tersedia sehingga memiliki nilai tambah tinggi guna meningkatkan kesejahteraan mereka.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sistem yang dikembangkan oleh suatu negara dalam melaksanakan proses pembangunan pada dasarnya selalu dipengaruhi oleh ideologi yang dianutnya. Sedangkan berhasil-tidaknya perencanaan pembangunan yang diimplementasikan tergantung pada sejauh mana situasi dan kondisi yang ada mendukung pelaksanaannya, serta sampai

sejauh mana pemerintah mampu mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, yang oleh beberapa kalangan diyakini dapat mendorong tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan tersebut.

d) Faktor perkembangan ilmu dan teknologi

Ilmu pengetahuan dan teknologi menjadi faktor penting dan berperan sangat besar bagi upaya pencapaian pembangunan. Berdasarkan pengalaman sejarah, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi ini, mulai memberikan pengaruhnya yang besar terhadap proses pembangunan ketika terjadi revolusi industri di Inggris pada abad ke-18. Sejak itu mulai terjadi perkembangan yang sangat pesat dalam bidang studi pembangunan dengan berbagai macam kajiannya. Terjadi proses saling mempengaruhi, yang akan terus berlanjut tanpa mengenal batas akhir. Ilmu pengetahuan dan teknologi dapat mendorong pembangunan, dan pembangunan yang berhasil akan mendorong berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi. Implementasi IPTEK dalam perencanaan pembangunan daerah tidak dapat disamakan atau diseragamkan. Artinya hal itu tergantung pada apa yang dibutuhkan dan bagaimana hal itu digunakan. Letak dan kondisi geografis wilayah juga sangat menentukan penggunaan metode, teknik, dan peralatan perencanaan. Namun yang terpenting dari semua ini adalah sampai sejauh mana SDM perencananya mampu mengimprovisasi perkembangan tersebut secara optimal.

e) Faktor pendanaan

Faktor pendanaan pada dasarnya merupakan faktor yang sudah *given*. Artinya, hal itu memang harus ada untuk melakukan suatu kegiatan atau aktivitas. Begitu pula dalam proses perencanaan pembangunan daerah, hal

ini harus benar-benar diperhatikan sebagai suatu hal yang penting.

Perencanaan pembangunan daerah adalah kegiatan yang “mahal”. Karena itu, pelaksanaannya harus benar-benar serius, dalam arti pihak-pihak yang terkait termasuk para perencananya harus fokus terhadap tugasnya, punya komitmen terhadap tujuan yang ingin dicapai dan harus bekerja keras, teliti serta tidak terburu-buru dalam penyusunannya. Dengan kata lain ini berarti bahwa *costs and benefits* yang dihasilkan harus seimbang, sehingga tidak terjadi pemborosan, apalagi menghasilkan rencana yang sia-sia (tidak akurat).

Produk perencanaan pembangunan daerah harus menjadi produk hukum, politik, dan ekonomi yang diwujudkan dalam bentuk keputusan atau kebijaksanaan pemerintah daerah sebagai landasan atau acuan pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Selain itu dalam PPD harus sudah dapat diperhitungkan atau dipertimbangkan masalah pendanaannya. Mulai dari berapa jumlah yang dibutuhkan (anggaran), dari mana sumber pendanaannya, dan bagaimana sistem pengelolaannya. Ini penting demi efisiensi dan efektivitas perencanaan pembangunan daerah.

C. Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah

Landasan hukum yang menjadikan perubahan fenomenal pada keuangan negara di Indonesia adalah dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang tersebut selanjutnya menjadi dasar atas diterbitkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketiga undang-undang tersebut selanjutnya menjadi landasan hukum bagi reformasi pengelolaan keuangan baik bagi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

Guna menindaklanjuti reformasi pengelolaan keuangan, khususnya dalam pengelolaan keuangan daerah, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Selanjutnya, Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang merupakan petunjuk lebih lanjut bagi Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangannya sesuai dengan PP 58 Tahun 2005.

Pada awal terbitnya, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 banyak ditentang oleh berbagai kalangan karena dianggap tidak sesuai dengan otonomi daerah. Namun, pada akhirnya semua Pemerintah Daerah dapat menerima peraturan tersebut untuk dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut selanjutnya dirubah untuk pertama kalinya dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007. Perubahan tersebut dilakukan guna lebih memudahkan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangannya.

Terakhir kalinya, peraturan menteri tersebut diubah untuk kedua kalinya dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Mendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Harapannya, peraturan menteri tersebut dapat menjadi pedoman daerah dalam mengelola keuangan daerah yang pada peraturan sebelumnya belum diatur.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 dan perubahannya memiliki semangat yang sama dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004. Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 juga terdapat banyak perubahan mendasar jika

dibandingkan dengan peraturan perundangan sebelumnya. Hampir pada setiap tahapan siklus keuangan daerah mengalami perubahan, mulai dari penganggaran sampai dengan pertanggungjawaban. Perubahan-perubahan yang ada tersebut dimaksudkan untuk mendukung terwujudnya pemerintahan yang bersih, transparan, dan akuntabel (*good governance*). Di samping itu, peraturan tersebut diharapkan dapat memberikan pemahaman yang sama terhadap semua pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya. Di masa mendatang, peraturan-peraturan ini akan terus berkembang mengikuti perubahan yang terjadi (Subekan, 2012 : 40)

Setidaknya terdapat enam pergeseran yang terjadi dalam pengelolaan APBD menurut Halim (2007 : 5-6), antara lain :

1. Dari *vertical accountability* menjadi *horizontal accountability*

Sebelum reformasi keuangan daerah, pertanggungjawaban atas pengelolaan anggaran daerah lebih ditujukan pada pemerintah yang lebih tinggi. Dengan adanya reformasi, pertanggungjawaban lebih ditujukan kepada rakyat melalui DPRD.

2. Dari *traditional budget* menjadi *performance budget*

Proses penyusunan anggaran dengan sistem tradisional menggunakan pendekatan inkremental dan "*line item*" dengan penekanan pada pertanggungjawaban setiap input yang dialokasikan. Reformasi keuangan daerah menuntut penyusunan anggaran menggunakan pendekatan/sistem anggaran kinerja, dengan penekanan pertanggungjawaban tidak sekadar pada *input*, tetapi juga pada *output* dan *outcome*.

3. Dari pengendalian dan audit keuangan, ke pengendalian dan audit keuangan dan kinerja

Pada era prareformasi, pengendalian dan audit keuangan dan kinerja telah ada namun tidak berjalan dengan baik. Penyebab hal ini adalah karena sistem anggaran tidak memasukkan kinerja. Pada era reformasi, karena sistem sistem penganggaran menggunakan sistem penganggaran kinerja, maka pelaksanaan pengendalian dan audit keuangan dan kinerja akan menjadi lebih baik.

4. Lebih menerapkan konsep *value for money*

Penerapan konsep *value for money* lebih dikenal dengan konsep 3E (ekonomis, efisien, dan efektif). Artinya, dalam mencari maupun menggunakan dana, pemerintah daerah dituntut selalu menerapkan prinsip 3E tersebut. Hal ini mendorong pemerintah daerah untuk melalui memerhatikan tiap sen/rupee dana (uang) yang diperoleh dan digunakan.

5. Penerapan konsep pusat pertanggungjawaban

Penerapan pusat pertanggungjawaban dilakukan melalui diperlakukannya dinas pendapatan sebagai pusat pendapatan (*revenue center*), bagian keuangan sebagai pusat biaya (*expense center*), dan BUMD sebagai pusat laba (*profit center*). Pusat pendapatan adalah unit dalam suatu organisasi yang prestasinya diukur dari kemampuannya dalam menghasilkan pendapatan. Pusat biaya adalah unit organisasi dalam suatu organisasi yang prestasinya diukur dari kemampuannya mengefisienkan pengeluaran. Pusat laba adalah unit dalam suatu organisasi yang prestasinya diukur dari perbandingan antara laba yang dihasilkan dengan investasi yang ditanamkan dalam unit organisasi tersebut.

6. Perubahan sistem akuntansi keuangan pemerintahan

Reformasi sistem akuntansi keuangan pemerintah daerah merupakan “jantung” dari reformasi keuangan daerah karena sistem inilah yang akan menghasilkan *output* yang sesuai dengan PP Nomor 105 Tahun 2000. Sistem akuntansi keuangan pemerintahan selama ini berjalan menggunakan sistem pencatatan tunggal (*single entry system*) dengan basis pencatatan atas dasar kas (*cash basis*). Pada era reformasi keuangan daerah, sistem pencatatan yang digunakan adalah sistem ganda (*double entry system*) dengan basis pencatatan atas dasar kas modifikasian (*modified cash basis*) yang mengarah pada basis akrual. Basis kas modifikasian diatur dalam Kemendagri Nomor 29 Tahun 2002, sedang basis akrual diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 2004.

D. Perencanaan Anggaran Daerah

1. Pengertian Perencanaan Anggaran Daerah

Pengertian perencanaan anggaran daerah dapat dilihat berdasarkan unsur-unsur yang membentuknya yakni perencanaan, anggaran, dan daerah.

Pengertian perencanaan telah dijelaskan pada poin sebelumnya. Oleh karena itu, perlu dirumuskan mengenai pengertian anggaran dan daerah dalam konteks perencanaan anggaran daerah. Hal ini diperlukan untuk melihat secara divergensi dari setiap unsur tersebut, kemudian diambil suatu kesimpulan secara konvergensi, sehingga akan terbentuk suatu pengertian perencanaan anggaran daerah yang utuh.

Secara bahasa, “anggaran” diartikan sebagai perkiraan atau perhitungan.

Anggaran telah dikenal di Indonesia tahun 1854 pada masa pemerintahan Hindia Belanda dengan istilah *begrooting*. Kata “anggaran” merupakan terjemahan dari kata “*budget*” dalam bahasa Inggris. Akan tetapi, kata tersebut sebenarnya

berasal dari bahasa Perancis "*bougette*" yang berarti *a small bag* (sebuah tas kecil). Sejarah Inggris menuliskan istilah ini pertama kali digunakan tahun 1733 ketika Menteri Keuangan membawa satu tas kulit yang di dalamnya berisi proposal keuangan pemerintah yang akan disampaikan kepada parlemen. Ketika itu menteri tersebut mengatakan "*open the budget*" (Edward, et. al, 1959) dalam Iskandar (2002, h. 14)

Pengertian anggaran kemudian terus berkembang. *The National Committee on Governmental Accounting United States of America* memberikan definisi "*A budget is a plan of financial operations embodying estimates of proposed expenditures for a given period of time and the proposed means of financing them*" (anggaran adalah rencana kegiatan keuangan yang berisi perkiraan belanja yang diusulkan dalam satu periode dan sumber pendapatan yang diusulkan untuk membiayai belanja tersebut).

Sementara Wildavsky (1975) dalam Iskandar (2002, h. 14) mendefinisikan anggaran sebagai catatan masa lalu (*a record of the past*), rencana masa depan (*a statement about the future*), mekanisme pengalokasian sumber daya (*a mechanism for allocating resources*), metode untuk pertumbuhan (*a method for securing growth*), alat penyaluran pendapatan (*an engine of income distribution*), mekanisme untuk negosiasi (*a mechanism through which units bargain over conflicting goals, make side payments, and try to motivate one another to accomplish their objectives*), harapan, aspirasi, dan strategi organisasi (*organization's expectations, aspirations, and strategies*), satu bentuk kekuatan kontrol (*a form of power*), dan alat atau jaringan komunikasi (*a signal or network of communication*).

Berdasarkan pernyataan di atas, dapat disimpulkan bahwa definisi anggaran dapat diringkas menjadi:

- a. Rencana keuangan mendatang yang berisi pendapatan dan belanja.
- b. Gambaran strategi pemerintah dalam pengalokasian sumber daya untuk pembangunan.
- c. Alat pengendalian.
- d. Instrumen politik.
- e. Disusun dalam periode tertentu.

Akan tetapi, Wildavsky (1975) dalam Iskandar (2002, h. 15) mengingatkan bahwa "*a budget cannot act as a compass*" anggaran bukanlah kompas karena tidak ada seorang pun yang mengetahui secara pasti di masa depan, dan selanjutnya perlu dicari informasi lain yang menggambarkan kenyataan dari alokasi sumber daya. Oleh karena itu, analisis lokasi dan strategi pembangunan tidak hanya mendasarkan pada anggaran, tetapi juga memperhatikan bagaimana realisasi dari anggaran tersebut.

Jika pengertian anggaran dihubungkan dengan kata "daerah" maka menjadi anggaran daerah berarti perhitungan penerimaan dan jumlah belanja atau pengeluaran yang akan dilakukan pemerintah daerah. Secara hukum, anggaran daerah ini disebut sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan didefinisikan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. APBD merupakan bentuk riil pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dalam kurun waktu satu tahun.

APBD memiliki keterkaitan yang erat dengan kepentingan masyarakat serta menggunakan dana masyarakat/rakyat, maka APBD harus ditetapkan dengan persetujuan wakil rakyat (DPRD) (Subekan, 2012, h. 94)

Penyelenggaraan urusan pemerintah dalam rangka melaksanakan asas desentralisasi diperlukan anggaran untuk membiayai suatu kegiatan yang sudah ditetapkan. Anggaran untuk membiayai suatu kegiatan ditetapkan oleh pemerintah daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Suprijadi, 2009, h. 73). Jika ditinjau lebih dalam penjelasan Suprijadi tersebut, maka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah memiliki arti sebagai anggaran untuk membiayai suatu kegiatan ditetapkan oleh pemerintah daerah.

APBD adalah suatu anggaran daerah yang memiliki unsur-unsur sebagai berikut :

1. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
2. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.
3. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.

Periode anggaran, yaitu biasanya 1 (satu) tahun. (Halim, 2002, h. 16)

2. Hubungan Antara Perencanaan dan Penganggaran

Menurut Abe (2005, h. 77), penyusunan anggaran merupakan salah satu tahap dari serangkaian proses perencanaan. Adapun tahap-tahap yang dimaksud adalah : penyelidikan, perumusan masalah, identifikasi daya dukung, perumusan masalah, menetapkan langkah-langkah dan penentuan anggaran.

Penyusunan anggaran diartikan sebagai usaha untuk menyusun alokasi atau sumber daya yang tersedia. Penyusunan anggaran ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya sebuah perencanaan. Kekeliruan dalam menyusun alokasi, akan membuat rencana kandas di tengah jalan. Selain itu

anggaran juga berfungsi sebagai alat kontrol. Hal inilah yang bisa menjelaskan mengapa parlemen perlu ikut ambil bagian dalam penyusunan anggaran.

Beenhakker dalam Conyers (2005, h. 72) menggambarkan sistem yang komprehensif untuk mengembangkan perencanaan dan penganggaran, yang melibatkan proses yang kontinu dan siklus berdasarkan sepuluh tahap berikut ini :

- 1) *Appraisal of the current state of affairs.*
- 2) *Assesment of future directions for progress and preliminary priorities among directions.*
- 3) *Preliminary formulation of objectives and estimation of available funds.*
- 4) *Consideration of alternative cources of action.*
- 5) *Specification of objectives and sub objectives.*
- 6) *Identification of alternative programmes, projects, policies and strategies.*
- 7) *Search for the best solution.*
- 8) *Derivation of evaluation criteria.*
- 9) *Application of evaluation criteria.*
- 10) *Determination of action plan and budget.*

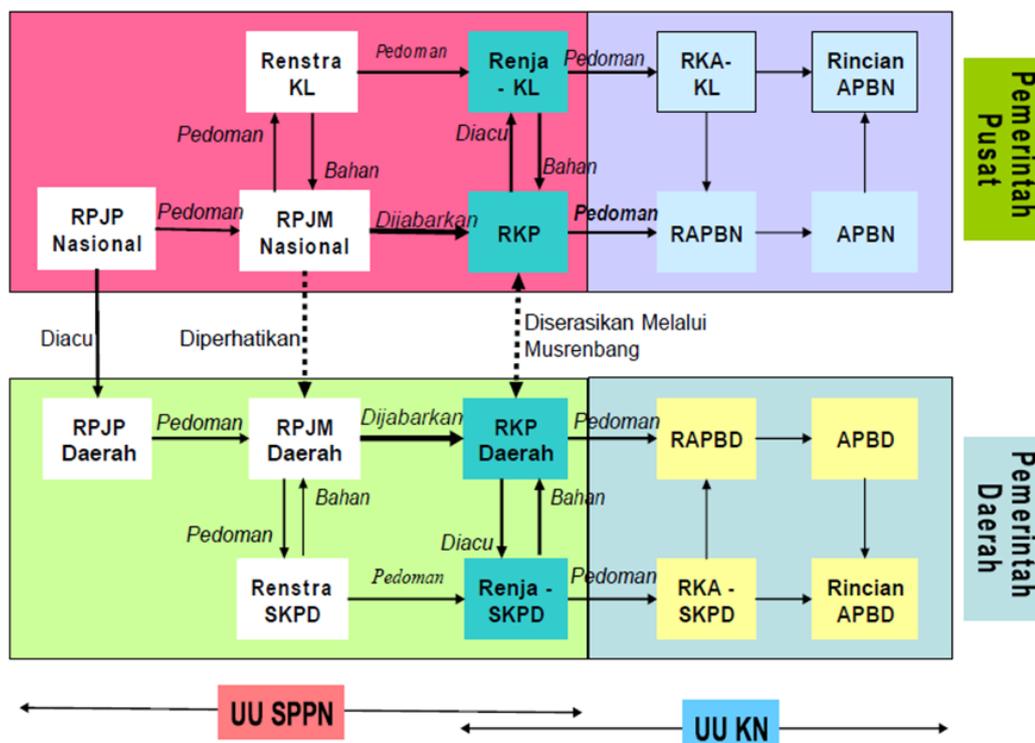
Artinya, 1) Penilaian keadaan sekarang; 2) Penentuan pedoman perkembangan masa depan dan prioritas awal antar pedoman; 3) Perumusan awal sasaran dan estimasi dana yang tersedia; 4) Penyusunan tindakan alternatif; 5) Merumuskan sasaran dan sub-sasaran; 6) Mengidentifikasi program, proyek, kebijakan dan strategi alternatif; 7) Pencarian solusi terbaik; 8) Penyusunan kriteria evaluasi; 9) Penerapan kriteria evaluasi; 10). Penentuan rencana tindakan dan anggaran.

Dari kedua model perencanaan tadi nampak bahwa anggaran merupakan 'puncak' dari sebuah proses perencanaan. Mengenai hubungan antara APBD dengan perencanaan pembangunan daerah oleh Tjokroamidjojo (1994 : h. 166) digambarkan sebagai hubungan timbal balik. Pada satu pihak pencerminan dalam anggaran belanja daerah menjamin kepastian pembiayaan, di lain pihak perencanaan akan memberikan perhatian terhadap keterbatasan pembiayaan.

Akhirnya, perencanaan pada kegiatan pemerintah daerah menjadi lebih perhatian terhadap masalah ongkos (*cost conscious*)”.

Dengan demikian perencanaan dan penganggaran merupakan rangkaian kegiatan dalam satu kesatuan. Penyusunan rencana perlu memperhatikan kapasitas fiskal yang tersedia. Sehingga dalam penerapannya, konsekuensi atas integrasi kegiatan perencanaan pembangunan dan penganggaran perlu diperhatikan. Perencanaan dan penganggaran di daerah merupakan proses yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena berkaitan dengan tujuan dari pemerintah itu sendiri. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang terintegrasi oleh karenanya *output* dari perencanaan adalah penganggaran. Berikut adalah gambaran mengenai keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran :





Sumber : Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (data diolah)

Gambar 2. Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran

3. Pendekatan dalam Penyusunan Anggaran

Ada beberapa pendekatan dalam penyusunan anggaran. Pendekatan-pendekatan tersebut dapat dilihat dari *output*/tampilan anggaran tersebut.

Menurut Nordiawan (2006, h.53) pendekatan-pendekatan tersebut adalah :

a. Pendekatan Tradisional

Terdapat dua ciri utama dalam pendekatan tradisional ini. Pertama, cara penyusunan berdasarkan pos-pos belanja. Anggaran dalam pendekatan tradisional menampilkan anggaran dalam perspektif sifat dasar (*nature*) dari sebuah pengeluaran atau belanja. Metode pendekatan berdasarkan pos-pos belanja ini disebut pula dengan istilah *line item budgeting*. Ciri kedua adalah

penggunaan konsep inkrementalis, yaitu jumlah anggaran tahun tertentu dihitung berdasarkan jumlah tahun sebelumnya dengan tingkat kenaikan tertentu.

b. Pendekatan Kinerja

Pendekatan kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kekurangan yang terdapat dalam pendekatan tradisional, khususnya kekurangan yang disebabkan tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Anggaran dengan pendekatan kinerja sangat menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja *output*. Melalui pendekatan ini pemerintah di dorong untuk bertindak secara *cost minded* dan efisien.

c. Pendekatan *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS)

PPBS merupakan teknik penganggaran yang didasarkan pada teori sistem yang berorientasi pada *output* dan tujuan dengan penekanan utamanya adalah alokasi sumber daya berdasarkan analisis ekonomi. Sistem anggaran PPBS tidak berdasarkan pada struktur organisasi tradisional yang terdiri dari divisi-divisi, namun berdasarkan program, yaitu pengelompokan aktivitas untuk mencapai tujuan tertentu. Struktur program merupakan kerangka untuk mengidentifikasi keterkaitan antara sumber daya yang dimiliki dengan aktivitas yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan organisasi

d. *Zero-Based Budgeting* (ZBB)

ZBB tidak berpatokan pada anggaran tahun lalu untuk menyusun anggaran tahun ini. Penentuan anggaran didasarkan pada keutuhan saat ini. Dengan ZBB seolah-olah proses anggaran dimulai dari hal yang baru sama sekali, item anggaran yang tidak relevan dan tidak mendukung pencapaian tujuan

organisasi dapat hilang dari struktur anggaran dan sebaliknya dapat muncul item yang baru. Jika menggunakan konsep ZBB, maka dapat menghilangkan *incrementalism* dan *line-line item* karena anggaran diasumsikan dimulai dari nol (*zero-based*)

4. Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance-Based Budgeting*)

Sistem anggaran kinerja dikenal sebagai sistem anggaran yang lebih menekankan pada pentingnya pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal. Kata “anggaran” yang diikuti kata “kinerja” secara etimologi bahasa mengandung pengertian bahwa penganggaran kinerja selalu mengaitkan alokasi anggaran dengan pencapaian kinerja pada setiap elemen alokasi dana yang dianggarkan.

Joyce dalam Meyers (1999, h. 598), menyatakan bahwa tidak ada standar yang baku dari pengertian anggaran berbasis kinerja (*there is no standard definition of performance based budgeting*). Terdapat beberapa pengertian anggaran berbasis kinerja atau anggaran kinerja, yang dapat ditemukan dari berbagai literatur, dengan berbagai sudut pandang antara lain menurut Tjandra (2006, h.43), bahwa anggaran kinerja adalah suatu pendekatan sistematis untuk membantu pemerintah menjadi tanggap kepada masyarakat pembayar pajak dengan mengaitkan pendanaan program pada kinerja dan produksi.

Anggaran kinerja juga diartikan sebagai suatu bentuk anggaran dimana sumber-sumber dihubungkan dengan hasil (*connecting resources to result*) yang mencerminkan : a) maksud serta tujuan pengalokasian dana; b) program-program yang diusulkan untuk mencapai tujuan ini; c) data kuantitatif yang dapat mengukur pencapaian serta pekerjaan yang dilaksanakan untuk tiap-tiap program.

Sedangkan pengertian anggaran kinerja menurut *Government Performance Result Act (GPR)* tahun 1994 adalah *performance budgeting is a systematic approach to help government become more responsive to the tax paying public by linking program funding to performance and production.*

5. Tolok Ukur Anggaran Berbasis Kinerja

Anggaran berbasis kinerja mengharuskan adanya tolok ukur. Anggaran berbasis kinerja berorientasi pada pencapaian hasil kinerja. Dalam rangka pencapaian hasil kinerja tersebut diperlukan adanya tolok ukur dan keberadaan tolok ukur ini juga yang membedakan anggaran berbasis kinerja dengan sistem anggaran lainnya, terutama dengan sistem anggaran tradisional yang diterapkan di Indonesia sebelum penerapan anggaran berbasis kinerja ini. Menurut Suhadak dan Nugroho (2007, h. 111) terdapat beberapa tolok ukur dalam menilai pelaksanaan sistem anggaran kinerja, yaitu adanya; (a) Standar Pelayanan Minimal (SPM); (b) Indikator Kinerja (IK); (c) Analisis Standar Belanja (ASB); dan (d) Standar Satuan Harga (SSH). Tolak ukur tersebut dijelaskan sebagai berikut :

a) Standar Pelayanan Minimal (SPM)

Pemerintah daerah harus menyusun APBD berdasarkan SPM yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga terjamin jumlah, kualitas minimalnya serta tepat guna. (Suhadak dan Nugroho 2007, h.111).

b) Indikator Kinerja (IK)

Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan (Suhadak dan Nugroho 2007, h.111). Indikator kinerja kegiatan dikategorikan

sebagai berikut:

- 1) *Input*, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber daya yang digunakan untuk melaksanakan program atau kegiatan.
- 2) *Output*, yaitu adalah tolok ukur kinerja berdasarkan produk (barang dan jasa) yang dihasilkan dari program sesuai dengan masukan yang digunakan.
- 3) *Outcomes*, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program yang telah dilaksanakan.
- 4) *Benefit*, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan atau dari hasil yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat.
- 5) *Impacts*, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro dari manfaat yang ingin dicapai.

Menurut Yuwono. et al. (2005, h. 12) penetapan indikator kinerja kegiatan merupakan proses identifikasi, pengembangan, seleksi, dan konsultasi tentang indikator kinerja atau ukuran kinerja atau ukuran keberhasilan kegiatan dan program-program instansi. Penetapan indikator kinerja kegiatan harus didasarkan pada perkiraan yang realistis dengan memperhatikan tujuan dan sasaran yang diterapkan serta data pendukung yang harus diorganisasikan. Indikator kinerja itu hendaknya (1) spesifik dan jelas. (2) dapat diukur secara objektif, (3) relevan dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, dan (4) tidak bias. Kartiwa (2004, h. 6) juga menyatakan bahwa pengembangan indikator kinerja dapat menggunakan kriteria sebagai berikut:

- 1) Relevan, secara logis dan langsung berhubungan dengan tujuan dan sasaran unit kerja, program atau kegiatan.
- 2) Mudah dipahami, dapat dikomunikasikan dengan jelas.
- 3) Konsisten, digunakan secara seragam dalam perencanaan, penganggaran, sistem akuntansi dan pelaporan.
- 4) Dapat dibandingkan, dapat menunjukkan perkembangan dan perbedaan kinerja dari program atau kegiatan yang sejenis.
- 5) Andal (reliabel), diperoleh dari sistem data yang terkendali dan dapat diverifikasi.

Menurut Mahmudi (2010, h.155-157), indikator kinerja memiliki beberapa peran kunci dalam mengelola kinerja di semua tingkatan organisasi, baik di tingkat strategik maupun operasional atau teknis. Peran tersebut antara lain:

1) Indikator kinerja merupakan alat (*means*) untuk mengukur hasil suatu aktivitas, kegiatan, atau proses, dan bukan hasil atau tujuan itu sendiri (*ends*).

Hal ini berarti bahwa peran utama indikator kinerja adalah sebagai alat untuk mengukur kinerja.

2) Indikator kinerja berperan sebagai pembandingan terbaik (*benchmark*). Indikator yang digunakan sebagai pembandingan harus sama dengan indikator organisasi terbaik yang menjadi acuan. Indikator kinerja dapat dimanfaatkan oleh internal organisasi maupun pihak luar. Bagi pihak Internal, indikator digunakan untuk melaporkan hasil kerja, dan merupakan bagian dari pemenuhan akuntabilitas manajerial, serta sebagai sarana untuk melakukan perbaikan berkelanjutan. Bagi pihak luar, indikator kinerja digunakan untuk pemantauan dan evaluasi kinerja.

Indikator kinerja merupakan faktor penting dalam penerapan anggaran berbasis kinerja. Esensi utama anggaran berbasis kinerja adalah memasukkan elemen indikator kinerja dalam proses penyusunan APBD. Dengan demikian seluruh program/kegiatan yang didanai APBD mesti memiliki tujuan dan sasaran yang terukur.

c) Analisis Standar Belanja (ASB)

ASB merupakan standar atau pedoman yang bermanfaat untuk menilai kewajaran atas beban kerja dan biaya setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan oleh unit kerja dalam satu tahun anggaran. (Suhadak dan Nograho, 2007, h.114). ASB merupakan pendekatan yang dipergunakan oleh tim

Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk mengevaluasi usulan program, kegiatan dan anggaran setiap SKPD dengan cara menganalisis kewajaran beban kerja dan belanja dari setiap usulan program atau kegiatan yang bersangkutan. (Ritonga 2009, h. 241).

Lebih lanjut, Ritonga (2009, h. 241) menjelaskan bahwa beban kerja program atau kegiatan yang diusulkan SKPD dapat dinilai kewajarannya berdasarkan pertimbangan sebagai berikut:

- 1) Kaitan logis antara program atau kegiatan yang diusulkan dengan strategi dan prioritas APBD;
- 2) Kesesuaian antara program atau kegiatan yang diusulkan dengan tugas pokok dan fungsi Satuan Kerja yang bersangkutan;
- 3) Kapasitas SKPD yang bersangkutan untuk melaksanakan program atau kegiatan pada tingkat pencapaian yang diinginkan dan dalam jangka waktu satu tahun anggaran.

Tujuan penerapan ASB menurut Suprasto (2006. h.274) adalah untuk :

- 1) Meningkatkan kemampuan unit kerja dalam menyusun anggaran berdasarkan skala prioritas anggaran daerah, tugas pokok dan fungsi, tujuan, sasaran, serta indikator kinerja pada setiap program dan kegiatan yang direncanakan.
- 2) Mencegah terjadinya duplikasi atau tumpang tindih kegiatan dan anggaran belanjanya pada tiap-tiap unit dan antar unit kerja.
- 3) Menjamin kesesuaian antara kegiatan dan anggaran dengan arah, kebijakan, strategi, dan prioritas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik; mengurangi tumpang tindih belanja dalam kegiatan investasi dan non investasi.
- 4) Meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Penerapan ASB pada dasarnya akan memberikan manfaat antara lain: (1) mendorong setiap unit kerja untuk lebih selektif dalam merencanakan program dan atau kegiatan; (2) Menghindari adanya belanja yang kurang efektif dalam upaya pencapaian kinerja; (3) mengurangi tumpang tindih belanja dalam kegiatan investasi dan non investasi. (Kartiwa 2004, h.5-6).

d) Standar Satuan Harga (SSH)

SSH adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah. Penetapan standar satuan harga akan membantu penyusunan anggaran belanja suatu program atau kegiatan bagi daerah yang bersangkutan. Pengembangan standar satuan harga harus dilakukan terus menerus sesuai dengan perubahan harga yang berlaku di masing-masing daerah. (Suhadak dan Nogroho 2007, h.118).

Adanya tolok ukur berupa SPM, Indikator Kinerja; ASB; dan SSH tersebut membedakan penganggaran berbasis kinerja dengan anggaran tradisional. Anggaran tradisional dicirikan dengan tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Sebaliknya, anggaran berbasis kinerja mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kerja berdasarkan tolok ukur yang ditetapkan sebelumnya.

Anggaran berbasis kinerja pada dasarnya merupakan penyusunan dan pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Sedangkan kinerja harus mencerminkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik sehingga indikator bersifat selektif dianggap perlu untuk mencapai anggaran yang berorientasi pada kepentingan publik. Proses

penyusunan anggaran menurut Mardiasmo, (2002, h.68) mempunyai 4 (empat) tujuan, yaitu:

- 1) Membantu pemerintah mencapai tujuan fiskal dan meningkatkan koordinasi antar bagian dalam lingkungan pemerintah
- 2) Membantu menciptakan efisiensi dan keadilan dalam menyediakan barang dan jas publik melalui proses pemrioritasan
- 3) Memungkinkan bagi pemerintah untuk memenuhi prioritas belanja
- 4) Meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah kepada DPRD dan masyarakat luas.

Pada penyusunan anggaran berbasis kinerja, dilakukan pengukuran kinerja. Pengukuran kinerja digunakan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan program/kegiatan/kebijakan sesuai dengan sasaran dan tugas yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi pemerintah daerah. Agar dapat dilakukan suatu pengukuran kinerja perlu ditetapkan indikator-indikator terlebih dahulu antara lain indikator masukan (*input*) berupa dana, sumber daya manusia, dan metode kerja. Agar input dapat diinformasikan dengan akurat dalam suatu anggaran, perlu dilakukan penilaian terhadap kewajarannya.

Dalam hal menilai kewajaran input dengan keluaran (*output*) yang dihasilkan, peran standar satuan harga sangat diperlukan. Standar satuan harga adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Penilaian kewajaran beban kerja dengan mempertimbangkan kaitan logis antara program/kegiatan dengan KUA dan PPAS, kesesuaian antara program kegiatan yang diusulkan dengan tugas pokok dan fungsi SKPD yang bersangkutan dan kapasitas satuan kerja untuk

melaksanakan program/kegiatan pada tingkat pencapaian yang diinginkan dan dalam jangka waktu satu tahun anggaran.

Sementara itu, penilaian kewajaran biaya harus mempertimbangkan kaitan antara biaya yang dianggarkan dengan target target pencapaian kineja (standar satuan harga), kaitan antara standar satuan harga dengan harga yang berlaku, dan kaitan antara biaya yang dianggarkan serta target pencapaian kinerja dengan sumber dana. Angka efisiensi penggunaan sumber dana untuk mendapatkan program dan kegiatan supaya terlebih dahulu ditetapkan standar satuan harga dengan keputusan kepala daerah. Penetapan standar satuan harga tersebut didasarkan pada satuan harga pasar yang berlaku.

6. Proses Perencanaan Anggaran Daerah

Pada proses perencanaan anggaran dikenal adanya siklus anggaran. Mengenai siklus anggaran menurut Mardiasmo (2002 h. 70-73) pada dasarnya siklus anggaran meliputi empat tahap yang terdiri atas :

a. Tahap persiapan anggaran

Pada tahap persiapan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat. Selain itu, harus disadari adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran.

Dalam persoalan estimasi, yang perlu mendapat perhatian adalah terdapatnya faktor "*uncertainty*" (tingkat ketidakpastian) yang cukup tinggi. Oleh sebab itu,

manajer keuangan publik harus memahami betul dalam menentukan besarnya suatu mata anggaran. Besarnya suatu mata anggaran sangat tergantung pada sistem anggaran yang digunakan. Besarnya mata anggaran pada suatu anggaran yang menggunakan "*line-item budgeting*" akan berbeda pada "*performance budgeting*" atau "*zero based budgeting*"

b. Tahap ratifikasi anggaran

Tahap berikutnya adalah *budget ratification*. Tahap ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan cukup berat. Pimpinan eksekutif dituntut tidak hanya memiliki "*managerial skill*" namun juga harus mempunyai "*political skill*", "*salesmanship*" dan "*coalition building*" yang memadai. Integritas dan kesiapan mental yang tinggi dari eksekutif sangat penting dalam tahap ini. Hal tersebut penting karena dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.

c. Tahap pelaksanaan anggaran

Setelah anggaran disetujui oleh legislatif, tahap berikutnya adalah pelaksanaan anggaran. Dalam tahap pelaksanaan anggaran, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem (informasi) akutansi dan sistem pengendalian manajemen. Manajer keuangan publik dalam hal ini bertanggung jawab untuk menciptakan sistem akutansi yang memadai dan handal untuk perencanaan dan pengendalian anggaran yang telah disepakati, dan bahkan dapat diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran periode berikutnya. Sistem akutansi yang baik meliputi pula dibuatnya sistem pengendalian intern yang memadai

d. Tahap pelaporan dan evaluasi anggaran

Tahap terakhir dari siklus anggaran adalah pelaporan dan evaluasi anggaran.

Tahap persiapan, ratifikasi, dan implementasi anggaran terkait dengan aspek operasional anggaran, sedangkan tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas. Jika tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntabilitas manajemen yang baik, maka diharapkan tahap *budget reporting and evaluation* tidak akan menemui banyak masalah.

Adapun tahapan-tahapan perencanaan APBD dalam Peraturan Menteri

Dalam Negeri (Permendagri) nomor 59 tahun 2007 adalah sebagai berikut :

1) Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Penyusunan RPKD mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah dan ditetapkan dengan peraturan kepala daerah. Penyusunan RPKD paling lambat diselesaikan pada bulan Mei sebelum tahun anggaran berkenaan.

2) Penyusunan rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan rancangan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

Kepala daerah menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun. Pada saat penyusunan rancangan KUA dan rancangan PPAS tadi kepala daerah dibantu oleh TAPD yang dipimpin oleh sekretaris daerah. Rancangan KUA dan rancangan PPAS tadi diserahkan sekretaris daerah kepada kepala daerah paling lambat minggu pertama bulan Juni, dan selanjutnya disampaikan kepala daerah kepada DPRD untuk dibahas paling lambat pertengahan bulan Juni.

Rancangan KUA dan rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi KUA dan PPAS paling lambat akhir bulan Juli.

3) Penetapan Pedoman Penyusunan RKA-SKPD oleh Kepala Daerah

Berdasarkan nota kesepakatan, kepala daerah menerbitkan surat edaran tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagai acuan Kepala SKPD dalam penyusunan RKA SKPD paling lambat awal Bulan Agustus.

4) Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD)

Berdasarkan pedoman penyusunan RKA-SKPD, kepala SKPD menyusun RKA-SKPD. RKA-SKPD tersebut disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja. RKA-SKPD yang telah disusun oleh SKPD disampaikan kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh TAPD. Jika terdapat ketidaksesuaian, maka kepala SKPD menyempurnakannya dan diserahkan kembali kepada PPKD sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan daerah (Raperda) APBD dan rencana peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

5) Penyiapan Raperda APBD

RKA-SKPD yang telah disusun oleh SKPD disampaikan kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh TAPD sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD. Raperda APBD yang telah disusun oleh PPKD disampaikan kepada kepala daerah. Sebelum disampaikan kepada DPRD, Raperda APBD tersebut disosialisasikan kepada masyarakat.

6) Pembahasan Raperda APBD

Kepala daerah menyampaikan Raperda APBD beserta lampirannya kepada DPRD paling lambat minggu pertama bulan Oktober untuk

mendapatkan persetujuan bersama. Penyampaian raperda tersebut disertai dengan nota keuangan.

7) Pembahasan Raperda APBD oleh DPRD

Penetapan agenda pembahasan Raperda APBD untuk mendapatkan persetujuan bersama disesuaikan dengan tata tertib DPRD masing-masing daerah. Hasil pembahasan dituangkan dalam dokumen persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD dan ditandatangani paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran berakhir.

8) Penyusunan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD

Atas dasar persetujuan bersama, kepala daerah menyiapkan Rancangan Peraturan Kepala Daerah penjabaran APBD. Pada penetapan APBD, jika mengalami keterlambatan, kepala daerah melaksanakan pengeluaran setiap bulan setinggi-tingginya sebesar seperduabelas APBD tahun anggaran sebelumnya.

9) Evaluasi Raperda APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD

Raperda APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota paling lama 3 (tiga) hari kerja disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Hasil evaluasi dituangkan dalam keputusan gubernur dan disampaikan kepada bupati/walikota paling lama 15 hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan.

10) Penetapan Perda APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD

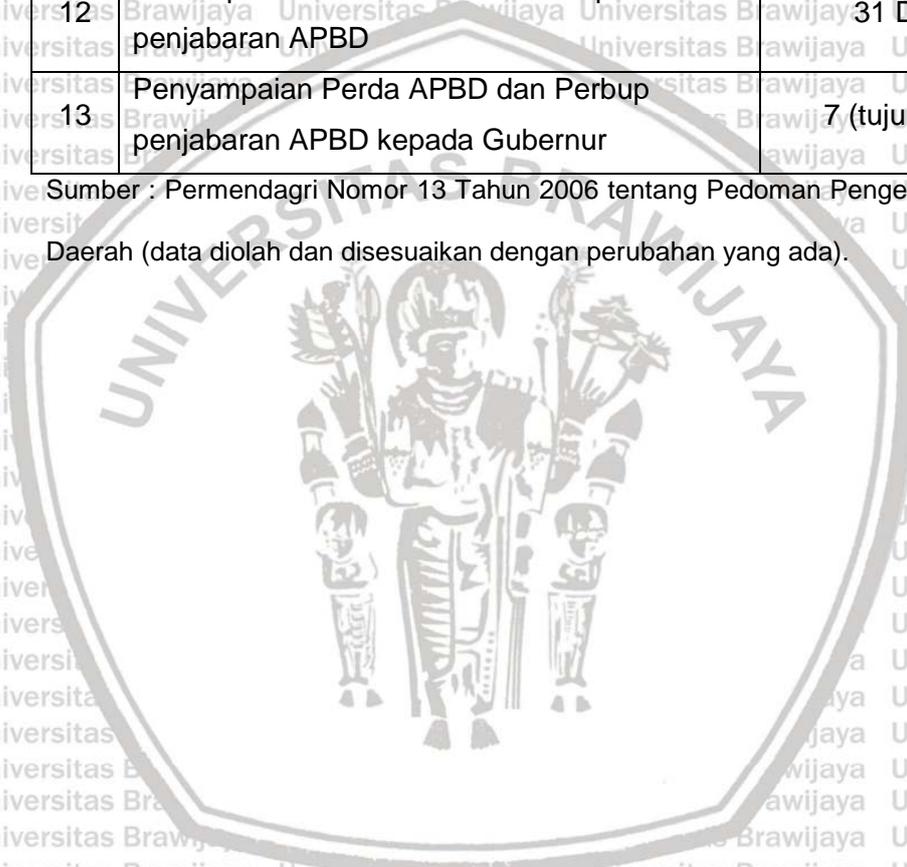
Raperda APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD yang telah dievaluasi dan disetujui oleh Gubernur ditetapkan menjadi Perda APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD.

Tabel 2. Jadwal penyusunan APBD kabupaten/kota

No	Uraian	Waktu
1	Penyusunan RKPD	Akhir bulan Mei
2	Penyampaian Rancangan KUA dari Sekda kepada Kepala Daerah	Minggu pertama bulan Juni
3	Penyampaian Rancangan KUA dan Rancangan PPAS dari Kepala Daerah kepada DPRD	Pertengahan bulan Juni
4	Rancangan KUA dan Rancangan PPAS disepakati antara Kepala Daerah dengan DPRD menjadi KUA dan PPAS	Akhir bulan Juli
5	Penetapan Surat Edaran Kepala Daerah perihal Pedoman Penyusunan RKA-SKPD	Awal bulan Agustus
6	Penyampaian Raperda APBD kepada DPRD	Minggu pertama bulan Oktober
7	Pengambilan keputusan bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah terhadap Raperda APBD	1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan (pertengahan bulan Desember)
8	Penyampaian Raperda APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan Raperbup penjabaran APBD kepada gubernur untuk	3 (tiga) hari setelah persetujuan bersama

	dievaluasi	
9	Penetapan hasil evaluasi	15 hari kerja (pertengahan bulan Desember)
10	Penyempurnaan sesuai hasil evaluasi	7 (tujuh) hari kerja
11	Penyampaian keputusan pimpinan DPRD tentang penyempurnaan hasil evaluasi	3 (tiga) hari setelah keputusan ditetapkan
12	Penetapan Perda APBD dan Perbup penjabaran APBD	31 Desember
13	Penyampaian Perda APBD dan Perbup penjabaran APBD kepada Gubernur	7 (tujuh) hari kerja

Sumber : Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (data diolah dan disesuaikan dengan perubahan yang ada).



BAB III

SOCIAL SETTING

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1) Sejarah Kota Malang

Kota Malang seperti kota-kota lain di Indonesia pada umumnya baru tumbuh dan berkembang setelah hadirnya pemerintah kolonial Belanda. Fasilitas umum di rencanakan sedemikian rupa agar memenuhi kebutuhan keluarga Belanda. Kesan diskriminatif itu masih berbekas hingga sekarang. Misalnya Ijen Boulevard kawasan sekitarnya hanya dinikmati oleh keluarga- keluarga Belanda dan Bangsa Eropa lainnya, sementara penduduk pribumi harus puas bertempat tinggal di pinggiran kota dengan fasilitas yang kurang memadai. Kawasan perumahan itu sekarang bagai monumen yang menyimpan misteri dan seringkali mengundang keluarga-keluarga Belanda yang pernah bermukim disana untuk bernostalgia.

Pada Tahun 1879, di Kota Malang mulai beroperasi kereta api dan sejak itu Kota Malang berkembang dengan pesatnya. Berbagai kebutuhan masyarakatpun semakin meningkat terutama akan ruang gerak melakukan berbagai kegiatan. Akibatnya terjadilah perubahan tata guna tanah, daerah yang terbangun bermunculan tanpa terkendali. Perubahan fungsi lahan mengalami perubahan sangat pesat, seperti dari fungsi pertanian menjadi perumahan dan industri.

Sejalan perkembangan tersebut di atas, urbanisasi terus berlangsung dan kebutuhan masyarakat akan perumahan meningkat di luar kemampuan pemerintah, sementara tingkat ekonomi urbanis sangat terbatas, yang selanjutnya akan berakibat timbulnya perumahan-perumahan liar yang pada

umumnya berkembang di sekitar daerah perdagangan, di sepanjang jalur hijau, sekitar sungai, rel kereta api dan lahan-lahan yang dianggap tidak bertuan. Selang beberapa lama kemudian daerah itu menjadi perkampungan, dan degradasi kualitas lingkungan hidup mulai terjadi dengan segala dampak bawanya. Gejala-gejala itu cenderung terus meningkat, dan sulit dibayangkan apa yang terjadi seandainya masalah itu diabaikan.

Berikut ini adalah sekilas sejarah pemerintahan Kota Malang dari waktu ke waktu :

- 1) Malang merupakan sebuah Kerajaan yang berpusat di wilayah Dinoyo, dengan rajanya Gajayana.
- 2) Tahun 1767 Kompeni memasuki Kota
- 3) Tahun 1821 kedudukan Pemerintah Belanda di pusatkan di sekitar kali Brantas
- 4) Tahun 1824 Malang mempunyai Asisten Residen
- 5) Tahun 1882 rumah-rumah di bagian barat Kota di dirikan dan Kota didirikan alun-alun di bangun.
- 6) 1 April 1914 Malang di ditetapkan sebagai Kotapraja
- 7) 8 Maret 1942 Malang diduduki Jepang
- 8) 21 September 1945 Malang masuk Wilayah Republik Indonesia
- 9) 22 Juli 1947 Malang diduduki Belanda
- 10) 2 Maret 1947 Pemerintah Republik Indonesia kembali memasuki Kota Malang.
- 11) 1 Januari 2001, menjadi Pemerintah Kota Malang (www.malangkota.go.id)

2) Geografis Kota Malang

1) Keadaan Geografi

Kota Malang yang terletak pada ketinggian antara 440 – 667 meter di atas permukaan air laut, merupakan salah satu kota tujuan wisata di Jawa Timur karena potensi alam dan iklim yang dimiliki. Letaknya yang berada ditengah-tengah wilayah Kabupaten Malang secara astronomis terletak $112,06^{\circ}$ – $112,07^{\circ}$ Bujur Timur dan $7,06^{\circ}$ – $8,02^{\circ}$ Lintang Selatan, dengan batas wilayah sebagai berikut :

- a) Sebelah Utara : Kecamatan Singosari dan Kec. Karangploso Kabupaten Malang
- b) Sebelah Timur : Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang Kabupaten Malang
- c) Sebelah Selatan : Kecamatan Tajinan dan Kecamatan Pakisaji Kabupaten Malang
- d) Sebelah Barat : Kecamatan Wagir dan Kecamatan Dau Kabupaten Malang

Serta dikelilingi gunung-gunung :

- a) Gunung Arjuno di sebelah Utara
- b) Gunung Semeru di sebelah Timur
- c) Gunung Kawi dan Panderman di sebelah Barat
- d) Gunung Kelud di sebelah Selatan

2) Iklim

Kondisi iklim Kota Malang selama tahun 2008 tercatat rata-rata suhu udara berkisar antara $22,7^{\circ}\text{C}$ – $25,1^{\circ}\text{C}$. Sedangkan suhu maksimum mencapai $32,7^{\circ}\text{C}$ dan suhu minimum $18,4^{\circ}\text{C}$. Rata kelembaban udara berkisar 79% –

86%. Dengan kelembaban maksimum 99% dan minimum mencapai 40%.

Seperti umumnya daerah lain di Indonesia, Kota Malang mengikuti perubahan putaran 2 iklim, musim hujan, dan musim kemarau. Dari hasil pengamatan Stasiun Klimatologi Karangploso Curah hujan yang relatif tinggi terjadi pada bulan Pebruari, Nopember, Desember. Sedangkan pada bulan Juni dan September Curah hujan relatif rendah. Kecepatan angin maksimum terjadi di bulan Mei, September, dan Juli.

3) Keadaan Geologi

Keadaan tanah di wilayah Kota Malang antara lain :

- Bagian selatan termasuk dataran tinggi yang cukup luas, cocok untuk industri
- Bagian utara termasuk dataran tinggi yang subur, cocok untuk pertanian
- Bagian timur merupakan dataran tinggi dengan keadaan kurang subur
- Bagian barat merupakan dataran tinggi yang amat luas menjadi daerah pendidikan

4) Jenis Tanah

Jenis tanah di wilayah Kota Malang ada 4 macam, antara lain :

- Alluvial kelabu kehitaman dengan luas 6,930,267 Ha.
- Mediteran coklat dengan luas 1.225.160 Ha.
- Asosiasi latosol coklat kemerahan grey coklat dengan luas 1.942.160 Ha.
- Asosiasi andosol coklat dan grey humus dengan luas 1.765,160 Ha

Struktur tanah pada umumnya relatif baik, akan tetapi yang perlu mendapatkan perhatian adalah penggunaan jenis tanah andosol yang memiliki sifat peka erosi. Jenis tanah andosol ini terdapat di Kecamatan lowokwaru dengan relatif kemiringan sekitar 15%.

3) Visi dan Misi Kota Malang

Pengertian Visi menurut Undang-Undang 25 tahun 2004 pasal 1 angka 12 adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan. Hal ini berarti bahwa visi yang tercantum dalam RPJMD Kota Malang harus dicapai pada tahun 2018. Selanjutnya pada pasal 5 ayat (2) disebutkan bahwa RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional. Oleh karenanya, maka perumusan visi, misi dan program dalam RPJMD Kota Malang ini 2013-2018 tidak hanya berasal dari visi, misi dan program Kepala Daerah saja, namun sudah dilakukan beberapa penyesuaian dari semua acuan dimaksud. Visi Pemerintah Daerah Kota Malang adalah **“Menjadikan Kota Malang Sebagai Kota BERMARTABAT”**

BERMARTABAT dapat menjadi akronim dari beberapa prioritas pembangunan yang menunjuk pada kondisi-kondisi yang hendak diwujudkan sepanjang periode 2013-2018, yakni: BERSih, Makmur, Adil, Religius-toleran, Terkemuka, Aman, Berbudaya, Asri, dan Terdidik.

Masing-masing akronim dari **BERMARTABAT** tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Bersih, Kota Malang yang bersih adalah harapan seluruh warga Kota Malang. Lingkungan kota yang bebas dari tumpukan sampah dan limbah adalah kondisi yang diharapkan dalam pembangunan Kota Malang sepanjang periode 2013-2018. Selain itu, bersih juga harus menjadi ciri dari penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan yang bersih (*clean governance*) harus diciptakan agar kepentingan masyarakat dapat terlayani dengan sebaik-baiknya.

- 2) Makmur, Masyarakat yang makmur adalah cita-cita yang dipercayakan kepada pemerintah untuk diwujudkan melalui serangkaian kewenangan yang dipunyai pemerintah. Kondisi makmur di Kota Malang tercapai jika seluruh masyarakat Malang dapat memenuhi kebutuhan hidup mereka secara layak sesuai dengan strata sosial masing-masing. Dalam kaitannya dengan upaya mencapai kemakmuran, kemandirian adalah hal penting. Masyarakat makmur yang dibangun di atas pondasi kemandirian merupakan kondisi yang hendak diwujudkan dalam periode pembangunan Kota Malang 2013 – 2018.
- 3) Adil, Terciptanya kondisi yang adil di segala bidang kehidupan adalah harapan seluruh masyarakat Kota Malang. Adil diartikan sebagai diberikannya hak bagi siapapun yang telah melaksanakan kewajiban mereka. Selain itu, adil juga berarti kesetaraan posisi semua warga masyarakat dalam hukum dan penyelenggaraan pemerintahan. Adil juga dimaksudkan sebagai pemerataan distribusi hasil pembangunan daerah. Untuk mewujudkan keadilan di tengah-tengah masyarakat, Pemerintah Kota Malang juga akan menjalankan tugas dan fungsinya dengan mengedepankan prinsip-prinsip keadilan.
- 4) Religius-toleran, Terwujudnya masyarakat yang religius dan toleran adalah kondisi yang harus terwujudkan sepanjang 2013-2018. Dalam masyarakat yang religius dan toleran, semua warga masyarakat mengamalkan ajaran agama masing-masing ke dalam bentuk cara berpikir, bersikap, dan berbuat. Apapun bentuk perbedaan di kalangan masyarakat dihargai dan dijadikan sebagai faktor pendukung pembangunan daerah. Sehingga, dengan

- pemahaman religius yang toleran, tidak akan ada konflik dan pertikaian antar masyarakat yang berlandaskan perbedaan SARA di Kota Malang.
- 5) Terkemuka, Kota Malang yang terkemuka dibandingkan dengan kota-kota lain di Indonesia merupakan kondisi yang hendak diwujudkan. Terkemuka dalam hal ini diartikan sebagai pencapaian prestasi yang diperoleh melalui kerja keras sehingga diakui oleh dunia luas. Kota Malang selama lima tahun ke depan diharapkan memiliki banyak prestasi, baik di tingkat regional, nasional, maupun internasional. Terkemuka juga dapat juga berarti kepeloporan. Sehingga, seluruh masyarakat Kota Malang diharapkan tampil menjadi pelopor pembangunan di lingkup wilayah masing-masing.
- 6) Aman, Situasi kota yang aman dan tertib merupakan kondisi yang mutlak diperlukan oleh masyarakat. Situasi aman berarti bahwa masyarakat Kota Malang terbebas dari segala gangguan, baik berupa fisik maupun non-fisik, yang mengancam ketentraman kehidupan dan aktivitas masyarakat. Sehingga situasi masyarakat akan kondusif untuk turut serta mendukung jalannya pembangunan. Untuk menjamin situasi aman bagi masyarakat ini, Pemerintah Kota Malang akan mewujudkan ketertiban masyarakat. Untuk itu, kondisi pemerintahan yang aman dan stabil juga akan diwujudkan demi suksesnya pembangunan di Kota Malang.
- 7) Berbudaya, Masyarakat Kota Malang yang berbudaya merupakan kondisi dimana nilai-nilai adiluhur dipertunjukkan dalam sifat, sikap, tindakan masyarakat dalam aktivitas sehari-hari di semua tempat. Masyarakat menjunjung tinggi kesantunan, kesopanan, nilai-nilai sosial, dan adat istiadat dalam kehidupan sehari-hari. Perilaku berbudaya juga ditunjukkan melalui pelestarian tradisi kebudayaan warisan masa terdahulu dengan

Univer merevitalisasi makna-maknanya untuk diterapkan di masa sekarang dan masa yang akan datang.

8) Asri, Kota Malang yang asri adalah dambaan masyarakat. Keasrian, keindahan, kesegaran, dan kebersihan lingkungan kota adalah karunia Tuhan bagi Kota Malang. Namun, keasrian Kota Malang makin lama makin pudar akibat pembangunan kota yang tidak memperhatikan aspek lingkungan. Maka, Kota Malang dalam lima tahun ke depan harus kembali asri, bersih, segar, dan indah. Sehingga, segala pembangunan Kota Malang, baik fisik maupun non-fisik, diharuskan untuk menjadikan aspek kelestarian lingkungan sebagai pertimbangan utama. Hal ini harus dapat diwujudkan dengan partisipasi nyata dari seluruh masyarakat, tanpa kecuali.

9) Terdidik, Terdidik adalah kondisi dimana semua masyarakat mendapatkan pendidikan yang layak sesuai dengan peraturan perundangan. Amanat Undang-Undang nomer 12 tahun 2012 mewajibkan tingkat pendidikan dasar 12 tahun bagi seluruh warga negara Indonesia. Selain itu, diharapkan masyarakat akan mendapatkan pendidikan dan ketrampilan yang sesuai dengan pilihan hidup dan profesi masing-masing. Masyarakat yang terdidik akan senantiasa tergerak untuk membangun Kota Malang bersama dengan Pemerintah Kota Malang.

Dalam rangka mewujudkan visi sebagaimana tersebut di atas, maka misi pembangunan dalam Kota Malang Tahun 2013-2018 adalah sebagai berikut :

- 1) Menciptakan masyarakat yang makmur, berbudaya dan terdidik berdasarkan nilai-nilai spiritual yang agamis, toleran dan setara.
- 2) Meningkatkan kualitas pelayanan publik yang adil, terukur dan akuntabel.

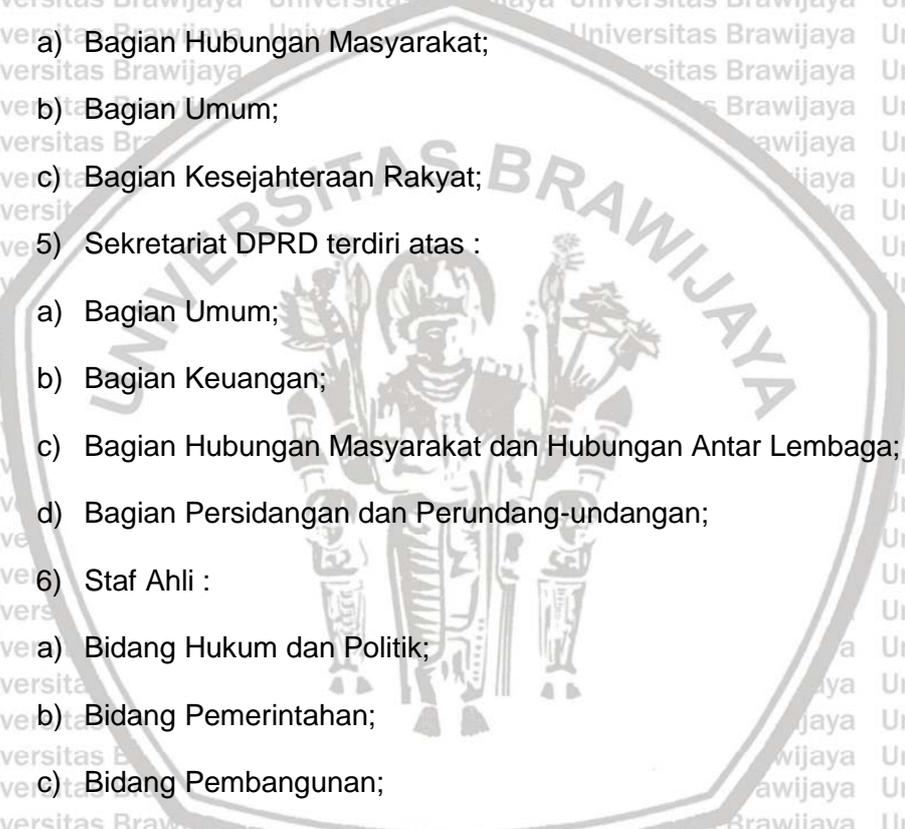
- 3) Mengembangkan potensi daerah yang berwawasan lingkungan yang berkesinambungan, adil, dan ekonomis.
- 4) Meningkatkan kualitas pendidikan masyarakat kota malang sehingga bisa bersaing di era global.
- 5) Meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat Kota Malang baik fisik, maupun mental untuk menjadi masyarakat yang produktif.
- 6) Membangun kota malang sebagai kota tujuan wisata yang aman, nyaman, dan berbudaya.
- 7) Mendorong pelaku ekonomi sektor informal agar lebih produktif dan kompetitif.
- 8) Mendorong produktivitas industri dan ekonomi skala besar yang berdaya saing, etis dan berwawasan lingkungan.
- 9) Mengembangkan sistem transportasi terpadu dan infrastruktur yang nyaman untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

4) Organisasi Perangkat Daerah

Pembentukan organisasi perangkat daerah Pemerintah Kota Malang didasarkan pada ketentuan sebagai berikut :

- a. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 5 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Staf Ahli sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 8 Tahun 2014, yang terdiri dari :

- 1) Sekretaris Daerah;
- 2) Asisten Administrasi Pemerintahan, mengkoordinasi :
 - a) Bagian Pemerintahan;
 - b) Bagian Hukum;

- 
- c) Bagian Organisasi;
 - 3) Asisten Administrasi Pembangunan, mengkoordinasi :
 - a) Bagian Pembangunan;
 - b) Bagian Perekonomian dan Usaha Daerah;
 - c) Bagian Kerja Sama dan Penanaman Modal;
 - 4) Asisten Administrasi Umum, mengkoordinasi :
 - a) Bagian Hubungan Masyarakat;
 - b) Bagian Umum;
 - c) Bagian Kesejahteraan Rakyat;
 - 5) Sekretariat DPRD terdiri atas :
 - a) Bagian Umum;
 - b) Bagian Keuangan;
 - c) Bagian Hubungan Masyarakat dan Hubungan Antar Lembaga;
 - d) Bagian Persidangan dan Perundang-undangan;
 - 6) Staf Ahli :
 - a) Bidang Hukum dan Politik;
 - b) Bidang Pemerintahan;
 - c) Bidang Pembangunan;
 - d) Bidang Kemasyarakatan dan Sumberdaya Manusia;
 - e) Bidang Ekonomi dan Keuangan;
 - b. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah, yang terdiri dari :
 - 1) Dinas Pendidikan;
 - 2) Dinas Kesehatan;
 - 3) Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi;

- 4) Dinas Perhubungan;
- 5) Dinas Komunikasi dan Informatika;
- 6) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata;
- 7) Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan;
- 8) Dinas Kebersihan dan Pertamanan;
- 9) Dinas Pasar;
- 10) Dinas Perindustrian dan Perdagangan;
- 11) Dinas Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah;
- 12) Dinas Pertanian;
- 13) Dinas Pendapatan Daerah;
- 14) Dinas Sosial;
- 15) Dinas Kepemudaan dan Olahraga;
- 16) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil;

c. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Pelayanan Perizinan Terpadu, Badan Kepegawaian Daerah dan Lembaga Teknis Daerah, yang terdiri dari :

- 1) Inspektorat;
- 2) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah;
- 3) Badan Pelayanan Perizinan Terpadu;
- 4) Badan Kepegawaian Daerah;
- 5) Badan Kesatuan Bangsa dan Politik;
- 6) Badan Lingkungan Hidup;
- 7) Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Masyarakat;
- 8) Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah;

9) Kantor Perpustakaan Umum dan Arsip Daerah;

10) Kantor Ketahanan Pangan;

d. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja;

e. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 8 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan, yang membagi Wilayah Daerah menjadi 5 (lima) Kecamatan, yaitu :

1) Kecamatan Klojen, terdiri dari :

a) Kelurahan Klojen;

b) Kelurahan Rampalcelaket;

c) Kelurahan Samaan;

d) Kelurahan Kiduldalem;

e) Kelurahan Sukoharjo;

f) Kelurahan Kasin;

g) Kelurahan Kauman;

h) Kelurahan Oro-oro Dowo;

i) Kelurahan Bareng;

j) Kelurahan Gadingkasri;

k) Kelurahan Penanggungan.

2) Kecamatan Blimbing, terdiri dari :

a) Kelurahan Balearjosari;

b) Kelurahan Arjosari;

c) Kelurahan Polowijen;

d) Kelurahan Purwodadi;

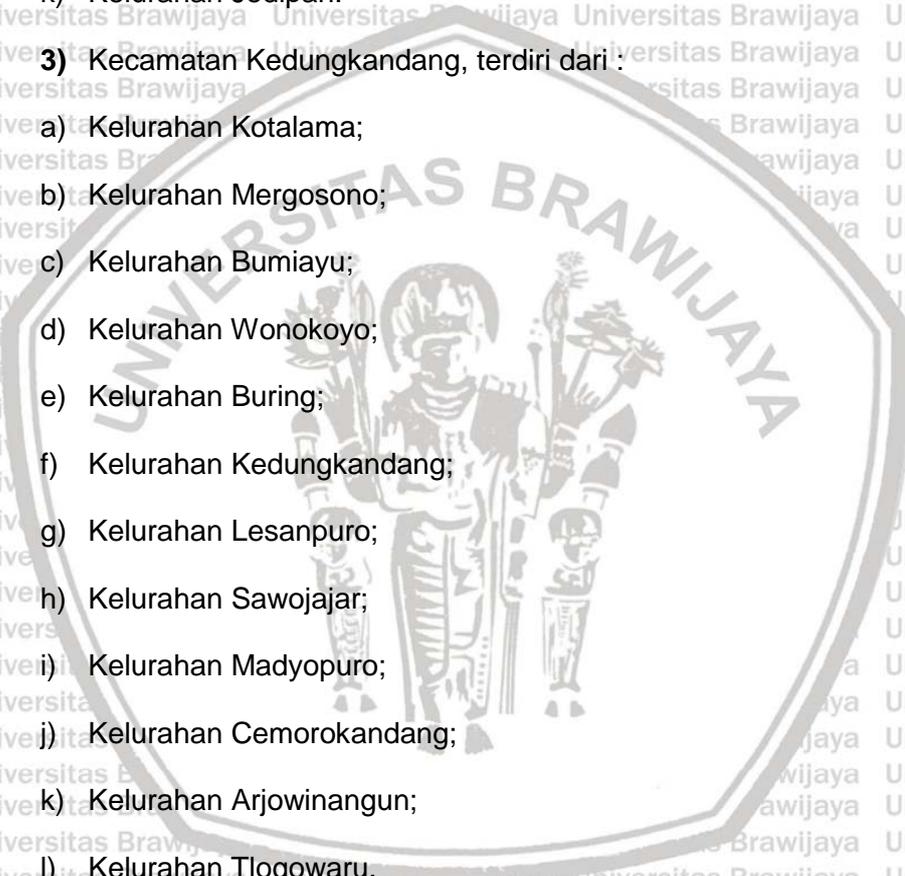
e) Kelurahan Blimbing;

- f) Kelurahan Pandanwangi;
 - g) Kelurahan Purwantoro;
 - h) Kelurahan Bunulrejo;
 - i) Kelurahan Kesatrian;
 - j) Kelurahan Polehan;
 - k) Kelurahan Jodipan.
- 3) Kecamatan Kedungkandang, terdiri dari :**

- a) Kelurahan Kotalama;
- b) Kelurahan Mergosono;
- c) Kelurahan Bumiayu;
- d) Kelurahan Wonokoyo;
- e) Kelurahan Buring;
- f) Kelurahan Kedungkandang;
- g) Kelurahan Lesanpuro;
- h) Kelurahan Sawojajar;
- i) Kelurahan Madyopuro;
- j) Kelurahan Cemorokandang;
- k) Kelurahan Arjowinangun;
- l) Kelurahan Tlogowaru.

4) Kecamatan Lowokwaru, terdiri dari :

- a) Kelurahan Tunggulwulung;
- b) Kelurahan Merjosari;
- c) Kelurahan Tlogomas;
- d) Kelurahan Dinoyo;
- e) Kelurahan Sumbersari;



f) Kelurahan Ketawanggede;

g) Kelurahan Jatimulyo;

h) Kelurahan Tunjungsekar;

i) Kelurahan Mojolangu;

j) Kelurahan Tulusrejo;

k) Kelurahan Lowokwaru;

l) Kelurahan Tasikmadu.

5) Kecamatan Sukun, terdiri dari :

a) Kelurahan Ciptomulyo;

b) Kelurahan Gadang;

c) Kelurahan Kebonsari;

d) Kelurahan Bandungrejosari;

e) Kelurahan Sukun;

f) Kelurahan Tanjungsrejo;

g) Kelurahan Pisangcandi;

h) Kelurahan Bandulan;

i) Kelurahan Karangbesuki;

j) Kelurahan Mulyorejo;

k) Kelurahan Bakalankrajan.

f. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Dewan Pengurus KORPRI;

g. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 10 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Sakit Umum Daerah;

h. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 11 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

5) Akuntabilitas Keuangan

Berdasarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Malang Tahun 2015 yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 16 Tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015 dan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015, pagu dan realisasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang sebagai berikut :

Tabel 3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Tahun Anggaran 2015

Uraian	Pagu	Realisasi	Capaian
Pendapatan Daerah	1.876.858.611.232,58	1.829.071.281.131,06	97,45%
Belanja Daerah	2.132.444.361.610,25	1.803.419.132.331,33	84,57%

Sumber : Lakip Kota Malang Tahun 2015 (2016, h.88)

Pendapatan Daerah yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-Lain Penerimaan yang Sah, pada Tahun 2015 ditargetkan sebesar Rp 1.876.858.611.232,58 dan realisasi sebesar Rp 1.829.071.281.131,06 (97,45%).

Adapun gambaran perbandingan antara target dan realisasi Pendapatan Daerah tahun 2015 dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 4. Target dan Realisasi Pendapatan Daerah Tahun 2015 (dalam Rp.)

No	URAIAN	TARGET (Rp)	REALISASI (Rp)	PENCAPAIAN (%)
1.	Pendapatan Asli Daerah	363.978.160.111,08	424.937.346.938,06	116,75
2.	Dana Perimbangan	973.435.515.890,50	926.364.574.783,00	95,16
3.	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	539.444.935.231,00	477.769.359.410,00	88,57
JUMLAH PENDAPATAN DAERAH		1.876.858.611.232,58	1.829.071.281.131,06	97,45

Sumber : Lakip Kota Malang Tahun 2015 (2016, h.88)

a) Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari Hasil Pajak Daerah, Hasil Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah pada Tahun 2015 ditargetkan sebesar Rp 363.978.160.111,08 dan realisasi sebesar Rp 424.937.346.938,06 (116,75%). Adapun gambaran perbandingan antara target dan realisasi Pendapatan Asli Daerah tahun 2015 dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 5. Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Tahun 2015 (dalam Rp)

No	URAIAN	TARGET (Rp)	REALISASI (Rp)	PENCAPAIAN (%)
1.	Hasil Pajak Daerah	272.000.000.000,00	316.811.730.702,76	116,47
2.	Hasil Retribusi Daerah	40.495.709.448,90	35.281.817.931,00	87,12
3.	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	15.007.389.861,34	14.649.144.871,14	97,61
4.	Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	36.475.060.800,84	58.194.653.433,16	159,55
Jumlah Pendapatan Asli Daerah		363.978.160.111,08	424.937.346.938,06	116,47

Sumber : Lakip Kota Malang Tahun 2015 (2016, h.89)

b) Dana Perimbangan

Dana Perimbangan yang terdiri dari Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus ditargetkan sebesar Rp 973.435.515.890,50 dan realisasi/penerimaan sebesar Rp 926.364.574.783,00 (95,16%). Adapun gambaran perbandingan antara target dan realisasi Dana Perimbangan tahun 2015 dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 6. Target dan Realisasi Dana Perimbangan Tahun 2015 (dalam Rp.)

No	URAIAN	TARGET (Rp)	REALISASI (Rp)	PENCAPAIAN (%)
1	Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	132.833.762.890,50	87.015.121.783,00	65,51
2	Dana Alokasi Umum	818.758.893.000,00	818.758.893.000,00	100
3	Dana Alokasi Khusus	21.842.860.000,00	20.590.560.000,00	94,27
	Jumlah Dana Perimbangan	973.435.515.890,50	926.364.574.783,00	95,16

Sumber : Lakip Kota Malang Tahun 2015 (2016, h.90)

c) Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah yang terdiri dari Pendapatan Hibah, Dana Darurat, Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah lainnya, Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus serta Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah lainnya tahun anggaran 2015 ditargetkan sebesar Rp. 539.444.935.231,00 dengan realisasi sebesar Rp. 477.769.359.410,00 atau 88,57 %. Adapun gambaran perbandingan antara target dan realisasi Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah tahun 2015 dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 7. Target dan Realisasi Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah Tahun 2015

No	URAIAN	TARGET (Rp)	REALISASI (Rp)	PENCAPAIAN (%)
1.	Pendapatan Hibah	74.400.000.000,00	14.781.000.000,00	19,87
2.	Dana Darurat	0,00	0,00	0,00
3.	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah lainnya	154.505.481.231,00	152.348.658.410,00	98,6
4.	Dana Penyesuaian dan Otonomi	224.002.501.000,00	224.102.748.000,00	100,04

	Khusus			
5.	Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah lainnya	86.536.953.000,00	86.536.953.000,00	100
Jumlah Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah		539.444.935.231,00	477.769.359.410,00	88,57

Sumber : Lakip Kota Malang Tahun 2015 (2016, h.91)

Belanja daerah Tahun 2015 ditargetkan sebesar Rp 2.132.444.361.610,25 dengan realisasi sebesar Rp 1.803.419.132.331,33 yang terdiri dari Belanja Tidak Langsung ditargetkan sebesar Rp 1.057.178.585.513,48 dengan realisasi sebesar Rp 893.713.874.810,81 dan Belanja Langsung sebesar Rp 1.075.265.776.096,77 dengan realisasi sebesar Rp 896.461.378.526,52 sehingga ada penghematan sebesar Rp 329.025.229.278,92. Adapun gambaran perbandingan antara target dan realisasi Belanja Daerah tahun 2015 dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 8. Anggaran dan Realisasi Belanja Daerah Tahun 2015

No	URAIAN	TARGET (Rp)	REALISASI (Rp)	PENCAPAIAN (%)
1.	Belanja Tidak Langsung	1.057.178.585.513,48	893.713.874.810,81	84,54
1.1.	Belanja Pegawai	980.197.687.813,48	825.456.394.833,37	84,21
1.2.	Belanja Bunga	0,00	0,00	0,00
1.3.	Belanja Subsidi	0,00	0,00	0,00
1.4.	Belanja Hibah	70.741.630.000,00	66.492.439.819,04	93,99
1.5.	Belanja Bantuan Sosial	434.500.000,00	397.500.000,00	91,48
1.6.	Belanja Bagi Hasil kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa	100.000.000,00	75.036.600,00	75,04
1.7.	Belanja Bantuan Keuangan kepada Partai Politik	663.728.700,00	635.264.957,40	95,71
1.8.	Belanja Tidak	5.041.039.000,00	657.238.601,00	13,04

	Terduga			
2.	Belanja Langsung	1.075.265.776.096,77	909.706.228.426,52	84,60
	Jumlah Belanja Daerah	2.132.444.361.610,25	1.803.419.132.331,33	84,57

Sumber : Lakip Kota Malang Tahun 2015 (2016, h.92)

B. Analisa Social Setting

Pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk memenuhi amanah rakyat yakni meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah diharapkan dapat melaksanakan percepatan pembangunan daerah dan meningkatkan pelayanan publik, khususnya pelayanan perizinan dengan lebih sederhana dan cepat sehingga dihasilkan peningkatan kesejahteraan rakyat. Pemerintah Kota Malang diharapkan mampu menyelesaikan permasalahan masih tingginya angka kemiskinan, masih tingginya angka pengangguran, belum optimalnya pemenuhan derajat kesehatan masyarakat, masih adanya kawasan kumuh, kualitas prasarana sarana dan utilitas yang belum memadai, belum optimalnya pengendalian tata ruang kota, sarana dan manajemen transportasi yang kurang memadai, kualitas lingkungan yang semakin menurun serta reformasi birokrasi yang belum maksimal di bidang tata pemerintahan.

Sebagai upaya mewujudkan harapan-harapan yang harus bisa diatasi tersebut, Pemerintah Kota Malang memiliki faktor-faktor strategis yang dapat dimanfaatkan untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada antara lain yaitu :

- a) Letak geografis Kota Malang strategis di pusat wilayah Malang Raya. Malang Raya adalah salah satu kawasan yang terdiri dari tiga daerah pemerintahan (Kabupaten Malang, Kota Batu dan Kota Malang) yang saling bertautan dimana antara daerah satu dengan yang lainnya saling memiliki keterkaitan

baik dalam hal kegiatan lalu lintas ekonomi (industri pariwisata, hasil produksi pertanian, perdagangan dan kegiatan ekonomi lainnya), sosial, budaya maupun politik. Posisi Kota Malang yang berada di tengah-tengah kawasan Malang Raya memungkinkan akses yang luas dan cepat bagi Kota Malang untuk menjangkau berbagai sumber daya yang dibutuhkan untuk pembangunan.

b) Kota Malang memiliki kekayaan sumberdaya manusia yang memadai, terdidik dan angkatan kerja yang berkualitas. Dilihat dari aspek SDM tingkat pendidikan rata-rata angkatan kerja usia produktif, 35,07 % berpendidikan SMU dan 16,06 % berpendidikan sarjana. Di bidang pendidikan, Kota Malang memiliki 4 perguruan tinggi negeri dan 58 perguruan tinggi swasta, sekolah-sekolah unggulan, balai pelatihan kerja, dan berbagai komunitas pendidikan dengan banyak tenaga ahli dan akademisi, yang dapat memberikan kontribusi terhadap percepatan pembangunan Kota Malang.

c) Tersedianya lahan yang strategis untuk pengembangan industri yang mendorong perekonomian, investasi serta properti.

d) Tersedianya infrastruktur jalan, jembatan, toko modern dan pasar tradisional, sekolah, kampus, sarana olah raga, sarana transportasi umum, terminal, sarana pejalan kaki, jaringan listrik, prasarana telematika, dan jaringan air bersih yang memadai, termasuk jalur kereta api dan akses menuju bandar udara.

e) Memiliki sarana kesehatan yang memadai terdiri dari Rumah Sakit Umum, rumah sakit swasta, Puskesmas, Puskesmas Pembantu, Puskesmas Keliling, Posyandu, Apotik, Klinik, Balai Pengobatan, Rumah Obat, dan Laboratorium Medis yang didukung tenaga medis yang memadai.

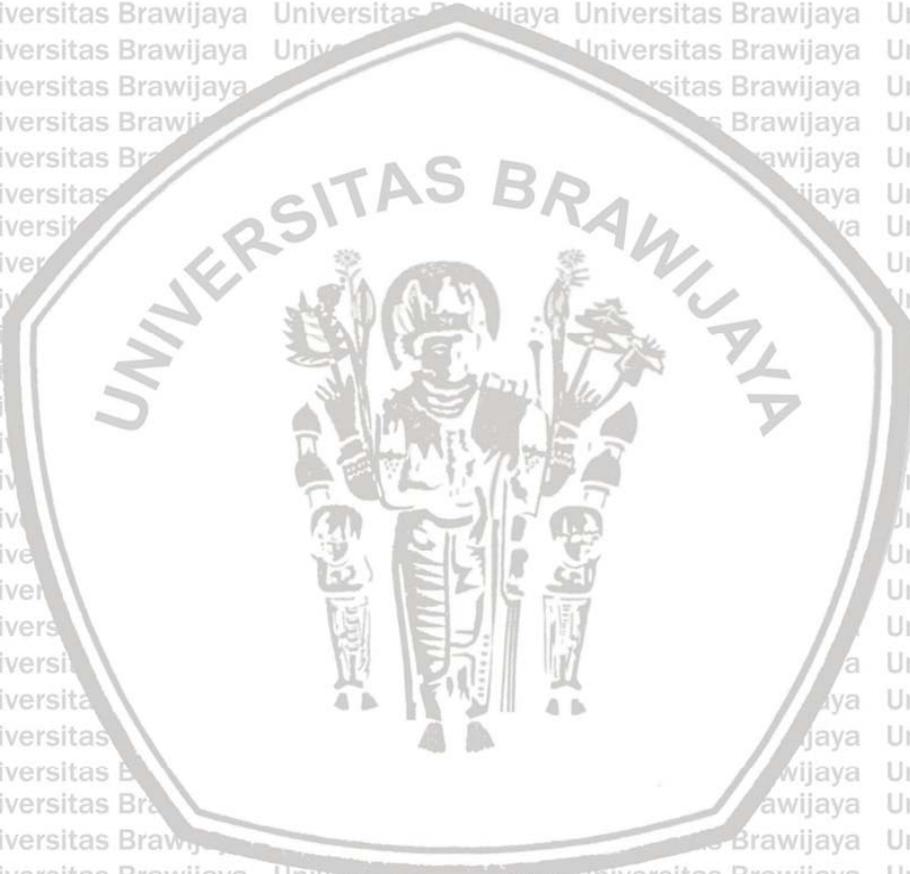
- f) Terdapat media massa yang cukup beragam, seperti koran, media *online*, radio dan televisi swasta. Beragamnya media massa ini menjadikan informasi berkembang dengan baik dan cepat.
- g) Pertumbuhan ekonomi yang cukup baik dan meningkat. Pada tahun 2014 menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi Kota Malang mencapai 7,92%.
- h) Terdapat UMKM dalam jumlah yang cukup besar dan beragam. Sebagian besar dari UMKM ini mengolah produk-produk lokal dan khas Malang.
- i) Terdapat sarana pendukung pariwisata yang memadai, seperti hotel, restoran/rumah makan, agen atau biro perjalanan, *money changer*, situs-situs bernilai sejarah/*heritage*.
- j) Terdapat banyak lembaga swadaya masyarakat, keagamaan, dan pendidikan keagamaan, forum, dan paguyuban masyarakat.
- k) Tersedianya tokoh-tokoh potensial (agama, seni, budaya, sosial politik). Kota Malang memiliki banyak tokoh masyarakat yang berpengaruh, baik di tingkat lokal, regional, maupun nasional. Pengaruh mereka bahkan tidak hanya untuk komunitas mereka sendiri, melainkan juga untuk komunitas lainnya. Realitas ini merupakan potensi yang cukup besar ketika dikaitkan dengan pembangunan di daerah. Manakala terdapat sinergi yang baik antara pemerintah, masyarakat dan tokoh-tokoh masyarakat itu, proses pembangunan akan lebih mudah untuk dilakukan.
- l) Kondisi ketertiban sosial Kota Malang yang kondusif bagi berjalannya pembangunan. Di Kota Malang, relatif tidak pernah terjadi konflik horisontal yang mengganggu ketertiban sosial. Meskipun, potensi tersebut cukup banyak mengingat beragamnya latar belakang masyarakat Kota Malang.

Aspek strategis Kota Malang di atas merupakan potensi yang besar bagi Kota Malang untuk terus meningkatkan pembangunan daerahnya. Meningkatnya pembangunan daerah tentunya tidak lepas dari adanya anggaran daerah yang menjadi penopang utama terselenggaranya pembangunan daerah yang sesuai dengan perencanaan yang ada. Jika dilihat dari sisi anggaran daerah, pendapatan daerah Kota Malang menunjukkan peningkatan dalam tiga tahun terakhir. Meskipun pos anggaran yang ada masih di dominasi oleh Dana Perimbangan. Pada era otonomi daerah seperti ini, pendapatan daerah harus dialokasikan dengan sebaik-baiknya untuk meningkatkan kesejahteraan. Oleh karena itu, proses perencanaan anggaran berbasis kinerja sebagai wujud penyelenggaraan reformasi pengelolaan keuangan daerah menjadi hal yang sangat krusial.

Belanja daerah Kota Malang juga mengalami peningkatan tiga tahun terakhir ini. Belanja daerah masih di dominasi belanja operasi dengan prosentase rata-rata 70-80% dan belanja modalnya berkisar pada angka 20-25%. Pada pos belanja operasi alokasi terbesar terdapat pada belanja pegawai yang prosentase rata-ratanya mencapai 70%. Hal ini menunjukkan bahwa proporsi belanja daerah masih didominasi untuk kepentingan birokrasi. Dengan jumlah belanja pegawai sebesar itu, belum lagi belanja untuk keperluan birokrasi lainnya seperti belanja listrik kantor, belanja pembangunan dan pemeliharaan gedung kantor, belanja pengadaan dan pemeliharaan mobil dinas, belanja perjalanan dinas, belanja makan dan minum rapat dan sebagainya, maka dapat dibayangkan alokasi belanja untuk kepentingan publik hanyalah tersisa sedikit.

Oleh karena itu, perencanaan anggaran berbasis kinerja sebagai wujud penyelenggaraan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Kota Malang

menjadi hal yang sangat penting. Hal ini dimaksudkan agar anggaran daerah yang ada tidak hanya berorientasi *output* akan tetapi ada parameter ketercapaian yang jelas dengan melihat *outcome*-nya.



BAB IV

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian merupakan suatu proses yang panjang, berasal dari minat untuk mengetahui gejala sesuatu, yang selanjutnya berkembang menjadi teori, konseptualisasi, pemilihan metode penelitian yang sesuai, dan seterusnya. Data-data, fakta-fakta serta argumentasi yang dibangun dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif. Menurut Surachman Winarno, penelitian deskriptif adalah penelitian yang berusaha untuk menuturkan pemecahan masalah yang ada sekarang berdasarkan data-data, jadi ia juga menyajikan data, menganalisis dan menginterpretasi. Ia juga bersifat komparatif dan korelatif. Penelitian deskriptif bertujuan untuk pemecahan masalah secara sistematis dan faktual mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi (Narbuko, 2012, h. 44)

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan penelitian kualitatif. Menurut Moleong (2011, h. 6), pendekatan penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata pada suatu konteks khusus yang ilmiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.

Adapun alasan pemilihan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif adalah sebagai berikut :

1. Salah satu kegunaan penelitian deskriptif adalah dapat dimanfaatkan untuk peramalan (*forecasting*) (Pasolog, 2012, h. 190). Oleh karena itu, penelitian ini diharapkan mampu dijadikan sebagai peramalan (*forecasting*) bagi perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Malang.

2. Penelitian ini berusaha menyajikan data-data yang berkaitan dengan perencanaan anggaran baik berupa dokumen perencanaan seperti Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) maupun dokumen anggaran seperti Kebijakan Umum APBD (KUA), Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) Rencana Kerja Anggaran – Satuan Kerja Pemerintah Daerah (RKA-SKPD), Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Perubahan (APBD-P) dan lain sebagainya. Selain itu, penelitian ini juga menyajikan hasil musrenbang untuk melihat perencanaan anggaran daerah yang sesuai dengan konsep anggaran berbasis kinerja dimana terdapat indikator kinerja berupa *output* (keluaran) dan *outcome* (hasil).
3. Berusaha menggambarkan perencanaan anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) sebagai wujud penyelenggaraan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Kota Malang.
4. Mengevaluasi perencanaan anggaran berbasis kinerja untuk selanjutnya menganalisis dan menginterpretasikan proses perencanaan anggaran daerah dengan menggunakan penjelasan deskriptif berupa narasi untuk menggambarkan secara jelas fenomena pelaksanaan reformasi keuangan daerah demi mewujudkan otonomi daerah khususnya desentralisasi fiskal di Kota Malang.

B. Fokus Penelitian

Penentuan ruang lingkup penelitian adalah salah satu langkah penting yang harus dilakukan. Penentuan ruang lingkup berguna untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang termasuk dalam fokus penelitian serta faktor-faktor yang tidak termasuk dalam fokus penelitian. Bila hal ini tidak dilakukan maka peneliti kemungkinan besar akan selalu tergoda untuk terus menggali data-data yang sebenarnya kurang berkaitan dengan tujuan dan masalah inti penelitian. Adanya penentuan ruang lingkup membuat kegiatan penelitian tidak akan melebar tanpa kontrol, untuk kemudian kehilangan fokus.

Fokus penelitian merupakan penempatan masalah yang menjadi pusat perhatian penelitian. Masalah adalah suatu keadaan yang berasal dari hubungan antara dua faktor atau lebih yang menghasilkan sebuah situasi, dimana situasi tersebut akan menimbulkan tanda tanya dan dengan sendirinya memerlukan upaya untuk mencari solusi atas permasalahan tersebut. Faktor-faktor dalam hal ini dapat berupa suatu konsep, data empiris, pengalaman maupun unsur lainnya yang jika kedua faktor tersebut ditempatkan secara berpasangan akan menimbulkan sejumlah tanda tanya atau kesulitan (Moleong, 2004, h. 93).

Secara rinci, setidaknya ada dua manfaat yang dapat diperoleh bila dalam merumuskan masalah dapat mempersempit ruang lingkup. Adapun pada penelitian kualitatif mempersempit ruang lingkup disebut dengan fokus. Dua manfaat tersebut menurut Suyanto (2010, h. 22) antara lain :

1. Penetapan fokus dapat membatasi studi
2. Penetapan fokus berguna untuk memenuhi kriteria inklusi-eksklusi (memasukkan dan mengeluarkan) suatu informasi yang baru diperoleh di lapangan.

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya, maka fokus dalam penelitian ini antara lain :

1. Proses perencanaan anggaran berbasis kinerja sebagai wujud penyelenggaraan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Kota Malang
 - a. Penyusunan rencana program dan kegiatan
 - b. Penyusunan rencana anggaran
2. Parameter keberhasilan perencanaan anggaran berbasis kinerja sebagai wujud penyelenggaraan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Kota Malang
 - a. Standar Pelayanan Minimal (SPM)
 - b. Standar Satuan Harga (SSH)
 - c. Analisis Standar Belanja (ASB)
 - d. Indikator Kinerja (IK)
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi perencanaan anggaran berbasis kinerja sebagai wujud penyelenggaraan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Kota Malang
 - a. Faktor lingkungan
 - 1) Sosial
 - 2) Budaya
 - 3) Ekonomi
 - 4) Politik
 - b. Faktor sumber daya manusia perencana
 - c. Faktor sistem yang digunakan
 - d. Faktor perkembangan ilmu dan teknologi
 - e. Faktor pendanaan

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat yang berkaitan dengan sasaran atau permasalahan penelitian dan juga merupakan salah satu jenis sumber data yang dapat dimanfaatkan oleh peneliti (Sutopo, 2002, h. 52). Lokasi penelitian berkaitan dengan tempat yang dipilih sebagai obyek penelitian. Lokasi penelitian adalah tempat atau letak dimana peneliti menangkap fenomena dari obyek yang diteliti untuk memperoleh data atau informasi yang diperlukan berkaitan dengan permasalahan penelitian. Penelitian ini berlokasi di Kota Malang.

Alasan pemilihan lokasi dikarenakan Kota Malang memiliki potensi daerah yang besar terutama di bidang pendidikan, ekonomi, sumber daya alam dan sumber daya manusia. Kekayaan daerah Kota Malang yang dalam hal ini dilihat dari APBD menunjukkan bahwa Kota Malang mampu memenuhi target pendapatan yang direncanakan sedangkan belanja Kota Malang selalu dibawah 100% dari target (BPKAD, 2016). Hal ini menyebabkan Kota Malang memiliki Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) yang cukup besar dari tahun ke tahun. Jika melihat kondisi yang demikian, maka Kota Malang memiliki potensi anggaran untuk kepentingan publik yang jauh lebih besar. Oleh karena itu perlu adanya perencanaan anggaran utamanya untuk kepentingan publik agar fungsi anggaran sebagai perencanaan dalam manajemen kegiatan selama satu tahun anggaran mampu berjalan secara maksimal.

Selanjutnya, yang dimaksud dengan situs penelitian adalah tempat atau letak untuk memperoleh data dan informasi. Adapun kegunaan data dan informasi adalah untuk menjawab permasalahan sesuai dengan fokus penelitian yang telah ditetapkan. Situs penelitian juga dapat dikatakan sebagai letak sebenarnya penelitian dilakukan. Pada penelitian ini situs penelitian bertempat di

Jalan Tugu Nomor 1 Kota Malang, tepatnya di Kantor Staff Ahli Ekonomi dan Keuangan Kota Malang, Kantor DPRD Kota Malang, Kantor Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD), serta Badan Perencanaan Penelitian dan Pengembangan (BARENLITBANG) Kota Malang.

Alasan pemilihan Kantor Staff Ahli Ekonomi dan Keuangan Kota Malang karena Staff Ahli Ekonomi dan Keuangan mempunyai tugas pokok dan kewajiban membantu Walikota utamanya dalam hal ekonomi dan keuangan.

Adapun salah satu fungsi Staff Ahli Ekonomi dan Keuangan adalah penasehat dalam hal ekonomi dan keuangan Kota Malang serta tergabung dalam Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kota Malang. Dengan demikian, Staff Ahli Ekonomi dan Keuangan Kota Malang memiliki peran yang cukup besar dalam perencanaan anggaran daerah.

Adapun pemilihan Kantor DPRD Kota Malang dikarenakan DPRD selaku pihak legislatif memiliki peran yang cukup besar dalam perencanaan anggaran daerah. Sebagai wakil rakyat, DPRD merupakan penyambung lidah rakyat dimana banyak aspirasi-aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui anggota DPRD Kota Malang. Oleh karena itu, DPRD memiliki kewenangan yang cukup besar dalam perencanaan anggaran daerah yakni pengambilan keputusan terhadap Raperda APBD dan penyampaian keputusan tentang penyempurnaan hasil evaluasi Raperda APBD yang telah dievaluasi oleh gubernur.

Selanjutnya, alasan pemilihan Kantor Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang karena badan tersebut berperan dalam membantu tugas Walikota dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan di bidang kas daerah yang meliputi kegiatan perencanaan, pengelolaan perbekalan, penerimaan dan keuangan daerah yang meliputi tanggung jawab

Pemerintah Kota Malang. Hal ini sejalan dengan penelitian ini yang mengangkat topik mengenai perencanaan anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*).

Sementara itu, pemilihan Kantor Badan Perencanaan Penelitian dan Pengembangan (BARENLITBANG) Kota Malang dikarenakan badan tersebut berperan dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah. Barenlitbang dipilih sebagai situs penelitian ini karena peranannya yang besar dalam proses perencanaan anggaran yang tentunya berkaitan dengan program dan kegiatan yang telah dirumuskan oleh Pemerintah Daerah Kota Malang.

D. Sumber Data

Sumber data yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah berkaitan dengan sumber-sumber penyediaan informasi yang mendukung dan menjadi pusat perhatian dalam penelitian. Sumber data dalam penelitian menurut Arikunto (2009, h. 88) dapat berupa segala sesuatu yang menjadi tempat bagi peneliti untuk mengamati, membaca, ataupun bertanya tentang data-data yang dibutuhkan dalam penelitian. Alat yang menjadi sumber informasi adalah orang atau benda yang dapat dijadikan sebagai narasumber untuk merespon serta memberikan keterangan-keterangan yang berkaitan atau berhubungan dengan data-data yang dibutuhkan dalam penelitian. Hal ini dikarenakan alat yang menjadi sumber informasi dianggap menguasai permasalahan dan mengetahui segala hal yang berhubungan erat dengan pelaksanaan kegiatan. Berdasarkan jenisnya, sumber data dibagi atau digolongkan menjadi dua antara lain :

1. Data primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari orang-orang atau informan yang dipilih oleh peneliti untuk mencari informasi dan data-data yang berhubungan dengan penelitian. Data primer dapat diperoleh dengan cara melakukan pengamatan dan wawancara dengan informan yang berada di lingkungan tempat penelitian. Pada pengumpulan data primer, penghayatan peneliti terhadap obyek yang diteliti merupakan faktor terpenting. Hal ini bertujuan agar peneliti memperoleh data yang akurat dan tepat.

Adapun yang menjadi sumber data primer dalam penelitian ini adalah wawancara dengan Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang. Beliau merupakan *key informan* dari penelitian ini. Selanjutnya, informasi yang didapatkan dari *key informan* ditindaklanjuti dengan menetapkan informan berikutnya. Informan tersebut antara lain :

- 1) Bapak Supriyadi selaku Staff Ahli Bidang Ekonomi dan Keuangan Kota Malang
- 2) Bapak Prasetya Petandra selaku Staff Bagian Perencanaan di Kantor Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Kota Malang
- 3) Bapak Choirul Amri selaku Anggota DPRD Kota Malang
- 4) Bapak Bambang Triyoso selaku Anggota DPRD Kota Malang
- 5) Ibu Nurul Farikha selaku Pokja 3 Pembinaan Kesejahteraan Keluarga Kelurahan Kota Lama Kecamatan Kedungkandang Kota Malang
- 6) Ibu Masruro selaku Sekretaris Pembinaan Kesejahteraan Keluarga Kelurahan Karangbesuki Kecamatan Sukun Kota Malang

Pengumpulan data dari informan yang menjadi pejabat berwenang pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang, Staff Ahli Ekonomi dan Keuangan Kota Malang, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang dan Badan Perencanaan Penelitian dan Pengembangan Kota Malang diharapkan dapat diperoleh data yang akurat dan akuntabel. Melalui wawancara diharapkan mampu menjelaskan perencanaan anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) sebagai wujud penyelenggaraan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Kota Malang. Setelah itu, informasi yang perlu digali berkaitan dengan parameter keberhasilan dari perencanaan anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*). Selain itu, juga perlu digali faktor-faktor yang mempengaruhi perencanaan anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) di Kota Malang.

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan sebuah data yang diperoleh atau dikumpulkan secara tidak langsung oleh peneliti yang berasal dari sumber-sumber yang relevan, dimana tujuannya adalah untuk mendukung data primer. Data sekunder ini biasanya diperoleh dari dokumen, arsip, perpustakaan, peraturan atau undang-undang dan laporan-laporan penelitian terdahulu, termasuk juga berita dari surat kabar, artikel, jurnal dan majalah yang berkaitan dengan topik penelitian. Sumber data sekunder dari penelitian ini adalah :

- a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) Kota Malang Tahun 2013-2018
- b. Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kota Malang Tahun 2013-2016
- c. Kebijakan Umum APBD (KUA) Kota Malang Tahun Anggaran 2015

- d. Rencana Kerja Anggaran-Satuan Kerja Pemerintah Daerah (RKA-SKPD) Kota Malang Tahun 2015
- e. Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Kota Malang 2013-2015
- f. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Kota Malang 2013-2015
- g. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Perubahan (APBD-P) Kota Malang Tahun Anggaran 2013-2015
- h. Hasil Musrenbang pada tingkat Kelurahan, Kecamatan serta Kota Malang pada tahun 2013-2015
- i. Buku, jurnal, artikel dan tesis yang berhubungan dengan topik yang dibahas dalam penelitian ini.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan cara yang digunakan oleh peneliti untuk memperoleh data yang diperlukan. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini ada tiga, yaitu :

1. Observasi

Observasi merupakan pengamatan dan pencatatan yang sistematis terhadap gejala-gejala yang diteliti. Observasi sangat sesuai dilakukan untuk situasi dan kondisi ketika objek yang diamati tidak memungkinkan peneliti untuk terlibat terlalu dalam. Observasi pada penelitian ini yaitu teknik pengumpulan data di lapangan yang dilakukan melalui pengamatan secara langsung situasi dan kondisi yang ada pada Staff Ahli Ekonomi dan Keuangan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Malang dan Badan Perencanaan

Penelitian dan Pengembangan (BARENLITBANG) Kota Malang.

Pengamatan yang dilakukan berkaitan dengan proses perencanaan anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*), parameter keberhasilan perencanaan anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) dan faktor-faktor yang mempengaruhi perencanaan anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*).

2. Wawancara

Wawancara adalah bentuk komunikasi antara dua orang atau melibatkan seseorang yang ingin memperoleh informasi dari seseorang lainnya dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan berdasarkan dengan tujuan tertentu.

Pewawancara disini disebut *interviewer* sedangkan orang yang diwawancarai disebut *interviewee*. Wawancara ini berguna untuk mendapatkan data dari orang pertama (primer) dan menguji hasil pengumpulan data lainnya. Menurut Chadwick Bahr dan Albercht dalam Muslimin (2002, h. 50), wawancara merupakan suatu bentuk pengumpulan data yang paling dasar dan dalam hal tertentu wawancara dianggap sepadan dengan metodologi sosial. *Interviewer* dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri. Sementara itu, *interviewee* dalam penelitian ini terdiri dari Sekretaris Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang yang merupakan *key informan* dari penelitian ini. Selanjutnya, informasi yang didapatkan dari *key informan* ditindaklanjuti dengan menetapkan *interviewee* berikutnya. *Interviewee* tersebut antara lain beberapa Anggota DPRD Kota Malang, Staff Ahli Bidang Ekonomi dan Keuangan Kota Malang, Staff Bagian Perencanaan di Kantor Badan Perencanaan, Penelitian, dan

Pengembangan Kota Malang, dan beberapa masyarakat yang terlibat dalam musrenbang.

3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti dengan cara mengumpulkan dan memanfaatkan data baku yang diperoleh pada instansi atau organisasi tempat penelitian. Dokumentasi dapat berbentuk dokumen atau catatan-catatan yang berhubungan dengan topik permasalahan yang diteliti. Teknik pengumpulan data ini bertujuan agar data yang diperoleh lengkap, sah, dan bukan berdasarkan perkiraan. Metode ini digunakan untuk mengumpulkan data yang sudah tersedia dalam catatan dokumen. Dokumentasi utama dalam penelitian ini adalah pada dokumen-dokumen perencanaan dan penganggaran Kota Malang. Adapun dokumen-dokumen lain seperti foto-foto penelitian merupakan penunjang dan pelengkap dalam penyusunan penelitian ini.

F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian merupakan suatu hal yang sangat penting dan juga memiliki kedudukan yang strategis di dalam proses kegiatan penelitian yang digunakan sebagai alat bantu bagi peneliti untuk mengumpulkan data (Arikunto, 2009, h. 134). Selain itu, instrumen penelitian adalah perangkat untuk menggali data primer ataupun data sekunder sebagai sumber data yang terpenting dalam sebuah penelitian. Pada penelitian ini, instrumen-instrumen yang digunakan terdiri dari :

1. Peneliti sendiri

Peneliti merupakan *key instrument* dalam mengumpulkan data. Disini peneliti terjun langsung ke lapangan secara aktif agar mendapatkan data-data yang diperlukan untuk penelitiannya. Kedudukan peneliti dalam penelitian kualitatif cukup rumit dimana peneliti sekaligus sebagai perencana, pelaksana pengumpulan data, analisis penafsir data, dan pada akhirnya peneliti menjadi pelapor hasil penelitiannya.

2. Pedoman wawancara (*interview guide*)

Interview guide merupakan semacam rambu-rambu yang dipergunakan untuk mengarahkan seorang peneliti agar tidak terjebak dalam mencari data di luar permasalahan dan tujuan penelitiannya. *Interview guide* ini umumnya berisikan daftar pertanyaan yang sifatnya terbuka dan ingin memperoleh jawaban yang mendalam mengenai suatu hal atau suatu permasalahan yang menjadi tema pokok penelitian.

3. Catatan lapangan (*field note*)

Catatan lapangan merupakan catatan yang dibuat pada saat kegiatan penelitian berlangsung dan berisi pokok-pokok temuan penelitian. Catatan ini umumnya singkat, tidak sistematis, dan banyak berisi “kesan” peneliti. Catatan lapangan ini juga digunakan untuk menampung hasil-hasil pengamatan yang tidak tertampung pada daftar pertanyaan saat wawancara (Sumarsono, 2004, h. 74-75). Catatan lapangan pada penelitian ini berkaitan dengan kebutuhan data peneliti beserta ceklistnya. Selain itu, pencatatan juga dilakukan pada pos-pos anggaran tertentu yang tidak terdapat datanya pada dokumen ringkasan rancangan anggaran.

G. Analisis Data

Data yang sudah di dapat dan dikumpulkan harus segera dianalisis dan dituangkan dalam bentuk laporan. Bogdan dan Biklen berpendapat bahwa analisis data ialah proses pencarian dan penyusunan data yang sistematis melalui transkrip wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi yang secara akumulasi menambah pemahaman peneliti terhadap hal-hal yang ditemukan.

Sementara itu, Nasution menyatakan bahwa analisis data merupakan proses menyusun data agar dapat ditafsirkan. Menyusun data berarti menggolongkannya dalam pola atau tema sedangkan tafsiran artinya memberikan makna terhadap analisis, menjelaskan pola atau kategori, serta mencari hubungan antara berbagai konsep. (Usman, 2009, h. 84). Melihat definisi-definisi di atas dapat disimpulkan bahwa analisis data adalah proses pencarian dan penyusunan data secara sistematis untuk dapat digolongkan ke dalam tema atau pola agar dapat ditafsirkan atau dapat memberikan makna pada pola atau kategori antara berbagai konsep yang ada.

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif model Miles, Huberman, dan Saldana. Pada sebuah penelitian, data yang diperoleh dari lapangan harus segera dituangkan dalam tulisan dan dianalisis. Langkah-langkah dalam menganalisis data menurut Miles, Huberman dan Saldana (2014, h. 33), antara lain :

1. *Data condensation* (kondensasi data)

Kondensasi data merupakan satu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa hingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi. Selama pengumpulan data

berlangsung, terjadilah tahapan reduksi selanjutnya (seperti membuat ringkasan, mengkode, menelusuri tema, membuat gugus-gugus, membuat partisi tema, dan menulis memo).

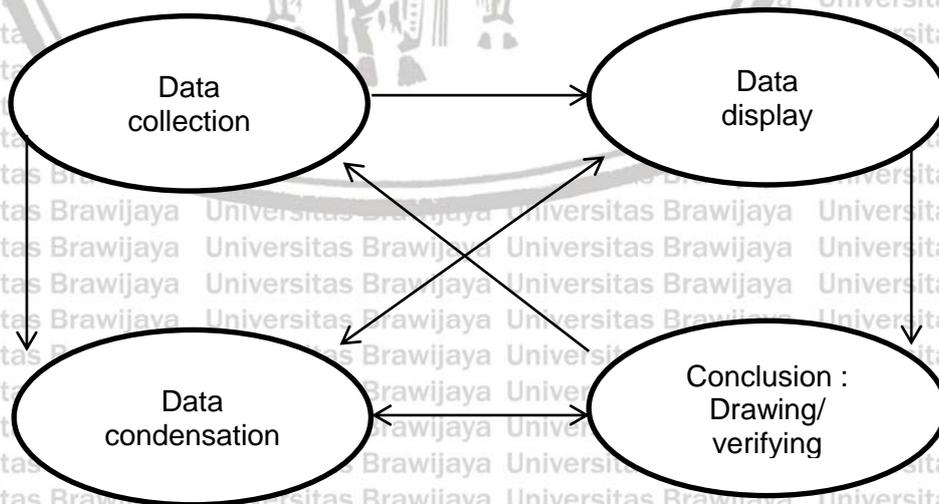
2. *Data display* (penyajian data)

Penyajian data merupakan alur penting dalam kegiatan analisis. Adanya penyajian data-data membuat peneliti dapat memahami suatu peristiwa yang sedang terjadi dan tindakan yang seharusnya dilakukan. Bentuk penyajian data yang digunakan adalah bentuk teks naratif.

3. *Conclusions : drawing and verifying* (menggambarkan dan memverifikasi kesimpulan)

Penarikan kesimpulan-kesimpulan juga perlu diverifikasi selama penelitian berlangsung. Dengan kata lain, makna-makna yang muncul dari data harus diuji kebenarannya, kekokohannya, dan kecocokannya, yaitu merupakan validitasnya.

Adapun komponen-komponen analisis dalam model interaktif ini digambarkan sebagai berikut:



Sumber : Miles, Huberman dan Saldana (2014, h.33)

Gambar 3. Komponen-komponen Analisis Data : Model Interaktif



Pada gambar tersebut, terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi, yaitu *data condensation* (kondensasi data), *data display* (penyajian data), *conclusions: drawing/ verifying* (penarikan kesimpulan / verifikasi).

H. Keabsahan Data

Pada penelitian ini, peneliti berusaha semaksimal mungkin agar keabsahan data yang disajikan dapat memenuhi beberapa persyaratan dengan kriteria yang telah ditetapkan antara lain :

a. Standar kepercayaan (*credibility*)

Agar hasil penelitian kualitatif memiliki tingkat kepercayaan sesuai dengan fakta di lapangan perlu dilakukan upaya-upaya sebagai berikut:

- 1) Melakukan observasi secara terus menerus dan sungguh-sungguh, sehingga peneliti semakin memahami fenomena sosial yang diteliti. Hal ini dilakukan melalui penelitian pada masyarakat pada Kelurahan Karangbesuki dan Kelurahan Kota Lama, Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKAD) Kota Malang, Badan Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan (Barenlitbang) Kota Malang, Staff Ahli Bidang Perekonomian dan Keuangan Kota Malang serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang. Terdapat 7 orang narasumber yang berhasil diwawancarai. Selain itu, data-data pendukung juga diperoleh dari badan terkait.
- 2) Melakukan triangulasi sumber. Hal ini dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara pada tiap-tiap narasumber. Beberapa pertanyaan wawancara dibuat sama untuk dapat melakukan triangulasi sumber.

Selanjutnya wawancara yang ada dicocokkan dengan data terkait agar dapat diketahui kevalidannya.

3) Melibatkan teman sejawat yang tidak ikut penelitian untuk berdiskusi, memberikan masukan bahkan kritik mulai awal kegiatan proses penelitian sampai tersusunnya hasil penelitian. Hal ini perlu dilakukan mengingat keterbatasan kemampuan peneliti pada kompleksitas fenomena yang diteliti.

b. Standar keteralihan (*transferability*)

Keteralihan sebagai persoalan empiris bergantung pada persamaan antara konteks pengirim dan penerima. Oleh karena itu, seorang peneliti berusaha mencari dan mengumpulkan kejadian-kejadian empiris dalam konteks yang sama. Pada penelitian kualitatif, keteralihan dilakukan dengan cara menguraikan secara rinci. Teknik ini memungkinkan peneliti untuk memberikan penafsiran mengenai temuan yang diperoleh selama penelitian dalam bentuk uraian, dimana dalam memberikan penafsiran tersebut, peneliti perlu didukung oleh pengetahuan dan data yang akurat.

Pada penelitian perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kota Malang, peneliti berusaha menyandingkan dokumen-dokumen perencanaan daerah untuk dapat melakukan penafsiran yang akurat. Dokumen-dokumen tersebut antara lain Hasil Musrenbang Kecamatan pada Kota Malang 2015, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kota Malang 2013-2018, Rencana Kerja Pemerintah Kota Malang Tahun 2015, Renstra Barenlitbang Kota Malang, Renja Barenlitbang Kota Malang, APBD Kota Malang Tahun Anggaran 2015-2016 dan lain sebagainya. Selain itu, landasan hukum yang ada juga dijadikan data pembandingan dalam perencanaan anggaran berbasis kinerja.

Sebagai contoh, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Mendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang

Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Daerah tentang APBD, Peraturan Walikota tentang Standar Satuan Harga dan masih banyak lagi.

c. Standar ketergantungan (*dependability*)

Ketergantungan peneliti lakukan untuk memeriksa akurasi pengumpulan dan analisis data. Oleh karena itu, diperlukan pertimbangan keilmuan dari komisi pembimbing. Setelah hasil penelitian dianggap benar oleh pembimbing maka dilakukan pertemuan baik formal maupun informal dengan rekan-rekan.

Selanjutnya, seminar hasil penelitian merupakan sarana paling efektif untuk memperoleh saran serta masukan dari penelitian ini.

d. Standar kepastian (*confirmability*)

Menurut Sugiyono (2011, h. 277) penelitian dikatakan obyektif bila hasil penelitian telah disepakati banyak orang. Menguji *confirmability* berarti menguji hasil penelitian dikaitkan dengan proses yang dilakukan, maka penelitian tersebut telah memenuhi standar *confirmability*. Standar kepastian (*confirmability*) pada penelitian ini dilakukan melalui pengecekan atau penilaian oleh dosen pembimbing selama berlangsungnya konsultasi tesis bersamaan dengan pengecekan standar *dependability*.

BAB V

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penyajian Data dan Fokus Penelitian

1. Proses Perencanaan APBD Kota Malang

a) Penyusunan Rencana Program dan Kegiatan

Proses perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kota Malang tiap tahunnya dimulai dengan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Adapun SKPD yang ditugaskan membuat RKPD adalah Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan (Barenlitbang). Wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 1 November 2017 pukul 11.11 menyatakan bahwa :

RKPD s.d KUA-PPAS menjadi tupoksi Barenlitbang. KUA-PPAS ini dibahas dengan dewan, disetujui dengan dewan yang dibuktikan dengan nota kesepakatan antara walikota dan DPRD.

Berdasarkan pernyataan dari informan di atas diketahui bahwa penyusunan RKPD dan KUA-PPAS dilaksanakan oleh Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan (Barenlitbang). Adapun fungsi RKPD sangatlah penting. RKPD berisi semua program dan kegiatan SKPD. Pada perencanaan anggaran berbasis kinerja, perencanaannya adalah perencanaan terintegrasi dimana seluruh program dan kegiatan di dalam RKPD otomatis muncul di dalam KUA-PPAS dan seterusnya. Pun demikian program dan kegiatan yang tidak ada di RKPD tidak boleh tiba-tiba muncul dalam KUA-PPAS maupun dokumen perencanaan anggaran lainnya. Wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 1 November 2017 pukul 11.11 menyatakan bahwa :

Perencanaan kita adalah perencanan yang terintegrasi. Dari RKPD yang menjadi payung semua program kegiatan SKPD. Jadi tidak ada kegiatan

SKPD yang tidak ada di RKPD. Tidak ada kegiatan di dalam KUA-PPAS yang tidak ada di dalam RKPD. RKPD ini payungnya. Kecuali kegiatan-kegiatan dari pusat yang tidak terinfokan saat penyusunan RKPD dan KUA-PPAS, misalnya *specific grant* (dana-dana khusus) yakni DAK. Dana spesifik ini meskipun tidak ada di RKPD tidak masalah karena ini merupakan program pusat yang di daerahkan.

Melalui wawancara di atas diketahui bahwa proses perencanaan program dan kegiatan di Kota Malang merupakan perencanaan yang terintegrasi. Adapun mengenai proses penyusunan RKPD yang berisi program dan kegiatan Pemerintah Daerah Kota Malang, disampaikan oleh Bapak Prasetya Petandra selaku Staff Bagian Perencanaan di Kantor Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Kota Malang pada saat wawancara pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 14.45. Beliau menyatakan bahwa :

Bisa dilihat di lampiran 5 Permendagri 54/2010 yang berisi tahapan dan tata cara penyusunan RKPD. Jadi RKPD itu dimulai dengan penyusunan rancangan awal RKPD kemudian musrenbang tingkat kelurahan, kemudian kecamatan. Hasil musrenbang kecamatan datanya masuk ke Barenlitbang kemudian kita kompilasi. Kemudian kita mengadakan forum SKPD untuk mensinergikan antara usulan masyarakat pada forum Musrenbang dengan program kegiatan perangkat daerah sesuai dengan urusannya masing-masing. Setelah itu, kita sempurnakan lagi dan kita masukkan usulan masyarakat ke forum musrenbang tingkat Kota. Kemudian disusun Rancangan Akhir RKPD yang juga dipastikan bahwa di ajukan di Musrenbang masuk semua di Rancangan Akhir RKPD. Setelah itu kita kirim ke Gubernur untuk di evaluasi. Setelah di evaluasi baru di revisi jika ada masukan. Setelah itu baru proses penetapan RKPD dengan Perwal. Adapun untuk timeline musrenbang :

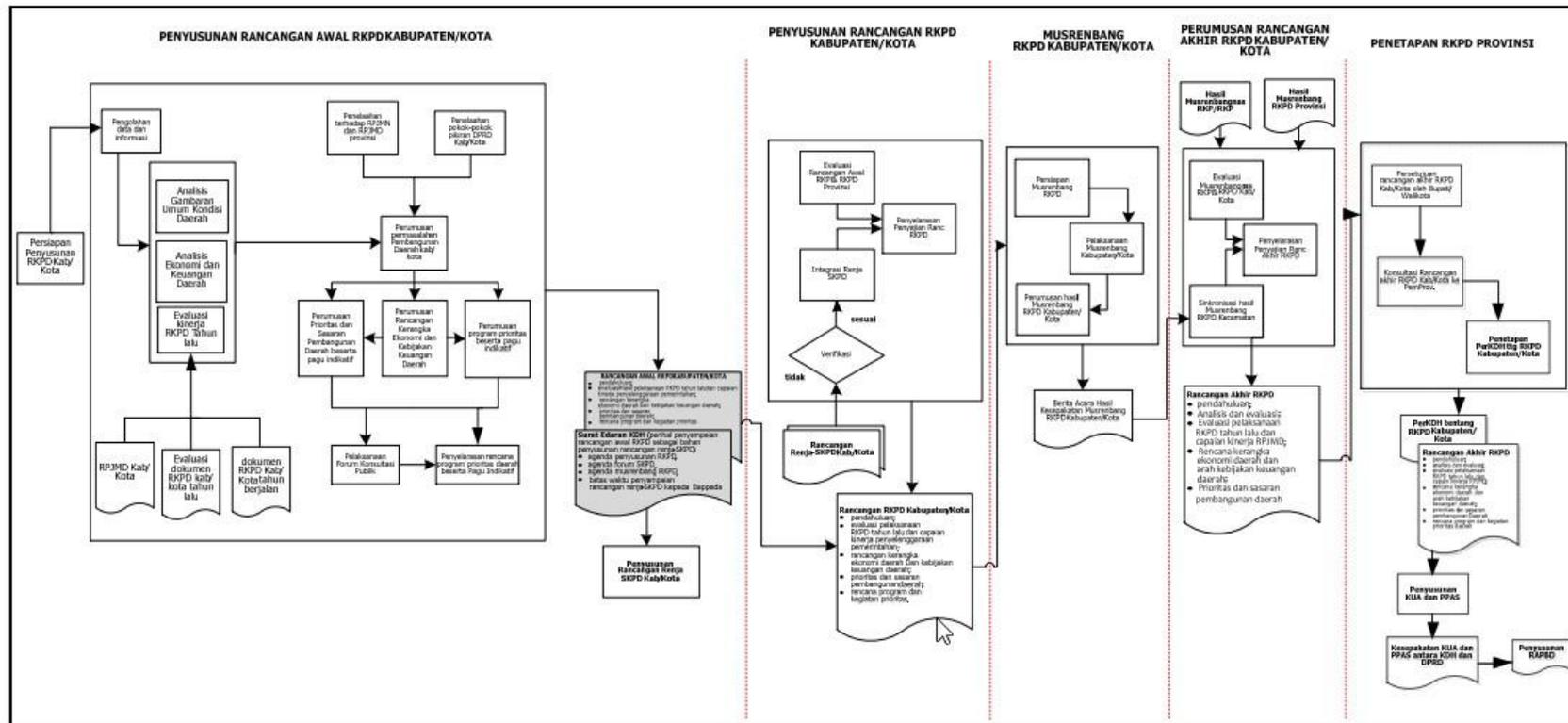
- 1) Musrenbang kelurahan harus selesai di Bulan Februari
- 2) Musrenbang kecamatan selesai di pekan ke-2 Bulan Maret
- 3) Musrenbang kota awal April harus selesai

Melalui wawancara di atas diketahui bahwa proses penyusunan RKPD Kota Malang mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Menurut permendagri tersebut, RKPD berisi tentang rancangan kerangka ekonomi daerah, program prioritas pembangunan

daerah serta rencana kerja, pendanaan dan prakiraan maju. Sebagai upaya perwujudan perencanaan anggaran berbasis kinerja, rancangan awal RKPD Kota Malang disusun dengan berpedoman pada RPJMD Kota Malang, mengacu pada RPJMD Provinsi Jawa Timur dan mengacu pada RPJMN. Adapun pelaksanaan Musrenbang menurut Permendagri 54/2010 terdiri dari :

- 1) Menurut pasal 123 poin 1 musrenbang kecamatan selesai di pekan ke-2 Bulan Februari (menurut narasumber selesai di pekan ke-2 Bulan Maret)
- 2) Menurut pasal 121 poin 1 musrenbang kota harus selesai pada akhir bulan Maret (menurut narasumber selesai pada awal April)

Jika ditinjau dari perbedaan antara narasumber yang ada dengan landasan hukumnya, maka penulis mengambil kesimpulan sementara bahwa jadwal musrenbang yang benar mengacu pada Permendagri 54/2010. Hal ini juga dikarenakan pernyataan narasumber untuk melihat pada Permendagri 54/2010. Pada lampiran 5 Permendagri tersebut berisi tentang tahapan dan tata cara penyusunan RKPD. Bagian awal lampiran tersebut terdapat bagan alur tahapan penyusunan RKPD sebagai berikut :



Gambar 4. Tahapan Penyusunan RKP Kabupaten/Kota

Sumber: Permendagri Nomor 54 Tahun 2010

Melalui bagan di atas dapat diketahui bahwa penyusunan RKPD terdiri dari beberapa tahapan yakni :

- 1) Persiapan penyusunan RKPD
- 2) Penyusunan rancangan awal RKPD
- 3) Penyusunan rancangan RKPD
- 4) Pelaksanaan Musrenbang
- 5) Perumusan rancangan akhir
- 6) Penetapan RKPD

Berkaitan dengan musrenbang kelurahan yang banyak melibatkan masyarakat, peneliti mewawancarai dua narasumber yang berasal dari Kelurahan Karangbesuki dan Kelurahan Kota Lama. Wawancara kepada Ibu Masruro selaku Sekretaris Pembinaan Kesejahteraan Keluarga Kelurahan Karangbesuki Kecamatan Sukun Kota Malang pada tanggal 24 Oktober 2017 pukul 16.36 menyatakan bahwa :

Biasanya kan usulan itu bulan September gini nih mau ngajukan apa saja itu diusulkan untuk yang anggaran tahun depan. Misalnya biasanya kalau wilayah itu RW. Jadi RW itu dikasih blangko jadi ada dua usulan yakni usulan fisik dan non-fisik. Itu masih di satu kelurahan itu ya, misalnya ada 9 RW kalo di karangbesuki itu. Itu RW nya langsung dikasih satu-satu nah RW nya itu nanti koordinasi dengan RT-RT, jadi nanti di wilayah RW itu ada rapat dulu kita mau ngusulkan apa gitu. Kalo saya kan di kelurahan, PKK. PKK kelurahan nanti PKK ini ngusulkan apa. misalnya kalo PKK itu ada POKJA-POKJA kan jadi masing-masing POKJA itu mendapat bagian 2 usulan, fisik dan non-fisik. Kalo misalnya usulan yang fisik itu kita pengadaan lemari atau pengadaan pokoknya barang. Misalnya POKJA 3 itu kan keterampilan, kalo keterampilan itu misalnya pengajuan mesin bordir terus pelatihan bordir kalo pelatihan non-fisik itu misalnya biasanya kita jambore kader, kita outing untuk rekreasi. biasanya gitu-gitu.

Melalui wawancara di atas, dapat diketahui bahwasanya penyampaian usulan masyarakat disampaikan tertulis dengan mengisi blangko. Lebih lanjut lagi, Ibu Masruro juga menyampaikan bahwa peran pemimpin dalam Musrenbang berbeda-beda. Beliau menyatakan bahwa :

Kalau jamannya yang sekarang ini kita diajak musyawarah tapi pernah dulu yang sebelum lurah yang ini usulannya sudah di program sendiri. Jadi kita nggak ngapa-ngapain, jadi kayaknya sebenarnya kayaknya tahun 2017 ini kita sudah mulai di ajak musyawarah. Jadi kayak di RT-RT sudah mulai diajak ngusulin apa.

Melalui wawancara di atas terlihat bahwasanya implementasi musrenbang sangat bergantung pada pemimpin di suatu wilayah seperti kelurahan karangbesuki di atas. Berbeda dengan Ibu Nurul Farikha selaku Pokja 3 Pembinaan Kesejahteraan Keluarga Kelurahan Kota Lama Kecamatan Kedungkandang Kota Malang. Beliau menyampaikan saat wawancara pada tanggal 20 Oktober 2017 pukul 14.07 bahwa :

Saya pernah diajak sama bu Sri Widiati ke kelurahan musrenbangkel. Tapi, disitu kita cuma mendengarkan yang sudah selesai direncanakan. memang kan ternyata ketika kita ketemu dengan teman-teman sewaktu cerita-cerita memang umumnya seperti itu musrenbangkel jarang melibatkan masyarakat.

Pernyataan Ibu Nurul Farikha di atas berbeda dengan kondisi yang disampaikan oleh Ibu Masruro pada wawancara sebelumnya. Pada Kelurahan Kota Lama, musrenbang hanyalah formalitas dalam proses penyusunan program dan kegiatan. Proses musyawarah dalam musrenbang belum berjalan sebagaimana mestinya. Oleh karenanya, program-program yang berasal dari usulan masyarakat sangatlah sedikit. Adapun program dan kegiatan pemerintah daerah Kota Malang di sekitar lingkungan Kelurahan Karangbesuki ada berbagai macam. Wawancara kepada Ibu Masruro selaku Sekretaris Pembinaan Kesejahteraan Keluarga Kelurahan Karangbesuki Kecamatan Sukun Kota Malang pada tanggal 24 Oktober 2017 pukul 16.36 menyatakan bahwa :

Ya pembangunan-pembangunan fisik seperti balai RW itu dari APBD. Terus di belakangnya masjid itu kan ada jembatan, dulu pernah jebol karena kena banjir, itu juga dari APBD. Kemudian paving yang di sebelah sana itu diajukan dari Musrenbang RT. Kalo dulu pernah PKK RW kan dapet APBD untuk kegiatan PKK, waktu itu kan RW nya Bu Wahyu Sakti tahun berapa itu yaa sudah lama, 8 tahun yang lalu kayaknya. Itu ya bikin

pelatihan-pelatihan gitu. Jadi dia ngusulkan PKK bikin pelatihan kalo ndak salah terus cair 1 juta. Saya disuruh ngelola terus tak bikin acara budidaya anggrek. Musrenbang usulan-usulan seperti itu tergantung dari ketua RW nya, dia mau ngajak *berembug* warganya atau dia mau punya usulan sendiri, dikerjakan sendiri, biasanya gitu mbak.

Melalui wawancara di atas, terlihat bahwasanya program-program yang didanai oleh APBD cenderung sedikit. Setidaknya terdapat program fisik seperti pembangunan infrastruktur dan program non fisik seperti pelatihan-pelatihan.

Sementara itu, Ibu Nurul Farikha selaku Pokja 3 Pembinaan Kesejahteraan Keluarga Kelurahan Kota Lama Kecamatan Kedungkandang Kota Malang menyampaikan hal yang berbeda terkait program dan kegiatan yang berasal dari APBD di lingkungannya. Beliau menyampaikan saat wawancara pada tanggal 20 Oktober 2017 pukul 14.07 bahwa :

Kita pernah dikasih form. Ya mungkin ya sejenis musrenbang cuma kan ga musyawarah, awalnya kita cuma disuruh ngisi saja dikasih form untuk mengisi apa yang mau diajukan di RT sini. Cara singkate mungkin ya? Biar ga ribet-ribet mungkin. Nah Kita mengisi dengan beberapa warga yang dipandang juga berperan di RT sini ya ada 4 orang atau 5 orang ya mengusulkan ada pos, ada jalan, cuma kan sampe sekarang memang belum terlaksana yang kita usulkan itu. Nah, Kenapa ada bantuan-bantuan seperti paving-paving jalan? Kita tidak mengusulkan juga tidak musyawarah tapi, tiba-tiba kita ditawarkan "ini ada bantuan paving. Mau bentuk uang atau yang bangunan langsung?" karena waktu itu kita belum pengalaman ya sudah langsung saja karena saya tidak mau mengambil resiko dengan uang-uang itu nanti bermasalah dengan warga. Nah sesudah itu ternyata memang semua RT memang dikasih paving kata pak RW "*cek ga meri*" (biar tidak ada yang iri). Terus ada bangunan namanya IPAL, dari PUSRI, urban sanitasi pokoknya kaitannya dengan infrastruktur. Intinya sanitasi perkotaan lah, nah itupun kita ga mengajukan. Setelah jadi ternyata manfaatnya kurang karena kesadaran mereka masih memang kurang tidak terasa memiliki. Istilahnya, tinggal merawat saja untuk bayar iuran saja bermasalah. Jadi ini sedang *vakum* lah istilahnya untuk itu. Nantinya insya Allah kedepan nya kita mau musyawarahkan kalo memang sudah tidak digunakan ya, seperti apa? Karena saya sebetulnya tidak setuju dengan adanya MCK nya karena sudah banyak yang punya MCK. Saya setuju kalo dikasih IPAL itu. Karena apa? Supaya kita tidak pencemaran di sungai memang tujuannya seperti itu. Tapi, kalo untuk MCK kan ya pasti kendalanya tentang perawatan tapi kalo hanya untuk sekedar untuk menampung kan otomatis ya kalo ada massa nanti kita bisa bareng-bareng. Tidak saling iri lah untuk merawat, tapi sekarang kenyataannya kan ya seperti itu. Nah ini sekarang tidak mengajukan apa pun tapi

dengan sistem pemetaan kita ada program KOTAKU kan namanya di Malang? Kota Tanpa Kumuh tapi yang prioritas itu memang wilayah-wilayah Kedungkandang. Nah Kedungkandang itu prioritasnya itu kota lama sama Mergosono. Disini kita melakukan pemetaan partisipati, jadi berdasarkan kebutuhan bukan berdasarkan keinginan. Nantinya dalam program itu kita mengajukan kebutuhan bukan berdasarkan keinginan kita tapi berdasarkan apa yang ada di peta itu

Melalui hasil wawancara di atas dapat diketahui partisipasi masyarakat dalam musrenbangkel. Pada lokasi yang berbeda juga terdapat perbedaan kondisi. Program dan kegiatan di Kota Lama cenderung berasal dari SKPD pemerintah, bukan atas usulan masyarakat setempat. Selanjutnya, dilakukan musrenbang tingkat kecamatan di Kota Malang. Berikut ini adalah contoh dari hasil musrenbang tingkat kecamatan:



Tabel 9. Hasil Musrenbang Kecamatan Lowokwaru Tahun 2016

Status		Nama Kegiatan	Volume	Biaya	Lokasi	SKPD Penanggung Jawab	Prioritas	Keterangan	Sumber Dana
Kecamatan	Kota								
Diterima	Diterima	Pengadaan gerobak sampah	10 unit	50.000.000	Rw i, rw iii, rw v, rw viii	Dinas kebersihan dan pertamanan	13	Rw i : 1, Rw iii : 2 Rw v : 2, Rw viii : 5	Apbd kota
Diterima	Ditolak	Pengadaan alat tensi tekanan darah dan timbangan badan dewasa	5 paket	10.750.000	Rw iv, rw viii, rw ix	Dinas kesehatan	14	Rw iv : 1 paket Rw viii : 1 paket Rw ix : 3 paket	Apbd kota
Diterima	Ditolak	Pengadaan alat tes gula darah, asam urat, kolesterol	1 paket	3.300.000	Rw viii	Dinas kesehatan	15		Apbd kota
Diterima	Menunggu	Pengadaan infocus	2 buah	14.000.000	Rw iii, rw ix	Dinas komunikasi dan informatika	16		Apbd kota
Diterima	Ditolak	Pembinaan administrasi pkk	1 paket	25.000.000	Pokja iii pkk kelurahan jatimulyo	Badan keluarga berencana dan pemberdayaan masyarakat	17		Apbd kota
Diterima	Ditolak	Pembinaan administrasi posyandu	1 paket	9.700.000	Pokja iv pkk kelurahan jatimulyo	Badan keluarga berencana dan pemberdayaan masyarakat	18		Apbd kota
Diterima	Menunggu	Pembangunan pedestrian jalan	1000 m ²	500.000.000	Jl. Soekarno Hatta rw iii sisi barat	Dinas pekerjaan umum, perumahan dan pengawasan bangunan	20	Sisi barat	Apbd kota
Diterima	Ditolak	Pendirian warung jamu dan pijat syaraf	1 paket	10.000.000	Jl. Kalpataru rt.05 rw i	Badan keluarga berencana dan pemberdayaan masyarakat	24		Apbd kota

Sumber : Dokumen Musrenbang Kecamatan Barenlitbang, 2016 (data diolah)

Jika dilihat dari tabel musrenbang diatas, terdapat beberapa jenis status musrenbang kecamatan pada musrenbang Kota Malang. Setidaknya terdapat 3 status yakni diterima, menunggu dan ditolak. Adapun sumber dana yang ada bisa menggunakan APBD Kota Malang, APBD Provinsi Jawa Timur dan APBN. Selanjutnya musrenbang kabupaten/kota dilakukan untuk mensinergikan usulan masyarakat dengan prioritas pembangunan Kota Malang. Berikut ini adalah contoh hasil musrenbang pada tingkat kabupaten/kota :

Tabel 10. Hasil Musrenbang Tingkat Kota Kelurahan Karangbesuki 2016

No	Usulan Kegiatan	Lokasi Kegiatan	Pagu Anggaran (Rp.)
1	Belanja Pemeliharaan Jalan/Pavingisasi	RT 1,2,4,5 RW 6	30.000.000
2	Saluran air tertutup/gorong-gorong	RT 1 RW 2	35.000.000
3	Saluran air tertutup	RT 2,4 RW 5	35.000.000
4	Saluran air	RT 3 RW 7	45.000.000
5	Perbaikan saluran air	Perum Poharin Blok D RT 1 RW 4	35.000.000
6	Plengsengan	RT 1,2 RW 3	35.000.000
7	Plengsengan	Perum Griya Mandiri RT 4 RW 8	40.000.000
8	Bilik Posyandu di Balai RW 9	Balai RW 9	30.000.000
9	Pagar Pasar Krempyeng RW 7	RT 2 RW 7	10.000.000
10	Pagar Pasar Tradisional Kelurahan	RW 4	18.000.000
11	Pelatihan Merawat Jenazah	Kelurahan Karangbesuki	5.500.000
12	Sosialisasi Kesehatan Lansia	Kelurahan Karangbesuki	5.500.000
13	Pelatihan Pemanfaatan Limbah Rumah Tangga	Kelurahan Karangbesuki	5.500.000
JUMLAH			329.500.000

Sumber : www.malangtimes.com, 2016 (data diolah)

Terdapat beberapa kesesuaian tabel di atas dengan hasil wawancara kepada Ibu Masruro selaku Sekretaris Pembinaan Kesejahteraan Keluarga Kelurahan Karangbesuki Kecamatan Sukun Kota Malang pada tanggal 24 Oktober 2017 pukul 16.36. Beberapa program yang disebut beliau terdapat pada

tabel hasil musrenbang Kota. Artinya hasil musrenbang tersebut di atas tetap berlaku sampai APBD ditetapkan. Program Kelurahan Karangbesuki yang didanai APBD menurut sepengetahuan Ibu Masruro antara lain Balai RW 9 dan Pavingisasi.

Selanjutnya, hasil dari musrenbang Kota Malang digunakan sebagai bahan untuk merumuskan RKPD Kota Malang. RKPD disusun dengan berpedoman pada RPJMD dan restra. SKPD dalam membuat Renja SKPD berpedoman pada Renstra SKPD. Selanjutnya, Renja SKPD ini menjadi bahan penyusunan RKPD. Penyusunan RKPD harus mengacu pula pada RPJMD Kota Malang serta dokumen perencanaan lainnya yang terkait seperti RKP dan RKP Propinsi.

Jadwal penetapan RKPD di Kota Malang pada tahun 2015-2016 dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 11. Jadwal Penetapan RKPD di Kota Malang

No	Kegiatan	T.A. 2015	T.A. 2016
1	Penetapan RKPD	1 Juli 2014	6 Juli 2015

Sumber : Barenlitbang Kota Malang, 2014-2015 (data diolah)

Melalui tabel di atas dapat diketahui bahwa RKPD tahun anggaran 2015 ditetapkan pada tanggal 1 Juli 2014. Sementara itu, RKPD tahun anggaran 2016 ditetapkan pada tanggal 6 Juli 2015. Jika mengacu pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah penyusunan RKPD dilakukan pada akhir bulan Mei. Selanjutnya, penyampaian Rancangan KUA dari Sekda kepada Kepala Daerah dilakukan pada minggu pertama bulan Juni. Jika RKPD Kota Malang baru ditetapkan pada bulan Juli, maka terjadi keterlambatan dalam penetapan RKPD yang secara otomatis juga terjadi keterlambatan dalam proses penyusunan KUA-PPAS.

Adapun penentuan tujuan dan sasaran pembangunan dalam RKPD harus mengacu pada RPJMD Kota Malang Tahun 2013-2018. Hal ini akan memberikan arahan yang jelas mengenai kebijakan kepala daerah mengenai visi misi yang telah disusun pada saat pemilihan kepala daerah. Adapun jika terjadi pergantian kepala daerah di tengah-tengah berjalannya RPJMD, maka perlu dilakukan penyempurnaan visi misi kepala daerah terpilih sesuai dengan dokumen perencanaan yang ada.

Pengertian Visi menurut Undang-Undang 25 tahun 2004 pasal 1 angka 12 adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan. Hal ini berarti bahwa visi yang tercantum dalam RPJMD Kota Malang harus dicapai pada tahun 2018. Selanjutnya pada pasal 5 ayat (2) disebutkan bahwa RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional. Oleh karenanya, maka perumusan visi, misi dan program dalam RPJMD Kota Malang ini 2013-2018 tidak hanya berasal dari visi, misi dan program Kepala Daerah saja, namun sudah dilakukan beberapa penyesuaian dari semua acuan dimaksud. Visi Pemerintah Daerah Kota Malang adalah **“Menjadikan Kota Malang Sebagai Kota BERMARTABAT”**

BERMARTABAT dapat menjadi akronim dari beberapa prioritas pembangunan yang menunjuk pada kondisi-kondisi yang hendak diwujudkan sepanjang periode 2013-2018, yakni: BERSih, Makmur, Adil, Religius-toleran, Terkemuka, Aman, Berbudaya, Asri, dan Terdidik.

Masing-masing akronim dari **BERMARTABAT** tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Bersih, Kota Malang yang bersih adalah harapan seluruh warga Kota Malang. Lingkungan kota yang bebas dari tumpukan sampah dan limbah adalah kondisi yang diharapkan dalam pembangunan Kota Malang sepanjang periode 2013-2018. Selain itu, bersih juga harus menjadi ciri dari penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan yang bersih (*clean governance*) harus diciptakan agar kepentingan masyarakat dapat terlayani dengan sebaik-baiknya.
- 2) Makmur, Masyarakat yang makmur adalah cita-cita yang dipercayakan kepada pemerintah untuk diwujudkan melalui serangkaian kewenangan yang dipunyai pemerintah. Kondisi makmur di Kota Malang tercapai jika seluruh masyarakat Malang dapat memenuhi kebutuhan hidup mereka secara layak sesuai dengan strata sosial masing-masing. Dalam kaitannya dengan upaya mencapai kemakmuran, kemandirian adalah hal penting. Masyarakat makmur yang dibangun di atas pondasi kemandirian merupakan kondisi yang hendak diwujudkan dalam periode pembangunan Kota Malang 2013 – 2018.
- 3) Adil, Terciptanya kondisi yang adil di segala bidang kehidupan adalah harapan seluruh masyarakat Kota Malang. Adil diartikan sebagai diberikannya hak bagi siapapun yang telah melaksanakan kewajiban mereka. Selain itu, adil juga berarti kesetaraan posisi semua warga masyarakat dalam hukum dan penyelenggaraan pemerintahan. Adil juga dimaksudkan sebagai pemerataan distribusi hasil pembangunan daerah. Untuk mewujudkan keadilan di tengah-tengah masyarakat, Pemerintah Kota Malang juga akan menjalankan tugas dan fungsinya dengan mengedepankan prinsip-prinsip keadilan.

- 4) Religius-toleran, Terwujudnya masyarakat yang religius dan toleran adalah kondisi yang harus terwujudkan sepanjang 2013-2018. Dalam masyarakat yang religius dan toleran, semua warga masyarakat mengamalkan ajaran agama masing-masing ke dalam bentuk cara berpikir, bersikap, dan berbuat. Apapun bentuk perbedaan di kalangan masyarakat dihargai dan dijadikan sebagai faktor pendukung pembangunan daerah. Sehingga, dengan pemahaman religius yang toleran, tidak akan ada konflik dan pertikaian antar masyarakat yang berlandaskan perbedaan SARA di Kota Malang.
- 5) Terkemuka, Kota Malang yang terkemuka dibandingkan dengan kota-kota lain di Indonesia merupakan kondisi yang hendak diwujudkan. Terkemuka dalam hal ini diartikan sebagai pencapaian prestasi yang diperoleh melalui kerja keras sehingga diakui oleh dunia luas. Kota Malang selama lima tahun ke depan diharapkan memiliki banyak prestasi, baik di tingkat regional, nasional, maupun internasional. Terkemuka juga dapat juga berarti kepeloporan. Sehingga, seluruh masyarakat Kota Malang diharapkan tampil menjadi pelopor pembangunan di lingkup wilayah masing-masing.
- 6) Aman, Situasi kota yang aman dan tertib merupakan kondisi yang mutlak diperlukan oleh masyarakat. Situasi aman berarti bahwa masyarakat Kota Malang terbebas dari segala gangguan, baik berupa fisik maupun non-fisik, yang mengancam ketentraman kehidupan dan aktivitas masyarakat. Sehingga situasi masyarakat akan kondusif untuk turut serta mendukung jalannya pembangunan. Untuk menjamin situasi aman bagi masyarakat ini, Pemerintah Kota Malang akan mewujudkan ketertiban masyarakat. Untuk itu, kondisi pemerintahan yang aman dan stabil juga akan diwujudkan demi suksesnya pembangunan di Kota Malang.

- 7) Berbudaya, Masyarakat Kota Malang yang berbudaya merupakan kondisi dimana nilai-nilai adiluhung dipertunjukkan dalam sifat, sikap, tindakan masyarakat dalam aktivitas sehari-hari di semua tempat. Masyarakat menjunjung tinggi kesantunan, kesopanan, nilai-nilai sosial, dan adat istiadat dalam kehidupan sehari-hari. Perilaku berbudaya juga ditunjukkan melalui pelestarian tradisi kebudayaan warisan masa terdahulu dengan merevitalisasi makna-maknanya untuk diterapkan di masa sekarang dan masa yang akan datang.
- 8) Asri, Kota Malang yang asri adalah dambaan masyarakat. Keasrian, keindahan, kesegaran, dan kebersihan lingkungan kota adalah karunia Tuhan bagi Kota Malang. Namun, keasrian Kota Malang makin lama makin pudar akibat pembangunan kota yang tidak memperhatikan aspek lingkungan. Maka, Kota Malang dalam lima tahun ke depan harus kembali asri, bersih, segar, dan indah. Sehingga, segala pembangunan Kota Malang, baik fisik maupun non-fisik, diharuskan untuk menjadikan aspek kelestarian lingkungan sebagai pertimbangan utama. Hal ini harus dapat diwujudkan dengan partisipasi nyata dari seluruh masyarakat, tanpa kecuali.
- 9) Terdidik, Terdidik adalah kondisi dimana semua masyarakat mendapatkan pendidikan yang layak sesuai dengan peraturan perundangan. Amanat Undang-Undang nomer 12 tahun 2012 mewajibkan tingkat pendidikan dasar 12 tahun bagi seluruh warga negara Indonesia. Selain itu, diharapkan masyarakat akan mendapatkan pendidikan dan ketrampilan yang sesuai dengan pilihan hidup dan profesi masing-masing. Masyarakat yang terdidik akan senantiasa bergerak untuk membangun Kota Malang bersama dengan Pemerintah Kota Malang.

Dalam rangka mewujudkan visi sebagaimana tersebut di atas, maka misi pembangunan dalam Kota Malang Tahun 2013-2018 adalah sebagai berikut :

- 1) Menciptakan masyarakat yang makmur, berbudaya dan terdidik berdasarkan nilai-nilai spiritual yang agamis, toleran dan setara.
- 2) Meningkatkan kualitas pelayanan publik yang adil, terukur dan akuntabel.
- 3) Mengembangkan potensi daerah yang berwawasan lingkungan yang berkesinambungan, adil, dan ekonomis.
- 4) Meningkatkan kualitas pendidikan masyarakat kota malang sehingga bisa bersaing di era global.
- 5) Meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat kota malang baik fisik, maupun mental untuk menjadi masyarakat yang produktif.
- 6) Membangun kota malang sebagai kota tujuan wisata yang aman, nyaman, dan berbudaya.
- 7) Mendorong pelaku ekonomi sektor informal agar lebih produktif dan kompetitif.
- 8) Mendorong produktivitas industri dan ekonomi skala besar yang berdaya saing, etis dan berwawasan lingkungan.
- 9) Mengembangkan sistem transportasi terpadu dan infrastruktur yang nyaman untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Dalam rangka mewujudkan misi sebagaimana tersebut di atas, maka diperlukan tujuan dan sasaran pembangunan dalam Kota Malang Tahun 2013-2018. Berikut ini adalah tabel sistematis antara misi, tujuan dan sasaran pembangunan dalam Kota Malang Tahun 2013-2018:

Tabel 12. Misi, Tujuan dan Sasaran Pembangunan Kota Malang

MISI	TUJUAN	SASARAN
MISI 1 : Menciptakan Masyarakat yang Makmur, Berbudaya dan Terdidik Berdasarkan Nilai-Nilai Spiritual yang Agamis, Toleran dan Setara	Terwujudnya kualitas kesejahteraan sosial bagi masyarakat	Meningkatnya pemerataan kualitas kesejahteraan sosial masyarakat
		Meningkatnya kualitas kehidupan sosial beragama
	Terwujudnya kehidupan sosial masyarakat yang tertib dan berkesadaran hukum	Meningkatnya kepatuhan masyarakat terhadap aturan hukum untuk mendukung terciptanya ketertiban dan ketentraman masyarakat
MISI 2 : Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik yang Adil, Terukur dan Akuntabel	Terwujudnya Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan dan Anak	Meningkatnya Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan dan Anak
		Meningkatnya kualitas layanan publik kepada masyarakat
	Terwujudnya Kualitas Pelayanan Publik Prima	Meningkatnya Pengelolaan Keuangan dan Kinerja Daerah
MISI 3 : Mengembangkan potensi daerah dengan wawasan lingkungan yang berkesinambungan, adil dan ekonomis.	Terwujudnya Peningkatan kualitas peraturan daerah	Meningkatnya kualitas aparatur pemerintah daerah dalam melakukan pelayanan publik
	Terwujudnya peningkatan kualitas perencanaan daerah	Meningkatnya kualitas dan legitimasi peraturan daerah
	Terwujudnya peningkatan kualitas lingkungan hidup	Meningkatnya kualitas perencanaan daerah
MISI 4 : Meningkatkan Kualitas Pendidikan Masyarakat Kota Malang sehingga Bisa Bersaing di Era Global	Terwujudnya peningkatan kualitas lingkungan hidup	Menurunnya tingkat pencemaran lingkungan perusakan lingkungan hidup
	Terwujudnya kualitas dan relevansi pendidikan yang dapat diakses oleh semua kalangan masyarakat	Meningkatnya daya dukung tata ruang terhadap pembangunan
MISI 5 : Meningkatkan Kualitas Kesehatan Masyarakat Kota Malang baik Fisik, maupun Mental	Terwujudnya peningkatan peran pemuda dalam pembangunan daerah	Meningkatnya kualitas dan relevansi pendidikan
		Meningkatnya semangat profesionalitas pemuda dan budaya prestasi di kalangan pemuda
	Terwujudnya peningkatan kualitas kesehatan masyarakat	Meningkatnya kualitas dan kuantitas sarana prasarana kesehatan dan tenaga kesehatan
		Meningkatnya kesehatan ibu dan anak
		Meningkatnya status

untuk Menjadi Masyarakat yang Produktif		kesehatan dan gizi masyarakat Meningkatnya Pembinaan Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera
MISI 6 : Membangun Kota Malang sebagai Kota Tujuan Wisata yang Aman, Nyaman, dan Berbudaya	Terwujudnya pengembangan pariwisata berbasis kebudayaan, lingkungan, dan kreativitas masyarakat	Meningkatnya kelestarian seni budaya dan kearifan lokal, yang antara lain ditujukan guna meningkatkan daya tarik wisata. Meningkatnya ragam dan kualitas obyek wisata alam dan buatan
MISI 7 : Mendorong Pelaku Ekonomi Sektor Informal dan UKM agar Lebih Produktif dan Kompetitif	Terwujudnya Produktivitas dan Daya Saing Pelaku Usaha Mikro, Kecil dan Menengah	Meningkatnya produktivitas dan daya saing pelaku usaha kecil menengah Meningkatnya produktivitas dan daya saing pelaku usaha mikro Meningkatkan Kualitas dan Kuantitas Koperasi di Kota Malang
	Terwujudnya peningkatan pengelolaan potensi pangan daerah	Meningkatnya daya saing produk pangan daerah Meningkatnya produk pangan lokal sebagai pendukung ketahanan pangan daerah
MISI 8 : Mendorong Produktivitas Industri dan Ekonomi Skala Besar yang Berdaya Saing, Etis dan Berwawasan Lingkungan	Terwujudnya Pertumbuhan industri-industri baru guna peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah	Meningkatnya nilai investasi untuk pengembangan industri berskala besar Meningkatnya penyerapan tenaga kerja industri
	Terwujudnya kawasan industri terintegrasi yang memperhitungkan daya dukung lingkungan	Terintegrasinya sentra industri kecil menengah
MISI 9 : Mengembangkan Sistem Transportasi Terpadu dan Infrastruktur Yang Nyaman Untuk Meningkatkan Kualitas Hidup Masyarakat	Terwujudnya daya dukung transportasi	Meningkatnya fungsi sarana transportasi
	Terwujudnya Pengembangan sistem transportasi perkotaan terpadu yang menjamin kelancaran mobilitas masyarakat	Meningkatnya daya dukung sistem transportasi dan sarana perhubungan untuk menunjang mobilitas masyarakat
	Terwujudnya ketersediaan infrastruktur perkotaan di bidang pemukiman dan drainase	Meningkatnya kualitas dan kuantitas ketersediaan infrastruktur pemukiman dan drainase

Sumber : RPJMD Kota Malang 2013-2018

Sasaran pembangunan daerah merupakan suatu kondisi yang ingin dicapai dalam jangka waktu pendek biasanya satu tahun. Sasaran ini dicapai melalui pelaksanaan rencana tahunan (RKPD). Sasaran merupakan penjabaran dari tujuan yang telah ditetapkan. Sasaran pembangunan daerah yang ingin dicapai oleh Pemerintah Kota Malang dikelompokkan menurut urusan pemerintahan sesuai kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah.

Melalui tabel di atas, dapat dilihat bahwa untuk mencapai visi “Menjadikan Kota Malang Sebagai Kota BERMARTABAT” diwujudkan ke dalam 9 misi. Adapun tujuan pencapaian misi tertuang menjadi 18 tujuan pembangunan daerah. Adapun penjabaran tujuan tertuang ke dalam 30 sasaran pembangunan daerah.

Berkaitan dengan penggunaan paradigma perencanaan anggaran berbasis kinerja, maka perencanaan pembangunan daerah juga menggunakan prinsip yang sama. Pengembangan rencana pembangunan daerah lebih ditekankan pada target kinerja. Berikut ini adalah contoh target kinerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (sekarang berganti nama Barenlitbang) sebagai salah satu target kinerja pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kota Malang 2008-2013 :

Tabel 13. Target Kinerja SKPD (BAPPEDA) pada Misi 2 RPJMD Kota Malang

MISI 2 : Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik yang Adil, Terukur dan Akuntabel (BAPPEDA)										
SASARAN	INDIKATOR KINERJA	KONDISI KINERJA PADA AWAL RPJMD	TARGET CAPAIAN SETIAP TAHUN					KONDISI KINERJA PADA AKHIR RPJM	PROGRAM PEMBANGUNAN DAERAH	KEGIATAN DAERAH (SESUAI PERMENDAGRI 13/2006)
			2013	2014	2015	2016	2017			
Meningkatnya kualitas perencanaan daerah	1. Jumlah hasil penelitian perencanaan pembangunan ekonomi	3 penelitan	5 penelitan	1 penelitan	1 penelitan	3 penelitan	2 penelitan	12 penelitan	1. Peningkatan kuantitas dan kualitas kegiatan penelitian, pengembangan, dan statistik dalam perencanaan daerah	1. Pengembangan data/informasi
	2. Jumlah hasil penelitian perencanaan pengembangan kota	4 penelitan	2 penelitan	0	2 penelitan	1 penelitan	1 penelitan	6 penelitan		2. Pengembangan data/informasi/statistik daerah

	3. Jumlah penelitian perencanaan sosial budaya	4 penelitian	2 penelitian	0	1 penelitian	1 penelitian	1 penelitian	3 penelitian	1. Peningkatan sosialisasi pembuatan perencanaan daerah	
									2. Peningkatan sosialisasi hasil perencanaan daerah	
	4. Jumlah publikasi hasil musrenbang kelurahan	-	100%	100%	100%	100%	100%	100%	3. Peningkatan kualitas musrenbang sebagai media serap aspirasi pembanguna n daerah	1. Perencanaan Pengembangan Wilayah Strategis dan cepat tumbuh
	5. Jumlah publikasi hasil musrenbang kecamatan	5	5	5	5	5	5	5		2. Perencanaan Pengembangan Kota-kota menengah dan besar

	6. Prosentase tingkat kehadiran peserta Musrenbang	100% (150 orang)		3. peningkatan kapasitas kelembagaan perencanaan pembangunan						
	7. Jumlah Musrenbangam yang memiliki tingkat kehadiran di atas 80%	5	5	5	5	5	5	5		4. perencanaan pembangunan daerah
	8. Jumlah Musrenbangk e l yang memiliki tingkat kehadiran di atas 80%	57	57	57	57	57	57	57		5. perencanaan pembangunan ekonomi
	9. Persentase partisipasi perempuan dalam kegiatan musrenbang kota	30% (50 orang)		6. perencanaan sosial budaya						

<p>10. Jumlah Musrenbangam yang memiliki tingkat partisipasi perempuan minimal 30%</p>	<p>5</p>		<p>7. perencanaan prasarana wilayah dan sumber daya</p>							
<p>11. Jumlah Musrenbangk e l yang memiliki tingkat partisipasi perempuan minimal 30%</p>	<p>57</p>		<p>8. perencanaan pembangunan daerah rawan bencana</p>							

Sumber : RPJMD Kota Malang (data diolah)



Melalui tabel di atas dapat diketahui bahwasanya untuk mencapai visi Kota Malang melalui misi ke-2 yakni “Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik yang Adil, Terukur dan Akuntabel”. Tujuan ke-3 dari misi ke-2 ini memiliki sasaran yakni “Meningkatnya kualitas perencanaan daerah”. Adapun upaya pencapaian sasaran ini dilakukan dengan 11 indikator kinerja menurut RPJMD. Sebagai perwujudan perencanaan anggaran berbasis kinerja, indikator kinerja yang ada berusaha dicapai dengan target kinerja. Setidaknya, terdapat target kinerja tahunan dan target kinerja jangka panjang (5 tahunan) sebagai target pada akhir periode RPJMD Kota Malang. Melalui tabel di atas dapat diketahui bahwa target kinerja yang tertuang pada RPJMD Kota Malang Tahun 2013-2018 pada misi ke-2 tujuan ke-3 dan sasaran ke-3 secara umum berisi target secara kuantitatif. Jika demikian, maka kesuksesan pencapaiannya dapat terukur secara pasti.

Target kinerja yang tertuang pada RPJMD, untuk selanjutnya dijadikan acuan oleh SKPD dalam menyusun rencana strategis. Pada target kinerja RPJMD sudah terbagi SKPD penanggung jawab pada tiap-tiap sasaran. Sesuai dengan tabel 12, penulis berupaya mensinergiskan sasaran RPJMD di atas dengan renstra BAPPEDA Kota Malang. Berikut ini adalah indikator kinerja BAPPEDA yang mengacu pada tujuan dan sasaran RPJMD :

Tabel 14. Indikator Kinerja BAPPEDA

RPJMD KOTA MALANG 2014-2018			TUJUAN RENSTRA	SASARAN RENSTRA	
TUJUAN	SASARAN	INDIKATOR SASARAN		RUMUSAN	INDIKATOR KINERJA
Terwujudnya peningkatan kualitas perencanaan daerah	1) Meningkatkan kualitas perencanaan daerah	1. Jumlah hasil penelitian perencanaan pembangunan ekonomi	Terlaksananya penelitian dan pengembangan yang inovatif, implementatif dan berkelanjutan	Meningkatnya hasil penelitian yang dapat ditindaklanjuti	Jumlah penelitian kajian di bidang ekonomi
		2. Jumlah hasil penelitian perencanaan pembangunan			Jumlah penelitian dan kajian di bidang sosial budaya

		an sosial budaya			
		3. Jumlah hasil penelitian perencanaan pembangunan kota			Jumlah penelitian dan kajian di bidang tata ruang
		4. Jumlah publikasi hasil musrenbang kelurahan		Meningkatnya peran serta masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan	Jumlah publikasi hasil musrenbang kelurahan
		5. Jumlah publikasi hasil musrenbang kecamatan			Jumlah publikasi hasil musrenbang kecamatan
		6. Prosentase tingkat kehadiran peserta musrenbang			Prosentase tingkat kehadiran peserta musrenbang
Terwujudnya peningkatan kualitas lingkungan hidup	2) Meningkatkan daya dukung tata ruang terhadap pembangunan	1. Prosentase penurunan pelanggaran tata ruang	Terwujudnya penataan dan pengendalian tata ruang kota	Meningkatnya perencanaan, penataan dan pengendalian tata ruang kota	Terlaksananya tindakan awal terhadap pengaduan masyarakat tentang penyelenggaraan penataan ruang

Sumber : Renstra BAPPEDA Kota Malang 2014-2018

Jika dilakukan perbandingan tabel 13 dan tabel 14 yang berkaitan dengan misi ke-2 tujuan ke-3 dan sasaran ke-3 Kota Malang, maka dapat disimpulkan beberapa hal berikut ini :

1) Pada RPJMD, penanggung jawab misi ke-2 tujuan ke-3 dan sasaran ke-3 adalah BAPPEDA. Demikian halnya pada dokumen Renstra BAPPEDA.

Akan tetapi pada renstra BAPPEDA terdapat tambahan tujuan dan sasaran lagi dimana tujuan dan sasaran tersebut pada RPJMD tidak tertuang secara jelas sebagai tanggung jawab BAPPEDA.

2) Pada RPJMD terdapat 11 indikator kinerja, akan tetapi pada renstra BAPPEDA hanya ada 6 indikator kinerja.

3) Renstra BAPPEDA seharusnya mengacu pada RPJMD. Sehingga perencanaan pembangunan daerah benar-benar terintegrasi. Akan tetapi, indikator kinerja renstra BAPPEDA memiliki perbedaan dengan indikator kinerja RPJMD.

Setelah penyesuaian RPJMD dengan renstra SKPD, perencanaan anggaran berbasis kinerja juga perlu disesuaikan antara rencana jangka menengah (RPJMD) dengan rencana jangka pendek (RKPD). Berikut ini adalah tujuan dan sasaran serta indikator sasaran pada misi ke-2 tujuan ke-3 dan sasaran ke-3 pembangunan Kota Malang :

Tabel 15. Tujuan dan Sasaran pada RKPD 2015

TUJUAN	SASARAN	INDIKATOR SASARAN	RENCANA TAHUN 2014	PROYEKSI TAHUN 2015
Terwujudnya peningkatan kualitas perencanaan daerah	Meningkatnya kualitas perencanaan daerah	Telah menerapkan standar manajemen mutu		
		Jumlah kebijakan di bidang perencanaan	1 Keputusan Sekda	1 Keputusan Sekda
		Jumlah dokumen pelaporan yang dapat diselesaikan tepat waktu	1 set dokumen	1 set dokumen
		Pengendalian pelaksanaan administrasi pembangunan daerah secara efektif melalui penyusunan standar satuan harga	12 laporan	12 laporan
		Jumlah surat kabar lokal / nasional (dari humas)	10 jenis surat kabar lokal/nasional	10 jenis surat kabar lokal/nasional
		Jumlah penyiaran radio / TV lokal	2 radio x 4 kali x 12 bulan 2 TV x 1 kali x	2 radio x 4 kali x 12 bulan 2 TV x 1 kali x

			12 bulan	x 12 bulan
		Jumlah kegiatan publikasi pada media massa	49 media x 2 kali x 12 bulan	49 media x 2 kali x 12 bulan
		Jumlah siaran pers	275 siaran pers, 24 jilid buku	275 siaran pers, 24 jilid buku
		Jumlah sambutan walikota	400 sambutan, 24 jilid buku	400 sambutan, 24 jilid buku
		Jumlah dokumentasi visual dan audio visual kegiatan	3600 dokumentasi visual, 90 dokumentasi audio visual, 48 dokumentasi digital	3600 dokumentasi visual, 90 dokumentasi audio visual, 48 dokumentasi digital
		Jumlah pemberitaan tentang pemerintah kota di media massa	2750 klipng, 28 jilid buku	2750 klipng, 28 jilid buku
		Terukurnya laju pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat	10 buku (pertumbuhan ekonomi 7,2%)	10 buku (pertumbuhan ekonomi 7,3%)
		Prosentase surat terkirim setiap tahun	100%	100%
		Prosentase jumlah rekening jasa komunikasi, sumber daya air dan listrik terbayarkan	100%	100%
		Jumlah kendaraan dinas yang layak jalan dari segi administrasi dan fisik	806 unit	806 unit
		Perbaikan peralatan kerja dan perlengkapan gedung kantor	78 unit	78 unit
		Jumlah komponen instalasi listrik / penerangan bangunan kantor	15 jenis alat listrik	15 jenis alat listrik
		Jumlah tamu dinas yang	30 tamu	30 tamu

		terlayani		
		Prosentase kegiatan insidental yang terlayani	100%	100%
		Jumlah kegiatan / upacara Peringatan HUT Kota Malang yang dapat diselenggarakan dengan sewa peralatan	1 kegiatan	1 kegiatan
		Jumlah kegiatan / upacara Peringatan Hari Pendidikan Nasional yang dapat diselenggarakan dengan sewa peralatan	1 kegiatan	1 kegiatan
		Jumlah kegiatan / upacara Peringatan Hari Kebangkitan Nasional yang dapat diselenggarakan dengan sewa peralatan	1 kegiatan	1 kegiatan
		Jumlah kegiatan / upacara Peringatan HUT Proklamasi Kemerdekaan RI yang dapat diselenggarakan dengan sewa peralatan	1 kegiatan	1 kegiatan
		Jumlah kegiatan Bulan Ramadhan yang dapat dilaksanakan dengan sewa peralatan	2 kegiatan	2 kegiatan
		Jumlah kegiatan Takbir dan Halal Bihalal yang dapat dilaksanakan dengan sewa peralatan	5 kegiatan	5 kegiatan
		Jumlah kegiatan / upacara	1 kegiatan	1 kegiatan

		Peringatan Hari Kesaktian Pancasila yang dapat diselenggarakan dengan sewa peralatan		
		Jumlah kegiatan / upacara Peringatan Hari Sumpah Pemuda yang dapat diselenggarakan dengan sewa peralatan	1 kegiatan	1 kegiatan
		Jumlah kegiatan / upacara Peringatan Hari Pahlawan yang dapat diselenggarakan dengan sewa peralatan	1 kegiatan	1 kegiatan
		Jumlah kegiatan / upacara Peringatan Hari Ibu yang dapat diselenggarakan dengan sewa peralatan	1 kegiatan	1 kegiatan
		Prosentase pelaksanaan jasa administrasi keuangan	100% 6 orang x 12 bulan	100% 6 orang x 12 bulan
		Jumlah layanan keprotokolan dan korps musik	508 layanan keprotokolan, 15 kali upacara, 48 kali latihan korps musik	508 layanan keprotokolan, 15 kali upacara, 48 kali latihan korps musik
		Penyediaan dan penunjang kerja alat tulis kantor	35 macam barang	35 macam barang
		Penyediaan barang cetakan dan penggandaan	15 macam cetakan	15 macam cetakan
		Jumlah rapat-rapat koordinasi dan konsultasi ke luar daerah	60 rapat dan konsultasi	60 rapat dan konsultasi
		Prosentase pemenuhan belanja kendaraan	100%	100%

	jabatan		
	Prosentase pemenuhan belanja kendaraan dinas operasional	100%	100%
	Prosentase pemenuhan perlengkapan rumah jabatan	100%	100%
	Jumlah sarana mebelair yang diperbaiki	391 buah	391 buah

Sumber : RKPd Kota Malang Tahun 2015

Melalui tabel di atas dapat diketahui target kinerja tahunan pada RKPd.

Pada misi ke-2 tujuan ke-3 dan sasaran ke-3 pembangunan Kota Malang di deskripsikan secara teknis dan detail mengenai target-targetnya pada tahun 2014 dan proyeksinya di tahun 2015. Jika melihat konsep perencanaan anggaran berbasis kinerja, target kinerja pada RKPd mengacu pada RPJMD. Jika disesuaikan lagi, maka target kinerja RKPd pada tahun 2015 tersebut berbeda dengan target RPJMD. Hal ini tentu menunjukkan bahwa integrasi antar dokumen perencanaan belum terlaksana secara konsisten dan konsekuen.

Visi, misi, tujuan dan sasaran pembangunan selanjutnya dapat dicapai melalui strategi dan arah kebijakan. Berikut ini adalah tabel strategi dan arah kebijakan untuk misi ke-2 tujuan ke-3 dan sasaran ke-3 pembangunan Kota Malang :

Tabel 16. Strategi dan Arah Kebijakan Pembangunan Kota Malang 2014-2018

TUJUAN	SASARAN	STRATEGI	ARAH KEBIJAKAN	ARAH KEBIJAKAN				
				2014	2015	2016	2017	2018
Terwujudnya peningkatan kualitas perencanaan daerah	Meningkatnya kualitas perencanaan daerah	Mengembangkan sistem perencanaan daerah integratif, dengan keterlibatan publik yang seluas-luasnya	1. Peningkatan kualitas perencanaan daerah					
			2. Peningkatan partisipasi publik dalam perencanaan daerah					

Sumber : RPJMD Kota Malang Tahun 2014-2018

Melalui tabel di atas dapat diketahui strategi dan arah kebijakan dalam mensukseskan pencapaian visi misi pembangunan Kota Malang. Pada tabel tersebut strategi dan arah kebijakan cenderung normatif dan sama pada tiap tahunnya. Harapannya, strategi dan arah kebijakan yang dibuat dalam rangka mencapai visi misi benar-benar aplikatif sehingga dapat digunakan untuk mensukseskan pembangunan daerah.

Selanjutnya strategi dan arah kebijakan pembangunan untuk mewujudkan visi dan misi Walikota Malang dalam kerangka pelaksanaan pembangunan sesuai RPJMD Kota Malang Tahun 2013-2018 yang diselaraskan dengan RKP dan RKPД Provinsi Jawa Timur, maka tema Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Malang Tahun 2015 adalah sebagai berikut : **“Penguatan Daya Saing Perekonomian Daerah untuk Peningkatan dan Perluasan Kesejahteraan Masyarakat dengan Didukung oleh Pelayanan Publik yang Semakin Baik”**. Prioritas dan sasaran pembangunan daerah Kota Malang merupakan integrasi kebijakan pembangunan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan capaian kinerja program daerah serta permasalahan tantangan yang harus dihadapi. Mengacu kepada prioritas pembangunan yang telah ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Malang dan arah kebijakan pembangunan nasional dan provinsi tersebut di atas, serta dengan memperhatikan kondisi, aspirasi dan kebutuhan masyarakat kota Malang, maka Pemerintah Kota Malang pada tahun 2015 menetapkan prioritas pembangunan sebagai berikut :

1. Meningkatkan pemerataan kualitas kesejahteraan sosial masyarakat;
2. Meningkatkan kualitas kehidupan sosial beragama;

3. Meningkatnya kepatuhan masyarakat terhadap aturan hukum untuk mendukung terciptanya ketertiban dan ketentraman masyarakat;
4. Meningkatnya Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan dan Anak;
5. Meningkatnya kualitas layanan publik kepada masyarakat;
6. Meningkatnya Pengelolaan Keuangan dan Kinerja Daerah;
7. Meningkatnya kualitas aparatur pemerintah daerah dalam melakukan pelayanan publik;
8. Meningkatnya kualitas dan legitimasi peraturan daerah;
9. Meningkatnya kualitas perencanaan daerah;
10. Menurunnya tingkat pencemaran lingkungan perusakan lingkungan hidup;
11. Meningkatnya daya dukung tata ruang terhadap pembangunan;
12. Meningkatnya kualitas dan relevansi pendidikan;
13. Meningkatnya semangat profesionalitas pemuda dan budaya prestasi di kalangan pemuda;
14. Meningkatnya kualitas dan kuantitas sarana prasarana kesehatan dan tenaga kesehatan;
15. Meningkatnya kesehatan ibu dan anak;
16. Meningkatnya status kesehatan dan gizi masyarakat;
17. Meningkatnya Pembinaan Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera;
18. Meningkatnya kelestarian seni budaya dan kearifan lokal, yang antara lain ditujukan guna meningkatkan daya tarik wisata;
19. Meningkatnya ragam dan kualitas obyek wisata alam dan buatan;
20. Meningkatnya produktivitas dan daya saing pelaku usaha kecil menengah;
21. Meningkatnya produktivitas dan daya saing pelaku usaha mikro;
22. Meningkatkan Kualitas dan Kuantitas Koperasi di Kota Malang;

23. Meningkatnya daya saing produk pangan daerah;
24. Meningkatnya produk pangan lokal sebagai pendukung ketahanan pangan daerah;
25. Meningkatnya nilai investasi untuk pengembangan industri berskala besar;
26. Meningkatnya penyerapan tenaga kerja industri;
27. Terintegrasinya sentra industri kecil menengah;
28. Meningkatnya fungsi sarana transportasi;
29. Meningkatnya daya dukung sistem transportasi dan sarana perhubungan untuk menunjang mobilitas masyarakat;
30. Meningkatnya kualitas dan kuantitas ketersediaan infrastruktur pemukiman dan drainase.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diambil beberapa kesimpulan antara lain sebagai berikut :

- 1) Penyusunan RKPD sudah memenuhi kaidah penganggaran berbasis kinerja dimana RKPD memiliki indikator kinerja sebagai acuan dalam perencanaan program dan kegiatan
- 2) Masyarakat belum banyak dilibatkan pada forum musrenbang. Adapun menurut narasumber yang didapat musrenbang bukan musyawarah akan tetapi hanya menyampaikan informasi mengenai program dan kegiatan yang disetujui pada musrenbang kelurahan.
- 3) Penyampaian Rancangan KUA dari Sekda kepada Kepala Daerah seharusnya sudah dilakukan pada minggu pertama bulan Juni. Akan tetapi, selama tahun 2015 dan 2016 pengesahan RKPD baru dilaksanakan pada bulan Juli.

4) Pada RPJMD, penanggung jawab misi ke-2 tujuan ke-3 dan sasaran ke-3 adalah BAPPEDA. Demikian halnya pada dokumen Renstra BAPPEDA.

Akan tetapi pada renstra BAPPEDA terdapat tambahan tujuan dan sasaran lagi dimana tujuan dan sasaran tersebut pada RPJMD tidak tertuang secara jelas sebagai tanggung jawab BAPPEDA.

5) Pada RPJMD terdapat 11 indikator kinerja, akan tetapi pada renstra BAPPEDA hanya ada 6 indikator kinerja.

6) Renstra BAPPEDA seharusnya mengacu pada RPJMD. Sehingga perencanaan pembangunan daerah benar-benar terintegrasi. Akan tetapi, indikator kinerja renstra BAPPEDA memiliki perbedaan dengan indikator kinerja RPJMD.

7) Target kinerja RKPD pada tahun 2015 berbeda dengan target pada RPJMD. Hal ini tentu menunjukkan bahwa integrasi antar dokumen perencanaan belum terlaksana secara konsisten dan konsekuen.

8) Strategi dan arah kebijakan yang tertuang pada RPJMD Kota Malang cenderung normatif dan sama pada tiap tahunnya.

b) Penyusunan Rencana Anggaran

Setelah proses penyusunan RKPD selesai, maka langkah selanjutnya adalah merumuskan Kebijakan Umum Anggaran-Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS). Wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 1 November 2017 pukul 11.11 menyatakan bahwa :

RKPD menjadi KUA-PPAS, yang berisi program kegiatan yang sudah disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah.

Melalui wawancara di atas, diketahui perbedaan antara RKPD dengan

KUA-PPAS. RKPD berisi seluruh program dan kegiatan yang anggarannya

belum disesuaikan dengan kemampuan daerah. Sementara itu, KUA-PPAS berisi program dan kegiatan yang anggarannya sudah disesuaikan dengan kemampuan daerah. Adapun proses penyusunan KUA PPAS dijelaskan pada wawancara kepada Bapak Prasetya Petandra selaku Staff Bagian Perencanaan di Kantor Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Kota Malang pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 14.45 . Beliau menyatakan bahwa :

Proses KUA-PPAS : setelah RKPD di sahkan kemudian dikirim ke dewan RKPDnya, setelah itu dikirim ke dewan lagi Rancangan KUA-PPAS. Nanti biasanya dijadwalkan pembahasan KUA-PPAS bersama dewan kemudian memanggil perangkat daerah untuk hearing. Setelah hearing nanti semua rangkuman pertanyaan dibahas TAPD Kota Malang dengan Banggar DPRD. Setelah itu nanti akan dihasilkan nota kesepakatan antara TAPD Kota Malang dan Banggar DPRD yang menyepakati KUA-PPAS. Setelah KUA-PPAS disepakati prosesnya nanti lanjut ke BPKAD. BPKAD mengirimkan Ranperda APBD ke DPRD

Sementara itu, Bapak Supriyadi selaku Staff Ahli Bidang Ekonomi dan Keuangan Kota Malang juga menjelaskan secara singkat mengenai proses penyusunan KUA-PPAS. Saat wawancara pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 15.25 beliau menyatakan bahwa :

Ya kita diskusi jadi kita mencari formula yang terbaik. Kita juga memberi masukan terkait dengan kewenangan wajib prioritas, mana yang wajib? Misalnya pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya.

Prioritas Plafon Anggaran Sementara Kota Malang disusun berdasarkan arah kebijakan pembangunan nasional dan provinsi, serta dengan memperhatikan kondisi, aspirasi dan kepentingan masyarakat Kota Malang.

Berikut ini adalah prioritas pembangunan Kota Malang Tahun 2016 :

- 1) Peningkatan kualitas, aksesibilitas dan pemerataan pelayanan pendidikan
- 2) Peningkatan kualitas, aksesibilitas dan pemerataan pelayanan kesehatan

- 3) Peningkatan aktivitas ekonomi dan kualitas kelembagaan koperasi serta etos kerja UKM
- 4) Peningkatan kontribusi sektor industri, perdagangan dan pariwisata
- 5) Peningkatan kesempatan kerja dan berusaha
- 6) Peningkatan kinerja penanaman modal dan investasi daerah
- 7) Peningkatan ketersediaan pangan
- 8) Penurunan penduduk miskin
- 9) Peningkatan perlindungan terhadap penyandang cacat fisik dan mental serta lanjut usia tidak potensial
- 10) Peningkatan kualitas kehidupan dan peran perempuan di semua bidang dan kesetaraan gender
- 11) Pelestarian lingkungan hidup dan pengendalian tata ruang
- 12) Peningkatan kualitas pelayanan publik
- 13) Peningkatan pelayanan infrastruktur perkotaan
- 14) Peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat
- 15) Peningkatan keamanan dan ketertiban masyarakat (Barenlitbang, 2016)

Tabel 17. Prioritas Plafon Anggaran Sementara T.A 2016

NO	SKPD	JUMLAH
1	Dinas Pendidikan	174.992.109.930.03
2	Dinas Kesehatan	58.082.120.300.00
3	Rumah Sakit Umum Daerah	63.182.301.000.00
4	Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan	150.700.000.000.00
5	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	14.416.000.000.00
6	Dinas Perhubungan	8.302.060.000.00
7	Dinas Lingkungan Hidup	4.926.199.000.00
8	Dinas Kebersihan Dan Pertanaman	64.111.327.300.00
9	Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil	4.500.000.000.00
10	Badan Keluarga Berencana Dan Pemberdayaan Masyarakat	11.000.000.000.00
11	Dinas Sosial	7.150.000.000.00
12	Dinas Ketenagakerjaan Dan Transmigrasi	5.000.000.000.00
13	Dinas Koperasi Dan Usaha Kecil Menengah	4.500.000.000.00
14	Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata	9.307.660.000.00
15	Dinas Kepemudaan Dan Olahraga	7.000.000.000.00
16	Badan Kesatuan Bangsa Dan Politik	6.000.000.000.00
17	Satuan Polisi Pamong Praja Dan Perlindungan Masyarakat	111.025.000.000.00
18	Badan Penanggulangan Bencana Daerah	3.500.000.000.00
19	Bagian Pemerintahan	12.160.000.000.00
20	Bagian Hukum	5.112.260.000.00
21	Bagian Organisasi	3.500.000.000.00
22	Bagian Pembangunan	3.000.000.000.00
23	Bagian Perekonomian Dan Usaha Daerah	1.147.500.000.00
24	Bagian Kesejahteraan Rakyat	15.000.000.000.00
25	Bagian Hubungan Masyarakat	11.525.000.000.00
26	Bagian Umum	22.500.000.000.00
27	Bagian Kerjasama Dan Penanaman Modal	1.520.000.000.00
28	Sekretariat DPRD	53.822.794.000.00
29	Inspektorat	3.323.084.622.00
30	Badan Kepegawaian Daerah	6.000.000.000.00
31	Badan Pelayanan Perijinan Terpadu	7.100.000.000.00
32	Dinas Pendapatan Daerah	15.500.000.000.00
33	Kecamatan Klojen	950.000.000.00
34	Kecamatan Blimbing	950.000.000.00
35	Kecamatan Kedungkandang	1.160.000.000.00
36	Kecamatan Lowokwaru	950.000.000.00
37	Kecamatan Sukun	1.160.000.000.00
38	Kelurahan Klojen	800.000.000.00
39	Kelurahan Rampal Celaket	800.000.000.00
40	Kelurahan Samaan	800.000.000.00
41	Kelurahan Kidul Dalem	800.000.000.00
42	Kelurahan Sukoharjo	800.000.000.00
43	Kelurahan Kasin	800.000.000.00

44	Kelurahan Kauman	800.000.000.00
45	Kelurahan Oro-Oro Dowo	800.000.000.00
46	Kelurahan Bareng	800.000.000.00
47	Kelurahan Gading Kasri	800.000.000.00
48	Kelurahan Penanggungan	800.000.000.00
49	Kelurahan Blimbing	800.000.000.00
50	Kelurahan Polowijen	800.000.000.00
51	Kelurahan Arjosari	800.000.000.00
52	Kelurahan Purwodadi	800.000.000.00
53	Kelurahan Pandanwangi	800.000.000.00
54	Kelurahan Purwantoro	800.000.000.00
55	Kelurahan Bunulrejo	800.000.000.00
56	Kelurahan Kesatrian	800.000.000.00
57	Kelurahan Polehan	800.000.000.00
58	Kelurahan Jodipan	800.000.000.00
59	Kelurahan Balarjosari	800.000.000.00
60	Kelurahan Kedungkandang	800.000.000.00
61	Kelurahan Kotalama	800.000.000.00
62	Kelurahan Mergosono	800.000.000.00
63	Kelurahan Bumiayu	800.000.000.00
64	Kelurahan Wonokoyo	800.000.000.00
65	Kelurahan Buring	800.000.000.00
66	Kelurahan Lesanpuro	800.000.000.00
67	Kelurahan Sawojajar	800.000.000.00
68	Kelurahan Madyopuro	800.000.000.00
69	Kelurahan Cemorokandang	800.000.000.00
70	Kelurahan Arjowinangun	800.000.000.00
71	Kelurahan Tlogowaru	800.000.000.00
72	Kelurahan Lowokwaru	800.000.000.00
73	Kelurahan Dinoyo	800.000.000.00
74	Kelurahan Sumpersari	800.000.000.00
75	Kelurahan Ketawanggede	800.000.000.00
76	Kelurahan Jatimulyo	800.000.000.00
77	Kelurahan Tunjungsekar	800.000.000.00
78	Kelurahan Mojolangu	800.000.000.00
79	Kelurahan Tulusrejo	800.000.000.00
80	Kelurahan Tasikmadu	800.000.000.00
81	Kelurahan Tunggulwulung	800.000.000.00
82	Kelurahan Tlogomas	800.000.000.00
83	Kelurahan Merjosari	800.000.000.00
84	Kelurahan Sukun	800.000.000.00
85	Kelurahan Ciptomulyo	800.000.000.00
86	Kelurahan Gadang	800.000.000.00
87	Kelurahan Kebonsari	800.000.000.00
88	Kelurahan Bandungrejosari	800.000.000.00
89	Kelurahan Tanjung Rejo	800.000.000.00
90	Kelurahan Pisangcandi	800.000.000.00
91	Kelurahan Karang Besuki	800.000.000.00

92	Kelurahan Bandulan	800.000.000.00
93	Kelurahan Mulyorejo	800.000.000.00
94	Kelurahan Bakalankrajan	800.000.000.00
95	Sekretariat KORPRI	615.000.000.00
96	Badan Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah	15.000.000.000.00
97	Kantor Ketahanan Pangan	2.500.000.000.00
98	Kantor Perpustakaan Umum Dan Arsip Daerah	5.000.000.000.00
99	Dinas Komunikasi Dan Informatika	10.000.000.000.00
100	Dinas Pertanian	5.500.000.000.00
101	Dinas Perindustrian Dan Perdagangan	9.000.000.000.00
102	Dinas Pasar	10.000.000.000.00
	JUMLAH KESELURUHAN	877.290.416.152.03

Sumber : Badan Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan Kota Malang, 2016

Selanjutnya, setelah KUA-PPAS ditetapkan maka proses selanjutnya adalah penyusunan RKA-SKPD. Berdasarkan Nota Kesepakatan antara Walikota dan DPRD mengenai KUA-PPAS, TAPD menyiapkan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD. Pedoman tersebut digunakan oleh SKPD untuk menyusun RKA-SKPD. Adapun pertanggungjawab penyusunan RKA-SKPD menjadi tugas BPKAD. Hal ini disampaikan oleh Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang saat wawancara pada tanggal 1 November 2017 pukul 11.11 menyatakan bahwa :

Mulai Penyusunan RKA-SKPD sampai Perda APBD di tetapkan ini menjadi tupoksi BPKAD. BPKAD tinggal melanjutkan KUA-PPAS yang telah dibuat Barenlitbang.

Sebagai upaya penganggaran berbasis kinerja, penyusunan RKA- SKPD mengacu pada Standar Satuan Harga Standar Biaya Umum. Hal ini dijelaskan pada saat Wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola dan SKPD Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 1 November 2017 pukul 11.11. beliau menyatakan bahwa :

Penyusunan RKA berdasarkan SSH dan SBU, Standar Satuan Harga dan Standar Biaya Umum yang menjadi dasar SKPD menentukan standar-

standar baik standar harga, standar hinoranium, standar dinas, standar lembur. Ini adalah tool (alat) untuk mengukur RKA.

Selanjutnya, setelah masing-masing RKA-SKPD selesai dikumpulkan menjadi satu di BPKAD. Jika hasilnya pada masing-masing SKPD adalah RKA pada BPKAD RKA menghasilkan RAPBD. Wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 1 November 2017 pukul 11.11 menyatakan bahwa :

Nah, RKA dari masing-masing SKPD ini di input ke dalam sistem. Produknya menjadi RAPBD. Output di SKPD adalah RKA. Oputpunya d BPKAD adalah RAPBD.

Berikut ini adalah contoh Rencana Kerja Anggaran SKPD Kelurahan Karangbesuki Tahun Anggaran 2015 :



Tabel 18. RKA Kelurahan Karangbesuki Tahun Anggaran 2015

KODE REKENING			URAIAN	JUMLAH (Rp)		Berambah / (Berkurang)	
1	2	3		4	5=4-3	6	
			Belanja Langsung	260.000.000,00	600.000.000,00	260.000.000,00	100,00
1.08	1.20.87		Perencanaan Pembangunan	12.000.000,00	12.000.000,00	0,00	0,00
1.08	1.20.87	21	Program perencanaan pembangunan daerah	12.000.000,00	12.000.000,00	0,00	0,00
1.06	1.20.67	21	Penyelenggaraan Musrenbang Kelurahan	12.000.000,00	12.000.000,00	0,00	0,00
1.13	1.20.87		Sosial	1.000.000,00	1.000.000,00	0,00	0,00
1.13	1.20.87	21	Program Pemberdayaan Kelembagaan Kesejahteraan Sosial	1.000.000,00	1.000.000,00	0,00	0,00
1.13	1.20.67	21	Pemberdayaan Karang Wredha	1.000.000,00	1.000.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.87		Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian dan Percandian	214.600.000,00	214.600.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.87	01	Program Pelayanan Administrasi Perkantoran	116.260.000,00	116.260.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.67	01	Penyediaan jasa surat menyurat	12.000.000,00	12.000.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.67	01	Penyediaan jasa komunikasi, sumber daya air dan listrik	22.600.000,00	22.600.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.67	01	Penyediaan jasa peralatan dan perlengkapan kantor	2.150.000,00	2.150.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.67	01	Penyediaan jasa pemeliharaan dan perizinan kendaraan dinas/operasional	7.000.000,00	7.000.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.67	01	Penyediaan jasa kebersihan kantor	18.500.000,00	18.500.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.67	01	Penyediaan bahan bacaan dan peraturan perundang-undangan	2.500.000,00	2.500.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.67	01	Penyediaan makanan dan minuman	5.000.000,00	5.000.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.67	01	Rapat-rapat koordinasi dan konsultasi ke luar daerah	12.500.000,00	12.500.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.67	01	Penyediaan jasa Pengamanan Kantor	18.000.000,00	18.000.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.67	01	Peringatan HUT Kota Malang	10.000.000,00	10.000.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.67	01	Peringatan HUT Proklamasi Kemerdekaan RI	5.000.000,00	5.000.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.87	02	Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur	84.260.000,00	84.260.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.67	02	Pengadaan perlengkapan gedung kantor	20.000.000,00	20.000.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.67	02	Pemeliharaan rutin/berkala gedung kantor	44.250.000,00	44.250.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.87	08	Program peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan	36.000.000,00	36.000.000,00	0,00	0,00
1.20	1.20.67	06	Penyusunan laporan keuangan semesteran	35.000.000,00	35.000.000,00	0,00	0,00
1.22	1.20.87		Pemberdayaan Masyarakat dan Desa	7.600.000,00	267.600.000,00	260.000.000,00	3.333,33
1.22	1.20.87	20	Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Kelurahan	7.600.000,00	7.600.000,00	0,00	0,00
1.22	1.20.67	20	Penunjang Kegiatan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK)	3.000.000,00	3.000.000,00	0,00	0,00
1.22	1.20.67	20	Peningkatan Kinerja Kelembagaan Satgas Linmas	1.000.000,00	1.000.000,00	0,00	0,00
1.22	1.20.67	20	Pembinaan dan Fasilitas Kegiatan PKK	3.500.000,00	3.500.000,00	0,00	0,00
1.22	1.20.87	21	Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Lingkungan Pemukiman Kelurahan	0,00	260.000.000,00	260.000.000,00	0,00
1.22	1.20.67	21	Peningkatan Infrastruktur Lingkungan Kelurahan	0,00	250.000.000,00	250.000.000,00	0,00
1.23	1.20.87		Statistik	16.000.000,00	16.000.000,00	0,00	0,00
1.23	1.20.87	16	Program pengembangan data/informasi/statistik daerah	16.000.000,00	16.000.000,00	0,00	0,00
1.23	1.20.67	16	Penyusunan Profil Kelurahan	15.000.000,00	15.000.000,00	0,00	0,00
			JUMLAH	260.000.000,00	600.000.000,00	260.000.000,00	100,00

Sumber : www.malangkota.go.id, 2016

Selanjutnya, mengenai RAPBD wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku

Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 1

November 2017 pukul 11.11 menyatakan bahwa :

Inputnya dari RKA-SKPD, program kegiatannya sudah ada di KUA-PPAS.

Artinya apa, karena anggaran kita adalah perencanaan anggaran terintegrasi maka semua program dan kegiatan yang ada di dalam KUA-PPAS disalin "plek" ke RAPBD. RAPBD inputnya dari RKA-SKPD.

Raperda APBD disahkan melalui Peraturan Walikota tiap tahunnya. Pada tahun 2015, ditetapkan Rancangan Peraturan Daerah Kota Malang Tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015. Adapun proses pembahasan Raperda disampaikan saat wawancara kepada Bapak Supriyadi selaku Staff Ahli Bidang Ekonomi dan Keuangan Kota Malang pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 15.25. Beliau menyatakan bahwa :

Raperda ya. Rancangan peraturan daerah kan bisa peraturan daerah itu berasal dari usulan DPRD atau dari eksekutif. Semua dibahas sama-sama.

Lebih lanjut lagi, wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 1 November 2017 pukul 11.11 menyatakan bahwa :

RAPBD inilah yang disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dan disetujui melalui tahapan-tahapan yang sudah ditentukan di tatibnya dewan

Setelah selesai pada tataran eksekutif, pembahasan Raperda APBD selanjutnya dilakukan oleh DPRD. Adapun prosesnya disampaikan saat wawancara kepada Bapak Supriyadi selaku Staff Ahli Bidang Ekonomi dan Keuangan Kota Malang pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 15.25 menyatakan bahwa :

DPRD kan diundang kita. Kalo RAPERDA kan mereka membuat pertanyaan-pertanyaan atau masukan-masukan. Ya nanti yang jawab walikota tapi yang membuat jawaban kan dari tim dari seluruh SKPD dan OPD, kita juga bahas. Jadi, Rancangan peraturan daerah itu kan mesti dibahas oleh DPRD kemudian dari tim yang memberi masukan ini untuk dijawab, nanti dijawab lagi sampai tuntas berpengaruh kalo itu memang sangat diperlukan dan itu penting ya pasti dimasukkan baik itu saran atau pertanyaan atau masukan dari DPRD kalau itu benar ya mesti diperbaiki.

Selain itu, salah satu narasumber Anggota DPRD Kota Malang juga turut menjelaskan proses pembahasan Ranperda oleh DPRD. Wawancara kepada

Bapak Choirul Amri selaku Anggota DPRD Kota Malang pada tanggal 31 Oktober

2017 pukul 10.12 menyatakan bahwa :

Proses APBD draftnya di lempar oleh eksekutif, kemudian dilaksanakan paripurna, pandangan umum dari fraksi, kemudian dibahas di komisi-komisi sesuai tupoksi masing-masing, jadi SKPD-SKPD itu yang memelototi adalah bidangnya masing-masing. Kemudian setelah di pelototi oleh masing-masing komisi, diserahkan hasilnya kepada badan anggaran. Oleh badan anggaran dijadikan sebagai masukan di rapat badan anggaran dengan TAPD Kota Malang. Berdasarkan itu nanti anggaran di plot-plot dan disini biasanya terjadi pergeseran-pergeseran. Meskipun garis besarnya tidak berubah. Setelah anggaran disepakati untuk peruntukan A,B,C,D, kemudian badan anggaran melaporkan lewat paripurna hasil dari rapat-rapat badan anggaran itu. Setelah itu ada pandangan akhir fraksi, disitu akan muncul menerima atau menolak dari masing-masing fraksi. Jika semua fraksi menerima maka akan ditandatangani Nota Kesepakatan antara eksekutif dengan legislatif. Secara umum kita lancar, kita tidak pernah melampaui waktu yang diberikan.

Sebagai wakil rakyat, tentu anggotadewan menginginkan jika anggaran yang ada banyak diperuntukkan untuk rakyat. Wawancara kepada Bapak Choirul Amri selaku Anggota DPRD Kota Malang pada tanggal 31 Oktober 2017 pukul 10.12 menyatakan bahwa :

Tentunya adalah kita ingin APBD terserap untuk rakyat. Ada belanja langsung (rakyat) dan belanja tidak langsung (pegawai). Kita mendorong agar belanja langsung lebih tinggi. Di Kota Malang sejauh ini masih fifty-fifty.

Proses selanjutnya jika selesai pembahasan raperda oleh eksekutif dan legislatif, raperda pada tahun anggaran tertentu disetujui melalui berita acara walikota dan DPRD. Produk hukumnya berupa Nota Kesepakatan tentang Persetujuan Rancangan Rancangan Peraturan Daerah Kota Malang Tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015. Pada saat itu juga disusun mengenai penjabaran APBD pada tahun berjalan. Wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang pada tanggal 1 November 2017 pukul 11.11 menyatakan bahwa :

Setelah itu hasilnya adalah Ranperda yang disetujui bersama berupa berita acara walikota dan DPRD, dituangkan dalam bentuk nota kesepakatan

Selanjutnya, dilakukan Evaluasi Raperda APBD dan Rancangan Peraturan

Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD. Wawancara kepada Bapak Baihaqi

selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 1

November 2017 pukul 11.11 menyatakan bahwa :

Ranperda yang sudah disepakati dibawa ke provinsi untuk dievaluasi oleh gubernur. Setelah dievaluasi gubernur maksimal 15 hari kerja dikembalikan lagi kepada walikota dan DPRD untuk disempurnakan lagi

Proses terakhir penyusunan anggaran yakni penetapan perda APBD dan

Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD. Wawancara kepada Bapak

Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada

tanggal 1 November 2017 pukul 11.11 menyatakan bahwa :

Kemudian TAPD dan Banggar ketemu lagi untuk membahas dan menyempurnakan evaluasi dari gubernur. Hasil dari penyempurnaan tadi itu adalah produknya "Keputusan Pimpinan tentang Penyempurnaan Hasil Evaluasi" yang selanjutnya menjadi dasar walikota menetapkan Ranperda APBD menjadi Perda APBD

Pada tahun anggaran 2015, pengesahan APBD tertuang pada Peraturan

Daerah Kota Malang Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015. Berdasarkan uraian di atas, maka dapat

diambil beberapa kesimpulan antara lain sebagai berikut :

1) PPAS pada tingkat kelurahan mendapatkan pagu anggaran yang sama.

Padahal kondisi tiap kelurahan berbeda, luas wilayahnya berbeda serta permasalahannya pun berbeda.

2) Penyusunan RKA-SKPD sudah memenuhi kaidah perencanaan anggaran

berbasis kinerja yakni mengacu pada Standar Satuan Harga dan Standar

Biaya Umum yang telah ditetapkan melalui Peraturan Walikota.

3) Proses penyusunan anggaran banyak didominasi oleh eksekutif. Sementara itu, peran legislatif yakni DPRD Kota Malang cenderung kecil. Sedangkan anggota DPRD adalah wakil rakyat yang bertugas memperjuangkan aspirasi rakyat. Oleh karenanya, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang banyak didominasi untuk kepentingan birokrasi dan masyarakat hanya memperoleh sebagian kecilnya.

2. Parameter Keberhasilan Anggaran Berbasis Kinerja Kota Malang

a) Standar Pelayanan Minimal (SPM)

Standar pelayanan minimal dibuat agar setiap SKPD memberikan pelayanan sesuai dengan prosedur yang ada. Selain itu, agar tidak terjadi ketimpangan pelayanan antara satu daerah dengan daerah lainnya. Penyusunan dan penerapan standar pelayanan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal. Pemerintah Kota Malang sendiri juga mengupayakan setiap SKPD memiliki standar pelayanan minimal. Hal ini dikonfirmasi melalui wawancara kepada Bapak Prasetya Petandra selaku Staff Bagian Perencanaan di Kantor Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Kota Malang pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 14.45 menyatakan bahwa :

SPM barenlitbang punya. Seluruh SKPD di kota Malang sudah memiliki SPM sepengetahuan saya.

Selain barenlitbang, BPKAD Kota Malang juga sudah memiliki SPM.

Wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 menyatakan bahwa :

Sudah, hanya ada 13 kementerian/lembaga dari pusat yg memiliki SPM. Ya kita mengikuti itu.

Salah satu SKPD yang memiliki SPM adalah Dinas Pendidikan Kota Malang. Berdasarkan data yang didapatkan, terdapat beberapa indikator SPM.

Sedangkan kondisi capaian SPM diperoleh menggunakan rumus tertentu.

Misalnya saja indikator SPM di setiap SMP dan MTs tersedia ruang laboratorium

IPA yang dilengkapi dengan meja dan kursi yang cukup untuk 36 peserta didik

dan minimal satu set peralatan praktek IPA untuk demonstrasi dan eksperimen

peserta didik. Kondisi capaian SPM dihitung dengan rumus jumlah SMP/MTs

yang memiliki ruang laboratorium IPA yang dilengkapi dengan meja dan kursi

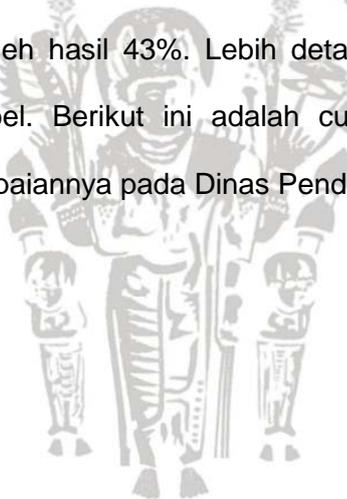
yang cukup untuk 36 peserta didik dibagi dengan jumlah SMP/MTs di

Kabupaten/Kota. Pada Kota Malang untuk SMP diperoleh hasil 84%. Sementara

untuk MTs diperoleh hasil 43%. Lebih detailnya deskripsi tersebut dituangkan

dalam bentuk tabel. Berikut ini adalah cuplikan standar pelayanan minimal

beserta kondisi capaiannya pada Dinas Pendidikan Kota Malang :



Tabel 19. Standar Pelayanan Minimal Dinas Pendidikan Kota Malang

DATA DASAR (BASED LINE) RENCANA PENERAPAN DAN PENCAPAIAN STANDAR PELAYANAN MINIMAL (SPM)

BERDASARKAN PERATURAN MENTERI PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN NOMOR 23 TAHUN 2013 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN MENTERI PENDIDIKAN NASIONAL NO.15 TAHUN 2010 TENTANG STANDAR PELAYANAN MINIMAL BIDANG PENDIDIKAN KABUPATEN/KOTA

No.	Jenis Pelayanan Dasar	Indikator SPM	KONDISI CAPAIAN SPM			
			Level	Tahun 2014		CAPAIAN SPM
				Pembilang (a)	Penyebut (b)	a/b*100%
I.	Pendidikan Dasar oleh Kab/Kota	1) Tersedia satuan pendidikan dalam jarak yang terjangkau dengan berjalan kaki yaitu maksimal 3 km untuk SD/MI dan 6 km untuk SMP/MTs dari kelompok permukiman permanen di daerah terpendik;	Rumus	Jumlah kelompok permukiman permanen yang sudah dilayani SD/ MI dalam jarak kurang dari 3 km	Jumlah kelompok permukiman permanen di kab/ kota	
			SD	100	100	100
			MI	100	100	100
			Rumus	Jumlah kelompok permukiman permanen yang sudah dilayani SMP/ MTs dalam jarak kurang dari 6 km	Jumlah kelompok permukiman permanen di kab/ kota	
			SMP	100	100	100
			MTs	100	100	100

No.	Jenis Pelayanan Dasar	Indikator SPM	KONDISI CAPAIAN SPM			
			Level	Tahun 2014		CAPAIAN SPM
				Pembilang (a)	Penyebut (b)	
		3 Di setiap SMP dan MTs tersedia ruang laboratorium IPA yang dilengkapi dengan meja dan kursi yang cukup untuk 36 peserta didik dan minimal satu set peralatan praktek IPA untuk demonstrasi dan eksperimen peserta didik;	Rumus	Jumlah SMP/ MTs yang memiliki ruang laboratorium IPA yang dilengkapi dengan meja dan kursi untuk 36 peserta didik	Jumlah SMP/ Mts di Kabupaten/ kota	
			SMP	81	97	84
			MTs	11	26	42
			Rumus	Jumlah SMP/ MTs yang memiliki satu set peralatan praktek IPA untuk demonstrasi dan eksperimen peserta didik	Jumlah SMP/ MTs di wilayah kabupaten/ kota	
			SMP	81	97	84
			Mts	11	26	42

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Malang, 2014

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa SKPD Kota Malang telah memiliki SPM secara keseluruhan dengan mengacu pada kementerian masing-masing. Adapun ketercapaiannya belum secara keseluruhan 100%. Hal ini tentu perlu perhatian khusus pada masing-masing SKPD agar pelayanan kepada masyarakat bisa maksimal dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

b) Standar Satuan Harga

Standar satuan harga dibuat agar pagu anggaran program dan kegiatan pemerintah daerah tidak membengkak ataupun dananya kurang. Penentuannya melalui survey pasar dan disahkan melalui peraturan walikota. SSH berfungsi sebagai acuan saat penyusunan KUA-PPAS. Ini disampaikan oleh Bapak Prasetya Petandra selaku Staff Bagian Perencanaan di Kantor Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Kota Malang saat wawancara pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 14.45. Beliau menyatakan bahwa :

Pada saat penyusunan KUA-PPAS pengalaman menggunakan SSH tahun sebelumnya. Nanti baru pada saat penyusunan APBD menggunakan SSH tahun berjalan.

Selain berfungsi sebagai acuan untuk menyusun KUA-PPAS, SSH juga digunakan SKPD untuk kepentingan perencanaan dalam Rencana Kerja dan Anggaran. Hal ini sesuai dengan wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 yang menguatkan pernyataan di atas. Beliau menyatakan bahwa :

Standar Satuan Harga yang diterbitkan dengan Peraturan Walikota itu dalam rangka untuk kepentingan perencanaan di dalam Rencana Kerja dan Anggaran. Jadi SSH yang kita miliki ini berdasarkan hasil survey yang ada di lapangan tahun sebelumnya. Maka di dalam SSH itu kita amanatkan kita klausulkan ke pasal bahwa Standar Satuan Harga yang ada di Peraturan Walikota ini adalah untuk kepentingan perencanaan, dalam

pelaksanaannya DPA-SKPD perlu memperhatikan harga pasar saat itu. Adakalanya harga pada SSH itu lebih rendah, adakalanya harus lebih tinggi. Maka untuk pelaksanaan pengadaan barang dan jasa Pejabat Pembuat Komitmen SKPD tetap harus melakukan survey harga pasar. Normalnya tetap kita buat menggunakan tahun terbaru. SSH, SBU, IK harus sudah ada sebelum SKPD menyusun RKA.

Standar satuan harga diterbitkan dengan Peraturan Walikota tiap tahunnya.

Pada tahun anggaran 2015, SSH mengacu pada Peraturan Walikota Malang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Standar Satuan Harga Tahun 2015. Berdasarkan

uraian di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa Kota Malang sudah memiliki SSH yang di sahkan melalui Peraturan Walikota Malang pada tiap tahunnya. Namun yang perlu diperhatikan adalah ketepatan waktu dalam penyusunan SSH agar perencanaan anggaran yang sedang berjalan bisa menggunakan SSH yang terbaru. Hal ini dikarenakan harga pasar yang fluktuatif sehingga SSH perlu diperbaharui tiap tahunnya.

c) Analisis Standar Belanja (ASB)

Mengenai analisis standar belanja, wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 menyatakan bahwa :

Diantara empat tolak ukur keberhasilan anggaran berbasis kinerja, Malang yang belum punya adalah Analisa Standar Biaya

Berkaitan dengan belum adanya ASB, wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 11

November 2016 pukul 14.11 menyatakan kendala yang ada antara lain :

ASB Kota Malang belum punya karena kita belum punya ukuran-ukuran yang tepat untuk kegiatan non fisik. Kalau kegiatan fisik ASBnya sudah jelas sebetulnya. Katakan mau bangun jalan, ASBnya kan bisa dihitung. Artinya begini kalau misal mau bangun jalan sepanjang 10km lebarnya 10m itu kan kontruksinya sudah jelas. Saya kira untuk kegiatan fisik meski tidak ada ASB tidak masalah. Tapi yang agak masalah itu kegiatan non fisik. Ketika misal kita ada kegiatan sosialisasi tentang penyusunan APBD berbasis kinerja misalnya kita tidak punya ASB, kalau ada ASB kita peserta

100 orang kemudian kita butuh kepanitiaan berapa, kemudian kita butuh standart ruangan bagaimana itu kan kalau di ASB jelas. Tetapi meskipun tidak ada itu, asas kepatutan, kewajaran tetap kita perhatikan. Artinya apa, terhadap kegiatan-kegiatan seperti itu kita tetap memberikan kepada arahan kepada SKPD, belanja-belanja yang kurang efektif contohnya kepanitiaan terlalu gemuk itu mohon dihindari. Kalau saya lihat di ASB itu memang sudah jelas, skalanya misal peserta 100 butuh pematerei sekian. Tapi semuanya itu meski tidak ada ASB kita kan punya SSH misal menginap di hotel *full day half day* sudah ada standarnya.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa Kota Malang belum memiliki ASB. Hal ini menunjukkan bahwa perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kota Malang belum mampu berjalan secara maksimal dengan tidak adanya ASB.

d) Indikator Kinerja

Indikator kinerja dibuat agar program dan kegiatan pemerintah daerah bisa terukur dengan jelas tujuan dan sasarannya. Indikator kinerja Kota Malang dituangkan dalam Peraturan Walikota Malang Nomor 30 Tahun 2015 tentang Penyempurnaan Indikator Kinerja Daerah Kota Malang Tahun 2015. Wawancara kepada Bapak Prasetya Petandra selaku Staff Bagian Perencanaan di Kantor Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Kota Malang pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 14.45 menyatakan bahwa :

Indikator kinerja dibuat barenlitbang. Sewaktu kita menyusun RKPd, di depan memang ada indikator-indikator kinerja.

Selanjutnya, berkaitan dengan kendala dalam proses penyusunan indikator kinerja, wawancara kepada Bapak Prasetya Petandra selaku Staff Bagian Perencanaan di Kantor Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Kota Malang pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 14.45 menyatakan bahwa :

Kalau kendalanya pasti ada. Biasanya dari indikator-indikator tertentu ada yang diharuskan undang-undang untuk muncul. Biasanya kendalanya terletak pada cara menentukan besaran nilainya. Dasarnya di lapangan, besarnya berapa biasanya butuh data real di lapangan.

Berikut ini adalah cuplikan dari indikator kinerja daerah Kota Malang beris
visi, misi, tujuan, indikator, rumus, kemudian target tiap tahunnya sesuai dengan
periode pada RPJMD. Berikut ini adalah matrik penyempurnaan RPJMD Kota
Malang tahun 2013-2018 :



Tabel 20. Indikator Kinerja Daerah Kota Malang Tahun 2013-2018

LAMPIRAN
PERATURAN WALIKOTA MALANG
NOMOR 30 TAHUN 2015
TENTANG
PENYEMPURNAAN INDIKATOR KINERJA DAERAH
KOTA MALANG TAHUN 2013-2018

PEMERINTAH KOTA MALANG
Matrik Penyempurnaan RPJMD
TAHUN 2013-2018

"TERWUJUDNYA KOTA MALANG SEBAGAI KOTA BERMARTABAT"

MSI 1 : Meningkatkan kualitas, aksesibilitas dan pemerataan pelayanan pendidikan dan kesehatan
Tujuan 1 : Terwujudnya peningkatan kualitas, aksesibilitas dan pemerataan pelayanan pendidikan

No.	Indikator	Rumus	Kondisi Awal 2013	Target Tahun 2014	Target Tahun 2015	Target Tahun 2016	Target Tahun 2017	Target Tahun 2018
1.	Angka Melek Huruf (%)	$\frac{\text{Jml anak melek huruf 15 th keatas}}{\text{Jml seluruh pdkt 15 th keatas}}$	99,71 %	99,88 %	99,9 %	99,92 %	99,94 %	99,95 %
2.	% Angka kelulusan - SDMI - SMP / MTs - SMA/SMK	$\frac{\text{Jml siswa yg lulus}}{\text{Jml siswa yang mengikuti ujian}} \times 100 \%$	99,21 % 99,63 % 99,08 %	99,21 % 99,63 % 99,08 %	99,22 % 99,64 % 99,31 %	99,23 % 99,66 % 99,54 %	99,24 % 99,67 % 99,77 %	99,25 % 99,68 % 100,00 %

Uraian	Indikator	Rumus	Kondisi Awal 2013	Target Tahun					Strategi Kebijakan	Program	Ket
				2014	2015	2016	2017	2018			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Meningkatnya kualitas, aksesibilitas dan pemerataan pelayanan pendidikan	1. Angka Partisipasi Kasar (APK) SDMI (%) 2. Angka Partisipasi Murni (APM) SDMI (%) 3. Angka Partisipasi Kasar (APK) SMP/MTs (%) 4. Angka Partisipasi Murni (APM) SMP/MTs (%) 5. Angka Partisipasi Kasar (APK) SMA/SMKMA (%) 6. Angka Partisipasi Murni (APM) SMA/SMKMA (%) 7. Angka Melek Huruf (%) 8. % Angka kelulusan - SDMI - SMP / MTs - SMA/SMK	$\frac{\text{Jml Sekolah Menad sedang Bersekolah di SD/Sebagai}}{\text{Jml Sekolah PISA}} \times 100$ $\frac{\text{Jml Sekolah Menad Usia 1 - 12 Th di SD/Sebagai}}{\text{Jml Sekolah PISA}} \times 100$ $\frac{\text{Jml Sekolah Menad sedang Bersekolah di SMP/Sebagai}}{\text{Jml Sekolah PISA}} \times 100$ $\frac{\text{Jml Sekolah Menad Usia 13 - 15 Th di SMP/Sebagai}}{\text{Jml Sekolah PISA}} \times 100$ $\frac{\text{Jml Sekolah Menad sedang Bersekolah di SLPA/Sebagai}}{\text{Jml Sekolah PISA}} \times 100$ $\frac{\text{Jml Sekolah Menad Usia 16 - 18 Th di SLPA/Sebagai}}{\text{Jml Sekolah PISA}} \times 100$ $\frac{\text{Jml Populasi Melek Huruf 15 th ke atas}}{\text{Jml Sekolah PISA}} \times 100$ $\frac{\text{Jml siswa yg lulus}}{\text{Jml siswa yang mengikuti ujian}} \times 100 \%$	99,63% 99,92% 92,71% 67,07% 80,66% 58,76% 99,71 % 99,21 % 99,63 % 99,08 %	99,63% 99,92 % 93,01% 68,01 % 84,66% 60,76 99,88 % 99,21 % 99,63 % 99,08 %	99,63% 88,96 93,71% 69,00 88,66% 62,76 99,9 % 99,22 % 99,63 % 99,08 %	99,63% 88,97 84,01% 70,00 87,66% 64,76 99,92 % 99,23 % 99,66 % 99,31 %	99,63% 88,99 84,71% 71,00 98,66% 66,76 99,94 % 99,24 % 99,67 % 99,54 %	99,63% 89,03 85,01% 72,00 98,66% 68,76 99,95 % 99,25 % 99,68 % 100,00 %	Meningkatkan akses, kualitas, pemerataan dan relevansi pendidikan, dengan memperhatikan dinamika tantangan serta tuntutan lokal, nasional maupun global	Peningkatan mutu layanan dan manajemen pendidikan Peningkatan kapasitas dan profesionalisme guru serta tenaga Keperidikan Pemerenuhan kebutuhan dan peningkatan kualitas sarana dan prasarana pendidikan Peningkatan akses dan kualitas pendidikan anak usia dini Peningkatan kualitas dan relevansi pendidikan non-formal Peningkatan layanan pendidikan bagi anak berkebutuhan khusus Peningkatan fasilitas penunjang pendidikan bagi anak keluarga miskin Pendidikan dasar gratis	

Sumber : www.malangkota.go.id

Melalui tabel di atas, dapat diketahui indikator kinerja daerah Kota Malang pada misi ke-1 “Meningkatnya Kualitas, Aksesibilitas dan Pemerataan Pelayanan Pendidikan dan Kesehatan” terdapat 2 tujuan. Pada masing-masing tujuan terdiri dari 8 indikator dan 6 indikator. Jika ditinjau ulang, Peraturan Walikota Malang Nomor 30 Tahun 2015 tentang Penyempurnaan Indikator Kinerja Daerah Kota Malang Tahun 2015 berbeda dengan Indikator Kinerja Daerah Kota Malang pada RPJMD 2014-2018. Pada RPJMD terdapat 9 misi sementara itu pada Perwal 30/2015 hanya ada 5 misi.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa perubahan indikator kinerja dapat dilakukan dengan menerbitkan Peraturan Walikota. Perubahan indikator kinerja daerah tentu berdampak signifikan pada tujuan, sasaran, target kinerja, strategi dan arah kebijakan yang tertuang pada RPJMD. Hal ini tentu juga berdampak pada penyusunan RKPD dan Renstra SKPD. Melalui kondisi tersebut dapat diketahui bahwa RPJMD Kota Malang sebagai dokumen perencanaan pembangunan daerah jangka menengah belum bisa terealisasi secara konsisten dan konsekuen selama 5 tahun. Kondisi dan situasi Kota Malang yang tidak dapat diprediksi menyebabkan terjadi beberapa perubahan rencana pada RPJMD.

3) Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perencanaan Anggaran berbasis

Kinerja di Kota Malang

a. Faktor Lingkungan

1) Sosial

Kesuksesan reformasi pengelolaan keuangan daerah melalui perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kota Malang tentu tidak lepas dari peran berbagai pihak. Diperlukan koordinasi, komunikasi dan komitmen yang besar dari seluruh

masyarakat serta pemerintah daerah Kota Malang. Hal ini sejalan dengan wawancara kepada Bapak Supriyadi selaku Staff Ahli Bidang Ekonomi dan Keuangan Kota Malang pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 15.25 menyatakan bahwa :

Ya itu kan kerjanya tim jadi, pelaporannya ya harus benar, standar. Tidak ada yang salah. Termasuk kalo ada yang kurang ya dibetulkan lagi. Yang penting juga menjalin kerjasama dengan BPK, yang memeriksa. Jadi, dilakukan semacam pendampingan gitu. Jadi, kalo ada yang salah ya dibetulkan atau diperbaiki.

Selanjutnya, pihak swasta juga berperan penting dalam pembangunan Kota Malang. Seperti yang disampaikan oleh Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah dalam wawancara pada tanggal 1 November 2017 pukul 11.11 yang menyatakan bahwa :

Program dan kegiatan Kota Malang tidak selalu menggantungkan APBD. Banyak kegiatan-kegiatan yang kita lakukan dengan swasta, misalnya memanfaatkan CSR dari swasta.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa kerjasama antara pemerintah, swasta dan masyarakat dibutuhkan dalam proses perencanaan anggaran berbasis kinerja. Hal ini tentu juga menunjang berjalannya *good governance* pada Kota Malang.

2) Budaya

Budaya organisasi seringkali menghambat reformasi pengelolaan keuangan daerah. Pemerintah Kota Malang memiliki keinginan yang kuat dalam mensejahterakan masyarakatnya. Namun, keinginan tersebut seringkali terbentur dengan regulasi pemerintah pusat. Hal ini sejalan dengan hasil wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 menyatakan bahwa :

Kita ini masih punya kendala pada belanja tidak langsung dimana disana harus menganggarkan belanja pegawai yang itu juga harus mengikuti kebijakan pemerintah pusat. Kenapa belanja pegawai kita tergolong tinggi? Karena di samping pegawainya juga banyak, warisan dari orde baru. Terdapat peraturan pemerintah pusat yang harus ada pada belanja pegawai seperti tunjangan sertifikasi guru yang butuh dana besar. Sehingga kita masih tergolong belum optimal dalam menganggarkan belanja langsung yang seharusnya ditujukan kepada masyarakat.

Selanjutnya, Wawancara kepada Bapak Choirul Amri selaku Anggota DPRD Kota Malang pada tanggal 31 Oktober 2017 pukul 10.12 juga menguatkan pendapat Bapak baihaqi di atas. Menurut beliau :

Penganggaran kita kurang efektif efisien. Semestinya banyak ke masyarakat tapi justru ke pegawai. Jadi sejak dahulu kala tidak pernah anggaran itu porsinya untuk masyarakat. Sehingga kita terus berupaya mendorong agar anggaran diperuntukkan untuk masyarakat. Di komponen belanja langsung pun, banyak komponen untuk pegawai lagi disitu. Sebenarnya kalau untuk pembangunan masih sangat sedikit.

Proses perencanaan anggaran kinerja memerlukan kerjasama banyak pihak. Jika terjadi keterlambatan maka perencanaan menjadi tidak optimal.

Demikian halnya yang terjadi di Kota Malang, wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 1

November 2017 pukul 11.11 menyatakan bahwa :

Informasi tentang rencana pendapatan daerah dari dana transfer baik berupa DAU, DAK, Dana Bagi Hasil selalu diterima terlambat oleh Pemerintah Kota Malang pada saat penyusunan KUA-PPAS maupun RAPBD. Akibatnya, kita tidak bisa melakukan perencanaan yang optimal berdasarkan benar-bener informasi pendapatan daerah dari pusat. Karena kalau pendapatannya belum kita terima informasinya secara tepat, otomatis kita kan di dalam menganggarkan belanjanya kurang pas juga. Contoh sekarang DAU baru kita terima, informasinya baru tadi pagi. Dana Bagi Hasil juga demikian, yang meskipun aturannya itu untuk Dana Bagi Hasil maupun DAU apabila belum diterima menggunakan acuan tahun sebelumnya. Tapi menurut kami itu kurang tepat juga.

Selain budaya keterlambatan perencanaan juga muncul ketidakkonsistenan dalam perencanaan. Hal ini ditandai dengan kegiatan yang tiba-tiba muncul di tengah pembahasan. Wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris

Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal pukul 11.11 menyatakan bahwa :

Masih ada saja meskipun tidak besar, ketidakkonsistenan di dalam perencanaan baik itu ditingkat SKPD maupun Pemerintah Kota. Artinya apa? Kadang-kadang masih ada saja kegiatan di tengah-tengah pembahasan usulan kegiatan baru yang sebetulnya jika kita bisa rencanakan lebih awal itu lebih baik. Komitmen untuk benar-benar konsisten belum bulat 100%.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa sebuah reformasi akan sulit berjalan jika budaya yang sudah mengakar tidak berubah.

Perencanaan anggaran berbasis kinerja haruslah merubah budaya yang mengakar. Selama ini, APBD masih didominasi untuk kepentingan birokrasi.

Akhirnya, masyarakat hanya mendapatkan sisa-sisa APBD setelah kebutuhan birokrasi terpenuhi.

3) Ekonomi

Regulasi pemerintah pusat yang harus dijalankan pemerintah daerah menjadi budaya dimana penganggaran daerah lebih banyak porsinya pada belanja pegawai. Hal ini salah satunya bertujuan untuk menjaga stabilitas ekonomi negara juga tentunya. Hal ini sejalan dengan wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 menyatakan bahwa :

Karena belanja pegawai termasuk belanja wajib yang tidak bisa dihindari, sementara masyarakat juga butuh. Maka uang ini sebelum untuk masyarakat harus dipenuhi dulu untuk belanja wajib ini. Alhamdulillah di Kota Malang ini masih dalam kisaran 49%-51%, 49% belanja tidak langsungnya dan 51% belanja langsung. Belum lagi di dalam belanja tidak langsung ada komponen yang seharusnya merupakan belanja langsung. Tapi karena regulasinya di belanja tidak langsung maka bentuknya hibah. Hibah kepada yayasan pendidikan swasta, hibah kepada ormas-ormas yang diatur dan diperintah oleh undang-undang. Contohnya, KONI, Pramuka, PMI, MUI, BAZNAS. Itu merupakan ormas-ormas yang ada di daerah dimana daerah tersebut harus menyediakan biaya operasionalnya (di anggarkan dalam biaya hibah). Kemudian hibah yang lebih besar lagi yakni hibah kepada sekolah swasta yang sangat banyak

(juga dianggarkan dalam belanja tidak langsung). Itu bagian dari kenapa belanja operasional kita cenderung tinggi karena bukan semata-mata kemauannya pemerintah daerah, akan tetapi lebih karena regulasi yang ada. Maka di belanja langsung relatif kecil. Idelanya sebenarnya 60-40%, 40% belanja tidak langsung 60% di belanja langsung yang bisa langsung dirasakan oleh masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa perencanaan pembangunan daerah awalnya sangat bergantung pada kondisi ekonomi. Oleh karenanya, Indonesia sebagai negara berkembang masih disibukkan anggarannya untuk kebutuhan birokrasi. Stabilitas ekonomi sangatlah dibutuhkan dalam menunjang perencanaan anggaran berbasis kinerja.

4) Politik

Keadaan politik suatu daerah sangat mempengaruhi reformasi pengelolaan keuangan daerah. Demikian pula perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kota Malang. Hal ini sesuai dengan wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 yang menyatakan bahwa :

Seperti kita ketahui bersama bahwa perencanaan anggaran itu sampai dengan diputuskan dilakukan oleh dua lembaga yaitu antara pemerintah Kota Malang (eksekutif) dan DPRD (legislatif). Maka keadaan politik dan segala macamnya sangat berpengaruh terhadap kelancaran sebuah pembahasan APBD. Akan tetapi, dalam arti yang positif yang maksud saya itu koordinasi, komunikasi antara pemerintah kota dan DPRD itu sangat-sangat diperlukan dalam rangka untuk kecepatan dan ketepatan di dalam perencanaan itu tadi. Bayangkan kalau komunikasinya tidak baik dengan DPRD akan saling tidak fokus kesana. Selama ini alhamdulillah di Kota Malang komunikasi antara pemerintah kota dan DPRD berjalan dengan baik sehingga perencanaan anggaran itu pada saatnya itu tepat sesuai dengan ketentuan yang ada.

Hal tersebut di atas didukung oleh Bapak Bambang Triyoso selaku Anggota DPRD Kota Malang saat wawancara pada tanggal 31 Oktober 2017 pukul 10.42 yang menyatakan bahwa:

Reformasi sebenarnya tergantung komitmen pemerintah daerah terutama walikotanya. DPRD hanya melakukan fungsi kontrol dan arahan-arahan.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa kondisi politik suatu daerah sangat berpengaruh dalam perencanaan anggaran berbasis kinerja. Kepala daerah setempat berperan penting dalam mengarahkan pembangunan daerah. Reformasi keuangan daerah juga dapat terlaksana tentu atas dukungan kepala daerahnya.

b. Faktor Sumber Daya Manusia Perencana

Sumber daya manusia perencana menjadi salah satu faktor penting penentu kesuksesan reformasi pengelolaan keuangan daerah. SDM bisa menjadi faktor pendukung maupun penghambat perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kota Malang. Sebagai faktor pendukung jumlah SDM yang memenuhi tentu akan mempermudah pelaksanaan perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kota Malang. Beberapa informan menyampaikan terkait SDM yang sudah memenuhi yakni Bapak Choirul Amri dan Bapak Prasetya Petandra. Lebih lanjut, wawancara kepada Bapak Prasetya Petandra selaku Staff Bagian Perencanaan di Kantor Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Kota Malang pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 14.45 menyatakan bahwa :

SDM sudah memenuhi tapi sebarannya belum merata. Ada yang banyak, ada kualitasnya bagus kumpul di satu titik.

Berbicara SDM tentu tidak lepas dari kuantitas dan kualitas. Secara kuantitas, SDM perencana sudah dibahas di atas. Adapun secara kualitas, disampaikan oleh Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah dalam wawancara pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 yang menyatakan bahwa :

Kendala utama dalam penerapan anggaran berbasis kinerja terletak pada SDM, karena sistem akuntansi akrual itu memang dari jumlah pelaporannya juga lebih banyak kemudian SDM kita ini sangat terbatas terutama yang mempunyai *basic* akuntansi. Jangankan akuntansi, yang punya *basic*

ekonomi saja terbatas. Pilihannya ya hanya memaksimalkan tenaga yang ada, kita melakukan pelatihan-pelatihan, kemudian kita juga menyampaikan kepada pemerintah pusat kalau ada formasi adalah formasi yang nantinya kita tempatkan di bidang akuntansi.

Lebih lanjut lagi, Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah saat wawancara pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11, menyatakan kendala penerapan anggaran berbasis kinerja antara lain :

Adapun kendala penerapan anggaran berbasis kinerja di Kota Malang yang pertama berkaitan dengan pola pikir, dari jaman sejak sebelum terbitnya undang-undang. Kemudian kendala yang berkaitan dengan SDM serta sarana dan prasarana. Jadi memang beberapa hal itu yang menjadi sebuah kendala, akan tetapi tidak lantas mematahkan semangat demi pelaksanaan anggaran berbasis kinerja.

Adapun kekurangan SDM pada pemerintah daerah Kota Malang disampaikan oleh Bapak Bambang Triyoso selaku Anggota DPRD Kota Malang saat wawancara pada tanggal 31 Oktober 2017 pukul 10.42 yang menyatakan bahwa:

Kalau SDM kita tentu merasa kurang terus akan tetapi bagaimana optimalisasinya yang kita harapkan bagus. Pemda kita harapkan untuk pelayanan masyarakat, untuk pembangunan selama ini sudah bagus dan memenuhi target.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa sumber daya manusia perencana merupakan “motor” penggerak yang menjadi salah satu faktor penting penentu kesuksesan perencanaan anggaran berbasis kinerja.

Banyaknya perubahan dari perencanaan anggaran tradisional kepada perencanaan anggaran berbasis kinerja menuntut sumber daya manusia perencana cepat belajar dan menyesuaikan perubahan yang ada.

c. Faktor Sistem yang Digunakan

Reformasi pengelolaan keuangan daerah menyebabkan pergeseran sistem pengelolaan keuangan daerah. Beberapa pergeserannya yakni dari *traditional*

budget menjadi *performance budget*. Kemudian pergeseran dari pengendalian dan audit keuangan, ke pengendalian dan audit keuangan dan kinerja.

Wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 menyatakan bahwa :

Di Kota Malang mulai menerapkan anggaran berbasis kinerja mulai terbitnya permendagri nomor 13 tahun 2006, berarti mulai APBD 2007. Jujur tentu anggaran berbasis kinerja tetap lebih baik karena benar-benar bisa di ukur efektivitasnya dan dampaknya.

Melalui wawancara di atas dapat diketahui jika perencanaan anggaran berbasis kinerja merupakan sistem yang lebih baik daripada perencanaan anggaran tradisional. Sebagai upaya dalam rangka mewujudkan perencanaan anggaran berbasis kinerja, pemerintah daerah tentu perlu membagi tugas pokok dan fungsi pada dinas maupun badan di daerahnya. Urusan keuangan pada masing-masing daerah biasanya menjadi tugas Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) dan Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD). Pada Kota Malang, pembagian tugas pokok dan fungsi Dispenda dan BPKAD diketahui dari wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 yang menyatakan bahwa :

Kalau di Kota Malang, terkait dengan panjenengan sampaikan BPKAD ini selaku satuan kerja pengelolaan keuangan daerah dan juga selaku BUD (Bendaharawan Umum Daerah). Terkait dengan itu, BPKAD itu selaku Koordinator Pendapatan Daerah yang meliputi PAD, dana transfer, pendapatan daerah lainnya yang sah. Sedangkan dispenda itu untuk saat ini sesuai tupoksinya bertanggung jawab terhadap pajak daerah.

Pada awal-awal perencanaan anggaran berbasis kinerja Kota Malang mengalami berbagai macam rintangan dan hambatan sehingga seringkali APBD mengalami keterlambatan penetapan. Atas komitmen pemerintah daerah

setempat pada tahun 2010 pimpinan memberikan instruksi agar APBD Kota Malang bisa tepat waktu dalam penetapannya. Hingga akhirnya Kota Malang meraih penghargaan opini Wajar Tanpa Pengecualian pada tahun 2011. Upaya Kota Malang dalam penerapan anggaran berbasis kinerja diceritakan oleh Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada saat wawancara pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11. Beliau menyatakan bahwa :

Kota Malang bisa meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian itu memang sudah direncanakan *step by step* untuk meraih itu. Yang pertama, dimulai tahun 2010 dimana sebelum tahun 2010 APBD selalu mengalami keterlambatan penetapan dan masih mendapatkan WDP (Wajar Dengan Pengecualian) maka Pimpinan memberikan perintah tahun 2011 harus WTP, maka dimulai perencanaan tahun 2010 untuk APBD 2011 itu harus tepat waktu karena dengan APBD tepat waktu ada ruang waktu yang cukup dalam rangka pelaksanaan APBD, kalau APBD terlambat otomatis secara administrasi sudah kurang tertib. Kedua, komitmen ini harus menjadi tanggung jawab bersama kepada semua kepala SKPD, karena kepala SKPD selaku pengelola barang (pengguna anggaran) maka sebenarnya WTP itu merupakan pekerjaan bersama semua kepala SKPD. Ketiga, berusaha menindaklanjuti temuan-temuan BPK tahun-tahun sebelumnya dan harus ada *progress* terutama pada penataan aset (manajemen aset) karena temuan BPK tahun-tahun sebelumnya lebih banyak menyoroti masalah aset dimana masih belum tertib, banyak yang belum disertifikasi, banyak yang belum jelas, ada dalam catatan tetapi harganya tidak ada, ada barangnya tetapi tidak ada dalam catatan, ada dalam catatan tetapi sertifikatnya belum ada. Jadi mulai tahun 2011 mulai mempunyai *plan* yakni aksi untuk penataan aset *step by step*, tahun ini bisa melakukan apa, targetnya berapa, harus selesai, tahun berikutnya dilanjutkan dengan aksi-aksi yang lain. Selanjutnya temuan-temuan BPK terkait dengan hibah dan bansos. Hibah dan bansos sebelum tahun 2011 (tidak hanya kota Malang) tidak mempunyai aturan yang jelas, artinya dianggarkan sesuai dengan kebijakan walikota atau bupati, kita tidak punya aturan hukum yang jelas, maka ketika dipelaksanaan yakin kalau perencanaan kurang pas maka pelaksanaannya kurang tertib. Maka sejak tahun 2011 terbitnya permendagri 32 tahun 2011 tentang pedoman pemberian hibah dan bansos yang bersumber dari APBD itu hibah dan bansos menggunakan proposal pengajuan dari calon penerima hibah lalu diverifikasi layak tidaknya kemudian direkomendasi dan dianggarkan dalam APBD yang memang membawa manfaat bagi masyarakat. WTP bertahan 5 tahun berturut-turut dan itu tidak bisa dicapai daerah lain. Dari tahun 2011-sekarang walaupun WTP tetapi masih mempunyai "PR" dari BPK yakni tetap mengenai aset karena dalam menata aset tidak bisa dilakukan dalam waktu yang kecil artinya menata aset tidak cukup 5-10 tahun.

Contoh kota malang mempunyai 8000 bidang dan yang sudah disertifikatkan 10 % (800 bidang) padahal kemampuan daerah dan Badan Pertanahan Kota Malang hanya mampu menerbitkan sertifikat antara 50-100 per tahun maka jika di asumsikan 8000 bidang maka masih butuh waktu sekian puluh tahun lagi terbatas, itulah kenapa masih ada temuan tentang aset karena waktu dan kemampuannya sangat terbatas.

Lebih lanjut lagi, Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang menyampaikan pada saat wawancara pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 :

Reformasi pengelolaan keuangan daerah adalah tuntutan regulasi dimana sekarang itu pengelolaan daerah lebih transparan, lebih akuntabel dan lebih konsisten di dalam perencanaan. Yang pertama, maksudnya lebih transparan dari mulai musrenbang baik musrenbang tingkat kelurahan, kecamatan hingga tingkat kota, kemudian dilanjutkan dengan penyusunan RKPD, sampai dengan KUA-PPAS itu transparan. Tidak ada di dalam kegiatan yang tidak ada di dalam RKPD. Ini sebuah langkah maju pengelolaan keuangan. Kalau dulu, kegiatan itu bisa terjadi *ujug-ujug* (tiba-tiba), tidak ada di dalam dokumen perencanaan sebelumnya. Tidak ada dalam RKPD tiba-tiba muncul di dalam KUA-PPAS, ada di dalam KUA-PPAS tapi dalam RAPBD tidak muncul, begitu juga sebaliknya. Sekarang tidak bisa seperti itu. Sekarang proses perencanaan itu harus mengalir, tidak ada kegiatan yang tidak ada dalam dokumen perencanaan sebelumnya. Itu tadi di dalam perencanaan. Di dalam pelaksanaan pun juga demikian, apalagi dengan era transparansi seperti ini, bahwa pengelolaan keuangan saat ini benar-benar menuju ke arah yang lebih baik lagi.

Beliau menjelaskan secara detail berkaitan dengan reformasi pengelolaan keuangan daerah. Selanjutnya, wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 menyatakan bahwa :

Selama sebelum adanya reformasi pengelolaan keuangan, pemeriksaan keuangan daerah lebih di arahkan ke realisasi. Tetapi dengan audit kinerja ini, kita diaudit mulai dari perencanaannya. Keterkaitan antara RPJMD, di iris tiap tahun menjadi RKPD, dituangkan dalam KUA-PPAS, menjadi Rencana Kerja dan Anggaran SKPD, menjadi RAPBD, menjadi APBD, menjadi DPA, itu ibarat air mengalir. Ini adalah sebuah dokumen yang harus nyambung semua. Arah audit kinerja itu kesini, karena audit kinerja diselenggarakan dalam rangka mengefektifkan pengelolaan keuangan daerah. Pelaksanaan keuangan daerah tidak hanya dilihat dari *outputnya* akan tetapi juga dilihat *outcomenya*.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa sistem perencanaan anggaran berbasis kinerja lebih baik daripada perencanaan anggaran berbasis tradisional. Sistem perencanaan anggaran berbasis kinerja lebih transparan, lebih akuntabel dan lebih konsisten di dalam perencanaan. Pelaksanaan keuangan daerah tidak hanya dilihat dari *outputnya* akan tetapi juga dilihat *outcomenya*.

d. Faktor Perkembangan Ilmu dan Teknologi

Pada era globalisasi saat ini, ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang sangat pesat. Kota Malang sendiri yang banyak disebut sebagai Kota pelajar memiliki banyak perguruan tinggi. Hal ini berpotensi tinggi dalam menunjang pembangunan di Kota Malang utamanya dalam konteks reformasi pengelolaan keuangan daerah. Wawancara kepada Bapak Bambang Triyoso selaku Anggota DPRD Kota Malang pada tanggal 31 Oktober 2017 pukul 10.42 menyatakan bahwa:

Relatif, kita punya banyak PT, lembaga-lembaga penelitian. Termasuknya masih sedikit yang bisa kita manfaatkannya untuk pembangunan Kota Malang. Itu perlu di tingkatkan lagi.

Bapak Bambang Triyoso menyampaikan bahwasanya peran ilmu pengetahuan dalam perencanaan anggaran berbasis kinerja bisa jadi membantu atau justru sebaliknya. Hal ini kemudian diperkuat oleh Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang saat wawancara pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 yang menyatakan bahwa :

Kalau itu tidak ada masalah, terkait dengan SDM kita tidak ada masalah. Sebetulnya yang menjadi sedikit masalah itu lagi-lagi regulasi pemerintah pusat yang selalu berubah sehingga menjadi kita kadang-kadang kesulitan menerapkan di dalam perencanaan, lebih-lebih kalau plafon anggaran turun akan tetapi juknisnya belum diterbitkan. Itu kan kesulitan tersendiri

bagi pemerintah daerah. Contoh sekarang Dana Alokasi Khusus, plafonnya sudah ada tapi juknisnya belum ada. Akhirnya kita tidak bisa mencantumkan dalam dokumen perencanaan mulai dari KUA-PPAS sampai dengan RAPBD sesuai dengan ketentuan yang ada sehingga itu nanti perlu melakukan perubahan-perubahan setelah APBD ditetapkan

Kendala perkembangan ilmu pengetahuan di atas terletak pada belum maksimalnya peran perguruan tinggi dan sering berubahnya regulasi dari pemerintah pusat. Adapun faktor perkembangan teknologi dinilai sangat membantu dalam reformasi pengelolaan keuangan daerah utamanya dalam perencanaan anggaran berbasis kinerja. Secara singkat wawancara kepada Bapak Prasetya Petandra selaku Staff Bagian Perencanaan di Kantor Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Kota Malang pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 14.45 menyatakan bahwa teknologi sangat membantu.

Selanjutnya, wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 menyatakan bahwa :

Perkembangan teknologi sangat menunggang. Artinya begini, kita sekarang ini memang harus dituntut untuk menerapkan teknologi dalam perencanaan. Apalagi dengan terbatasnya SDM sementara volume APBD ini semakin tinggi jika tidak menggunakan IT itu saya pikir berat. Maka Kota Malang sejak saat ini sudah menerapkan penyusunan APBD berbasis IT, berbasis web mulai dari penyusunan KUA-PPAS, RKPD semua menggunakan web. Untuk RKPD, entry RKanya tidak harus secara manual akan tetapi dimanapun tempatnya sudah bisa entry karena dalam waktu singkat selesai.

Penerapan anggaran berbasis kinerja di Kota Malang juga mulai menggunakan pendekatan *e-budgeting*. Hal ini disampaikan oleh Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang saat wawancara pada tanggal 1 November 2016 pukul 11.11 yang menyatakan bahwa :

E-Budgeting, jadi mulai tahun 2018 yang akan datang ini. Penyusunan APBD tahun anggaran 2018 sudah kita lakukan dengan pendekatan E-

Budgeting. E-Budgetingnya dimulai dari penyusunan RKPD, KUA-PPAS, RKA, RAPBD, DPA sampai dengan pertanggungjawaban dan pelaporannya sudah berbasis IT.

Selanjutnya, tak hanya perencanaan anggaran berbasis kinerja yang menggunakan pendekatan teknologi informasi, program dan kegiatan pemerintah Kota Malang juga memanfaatkan teknologi yang ada. Wawancara kepada Bapak Choirul Amri selaku Anggota DPRD Kota Malang pada tanggal 31 Oktober 2017 pukul 10.12 menyatakan bahwa :

Teknologi mempermudah mestinya. Contohnya sekarang sedang berjalan e-Tax. Kita mulai menerapkan di rumah makan besar dan hotel. Sehingga langsung real time pajaknya otomatis terpotong pajaknya. Cuma ini belum massif karena masih baru.

Lebih lanjut, wawancara kepada Bapak Supriyadi selaku Staff Ahli Bidang Ekonomi dan Keuangan Kota Malang pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 15.25 juga menyampaikan bahwa keberadaan teknologi sangatlah membantu. Beliau menyatakan bahwa :

Teknologi sangat membantu. Bisa membantu transparansi, akuntabilitas, efisiensi. Karena praktis tho? Dengan IT bisa di cek, bisa langsung di akses oleh pihak-pihak lain yang berkepentingan. Laporan juga bisa langsung dikerjakan, kemana pun bisa jadi gampang. Termasuk transparansi kan bisa langsung dilihat, ooh anggarannya begini, pengeluarannya begini.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa perkembangan ilmu pengetahuan masih menjadi kendala dan tantangan tersendiri bagi perencanaan berbasis kinerja. Peran perguruan tinggi yang kurang dan sering berubahnya regulasi menyebabkan kebingungan tersendiri dalam perencanaan berbasis kinerja. Sementara itu, kemajuan teknologi sangat membantu dalam perencanaan berbasis kinerja. Keberadaan *e-budgeting* menjadikan proses perencanaan di Kota Malang dapat terintegrasi antar dokumen sehingga tidak ada program dan kegiatan yang tiba-tiba muncul.

e. Faktor Pendanaan

Pendanaan merupakan hal penting dalam menunjang berjalannya pembangunan daerah. Seringkali ketiadaan dana menjadi penghambat bagi terselenggaranya program dan kegiatan daerah. Sebaliknya, adanya dana sangat membantu terselenggaranya suatu program dan kegiatan. Pada Kota Malang, kendala dari sisi pendanaan disampaikan oleh berbagai narasumber berbeda-beda. Wawancara kepada Bapak Prasetya Petandra selaku Staff Bagian Perencanaan di Kantor Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Kota Malang pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 14.45 menyatakan bahwa kendala dari sisi pendanaan tidak ada. Demikian halnya wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang pada tanggal 11 November 2016 pukul 14.11 juga menyatakan bahwa tidak ada kendala dari sisi pendanaan.

Berbeda halnya dengan pernyataan Bapak Choirul Amri selaku Anggota DPRD Kota Malang saat wawancara pada tanggal 31 Oktober 2017 pukul 10.12 yang menyatakan bahwa :

Pastilah kita selalu merasa kurang. Kita cukup tinggi sampai 2T. Silpa beberapa tahun cukup banyak karena penghematan. Sebenarnya kita sangat mendorong kalau anggaran bisa untuk masyarakat. Tapi biasanya dinas-dinas cenderung menyampaikan untuk penghematan.

Pernyataan di atas juga didukung oleh Bapak Supriyadi selaku Staff Ahli Bidang Ekonomi dan Keuangan Kota Malang saat wawancara pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 15.25 yang juga menyatakan bahwa :

Ooh ya sifat manusia pasti kurang karena Keinginannya juga tinggi ya. Seperti katakan lah kita ingin jalan nya bagus, ingin *islamic center* yang megah terus kita ingin misalnya monorail, kereta gantung yang praktis kan ndak hanya tiang-tiang saja. Gagasannya kan gitu. Misalnya jalan bawah tanah, saluran air yang kalo hujan ndak banjir, seluruh kebutuhan masyarakat terpenuhi dan kita sekarang ini kan seluruhnya sudah gratis. Pengurusan KTP dan macem-macem kan sudah gratis. Dan kita juga

memberi honor untuk RT/RW, kecamatan, guru ngaji, guru agama itu kan anggaran nya juga banyak. RT paling nggak 250 kan tiap bulan kan, berapa ribu RT. Jadi, harus berimbang kan antara pembangunan manusianya dan pembangunan fisiknya. Itu kan juga termasuk pembangunan fisik dan manusiawi ya.

Sementara wawancara kepada Bapak Bambang Triyoso selaku Anggota DPRD Kota Malang pada tanggal 31 Oktober 2017 pukul 10.42 terkait kendala dari sisi pendanaan menyatakan bahwa:

Relatif, tapi kita sudah masuk kategori tinggi. Dan tetap berharap terus ada kenaikan terus.

Berkaitan dengan kendala dari sisi pendanaan, salah satu narasumber menyampaikan penyebabnya. Wawancara kepada Bapak Baihaqi selaku Sekretaris Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah pada tanggal 1 November 2017 pukul 11.11 menyatakan bahwa :

Selalu antara permintaan dengan kemampuan lebih besar permintaan. Artinya apa, usulan dari masyarakat itu jauh melampaui kemampuan keuangan daerah. Namun solusinya, pemkot dan dan DPRD mengembalikan pada skala prioritas pemerintah daerah setiap tahunnya apa. Disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa kecukupan pendanaan bagi perencanaan berbasis kinerja bersifat normatif. Jika mengikuti keinginan dan nafsu manusia pendanaan dirasa selalu kurang. Prinsipnya pada perencanaan anggaran berbasis kinerja terdapat prioritas pembangunan daerah. Hal tersebut membantu birokrasi untuk memfokuskan anggaran pada sektor-sektor prioritas sehingga tidak terjadi pemborosan anggaran.

B. Analisis Data

1. Analisis Proses Perencanaan APBD Kota Malang

a) Penyusunan Rencana Program dan Kegiatan

Penyusunan rencana program dan kegiatan pada tiap tahunnya tertuang pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Berdasarkan penelitian di Kota Malang didapatkan beberapa hal berikut ini :

- 1) Penyusunan RKPD sudah memenuhi kaidah penganggaran berbasis kinerja dimana RKPD memiliki indikator kinerja sebagai acuan dalam perencanaan program dan kegiatan
- 2) Masyarakat belum banyak dilibatkan pada forum musrenbang. Adapun menurut narasumber yang didapat musrenbang bukan musyawarah akan tetapi hanya menyampaikan informasi mengenai program dan kegiatan yang disetujui pada musrenbang kelurahan.
- 3) Penyampaian Rancangan KUA dari Sekda kepada Kepala Daerah seharusnya sudah dilakukan pada minggu pertama bulan Juni. Akan tetapi, selama tahun 2015 dan 2016 pengesahan RKPD baru dilaksanakan pada bulan Juli.
- 4) Pada RPJMD, penanggung jawab misi ke-2 tujuan ke-3 dan sasaran ke-3 adalah BAPPEDA. Demikian halnya pada dokumen Renstra BAPPEDA. Akan tetapi pada renstra BAPPEDA terdapat tambahan tujuan dan sasaran lagi dimana tujuan dan sasaran tersebut pada RPJMD tidak tertuang secara jelas sebagai tanggung jawab BAPPEDA.
- 5) Pada RPJMD terdapat 11 indikator kinerja, akan tetapi pada renstra BAPPEDA hanya ada 6 indikator kinerja.

- 6) Renstra BAPPEDA seharusnya mengacu pada RPJMD. Sehingga perencanaan pembangunan daerah benar-benar terintegrasi. Akan tetapi, indikator kinerja renstra BAPPEDA memiliki perbedaan dengan indikator kinerja RPJMD.
- 7) Target kinerja RKPD pada tahun 2015 berbeda dengan target pada RPJMD. Hal ini tentu menunjukkan bahwa integrasi antar dokumen perencanaan belum terlaksana secara konsisten dan konsekuen.
- 8) Strategi dan arah kebijakan yang tertuang pada RPJMD Kota Malang cenderung normatif dan sama pada tiap tahunnya.

Menurut Bryson (2007, h. 213) visi keberhasilan dapat dipersiapkan. Bila visi keberhasilan itu adalah untuk memberikan panduan dan motivasi yang sesuai, maka hal itu mungkin harus meliputi 1) Misi; 2) Filsafat dasar dan nilai inti; 3) Sasaran, jika sasaran diciptakan; 4) Strategi dasar; 5) Kriteria kinerja; 6) Aturan keputusan penting; 7) Standar etik yang diharapkan semua pegawai.

Kota Malang memiliki 9 (sembilan) misi untuk mewujudkan visi "Terwujudnya Kota Malang sebagai Kota Bermartabat" yang tertuang pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Malang 2013-2018. Namun pada tahun 2015, terdapat perubahan indikator kinerja daerah Kota Malang. Hal ini menyebabkan misi yang awalnya 9 (sembilan) berubah menjadi 5 (lima) misi saja. Perubahan tersebut tentu menandakan bahwa RPJMD yang telah dipersiapkan untuk pembangunan lima tahun ke depan belum mampu dijalankan dengan konsisten dan konsekuen.

Adapun filsafat dan nilai dasar inti pada perencanaan anggaran daerah terletak pada tujuan pembangunan daerah. Pada penelitian di dapatkan perbedaan antara tujuan dan sasaran RPJMD dengan tujuan dan sasaran pada

Renstra BAPPEDA/BARENLITBANG. Hal ini menjadi catatan tersendiri bagi Kota Malang dalam hal sinergisitas antar dokumen perencanaan. Adapun strategi dasar tertuan dalam RPJMD dalam bentuk strategi dan arah kebijakan. Kriteria kinerja tertuang dalam target kinerja dimana setelah target kinerja dirumuskan, setelahnya dirumuskan strategi dan arah kebijakan. Pada Kota Malang, target kinerja RPJMD sudah dirumuskan selama 5 tahun memiliki perbedaaan dengan dengan RKPD 2015. RKPD dirumuskan secara lebih detail target kerjanya.

Harapannya target kinerja RKPD pun bisa disesuaikan dengan target kinerja yang sudah tertuang dalam RPJMD.

Aturan keputusan penting pada proses perencanaan anggaran berbasis kinerja tertuang pada Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota. RPJMD dan RKPD di sahkan melalui Peraturan Daerah. Sementara itu, perubahan-perubahan atas RPJMD dan RKPD di sahkan melalui Peraturan Walikota. Adapun standar etik yang diharapkan semua pegawai tertuang dalam Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang dimiliki masing-masing SKPD di Kota Malang.

Penyusunan rencana program dan kegiatan mengacu pada banyak dokumen antara lain RPJMD, RKPD, Renstra SKPD dan Renja SKPD. Pada perencanaan anggaran berbasis kinerja, penyusunan rencana program dan kegiatan mengacu pada rencana strategis, dimana visi, misi, tujuan dan sasaran merupakan komponen penting yang mendasari dilaksanakannya perencanaan tahunan. Rencana strategis (RPJMD) ini merupakan acuan oleh SKPD dalam penyusunan rencana strategis SKPD (Renstra SKPD) dimana target dan sasaran renstra SKPD ini dicapai melalui Renja SKPD. Namun, kondisi dilapangan menunjukkan adanya perbedaaan antara dokumen RPJMD dan dokumen Renstra SKPD terkait dengan tujuan dan sasarannya. Selain itu, pada renstra

SKPD juga terdapat visi misi tujuan sasaran SKPD. Hal ini menimbulkan tumpang tindih dan kerancuan dalam melaksanakan program dan kegiatan.

Menurut Bapak Abdullah Said ketika kuliah, regulasi terbaru mengharuskan visi misi tujuan sasaran pemerintah cukuplah satu dan digunakan oleh seluruh

SKPD. ini bertujuan agar tidak ada dualisme visi misi tujuan dan sasaran sehingga perencanaan anggaran berbasis kinerja bisa berjalan dengan konsisten.

b) Penyusunan Rencana Anggaran

Penyusunan rencana anggaran dimulai dari penyusunan KUA-PPAS hingga penetapan APBD. Berdasarkan penelitian di Kota Malang didapatkan fenomena beberapa hal berikut ini :

- 1) Penyusunan KUA-PPAS sudah memenuhi kaidah penganggaran berbasis kinerja yakni menyesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah
- 2) Penyusunan RKA-SKPD sudah memenuhi kaidah penganggaran berbasis kinerja yakni menggunakan Standar Satuan Harga dan Standar Biaya Umum
- 3) Kota Malang sebagai penerima penghargaan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) selama 5 tahun berturut-turut mulai tahun 2011-2015 selalu berusaha menetapkan APBD tepat waktu
- 4) Penyusunan rencana anggaran banyak di dominasi oleh eksekutif, sehingga legislatif sebagai wakil rakyat belum bisa banyak berperan mengawal aspirasi masyarakat hingga sampai dituangkan dalam APBD
- 5) Kota Malang mulai menerapkan *e-Budgeting* sehingga mempermudah mewujudkan perencanaan anggaran berbasis kinerja dimana program

dan kegiatan dari awal hingga akhir pasti terintegrasi karena tersistem oleh IT.

Menurut wawancara pada narasumber terkait menyatakan bahwa penyusunan rencana anggaran hanya melanjutkan dari rencana program dan kegiatan tahunan (RKPD) yang telah dibuat oleh Barenlitbang. Hal ini tentu juga dalam rangka penyelenggaraan perencanaan anggaran berbasis kinerja. Namun pada tahun 2015 terdapat perubahan RKPD yang tentu juga berpengaruh pada perubahan perencanaan anggaran sebelumnya. Adapun beberapa yang berubah antara lain perubahan pendapatan, perubahan belanja, perubahan pembiayaan, dan perubahan anggaran berdasarkan SKPD. Fenomena ini menunjukkan bahwa perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kota Malang masih belum mampu dijalankan secara konsisten dan konsekuen. Banyaknya perubahan yang terjadi terutama pada aspek perencanaan tentu berpengaruh pada proses pelaksanaan dan pelaporan kinerja pemerintah daerah.

2. Analisis Parameter Keberhasilan Anggaran Berbasis Kinerja Kota

Malang

a) Standar Pelayanan Minimal (SPM)

Pemerintah daerah harus menyusun APBD berdasarkan SPM yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga terjamin jumlah, kualitas minimalnya serta tepat guna. (Suhadak dan Nograho 2007, h.111). Sesuai dengan tujuan dibuatnya SPM tersebut, maka program dan kegiatan pemerintah daerah hendaknya disesuaikan dengan SPM yang ada. Jika SPM belum mencapai target, maka program dan kegiatan SKPD diprioritaskan untuk mencapai SPM terlebih dahulu. SKPD

mengacu dari kementerian di tingkat pusat untuk membuat SPM di SKPD masing-masing.

Sebagai contoh, SPM pada Dinas Pendidikan Kota Malang. Pada penyajian data di tabel 5.1 dikutip sebagian dari jenis pelayanan dasar yakni pendidikan dasar oleh kab/kota. Pada indikator yang pertama yakni tersedianya satuan pendidikan dalam jarak yang terjangkau dengan berjalan kaki yaitu maksimal 3 km untuk SD/MI dan 6 km untuk SMP/MTs dari kelompok pemukiman permanen di daerah terpencil. Capaian SPM dari indikator tersebut mencapai 100%. Artinya di Kota Malang akses pendidikan dasar sudah terpenuhi. Pada poin selanjutnya, indikator SPMnya adalah di setiap SMP dan MTs tersedia ruang laboratorium IPA yang dilengkapi dengan meja dan kursi yang cukup untuk 36 peserta didik dan minimal satu set peralatan praktek IPA untuk demonstrasi dan eksperimen peserta didik. Capaian untuk SMP sebesar 84% dan MTs sebesar 42%. Keduanya belum memenuhi standar minimal yang ada. Terlihat juga terdapat ketimpangan antara SMP dan MTs dimana fasilitas laboratorium di SMP lebih terpenuhi daripada di MTs.

Kota Malang yang dikenal sebagai kota pelajar karena majunya ilmu pengetahuan juga banyaknya sekolah-sekolah serta perguruan tinggi disini. Alangkah baiknya jika kuantitas lembaga pendidikan berbanding lurus dengan kualitasnya. Jika dilihat sekilas di atas mengenai capaian SPM, jumlah pendidikan dasar sudah memenuhi, hanya sarana dan prasarana yang menunjang belum semua terpenuhi. Inilah yang menjadi tantangan bagi Dinas Pendidikan Kota Malang untuk membuat program dan kegiatan yang diprioritaskan untuk sarana dan prasarana yang belum tercapai. Selain itu, jika memungkinkan ketimpangan sarana dan prasarana pada MI dan MTs bisa

dibantu oleh Kementerian Agama yang juga membawahi lembaga pendidikan tersebut. Jika lembaga pendidikan dapat terpenuhi segala sarana prasarana yang dibutuhkan, harapannya akan terbentuk lulusan yang berkualitas sehingga dapat berdampak pada perbaikan kualitas SDM yang ada.

b) Standar Satuan Harga

SSH adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah. Penetapan standar satuan harga akan membantu penyusunan anggaran belanja suatu program atau kegiatan bagi daerah yang bersangkutan.

Pengembangan standar satuan harga harus dilakukan terus menerus sesuai dengan perubahan harga yang berlaku di masing-masing daerah. (Suhadak dan Nogroho 2007, h.118).

Standar Satuan Harga diperuntukkan dalam penyusunan KUA-PPAS, DPA dan RKA-SKPD. Perubahan harga barang dan jasa yang fluktuatif membutuhkan SSH terus diperbaharui tiap tahun. Pada Kota Malang, SSH di sahkan melalui peraturan walikota tiap tahunnya. Pada tahun anggaran 2015, SSH mengacu pada Peraturan Walikota Malang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Standar Satuan Harga Tahun 2015. Standar Satuan Kota Malang terdiri dari :

- 1) Standar honorarium
- 2) Standar uang lembur
- 3) Standar biaya perjalanan dinas
- 4) Standar harga satuan upah dan barang
- 5) Standar harga satuan barang dan sewa
- 6) Standar harga jasa konsultasi/billing rate
- 7) Standar honorarium dan komponen swakelola lainnya

c) Analisis Standar Belanja (ASB)

ASB merupakan standar atau pedoman yang bermanfaat untuk menilai kewajaran atas beban kerja dan biaya setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan oleh unit kerja dalam satu tahun anggaran. (Suhadak dan Nograho, 2007, h.114). ASB merupakan pendekatan yang dipergunakan oleh tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk mengevaluasi usulan program, kegiatan dan anggaran setiap SKPD dengan cara menganalisis kewajaran beban kerja dan belanja dari setiap usulan program atau kegiatan yang bersangkutan. (Ritonga 2009, h. 241).

Kota Malang sebagai penerima penghargaan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) 5 tahun berturut-turut belum memiliki Analisis Standar Belanja (ASB). Dari empat indikator perencanaan anggaran berbasis kinerja, hanya ASB yang belum dimiliki. Jika tidak memiliki ASB, maka kewajaran atas beban kerja dan biaya setiap program atau kegiatan tidak bisa terukur dengan tepat. Ini menjadi celah tersendiri dalam melakukan *mark-up* anggaran.

Lebih lanjut, Ritonga (2009, h. 241) menjelaskan bahwa beban kerja program atau kegiatan yang diusulkan SKPD dapat dinilai kewajarannya berdasarkan pertimbangan sebagai berikut:

- 1) Kaitan logis antara program atau kegiatan yang diusulkan dengan strategi dan prioritas APBD;
- 2) Kesesuaian antara program atau kegiatan yang diusulkan dengan tugas pokok dan fungsi Satuan Kerja yang bersangkutan;
- 3) Kapasitas SKPD yang bersangkutan untuk melaksanakan program atau kegiatan pada tingkat pencapaian yang diinginkan dan dalam jangka waktu satu tahun anggaran.

Tujuan penerapan ASB menurut Suprasto (2006, h.274) adalah untuk:

- 1) Meningkatkan kemampuan unit kerja dalam menyusun anggaran berdasarkan skala prioritas anggaran daerah, tugas pokok dan fungsi, tujuan, sasaran, serta indikator kinerja pada setiap program dan kegiatan yang direncanakan.
- 2) Mencegah terjadinya duplikasi atau tumpang tindih kegiatan dan anggaran belanjanya pada tiap-tiap unit dan antar unit kerja.
- 3) Menjamin kesesuaian antara kegiatan dan anggaran dengan arah, kebijakan, strategi, dan prioritas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik; mengurangi tumpang tindih belanja dalam kegiatan investasi dan non investasi.
- 4) Meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Penerapan ASB pada dasarnya akan memberikan manfaat antara lain: (1) mendorong setiap Unit Kerja untuk lebih selektif dalam merencanakan program dan atau kegiatan; (2) Menghindari adanya belanja yang kurang efektif dalam upaya pencapaian kinerja; (3) mengurangi tumpang tindih belanja dalam kegiatan investasi dan non investasi. (Kartiwa 2004, h.5-6).

Berdasarkan hasil wawancara, belum adanya ASB karena sulitnya mengukur untuk kegiatan non fisik. Hal ini sebenarnya sangat riskan bagi pemerintah daerah Kota Malang dalam pelaksanaan kegiatan non fisik. Jika pada perencanaan kurang bisa terukur, ini akan berdampak pada beberapa hal :

- 1) Adanya program dan kegiatan yang disusun hanya untuk “menghabiskan” anggaran yang ada
- 2) Terdapat kemungkinan program dan kegiatan yang di *mark up*

3) Pada kegiatan pelatihan-pelatihan, penyuluhan, rapat dan lain sebagainya sangat riskan adanya pemborosan anggaran

4) Program dan kegiatan yang terlalu besar pagu anggarannya seharusnya bisa diperuntukkan untuk masyarakat.

d) Indikator Kinerja

Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan

(Suhadak dan Nograho 2007, h.111). Indikator kinerja kegiatan dikategorikan sebagai berikut:

- 1) *Input*, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber daya yang digunakan untuk melaksanakan program atau kegiatan.
- 2) *Output*, yaitu adalah tolok ukur kinerja berdasarkan produk (barang dan jasa) yang dihasilkan dari program sesuai dengan masukan yang digunakan.
- 3) *Outcomes*, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program yang telah dilaksanakan.
- 4) *Benefit*, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan atau dari hasil yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat.
- 5) *Impacts*, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro dari manfaat yang ingin dicapai.

Pada indikator kinerja daerah Kota Malang tahun 2013-2018 belum dituliskan secara rinci *input*, *output*, *outcomes*, *benefit* dan *impacts*-nya secara rinci dan terstruktur. Pada misi meningkatkan kualitas, aksesibilitas dan pemerataan pelayanan pendidikan dan kesehatan terdapat tujuan pertama yakni terwujudnya peningkatan kualitas, aksesibilitas dan pemerataan pelayanan pendidikan. Keduanya biasanya disebut *input* dan *output*. Adapun *outcomes*, *benefit* dan *impacts*-nya belum terdeskripsikan secara jelas.

Menurut Yuwono. et al. (2005, h. 12) penetapan indikator kinerja kegiatan merupakan proses identifikasi, pengembangan, seleksi, dan konsultasi tentang indikator kinerja atau ukuran kinerja atau ukuran keberhasilan kegiatan dan

program-program instansi. Penetapan indikator kinerja kegiatan harus didasarkan pada perkiraan yang realistis dengan memperhatikan tujuan dan sasaran yang diterapkan serta data pendukung yang harus diorganisasikan. Indikator kinerja itu hendaknya (1) spesifik dan jelas, (2) dapat diukur secara objektif, (3) relevan dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, dan (4) tidak bias. (Yuwono, et al. 2005, h.12-13). Kartiwa (2004, h. 6) juga menyatakan bahwa pengembangan indikator kinerja dapat menggunakan kriteria sebagai berikut:

- 1) Relevan, secara logis dan langsung berhubungan dengan tujuan dan sasaran Unit Kerja, program atau kegiatan.
- 2) Mudah dipahami, dapat dikomunikasikan dengan jelas.
- 3) Konsisten, digunakan secara seragam dalam perencanaan, penganggaran, sistem akuntansi dan pelaporan.
- 4) Dapat dibandingkan, dapat menunjukkan perkembangan dan perbedaan kinerja dari program atau kegiatan yang sejenis.
- 5) Andal (reliabel), diperoleh dari sistem data yang terkendali dan dapat diverifikasi.

Jika dianalisis, indikator kinerja daerah Kota Malang Tahun 2013-2018 memiliki beberapa karakteristik berikut ini :

- 1) Relevan, indikator kinerja daerah Kota Malang Tahun 2013-2018 langsung berhubungan dengan tujuan dan sasaran RPJMD.
- 2) Indikator kinerja daerah Kota Malang Tahun 2013-2018 masih cukup sulit dipahami, karena menggunakan istilah-istilah yang tidak banyak dipahami orang awam

3) Indikator kinerja daerah Kota Malang Tahun 2013-2018 sudah cukup konsisten. Hal ini karena indikator kinerja daerah Kota Malang Tahun 2013-2018 digunakan secara seragam dalam perencanaan, penganggaran, sistem akuntansi dan pelaporan.

4) Indikator kinerja daerah Kota Malang Tahun 2013-2018 dapat dibandingkan, dapat menunjukkan perkembangan dan perbedaan kinerja dari program atau kegiatan yang sejenis.

5) Indikator kinerja daerah Kota Malang Tahun 2013-2018 andal (reliabel), diperoleh dari sistem data RPJMD yang terkendali dan dapat diverifikasi.

Bagi pihak luar, indikator kinerja digunakan untuk pemantauan dan evaluasi kinerja. Evaluasi kinerja dapat dilakukan dengan melihat rumus-rumus yang ada pada indikator kinerja daerah Kota Malang Tahun 2013-2018. Melalui rumus tersebut dapat diketahui apakah tujuan dari pelaksanaan program dan kegiatan sudah tercapai. Jika sudah mencapai target yang ditentukan, berarti sebagian visi misdaerah mampu dicapai.

3. Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perencanaan Anggaran berbasis Kinerja di Kota Malang

a. Faktor Lingkungan

1) Sosial

Proses perencanaan pembangunan daerah seperti itu jelas tidak mudah, dan oleh karenanya memerlukan keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusannya. Partisipasi aktif tersebut secara langsung maupun tidak langsung memberikan dampak yang positif terhadap perencanaan pembangunan daerah. Sebaliknya, apabila partisipasi masyarakat diabaikan sedangkan mobilisasi masyarakat dikembangkan, proses pembangunan mungkin terhambat atau bahkan akan mengalami kegagalan. Riyadi (2003, h. 17)

Faktor sosial menjadi salah satu yang penting dalam perencanaan pembangunan daerah. Perencanaan anggaran berbasis kinerja membutuhkan kerjasama, koordinasi, dan komunikasi yang kompleks dan baik. Seluruh elemen yakni pemerintah, masyarakat dan swasta turut serta dalam mensukseskan pelaksanaan perencanaan anggaran berbasis kinerja. Oleh karenanya, kepedulian dan peran semua pihak sangat dibutuhkan di dalamnya.

Melalui hasil wawancara, terlihat bahwa diskusi, musyawarah maupun rapat menjadi sarana penting dalam memutuskan suatu perkara. Bahkan, berbagai hasil pertemuan pada proses perencanaan anggaran berbasis kinerja dituangkan dalam bentuk nota kesepakatan. Tidak ada manusia yang sempurna.

Sebaik dan sekuat apapun pimpinan suatu daerah, dia tidak akan mampu membangun sendiri daerahnya. Kerjasama seluruh elemen di Kota Malang sangat di butuhkan dalam mensukseskan reformasi pengelolaan keuangan daerah utamanya dalam perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kota Malang.

2) Budaya

Apabila memperhatikan masalah sosial-budaya antara lain dapat mengetahui beberapa hal yang dalam konteks administrasi pembangunan dikemukakan oleh Bintoro sebagai berikut : pertama, hambatan-hambatan kultural apakah yang sesuai dengan basis kultural tertentu sesuatu masyarakat yang merupakan hambatan bagi suatu proses pembangunan atau pembaharuan; kedua, motivasi apakah yang diperlukan untuk pembahaman atau pembangunan yang perlu perhatian; ketiga, bagaimana sikap-sikap golongan dalam masyarakat terhadap usaha pembaharuan; keempat, berbagai masalah sosial-budaya yang menonjol dan memerlukan perhatian administrasi pembangunan (Bintoro, 1988, h. 61).

Selain sosial, budaya organisasi sangat berpengaruh dalam kesuksesan reformasi pengelolaan keuangan daerah. Suatu perubahan yang bertolak belakang akan sangat sulit untuk terlaksana jika budaya organisasinya sudah mengakar kuat. Demikian halnya dengan perencanaan anggaran berbasis kinerja. Sebagai negara kesatuan, pemerintah daerah masih harus mengikuti kebijakan dari pemerintah pusat.

Regulasi dari pusat menjadi salah satu tantangan dalam perencanaan anggaran berbasis kinerja. Alokasi belanja langsung yang besar membuat APBD yang seharusnya untuk kesejahteraan rakyat masih belum bisa terealisasi. Besarnya belanja pegawai membuat porsi anggaran untuk masyarakat sangatlah kecil. Budaya inilah yang seharusnya dirubah. Meski tidak mudah, pemerintah Indonesia secara perlahan mulai mengupayakan dengan tidak membuka lowongan CPNS sementara waktu.

3) Ekonomi

Stabilitas ekonomi menjadi target utama yang harus diwujudkan melalui proses pembangunan, karena dengan adanya stabilitas ekonomi yang dinamis, proses pembangunan akan berhasil dengan baik, walaupun hal itu tidak dapat dilepaskan dari adanya stabilitas di bidang lainnya. Riyadi (2003, h. 19). Stabilitas ekonomi sangat berpengaruh dalam perencanaan pembangunan daerah. Sebagai negara kesatuan, kondisi ekonomi di pusat berpengaruh terhadap daerah dan kebijakan dari pusat juga berpengaruh pada daerah. Misalnya saja kebijakan belanja langsung dimana peruntukan belanja pegawai sangatlah besar. Akibatnya anggaran untuk rakyat sangatlah sedikit.

Negara maju anggarannya mayoritas diperuntukkan untuk rakyat, sementara negara berkembang anggarannya cenderung minim untuk rakyat. Beberapa hasil wawancara menyatakan bahwa pemenuhan belanja langsung yang besar menyebabkan anggaran untuk masyarakat sangatlah sedikit. Bahkan pada belanja tidak langsung masih terdapat porsi peruntukan untuk kebutuhan pegawai. Padahal, para narasumber sangat sadar dan menginginkan bahwa APBD Kota Malang diperuntukkan untuk masyarakat. Hanya saja regulasi yang ada belum memungkinkan untuk mewujudkan itu semua.

4) Politik

Hubungan antara politik dan pembangunan salah satunya adalah hubungan antara proses politik dan proses administrasi serta kaum politik dengan birokrasi (Bintoro, 1988, h. 54). Reformasi pengelolaan keuangan daerah membutuhkan peran banyak pihak. Salah satu upayanya adalah dengan perencanaan anggaran berbasis kinerja. Pada Kota Malang, menurut wawancara pada pihak terkait menyebutkan bahwa kondisi politik berperan cukup besar

dalam kesuksesan penerapan perencanaan anggaran berbasis kinerja.

Dibutuhkan peran pemerintah, swasta dan masyarakat dalam perencanaan anggaran berbasis kinerja. Sekilas terlihat jika good governance juga bisa terwujud melalui penerapan perencanaan anggaran berbasis kinerja.

Good governance bisa terwujud melalui koordinasi, komunikasi, dan kerjasama yang baik antara pemerintah daerah, swasta dan masyarakat. Pada perencanaan anggaran berbasis kinerja, peran dominan terletak pada pemerintah daerah. Masyarakat diikutsertakan pada forum musrenbang untuk menyampaikan aspirasinya. Sementara itu, swasta berperan dalam mendanai program dan kegiatan yang tidak didanai APBD. Selain itu, swasta juga bisa berperan sebagai partner dalam pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah daerah.

b. Faktor Sumber Daya Manusia Perencana

Sumber daya manusia selalu menjadi faktor utama sebagai "motor" penggerak. Begitu pula halnya dengan proses perencanaan pembangunan daerah; perencana selaku SDM perencanaan merupakan faktor utama yang menggerakkan pelaksanaan perencanaan. Dengan demikian, kualitas perencanaan yang baik sangat tergantung pada kemampuan, keahlian, dan keluwesan dari para perencananya di samping teknik dan metode yang digunakannya. (Riyadi, 2003, h. 25)

Sumber daya perencana merupakan aktor penting dalam perencanaan pembangunan daerah. Proses perencanaan merupakan proses awal yang sangat menentukan tahap-tahap selanjutnya. Oleh karena itu, SDM yang berkualitas serta memahami perencanaan berperan penting dalam kesuksesan perencanaan pembangunan daerah. Sebaliknya, SDM yang kurang berkualitas

serta kurang memahami perencanaan akan menghambat pelaksanaan pembangunan daerah.

Peran Badan Kepegawaian Daerah dalam menempatkan SDM atau merekrut SDM baru sangat penting. Kaidah *the right man in the right place* jika mampu diterapkan tentu akan sangat membantu pembangunan daerah.

Seringkali penempatan SDM tidak sesuai keahliannya. Akhirnya para birokrat harus belajar dari awal. Meski terdapat fasilitas diklat untuk menunjang kinerja SDM, akan tetapi penempatan SDM sesuai keahliannya akan sangat menunjang kinerja pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah.

Pada beberapa perguruan tinggi pun, jurusan perencanaan pembangunan daerah belum banyak ditemukan. Jika banyak universitas yang membuka jurusan ini tentu akan sangat membantu dalam perencanaan pembangunan daerahnya ke depan. Apalagi ada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah di daerah maupun di pusat yang nantinya bisa menjadi aktualisasi para mahasiswa untuk magang atau menerapkan ilmunya ketika lulus nanti. Pada Kota Malang, BAPPEDA berganti nama menjadi BARENLITBANG, Badan Perencanaan dan Penelitian dan Pengembangan Kota Malang.

c. Faktor Sistem yang Digunakan

Banyak perubahan yang perlu dilakukan untuk mewujudkan reformasi pengelolaan keuangan daerah. Salah satunya dengan penerapan perencanaan anggaran berbasis kinerja yang sebelumnya menggunakan perencanaan anggaran tradisional. Sistem perencanaan anggaran berbasis kinerja menuntut program dan kegiatan SKPD tidak hanya menghasilkan output tapi juga menghasilkan outcome. Selain itu, perencanaan anggaran berbasis kinerja

mengharuskan program dan kegiatan pemerintah daerah haruslah terintegrasi.

Jadi, tidak ada program dan kegiatan yang tiba-tiba muncul.

Pada perencanaan anggaran berbasis kinerja terdapat indikator kinerja. Ini bertujuan agar kesuksesan pelaksanaan program dan kegiatan bisa terukur.

Terdapat standar satuan harga, agar program dan kegiatan yang dibuat menggunakan standar penganggaran yang wajar. Selain itu, juga terdapat analisa standar belanja untuk menentukan besaran harga suatu kegiatan.

Terakhir, juga ada SPM agar seluruh SKPD menjalankan tugas pelayanan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Dengan demikian, dikatakan Riyadi (2003, h. 35) bahwa sistem yang dikembangkan oleh suatu negara dalam melaksanakan proses pembangunan pada dasarnya selalu dipengaruhi oleh ideologi yang dianutnya. Sedangkan berhasil-tidaknya perencanaan pembangunan yang diimplementasikan tergantung pada sejauh mana situasi dan kondisi yang ada mendukung pelaksanaannya, serta sampai sejauh mana pemerintah mampu mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, yang oleh beberapa kalangan diyakini dapat mendorong tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan tersebut.

d. Faktor Perkembangan Ilmu dan Teknologi

Ilmu pengetahuan dan teknologi menjadi faktor penting dan berperan sangat besar bagi upaya pencapaian pembangunan. (Riyadi, 2003, h. 36). Pun demikian, Ilmu pengetahuan dan teknologi memiliki peran besar dalam reformasi pengelolaan keuangan daerah. Beberapa narasumber menyampaikan jika perkembangan ilmu pengetahuan cenderung menghambat berjalannya perencanaan anggaran berbasis kinerja. Hal ini berkaitan dengan seringnya

perubahan regulasi sehingga membuat para aktor perencanaan anggaran berbasis kinerja kesulitan untuk mengikuti dan menyesuaikan. Meski demikian, berbagai diklat dan training serta sosialisasi di upayakan agar regulasi yang telah ditetapkan mampu dijalankan oleh pemerintah daerah Kota Malang.

Berbeda dengan perkembangan teknologi, beberapa narasumber memiliki pendapat yang sama. Mereka menyatakan bahwa perkembangan teknologi sangat membantu dalam perencanaan anggaran berbasis kinerja. Salah satu inovasinya dengan e-Budgeting dimana penyusunan RKPD, KUA-PPAS, RKA, RAPBD, DPA sampai dengan pertanggungjawaban dan pelaporannya semua berbasis teknologi. Hal ini tentu mempermudah berjalanannya perencanaan anggaran berbasis kinerja karena dengan e-budgeting, perencanaan terintegrasi dapat terwujud.

e. Faktor Pendanaan

Faktor pendanaan pada dasarnya merupakan faktor yang sudah *given*. Artinya, hal itu memang harus ada untuk melakukan suatu kegiatan atau aktivitas. Begitu pula dalam proses perencanaan pembangunan daerah, hal ini harus benar-benar diperhatikan sebagai suatu hal yang penting. (Riyadi, 2003, h. 38). Perencanaan pembangunan daerah erat kaitannya dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Keduanya saling bersinergi untuk bekerjasama. Jika APBDnya cukup untuk mendanai pembangunan, tentu pelaksanaan pembangunan akan sangat terbantu. Sebaliknya, jika APBD cenderung kecil menyebabkan pembangunan terhambat. Hal inilah yang menjadi alasan kenapa faktor pendanaan itu penting.

Perencanaan pembangunan daerah adalah kegiatan yang "mahal". Karena itu, pelaksanaannya harus benar-benar serius, dalam arti pihak-pihak yang

terkait termasuk para perencananya harus fokus terhadap tugasnya, punya komitmen terhadap tujuan yang ingin dicapai dan harus bekerja keras, teliti serta tidak terburu-buru dalam penyusunannya. Dengan kata lain ini berarti bahwa *costs and benefits* yang dihasilkan harus seimbang, sehingga tidak terjadi pemborosan, apalagi menghasilkan rencana yang sia-sia (tidak akurat). Produk perencanaan pembangunan daerah harus menjadi produk hukum, politik, dan ekonomi yang diwujudkan dalam bentuk keputusan atau kebijaksanaan pemerintah daerah sebagai landasan atau acuan pelaksanaan pembangunan di daerahnya. (Riyadi, 2003, h. 39).

Pada wawancara sebelumnya disampaikan oleh narasumber bahwa permintaan dan kemampuan keuangan daerah lebih besar permintaan. Padahal Kota Malang termasuk daerah yang memiliki dana APBD besar. Kecukupan pendanaan seperti yang disampaikan oleh narasumber ketika wawancara memang sifatnya relatif. Pada sisi lain APBD yang besar cukup untuk menunjang pembangunan. Akan tetapi di sisi lain, sifat manusia yang cenderung banyak keinginan selalu merasa kurang. Oleh karenanya sering kita dengar istilah prioritas pembangunan. Hal inilah yang menjadi patokan untuk dijalankan lebih awal ketika APBD dirasa terbatas.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan penelitian yang mengacu pada rumusan masalah yang ada, peneliti menyimpulkan beberapa hal :

1) Proses perencanaan anggaran berbasis kinerja di Kota Malang dibagi menjadi 2 (dua) dalam penelitian ini yakni :

a) Proses penyusunan program dan kegiatan

Proses penyusunan program dan kegiatan tahunan Pemerintah Daerah

Kota Malang dilakukan dengan menyusun Rencana Kerja Pemerintah

Daerah (RKPD) Kota Malang. RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD,

sementara RPJMD merupakan pedoman dalam penyusunan Renstra

SKPD. Pada proses penyusunan program dan kegiatan terdapat

perbedaan sasaran dan indikator kinerja antara dokumen RPJMD dan

dokumen Renstra SKPD. selain itu, target kinerja pada RKPD memiliki

perbedaan dengan target kinerja pada RPJMD. Selain itu, pada tahun

anggaran 2015 dan 2016 terdapat keterlambatan dalam pengesahan

RKPD. Selain adanya keterlambatan juga terdapat perubahan indikator

kinerja utama daerah yang tentu berdampak pada perubahan RKPD dan

perubahan perencanaan anggaran. Banyaknya perubahan yang ada

menunjukkan bahwa perencanaan yang telah dirumuskan belum mampu

dijalankan sehingga dibutuhkan suatu perubahan. Melalui proses

penyusunan program dan kegiatan Kota Malang dapat diketahui bahwa

perencanaan yang ada mulai dari RPJMD, Renstra SKPD hingga RKPD

belum mampu berjalan secara konsisten dan konsekuen sesuai yang telah direncanakan.

b) Proses penyusunan anggaran

Proses penyusunan anggaran Pemerintah Daerah Kota Malang dilakukan mulai dari penyusunan KUA-PPAS hingga penetapan APBD. Penyusunan KUA-PPAS dan RKA-SKPD telah memenuhi kaidah perencanaan anggaran berbasis kinerja yakni menggunakan Standar Satuan Harga dan Standar Biaya Umum dalam prosesnya. Adapun proses penyusunan rencana anggaran banyak di dominasi oleh eksekutif, sehingga legislatif sebagai wakil rakyat belum bisa banyak berperan mengawal aspirasi masyarakat hingga sampai dituangkan dalam APBD. Pada tahun 2017 mulai diterapkan *e-budgeting* pada Kota Malang untuk tahun anggaran 2018. Hal ini bertujuan demi terselenggaranya perencanaan anggaran berbasis kinerja yang konsisten dan konsekuen. Adapun penetapan APBD pada tahun 2015 dan 2016 dapat berjalan tepat waktu bahkan Kota Malang mendapatkan penghargaan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dalam proses penyusunan anggarannya.

- 2) Parameter keberhasilan perencanaan anggaran berbasis kinerja sebagai wujud penyelenggaraan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Kota Malang dapat ditinjau melalui adanya 4 (empat) *tool* atau alat. Keempatnya antara lain Standar Pelayanan Minimal (SPM), Standar Satuan Harga (SSH) dan Indikator Kinerja (IK) dan Analisis Standar Biaya (ASB). Kota Malang telah memiliki 3 (tiga) *tool* atau alat yang digunakan yang digunakan untuk mensukseskan anggaran berbasis kinerja. Ketiganya adalah Standar Pelayanan Minimal (SPM), Standar Satuan Harga (SSH) dan Indikator

Kinerja (IK). Sementara itu, Kota Malang belum memiliki Analisis Standar Biaya (ASB) yang juga merupakan *tool* atau alat yang digunakan yang digunakan untuk mensukseskan anggaran berbasis kinerja. Hal ini dikarenakan Kota Malang belum punya ukuran-ukuran yang tepat untuk kegiatan non fisik.

3) Beberapa faktor yang mempengaruhi perencanaan anggaran berbasis kinerja antara lain lingkungan pemerintahan daerah Kota Malang baik dari segi sosial melalui musyawarahnya, budaya organisasi, stabilitas ekonomi, serta kepemimpinan walikotanya. Selain itu sumber daya manusia perencana sudah terpenuhi, meski hanya sedikit yang mengerti akuntansi.

Pada sistem perencanaan anggaran berbasis kinerja, Kota Malang mampu menerapkannya meski regulasi sering berubah. Kesuksesan anggaran berbasis kinerja juga dipengaruhi oleh faktor ilmu pengetahuan dan teknologi serta pendanaan yang mumpuni.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis merumuskan beberapa saran demi pembangunan daerah melalui penganggaran berbasis kinerja :

1) Sinergisitas visi misi tujuan dan sasaran pembangunan lebih digalakkan lagi dalam proses perencanaan, sehingga perencanaan terintegrasi dapat terwujud. Selanjutnya, penghargaan WTP membutuhkan kerjasama banyak pihak termasuk pemerintah pusat. Oleh karenanya, hendaknya pemerintah pusat tepat waktu dalam memberitahukan dana transfer agar membantu daerah tepat waktu dalam menetapkan APBD. Selama ini, penetapan APBD

Kota Malang memang mampu tepat waktu namun seringkali terdapat keterlambatan pemerintah pusat dalam menginformasikan dana transfer.

- 2) Analisis Standar Belanja hendaknya segera disusun dengan melibatkan para akademisi dan pemerintah daerah Kota Malang. Hal ini juga bertujuan agar daerah lain terinspirasi Kota Malang sehingga juga mampu membuat ASB. Selain itu, ASB juga sangat diperlukan dalam mengukur kewajaran atas beban kerja dalam penyusunan program dan kegiatan.
- 3) Faktor-faktor yang menunjang perencanaan penganggaran berbasis kinerja seperti SDM, teknologi dan lain sebagainya terus dipertahankan sementara faktor-faktor yang menghambat seperti berubahnya regulasi, situasi politik dan lain sebagainya secara cepat bisa diatasi sehingga perencanaan anggaran berbasis kinerja mampu berjalan konsisten dan konsekuen.



DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi, 2009. *Manajemen Penelitian*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Setiawan, Awan. 2003. *Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah : Sebuah Tinjauan*. www.bappenas.go.id. Diakses pada tanggal 16 Oktober 2016.
- Basri, Yuswar Zainul, dan Mulyadi Subri, 2005. *Keuangan Negara & Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Bastian, Indra, 2006. *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta : Penerbit Salemba Empat.
- Bryant, Coralie dan Louise G. White. 1982. *Managing Development in the Third World*. Peter Hagul (editor), 1982. First Edition, Westview Press. Inc.
- Rusyanto L Simatupang (penerjemah). 1987. *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*. Edisi Pertama. Jakarta : LP3ES.
- Çilingir, Canan dan Sevil Çatak. 2010. "Performance Budgeting in Turkey". *OECD Journal on Budgeting* : Volume 2010/3
- Conyers, Diana dan Peter Hills, 1990. *An Introduction to Development Planning in the Third World*. Chichester, New York, Brisbane. Toronto. Singapore : John Eiley and Sons
- Grizzle, Gloria A. dan Corole D Pettijohn. 2002. "Implementing Performance-Based Program Budgeting : A System-Dynamics Perspective". *Public Administration Review* : Jan/Fen 2002; 62,1; Social Science Database pg.51
- Herzog, Richard J. 2006. "Performance Budgeting : Descriptive, Allegorical, Mythical, and Idealistic". *International Journal of Organization Theory and Behavior; Spring 2006;9,1*; Social Science Database pg.72.
- Halim, Abdul, 2007. *Akutansi Sektor Publik*. Jakarta : Salemba Empat.
- Hapsari, Astri, 2010. *Proses Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk Kepentingan Publik dan Pro Poor di Kabupaten Sidoarjo*. Tesis Universitas Brawijaya Malang
- Irawati, Lita. 2007. *Keperpihakan APBD Kota Malang Terhadap Kepentingan Publik*. Thesis Universitas Brawijaya Malang.
- Iskandar, et al., 2002. *Akutansi Pemerintahan*. Jakarta : Salemba Empat.
- Khusaini, Mohammad, 2006. *Ekonomi Publik Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*. Malang : Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya.
- Kurrohman, Taufik. 2013. "Evaluasi Penganggaran Berbasis Kinerja Melalui Kinerja Keuangan yang Berbasis Value for Money di Kabupaten/Kota di Jawa Timur". *Jurnal Dinamika Asuransi*. Vol.5, No.1, Maret 2013, pp.1-11.

- Mahmudi. 2010. *Manajemen Keuangan Daerah*. Jakarta : Erlangga.
- Mardiasmo, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : Penerbit Andi Yogyakarta.
- Miles, Matthew B, A. Michael Huberman & Johnny Saldana. 2014. *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook* (Edition 3). USA : Arizona State University.
- Moleong, Lexy J., 2011. *Metode Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Meyers, Roy T. 1999. *Handbook of Government Budgeting (Performance Based Budgeting)*. San Fransisco : Jossey-Bass Publisher.
- Muluk, M.R. Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah (Sebuah Kajian Administrasi Publik dengan Pendekatan Berpikir Sistem)*
- Narbuko, Cholid, dan Abu Achmadi. 2012. *Metodologi Penelitian*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Nordiawan, Deddi, 2009. *Akutansi Sektor Publik*. Jakarta : Penerbit Salemba Empat.
- Narso, 2000. *Evaluasi Proses dan Alokasi Anggaran Pengeluaran Pemerintah Daerah Propinsi Lampung*. Tesis S-2. Program Pasca Sarjana UGM. Yogyakarta (tidak dipublikasikan).
- Pasolog, Harbani, 2012. *Metode Penelitian Administrasi Publik*. Bandung : Alfabeta.
- Pemerintah Kota Malang. 2016. Laporan Kinerja Tahunan 2015.
- Rahayu, Sri. 2007. *Menyibak Proses Penyusunan Anggaran Pemerintah Daerah (Studi Fenomenologi pada Satu SKPD di Provinsi Jambi)*. Thesis Universitas Brawijaya Malang.
- Riyadi dan Deddy Supriady Bratakusuma, 2003. *Perencanaan Pembangunan Daerah : Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Siagian, Sondang P. 1978. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta : PT. Gunung Agung, Jakarta.
- Sancoko, Bambang, dkk. 2008. *Kajian terhadap Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja di Indonesia*. Departemen Keuangan Republik Indonesia.
- Subekan, Achmad, dan Nafsi Hartoyo. 2012. *Keuangan Daerah : Terapi Atas Kemiskinan*. Malang : Dioma.
- Suhadak dan Trilaksono Nugroho, 2007. *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi*. Malang :

Kerjasama Lembaga Penerbitan dan Dokumentasi FIA-Unibra dengan Bayumedia Publishing.

Sunaryanto, Joko. 2010. *Perencanaan Kinerja dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Beianja Daerah Kabupaten Sidoarjo melalui Penganggaran Berbasis Kinerja*. Tesis Universitas Brawijaya Malang.

Suprijadi, Bambang, 2009. *Desentralisasi, Dekonsentrasi, Medebewind dan Keseimbangannya*. Surabaya : Universitas Wijaya Kusuma.

Sutopo. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Surakarta: Sebelas Maret University Press.

Suyanto, Bagong, dan Sutinah. 2010. *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta : Bumi Aksara.

Thayib, Anshari, dan Soekarwo, 2000. *Jawa Timur Menuju Daerah Otonom*. Surabaya : Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Perbanas.

Tjandra, W Riawan. 2006. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta : Grasindo.

Tjokroamidjoyo, Bintoro. 1994. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta : CV Hal Masagung.

_____ 1985. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta : Gunung Agung.

Usman, Husaini, dan Akbar Purnomo Setiady, 2008. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta : Bumi Aksara.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Wijayanti , Anita Wahyu. *Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja di Kabupaten Pasuruan*. Tesis Universitas Brawijaya Malang.

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