

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA  
DALAM PENYUSUNAN APBD KOTA SIBOLGA TAHUN 2007**



**TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
gelar Magister Sains dalam Ilmu Administrasi bidang minat  
Administrasi Publik**

**Disusun Oleh :  
Agustinus Hutabarat  
NIM : 014271971**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
JAKARTA  
2009**

Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja Dalam Penyusunan APBD Kota  
Sibolga Tahun 2007

Agustinus Hutabarat

Universitas Terbuka

Kata kunci : Keuangan publik, Anggaran berbasis kinerja, Anggaran pemerintah.

Reformasi pengelolaan keuangan daerah di Indonesia ditandai dengan pergeseran orientasi dan paradigma penganggaran dari menghabiskan menjadi menghasilkan. Sistem penganggaran *line item* dan *incremental budgeting* yang digunakan selama pemerintahan orde baru dieliminasi dan diganti dengan sistem anggaran berbasis kinerja. Implementasi anggaran berbasis kinerja di daerah menghadapi berbagai masalah dan tantangan yang tidak ringan.

Pemerintah kota (Pemkot) Sibolga melalui kebijakan umum APBD (KUA) menetapkan bahwa penyusunan APBD tahun 2007 menggunakan anggaran berbasis kinerja. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah implementasi anggaran berbasis kinerja di pemkot Sibolga.

Penelitian ini menggunakan model deskriptif dengan metode pengumpulan data melalui metode dokumentasi, wawancara dan kajian pustaka. Dokumen yang digunakan adalah dokumen penganggaran tahun 2007 yang terdiri dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum dan Anggaran (KUA), Prioritas dan Plafon Sementara (PPAS), Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) dan APBD yang dimiliki oleh Pemkot Sibolga. Wawancara digunakan untuk mengklarifikasi sistem penyusunan APBD Kota Sibolga berdasarkan dokumen penganggaran sedangkan kajian pustaka digunakan untuk menyesuaikan penyusunan APBD Kota Sibolga dengan konsep anggaran berbasis kinerja.

Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa pemkot Sibolga dalam mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja masih sebatas pada penyesuaian struktur anggaran. Pemkot Sibolga belum memiliki instrumen anggaran berbasis kinerja seperti Standar Analisis Biaya (SAB) dan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Dokumen penganggaran yang terdiri dari KUA, PPAS dan RKA-SKPD disusun setelah APBD Kota Sibolga Tahun 2007 ditetapkan yang mengakibatkan asimetris antara perencanaan dengan anggaran. Alokasi dana untuk program dan kegiatan dalam APBD Kota Sibolga Tahun 2007 tidak mendukung tercapainya visi dan misi yang telah ditetapkan. Dana dalam APBD Kota Sibolga Tahun 2007 masih lebih besar dialokasikan untuk kepentingan aparatur dibandingkan dengan alokasi dana untuk rakyat.

Implementation of Performance Budgeting Policy How It Runs In The Regional Income  
And Expenditure Budget (APBD) The 2007 Sibolga City

Agutinus Hutabarat

Universitas Terbuka

Keywords : Public financial, Performance budgeting, Government budgeting.

The territory finance reformation management in Indonesia might be marked by the orientation budgeting and the estimation approximation from spending turn to producing. The line item and incremental budgeting friction system that had been used by the new order regime was complicated and changed to performance budgeting system. In the certain territory was to confront the hard problems.

The Sibolga Government undergoes the General Budget Policy (KUA) had determined the forming of the 2007 Regional Income and Expenditure Budget (APBD) exploiting the Performance Budgeting. The purpose of this research is to know how the implementation of the performance budgeting ran in Sibolga Government.

This research has the descriptive specimen and the data accumulation method, through documentation method, interview and the study of the libraries. The document that was used should be the year 2007 budgeting that consisted of Local Government Work Plan (RKPD), General Budget Policy (KUA), Temporary Ceiling Priority (PPAS), Work and Budget Plan-Local Government Technical Department (RKA-SKPD) and Regional Income and Expenditure Budget (APBD) which belonged to Sibolga government. Interview is used to have forming system clarification of Sibolga APBD based on the budgeting document while the study of the libraries should be to adapt the forming of Sibolga APBD with the performance budgeting concept.

The result of the research showed that Sibolga government in carrying out the performance budgeting was just as far as the budgeting structure. Sibolga government hasn't got the performance budgeting instrument as the Expense analyst Standard (SAB) and the Minimal Service Standard (SPM). The Budgeting document consisted of KUA, PPAS, and RKA-SKPD was arranged after the appointed of Sibolga APBD the year 2007 that caused the asymmetry between the planning and the budgeting. The finance allocation was programmed and activated in the Sibolga APBD the year 2007 hasn't supported reached the visi and misi which was well planned. The year 2007 fund of Sibolga APBD was still bigger prepared for the government functionary than for the Sibolga citizens.

UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul **Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja Dalam Penyusunan APBD Kota Sibolga Tahun 2007** adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Sibolga, 27 Pebruari 2009

Yang Menyatakan,



AGUSTINUS HUTABARAT

NIM. 014271971



**LEMBAR PERSETUJUAN**  
**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER**  
**(TAPM)**

Judul TAPM : Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja Dalam  
Penyusunan APBD Kota Sibolga Tahun 2007

Penyusun TAPM : Agustinus Hutabarat

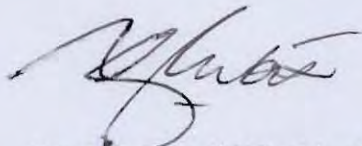
NIM : 014271971

Program Studi : Magister Administrasi Publik

Hari/Tanggal : Senin, 02 Maret 2009

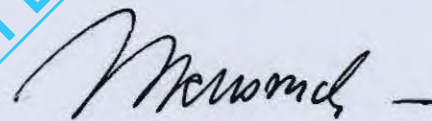
Menyetujui :

Pembimbing II,



Prof. Nur Fadhil Lubis, P.hD

Pembimbing I,



Prof. Dr. H.M. Aries Djaenuri, MA

Mengetahui,

Direktur Program Pascasarjana



Prof. Dr. Udin S Winataputra, MA

NIP. 130367151

UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

**PENGESAHAN**

Nama : Agustinus Hutabarat  
NIM : 014271971  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Judul TAPM : Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja  
Dalam Penyusunan APBD Kota Sibolga Tahun 2007

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM) Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada :

Hari/Tanggal : Rabu, 11 Maret 2009

W a k t u : 14.00 WIB

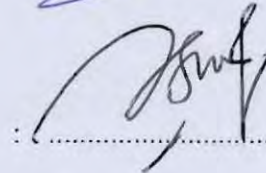
Dan telah dinyatakan LULUS

PANITIA PENGUJI TAPM

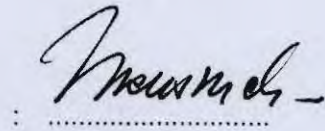
Ketua Komisi Penguji : Suciati, Ph.D  
NIP.131467652



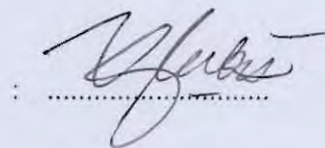
Penguji Ahli : Dr. Adi Suryanto



Pembimbing I : Prof. Dr. H.M. Aries Djaenuri, MA



Pembimbing II : Prof. Nur Fadhil Lubis, P. hD



## KATA PENGANTAR

Rahmat dan Berkat Tuhan Yang Maha Kuasa yang telah dilimpahkan kepada setiap manusia terutama kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan Tugas Akhir Program Magister (TAPM) ini dengan judul Implementasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja Dalam Penyusunan APBD Kota Sibolga Tahun 2007. Penyusunan TAPM ini merupakan salah satu syarat bagi mahasiswa untuk dapat menyelesaikan pendidikan pada program Pascasarjana Universitas Terbuka.

Era reformasi yang sedang berjalan di Indonesia saat ini menghendaki terciptanya transparansi dan akuntabilitas serta partisipasi masyarakat dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan terutama dalam pengelolaan keuangan negara/daerah. Desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan akselerasi penyelenggaraan pembangunan secara merata di seluruh wilayah Indonesia. Anggaran negara maupun daerah memiliki posisi strategis untuk menjamin terselenggaranya pelaksanaan pembangunan sesuai visi misi pemerintah serta berfungsi sebagai motor penggerak perekonomian masyarakat. Untuk itu dibutuhkan inovasi pemerintah dalam pengelolaan anggaran. Anggaran berbasis kinerja dianggap mampu mewujudkan cita-cita reformasi dalam pengelolaan keuangan daerah. Anggaran berbasis kinerja ternyata tidak dengan mudah dapat diimplementasikan di daerah yang disebabkan terbatasnya kemampuan daerah untuk mengikuti dan melaksanakan sistem administrasi modern. Aspek inilah yang kemudian perlu dijadikan sebagai bahan penelitian.

Pada kesempatan ini perkenankan penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang mendalam terutama kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H.M.Aries Djaenuri, MA sebagai pembimbing I yang telah bersedia memberikan bimbingan dan masukan yang sangat berharga dalam penelitian serta penulisan hingga persetujuan terhadap TAPM ini.
2. Bapak Prof. Nur Fadhil Lubis, Ph.D sebagai pembimbing II atas segala bimbingan dan masukan yang sangat berharga dalam penelitian, penulisan serta memberikan persetujuan dalam TAPM ini.
3. Para dosen program magister Universitas Terbuka UPBJJ Medan yang telah membekali pengetahuan serta memberikan masukan kepada penulis selama mengikuti perkuliahan hingga selesainya penulisan TAPM ini.
4. Bapak Walikota Sibolga : Drs. Sahat P. Panggabean, MM, Bapak Wakil Walikota Sibolga : Afifi Lubis, SH, Bapak Sekretaris Daerah Kota Sibolga : Drs. Dahwir Nasution, Bapak Kepala Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kota Sibolga : Srasamaluddin, SE.MM, Bapak Kepala Dinas Pengelola Keuangan dan Asset Daerah: Drs. Soritua Hasibuan dan semua aparatur di lingkungan Pemerintah kota Sibolga yang telah memberikan bantuan dan pengertiannya selama masa perkuliahan hingga selesainya penulisan TAPM ini.
5. Ayahanda Maruli Hutabarat dan Ibunda Rosintan Hutagalung serta kelima saudara penulis terutama abanganda Viktor Hutabarat dan adinda Every Hutabarat, SPd yang selalu memberikan dorongan dan bantuan dalam mengikuti perkuliahan dan penyelesaian TAPM ini.



6. Istri tercinta Dimpu Dumaria Sihombing, Amk yang selalu memberikan semangat, pengertian dan setia mendampingi penulis sewaktu menjalani perkuliahan hingga selesainya penulisan TAPM ini.
7. Mertua Penulis Bapak Hiras Silaban dan Ibu Rustiana Siregar, SPd yang selalu memberikan dorongan dan bantuan dalam mengikuti perkuliahan dan penyelesaian TAPM ini.
8. Ibu Dra. Susanti, M.Si sebagai ketua program pascasarjana magister administrasi publik universitas terbuka yang dengan sabar selalu memberikan motivasi, dukungan dan perhatian kepada penulis.
9. Bapak Ibnu Ali, SE sebagai ketua kelas program MAP UT Medan angkatan I dan teman-teman angkatan I program MAP UT Medan yang telah memberikan stimulus dan bantuan bagi penulis untuk terus mengikuti perkuliahan dan dalam penyelesaian tugas-tugas tutorial.
10. Bapak Adrianto, SE.M.Si yang memberikan bantuan dan arahan selama penulis mengikuti perkuliahan sampai dengan penulisan TAPM ini.
11. Sahabat-sahabat penulis Nirwansyah Putra yang selalu mendampingi penulis dalam perjalanan ke ibukota propinsi dan memberikan dorongan selama mengikuti masa perkuliahan, Togi Marito Sitompul, S.Sos, Dra. Hartati Lusiana, Donald Rikson Hutagalung, SE, Julisar LK, Arsinner Simanullang yang ikut membantu penulis mencari bahan kepustakaan.
12. Keluarga Abanganda Poltak Panggabean yang selalu memberikan bantuan dan dorongan selama penulis mengikuti perkuliahan hingga penyelesaian TAPM ini.



13. Teman-teman staf bagian keuangan sekretariat pemerintah kota Sibolga yang selalu membantu penulis memberikan dokumen yang dibutuhkan dalam penulisan TAPM ini.

14. Seluruh Tim Anggaran Pemerintah Daerah Kota Sibolga, pimpinan SKPD di lingkungan pemerintah kota Sibolga sebagai pengguna anggaran yang telah berkenan dan meluangkan waktu untuk wawancara.

Penulis menyadari semua keterbatasan baik waktu, pengalaman dan terutama ilmu pengetahuan penulis dalam penyelesaian TAPM ini hingga hasilnya masih jauh dari kesempurnaan sebagai salah satu naskah ilmiah. Untuk itu penulis mengharapkan masukan untuk kesempurnaan penulisan tesis ini.

UNIVERSITAS TERBUKA

## DAFTAR ISI

		Halaman
Abstrak	.....	i
Lembar Pernyataan	.....	iii
Lembar Persetujuan	.....	iv
Lembar Pengesahan	.....	v
Kata Pengantar	.....	vi
Daftar Isi	.....	x
Daftar Gambar	.....	xi
Daftar Tabel	.....	xii
Daftar Lampiran	.....	xiv
BAB I	PENDAHULUAN .....	1
	A. Latar Belakang Masalah .....	1
	B. Perumusan Masalah .....	8
	C. Tujuan Penelitian .....	8
	D. Kegunaan Penelitian .....	8
BAB II	TINJAUAN PUSTAKA .....	9
	A. Kajian Teoretik .....	9
	B. Kerangka Berpikir .....	38
	C. Defenisi Konsep dan Operasional .....	38
BAB III	METODOLOGI PENELITIAN .....	41
	A. Metode Penelitian .....	41
	B. Populasi dan Sampel .....	42
	C. Instrumen Penelitian .....	42
	D. Metode Pengumpulan Data .....	43
	E. Metode Analisis Data .....	43
BAB IV	TEMUAN DAN PEMBAHASAN .....	44
	A. Temuan .....	44
	B. Pembahasan .....	83
BAB V	SIMPULAN DAN SARAN .....	116
	A. Simpulan .....	116
	B. Saran .....	117
DAFTAR PUSTAKA	.....	118

**DAFTAR GAMBAR**

	Halaman
Gambar 2.1 Performance Classification .....	22
Gambar 2.2 Kerangka berpikir .....	38

UNIVERSITAS TERBUKA

## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1 Struktur APBD Kota Sibolga TA. 2003 – 2007 .....	5
Tabel 2.1 Formulir-formulir RKA-SKPD .....	33
Tabel 4.1 Rencana jumlah kegiatan proyek TA. 2007 hasil musrenbang .....	45
Tabel 4.2 Perbandingan usulan proyek hasil musrenbang dengan proyek yang ditampung dalam APBD kota Sibolga tahun 2007 .....	46
Tabel 4.3 Distribusi persentase PDRB kota Sibolga berdasarkan lapangan usaha tahun 2001-2005 .....	48
Tabel 4.4 Target pencapaian kinerja yang terukur dari setiap urusan Pemerintah daerah kota Sibolga tahun 2007 .....	51
Tabel 4.5 Ringkasan proyeksi APBD kota Sibolga TA. 2007 .....	52
Tabel 4.6 Plafon anggaran berdasarkan Unit Kerja .....	54
Tabel 4.7 Formulir RKA-SKPD di lingkungan pemko Sibolga .....	56
Tabel 4.8 Ringkasan APBD kota Sibolga tahun 2007 .....	57
Tabel 4.9 Rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat dinas pendidikan tahun 2007 .....	59
Tabel 4.10 Rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat dinas kesehatan tahun 2007 .....	61
Tabel 4.11 Rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat RSUD FL.Tobing tahun 2007 .....	62
Tabel 4.12 Rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat dinas kimpraswil tahun 2007 .....	64
Tabel 4.13 Rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat dinas perhubungan tahun 2007 .....	66
Tabel 4.14 Rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat dinas KPLH tahun 2007 .....	67
Tabel 4.15 Rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat badan KB & PKS tahun 2007 .....	68
Tabel 4.16 Rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat kantor Koperasi dan UKM tahun 2007 .....	69
Tabel 4.17 Rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat kantor Kesbang & Linmas tahun 2007 .....	70
Tabel 4.18 Rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat kantor Satpol PP tahun 2007 .....	71
Tabel 4.19 Rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat Sekretariat Daerah, KDh & Wakil tahun 2007 .....	73
Tabel 4.20 Rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat dinas Pendapatan tahun 2007 .....	74
Tabel 4.21 Rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat kecamatan tahun 2007 .....	75
Tabel 4.22 Rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat kantor PMK tahun 2007 .....	76

Tabel 4.23	Rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat kantor Kebudayaan & Pariwisata tahun 2007 .....	77
Tabel 4.24	Rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat dinas Kelautan & Perikanan tahun 2007 .....	78
Tabel 4.25	Rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat dinas Perindustrian & Perdagangan tahun 2007 .....	79
Tabel 4.26	Anggaran aparatur dan anggaran rakyat SKPD pemko Sibolga tahun 2007 .....	81

UNIVERSITAS TERBUKA



## DAFTAR LAMPIRAN

### I. Panduan dan Transkrip Wawancara

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Semangat reformasi telah mendorong para pemimpin bangsa Indonesia untuk melakukan perubahan secara holistik terhadap pelaksanaan pemerintahan orde baru. Keinginan untuk melakukan perubahan terakumulasi dan menjadi suatu kekuatan gerak yang tidak dapat dibendung akibat sistem penyelenggaraan pemerintahan orde baru yang dianggap telah menyimpang dari semangat konstitusi, tertutup, otoriter, dan sentralistik. Pemerintahan orde baru yang dipimpin oleh Presiden Soeharto telah melakukan berbagai kekeliruan dalam menjalankan amanat yang termaktub dalam UUD 1945. Warsito Utomo (2003:3) menyatakan

“berhentinya Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia kedua, di satu pihak tidak saja merupakan wujud kemenangan reformasi dan suksesi yang damai, tetapi juga meninggalkan berbagai permasalahan yang *crucial* yang dapat memecahkan persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia”.

Fenomena reformasi terlihat dengan diterbitkannya UU no. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU no. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang membawa nuansa baru dalam sistem tata pemerintahan Indonesia. Undang-undang tersebut meruntuhkan sistem pemerintahan sentralistik dan tertutup menjadi sistem pemerintahan desentralisasi, transparan dan akuntabel.

Desentralisasi melahirkan otonomi daerah yang bertujuan untuk memaksimalkan pelayanan dan lebih mendekatkan fungsi pemerintahan kepada masyarakat. Kebijakan otonomi daerah yang dicanangkan pemerintah pusat tanggal 1 Januari 2001 menciptakan terbentuknya pemerintah daerah otonom di Indonesia yang diharapkan

mampu meningkatkan akselerasi pembangunan dalam usaha pencapaian tujuan negara yaitu masyarakat adil dan makmur. Untuk terlaksananya otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab dibutuhkan pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean government*) sehingga pelaksanaan desentralisasi benar-benar membawa perubahan ke arah yang lebih baik dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Mardiasmo (2002:27) mengatakan bahwa “untuk mendukung tercipta dan terlaksananya *good governance* dibutuhkan reformasi lanjutan setelah reformasi kelembagaan dan reformasi manajemen sektor publik, yaitu :

1. Reformasi sistem pembiayaan (*financing reform*)
2. Reformasi sistem penganggaran (*budgeting reform*)
3. Reformasi sistem akuntansi (*accounting reform*)
4. Reformasi sistem pemeriksaan (*audit reform*), dan
5. Reformasi sistem manajemen keuangan daerah (*financial management reform*)”.

Reformasi sistem penganggaran memegang peranan penting dalam rangka reformasi pengelolaan keuangan negara atau daerah.

Pada masa pemerintahan orde baru di awal tahun 1980 melalui suatu *pilot project* dikembangkan sistem pelaporan realisasi anggaran yang berbasis kas melalui program Manual Administrasi Keuangan Daerah (MAKUDA). Selama sepuluh tahun, program ini disosialisasikan ke berbagai daerah di Indonesia dan sejak tahun 1991 program MAKUDA telah berhasil diimplementasikan di seluruh pemerintah daerah di Indonesia. Dalam sistem MAKUDA, mekanisme pengelolaan keuangan daerah yang dimulai dari perencanaan, pencatatan dan pertanggungjawaban dilaksanakan dengan cara tradisional yang relatif lebih mudah dan sederhana dengan sistem penganggaran *line item budgeting* dan *incremental budgeting* yang cenderung bersifat konservatif. Klasifikasi belanja dibagi ke dalam dua jenis yaitu belanja rutin dan belanja pembangunan sehingga tidak dapat diketahui apakah anggaran tersebut mengalami surplus atau defisit.



Pembagian belanja ke dalam dua jenis ini juga berimplikasi terjadinya tumpang tindih (*overlapping*) kegiatan dan belanja. Dari segi pengawasannya, yang dipentingkan adalah bukti administrasi yang biasanya berwujud catatan/bukti transaksi yang sah dan kewajaran laporan.

Dalam upaya perwujudan manajemen keuangan pemerintah yang baik, terdapat tuntutan yang semakin aksentuatif untuk mengakomodasi, menginkorporasi bahkan mengedepankan nilai-nilai *good governance*. Untuk mengakomodir tuntutan pelaksanaan nilai-nilai *good governance*, pemerintah memberlakukan UU no. 22 tahun 1999 dan UU no. 25 tahun 1999 sebagai upaya mereformasi penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan keuangan negara/daerah. Pemerintah juga melakukan reformasi manajemen keuangan daerah dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah no. 105 tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah sekaligus memberlakukan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan pendekatan kinerja. Pada tahun 2003 pemerintah menerbitkan UU no. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang dilanjutkan dengan UU no. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU no. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang lebih dikenal dengan tri partiet perundang-undangan keuangan negara. Dalam UU no.17 Tahun 2003 dinyatakan bahwa penyusunan anggaran daerah dilakukan dengan sistem anggaran berbasis kinerja.

Anggaran berbasis kinerja diharapkan mampu mengubah perspektif pengguna dana anggaran dari berorientasi menghabiskan (*spend*) menjadi orientasi hasil (*produce*) dan manfaatnya bagi kepentingan masyarakat. Osborne dan Gaebler (2005:184) menyatakan “Organisasi yang berorientasi hasil akhirnya menyadari bahwa mereka

perlu mengembangkan sistem anggaran yang membiayai hasil ketimbang masukan". Dengan perubahan ini, penentuan strategi, prioritas serta kebijakan anggaran akan lebih berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik.

Penyusunan anggaran berbasis kinerja membutuhkan kualitas sumber daya manusia yang mampu mensinergikan perencanaan dengan penganggaran secara akurat. Secara empiris, implementasi anggaran berbasis kinerja di beberapa negara berkembang mengalami kesulitan dan tantangan. Peter N. Dean (1989:124) menyatakan "*in practise developing countries had considerable difficulty implementing performance budgeting*". Negara Sri Lanka mengadopsi anggaran berbasis kinerja pada tahun 1969 dan melaksanakan secara luas di setiap departemen selama enam tahun tetapi meninggalkan kebijakan tersebut setelah tahun 1976. India melaksanakan anggaran berbasis kinerja secara detail di setiap kementerian dan departemen. Tetapi karena keterbatasan kemampuan pimpinan dan legislative anggaran berbasis kinerja tidak dapat diadopsi sesuai kebutuhan manajemen. Malaysia telah melakukan tiga kali reformasi penganggaran. Perubahan yang ketiga pada tahun 1981 Malaysia menggunakan kebijakan penganggaran secara campuran antara *performance budgeting* dengan *programme and performance budget* (PPB). Negara berkembang pertama yang mengadopsi anggaran berbasis kinerja adalah Philipina pada tahun 1954. Philipina akhirnya berhasil mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja setelah tahun 1972. Philipinan butuh waktu 18 tahun untuk mengoperasikan sistem anggaran berbasis kinerja secara keseluruhan di setiap departemen.

Pemerintah kota (Pemkot) Sibolga sebagai salah satu pemerintahan daerah di propinsi Sumatera Utara, telah melakukan perubahan penyusunan struktur Anggaran



Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan menyesuaikan dengan struktur anggaran berbasis kinerja sebagaimana telah diamanatkan dalam PP no. 105 tahun 2000 sejak tahun anggaran 2004 s.d 2006. Pada tahun 2007, Pemkot Sibolga menyesuaikan penyusunan APBD nya dengan Peraturan Pemerintah nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Perubahan struktur APBD kota Sibolga sejak tahun 2003 s.d 2007 dapat dilihat pada tabel 1.1.

Tabel 1.1 Struktur APBD Kota Sibolga TA. 2003-2007

URAIAN	2003	2004 s.d 2006	2007
Struktur Anggaran	- Pendapatan - Belanja	- Pendapatan - Belanja - Pembiayaan	- Pendapatan - Belanja - Pembiayaan
Kategori Belanja	- Belanja Rutin - Belanja Pembangunan	- Belanja Adm Umum - Belanja Ops & Pemeliharaan - Belanja Modal - Belanja Tidak Tersangka	- Belanja Langsung - Belanja Tidak Langsung
Sistem Anggaran	Traditional Budgeting (MAKUDA)	Anggaran Basis Kinerja (Performance based budget). Menyesuaikan pada kode rekening saja. Kegiatan belum diuraikan.	Anggaran Basis Kinerja (Performance based budget). Menyesuaikan secara Keseluruhan termasuk dengan perincian obyek kegiatan.
Dasar Hukum	PP no. 6 thn. 1975	PP no. 105 tahun 2000	PP no. 58 tahun 2005

Sumber : diolah dari APBD Sibolga tahun 2003 s.d 2007.

Pemerintah kota Sibolga menyesuaikan struktur APBD secara bertahap sesuai dengan peraturan yang berlaku terutama pergeseran sistem anggaran tradisional ke

sistem berbasis kinerja sesuai dengan PP No. 105 Tahun 2000 dan PP No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah. Pada tahun 2003 dan sebelumnya, penyusunan APBD kota Sibolga berdasarkan sistem tradisional (*line-item* dan *incremental*) yang lebih sederhana.

Tahun 2004 s.d 2006 merupakan masa transisi, penyusunan APBD kota Sibolga menyesuaikan dengan sistem anggaran berbasis kinerja sesuai dengan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002, tetapi masih terbatas pada penyesuaian nomor kode dan nama rekening dalam APBD. Sementara perincian obyek setiap kegiatan belum diuraikan. Pada tahun 2007, APBD kota Sibolga disusun dengan berpedoman kepada Permendagri No. 13 Tahun 2006 yang mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja secara utuh.

Perubahan model penyusunan anggaran yang dilakukan pemerintah kota Sibolga dari sistem makuda menjadi berbasis kinerja tidak serta merta merubah alokasi anggaran. APBD kota Sibolga tahun 2003 disusun dengan sistem makuda menunjukkan alokasi anggaran untuk kepentingan rakyat seperti pembangunan sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan dan infrastruktur jalan, peningkatan pelayanan masyarakat, peningkatan perekonomian masyarakat, pembinaan organisasi kemasyarakatan serta bantuan langsung kepada masyarakat sebesar Rp.37.640.063.000,- dari jumlah keseluruhan alokasi belanja sebesar Rp.136.828.871.000,- atau sebesar 28% anggaran belanja dialokasikan untuk kepentingan masyarakat. Unit kerja di lingkungan pemerintah kota Sibolga pada tahun 2003 berjumlah 32 unit kerja dan 7 unit kerja diantaranya memperoleh alokasi anggaran untuk kepentingan masyarakat.

Pada tahun 2007 APBD Sibolga disusun dengan sistem anggaran berbasis kinerja. Alokasi dana untuk rakyat dalam APBD Sibolga sebesar Rp.89.394.223.275,- atau



sebesar 33,7% dari keseluruhan jumlah anggaran belanja Rp.265.168.544.847,-. Jumlah unit kerja di lingkungan pemko Sibolga pada tahun 2007 sebanyak 39 unit kerja dan 19 unit kerja diantaranya memperoleh alokasi anggaran untuk rakyat. Penambahan jumlah anggaran untuk rakyat dari tahun 2003 ke tahun 2007 adalah sebesar Rp. 51.754.160.275,- sedangkan penambahan jumlah alokasi belanja dari tahun 2003 ke tahun 2007 sebesar Rp. 128.339.673.847,-. Hal tersebut menunjukkan bahwa penambahan alokasi belanja dari tahun 2003 ke tahun 2007 lebih besar digunakan untuk penambahan alokasi belanja aparatur. Dari penambahan jumlah alokasi belanja sebesar Rp. 128.339.673.847,- hanya 40% digunakan untuk penambahan alokasi belanja rakyat sedangkan 60% digunakan untuk penambahan belanja aparatur.

Kondisi ini menjadi kontradiktif dengan tujuan implementasi anggaran berbasis kinerja (*performance budget*) yang menghendaki adanya peningkatan alokasi anggaran untuk rakyat bila dibandingkan dengan sistem penganggaran makuda. Peningkatan jumlah belanja dalam APBD seharusnya dialokasikan lebih besar untuk alokasi belanja untuk rakyat dalam rangka pelayanan publik sehingga setiap rupiah penambahan alokasi belanja dalam APBD dapat dinikmati oleh masyarakat.

Dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tahun 2007 termaktub bahwa visi kota Sibolga untuk 5 tahun (2006-2010) adalah "Terwujudnya Kota Sibolga sebagai Sentra Perdagangan Barang dan Jasa di Wilayah Pantai Barat Sumatera Utara" dan dalam Kebijakan Umum dan Anggaran (KUA) tahun 2007 ditetapkan bahwa penyusunan APBD tahun anggaran 2007 berorientasi pada anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja. Anggaran berbasis kinerja berkaitan erat dengan visi dan misi. Hal ini berarti dalam proses perencanaan anggaran, visi, misi dan rencana strategis

menjadi acuan utama. Berdasarkan visi kota Sibolga tersebut maka program dan kegiatan pemerintah kota Sibolga yang dibiayai dari APBD harus berorientasi pada misi yang telah ditetapkan yang salah satu misi tersebut adalah meningkatkan volume barang dan jasa melalui fasilitas perdagangan.

### **B. Perumusan Masalah**

Sehubungan dengan latar belakang masalah, berdasarkan KUA Kota Sibolga Tahun 2007, APBD kota Sibolga tahun 2007 disusun dengan sistem anggaran berbasis kinerja. Dari penjelasan diatas maka penulis membuat perumusan masalah sebagai berikut: "Bagaimanakah implementasi kebijakan anggaran berbasis kinerja dalam penyusunan APBD Kota Sibolga tahun 2007 ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah : "Untuk mengetahui implementasi kebijakan anggaran berbasis kinerja dalam penyusunan APBD Kota Sibolga Tahun 2007".

### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Mengembangkan wawasan berfikir yang dilandasi dengan konsep ilmiah dan meningkatkan pemahaman mengenai penyusunan anggaran berbasis kinerja pada organisasi publik.
2. Memperbaiki sistem penganggaran Pemerintah Kota Sibolga agar sesuai dengan sistem anggaran berbasis kinerja.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Teoritik

##### 1. Pengertian Anggaran

Pengertian anggaran menurut Welsch Hilton Gordon (1981:1) yang disebut dengan perencanaan dan pengendalian laba yang menyeluruh adalah “perencanaan dan pengendalian laba yang secara luas merupakan pendekatan yang bersifat sistematis dan formal dalam melaksanakan perencanaan, koordinasi dan pengawasan terhadap tanggung jawab manajemen”. Fungsi perencanaan dalam anggaran menurut Garrison & Noreen (2003) melibatkan pengembangan tujuan dan mempersiapkan berbagai anggaran untuk mencapai tujuan tersebut.

Mardiasmo (2002:61) menyatakan bahwa

“anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial sedangkan penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran”.

Anggaran menjadi alat untuk mengetahui tujuan dan sasaran yang hendak dicapai oleh suatu organisasi untuk jangka waktu tertentu sedangkan penganggaran merupakan proses menyusun dan menatausahakan program dan kegiatan sesuai dengan alokasi dana yang tersedia.

Sementara menurut Bastian (2005:163) “anggaran dapat diinterpretasikan sebagai paket pernyataan perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode yang akan datang”.

Baik Mardiasmo maupun Bastian menyatakan bahwa anggaran memiliki batas waktu. Hal ini memudahkan para pihak yang berkompeten dalam penyusunan anggaran untuk melakukan estimasi yang akurat serta mengevaluasi pelaksanaan



anggaran periode sebelumnya. George R. Terry (1960:561) mengatakan pengertian anggaran adalah "*A budget is an estimate of future needs, arranged according to an orderly basis, covering some of all of the activities of an enterprise for a definite period of time*". Anggaran adalah perkiraan akan kebutuhan yang akan datang, menata pencatatan yang rapi, melaksanakan kegiatan organisasi untuk suatu periode tertentu.

Dalam penyusunan anggaran (Nafarin, 2004), "beberapa hal yang terkait dengan perilaku para pelaksana anggaran perlu diperhatikan, yaitu:

1. Anggaran harus dibuat serealistis dan secermat mungkin, artinya tidak terlalu rendah atau terlalu tinggi. Anggaran yang terlalu rendah tidak menggambarkan kondisi yang dinamis, sedangkan anggaran yang terlalu tinggi hanyalah angan-angan belaka.
2. Untuk memotivasi manajer pelaksana, diperlukan adanya partisipasi dalam penyusunan anggaran.
3. Anggaran yang dibuat harus mencerminkan prinsip keadilan, sehingga pelaksana anggaran tidak merasa tertekan, tetapi termotivasi untuk mencapai tujuan anggaran.
4. Laporan realisasi anggaran perlu disajikan secara akurat dan tepat waktu, sehingga bila terdapat penyimpangan yang bersifat merugikan dapat diantisipasi sejak dini".

Penyusunan anggaran tidak hanya berpedoman pada program dan kegiatan yang telah ditetapkan tetapi juga harus memperhitungkan setiap belanja dengan cermat sehingga tidak terdapat program ataupun kegiatan yang tidak dapat dilaksanakan akibat kekurangan anggaran dan sebaliknya terdapat pemborosan alokasi anggaran untuk kegiatan lain.

Jones & Pendlebury (1988) dalam Ikhsan,dkk (2006:9.5) menyatakan secara lebih luas,

"anggaran dapat didefinisikan sebagai suatu alokasi sumber-sumber daya (*resources*) yang dibuat secara terencana (dengan demikian anggaran dapat pula

dikatakan sebagai suatu rencana), mengenai berbagai hal atau aktivitas yang akan dilakukan pada masa yang akan datang, yang didasarkan pada sejumlah variabel penting, yang ditujukan untuk mencapai sejumlah tujuan tertentu, dengan mengaitkan antara penerimaan-penerimaan yang diperkirakan dengan pengeluaran-pengeluaran yang direncanakan, serta menjadi suatu dasar atau basis untuk mengukur dan mengontrol pengeluaran dan pendapatan”.

Dari berbagai defenisi diatas dinyatakan bahwa anggaran merupakan dokumen yang berisi angka-angka yang diprediksi akan diperoleh dan akan digunakan untuk satu jangka waktu tertentu. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa anggaran adalah suatu instrumen yang menggambarkan kebijakan manajemen yang dinyatakan dalam bentuk angka-angka yang dibuat secara sistematis dan terencana dengan mengintegrasikan dan mengalokasikan seluruh sumber daya (*resources*) ke dalam berbagai program dan kegiatan yang akan dilaksanakan.

## 2. Pengertian Kinerja

Kinerja merupakan suatu kata yang populer semenjak dideklarasikannya otonomi daerah di Indonesia. Setiap daerah dituntut untuk dapat meningkatkan kinerjanya dalam pelayanan kepada masyarakat sehubungan dengan meningkatnya alokasi dana kepada masing-masing daerah.

Kinerja adalah proses atau aktivitas untuk mencapai prestasi kerja. Kinerja bukanlah merupakan tujuan tetapi proses untuk mencapai tujuan. Burkhead (1956:142) menyatakan “*Work performed is the process or the activity; accomplishment is the end product and, as noted, the end product may or may not be a significant measure of the character of the program*”. Definisi tersebut menginterpretasikan bahwa kinerja bukanlah hasil tetapi usaha untuk mendapatkan hasil sedangkan prestasi kerja merupakan ukuran dari keberhasilan suatu program.

Pendapat yang berbeda dikemukakan oleh Stephen P. Robbins (1986:410) dalam Rai (2008:41) “kinerja merupakan hasil evaluasi terhadap pekerjaan yang telah dilakukan dibandingkan dengan kriteria yang telah ditetapkan bersama”. Pengertian tersebut menggambarkan bahwa kinerja merupakan hasil atas pekerjaan atau aktivitas yang telah dijalankan. Kinerja baru dapat dinilai setelah pekerjaan memberikan hasil dan dibandingkan dengan standar yang telah ditentukan sebelumnya.

Rogers (1994) dalam Mahmudi (2005:6) menyatakan

“Beberapa pihak berpendapat bahwa kinerja mestinya didefinisikan sebagai hasil kerja itu sendiri (*outcomes of work*), karena hasil kerja memberikan keterkaitan yang kuat terhadap tujuan-tujuan strategik organisasi, kepuasan pelanggan, dan kontribusi ekonomi”.

Rogers juga berpendapat bahwa kinerja tersebut adalah hasil dari pekerjaan karena berkaitan dengan tujuan organisasi. Kinerja memang berkaitan dengan tujuan organisasi tetapi bukan sebagai hasil melainkan sebagai alat untuk mencapai tujuan tersebut.

Purbokusumo (2005:103) menyatakan definisi kinerja lebih khusus pada organisasi publik.

“kinerja organisasi publik dapat didefinisikan sebagai hasil akhir (*output*) organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, transparan dalam pertanggungjawaban, efisien, sesuai dengan kehendak pengguna jasa organisasi, sesuai dengan visi dan misi organisasi, berkualitas, adil, serta diselenggarakan dengan sarana dan prasarana yang memadai”.

Menurut Purbokusumo kinerja organisasi publik merupakan hasil akhir yang disesuaikan dengan tujuan organisasi serta visi dan misi yang telah ditetapkan oleh organisasi tersebut.

Dari berbagai definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kinerja adalah aktivitas atau usaha melaksanakan program dan kegiatan untuk memperoleh hasil akhir sesuai dengan visi dan misi yang telah ditetapkan sebagai tujuan organisasi.

### 3. Anggaran Organisasi Publik

Penganggaran pada organisasi publik yang berorientasi pada pelayanan terhadap masyarakat bersifat terbuka serta cenderung dipengaruhi oleh iklim politik dalam suatu negara. Hal ini menyebabkan penyusunan anggaran dalam organisasi publik lebih kompleks dibandingkan dengan penyusunan anggaran pada organisasi privat. Mardiasmo (2002:62) menyatakan “anggaran publik berisi rencana kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter”. Dalam bentuk yang paling sederhana anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas. Lebih lanjut Mardiasmo (2002 :61) menyatakan bahwa

“penganggaran merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta yang relatif kecil nuansa politisnya. Pada sektor swasta, anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Dengan demikian penganggaran pada sektor publik memiliki karakteristik yang berbeda dengan penganggaran pada sektor privat (swasta)”.

Penyusunan anggaran pada sektor publik melibatkan banyak pihak mulai dari eksekutif sebagai penyusunan anggaran, legislatif sebagai pihak yang melegitimasi berjalannya anggaran dan masyarakat luas sebagai *stakeholders*. Anggaran memuat



berbagai kegiatan untuk memenuhi kepentingan berbagai pihak yang terlibat serta dalam penyusunannya melalui beberapa tahapan. Setiap tahapan dalam penyusunan anggaran membutuhkan kesepakatan bersama antara eksekutif dengan legislatif. Dalam usaha mencapai kesepakatan tersebut terkandung nuansa politis karena masing-masing pihak secara bersama-sama mempertahankan kepentingannya. Pihak eksekutif berkepentingan untuk dapat menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan visi dan misinya sedangkan pihak legislatif berkepentingan untuk memuaskan masyarakat pendukung masing-masing partai yang memiliki wakil di DPRD. Hal ini mengakibatkan tahapan penyusunan anggaran publik membutuhkan waktu yang cukup lama.

Anggaran sektor publik memiliki beberapa karakteristik yang membedakannya dengan anggaran sektor privat. Menurut Bastian (2006:166) "karakteristik anggaran sektor publik adalah sebagai berikut :

1. Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan non keuangan.
2. Anggaran umumnya mencakup jangka waktu tertentu, satu atau beberapa tahun.
3. Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan.
4. Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusun anggaran.
5. Sekali disusun, anggaran hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu".

Anggaran sektor publik menggambarkan kegiatan pemerintah dalam upaya memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai stakeholders. Oleh sebab itu setiap anggaran publik harus berpihak kepada kepentingan rakyat banyak dan bukan hanya untuk memenuhi kebutuhan implementator serta meningkatkan wibawa pemerintah. Anggaran menjadi sangat esensial dalam upaya menghapus kemiskinan (*destitusi*)

dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui program pemerintah dengan melibatkan masyarakat. Penyusunan anggaran harus sesuai dengan prinsip-prinsip yang diterima secara umum.

#### 4. Prinsip-Prinsip dan Fungsi Penganggaran

Shafritz dan Russels (1997) dalam Bastian (2006:178) mengungkapkan bahwa “sejumlah prinsip sistem penganggaran sudah mengacu pada perkembangan terakhir dalam masyarakat, yaitu :

*Prinsip pertama*, demokratis, mengandung makna bahwa anggaran negara (di pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah), baik yang berkaitan dengan pendapatan maupun yang berkaitan dengan pengeluaran, harus ditetapkan melalui suatu proses yang mengikutsertakan sebanyak mungkin unsur masyarakat, selain harus dibahas dan mendapatkan persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat. *Prinsip kedua*, adil, berarti bahwa anggaran negara haruslah diarahkan secara optimum bagi kepentingan orang banyak dan secara proporsional, dialokasikan bagi semua kelompok dalam masyarakat sesuai dengan kebutuhannya. *Prinsip ketiga*, transparan, yaitu proses perencanaan, pelaksanaan, serta pertanggungjawaban anggaran negara harus diketahui tidak saja oleh wakil rakyat, tetapi juga oleh masyarakat umum. *Prinsip keempat*, bermoral tinggi, berarti bahwa pengelolaan anggaran negara harus berpegang pada peraturan perundangan yang berlaku, dan juga senantiasa mengacu pada etika dan moral yang tinggi. *Prinsip kelima*, berhati-hati, berarti bahwa pengelolaan anggaran negara harus dilakukan secara berhati-hati, karena jumlah sumber daya yang terbatas dan mahal harganya. Hal ini semakin terasa penting jika dikaitkan dengan unsur hutang negara. *Prinsip keenam*, akuntabel, berarti bahwa pengelolaan keuangan negara haruslah dapat dipertanggungjawabkan setiap saat secara intern maupun ekstern kepada rakyat”.

Keenam prinsip penganggaran di atas menggantikan prinsip penganggaran tradisional yang dikenal dengan *The three Es* yaitu ekonomis, efisien dan efektif. Ekonomis hanya berkaitan dengan input, efektivitas hanya berkaitan dengan output sedangkan efisiensi berkaitan antara input dan output.

Sebagai alat pemerintah yang digunakan dalam menggerakkan roda pemerintahan dan pembangunan, anggaran dalam organisasi publik memiliki

beberapa fungsi. Menurut Mardiasmo (2002:183) “fungsi utama anggaran daerah adalah sebagai berikut :

- a. Anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan.
- b. Anggaran berfungsi sebagai alat pengendalian.
- c. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal
- d. Anggaran sebagai alat politik
- e. Anggaran sebagai alat koordinasi antar unit kerja dalam organisasi Pemda yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran.
- f. Anggaran sebagai alat evaluasi kinerja.
- g. Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajemen Pemda agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target kinerja.
- h. Anggaran dapat juga digunakan sebagai alat untuk menciptakan ruang publik (*public sphere*), dalam arti bahwa proses penyusunan anggaran harus melibatkan seluas mungkin masyarakat”.

Berdasarkan fungsi utama anggaran tersebut maka anggaran memiliki arti penting dalam sistem keuangan daerah. Anggaran mengintegrasikan perencanaan, kinerja dan estimasi hasil yang akan dicapai melalui berbagai kebijakan serta partisipasi masyarakat dalam proses penyusunannya. Walaupun tidak semua aspek kehidupan masyarakat tercakup dalam anggaran daerah tetapi anggaran dapat membantu menentukan tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Sedangkan prinsip anggaran merupakan hal yang pokok dalam penyusunan anggaran. Prinsip anggaran adalah pedoman bagi setiap organisasi untuk menciptakan suatu anggaran yang ideal sehingga memenuhi kepentingan semua pihak yang terlibat.

#### 5. Jenis-Jenis Anggaran

Anggaran dalam organisasi publik terdiri dari beberapa jenis antara lain :

- a. Anggaran inkremental (*incremental budgeting*)

Anggaran inkremental diklasifikasikan sebagai anggaran konservatif karena sudah lama digunakan dan bentuknya yang sederhana serta mudah untuk

mempersiapkannya. Penyusunan Anggaran inkremental hanya menyesuaikan jumlah dana untuk semua item-item dalam anggaran tahun sebelumnya .

Mardiasmo (2002:76) menyatakan

“anggaran inkremental (*incremental budgeting*), yaitu hanya menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang sudah ada sebelumnya dengan menggunakan data tahun sebelumnya sebagai dasar untuk menyesuaikan besarnya penambahan atau pengurangan tanpa dilakukan kajian yang mendalam”.

Pengelolaan dan pelaksanaan anggaran dalam sistem anggaran inkremental dilakukan dengan menitikberatkan pada kemampuan menghabiskan jumlah dana yang tersedia dalam anggaran yang telah ditetapkan bukan pada output yang dihasilkan dari jumlah dana yang digunakan. Hal ini berimplikasi pada rendahnya alokasi anggaran yang dapat dinikmati oleh masyarakat sebagai *stakeholders*.

Pertanggungjawaban atas penggunaan dana anggaran didasarkan pada kelengkapan administratif bukan pada hasil. Penerapan prinsip anggaran berimbang dan dinamis yang selama pemerintahan orde baru diimplementasikan di Indonesia merupakan cerminan dari model anggaran inkremental.

b. Anggaran line item (*line item budgeting*)

Sistem penganggaran yang menggunakan model *line item* menetapkan item-item anggaran penerimaan dan belanja terlebih dahulu. Model anggaran ini hampir sama dengan anggaran inkremental yang menyesuaikan jumlah tertentu pada jumlah anggaran yang lalu atau yang sedang berjalan. Jenis anggaran ini relatif dianggap paling tua dan diklasifikasikan sebagai anggaran tradisional.

Bastian (2006:166) menyatakan bahwa “*line item budgeting* adalah penyusunan anggaran yang didasarkan pada dan dari mana dana berasal (pos-pos



penerimaan) dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran)”.

Lebih lanjut Bastian (2006:167) menyatakan bahwa

“*line item budgeting* mempunyai sejumlah karakteristik penting, dimana tujuan utamanya adalah untuk melakukan kontrol keuangan, dan sangat berorientasi pada input organisasi, penetapannya melalui pendekatan *incremental* (kenaikan bertahap) dan tidak jarang dalam prakteknya memakai ‘kemampuan menghabiskan atau menyerap anggaran’ sebagai salah satu indikator penting untuk mengukur keberhasilan organisasi”.

Model anggaran ini tidak memberikan informasi tentang hasil atau kinerja tetapi hanya sebatas pada aspek administratifnya saja karena berorientasi pada input organisasi dan menghabiskan anggaran yang tersedia.

Kedua model anggaran diatas yaitu anggaran *incremental* (*incremental budgeting*) dan anggaran *line item* (*line item budgeting*) disebut dengan anggaran tradisional. Menurut Mardiasmo (2002:78), “anggaran tradisional memiliki berbagai kelemahan, antara lain :

1. Hubungan yang tidak memadai (terputus) antara anggaran tahunan dengan rencana pembangunan jangka panjang.
2. Pendekatan *incremental* menyebabkan sejumlah besar pengeluaran tidak pernah diteliti secara menyeluruh efektivitasnya.
3. Lebih berorientasi pada input daripada output. Hal tersebut menyebabkan anggaran tradisional tidak dapat dijadikan sebagai alat untuk membuat kebijakan dan pilihan sumber-sumber daya, atau memonitor kinerja. Kinerja dievaluasi dalam bentuk apakah dana telah habis dibelanjakan, bukan apakah tujuan tercapai.
4. Sekat-sekat antar departemen yang kaku membuat tujuan nasional secara keseluruhan sulit dicapai. Keadaan tersebut berpeluang menimbulkan konflik, overlapping, kesenjangan, dan persaingan antar departemen.
5. Proses anggaran terpisah untuk pengeluaran rutin dan pengeluaran modal/investasi.
6. Anggaran tradisional bersifat tahunan. Anggaran tahunan tersebut sebenarnya terlalu pendek, terutama untuk proyek modal dan hal tersebut dapat mendorong praktik-praktik yang tidak diinginkan (korupsi dan kolusi).

7. Sentralisasi penyiapan anggaran, ditambah dengan informasi yang tidak memadai menyebabkan lemahnya perencanaan anggaran. Sebagai akibatnya adalah munculnya *budget padding* atau *budgetary slack*.
8. Persetujuan anggaran yang terlambat, sehingga gagal memberikan mekanisme pengendalian untuk pengeluaran yang sesuai, seperti seringnya dilakukan revisi anggaran dan 'manipulasi anggaran'.
9. Aliran informasi (sistem informasi finansial) yang tidak memadai yang menjadi dasar mekanisme pengendalian rutin, mengidentifikasi masalah dan tindakan”.

c. Anggaran berbasis nol (*zero based budgeting - ZBB*)

Model anggaran berbasis nol dimaksudkan untuk mengatasi kekurangan dan kelemahan dalam sistem anggaran tradisional. Dalam model anggaran berbasis nol, penyusunan anggaran setiap tahunnya diasumsikan dimulai dari yang baru sesuai dengan kebutuhan pada tahun anggaran disusun bukan berpatokan pada anggaran tahun sebelumnya.

Nordiawan (2006:66) menyatakan pendekatan pembuatan anggaran ini adalah “bahwa setiap aktivitas atau program yang telah diadakan di tahun-tahun sebelumnya tidak secara otomatis dapat dilanjutkan”. Setiap aktivitas harus dievaluasi setiap tahun untuk menentukan apakah aktivitas itu akan diadakan tahun ini dengan melihat kontribusi yang diberikannya kepada tujuan organisasi.

Evaluasi aktivitas tahun sebelumnya akan memerlukan sumber daya dan kertas kerja yang banyak sehingga penyusunan anggaran basis nol tidak praktis dan membutuhkan biaya dalam jumlah yang besar serta membutuhkan waktu yang cukup lama.

d. Pendekatan sistem perencanaan, program dan anggaran terpadu (*planning, programming and budgeting system – PPBS*)

Sebagaimana halnya dengan model anggaran berbasis nol, *planning, programming and budgeting system (PPBS)* yang dikembangkan pada tahun 1960 juga dimaksudkan untuk menganulir kelemahan anggaran tradisional. Penyusunan anggaran model PPBS menekankan pada program dan kegiatan berdasarkan cost and benefit analysis yang mengukur manfaat dari penggunaan dana dalam pelaksanaan program. Woelfel (1987:36) dalam Ikhsan, dkk (2006:9.29) menyatakan “PPBS merupakan teknik manajerial yang didisain untuk memadukan proses perencanaan dengan pengalokasian dana dengan cara sedemikian rupa sehingga sulit untuk mengalokasikan dana tanpa adanya perencanaan”.

PPBS menitikberatkan pada perencanaan yang mengarah pada operasionalisasi dan pengawasan anggaran pada suatu unit kerja. 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.

e. Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance budgeting*)

Anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) diperkenalkan pertama sekali di Amerika Serikat pada tahun 1949 yang kemudian dikembangkan pada reformasi anggaran tahun 1990-an dalam konteks reformasi administrasi publik. Badan anggaran Amerika Serikat (U.S Bureau of the Budget) dalam Burkhead (1956:142) menyatakan defenisi anggaran berbasis kinerja sebagai berikut :

*"A performance budget is one which presents the purposes and objectives for which funds are required, the costs of the programs proposed for achieving those objectives, and quantitative data measuring the accomplishments and work performed under each program".*

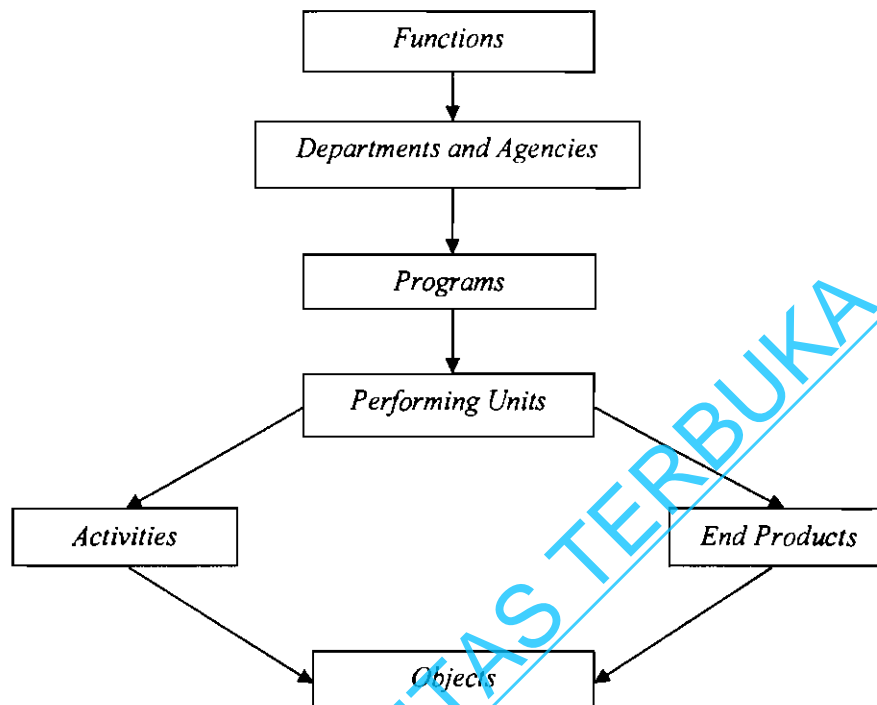
Defenisi tersebut menyatakan bahwa anggaran berbasis kinerja merupakan suatu penganggaran yang menyesuaikan antara tujuan dan sasaran dengan dana yang dibutuhkan, biaya dari masing-masing program untuk mencapai sasaran dan pengukuran data kuantitatif dari prestasi kerja dan kinerja dari setiap program. Dengan demikian pengukuran prestasi dengan pengukuran kinerja bukanlah suatu hal yang sama. Kinerja adalah proses atau aktivitas sedangkan prestasi adalah akhir dari proses atau kinerja tersebut. Produk akhir dapat atau tidak dapat digunakan sebagai ukuran penting dari karakter program. Anggaran berbasis kinerja bukan berorientasi pada hasil tetapi lebih mengutamakan proses penyusunan anggaran itu sendiri untuk memperoleh prestasi kerja yang diharapkan. Proses tersebut dimulai dari perencanaan program dan kegiatan, kebijakan untuk mencapai hasil yang diharapkan, dana yang tersedia untuk melaksanakan kegiatan hingga tersusunnya suatu anggaran yang realistis dan dapat digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan.

Perencanaan publik merupakan suatu proses interaksi antara birokrasi perencanaan dengan publik yang bersifat majemuk. Proses ini terjadi secara terus menerus sesuai dengan dinamika sosial ekonomi dan politik di masyarakat. Masing-masing departemen dalam pemerintahan membuat perencanaan program dan kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dengan tetap memperhitungkan jumlah alokasi anggaran yang tersedia. Untuk lebih jelas



tentang klasifikasi kinerja menurut Burkhead (1956:148) dapat dilihat pada gambar 2.1 berikut :

Gambar 2.1 *Performance Classification*



Gambar 2.1 menggambarkan melalui fungsi masing-masing departemen disusun program yang menghasilkan kinerja masing-masing unit yang ditentukan melalui aktivitas dan produk akhir untuk mencapai sasaran. Dengan demikian kinerja merupakan suatu proses untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditentukan.

Menurut Mardiasmo (2002:105) "*performance budget* pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja". Kinerja tersebut mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti berorientasi pada kepentingan publik. Selanjutnya Mardiasmo (2002:132) menyatakan bahwa

“Pengertian efisiensi berhubungan erat dengan konsep produktivitas. Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan (*cost of output*). Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya (*spending well*). Pengertian efektivitas pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan (*hasil guna*). Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*)”.

Anggaran berbasis kinerja memiliki konsep bahwa setiap biaya yang dikeluarkan harus dapat dibandingkan secara kuantitatif dengan kinerja. Untuk mengukur kinerja keuangan Pemda perlu dikembangkan Standar Analisis Belanja (SAB), Tolok Ukur Kinerja dan Standar Pelayanan Minimal (SPM).

Woelfel (1987:36) dalam Ikhsan, dkk (2006:9,20) menyatakan “*performance budgeting* adalah suatu struktur anggaran yang (1) terfokus pada aktivasi atau fungsi penciptaan suatu produk atau hasil dan darimana sumber daya yang digunakannya, serta (2) menunjukkan proses penganggaran yang berupaya mengaitkan antara tujuan organisasi dengan penggunaan sumber dayanya. Dalam hal ini prinsip anggaran terfokus pada peningkatan efisiensi dengan cara pengklasifikasian aktivitas dan pengukuran biaya (*cost*)”.

Dengan demikian baik Burkhead, Mardiasmo maupun Woelfel berpendapat bahwa dalam anggaran berbasis kinerja fokus utamanya adalah proses yang merupakan suatu aktivasi untuk mencapai tujuan dan sasaran.

Dalam penjelasan PP nomor 105 tahun 2000 dinyatakan bahwa anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Berdasarkan pengertian tersebut, setiap input yang ditetapkan dalam anggaran harus dapat diukur hasilnya dan pengukuran hasil bukan pada besarnya dana yang telah dihabiskan sebagaimana yang dilaksanakan pada sistem

penganggaran tradisional (*line-item & incremental budget*) tetapi berdasarkan pada tolok ukur kinerja yang telah ditetapkan. Bastian (2006:171) menyatakan bahwa

“*performance budgeting* (anggaran yang berorientasi pada kinerja) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada ‘output’ organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi. ‘*Performance budgeting*’ mengalokasikan sumber daya pada program, bukan pada unit organisasi semata dan memakai ‘*output measurement*’ sebagai indikator kinerja organisasi”.

Berdasarkan pengertian anggaran berbasis kinerja menurut Bastian, komponen-komponen visi, misi dan rencana strategis merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari anggaran berbasis kinerja. Dengan demikian penyusunan anggaran berbasis kinerja membutuhkan suatu sistem administrasi publik yang telah ditata dengan baik, konsisten dan terstruktur sehingga kinerja anggaran dapat dicapai berdasarkan ukuran-ukuran yang telah ditetapkan. Melalui pengukuran kinerja, manajemen dapat menentukan keberhasilan dan kegagalan suatu unit organisasi dalam pencapaian sasaran dan tujuan untuk selanjutnya memberikan penghargaan (*reward*) untuk keberhasilan atau hukuman (*punishment*) untuk kegagalan.

Ketiga model anggaran yang dijelaskan terakhir yaitu *zero based budgeting (ZBB)*, *planning, programming budgeting system (PPBS)* dan *performance budgeting* diklasifikasikan sebagai anggaran *new public management*. Penulisan tesis ini difokuskan pada *performance budgeting* (anggaran berbasis kinerja-ABK) yang diimplementasikan dalam sistem pengelolaan keuangan daerah di Indonesia pada era reformasi.

Berdasarkan uraian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa anggaran berbasis kinerja adalah suatu sistem penyusunan anggaran dengan mengintegrasikan seluruh sumber daya dan mengalokasikannya kepada berbagai program dan kegiatan yang terukur untuk peningkatan pelayanan masyarakat dalam rangka mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan melalui proses perencanaan. Dengan demikian perencanaan dan penganggaran merupakan suatu hal yang tidak dapat dipisahkan.

#### 6. Tahapan Anggaran Organisasi Sektor Publik

Pembuatan anggaran organisasi sektor publik merupakan suatu proses yang berkelanjutan yang membentuk suatu siklus. Spicer and Bingham (1991) dalam Mardiasmo (2002:108) menyatakan bahwa "siklus anggaran daerah meliputi empat tahap yang terdiri atas *planning and preparation, approval/ratification, implementaton, dan reporting and evaluation*"

##### a. Tahap *planning and preparation* (perencanaan dan persiapan)

Tahap perencanaan dan persiapan berkaitan erat dengan estimasi yang memerlukan kejujuran semua pihak yang terlibat dalam pembuatan anggaran. Mardiasmo (2002:109) menyatakan "dalam persoalan estimasi khususnya estimasi pendapatan, diakui bahwa faktor ketidakpastian cukup tinggi terutama estimasi pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat seperti Dana Alokasi Umum (DAU)". Tingginya unsur ketidakpastian (*uncertainty*) dalam tahap perencanaan dan persiapan menyebabkan daerah dalam menyusun anggarannya cenderung lebih memenuhi aturan yang berlaku daripada memenuhi kebutuhan daerah. Oleh sebab itu, manajer keuangan daerah harus memahami betul penentuan besarnya suatu mata anggaran.



Perencanaan pengeluaran khususnya pengeluaran untuk belanja modal dan investasi, peranan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) sesuai dengan tugas dan wewenangnya memiliki posisi yang strategis. Bappeda berperan untuk menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) sesuai tingkatan wilayah pemerintahan yang merupakan refleksi pendekatan perencanaan dari bawah (*bottom up planning approach*) dengan tetap mengacu pada arah kebijakan pembangunan pemerintah atasan.

Perencanaan pengeluaran belanja non belanja modal dan investasi diestimasi oleh masing-masing kepala unit kerja yang dikoordinir Sekretaris Daerah sebagai koordinator tim anggaran pemerintah daerah (TAPD). Dalam melakukan estimasi terhadap belanja ini, pimpinan unit kerja harus mempertimbangkan faktor-faktor efisiensi, efektivitas dan ekonomi atas semua estimasi belanja yang diusulkan dan meninggalkan paradigma penganggaran line-item dan incremental budgeting.

b. Tahap *approval/ratification* (ratifikasi)

Undang-undang no. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah mengamanatkan adanya pemisahan fungsi yang jelas antara eksekutif dengan legislatif. Pihak eksekutif dalam hal ini pemerintah daerah lebih berperan sebagai pihak yang mengajukan anggaran yang telah disusun dan pihak legislatif dalam hal ini DPRD berfungsi sebagai pihak yang menerima atau yang menolak (dapat juga menentukan) anggaran yang diajukan oleh pihak eksekutif.

Dari perspektif legislatif, DPRD memiliki kepentingan atas anggaran yang telah disusun oleh pihak eksekutif. Hal ini disebabkan, anggaran DPRD

diletakkan di APBD sehingga legislatif berkepentingan untuk meningkatkan alokasi belanja untuk kelompoknya. Kondisi ini tentunya akan menimbulkan perdebatan atas program dan angka-angka yang telah ditetapkan pihak eksekutif dalam APBD sehingga proses ratifikasi APBD biasanya memerlukan waktu yang cukup lama.

Oleh sebab itu, pada tahap ini kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah sekaligus mewakili pihak eksekutif harus memiliki *political skill*, *salesmanship* dan *coalition building* yang memadai. Eksekutif harus memiliki kemampuan untuk memberikan argumentasi yang rasional, akurat dan ilmiah serta mampu untuk menjawab bantahan-bantahan dari pihak legislatif. Mardiasmo (2002:72) menyatakan bahwa tahap ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan cukup berat.

Pada tahap ratifikasi ini, selain ratifikasi terhadap anggaran induk (*initial budget*) termasuk juga ratifikasi terhadap perubahan anggaran (*revised budget*). Setelah melalui tahap ratifikasi, maka APBD ditetapkan dengan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah dan menjadi dokumen keuangan daerah yang berkekuatan hukum serta dipublikasikan kepada rakyat sebagai stakeholders.

c. Tahap *implementation* (implementasi)

Tahap implementasi dilaksanakan setelah APBD ditetapkan dengan peraturan daerah (perda) dan keputusan kepala daerah. Tahap implementasi memerlukan berfungsinya secara maksimal institusi pengawasan di daerah dalam hal ini inspektorat daerah. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya

penyimpangan penggunaan dana anggaran oleh unit kerja yang tidak sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Dalam tahap implementasi sering terjadi perubahan anggaran. Perubahan anggaran terjadi apabila ada kondisi yang luar biasa (*extra ordinary*). Walaupun demikian perubahan anggaran bukanlah hal yang pokok dalam pelaksanaan anggaran. Melalui perencanaan yang baik dan estimasi yang akurat, perubahan anggaran dapat dihindarkan. Namun dalam pelaksanaan anggaran, perubahan anggaran merupakan suatu kebiasaan dan menjadi suatu keharusan untuk melakukan perubahan dalam tahun berjalan. Hal ini disebabkan masih lemahnya perencanaan anggaran oleh eksekutif.

d. Tahap *reporting and evaluating* ( pelaporan dan evaluasi)

Tahap pelaporan dan evaluasi merupakan tahap akhir dalam siklus anggaran daerah. Tahap ini akan berjalan dengan baik apabila sistem informasi akuntansi, sistem pengendalian manajemen dan sistem informasi keuangan daerah telah dilaksanakan sesuai ketentuan. Laporan yang disusun oleh pihak eksekutif disampaikan kepada legislatif (DPRD), masyarakat, pemerintah pusat dan pihak-pihak lain yang membutuhkannya setelah terlebih dahulu diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Keterlibatan pihak-pihak yang profesional dan independen untuk menilai laporan pertanggungjawaban eksekutif sangat diperlukan agar laporan tersebut benar-benar akuntabel. Dengan keterlibatan pihak-pihak tersebut, DPRD memiliki dasar yang kuat untuk menerima ataupun menolak laporan pertanggungjawaban eksekutif.

Evaluasi atas pelaksanaan anggaran dibutuhkan untuk dijadikan sebagai umpan balik (*feed back*) bagi tahap perencanaan siklus tahun anggaran berikutnya. Dengan demikian, tahap-tahap tersebut saling berkaitan dan berurutan secara logis dan dilaksanakan dengan urutan secara logis juga.

Proses pembuatan anggaran sesuai dengan siklus yang telah disebutkan meliputi beberapa tahapan yaitu tahap *planning and preparation* (perencanaan dan persiapan), tahap *approval/ratification* (ratifikasi), tahap *implementation* (implementasi) dan tahap *reporting and evaluating* (pelaporan & evaluasi). Dengan keterbatasan penulis, dalam tesis ini hanya diulas tahap perencanaan dan persiapan (*planning and preparation*) dan tahap ratifikasi (*approval/ratification*) APBD kota Sibolga berdasarkan anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*).

## 7. Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja

Penyusunan anggaran berbasis kinerja terdiri dari beberapa kegiatan penyusunan dokumen penganggaran. Rangkaian kegiatan penyusunan anggaran tahunan berbasis kinerja dimulai dengan penyusunan RKPD berdasarkan Renstra sebagai petunjuk tentang mengerjakan sesuatu program dan kegiatan yang benar. Setelah RKPD disusun dilanjutkan dengan penyusunan KUA, PPA, RKA-SKPD dan kemudian penyusunan dan penetapan APBD melalui Perda.

### 1. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Rancangan RKPD disusun oleh Bappeda sebagai unit kerja perencana di daerah. Selanjutnya, pimpinan unit kerja menyiapkan Renja unit kerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu pada rancangan awal RKPD dan berpedoman pada Renstra unit kerja. Setelah Renja unit kerja tersusun, maka



Kepala Bappeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan Renja unit kerja. RKPD memuat hasil musrenbang yang telah dilaksanakan sebelumnya sesuai dengan tingkatan pemerintahan dan merupakan rencana kerja yang menjadi bahan utama dalam proses penganggaran menyusun APBD. RKPD sudah harus selesai disusun pada akhir bulan Mei tahun berjalan.

Materi RKPD memuat rancangan/rencana kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya yang terdiri atas kegiatan dengan pendanaan langsung oleh pemerintah dan kegiatan yang dicapai dengan mendorong partisipasi masyarakat. Untuk dapat mengukur suatu rencana kerja, dibutuhkan adanya SAB yang sudah disusun pada saat penyusunan RKPD. Hal ini bertujuan untuk menjamin keterkaitan antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.

## 2. Kebijakan Umum dan Anggaran (KUA)

KUA merupakan dokumen yang memuat kebijakan tentang pendapatan, belanja dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode satu tahun. Rancangan KUA disusun oleh TAPD yang berpedoman kepada pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Mendagri setiap tahunnya. Rancangan KUA disampaikan kepala daerah kepada DPRD selambat-lambatnya pada pertengahan bulan Juni dan sudah harus disepakati bersama menjadi KUA selambat-lambatnya pada akhir bulan Juni tahun berjalan.

KUA memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari setiap urusan pemerintahan daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi

belanja daerah, sumber dan penggunaan pendanaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya.

### 3. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

PPAS merupakan program prioritas dan patokan batas maksimum anggaran yang diberikan kepada unit kerja untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD. Penyusunan PPAS berpedoman kepada ketentuan peraturan menteri dan sudah harus disampaikan kepala daerah kepada DPRD selambat-lambatnya minggu kedua bulan Juli. PPAS disepakati oleh kepala daerah dengan DPRD selambat-lambatnya pada akhir bulan Juli tahun berjalan.

PPAS memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari setiap urusan pemerintah daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pendanaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya.

### 4. Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD)

Pimpinan unit kerja menyusun RKA berdasarkan pedoman penyusunan RKA-SKPD yang telah disiapkan oleh TAPD melalui Keputusan Kepala Daerah. Pedoman penyusunan RKA-SKPD paling lambat ditetapkan oleh Kepala Daerah pada awal bulan Agustus tahun berjalan. RKA-SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan kinerja. Penyusunan RKA-SKPD berdasarkan kinerja didukung dengan indikator kinerja, pencapaian atau target kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal.

RKA-SKPD memuat rincian program, kegiatan dan anggaran dari setiap unit kerja. Informasi yang dimuat dalam RKA-SKPD adalah :

1. Urusan Pemerintahan Daerah, memuat penjelasan mengenai urusan pemerintah daerah yang dilaksanakan sesuai dengan Tupoksi SKPD.
2. Organisasi SKPD, memuat nama SKPD selaku pengguna anggaran/barang.
3. Prestasi kerja yang hendak dicapai memuat indikator prestasi kerja meliputi masukan, keluaran dan hasil, tolok ukur kinerja dan target kinerja. Informasi dalam formulir ini diisi sesuai dengan unit kerja masing-masing.
4. Program, memuat nama program yang akan dilaksanakan oleh SKPD pada tahun berkenaan.
5. Kegiatan, memuat nama kegiatan yang akan dilaksanakan SKPD dalam tahun anggaran berkenaan.
6. Pendapatan, memuat jenis, obyek dan rincian obyek pendapatan daerah yang ditetapkan berdasarkan Perda dan yang dipungut unit kerja sesuai Tupoksinya masing-masing.
7. Belanja, memuat kelompok belanja langsung dan belanja tidak langsung yang diuraikan menurut jenis, obyek dan rincian obyek belanja.
8. Pembiayaan, memuat kelompok penerimaan pembiayaan yang dapat digunakan untuk menutup defisit APBD dan pengeluaran pembiayaan yang digunakan untuk memanfaatkan surplus APBD dimana masing-masing diuraikan menurut jenis, objek dan rincian objek pembiayaan. Selisih penerimaan pembiayaan dengan pengeluaran pembiayaan harus dapat menutup defisit APBD

Formulir-formulir yang digunakan dalam RKA-SKPD sebagaimana terlihat pada tabel 2.1.

Tabel 2.1 Formulir-formulir RKA-SKPD

Kode	Nama Formulir
RKA-SKPD	Ringkasan Anggaran Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan SKPD
RKA-SKPD 1	Rincian Anggaran Pendapatan SKPD
RKA-SKPD 2.1	Rincian Anggaran Belanja Tidak Langsung SKPD
RKA-SKPD 2.2	Rekapitulasi rincian Anggaran Langsung menurut program dan kegiatan SKPD
RKA-SKPD 2.2.1	Rincian Anggaran Langsung menurut program dan per kegiatan SKPD
RKA-SKPD 3.1	Rincian Penerimaan Pembiayaan
RKA-SKPD 3.2	Rincian Pengeluaran Pembiayaan

Indikator dan tolok ukur kinerja yang merupakan esensi utama dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja terdapat pada formulir RKA-SKPD 2.2.1.

#### 5. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

RKA-SKPD yang telah disusun oleh unit kerja disampaikan kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh TAPD. Pembahasan oleh TAPD dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan KUA, PPA, prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya, serta capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, standar analisis belanja, standar satuan harga, standar pelayanan minimal serta sinkronisasi program dan kegiatan antar unit kerja. Rancangan Perda tersebut disampaikan oleh PPKD kepada Kepala Daerah untuk disosialisasikan kepada masyarakat sebagai *stakeholders*. Sosialisasi Perda tentang APBD dimaksudkan untuk memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pemerintah daerah dan masyarakat dalam pelaksanaan APBD tahun anggaran yang direncanakan.

Penyebarluasan rancangan Perda APBD dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah selaku Koordinator Pengelola Keuangan Daerah.

Kepala Daerah menyampaikan rancangan Perda APBD beserta lampirannya kepada DPRD paling lambat minggu pertama tahun berjalan untuk mendapatkan persetujuan bersama. Keputusan bersama DPRD dan Kepala Daerah terhadap rancangan Perda tentang APBD dilakukan paling lama satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Rancangan Perda tentang APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan Kepala Daerah disampaikan paling lambat tiga hari kerja untuk dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri bagi Propinsi dan oleh Gubernur bagi Kabupaten/Kota. Apabila dalam batas waktu 30 hari kerja Menteri Dalam Negeri/Gubernur tidak mengesahkan rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD maka Kepala Daerah menetapkan rancangan Peraturan Kepala Daerah dimaksud menjadi Peraturan Kepala Daerah. Penyusunan APBD berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.

APBD memuat pendapatan yang akan diterima, belanja yang akan dilaksanakan serta penerimaan dan pengeluaran atas pembiayaan pada tahun berkenaan. Seluruh jumlah pendapatan yang tercantum dalam APBD harus memiliki dasar hukum dan tidak hanya berdasarkan estimasi. Apabila sampai dengan penyusunan APBD, dasar hukum atas penerimaan dari pemerintah atasan belum ada maka angka yang dicantumkan dalam penerimaan tersebut berdasarkan angka tahun lalu. Jumlah pengeluaran untuk setiap program dan kegiatan yang



dicantumkan dalam APBD berdasarkan hasil proses penganggaran yang telah disetujui bersama dengan DPRD. Sedangkan untuk penerimaan pembiayaan digunakan untuk menutupi defisit anggaran dan pengeluaran pembiayaan digunakan untuk investasi.

#### 8. Struktur Anggaran Berbasis Kinerja.

Salah satu perbedaan antara sistem anggaran tradisional (*line item & incremental*) dengan sistem anggaran berbasis kinerja terletak pada struktur anggaran. Struktur APBD pada sistem anggaran tradisional terdiri dari :

1. Pendapatan daerah
2. Belanja daerah yang terdiri dari :
  - a. Belanja rutin dan
  - b. Belanja Pembangunan.

Berdasarkan struktur tersebut, tidak dapat diketahui apakah APBD tersebut surplus atau defisit. Hal yang pokok dalam struktur APBD sistem tradisional adalah jumlah pendapatan daerah harus sama dengan jumlah belanja daerah yang dikenal dengan sistem berimbang dan dinamis. Pengukuran belanja daerah hanya didasarkan pada standar harga yang disusun oleh Bappeda.

Pada struktur sistem anggaran berbasis kinerja, tidak terdapat lagi dikotomi belanja rutin dengan belanja pembangunan. Keseluruhan belanja dialokasikan pada program dan kegiatan yang terukur berdasarkan Analisis Standar Biaya (ASB), standar harga dan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Struktur APBD pada anggaran berbasis kinerja terdiri dari :

1. Pendapatan daerah

## 2. Belanja daerah

### 3. Pembiayaan daerah

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah yang menambah ekuitas dana yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek pendapatan. Pendapatan daerah dirinci menurut kelompok pendapatan meliputi : Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan yang Sah.

Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, terdiri dari : urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah atasan dengan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Belanja menurut fungsi digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara, terdiri dari : pelayanan umum, ketertiban dan ketentraman, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata dan budaya, pendidikan serta perlindungan sosial. Belanja daerah menurut organisasi disesuaikan dengan struktur organisasi masing-masing pemerintah daerah.

Dalam penyusunan APBD dengan pendekatan kinerja, sebelum setiap belanja dibebankan pada masing-masing bagian, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek belanja, terlebih dahulu belanja dikelompokkan ke dalam anggaran belanja langsung dan anggaran belanja tidak langsung. Kelompok belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait langsung dengan program dan kegiatan. Anggaran belanja langsung baru boleh digunakan apabila program dan kegiatan dilaksanakan. Kelompok belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja ini boleh digunakan walaupun belanja dan kegiatan tidak dilaksanakan, seperti belanja gaji pegawai, belanja air, listrik dan telepon dan belanja lainnya.

Selisih antara anggaran pendapatan daerah dengan anggaran belanja daerah mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit APBD. Surplus APBD terjadi apabila anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih besar dari anggaran belanja daerah. Defisit anggaran terjadi apabila anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih kecil dari anggaran belanja daerah. Batas maksimal defisit APBD untuk setiap tahun anggaran berpedoman pada penetapan batas maksimal defisit APBD oleh Menteri Keuangan. Pemerintah Daerah wajib melaporkan posisi surplus/defisit APBD kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan setiap semester dalam tahun anggaran berkenaan.

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali yang disebut dengan penerimaan pembiayaan dan pengeluaran yang akan diterima kembali yang disebut dengan pengeluaran pembiayaan baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan netto

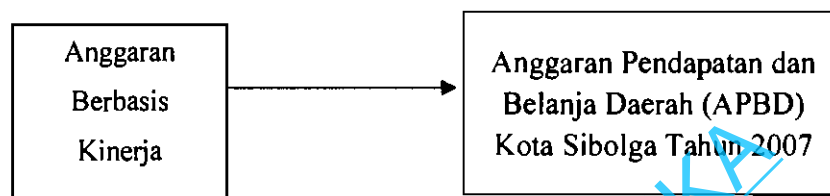
merupakan selisih antara penerimaan pembiayaan dengan pengeluaran pembiayaan.

Jumlah pembiayaan netto harus dapat menutup defisit anggaran.

## B. Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir dalam penelitian ini digambarkan pada gambar 2.2 berikut:

Gambar 2.2 Kerangka Berpikir



Dari gambar tersebut diatas dijelaskan bahwa penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 disesuaikan dengan konsep anggaran berbasis kinerja. Sesuai dengan KUA Pemkot Sibolga tahun 2007 bahwa APBD disusun berdasarkan anggaran berbasis kinerja. Setiap tahapan dalam penyusunan APBD kota Sibolga disesuaikan dengan konsep anggaran berbasis kinerja.

## C. Defenisi Konsep dan Operasional

### 1. Anggaran Berbasis Kinerja

Anggaran berbasis kinerja adalah suatu sistem penyusunan anggaran yang mengkaitkan proses perencanaan dengan penganggaran dalam menetapkan alokasi sumber dana yang terbatas pada program dan kegiatan yang terukur dalam rangka pencapaian prestasi kerja berupa pencapaian visi misi serta peningkatan pelayanan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Penyusunan anggaran berbasis kinerja membutuhkan instrumen yang terdiri dari Standar Analisis Biaya (SAB), Standar

Harga dan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Anggaran berbasis kinerja disusun melalui tahapan penyusunan dokumen-dokumen yang terdiri dari :

a. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

RKPD merupakan penjabaran RPJMD yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang spesifik dan terukur serta pendanaannya, unit kerja yang bertanggungjawab dan kontribusi masing-masing unit kerja dalam pencapaian visi misi. Penyusunan RKPD diselesaikan paling lambat akhir bulan Mei sebelum tahun anggaran berkenan.

b. Kebijakan Umum dan Anggaran (KUA)

KUA memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah untuk mencapai visi misi dalam setiap urusan Pemerintah Daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasari. KUA disepakati bersama oleh DPRD dengan Kepala Daerah paling lambat minggu pertama bulan Juni tahun anggaran berjalan.

c. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

Rancangan PPAS disusun dengan tahapan : menentukan skala prioritas untuk urusan wajib dan urusan pilihan, menentukan urutan program untuk masing-masing urusan dan menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program. Skala prioritas dan urutan program masing-masing urusan ditetapkan berdasarkan evaluasi kinerja atas program dan kegiatan pada tahun sebelumnya.



Rancangan PPAS disepakati bersama oleh DPRD dengan Kepala Daerah menjadi PPA paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan.

d. Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD)

Penyusunan RKA-SKPD berdasarkan prestasi kerja berpedoman pada indikator kinerja, capaian atau target kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal.

e. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

APBD disusun berdasarkan RKA-SKPD yang telah disempurnakan oleh kepala SKPD. Keputusan bersama oleh DPRD dengan Kepala Daerah terhadap Ranperda APBD dilakukan paling lama satu bulan sebelum tahun anggaran bersangkutan dilaksanakan. Sebelum Ranperda APBD ditetapkan terlebih dahulu APBD tersebut disosialisasikan kepada masyarakat oleh pihak eksekutif.

2. APBD Kota Sibolga Tahun 2007

APBD Kota Sibolga Tahun 2007 adalah APBD Tahun 2007 yang telah disusun oleh Pemkot Sibolga dan disetujui bersama DPRD dengan Walikota Sibolga.

### BAB III

#### METODOLOGI PENELITIAN

##### A. Metode Penelitian

Model Penelitian ini adalah model penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif tidak memerlukan administrasi dan pengontrolan terhadap perlakuan. Arikunto (2005:234) menyatakan “penelitian deskriptif tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis tertentu, tetapi hanya menggambarkan “apa adanya” tentang suatu variabel, gejala atau keadaan”. Oleh sebab itu penelitian ini tidak menggunakan hipotesis.

Metode yang digunakan dalam pengumpulan data adalah metode wawancara, metode kajian pustaka dan metode dokumentasi. Wawancara digunakan untuk mengetahui tata cara penyusunan APBD berbasis kinerja di Pemkot Sibolga. Pihak-pihak yang diwawancarai terdiri dari Ketua Bappeda, Kepala Bagian Keuangan sebagai Sekretaris TAPD, Kepala Dinas Pendidikan, Kepala Dinas Kimpraswil, Kepala Dinas Kesehatan, Kepala Dinas Perindag, Kepala Kantor Koperasi dan UKM serta Kepala Sub Bagian Penganggaran. Wawancara digunakan untuk mengklarifikasi proses penyusunan APBD Kota Sibolga Tahun 2007.

Kajian pustaka digunakan untuk menguji ketaatan dan kesesuaian penyusunan APBD Kota Sibolga dengan konsep anggaran berbasis kinerja melalui berbagai literatur tentang penganggaran pada organisasi publik. Sumber utama kajian pustaka adalah buku-buku dan jurnal tentang pangangan dan anggaran berbasis kinerja serta tentang pengelolaan keuangan daerah.

Dokumentasi digunakan untuk mendapatkan data mengenai dokumen-dokumen yang digunakan oleh Pemkot Sibolga dalam penyusunan APBD tahun 2007. Dokumen

tersebut terdiri dari Notulen hasil Musrenbang, RKPd, KUA, PPAS, RKA-SKPD dan APBD 2007.

### **B. Populasi dan Sampel**

Populasi dalam penelitian ini adalah dokumen anggaran yang digunakan Pemkot Sibolga dalam menyusun APBD tahun 2007. Irawan (2006:4.22) menyatakan bahwa "populasi bisa berwujud air, udara, desa, sistem, dokumen dan tentu saja manusia". Populasi tersebut sekaligus berlaku sebagai sumber data.

Penelitian ini menggunakan sampel dokumen anggaran tahun 2007 berupa notulen hasil musrenbang tingkat Kelurahan, Kecamatan dan Kota Sibolga, RKPd, KUA, PPAS, RKA-SKPD dan APBD. Sampel yang digunakan adalah dokumen sehingga tidak dapat dipakai sebagai responden. Responden penelitian ini terdiri dari Ketua Bappeda, Kepala Bagian Keuangan sebagai Sekretaris TAPD, Kepala Dinas Pendidikan, Kepala Dinas Kimpraswil, Kepala Dinas Kesehatan, Kepala Kantor Koperasi dan UKM Kepala Sub Bagian Penganggaran.

### **C. Instrumen Penelitian**

Pengumpulan data dalam penelitian ini yang terdiri dari data primer dilakukan dengan menggunakan wawancara melalui pedoman wawancara (*interview guide*) sebagaimana terlampir dan data sekunder yang diperoleh melalui literatur-literatur dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Data primer adalah yang langsung diperoleh dari sumber data pertama di lokasi penelitian atau objek penelitian. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber kedua.

#### **D. Metode Pengumpulan Data**

Penelitian ini menggunakan metode dokumentasi sebagai teknik pengumpulan data. Metode dokumentasi adalah metode penelitian yang menggunakan rekaman, tulisan, dokumen atau lain-lain bentuk rekaman sebagai instrumen utama untuk mengumpulkan data. Selain dokumen, peneliti juga menggunakan teknik wawancara untuk melengkapi data yang dijarah.

#### **E. Metode Analisis Data**

Metode analisis data yang digunakan adalah analisis data deskriptif kualitatif. Kountur (2007:191) menyatakan “data kualitatif pada umumnya dalam bentuk pernyataan kata-kata atau gambaran tentang sesuatu yang dinyatakan dalam bentuk penjelasan dengan kata-kata atau tulisan”. Penelitian ini mendeskripsikan kesesuaian sistematika penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 dengan konsep anggaran berbasis kinerja.

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB IV

### TEMUAN DAN PEMBAHASAN

#### A. TEMUAN

##### 1. Kondisi Umum Kota Sibolga

Kota Sibolga adalah sebuah kota kecil yang terletak di pantai barat propinsi Sumatera Utara dengan luas wilayah 10,77 km<sup>2</sup> atau 1.077 Ha yang terdiri dari daratan Sumatera 889,16 Ha dan daratan kepulauan 187,84 Ha. Dalam rangka menggerakkan roda pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan kepada masyarakat, pemerintah bersama DPRD kota Sibolga pada tahun 2007 menyusun dan menetapkan APBD dengan jumlah penerimaan sebesar Rp. 239.581.139.027,- dan jumlah belanja sebesar Rp. 265.168.544.847,- serta pembiayaan sebesar Rp. 25.853.193.064,- yang didistribusikan kepada 41 Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). APBD kota Sibolga tahun 2007 ditetapkan dengan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2007.

##### 2. Penyusunan APBD Kota Sibolga tahun 2007

###### a. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Rencana Kerja Pemerintah Daerah kota Sibolga disusun setelah pelaksanaan musyawarah rencana pembangunan (musrenbang) tingkat kelurahan hingga tingkat kota dalam rangka menjaring aspirasi masyarakat. Haryanto (2005:97) menyatakan "Dalam rangka penyusunan APBD yang berbasis pada kinerja maka upaya penjaringan aspirasi dan kebutuhan masyarakat mutlak diperlukan". Musrenbang dilaksanakan sebagai wahana dalam menyatukan program



pemerintah dengan kebutuhan masyarakat. Musrenbang tingkat kelurahan dan kecamatan dilaksanakan di kelurahan dan kecamatan masing-masing dan musrenbang tingkat kota Sibolga dilaksanakan pada tanggal 14, 21 dan 23 Maret 2006.

Hasil pelaksanaan musrenbang tingkat kota dituangkan dalam daftar usulan rencana kegiatan proyek tahun anggaran 2007. Daftar usulan rencana kegiatan proyek tahun 2007 berisikan kegiatan proyek yang akan dilaksanakan di setiap kecamatan se kota Sibolga. Jumlah usulan kegiatan proyek setiap kecamatan sesuai hasil musrenbang dapat digambarkan seperti pada tabel 4.1 berikut.

Tabel 4.1 Rencana Jumlah Kegiatan Proyek Ta. 2007 Hasil Musrenbang

No.	Kecamatan	Jumlah Usulan Proyek Hasil Musrenbang
1.	Kecamatan Sibolga Utara	108 Paket
2.	Kecamatan Sibolga Kota	26 Paket
3.	Kecamatan Sibolga Sambas	36 Paket
4.	Kecamatan Sibolga Selatan	77 Paket
	Jumlah	247 Paket

Sumber : APBD kota Sibolga tahun 2007

Tabel 4.1 diatas menggambarkan bahwa kecamatan Sibolga Utara mengusulkan proyek pembangunan yang lebih banyak dibandingkan dengan kecamatan lainnya. Masyarakat dan pemerintah kecamatan Sibolga Utara lebih aktif dalam mengusulkan kegiatan pembangunan di wilayahnya dan seharusnya mendapat alokasi anggaran pembangunan yang lebih besar bila dibandingkan dengan tiga kecamatan lainnya.

Dalam APBD kota Sibolga tahun 2007 terdapat 291 paket pengadaan barang dan jasa serta pembangunan proyek fisik. Setelah APBD tersebut diteliti dan

dibandingkan dengan usulan paket hasil musrenbang kota yang telah dilaksanakan maka hanya terdapat 65 paket proyek yang ditampung dalam APBD dari sejumlah 247 paket usulan proyek hasil musrenbang. Perbandingan usulan proyek hasil musrenbang dengan proyek yang ditampung dalam APBD dapat dilihat pada tabel 4.2 berikut.

Tabel 4.2 Perbandingan Usulan Proyek Hasil Musrenbang Dengan Proyek Yang Ditampung Dalam APBD Kota Sibolga Tahun 2007

No.	Kecamatan	Jumlah Usulan Proyek Hasil Musrenbang	Jumlah Proyek yang ditampung APBD 2007 usulan Musrenbang
1.	Kec. Sibolga Utara	108 Paket	26 Paket
2.	Kec. Sibolga Kota	26 Paket	10 Paket
3.	Kec. Sibolga Sambas	36 Paket	7 Paket
4.	Kec. Sibolga Selatan	77 Paket	22 Paket
	Jumlah	247 Paket	65 Paket

Sumber : APBD Kota Sibolga tahun 2007

Tabel 4.2 diatas menggambarkan bahwa proyek yang ditampung dalam APBD lebih banyak berasal dari luar usulan hasil musrenbang. Jumlah paket proyek hasil musrenbang yang ditampung dalam APBD tahun 2007 hanya 65 paket proyek atau sebesar 26% dari jumlah proyek yang diusulkan. Bila dibandingkan dengan jumlah paket proyek pemko Sibolga tahun 2007, maka paket proyek hasil musrenbang hanya sebesar 22%.

Berdasarkan hasil musrenbang, pemerintah kota Sibolga menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). RKPD kota Sibolga tahun 2007 ditetapkan dengan Peraturan Walikota Sibolga nomor 050/214.a/2006 tanggal 11 Oktober 2006. Proses penyusunan RKPD kota Sibolga tahun 2007 sesuai yang tercantum dalam RKPD, dilakukan melalui beberapa pendekatan sebagai berikut :



1. Pendekatan Teknokratik, dilakukan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga dan atau unit kerja kota Sibolga yang secara fungsional bertugas dan terkait dengan sistem perencanaan pembangunan daerah di kota Sibolga.
2. Pendekatan Partisipatif, dilakukan dengan melibatkan masyarakat atau pihak lain yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan kota Sibolga.
3. Pendekatan *Bottom-Up* dan *Top-Down*, dilakukan melalui aliran proses dari bawah ke atas dan dari atas ke bawah dalam hirarki pemerintahan.
4. Pendekatan Politik, dilakukan melalui pembahasan akhir antara pemko dengan pihak DPRD Sibolga guna mendapatkan kesepakatan politis.

RKPD tersebut memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas-prioritas pembangunan daerah kota Sibolga tahun 2007, rencana program, kegiatan dan pendanaan tetapi belum memuat Standar Analisis Biaya (SAB). Permendagri nomor 13 tahun 2006 pasal 81 menyatakan bahwa RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah, pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Berdasarkan ketentuan tersebut, Pemkot Sibolga seharusnya sudah memiliki Standar Analisis Biaya (SAB) yang memuat komponen dan tingkat biaya tiap kegiatan untuk setiap unit kerja Pemerintahan Daerah yang dibutuhkan dalam menghasilkan suatu tingkat pelayanan publik tertentu.

Visi dan misi kota Sibolga untuk 5 tahun kedepan (2006-2010) sebagaimana dinyatakan dalam RKPD yaitu visi “Terwujudnya Kota Sibolga sebagai Sentra Perdagangan Barang dan Jasa di Wilayah Pantai Barat Sumatera Utara”. Sedangkan misi kota Sibolga adalah :

1. Mewujudkan pemerintahan yang baik ( good governance ), dengan meningkatkan profesionalisme dan fungsi kelembagaan.
2. Meningkatkan keamanan dan ketertiban, menuju situasi dan kondisi yang kondusif.
3. Meningkatkan volume barang dan jasa melalui fasilitas perdagangan.
4. Meningkatkan transportasi melalui penyediaan sarana dan prasarana.
5. Meningkatkan promosi dan informasi.

Distribusi persentase Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) kota Sibolga menurut lapangan usaha atas dasar harga berlaku tahun 2001-2005 yang menggambarkan potensi yang dimiliki daerah kota Sibolga dapat dilihat pada tabel 4.3.

Tabel 4.3 Distribusi Persentase PDRB Kota Sibolga Menurut Lapangan Usaha Tahun 2001-2005

No.	Lapangan Usaha	Tahun				
		2001r (%)	2002r (%)	2003r (%)	2004r (%)	2005* (%)
1.	Pertanian & Perikanan	27,40	24,87	24,71	24,99	23,92
2.	Pertambangan & Penggalian	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
3.	Industri Pengolahan	9,16	8,87	8,96	9,23	9,27
4.	Listrik, Gas & Air Bersih	1,01	1,07	1,18	1,20	1,21
5.	Bangunan	5,52	5,44	5,28	5,42	5,36
6.	Perdagangan, Hotel & Restoran	21,91	20,65	20,21	19,49	20,77
7.	Pengangkutan & Komunikasi	10,60	11,27	11,20	11,47	12,12
8.	Keuangan, Persewaan & Jasa Perusahaan	8,04	8,84	8,36	9,17	9,55
9.	Jasa-jasa	16,35	18,98	20,10	19,01	17,78

Sumber : RKPD kota Sibolga tahun 2007

Keterangan : r) Angka Perbaikan

\*) Angka Sementara



Berdasarkan distribusi prosentase PDRB kota Sibolga sebagaimana digambarkan pada tabel 4.3 diatas, dapat dilihat bahwa pada tahun 2005 sektor pertanian dan perikanan memberikan kontribusi terbesar yaitu 23,92%, diikuti oleh sektor perdagangan, hotel dan restoran sebesar 20,77% dan sektor ketiga terbesar yaitu jasa-jasa sebesar 17,78%. Hal ini menggambarkan bahwa potensi kota Sibolga adalah dari sektor perikanan sementara sektor perdagangan dan jasa yang menjadi visi kota Sibolga hanya menempati urutan kedua dan ketiga.

b. Kebijakan Umum APBD (KUA)

Kebijakan Umum APBD (KUA) Pemerintah Kota Sibolga tahun 2007 disetujui bersama antara pemerintah kota Sibolga dengan DPRD melalui nota kesepakatan nomor 903/283/2006 dan 903/2003/2006 tanggal 19 Desember 2006. KUA kota Sibolga tersebut memuat kondisi umum capaian kinerja atas 77 program yang telah dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah kota Sibolga tahun 2006-2010 dan dilaksanakan oleh unit kerja sebagai penanggungjawab atau leading sektor program, tantangan dan kendala yang kemungkinan terjadi dalam pencapaian target kinerja tahun 2007 pada masing-masing program, gambaran umum RKPD, target pencapaian kinerja yang terukur dari setiap urusan pemerintahan daerah berdasarkan RKPD kota Sibolga serta kerangka ekonomi makro dan implikasinya terhadap sumber pendanaan.

Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 menegaskan bahwa rancangan KUA disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD paling lambat bulan Juni tahun anggaran berjalan untuk dibahas serta KUA paling lambat disepakati oleh kepala daerah bersama DPRD pada minggu pertama bulan Juni. KUA kota Sibolga 2007



disepakati bersama antara kepala daerah dengan DPRD pada tanggal 19 Desember 2006 dengan demikian jadwal kesepakatan KUA mengalami keterlambatan selama 5 bulan lebih.

Kebijakan Umum APBD (KUA) kota Sibolga tahun 2007 mendeskripsikan keberhasilan pencapaian setiap program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh unit kerja di lingkungan pemerintah kota Sibolga secara kualitatif dan dirumuskan secara umum dari 77 program yang telah dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM). Dalam KUA tersebut juga ditetapkan bahwa penyusunan APBD kota Sibolga tahun anggaran 2007 berorientasi pada anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja yang mengutamakan proses penyusunan perencanaan anggaran untuk memperoleh keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai. Setiap dana yang dialokasikan dalam APBD diharapkan mampu memberikan manfaat bagi masyarakat dan berdampak pada peningkatan kesejahteraan dan tingkat perekonomian masyarakat. Target pencapaian kinerja yang terukur dari setiap urusan pemerintah daerah berdasarkan RKPD kota Sibolga yang memuat program dan kegiatan pokok yang telah ditetapkan dalam dokumen RPJM. Dengan adanya target kinerja tersebut maka setiap unit kerja mengelola alokasi anggaran dananya sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing sehingga tidak terdapat tumpang tindih program dan kegiatan. Target pencapaian kinerja yang terukur yang dituangkan dalam KUA kota Sibolga tahun 2007, dapat dilihat pada tabel 4.4 berikut.

Tabel 4.4. Target Pencapaian Kinerja yang Terukur Dari Setiap Urusan Pemerintahan Daerah Kota Sibolga Tahun 2007

No	Program RPJM	Target	Organisasi	Pagu Indikatif (Juta Rp)
1	Bidang Pendidikan	100	Dinas Pendidikan	61.599
2	Bidang Kesehatan	100	Dinas Kesehatan, RSU FL, Tobing	24.684
3	Bidang Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah	100	Dinas Kimpraswil	54.579
4	Bidang Perencanaan, Penataan Ruang dan Pertanahan	100	Bappeda	3.626
5	Bidang Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah	100	Dinas Perhubungan	2.884
6	Bidang SDA dan Lingkungan Hidup	100	Dinas KPLH	10.769
7	Bidang Pemerintahan	100	Kantor Capil	1.943
8	Bidang Kesehatan	100	Badan KB & PKS	2.500
9	Bidang Agama			
10	Bidang Sosial, Budaya, Pemuda & Olahraga	100	1. Kantor Tenaga Kerja	603
2. Kantor Koperasi & UKM			704	
11	Bidang Ekonomi			
12	Bidang Sosial Budaya, Pemuda & Olahraga	100	Kantor Kebudayaan dan Pariwisata	1.490
13	Bidang Hukum & Politik	100	Kantor Kesbang & Linmas, Kantor Satpol PP	3.652
14	Bidang Pemerintahan	100	DPRD, KDh, Sekret. Daerah, Sekretariat DPRD, Bawasda, Kecamatan, Dispenda	72.397
15	Bidang Pemerintahan	100	Kantor Kepegawaian	3.705
16	Bidang Pemerintahan	100	Kantor PMK	2.067
17	Bidang Ekonomi	100	Dinas Kelautan dan Perikanan	9.809

Sumber : KUA Kota Sibolga tahun 2007

Tabel 4.4 di atas menggambarkan bahwa pada tahun 2007 bidang pemerintahan mendapatkan alokasi dana terbesar dibandingkan dengan bidang lainnya. Bidang pemerintahan mendapat pagu indikatif sebesar Rp. 80,112 milyar.

#### c. Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA)

PPA kota Sibolga ditetapkan dengan nota kesepakatan antara pemerintah kota Sibolga dengan DPRD kota Sibolga dengan Nomor 903/284.a/2006 dan



903/2010/2006 tanggal 20 Desember 2006. PPA kota Sibolga tahun 2007 memuat capaian kinerja selama tahun 2006 dari 77 program yang telah ditetapkan dalam RPJM tahun 2006-2010 serta tantangan dan kendala tahun 2007. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 menyatakan bahwa kepala daerah menyampaikan rancangan PPAS yang telah disusun kepada DPRD untuk dibahas paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun berjalan. Selanjutnya dinyatakan rancangan PPAS yang telah dibahas, disepakati menjadi PPA paling lambat akhir Juli tahun anggaran berjalan. Dengan demikian penetapan PPA kota Sibolga melalui nota kesepakatan bersama pemko Sibolga dengan DPRD kota Sibolga mengalami keterlambatan selama 5 bulan.

Untuk lebih jelasnya, ringkasan proyeksi APBD kota Sibolga tahun 2007 dapat dilihat pada tabel 4.5.

Tabel 4.5 Ringkasan Proyeksi APBD Kota Sibolga Tahun 2007

No.	URAIAN	Th. 2006	Th. 2007
<b>I.</b>	<b>PENDAPATAN DAERAH</b>		
A.	Pendapatan Asli Daerah	7.614.270.096	7.636.769.292
B.	Dana Perimbangan	187.824.769.735	228.116.869.735
C.	Lain-lain Pendapatan Daerah yg Sah	7.893.032.000	3.827.500.000
	<b>Jumlah Pendapatan</b>	<b>203.332.071.831</b>	<b>239.581.139.027</b>
<b>II.</b>	<b>BELANJA DAERAH</b>		
A.	<b>Belanja Tidak Langsung</b>	<b>78.053.112.299</b>	<b>102.416.430.407</b>
	1. Belanja pegawai	64.026.109.180	87.757.912.143
	2. Belanja Bunga	19.120.366	19.120.366
	3. Belanja Hibah	4.662.145.000	7.031.563.000
	4. Belanja Bantuan Sosial	7.535.000.000	5.990.760.000
	5. Belanja Bantuan Keuangan	32.000.000	132.000.000
	6. Belanja Tidak Terduga	1.778.737.753	1.485.074.898
B.	<b>Belanja Langsung</b>	<b>134.308.784.469</b>	<b>162.752.114.440</b>
	1. Belanja Pegawai	11.533.545.635	18.625.886.250
	2. Belanja Barang dan Jasa	63.572.622.149	53.303.699.330
	3. Belanja Modal	59.202.616.685	90.822.528.860
	<b>Jumlah Belanja</b>	<b>212.361.896.768</b>	<b>265.168.544.847</b>

Sumber : PPA kota Sibolga tahun 2007

Tabel 4.5 menggambarkan proyeksi peningkatan dalam kelompok pendapatan daerah kecuali pada lain-lain pendapatan daerah yang sah terjadi penurunan sebesar 51,51%. Dana perimbangan yang merupakan dana transfer dari pemerintah pusat masih merupakan primadona yang diharapkan dalam pendapatan daerah yaitu 92% dari total pendapatan daerah. Hal ini menunjukkan masih tingginya tingkat dependensi daerah terhadap dana dari pusat sedangkan peningkatan yang diharapkan dari pendapatan asli daerah tidak terlalu signifikan.

Kelompok belanja daerah masih di dominasi untuk belanja pegawai. Tabel 4.5 di atas menunjukkan perkiraan peningkatan belanja pegawai tahun 2007 baik pada belanja tidak langsung maupun pada belanja langsung. Secara keseluruhan belanja pegawai mendapat alokasi dana sebesar 40% dari total proyeksi belanja daerah.

Plafon anggaran menurut organisasi dalam PPA, mengalokasikan anggaran belanja sementara kepada setiap unit kerja. Setiap unit kerja kemudian mengalokasikan plafon anggaran tersebut kepada berbagai program dan kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya serta mensinergikan dengan usaha pemerintah kota dalam upaya perwujudan visi misi. Jumlah alokasi anggaran untuk berbagai program dan kegiatan tersebut tidak bisa melampaui jumlah plafon yang telah ditetapkan kepada setiap unit kerja di lingkungan pemerintah kota Sibolga. Hal ini untuk menghindari timbulnya kekurangan maupun kelebihan alokasi dana anggaran untuk suatu program dan kegiatan. Untuk lebih jelasnya, plafon anggaran untuk setiap unit kerja di lingkungan pemerintah kota Sibolga dapat dilihat pada tabel 4.6.



Tabel 4.6 Plafon Anggaran Berdasarkan Unit Kerja

No.	Unit Kerja	Belanja Tidak Langsung (RP)	Belanja Langsung (RP)	Jumlah (RP)
01.	Dinas Pendidikan	19.919.967.050	19.431.745.500	39.351.712.550
02.	SMP Negeri 1	1.263.823.083	146.690.000	1.410.513.083
03.	SMP Negeri 2	1.053.776.066	108.190.000	1.161.966.066
04.	SMP Negeri 3	1.072.890.257	127.490.000	1.200.380.257
05.	SMP Negeri 4	1.252.875.978	107.200.000	1.360.075.978
06.	SMP Negeri 5	1.109.681.311	106.390.000	1.216.071.311
07.	SMP Negeri 6	685.767.300	92.090.000	777.857.300
08.	SMP Negeri 7	364.998.306	102.240.000	467.238.306
09.	SMA Negeri 1	1.930.715.256	161.590.000	2.092.305.256
10.	SMA Negeri 2	1.434.731.023	175.590.000	1.610.321.023
11.	SMA Negeri 3	1.385.981.013	217.090.000	1.603.071.013
12.	SMEA Negeri	1.575.583.078	168.290.000	1.743.873.078
13.	STM Negeri	2.078.483.542	240.456.000	2.318.939.542
14.	SMK Negeri 2	782.418.854	249.763.000	1.032.181.854
15.	Dinas Kesehatan	5.062.594.726	11.269.506.320	16.332.101.046
16.	RSU FL. Tobing	4.571.226.890	5.625.686.130	10.196.913.020
17.	Dinas Kimpraswil	1.393.712.703	54.367.871.510	55.761.584.213
18.	Bappeda	1.323.167.948	2.344.902.850	3.668.070.798
19.	Dinas Perhubungan	1.256.440.928	1.532.390.000	2.788.830.928
20.	Dinas KPLH	1.120.489.464	1.406.244.300	2.526.733.764
21.	Ktr. Kepend. & Capil	486.585.294	1.461.944.000	1.948.529.294
22.	Badan KB & PKS	1.327.691.076	1.202.063.000	2.529.754.076
23.	Kantor Tenaga Kerja	373.897.095	229.175.000	603.072.095
24.	Ktr. Koperasi & UKM	342.641.922	355.043.000	697.684.922
25.	Ktr. Kesbang & Linmas	370.142.692	1.251.599.750	1.621.742.442
26.	Kantor Satpol PP	598.719.070	1.681.048.430	2.279.767.500
27.	DPRD	6.220.691.745	---	6.220.691.745
28.	Kepala Daerah & Wk	325.561.750	756.410.000	1.081.971.750
29.	Sekretariat Daerah	27.733.795.889	19.384.239.750	47.118.035.639
30.	Sekretariat DPRD	657.897.438	4.807.846.950	5.465.744.388
31.	Dinas Pendapatan	2.054.461.106	6.000.152.600	8.054.613.706
32.	Bawasda	1.117.045.470	1.295.044.000	2.412.089.470
33.	Kec. Sibolga Utara	1.680.826.333	888.568.100	2.569.394.433
34.	Kec. Sibolga Kota	1.671.732.964	784.831.200	2.456.564.164
35.	Kec. Sibolga Selatan	1.731.089.218	525.143.500	2.256.232.718
36.	Kec. Sibolga Sambas	1.512.211.264	608.170.500	2.120.381.764
37.	Kantor Kepegawaian	453.982.865	3.251.007.650	3.704.990.515
38.	Kantor PMK	370.691.102	1.890.743.200	2.261.434.302
39.	Ktr. Kebud. & Pari.	488.123.905	1.002.044.000	1.490.167.905
40.	Dinas Kelaut&Perikan.	1.269.991.364	6.235.351.600	7.505.342.964
41.	Dinas Perindag	989.323.069	1.160.275.600	2.149.598.669
	JUMLAH	102.416.430.407	162.752.117.440	265.168.547.847

Sumber : PPA Kota Sibolga tahun 2007

Belanja tidak langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja bunga, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga.



Sedangkan belanja langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.

Tabel 4.6 di atas menunjukkan bahwa dinas pemukiman dan prasarana wilayah (kimpraswil) memperoleh rencana alokasi dana yang lebih besar yaitu 20,5% dari total keseluruhan rencana belanja dibandingkan dengan SKPD lainnya. Hal ini disebabkan dinas Kimpraswil mengelola sebahagian besar anggaran untuk pembangunan fisik di lingkungan pemerintah kota Sibolga. Dinas Kimpraswil memperoleh rencana alokasi anggaran untuk biaya langsung sebesar Rp.54.367.871.510 atau sebesar 20,5% dari jumlah keseluruhan rencana belanja.

#### d. Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD)

Setelah PPA disepakati bersama oleh pemko Sibolga dan DPRD, kepala daerah menyiapkan surat edaran tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD. Pedoman penyusunan RKA-SKPD yang buat oleh kepala daerah mencakup :

1. PPA yang dialokasikan untuk setiap program SKPD berikut rencana pendapatan dan pembiayaan;
2. sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD dengan kinerja SKPD berkenaan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan;
3. batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD;
4. hal-hal lainnya yang perlu mendapatkan perhatian dari SKPD terkait dengan prinsip-prinsip peningkatan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas penyusunan anggaran dalam rangka pencapaian prestasi kerja; dan
5. dokumen sebagai lampiran meliputi KUA, PPA, kode rekening APBD, format RKA-SKPD, analisis standar belanja dan standar satuan harga.

Pedoman penyusunan RKA-SKPD tersebut diterbitkan paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan. Berdasarkan pedoman penyusunan RKA, masing-masing unit kerja menyiapkan RKA yang disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja. RKA-SKPD memuat rencana pendapatan, rencana belanja untuk masing-masing program dan kegiatan, serta rencana pembiayaan untuk tahun yang direncanakan dirinci sampai dengan rincian objek pendapatan, belanja dan pembiayaan serta prakiraan maju untuk tahun berikutnya. Dokumen RKA memberikan gambaran mulai dari input, output, hasil hingga dampak yang diperoleh dari setiap kegiatan. RKA yang diserahkan masing-masing SKPD di lingkungan pemko Sibolga kepada bagian keuangan sekretariat kota Sibolga berisikan lima formulir sebagaimana tercantum dalam tabel 4.6 berikut.

Tabel 4.7 Formulir RKA-SKPD di Lingkungan Pemko Sibolga

Kode	Nama Formulir
RKA-SKPD	Ringkasan Anggaran Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan SKPD.
RKA-SKPD 1	Rincian anggaran pendapatan SKPD
RKA-SKPD 2.1	Rincian Anggaran Belanja Tidak Langsung SKPD
RKA-SKPD 2.2	Rekap. rincian anggaran belanja langsung menurut program & kegiatan SKPD
RKA-SKPD 2.2.1	Rincian anggaran belanja langsung menurut program dan per kegiatan SKPD
RKA-SKPD 3.1	Rincian penerimaan pembiayaan daerah
RKA-SKPD 3.2	Rincian pengeluaran pembiayaan daerah

Sumber : RKA-SKPD pemko Sibolga

#### e. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

APBD kota Sibolga ditetapkan dengan Peraturan Daerah nomor 1 tahun 2007. APBD ditetapkan setelah melalui pembahasan bersama antara eksekutif dengan legislatif terhadap ranperda APBD yang diajukan pemerintah daerah.



APBD kota Sibolga tahun 2007 memuat keseluruhan pendapatan dan belanja serta pembiayaan atas program dan kegiatan sebagaimana tertuang pada RKA masing-masing unit kerja di lingkungan pemerintah kota Sibolga. Secara singkat APBD kota Sibolga tahun 2007 dapat dilihat pada tabel 4.8.

Tabel 4.8 Ringkasan APBD Kota Sibolga Tahun 2007

No	URAIAN	JUMLAH (Rp)
<b>I.</b>	<b>PENDAPATAN</b>	<b>239.581.139.027</b>
A.	Pendapatan Asli Daerah	7.636.769.292
B.	Dana Perimbangan	228.116.869.735
C.	Lain-Lain Pendapatan yang Sah	3.827.500.000
<b>II.</b>	<b>BELANJA</b>	<b>265.168.544.847</b>
A.	Belanja Tidak Langsung	103.413.601.128
	1. Belanja Pegawai	85.220.400.196
	2. Belanja Bunga	27.383.571
	3. Belanja Hibah	7.286.063.000
	4. Belanja Bantuan Sosial	6.868.300.000
	5. Belanja Bantuan Keuangan	132.000.000
	6. Belanja Tidak Terduga	3.879.454.361
B.	Belanja Langsung	161.754.943.719
	1. Belanja Pegawai	16.718.932.250
	2. Belanja Barang dan Jasa	54.966.102.875
	3. Belanja Modal	90.069.908.594
	<b>SURPLUS / (DEFISIT)</b>	<b>(25.587.405.820)</b>
<b>III</b>	<b>PEMBIAYAAN</b>	
A.	Penerimaan	25.853.193.064
B.	Pengeluaran	265.787.244
	<b>Pembiayaan Netto</b>	<b>25.587.405.820</b>

Sumber : APBD Kota Sibolga Tahun 2007

Tabel 4.8 menggambarkan bahwa APBD kota Sibolga tahun 2007 mengalami defisit sebesar Rp. 25.587.405.820,-. Angka defisit tersebut ditutupi melalui surplus pada kelompok pembiayaan sehingga tidak memerlukan pinjaman dari pihak lain. Dari sisi pendapatan, penerimaan pemko Sibolga masih sebahagian besar berasal dari dana perimbangan yang dibagikan oleh pemerintah pusat ke daerah. Sebesar 95% pendapatan pemko Sibolga merupakan alokasi anggaran dari

APBN baik dalam bentuk DAU, DAK dan bagi hasil sedangkan dari PAD hanya memberikan kontribusi 3% terhadap total pendapatan.

Gambaran citra kemandirian daerah dalam berotonomi dapat diketahui melalui berapa besar kemampuan sumber daya keuangan untuk daerah tersebut, agar mampu membangun daerahnya sekaligus mampu pula untuk bersaing secara sehat dengan daerah lainnya dalam rangka mencapai cita-cita otonomi yang sesungguhnya. Bilamana menggunakan indikator PAD, maka ditinjau dari aspek kemandirian keuangan daerah pemko Sibolga dikategorikan sebagai daerah yang belum mandiri. Hal ini disebabkan ketergantungan pemko Sibolga dalam sumber daya keuangan daerahnya masih sangat tinggi terhadap aliran dana pemerintah pusat.

### 3. Alokasi Anggaran Untuk Rakyat

Implementasi anggaran berbasis kinerja di daerah bertujuan untuk meningkatkan alokasi anggaran pada kegiatan yang benar-benar memiliki dampak pada peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan untuk memenuhi kebutuhan riil masyarakat. Anggaran untuk rakyat meliputi anggaran untuk peningkatan pelayanan pendidikan, kesehatan, infrastruktur, peningkatan ekonomi dan derajat sosial masyarakat dan lain-lain yang digunakan untuk pemenuhan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Sedangkan anggaran untuk aparatur digunakan untuk gaji pegawai, peningkatan kesejahteraan pegawai dan fasilitas yang digunakan oleh aparatur maupun untuk peningkatan wibawa pemerintah.

Untuk mengetahui besarnya rencana anggaran untuk rakyat dan anggaran untuk aparatur, berikut ini diuraikan anggaran untuk setiap program dan kegiatan masing-



masing unit kerja berdasarkan RKA-SKPD di lingkungan pemerintah kota Sibolga pada tahun 2007.

#### 1) Dinas Pendidikan

Berdasarkan RKA-SKPD dinas pendidikan rencana belanja langsung dan tidak langsung dialokasikan pada anggaran untuk aparatur dan anggaran untuk rakyat sebagaimana terlihat pada tabel 4.9.

Tabel 4.9 Rencana Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat Dinas Pendidikan Tahun 2007

N0	Belanja/Program	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)
A	Belanja Langsung			
1	Pelay. Adm perkantoran	2.049.815.000	--	2.049.815.000
2	Pening. Sar. Prasar. aparat	60.178.000	--	60.178.000
3	Pening. Disiplin aparat	1.000.000	--	1.000.000
4	Penin. Kap. S. daya aparat	54.400.000	--	54.400.000
5	Pendidik. anak usia dini	61.600.000	146.685.000	208.285.000
6	Wajib belajar 9 tahun	431.093.250	9.761.617.000	10.192.710.250
7	Pendidikan menengah	569.586.000	1.914.559.750	2.484.145.750
8	Pendidikan non formal	222.675.000	517.135.000	739.810.000
9	Peningk. Mutu pendidik	105.140.000	227.146.500	332.286.500
10	Pengemb. budaya baca	4.400.000	22.416.000	26.816.000
11	Manaj. pelayan. Pendidik	338.630.000	1.561.695.500	1.900.325.500
B	Belanja Tidak Langsung	19.717.767.050	--	1.440.512.703
	Jumlah	23.616.284.300	14.151.254.750	37.767.539.050

Sumber : diolah dari RKA-SKPD Dinas Pendidikan

Tabel 4.9 diatas menggambarkan bahwa dinas Pendidikan mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 14.151.254.750,- untuk anggaran rakyat atau sebesar 37,5% dari jumlah anggarannya. Namun setelah RKA diteliti lebih lanjut, anggaran untuk rakyat lebih besar digunakan untuk pemeliharaan gedung sekolah dan pelatihan untuk peningkatan kemampuan tenaga pendidik. Dari jumlah anggaran untuk rakyat tersebut diatas, sebesar Rp. 8 milyar digunakan untuk pemeliharaan gedung sekolah dasar, Rp. 320 juta digunakan untuk



pengadaan mobiler sekolah dan sisanya digunakan untuk kegiatan peningkatan kemampuan tenaga pendidik dan pembinaan sekolah. Alokasi anggaran untuk rakyat belum berorientasi pada penyelenggaraan pendidikan murah atau gratis bagi masyarakat. Pemungutan biaya untuk penyelenggaraan pendidikan masih tetap dilakukan melalui komite sekolah. Sedangkan untuk belanja aparatur dinas Pendidikan mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 23.616.284.300,- atau sebesar 62,5% dari jumlah anggarannya yang akan digunakan untuk pembayaran gaji guru dan pegawai serta untuk tambahan penghasilan. Selain itu terdapat juga belanja honorarium untuk setiap kegiatan yang dilaksanakan oleh dinas pendidikan. Hal ini menggambarkan terjadinya tumpang tindih dalam penganggaran untuk setiap kegiatan yang dilaksanakan. Kegiatan yang dilakukan yang berorientasi untuk rakyat tetapi dalam penganggaran biaya kegiatan tersebut terdapat belanja untuk aparatur.

## 2) Sekolah Menengah (SMP, SMA dan SMK)

Rencana belanja langsung dan belanja tidak langsung yang dialokasikan untuk sekolah menengah (SMP, SMA dan SMK) sesuai dengan RKA-SKPD seluruhnya digunakan untuk anggaran belanja aparatur yaitu sebesar Rp.18.766.214.067,-. Sekolah menengah di lingkungan pemerintah kota Sibolga berjumlah 13 sekolah yang terdiri dari 7 SMP, 3 SMA dan 3 SMK. Sekolah menengah di lingkungan pemko Sibolga tidak mengelola anggaran untuk rakyat. Anggaran untuk pelaksanaan kegiatan pendidikan dalam hal ini proses belajar mengajar dialokasikan melalui anggaran dinas pendidikan sedangkan untuk

pembangunan sarana fisik gedung sekolah dikelola oleh dinas pemukiman dan prasarana wilayah (kimpraswil).

### 3) Dinas Kesehatan

Berdasarkan RKA-SKPD dinas Kesehatan rencana belanja langsung dan tidak langsung dialokasikan pada anggaran untuk aparatur dan anggaran untuk rakyat sebagai berikut :

Tabel 4.10 Rencana Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat  
Dinas Kesehatan Tahun 2007

No	Belanja/Program	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)
A	Belanja Langsung			
1	Pelayanan Adm perkantoran	821.300.000	--	821.300.000
2	Peningk.sarana prasar.aparat	513.110.000	--	513.110.000
3	Peningk. Kap.s.daya aparat	466.973.000	--	466.973.000
4	Peningk.pengem.sist.pelapor	7.364.500	--	7.364.500
5	Obat& perbekalan kesehatan	--	814.362.020	814.362.020
6	Upaya kesehatan masyarakat	48.860.000	271.586.500	320.446.500
7	Pengaw. obat dan makanan	6.835.000	146.040.000	152.875.000
8	Promo kes.& pemberd.mas	22.720.000	338.817.000	361.537.000
9	Perbaikan gizi masyarakat	250.000	794.029.500	794.279.500
10	Pengemb. Lingk. sehat	12.160.000	54.981.000	67.141.000
11	Penc.pember.peny.menular	145.940.000	816.546.350	962.486.350
12	Stand.pelayanan kesehatan	7.400.000	37.453.600	44.853.600
13	Pengadaan sarana&prasara	--	5.900.155.550	5.900.155.550
14	Peningk.pely.ke.anak balita	--	25.000.000	25.000.000
15	Peningk.pelay.an.kese.lansia	--	19.800.000	19.800.000
16	Peningk.keselam.ibu melahirkan	20.300.000	116.203.000	136.503.000
B	Belanja Tidak Langsung	5.098.594.726	--	5.098.594.726
	Jumlah	7.171.807.226	9.334.974.520	16.506.781.746

Sumber : diolah dari RKA-SKPD Dinas Kesehatan

Tabel 4.10 diatas menggambarkan bahwa dinas Kesehatan mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 9.334.974.520,- untuk anggaran rakyat atau sebesar 56,6% dari jumlah anggarannya. Penelitian lebih lanjut terhadap RKA-SKPD dinas Kesehatan menghasilkan bahwa dari jumlah anggaran untuk rakyat tersebut diatas, sebesar Rp. 5,9 milyar digunakan untuk pembangunan dan



rehabilitasi puskesmas, pembangunan dan rehab rumah para medis serta pembelian sepeda motor bagi para medis. Tujuan pembangunan dan rehab tersebut adalah untuk meningkatkan pelayanan dan kenyamanan masyarakat. Sedangkan untuk aparatur dinas Kesehatan mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 7.171.807.226,- atau sebesar 43,4% dari jumlah anggarannya yang akan digunakan untuk pembayaran gaji dan tambahan penghasilan pegawai.

#### 4) Rumah Sakit

Berdasarkan RKA-SKPD Rumah Sakit FL.Tobing rencana belanja langsung dan tidak langsung dialokasikan pada anggaran untuk aparatur dan anggaran untuk rakyat sebagai berikut :

Tabel 4.11 Rencana Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat  
RSU F.L Tobing Tahun 2007

No	Belanja/Program	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)
A	Belanja Langsung			
1	Pelay. Adm perkantoran	1.202.010.000	--	1.202.010.000
2	Peningk.sarana prasar. aparat	102.875.000	--	102.875.000
3	Peningk.Sarana prasar. RSU	--	3.939.146.130	3.939.146.130
4	Pemel. sarana prasar. RSU	--	119.655.000	119.655.000
B	Belanja tidak langsung	4.676.826.890	--	4.676.826.890
	Jumlah	5.981.711.890	4.058.801.130	10.040.513.020

Sumber : diolah dari RKA-SKPD RSU FL. Tobing

Tabel 4.11 diatas menggambarkan bahwa RSU F.L Tobing mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 4.058.801.130,- untuk anggaran rakyat atau sebesar 40,4% dari jumlah anggarannya. Berdasarkan RKA-SKPD RSU FL. Tobing dari jumlah anggaran rakyat tersebut diatas sebahagian besar digunakan untuk pengadaan obat-obatan sebesar Rp. 1,1 milyar dan pengadaan alat-alat kedokteran sebesar Rp. 1,9 milyar dan sisanya digunakan untuk pengadaan alat-

alat rumah sakit dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Walaupun untuk pengadaan obat-obat telah dialokasikan dalam rencana anggaran, pihak rumah sakit masih melakukan pemungutan retribusi kepada masyarakat yang membutuhkan perobatan. Ketika hal tersebut ditanyakan kepada direktur RSUD. Tobing Sibolga, beliau menanggapi terjadinya pemungutan retribusi daerah pada rumah sakit sebagai berikut :

“Pemerintah kota Sibolga masih menargetkan penerimaan untuk PAD dari rumah sakit sehingga pihak rumah sakit melakukan penagihan kepada setiap masyarakat yang mendapat pelayanan kecuali masyarakat yang membawa surat miskin. Jika Pemko Sibolga menghapus target penerimaan PAD tersebut kita juga tidak akan melakukan pemungutan retribusi dari masyarakat atau yang disebut dengan pengobatan gratis”.

Peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) merupakan suatu hal yang urgen dalam menilai tingkat kemampuan daerah. Hal ini akan menjadi dilema bagi setiap daerah dalam keinginan meningkatkan dan menggali sumber-sumber PAD dengan usaha peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Di satu sisi pemerintah berkeinginan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat melalui pengobatan gratis sementara di sisi lain pemerintah daerah juga harus berusaha menambah PAD nya melalui intensifikasi maupun ekstensifikasi untuk meningkatkan kemampuan daerah. Kondisi ini menimbulkan dikotomi antara keinginan pemerintah daerah dengan keinginan masyarakatnya.

Anggaran untuk belanja aparatur RSUD F.L Tobing dialokasikan sebesar Rp. 5.981.711.890,- atau sebesar 59,6% dari jumlah anggarannya yang akan digunakan untuk pembayaran gaji pegawai dan tambahan penghasilan pegawai serta vakasi dokter.



## 5) Dinas Kimpraswil

Berdasarkan RKA-SKPD Dinas Kimpraswil rencana belanja langsung dan tidak langsung dialokasikan pada anggaran untuk aparatur dan anggaran untuk rakyat sebagai berikut :

Tabel 4.12 Rencana Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat Dinas Kimpraswil Tahun 2007

No	Belanja/Program	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)
A	Belanja Langsung			
1	Pelay. Adm perkantoran	941.998.300	--	941.998.300
2	Pening.sar. prasar.aparat	19.937.537.414		19.937.537.414
3	Pening. Disiplin aparatur	150.000	--	150.000
4	Pemb. Gedung sekolah	--	4.101.223.000	4.101.223.000
5	Pembangunan RSU	--	1.130.000.000	1.130.000.000
6	Pemb. jalan & jembatan	--	9.089.108.220	9.089.108.220
7	Pemb. saluran drainase	--	6.770.534.300	6.770.534.300
8	Pemb. talud/bronjong	--	897.296.000	897.296.000
9	Rehab&pemel.Jln&Jemb	--	6.505.833.150	6.505.833.150
10	Pengendalian banjir	--	701.561.600	701.561.600
11	Pening.Sar. prasar.o.raga	--	4.315.913.760	4.315.913.760
B	Belanja Tidak Langsung	1.440.512.703	--	1.440.512.703
	Jumlah	22.320.198.417	33.511.470.030	55.831.668.447

Sumber : RKA-SKPD Dinas Kimpraswil

Tabel 4.12 diatas menggambarkan bahwa Dinas Kimpraswil mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 33.511.470.030,- untuk anggaran rakyat atau sebesar 60,0% dari jumlah anggarannya. Berdasarkan RKA-SKPD Dinas Kimpraswil, tidak ada alokasi anggaran untuk peningkatan fasilitas perdagangan. Kondisi ini menjadi kontradiktif dengan usaha pencapaian perwujudan visi misi pemerintah. Untuk menjadi sentra perdagangan barang, pemko Sibolga seyogyanya mengalokasikan anggaran setiap tahunnya untuk pembangunan dan peningkatan fasilitas perdagangan untuk menjadi daya tarik daerah dalam rangka memberikan stimulus bagi para investor untuk



menanamkan modalnya. Sedangkan untuk aparaturnya Kimpraswil mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 22.320.198.417,- atau sebesar 40,0% dari jumlah anggarannya. Anggaran tersebut selain untuk pembayaran gaji pegawai, juga dialokasikan untuk pembangunan dan peningkatan sarana perkantoran dan fasilitas lainnya untuk mendukung penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan.

6) Bappeda

Rencana belanja langsung dan belanja tidak langsung Bappeda sesuai dengan RKA-SKPD berjumlah Rp. 4.067.116.298,- yang terdiri dari untuk belanja langsung sebesar Rp. 2.743.948.350,- dan belanja tidak langsung sebesar Rp. 1.323.167.948,- digunakan untuk anggaran belanja aparatur. Bappeda tidak mengelola anggaran untuk rakyat. Sebagai instansi perencana Bappeda berfungsi untuk membuat perencanaan pembangunan secara menyeluruh di lingkungan Pemkot Sibolga. Rencana pembangunan tersebut dikaitkan dengan jumlah dana yang tersedia berdasarkan sumber-sumber penerimaan daerah baik dari PAD maupun yang berasal dari dana transfer pusat.

7) Dinas Perhubungan

Berdasarkan RKA-SKPD Dinas Perhubungan rencana belanja langsung dan tidak langsung dialokasikan pada anggaran untuk aparatur dan anggaran untuk rakyat sebagai berikut :

Tabel 4.13 Rencana Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat  
Dinas Perhubungan Tahun 2007

No	Belanja/Program	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)
A	Belanja Langsung			
1	Pelayanan Adm perkantoran	469.060.000	--	469.060.000
2	Peningk.sarana prasar. aparat	80.650.000	--	80.650.000
3	Rehab&pemel.prasar. LLAJ	--	4.500.000	4.500.000
4	Peningk.pelayanan angkutan	1.550.000	7.830.000	9.380.000
5	Peningk.&pengaman.lalulintas	--	826.600.000	826.600.000
B	Belanja Tidak Langsung	1.306.840.928	--	1.306.840.928
	Jumlah	1.858.100.928	838.930.000	2.697.030.928

Sumber : diolah dari RKA-SKPD Dinas Perhubungan

Tabel 4.13 diatas menggambarkan bahwa Dinas Perhubungan mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 838.930.000,- untuk anggaran rakyat atau sebesar 31,1% dari jumlah anggarannya. Sedangkan untuk aparatur Dinas Perhubungan mengalokasikan anggaran sebesar Rp.1.858.100.928,- atau sebesar 68,9% dari jumlah anggarannya. Alokasi anggaran untuk rakyat digunakan untuk peningkatan dan kelancaran lalu lintas di wilayah kerja Pemkot Sibolga yang dilakukan oleh aparatur di lingkungan Dinas Perhubungan Kota Sibolga. Anggaran untuk rakyat tidak digunakan untuk pembangunan fisik dalam hal ini sarana dan prasarana yang akan digunakan oleh masyarakat dalam mewujudkan tertib lalu lintas di wilayah Kota Sibolga. Dengan demikian alokasi anggaran untuk rakyat

8) Dinas Kebersihan, Pertamanan dan Lingkungan Hidup (KPPLH)

Berdasarkan RKA-SKPD Dinas Kebersihan, Pertamanan dan Lingkungan Hidup (KPLH) rencana belanja langsung dan tidak langsung dialokasikan pada anggaran untuk aparatur dan anggaran untuk rakyat sebagai berikut :



Tabel 4.14 Rencana Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat  
Dinas KPLH Tahun 2007

No	Belanja/Program	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)
A	Belanja Langsung			
1	Pelay. Adm perkantoran	1.934.939.000	--	1.934.939.000
2	Pening. sarana prasar. aparat	1.118.859.000	--	1.118.859.000
3	Peningk. Disiplin aparat	28.670.000	--	28.670.000
4	Pengem.kinej. peng.sampah	--	998.290.526	998.290.526
5	Pengend.penc. lingk.hidup	16.600.000	3.521.749.474	3.538.349.474
6	Peningk.kualitas info.SDA	4.225.000	42.967.000	47.192.000
7	Pengelo.ruang terbuka hijau	59.257.000	3.094.718.500	3.153.975.500
8	Pening.Kebers.&pengerukan	27.000.000	531.559.245	558.559.245
9	Pemel.sar. prasar. pemakam	--	9.990.000	9.900.000
B	Belanja Tidak Langsung	1.149.289.464	--	1.149.289.464
	Jumlah	4.338.839.464	8.199.274.745	12.538.114.209

Sumber : diolah dari RKA-SKPD Dinas KPLH

Tabel 4.14 diatas menggambarkan bahwa Dinas Kebersihan, Pertamanan dan Lingkungan Hidup (KPLH) mengalokasikan anggarannya sebesar Rp.8.199.274.745,- untuk anggaran rakyat atau sebesar 65,4% dari jumlah anggarannya. Anggaran untuk rakyat dialokasikan untuk berbagai kegiatan dalam rangka menciptakan lingkungan yang bersih, sehat dan layak huni bagi masyarakat. Sedangkan untuk aparatur Dinas KPLH mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 4.338.839.464,- atau sebesar 34,6% dari jumlah anggarannya.

9) Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil

Rencana belanja langsung dan belanja tidak langsung kantor Kependudukan dan Catatan Sipil sesuai dengan RKA-SKPD berjumlah Rp. 1.971.232.294,- yang terdiri dari untuk belanja langsung sebesar Rp. 1.536.244.000,- dan belanja tidak langsung sebesar Rp. 434.988.294,- digunakan untuk anggaran belanja aparatur. kantor Kependudukan dan Catatan Sipil tidak mengelola anggaran untuk rakyat.

## 10) Badan Keluarga Berencana dan PKS

Berdasarkan RKA-SKPD Badan Keluarga Berencana dan PKS (KB & PKS), rencana belanja langsung dan tidak langsung dialokasikan pada anggaran untuk aparatur dan anggaran untuk rakyat sebagai berikut :

Tabel 4.15 Rencana Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat  
Badan KB & PKS Tahun 2007

No	Belanja/Program	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)
A	Belanja Langsung			
1	Pelayanan Adm perkantoran	168.663.000	--	168.663.000
2	Peningk. sarana prasar. aparat	140.670.000	--	140.670.000
3	Peningk. Kap. sum. daya aparat	7.295.000	--	7.295.000
4	Keluarga berencana	126.500.000	295.163.000	521.663.000
5	Kesehatan reproduksi remaja	13.300.000	16.450.000	29.750.000
6	Pelayanan kontrasepsi	48.750.000	432.125.000	480.875.000
7	Pembinaan peran serta masy.	56.550.000	12.800.000	69.350.000
8	Penyiap. tenaga pendamping	103.200.000	214.661.000	317.861.000
B	Belanja Tidak Langsung	1.324.091.076	--	1.324.091.076
	Jumlah	1.989.019.076	1.071.199.000	3.060.218.076

Sumber : diolah dari RKA-SKPD badan Keluarga Berencana dan PKS

Tabel 4.15 diatas menggambarkan bahwa Badan Keluarga Berencana dan PKS mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 1.071.199.000,- untuk anggaran rakyat atau sebesar 35% dari jumlah anggarannya. Sedangkan untuk aparatur Badan KB dan PKS mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 1.989.019.076,- atau sebesar 65% dari jumlah anggarannya.

## 11) Kantor Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Rencana belanja langsung dan belanja tidak langsung kantor tenaga kerja dan transmigrasi sesuai dengan RKA-SKPD berjumlah Rp. 599.472.095,- yang terdiri dari untuk belanja langsung sebesar Rp. 229.175.000,- dan belanja tidak



langsung sebesar Rp. 370.297.095,- digunakan untuk anggaran belanja aparatur kantor Tenaga Kerja dan Transmigrasi tidak mengelola anggaran untuk rakyat.

#### 12) Kantor Koperasi dan Usaha Kecil Menengah

Berdasarkan RKA-SKPD kantor Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (Koperasi & UKM), rencana belanja langsung dan tidak langsung dialokasikan pada anggaran untuk aparatur dan anggaran untuk rakyat sebagai berikut :

Tabel 4.16 Rencana Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat Kantor Koperasi dan UKM Tahun 2007

No	Belanja/Program	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)
A	Belanja Langsung			
1	Pelayanan Adm perkantoran	124.150.000	--	124.150.000
2	Peningk. sarana prasar. aparat	51.725.000	--	51.725.000
3	Peningk. Kapas.s.daya aparat	13.200.000	--	13.200.000
4	Pengemb. Kewirausahaan	9.254.000	33.160.500	42.414.500
5	Pengemb.sist. pendukung usaha	2.236.000	16.734.000	18.970.000
6	Penjngk.kual. kelemb.koperasi	11.228.000	78.955.500	90.183.500
B	Belanja Tidak Langsung	353.441.922	--	353.441.922
	Jumlah	565.234.922	128.850.000	694.084.922

Sumber : diolah dari RKA-SKPD kantor Koperasi dan UKM

Tabel 4.16 diatas menggambarkan bahwa Kantor Koperasi dan UKM mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 128.850.000,- untuk anggaran rakyat atau sebesar 18,6% dari jumlah anggarannya. Sedangkan untuk aparatur Kantor Koperasi dan UKM mengalokasikan anggaran sebesar Rp.565.234.922,- atau sebesar 81,4% dari jumlah anggarannya. Dalam usaha pencapaian visi misi kota Sibolga, peranan kantor koperasi dan UKM sangat signifikan yang seharusnya memperoleh perhatian dan alokasi anggaran yang lebih besar.

## 13) Kantor Kesatuan Bangsa dan Linmas

Berdasarkan RKA-SKPD kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (kesbang & linmas), rencana belanja langsung dan tidak langsung dialokasikan pada anggaran untuk aparatur dan anggaran untuk rakyat sebagai berikut :

Tabel 4.17 Rencana Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat Kantor Kesbang & Linmas Tahun 2007

No	Belanja/Program	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)
A	Belanja Langsung			
1	Pelayanan Adm perkantoran	208.125.500	--	208.125.500
2	Peningk. sarana prasar. aparat	119.494.250	--	119.494.250
3	Peningk. Disiplin aparat	19.355.000	--	19.355.000
4	Peningk. Kap. S. daya aparat	55.325.000	--	55.325.000
5	Peningk. keamanan	110.294.000	--	110.294.000
6	Pemel. kantrantibmas	10.540.000	--	10.540.000
7	Pengemb. wawasan kebangsa.	15.850.000	13.250.000	29.100.000
8	Pengemb. kemitraan wasbang	5.910.000	24.708.000	30.618.000
8	Pemberdayaan masyarakat	150.000	31.448.000	31.598.000
9	Peningk. pemb. penyakit masy	250.000	75.250.000	75.500.000
10	Pend. politik masyarakat	35.510.000	170.140.000	205.650.000
11	Penc. dini & penangg. bencana	118.800.000	217.400.000	336.200.000
B	Belanja Tidak Langsung	377.342.692	--	377.342.692
	Jumlah	1.076.946.442	532.196.000	1.609.142.442

Sumber : diolah dari RKA-SKPD Kantor Kesatuan Bangsa dan Linmas

Tabel 4.17 diatas menggambarkan bahwa Kantor Kesatuan Bangsa dan Linmas mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 532.196.000,- untuk anggaran rakyat atau sebesar 33,1% dari jumlah anggarannya. Sedangkan untuk aparatur Kantor Kesatuan Bangsa dan Linmas mengalokasikan anggaran sebesar Rp.1.076.946.442,- atau sebesar 66,9% dari jumlah anggarannya. Rencana anggaran dana yang dialokasikan pada kantor Kesbang dan Linmas mayoritas



digunakan untuk belanja bantuan organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik serta untuk kegiatan sosialisasi kepada organisasi tersebut.

#### 14) Kantor Satuan Polisi Pamong Praja

Berdasarkan RKA-SKPD kantor Satuan Polisi Pamong Praja (satpol PP), rencana belanja langsung dan tidak langsung dialokasikan pada anggaran untuk aparatur dan anggaran untuk rakyat sebagai berikut :

Tabel 4.18 Rencana Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat Kantor Satpol PP Tahun 2007

No	Belanja/Program	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)
A	Belanja Langsung			
1	Pelayanan Adm perkantoran	506.218.830	--	506.218.830
2	Peningk. sarana prasar.aparat	150.820.000	--	150.820.000
3	Peningk. Disiplin aparatur	202.702.500	--	202.702.500
4	Peningk. keamanan	38.460.000	--	38.460.000
5	Pemel. kanrantibmas	90.240.000	370.120.350	460.360.350
6	Pemberant. penyakit masy.	61.100.000	144.786.750	205.886.750
7	Penc.dini & Penangg. bencana	--	20.000.000	20.000.000
8	Penataan peraturan per-uu	6.000.000	--	6.000.000
B	Belanja Tidak Langsung	656.319.070	--	656.319.070
	Jumlah	1.711.860.400	534.907.100	2.246.767.500

Sumber : diolah dari RKA-SKPD Kantor Satuan Polisi Pamong Praja

Tabel 4.18 diatas menggambarkan bahwa Kantor Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 534.907.100,- untuk anggaran rakyat atau sebesar 23.8% dari jumlah anggarannya. Anggaran untuk rakyat dialokasikan untuk berbagai kegiatan pemeliharaan ketentraman dan ketertiban masyarakat. Sedangkan untuk aparatur Kantor Satpol PP mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 1.711.860.400,- atau sebesar 76,2% dari jumlah anggarannya.

#### 15) Sekretariat DPRD dan DPRD

Berdasarkan RKA-SKPD Sekretariat DPRD dan DPRD, rencana belanja langsung dan belanja tidak langsung yang berjumlah Rp.8.534.633.133,- digunakan untuk anggaran aparatur sebesar Rp.5.458.901.388,- dan anggaran anggota DPRD sebesar Rp.3.075.731.745,-. Sekretariat DPRD tidak mengelola anggaran untuk rakyat. Dalam anggaran sekretariat DPRD juga terdapat dana yang dialokasikan untuk membiayai berbagai kegiatan anggota DPRD. Program dan kegiatan yang direncanakan dalam RKA Sekretariat DPRD masih berorientasi pada kegiatan pelaksanaan studi banding anggota DPRD yang belum memiliki dampak maksimal terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di wilayah kota Sibolga. Kegiatan lainnya adalah pembentukan panitia di lingkungan DPRD yang setiap pembentukannya memiliki anggaran yang dialokasikan untuk pembayaran honorarium. Pembayaran untuk kegiatan ini terindikasi terjadinya penganggaran ganda (*overlapping*) karena dalam pos tertentu telah dianggarkan belanja untuk peningkatan kesejahteraan anggota DPRD.

#### 16) Sekretariat Daerah, Kepala Daerah dan Wakil K Dh

Berdasarkan RKA-SKPD Sekretariat Daerah, Kepala Daerah dan Wakil K Dh rencana belanja langsung dan tidak langsung dialokasikan pada anggaran untuk aparatur dan anggaran untuk rakyat sebagai berikut:



Tabel 4.19 Rencana Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat Sekretariat Daerah, KDh & Wakil Tahun 2007

No	Belanja/Program	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)
A	Belanja Langsung			
1	Pelay. Adm perkantoran	5.406.253.000	--	5.406.253.000
2	Pening.saranaprasar.aparat	10.440.091.000	--	10.440.091.000
3	Peningk. Disiplin aparatur	1.354.200.000	--	1.354.200.000
4	Peningk.Kap.S.daya aparat	247.570.000	--	247.570.000
5	Peningk. Sistem pelap. keu	76.815.100	--	76.815.100
6	Penata. penguasaan tanah	30.100.000	--	30.100.000
7	Pemberdayaan perempuan	70.000.000	--	70.000.000
8	Peningk.Kap.lemb. perwk	23.869.500	--	23.869.500
9	Peningk.Pel.Kedinas Kdh	210.269.000	--	210.269.000
10	Peningk. Pengelolaan keu.	458.729.500	--	458.729.500
11	Pemb. Pengelolaan keu	30.000.000	--	30.000.000
12	Peningk.k.sama ant.daerah	30.400.000	--	30.400.000
13	Penataan peraturan per-uu	647.981.050	--	647.981.050
14	Penata. dae. otonomi baru	452.438.500	--	452.438.500
15	Perenc. pemba. Daerah	30.790.900	--	30.790.900
16	Pengem. Komuni, info.	383.685.000	--	383.685.000
17	Peningk. sdm bid. Komu.	196.371.000	--	196.371.000
18	Kerjasama inf&m. massa	465.226.000	--	465.226.000
B	Belanja Tidak Langsung	24.041.215.557	7.286.063.000	31.327.278.557
C	Kepala Daerah & Wakil	275.961.750	--	275.961.750
	Jumlah	44.871.966.857	7.286.063.000	52.158.029.857

Sumber : diolah dari RKA-SKPD Sekretariat daerah kota Sibolga

Tabel 4.19 diatas menggambarkan bahwa Sekretariat Daerah mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 7.286.063.000,- untuk anggaran rakyat atau sebesar 14% dari jumlah anggarannya. Sedangkan untuk aparatur Sekretariat Daerah mengalokasikan anggaran sebesar Rp.44.871.966.857,- atau sebesar 86% dari jumlah anggarannya. Anggaran untuk rakyat dalam RKA Sekretariat Daerah digunakan untuk belanja bantuan hibah dan bantuan keuangan kepada organisasi sosial kemasyarakatan, organisasi politik dan keagamaan. Bantuan hibah dialokasikan untuk

pembangunan sekolah dasar yang dikelola swasta dan bangunan fisik yang akan digunakan oleh PDAM untuk menambah kapasitas dan kualitas air minum.

#### 17) Dinas Pendapatan

Berdasarkan RKA-SKPD dinas Pendapatan rencana belanja langsung dan tidak langsung dialokasikan pada anggaran untuk aparatur dan anggaran untuk rakyat sebagai berikut :

Tabel 4.20 Rencana Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat Dinas Pendapatan Tahun 2007

No	Belanja/Program	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)
A	Belanja Langsung			
1	Pelayanan Adm perkantoran	3.569.021.000	--	3.569.021.000
2	Peningk. sarana prasar. aparat	298.663.300	--	298.663.300
3	Peningk. Disiplin aparat	106.160.000	--	106.160.000
4	Peningk. Kap. Sum. daya aparat	62.180.000	--	62.180.000
5	Peningk. Sistem pelaporan keu	15.150.000	--	15.150.000
6	Peningk. Pengelola. keu. dae.	413.515.000	--	413.515.000
7	Peningk. Pemas. hsl peternak	--	7.800.000	7.800.000
8	Peningk. Perdagangan dlm negeri	--	1.126.200.000	1.126.200.000
9	Peningk. Sarana prasar. o. raga	--	98.000.000	98.000.000
B	Belanja Tidak Langsung	1.953.149.159	--	1.953.149.159
	Jumlah	6.417.838.459	1.232.000.000	7.649.838.459

Sumber : diolah dari RKA-SKPD Dinas Pendapatan

Tabel 4.20 diatas menggambarkan bahwa Dinas Pendapatan mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 1.232.000.000,- untuk anggaran rakyat atau sebesar 16,1% dari jumlah anggarannya. Sedangkan untuk aparatur Dinas Pendapatan mengalokasikan anggaran sebesar Rp.6.417.838.459,- atau sebesar 83,9% dari jumlah anggarannya.

#### 18) Inspektorat

Rencana belanja langsung dan belanja tidak langsung inspektorat sesuai dengan RKA-SKPD berjumlah Rp. 2.421.089.470,- yang terdiri dari untuk



belanja langsung sebesar Rp. 1.275.244.000,- dan belanja tidak langsung sebesar Rp. 1.145.845.470,- digunakan untuk anggaran belanja aparatur. Inspektorat tidak mengelola anggaran untuk rakyat sehubungan dengan tupoksinya sebagai alat kontrol internal.

#### 19) Kecamatan

Berdasarkan RKA-SKPD Kecamatan (kecamatan Sibolga Utara, kecamatan Sibolga Kota, kecamatan Sibolga Selatan dan kecamatan Sibolga Sambas), rencana belanja langsung dan tidak langsung dialokasikan pada anggaran untuk aparatur dan anggaran untuk rakyat sebagai berikut :

Tabel 4.21 Rencana Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat Kecamatan Tahun 2007

No	Belanja/Program	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)
<b>A</b>	<b>Belanja Langsung</b>			
1	Kec. Sibolga Utara	754.445.800	141.322.300	895.768.100
2	Kec. Sibolga Kota	687.276.200	42.355.000	729.631.200
3	Kec. Sibolga Selatan	450.548.500	92.355.000	542.903.500
4	Kec. Sibolga Sambas	509.215.500	92.355.000	601.570.500
<b>B</b>	<b>Belanja Tidak Langsung</b>			
1	Kec. Sibolga Utara	1.699.426.333	--	1.699.426.333
2	Kec. Sibolga Kota	1.701.732.964	--	1.701.732.964
3	Kec. Sibolga Selatan	1.739.489.218	--	1.739.489.218
4	Kec. Sibolga Sambas	1.520.611.264	--	1.520.611.264
	<b>Jumlah</b>	<b>9.062.745.779</b>	<b>368.387.300</b>	<b>9.431.133.079</b>

Sumber : Diolah dari RKA-SKPD Kecamatan

Tabel 4.21 diatas menggambarkan bahwa Kecamatan di lingkungan Pemerintah Kota Sibolga mengalokasikan anggarannya sebesar Rp.368.387.300,- untuk anggaran rakyat atau sebesar 3,9% dari jumlah anggarannya. Sedangkan untuk aparatur kecamatan mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 9.062.745.779,- atau sebesar 96,1% dari jumlah anggarannya.

## 20) Badan Kepegawaian Daerah

Rencana belanja langsung dan belanja tidak langsung badan kepegawaian daerah sesuai dengan RKA-SKPD badan kepegawaian daerah berjumlah Rp.702.590.515,- yang terdiri dari belanja langsung Rp.3.237.807.650,- dan belanja tidak langsung Rp. 464.782.865,- digunakan untuk rencana belanja anggaran aparatur. Badan kepegawaian daerah tidak mengelola anggaran untuk rakyat.

## 21) Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (PMK)

Berdasarkan RKA-SKPD kantor PMK, rencana belanja langsung dan tidak langsung dialokasikan pada anggaran untuk aparatur dan anggaran untuk rakyat sebagai berikut :

Tabel 4.22 Rencana Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat Kantor PMK Tahun 2007

No	Belanja/Program	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)
A	Belanja Langsung			
1	Pelayanan Adm per kantor	118.185.500	--	118.185.500
2	Peningk.sarana prasar. aparat	151.874.000	--	151.874.000
3	Peningk.Disiplin aparat	3.750.000	--	3.750.000
4	Peningk.Kap.Sumbdaya aparat	19.500.000	--	19.500.000
5	Peningk.Keberdayaan masy.	25.650.000	159.312.500	184.962.500
6	Pengem.Lemb. ek. pedesaan	--	211.319.000	211.319.000
7	Peningk.Partisipasi masy.	25.225.000	200.070.500	225.295.500
8	Peningk.Aparat pem. desa	17.400.000	151.144.000	168.544.000
9	Peningk.Peran peremp. desa	125.675.000	101.897.500	227.572.500
B	Belanja Tidak Langsung	374.291.102	--	374.291.102
	Jumlah	861.550.602	823.743.500	1.685.294.102

Sumber : diolah dari RKA-SKPD kantor PMK

Tabel 4.22 diatas menggambarkan bahwa kantor PMK mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 823.743.500,- untuk anggaran rakyat atau sebesar 48,9% dari jumlah anggarannya. Sedangkan untuk aparatur kantor PMK



mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 861.550.602,- atau sebesar 51,1% dari jumlah anggarannya. Anggaran untuk rakyat digunakan untuk peningkatan sumber daya masyarakat kelurahan yang terdiri dari kegiatan pelatihan dan sosialisasi peningkatan kemandirian masyarakat kelurahan di kota Sibolga. Hal tersebut sebagai salah satu upaya pemerintah kota dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia di daerahnya.

## 22) Kantor Kebudayaan dan Pariwisata

Berdasarkan RKA-SKPD kantor Kebudayaan dan Pariwisata rencana belanja langsung dan tidak langsung dialokasikan pada anggaran untuk aparatur dan anggaran untuk rakyat sebagai berikut :

Tabel 4.23 Rencana Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat Kantor Kebudayaan & Pariwisata Tahun 2007

No	Belanja/Program	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)
A	Belanja Langsung			
1	Pelayanan Adm perkantoran	277.560.000	--	277.560.000
2	Peningk. sarana prasar. aparat	80.678.000	--	80.678.000
3	Peningk. Disiplin aparat	7.500.000	--	7.500.000
4	Peningk. Kap. sumber daya aparat	11.325.000	--	11.325.000
5	Pengem. Pemasar pariwisata	48.650.000	437.666.000	486.316.000
6	Pengem. Destinasi pariwisata	12.800.000	33.100.000	45.900.000
7	Pengem. kemitraan	56.600.000	12.040.000	68.640.000
B	Belanja Tidak Langsung	502.523.905	--	502.523.905
	Jumlah	997.636.905	482.806.000	1.480.442.905

Sumber : diolah dari RKA-SKPD kantor kebudayaan & pariwisata

Tabel 4.23 diatas menggambarkan bahwa kantor Kebudayaan dan Pariwisata mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 482.806.000,- untuk anggaran rakyat atau sebesar 32,6% dari jumlah anggarannya. Sedangkan untuk aparatur kantor Kebudayaan dan Pariwisata mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 997.636.905,- atau sebesar 67,4% dari jumlah anggarannya. Alokasi

anggaran untuk rakyat digunakan untuk peningkatan kegiatan pariwisata dan sarana pariwisata dalam rangka promosi daerah. Kantor Kebudayaan dan Pariwisata juga berperan penting dalam pencapaian visi misi sebagai sentra jasa, namun alokasi anggaran untuk kantor ini tidak terlalu signifikan untuk pencapaian tujuan tersebut.

### 23) Dinas Kelautan dan Perikanan

Berdasarkan RKA-SKPD dinas Kelautan dan Perikanan rencana belanja langsung dan tidak langsung dialokasikan pada anggaran untuk aparatur dan anggaran untuk rakyat sebagai berikut :

Tabel 4.24 Rencana Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat  
Dinas Kelautan & Perikanan Tahun 2007

No	Belanja/Program	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)
A	Belanja Langsung			
1	Pelayanan Adm perkantoran	158.371.600	--	158.371.600
2	Pening. sarana prasar. aparat	54.492.000	--	54.492.000
3	Peningk. Disiplin aparatur	150.000	--	150.000
4	Peningk. Kesadaran hukum	29.850.000	17.325.000	47.175.000
5	Peningk. Keg. budaya kelau	5.700.000	12.077.000	17.777.000
6	Pengem. Perikanan tangkap	--	2.003.198.600	2.003.198.600
7	Pengem. Sistem penyuluhan	7.200.000	7.960.000	15.160.000
8	Optimalisasi pengelola. ikan	14.300.000	1.246.480.000	1.260.780.000
9	Pengem. Kaw. budidaya laut	3.450.000	49.860.000	53.310.000
10	Peningk. Produk hsl. petemak	--	2.599.300.000	2.599.300.000
B	Belanja Tidak Langsung	1.262.791.364	--	1.262.791.364
	Jumlah	1.536.304.964	5.936.200.600	7.472.505.564

Sumber : diolah dari RKA-SKPD Dinas Kelautan & Perikanan

Tabel 4.24 diatas menggambarkan bahwa dinas Kelautan dan Perikanan mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 5.936.200.600,- untuk anggaran rakyat atau sebesar 79,4% dari jumlah anggarannya. Sedangkan untuk aparatur dinas Kelautan dan Perikanan mengalokasikan anggaran sebesar Rp.



1.536.304.964,- atau sebesar 20,6% dari jumlah anggarannya. Sektor perikanan merupakan sektor yang paling potensial di daerah kota Sibolga berdasarkan PDRB. Sektor ini seharusnya menjadi fokus program pembangunan pemko Sibolga sekaligus menjadi visi misinya dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat terutama masyarakat yang menggantungkan hidupnya dari hasil laut.

#### 24) Dinas Perindustrian & Perdagangan

Berdasarkan RKA-SKPD dinas Perindustrian & Perdagangan rencana belanja langsung dan tidak langsung dialokasikan pada anggaran untuk aparatur dan anggaran untuk rakyat sebagai berikut :

Tabel 4.25 Rencana Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat  
Dinas Perindustrian & Perdagangan Tahun 2007

No	Belanja/Program	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)
A	Belanja Langsung			
1	Pelayanan Adm perkantoran	137.584.000	--	137.584.000
2	Peningk. sarana prasar. aparat	42.720.000	--	42.720.000
3	Peningk. Disiplin aparat	300.000	--	300.000
4	Pengem. Indust. kecil menengah	4.525.000	25.449.000	29.974.000
5	Peningk. Kemamp. teknologi	89.925.000	402.533.000	492.458.000
6	Pengem. Sentra-sentra industri	29.525.000	403.802.600	433.327.600
7	Perlindungan konsumen	33.475.000	22.828.000	56.303.000
8	Peningk. Efisiensi perdagang.	6.550.000	48.553.000	55.103.000
B	Belanja Tidak Langsung	989.323.069	--	989.323.069
	Jumlah	1.333.927.069	903.165.600	2.237.092.669

Sumber : Diolah dari RKA-SKPD Dinas Perindustrian & Perdagangan

Tabel 4.25 diatas menggambarkan bahwa dinas Perindustrian dan Perdagangan mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 903.165.600,- untuk anggaran rakyat atau sebesar 40,4% dari jumlah anggarannya. Sedangkan untuk aparatur dinas Perindustrian dan Perdagangan mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 1.333.927.069,- atau sebesar 59,6% dari jumlah anggarannya. Dalam rangka



pencapaian visi misi, seharusnya pemerintah kota Sibolga mengalokasikan anggaran yang lebih besar pada dinas ini untuk peningkatan sarana dan prasarana perdagangan sehingga kota Sibolga menjadi sentra perdagangan yang sesungguhnya di wilayah pantai Barat Sumatera Utara. Dinas Perindag memiliki posisi strategis dalam usaha meningkatkan volume barang yang tersedia di wilayah kota Sibolga. Program dan kegiatan seperti operasi pasar untuk menjamin tersedianya barang dengan kualitas yang baik tetapi dengan harga yang lebih murah di Sibolga bila dibandingkan dengan daerah hinterland serta pemberian dana bergulir bagi para pedagang untuk meningkatkan kemampuan pedagang meningkatkan omzet penjualannya seharusnya menjadi kegiatan utama dinas ini. Tetapi dengan alokasi dana dalam APBD yang sangat terbatas menyebabkan dinas Perindustrian dan perdagangan kota Sibolga tidak memiliki program dan kegiatan yang berdampak pada pencapaian visi dan misi pemerintah kota Sibolga.

Berdasarkan data sebagaimana diuraikan di atas, maka rencana anggaran aparatur dan anggaran rakyat SKPD secara keseluruhan di lingkungan pemerintah kota Sibolga dapat dilihat pada tabel 2.26.

Tabel 4.26 Anggaran Aparatur dan Anggaran Rakyat  
SKPD Pemko Sibolga Tahun 2007

No	SKPD	Anggaran Aparatur (Rp)	Anggaran Rakyat (Rp)	Jumlah (Rp)	%*)
1	Dinas Pendidik.	23.616.284.300	14.151.254.750	37.767.539.050	37,5
2	SMP Negeri 1	1.442.913.083	--	1.442.913.083	0
3	SMP Negeri 2	1.194.966.066	--	1.194.966.066	0
4	SMP Negeri 3	1.236.380.257	--	1.236.380.257	0
5	SMP Negeri 4	1.375.075.978	--	1.375.075.978	0
6	SMP Negeri 5	1.237.671.311	--	1.237.671.311	0
7	SMP Negeri 6	806.657.300	--	806.657.300	0
8	SMP Negeri 7	521.238.306	--	521.238.306	0
9	SMA Negeri 1	2.117.505.256	--	2.117.505.256	0
10	SMA Negeri 2	1.824.521.023	--	1.824.521.023	0
11	SMA Negeri 3	1.641.171.013	--	1.641.171.013	0
12	SMEA	1.868.193.078	--	1.868.193.078	0
13	STM	2.410.139.542	--	2.410.139.542	0
14	SMK Negeri 2	1.089.781.854	--	1.089.781.854	0
15	Dinas Kesehatan.	7.171.807.226	9.334.974.520	16.506.781.746	56,6
16	RSU FL.Tobing	5.981.711.890	4.058.801.300	10.040.513.020	40,4
17	Dinas Kimpras.	22.320.198.417	33.511.476.030	55.831.668.447	60
18	Bappeda	4.067.116.298	--	4.067.116.298	0
19	Dinas Perhub.	1.858.100.928	838.930.000	2.697.030.928	31,1
20	Dinas KPLH	4.338.839.464	8.199.274.745	12.538.114.209	65,4
21	Ktr. Kepend.	1.971.232.294	--	1.971.232.294	0
22	Badan KB	1.989.019.076	1.071.199.000	3.060.218.076	35
23	Ktr. T.Kerja	599.472.095	--	599.472.095	0
24	Ktr. Koperasi	565.234.922	128.850.000	694.084.922	18,6
25	Ktr. Kesbang	1.076.946.442	532.196.000	1.609.142.442	33,1
26	Ktr. Sat.Pol. PP	1.711.860.400	534.907.100	2.246.767.500	23,8
27	Sekr. DPRD	8.534.633.133	--	8.534.633.133	0
28	Sekr. Daerah	44.871.966.857	7.286.063.000	52.158.029.857	14
29	Dinas Pendapat.	6.417.838.459	1.232.000.000	7.649.838.459	16,1
30	Badan Bawasda	2.421.089.470	--	2.421.089.470	0
31	Kec.Sblg Utara	2.453.872.133	141.322.300	2.595.194.433	5,8
32	Kec.Sblg Kota	2.389.009.164	42.355.000	2.431.364.164	1,8
33	Kec.Sblg Selat.	2.190.037.718	92.355.000	2.282.392.718	4,2
34	Kec.Sblg Sam	2.029.826.764	92.355.000	2.122.181.764	4,5
35	Ktr.Kepeg	3.702.590.515	--	3.702.590.515	0
36	Ktr. PMK	861.550.602	823.743.500	1.685.294.102	48,9
37	Ktr. Kebud.	997.636.905	482.806.000	1.480.442.905	32,6
38	Dinas Kelautan	1.536.304.964	5.936.200.600	7.472.505.564	79,4
39	Dinas Perindag	1.333.927.069	903.165.600	2.237.092.669	40,4
	Jumlah	175.774.321.572	89.394.223.275	265.168.544.847	33,7

Sumber : diolah dari RKA-SKPD di lingkungan Pemko Sibolga

\*) prosentase anggaran rakyat atas jumlah anggaran SKPD



Tabel 4.26 menggambarkan bahwa anggaran rakyat mendapat rencana alokasi dana sebesar Rp. 89.394.223.275,- atau 33,7% dan anggaran untuk aparatur sebesar Rp. 175.774.321.572 atau 66,7% dari jumlah rencana anggaran belanja pemerintah kota Sibolga tahun 2007 sebesar Rp. 265.168.544.847,-

Dari 39 unit kerja yang mengelola anggaran di lingkungan Pemkot Sibolga terdapat 19 unit kerja yang mengalokasikan anggarannya untuk kepentingan rakyat, yaitu Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, RSUD. FL. Tobing, Dinas Kimpraswil, Dinas Perhubungan, Dinas Kebersihan, Pertamanan dan Lingkungan Hidup, Badan KB & PKS, Kantor Koperasi & UKM, Kantor Kesatuan Bangsa, Kantor Satuan Polisi Pamong Praja, Sekretariat Daerah, Dinas Pendapatan, Kecamatan Sibolga Utara, Kecamatan Sibolga Kota, Kecamatan Sibolga Selatan, Kecamatan Sibolga Sambas, Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan, Kantor Kebudayaan dan Pariwisata, Dinas Kelautan dan Perikanan serta Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Unit kerja yang tidak mengalokasikan anggarannya untuk kepentingan rakyat terdapat 20 unit kerja.

Berdasarkan tabel 4.26 unit kerja yang paling banyak mengalokasikan anggarannya untuk kepentingan rakyat adalah Dinas Kimpraswil dengan jumlah anggaran untuk rakyat sebesar Rp. 33.511.470.030. Dari 19 unit kerja yang mengalokasikan anggarannya untuk rakyat, Unit kerja yang paling sedikit mengalokasikan anggarannya untuk kepentingan rakyat adalah Kecamatan Sibolga Kota dengan jumlah anggaran sebesar Rp. 42.355.000,-



## B. PEMBAHASAN

### I. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Penyusunan RKPD Pemkot Sibolga dilakukan setelah musrenbang tingkat kelurahan sampai dengan tingkat kota selesai dilaksanakan. Hasil musrenbang merupakan usulan proyek kegiatan yang diusulkan masyarakat untuk dibiayai pembangunannya melalui APBD. Usulan proyek pembangunan yang disampaikan masyarakat merupakan kebutuhan riil masyarakat pada saat itu dan diharapkan dapat direalisasi pemerintah melalui alokasi dana dalam APBD.

APBD Kota Sibolga tahun 2007 memuat 291 paket pengadaan barang dan jasa serta pembangunan fisik. Dari 291 paket tersebut hanya 65 paket pengadaan barang dan jasa serta pembangunan fisik yang berasal dari hasil musrenbang sedangkan 226 paket proyek yang ditampung dalam APBD tahun 2007 bukan berasal dari hasil musrenbang. Proyek pembangunan hasil musrenbang sebanyak 182 paket tidak ditampung dalam APBD kota Sibolga tahun 2007. Jumlah proyek hasil musrenbang keseluruhan adalah 247 paket. Rasio proyek musrenbang yang ditampung dalam APBD terhadap jumlah proyek keseluruhan dalam APBD adalah 22%. Sedangkan rasio proyek yang diusulkan hasil musrenbang terhadap proyek hasil musrenbang yang ditampung dalam APBD adalah 26%. Rasio tersebut menunjukkan bahwa kontribusi hasil musrenbang terhadap penyusunan APBD Kota Sibolga masih terlalu kecil. Ketika hal tersebut ditanyakan kepada Ketua Bappeda, Beliau menanggapi:

“Tidak semua usulan masyarakat melalui musrenbang itu dapat ditindaklanjuti menjadi proyek karena di lapangan setelah ditinjau oleh tim beberapa usulan itu tidak memungkinkan untuk dilaksanakan karena berbagai hal termasuk lahan yang belum ada serta lokasi yang kurang strategis”.

Mardiasmo (2004:208) menyatakan “Proses perencanaan APBD dengan paradigma baru menekankan pada pendekatan *bottom-up* dengan tetap mengacu pada arah dan kebijakan pembangunan pemerintah pusat”. Dengan demikian hasil musrenbang seharusnya memberikan kontribusi yang besar terhadap proyek-peoyek yang ditampung dalam APBD. Hasil musrenbang menginterpretasikan kebutuhan riil masyarakat yang perlu mendapat perhatian pemerintah daerah. Kecilnya kontribusi hasil musrenbang dalam penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 mengindikasikan bahwa penyusunan APBD tersebut masih menggunakan cara dan paradigma lama dan belum berorientasi pada pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat sebagaimana tujuan dari penyusunan anggaran berbasis kinerja. Hal tersebut disebabkan karena terputusnya partisipasi masyarakat hanya sampai pada tahap musrenbang saja. Sedangkan tahap penyusunan dokumen anggaran selanjutnya tidak mengikutsertakan masyarakat secara langsung. Pada tahap ini akan sangat terbuka kemungkinan terjadinya intervensi kepentingan (*vested interest*) yang menyebabkan distorsi anggaran. Agar tidak terjadi distorsi anggaran dalam proses penyusunan, maka idealnya ruang partisipasi masyarakat tetap dibuka untuk terus mengawasi dan mengawal sehingga anggaran yang ditetapkan benar-benar berdasarkan kebutuhan masyarakat.

Demi terwujudnya APBD yang berbasis kinerja, maka upaya penjangkaran aspirasi masyarakat dan kebutuhan masyarakat perlu melibatkan peran serta masyarakat dalam setiap tahap penyusunan anggaran. Tanpa melibatkan peran serta masyarakat, dikhawatirkan aspirasi dan kebutuhan yang terjaring bukan merupakan aspirasi dan kebutuhan riil yang tumbuh dan berkembang di tengah-tengah



masyarakat. Untuk keperluan tersebut, pihak Pemerintah dan DPRD dapat memfasilitasi agar terbuka peluang bagi berlangsungnya proses penjangkauan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

RKPD Kota Sibolga tahun 2007 memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas-prioritas pembangunan daerah kota Sibolga tahun 2007, rencana program, kegiatan dan pendanaannya. Rencana kerja yang tercantum dalam RKPD adalah rencana kerja yang terukur yang telah sesuai dengan Standar Analisis Biaya (SAB). Tetapi pada saat penyusunan APBD tahun 2007 Pemkot Sibolga belum memiliki SAB. Ketika hal ini ditanyakan kepada Kepala Bagian Keuangan Sekretariat Kota Sibolga, beliau menjawab

“Pemerintah Kota Sibolga memang belum memiliki Standar Analisis Biaya, kita hanya memiliki standar harga yang disusun oleh Bappeda. Standar harga adalah yang digunakan untuk mengontrol pengalokasian dana untuk menghindari *mark up* dalam penyusunan APBD 2007”

SAB berbeda dengan standar harga. SAB merupakan penilaian atas besarnya beban kerja dan biaya yang wajar untuk melaksanakan suatu kegiatan sedangkan standar harga merupakan daftar harga dari berbagai produk yang berlaku pada suatu daerah. Mardiasmo (2004:192) menyatakan bahwa “tujuan penyusunan SAB yang dilakukan pada saat perencanaan anggaran daerah, antara lain 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 dan atau tumpang tindih kegiatan dan anggaran belanjanya pada masing-masing dan antar unit kerja;
3. Menjamin kesesuaian antara kegiatan dan anggaran dengan arah, kebijakan, strategi dan prioritas penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan publik, mengurangi tumpang tindih belanja dalam kegiatan investasi dan noninvestasi; dan
4. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan keuangan daerah”.



Tanpa penyusunan SAB maka anggaran yang disusun tidak sesuai dengan rencana tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui visi dan misi. Anggaran yang disusun pada akhirnya tidak memiliki fokus anggaran serta akan menimbulkan terjadinya peluang pemborosan yang membiayai program dan kegiatan yang bersifat generik dan tidak memiliki hasil dan dampak pada pencapaian visi dan misi.

Bastian (2005:171) menyatakan bahwa "*Performance budgeting* mengalokasikan sumber daya pada program, bukan pada unit organisasi semata dan memakai '*output measurement*' sebagai indikator kinerja organisasi. Lebih jauh, pengkaitan biaya dengan output organisasi merupakan bagian integral dalam berkas anggarannya. Atau dengan kata lain, *performance budgeting* adalah teknik penyusunan anggaran berdasarkan pertimbangan beban kerja (*work load*) dan *unit cost* dari setiap kegiatan yang terstruktur".

Penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 yang tidak menggunakan standar analisis biaya berarti belum mengacu pada proses penyusunan anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*). Hal ini disebabkan karena salah satu instrumen analisis anggaran berbasis kinerja adalah SAB untuk mengukur kinerja program dan kegiatan. SAB digunakan untuk mengukur jumlah dana yang dibutuhkan untuk setiap kegiatan pemerintah dalam menghasilkan jasa pelayanan kepada masyarakat maupun dalam menyelenggarakan pembangunan. Tanpa standar analisis biaya maka tidak dapat dibandingkan antara *input* yaitu dana yang tersedia dalam anggaran dengan *output* maupun hasil (*outcome*) dan dampak (*impact*) kepada masyarakat akibat penggunaan dana anggaran. Paradigma perencanaan kegiatan yang akan dibiayai oleh APBD masih berorientasi pada menghabiskan anggaran tanpa formulasi biaya yang jelas dan tepat terhadap dana yang akan digunakan dan manfaat yang akan diterima sehingga sulit untuk mengukur efisiensinya.

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 menyatakan bahwa penyusunan RKPD diselesaikan paling lambat akhir bulan Mei sebelum tahun anggaran berkenan. RKPD kota Sibolga ditetapkan dengan keputusan Walikota pada tanggal 11 Oktober 2006 dengan demikian penyusunan RKPD mengalami keterlambatan selama 5 bulan. Ketika hal tersebut ditanyakan kepada kepala Bappeda kota Sibolga, beliau menyatakan :

“Penyusunan RKPD itu membutuhkan pengkajian yang mantap agar sinergis dengan RPJP dan RPJM, makanya butuh waktu lama kemudian rencana kerja masing-masing SKPD juga terlambat disampaikan ke Bappeda selain itu pentahapan RKPD kan panjang dimulai dari pelaksanaan musrenbang tingkat kelurahan hingga tingkat kota. Secara teoritis penyusunan RKPD itu mudah tapi dalam pelaksanaannya sangat rumit, disamping itu peraturan kita sekarang ini setiap saat berubah hingga aparatur juga kebingungan”.

Undang-undang nomor 25 tahun 2004 menetapkan urutan penyusunan RKPD sebagai berikut :

1. Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RKPD sebagai penjabaran dari RPJM Daerah.
2. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyiapkan rancangan rencana kerja (renja) SKPD sesuai tugas pokok dan fungsi masing-masing mengacu kepada rancangan awal RKPD berpedoman kepada rencana strategis (renstra) SKPD.
3. Kepala Bappeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan rancangan renja SKPD.
4. Rancangan RKPD ini kemudian menjadi bahan musrenbang yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintahan.
5. Musrenbang dalam rangka penyusunan RKPD diselenggarakan oleh kepala Bappeda paling lambat bulan Maret tahun berjalan.
6. Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RKPD berdasarkan hasil Musrenbang .
7. RKPD kemudian menjadi pedoman penyusunan RAPBD.
8. RKPD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

Akibat keterlambatan penyusunan RKPD tersebut maka penyusunan dokumen lainnya dalam rangka penyusunan APBD akan mengalami keterlambatan. Hal ini



menunjukkan bahwa pelaksanaan tahapan dan penyusunan dokumen dalam rangka penyusunan anggaran Pemkot Sibolga belum sesuai dengan jadwal tahapan anggaran berbasis kinerja.

Visi Pemkot Sibolga adalah "Terwujudnya Kota Sibolga sebagai Sentra Perdagangan Barang dan Jasa di Wilayah Pantai Barat Sumatera Utara" sedangkan misinya terdiri dari berbagai usaha untuk mencapai visi yang telah ditetapkan. Visi dan misi tersebut diharapkan akan terwujud melalui usaha-usaha yang konsisten dan terciptanya relevansi antara perencanaan dengan penganggaran. Perencanaan yang baik tidak akan mencapai tujuan yang diinginkan jika tidak mendapat alokasi anggaran dana yang cukup untuk membiayai pembangunan kearah pencapaian visi misi. Demikian juga sebaliknya, jumlah anggaran dana yang cukup akan menjadi bias dan tidak memiliki *budget emphasis* jika tidak melalui perencanaan yang baik. Anggaran juga harus memiliki perencanaan yang baik. Lemahnya perencanaan anggaran memungkinkan munculnya *underfinancing* atau *overfinancing* yang akan mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran.

Berdasarkan distribusi PDRB kota Sibolga, potensi kota Sibolga yang terutama adalah pada sektor perikanan sedangkan sektor perdagangan dan jasa hanya menempati posisi kedua. Widodo (2001:136) menyatakan "visi dan misi harus mengarahkan faktor-faktor kunci keberhasilan, tujuan dan sasaran dalam mempertimbangkan apa (*what*) yang harus dilaksanakan dan kapan (*when*) akan dilaksanakan". Selanjutnya Widodo menyatakan bahwa faktor-faktor kunci tersebut adalah potensi, peluang, kekuatan, tantangan, kendala dan kelemahan yang dihadapi termasuk sumber daya, dana, sarana dan prasarana, serta peraturan perundang-



undangan dan kebijakan yang digunakan instansi pemerintah dalam kegiatan-kegiatannya. Dengan demikian, penyusunan visi tanpa memperhatikan faktor-faktor kunci tersebut diatas membuat visi menjadi susah untuk dicapai. Hal ini disebabkan karena tidak tersedianya alokasi anggaran yang cukup untuk membiayai program dan kegiatan dalam rangka pencapaian visi-misi. Anggaran menjadi bersifat generik yang membiayai program dan kegiatan yang bersifat umum dan rutin berdasarkan anggaran tahun sebelumnya serta kehilangan fokus anggaran (*budget emphasis*).

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka dalam RKPD Kota Sibolga tahun 2007 tidak dijumpai dengan jelas apa kinerja yang spesifik dan terukur yang akan dihasilkan dari program-program Pemkot Sibolga, unit kerja mana yang bertanggungjawab dan bagaimana kontribusi masing-masing unit kerja untuk mewujudkan visi dan misi.

## 2. Kebijakan Umum dan Anggaran (KUA)

KUA disusun oleh TAPD dan sudah harus disetujui Kepala Daerah bersama DPRD paling lama pada bulan Juni tahun berjalan. KUA kota Sibolga disetujui bersama Walikota dan DPRD Sibolga pada tanggal 19 Desember 2006 sehingga mengalami keterlambatan selama 5 bulan. Ketika hal keterlambatan KUA tersebut ditanyakan kepada kasubbag anggaran pada bagian keuangan sekretariat kota Sibolga sebagai anggota TAPD, beliau memberikan jawaban :

“sejujurnya saya sampaikan bahwa keterlambatan tersebut tidak hanya lima bulan seperti hitungan bapak malah lebih lama. KUA, PPAS dan RKA-SKPD itu disepakati setelah APBD selesai dikerjakan tetapi tanggal kesepakatan dibuat tanggal mundur. Jadi prosesnya terbalik. Yang penting semua dokumen yang dibutuhkan sesuai permendagri 13 tahun 2006 telah dipenuhi”.

Penyusunan KUA diinterpretasikan oleh aparaturnya pemko Sibolga hanya sebagai kelengkapan dokumen dalam rangka penyusunan APBD. Bastian (2006:104) “menyatakan kepala daerah menyampaikan rancangan KUA tahun anggaran berikutnya sebagai landasan penyusunan RAPBD”. Dengan demikian KUA tidak hanya sebagai kelengkapan dari dokumen tetapi merupakan formulasi kebijakan anggaran (*budget policy formulation*) yang menjadi acuan dalam perencanaan operasional anggaran dan sudah harus disepakati bersama oleh kepala daerah dengan DPRD sebelum penyusunan APBD. KUA merupakan sasaran dan kebijakan daerah dalam satu tahun anggaran yang menjadi petunjuk dan ketentuan-ketentuan umum yang disepakati sebagai dasar penyusunan APBD. Penyusunan anggaran yang tidak berdasarkan pada KUA tidak sesuai dengan penyusunan anggaran berbasis kinerja. Ketua Bappeda kota Sibolga dalam menanggapi keterlambatan penyusunan KUA menyatakan :

“keterlambatan penyusunan KUA disebabkan masalah ketersediaan data dan informasi sehingga sulit untuk menghubungkan antara variabel makro pembangunan daerah dengan variabel-variabel mikro di setiap urusan pemerintahan”.

Jawaban ketua Bappeda kota Sibolga tersebut menggambarkan ketidaksiapan sumber daya manusia (SDM) untuk menyajikan data dan informasi tentang keberhasilan dan kegagalan tugas serta prediksi tantangan yang akan dihadapi dari masing-masing SKPD dalam melaksanakan program dan kegiatan. Hal ini disebabkan peningkatan kemampuan sumber daya manusia lebih lambat dibanding eskalasi yuridik yang diterbitkan pemerintah kearah administrasi publik modern.



Keterlambatan penyusunan dokumen anggaran menunjukkan bahwa Pemkot Sibolga belum memiliki disiplin dalam penyusunan anggarannya. Kepala Bagian Keuangan Sekretariat Kota Sibolga menanggapi sebagai berikut :

“Penyusunan KUA, PPAS dan RKA-SKPD memang seharusnya sudah selesai sebelum APBD ditetapkan karena dokumen-dokumen tersebut merupakan dasar penyusunan APBD. Tapi dalam prakteknya untuk menyusun dokumen tersebut membutuhkan keahlian dan keterampilan tertentu karena dokumen itu merupakan hal yang baru dalam penganggaran sedangkan sosialisasi untuk pengisiannya belum pernah diikuti aparat Pemkot. Sehingga dokumen itu selesai setelah APBD ditetapkan artinya dokumen tersebutlah yang menyesuaikan ke APBD. Pengisian formulirnya pun belum sesuai dengan peraturan karena kami melakukan penafsiran terhadap peraturan tersebut”.

Kendala dalam penyusunan dokumen anggaran terletak pada kemampuan sumber daya manusia yang terbatas yang dimiliki oleh Pemkot Sibolga. Hal tersebut mengakibatkan tidak adanya keseragaman terhadap pengisian dokumen anggaran karena masing-masing unit kerja melakukan penafsiran terhadap konsep anggaran berbasis kinerja. Peningkatan kualitas sumber daya manusia merupakan hal yang urgen yang harus diatasi oleh Pemkot Sibolga. Pemkot Sibolga sebaiknya mengirimkan aparaturnya untuk mengikuti diklat maupun sosialisasi penyusunan anggaran berbasis kinerja. Menanggapi hal tersebut Kepala Bagian Keuangan Sekretariat Kota Sibolga menyatakan :

“Undangan untuk mengikuti diklat dan sosialisasi penyusunan anggaran berbasis kinerja sangat jarang kita terima walaupun ada pelaksanaannya pada bulan Desember dimana kita sibuk mengurus pencairan dana dan tempatnya pun di Jakarta. Sebaiknya diklat tersebut diselenggarakan pemerintah pusat di daerah sehingga mudah dijangkau dan tidak meninggalkan tugas dalam waktu lama”.

Jawaban tersebut menggambarkan perlunya Pemerintah Pusat lebih pro aktif dalam melakukan sosialisasi implementasi anggaran berbasis kinerja sebagai kebijakan baru dalam proses penganggaran. Penyusunan anggaran berbasis kinerja memiliki



kompleksitas tersendiri karena adanya hubungan yang simetris antara perencanaan dengan anggaran.

Implementasi anggaran berbasis kinerja mengutamakan adanya relevansi antara perencanaan daerah dengan penganggaran daerah. Untuk itu dibutuhkan adanya koordinasi yang baik antara instansi perencana di daerah dalam hal ini Bappeda dengan setiap unit kerja di lingkungan pemerintah daerah kota Sibolga sebagai pengguna anggaran sehingga tercipta hubungan yang sinergis antara perencanaan dengan penganggaran. Bappeda sebagai badan spesialisasi perencanaan daerah mempunyai tugas menyiapkan semua rancangan dokumen perencanaan mulai dari RPJP, RPJM, RKPD hingga pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Kurangnya koordinasi antara instansi perencana dan pelaksana berimplikasi pada keterlambatan pelaksanaan dan penyiapan dokumen yang dibutuhkan dalam rangka penyusunan anggaran berbasis kinerja. Kekurangmampuan aparatur pemerintah kota Sibolga dalam melaksanakan tahapan penyusunan anggaran dan menyiapkan berbagai dokumen yang dibutuhkan disiasati dengan menggunakan tanggal mundur terhadap dokumen yang terlambat diselesaikan. Hal tersebut dilakukan dengan bekerjasama dengan pihak legislatif untuk tujuan bahwa anggaran tersebut telah sesuai dengan anggaran berbasis kinerja. Dengan demikian baik pihak eksekutif maupun legislatif telah melakukan manipulasi dokumen dalam penyusunan anggaran.

Implementasi anggaran berbasis kinerja di daerah dapat dilaksanakan jika pihak eksekutif dan legislatif memiliki keinginan yang kuat untuk melakukan perubahan. Burkhead (1956:156) menyatakan "*The third consequence of performance budgeting*

*is a change in the nature of legislative review and authorization*". Untuk dapat melaksanakan penyusunan anggaran berbasis kinerja dibutuhkan tidak saja kemampuan eksekutif tetapi juga dukungan dan perubahan paradigma dari pihak legislatif karena proses penyusunan anggaran dilaksanakan secara bersama antara eksekutif dengan legislatif. Perangkat pemerintah daerah dan anggota DPRD harus memiliki kualitas sumber daya manusia yang memadai untuk menjalankan suatu sistem administrasi modern dan dilengkapi dengan penguasaan atas teknologi informatika. Tingkat kualitas SDM tertentu membantu organisasi dalam mencapai tujuannya.

KUA memuat pencapaian kinerja yang terukur dari setiap urusan pemerintahan daerah. Berdasarkan pencapaian kinerja yang terukur yang tercantum dalam KUA Pemkot Sibolga, bidang pemerintahan mendapat alokasi pagu terbesar dibandingkan dengan bidang lainnya. Berdasarkan pagu indikatif tersebut, penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan mendapat prioritas utama dalam pengalokasian anggaran sedangkan usaha-usaha untuk pencapaian visi dan misi pemerintahan kota Sibolga termasuk alokasi anggaran untuk program dan kegiatan yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat kurang mendapat perhatian yang serius dalam penganggaran. Pola penyusunan pagu anggaran yang demikian masih menggunakan pola penganggaran dengan sistem *line item* dan *incrementalist* yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan aparatur dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan berbasis pada alokasi anggaran tahun sebelumnya. Anggaran berbasis kinerja bersifat inovatif yang bertujuan untuk menciptakan berbagai



program dan kegiatan yang bermanfaat untuk masyarakat dan menghapus program yang tidak memiliki dampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

### 3. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)

PPA menentukan skala prioritas untuk urusan wajib dan urusan pilihan pemerintah daerah serta menyusun plafon anggaran sementara masing-masing program. Berdasarkan PPAS Kota Sibolga untuk setiap unit kerja, maka unit kerja yang mendapat alokasi dana terbesar adalah Dinas Kimpraswil kemudian Sekretariat Daerah dan Dinas Pendidikan. Dinas Kimpraswil mengelola anggaran untuk pembangunan fisik sarana dan prasarana termasuk pembangunan gedung pemerintah dan sarana lainnya di lingkungan Pemkot Sibolga. Sekretariat Daerah mengelola anggaran keperluan internal kantor Sekretariat Daerah, anggaran untuk Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta bantuan sosial untuk masyarakat sedangkan Dinas Pendidikan mengelola anggaran untuk keperluan penyelenggaraan pendidikan di lingkungan Pemkot Sibolga.

Salah satu faktor kunci keberhasilan pencapaian visi dan misi menurut Widodo (2001:136) adalah “tersedianya dana yang cukup yang akan digunakan instansi pemerintah dalam kegiatan-kegiatannya”. Berdasarkan visi kota Sibolga untuk menjadikan kota Sibolga sebagai sentra perdagangan barang dan jasa seharusnya dinas Perindustrian dan Perdagangan (perindag) mendapat alokasi plafon dana yang besar untuk pencapaian visi dan misi tersebut. Namun berdasarkan tabel 4.5 diatas, dinas Perindag hanya memperoleh plafon anggaran sebesar Rp. 2,150 milyar termasuk plafon belanja untuk pegawai. Hal ini akan menyebabkan pemko Sibolga kesulitan untuk mewujudkan visi dan misinya karena tidak mendapat prioritas dalam



pengalokasian anggaran. Kebijakan penyusunan plafon anggaran tidak mendukung tercapainya visi dan misi yang telah ditetapkan sebelumnya. Menanggapi hal tersebut

Kepala Bagian Keuangan Sekretariat Kota Sibolga menyatakan :

“Dalam mengalokasikan dana di APBD kita masih berdasarkan realisasi program dan kegiatan masing-masing unit kerja pada tahun lalu. Alokasi dana dalam APBD tersebut berdasarkan usulan dari unit kerja kita sesuaikan dengan kemampuan dana yang akan diperoleh pada tahun berjalan. Kita kewalahan dalam mengalokasikan dana yang lebih besar kepada Dinas Perindag karena unit kerja yang lain juga membutuhkan dana yang besar terutama Dinas Kimpraswil”.

Alokasi dana dalam PPAS Kota Sibolga berdasarkan program dan kegiatan tahun-tahun sebelumnya. Hal ini mengindikasikan bahwa Pemkot Sibolga masih menggunakan sistem penganggaran *line item* yang mengalokasikan dana berdasarkan kegiatan tahun lalu bukan berdasarkan evaluasi kinerja dari masing-masing unit kerja. Kebijakan tersebut akan menyulitkan Pemkot Sibolga untuk merealisasi visi dan misinya dengan tepat waktu karena tidak adanya evaluasi terhadap kinerja masing-masing unit kerja dalam upaya pencapaian visi dan misi.

#### 4. Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD)

RKA-SKPD disusun dengan tiga pendekatan yaitu pendekatan pengeluaran jangka menengah, pendekatan penganggaran terpadu dan pendekatan penganggaran berdasarkan kinerja. Penyusunan RKA-SKPD berdasarkan kinerja didukung dengan indikator kinerja, pencapaian atau target kinerja, Standar Analisis Belanja (SAB), standar satuan harga dan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Formulir yang digunakan dalam menyusun RKA-SKPD terdiri dari tujuh formulir terdiri dari formulir RKA-SKPD, RKA-SKPD 1, RKA-SKPD 2.1, RKA-SKPD 2.2, RKA-SKPD 2.2.1, RKA-SKPD 3.1 dan RKA-SKPD 3.2.

Indikator kinerja dapat dilihat pada formulir RKA-SKPD 2.2.1 yaitu rincian anggaran belanja langsung menurut program dan per kegiatan unit kerja. Berdasarkan RKA yang telah disusun masing-masing unit kerja di lingkungan Pemkot Sibolga, terdapat ketidaksesuaian format formulir sebagaimana yang ditetapkan dalam Permendagri 13 tahun 2006 yaitu formulir RKA-SKPD 2.2.1. Dalam permendagri 13 tahun 2006 terdapat baris “hasil” pada tabel indikator dan tolok ukur kinerja belanja langsung sedangkan pada RKA yang disusun oleh unit kerja di lingkungan pemko Sibolga baris “hasil” tersebut ditiadakan sehingga setiap kegiatan pada program yang telah ditetapkan tidak dapat diketahui hasilnya. Solihin menyatakan :

“Indikator kinerja adalah uraian ringkas dengan menggunakan ukuran kuantitatif atau kualitatif yang mengindikasikan pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah disepakati dan ditetapkan. Kegunaannya adalah :

- Dasar penilaian kinerja, baik dalam tahap perencanaan (*ex-ante*), pelaksanaan (*on-going*), maupun setelahnya (*ex-post*)
- Petunjuk kemajuan dalam rangka mencapai tujuan atau sasaran”.

Kolom “target kinerja” atas indikator capaian program dan keluaran diisi dengan jangka waktu pelaksanaan kegiatan atau dengan jumlah paket kegiatan, seharusnya kolom tersebut diisi dengan kuantitas kelompok sasaran kegiatan dan kuantitas target keluaran. Solihin menyatakan target kinerja :

- Merupakan jumlah indikator kinerja yang direncanakan akan dicapai.
- Target kinerja harus ;
  1. Berupa angka numerik
  2. Dapat diperbandingkan
  3. Cukup spesifik.

Kekeliruan dalam pengisian kolom tersebut berimplikasi pada ketidakjelasan sasaran kegiatan dan hasil yang diharapkan sehingga tidak dapat dinilai prestasi kerja



masing-masing unit kerja atas anggaran yang digunakan dan tidak dapat diperbandingkan dengan sumber daya yang digunakan. Menanggapi hal tersebut

Kepala Bagian Keuangan Setdakot Sibolga menyatakan :

“Kita mengakui bahwa sebagian formulir dan dokumen yang digunakan dalam penyusunan anggaran belum diisi dengan benar oleh SKPD bahkan ada sebagian kolom maupun baris dari dokumen tersebut dihapus karena pejabat pengelola keuangan SKPD tidak mengerti dan tidak tahu mengisinya. Kita memakluminya karena dokumen tersebut merupakan hal yang baru bagi mereka. Seandainya dokumen tersebut kita tolak dan dikembalikan maka proses penyusunan APBD akan terlambat sementara jadwal kita dengan Dewan untuk pengesahan APBD sangat ketat. Tahun depan kita rencanakan untuk membuat pelatihan pengisian dokumen anggaran untuk semua SKPD”.

Kurangnya kualitas SDM yang dimiliki oleh Pemkot Sibolga menyebabkan banyaknya instrumen penyusunan anggaran tidak sesuai dengan yang disyaratkan dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja. Hal ini menyebabkan pejabat penyusun anggaran mengambil jalan pintas dengan menyusun anggaran berdasarkan dokumen yang tersedia tanpa menguji kesesuaiannya dengan anggaran berbasis kinerja.

Sistem indikator kinerja berfungsi dan digunakan sebagai alat untuk mengukur kinerja Pemerintah Daerah khususnya dalam menjalankan fungsinya sebagai penyedia berbagai barang dan jasa sektor publik. Paling sedikit, sistem indikator kinerja tersebut harus mampu mengakomodasi reformasi di bidang penyediaan pelayanan umum dan manajemen administrasi pemerintah.

Suharyanto (2005:14) menyatakan bahwa

“Esensi utama anggaran berbasis kinerja adalah dimasukkannya elemen indikator kinerja dalam proses penyusunan anggaran sehingga setiap program/kegiatan harus mempunyai tujuan atau sasaran yang terukur mulai dari masukan, aktifitas, keluaran, hasil (*outcome*) dan dampak (*impact*)”.



Penyusunan RKA-SKPD di lingkungan Pemkot Sibolga yang tidak mencantumkan indikator hasil, tolok ukur kinerja dan target kinerja menggambarkan bahwa Pemkot Sibolga dalam penyusunan anggarannya masih mengacu pada sistem anggaran tradisional dan belum mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja. Melalui dokumen RKA-SKPD seharusnya sudah diketahui target hasil yang akan dicapai pada akhir tahun anggaran untuk setiap SKPD di lingkungan Pemkot Sibolga berdasarkan dana yang telah dialokasikan. Satuan ukur merupakan tolok ukur yang dapat digunakan untuk melihat sampai sejauh mana unit kerja mampu melaksanakan tupoksinya.

Dengan demikian kinerja belum dijadikan dasar alokasi dan acuan unit kerja dalam merencanakan kegiatannya sehingga hasil terhadap setiap dana yang dialokasikan dalam anggaran tidak dapat dipertanggungjawabkan secara transparan oleh setiap pimpinan unit kerja. Dunchead (1956:155) menyatakan "*The most important consequence of performance budgeting is that it increases the responsibility and accountability of management*". Implementasi anggaran berbasis kinerja bertujuan untuk dapat meningkatkan pertanggungjawaban pimpinan dalam penggunaan dana yang dialokasikan dalam anggarannya. Tanpa indikator kinerja maka sistem penganggaran masih berorientasi pada menghabiskan dana yang tersedia oleh masing-masing unit kerja sedangkan hasil dan manfaat dari penggunaan dana tidak dapat dipertanggungjawabkan sebagaimana tujuan dari penganggaran berbasis kinerja. Anggaran berbasis kinerja menghendaki penggunaan dana yang tersedia seoptimal mungkin untuk menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal bagi masyarakat. Pengendalian efektivitas dan efisiensi

anggaran dapat tercapai dengan memperhatikan penetapan tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat yang jelas serta kejelasan indikator kinerja.

Pada tahun 2007, Pemkot Sibolga juga belum menyusun SPM. Bastian (2006:294) menyatakan "Standar Pelayanan Minimal (SPM) merupakan tolok ukur kinerja dalam menentukan pencapaian jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah". SPM menjamin akses masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dasar dari pemerintah daerah sesuai dengan ukuran-ukuran yang ditetapkan oleh pemerintah. Masyarakat akan mendapatkan pelayanan prima yang mudah, murah, cepat dan tepat melalui standar yang ditetapkan dalam SPM. Ketika penyusunan SPM ditanyakan kepada kepala bagian keuangan Sekretariat Pemkot Sibolga, Beliau menyatakan :

"Pekot Sibolga belum memiliki SPM karena Pemerintah Pusat pun belum membuat SPM. Sesuai ketentuan SPM di daerah harus berdasarkan pada SPM Pemerintah atasan".

Jawaban tersebut mengindikasikan bahwa kesulitan daerah dalam mengimplementasikan sistem penganggaran berbasis kinerja bukan hanya disebabkan ketidakmampuan daerah tetapi juga Pemerintah Pusat yang tidak konsisten dalam mengeluarkan kebijakan sistem penganggaran. Kebijakan Pemerintah Pusat yang mengharuskan Pemda mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja seharusnya diikuti dengan tersedianya elemen-elemen yang mendukung terselenggaranya kebijakan tersebut sehingga daerah tidak mengalami kesulitan ataupun mencari alasan untuk tidak mengimplementasikan kebijakan tersebut secara utuh.



Berdasarkan proses penyusunan formulir-formulir RKA-SKPD yang digunakan di lingkungan Pemkot Sibolga, ternyata tidak mendorong unit kerja untuk menunjukkan kinerjanya, baik kinerja hasil program maupun keluaran kegiatan. Pengisian formulir RKA di lingkungan Pemkot Sibolga hanya memperlihatkan perhitungan angka-angka yang detail yang seakan-akan menunjukkan bahwa penyusunan formulir tersebut sangatlah terperinci dan transparan. Informasi mengenai hasil program dan keluaran kegiatan sangat minim dalam formulir RKA-SKPD terutama mengenai target pencapaiannya. RKA hanya sebagai dokumen yang berisikan angka-angka perhitungan aritmetis anggaran dan tidak terbaca kinerja apa yang dihasilkan dari penggunaan anggaran. Kondisi tersebut juga diperparah dengan tidak adanya Standar Pelayanan Minimal (SPM).

Penyusunan anggaran yang tidak mencerminkan pengukuran hasil kerja dan tidak memaksimalkan *output* menggambarkan bahwa anggaran tersebut tidak sesuai dengan ciri-ciri pokok anggaran berbasis kinerja. Bastian (2006:53) menyatakan

“Ciri-ciri pokok anggaran berbasis kinerja adalah :

1. Secara umum sistem ini mengandung tiga unsur pokok, yaitu :
  - a. Pengeluaran pemerintah diklasifikasikan menurut program dan kegiatan
  - b. Pengukuran hasil kerja (performance Measurement)
  - c. Pelaporan program (program reporting)
2. Titik perhatian lebih ditekankan pada pengukuran hasil kerja, bukan pada pengawasan.
3. Setiap kegiatan harus dilihat dari sisi efisiensi dan memaksimalkan output.
4. Bertujuan untuk menghasilkan informasi biaya dan hasil kerja yang dapat digunakan untuk penyusunan target dan evaluasi pelaksanaan kerja”.

Dengan demikian, penyusunan RKA-SKPD di lingkungan Pemkot Sibolga yang belum berpedoman pada indikator kinerja, capaian atau target kinerja, analisis



standar belanja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal belum sesuai dengan ciri pokok dari anggaran berbasis kinerja.

#### 5. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

APBD berbasis kinerja disusun dengan format surplus-defisit. Selisih jumlah pendapatan yang lebih besar dari belanja akan mengakibatkan surplus sehingga dapat dibentuk dana cadangan sedangkan selisih jumlah pendapatan lebih kecil dari belanja mengakibatkan defisit yang dapat ditutup dari sumber-sumber pembiayaan. APBD Kota Sibolga menggambarkan terdapatnya defisit sebesar Rp. 25.587.405.820,- yang ditutupi dengan surplus dari pembiayaan.

Alokasi anggaran untuk belanja pegawai memperoleh jumlah terbesar yaitu Rp. 101.939.332.446,- dibandingkan dengan jenis belanja lainnya atau sebesar 38,40% dari total keseluruhan belanja. Anggaran belanja pegawai dalam kelompok belanja tidak langsung digunakan untuk pembayaran gaji dan tambahan penghasilan pegawai yang berjumlah 1.995 orang pada tahun 2007. Sedangkan belanja pegawai pada kelompok belanja langsung digunakan untuk pembayaran honorarium pegawai atas kegiatan yang akan dilaksanakan. Besarnya jumlah anggaran untuk belanja pegawai disebabkan jumlah pegawai yang besar serta adanya kegiatan yang juga mengalokasikan anggarannya untuk belanja honor pegawai. Hal ini menggambarkan bahwa dalam penganggaran, pemko Sibolga masih melakukan anggaran yang tumpang tindih atas alokasi dana untuk belanja pegawai.

Belanja barang dan jasa serta belanja modal yang sebagian besar digunakan untuk membiayai program kegiatan untuk rakyat mendapat alokasi anggaran sebesar Rp. 54.966.102.875,- dan Rp. 90.069.908.594,-. Jumlah anggaran belanja tersebut

digunakan untuk berbagai program dan kegiatan pembangunan serta pengadaan barang dan jasa untuk kelancaran pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan sesuai dengan RKA-SKPD. Anggaran belanja barang dan jasa serta belanja modal didistribusikan ke berbagai paket pengadaan dan pembangunan fisik. Proyek-proyek yang didanai oleh APBD kota Sibolga tahun 2007 belum berorientasi pada pencapaian visi misi yaitu menjadikan Sibolga sebagai sentra perdagangan barang dan jasa jumlahnya seperti pembangunan sarana dan pra sarana perdagangan yang representatif serta alokasi dana untuk para pedagang sebagai stimulus untuk meningkatkan usaha perdagangannya sangat kecil. Indikator lainnya dapat juga dilihat dari alokasi anggaran untuk dinas perindustrian dan perdagangan hanya 0,84% dari keseluruhan jumlah rencana anggaran. Hal ini akan menyebabkan visi misi pemerintah kota Sibolga tidak akan terealisasi sebagai mana diharapkan karena dana yang tersedia dalam APBD merupakan salah satu faktor utama untuk tercapainya visi misi suatu pemerintah daerah. Bastian (2005:171) menyatakan "*performance budgeting* (anggaran yang berorientasi pada kinerja) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada 'output' organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi". Dengan demikian APBD kota Sibolga tahun 2007 belum mengacu pada sistem penyusunan anggaran berbasis kinerja. Menanggapi hal tersebut Kepala Bagian Keuangan Setdakot Sibolga menyatakan :

"Sesuatu hal yang baru pasti hasil awalnya kurang sempurna. Kita sudah komit untuk mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja di Pemkot Sibolga sesuai dengan KUA yang telah disusun, walaupun hasilnya kurang sesuai dan masih banyaknya kelemahan menurut saya itu adalah suatu hal yang wajar. Apalagi penyusunan anggaran berbasis kinerja ini sangat rumit



dan sulit, semuanya harus jelas dan transparan termasuk hasil yang akan diperoleh sebagai output dan dampaknya bagi penyelenggaraan pemerintahan. Sebaiknya anggaran berbasis kinerja dilakukan modifikasi sesuai dengan kondisi dan kemampuan SDM di daerah sehingga mempermudah daerah untuk mengimplementasikannya”.

Perkembangan peraturan perundang-undangan yang sangat dinamis sejak dilaksanakannya otonomi seharusnya dapat diikuti dan diantisipasi oleh daerah dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusianya. Setiap daerah seharusnya mampu untuk mengikuti perkembangan administrasi modern dan sanggup untuk menumbuhkan tingkat kemandirian yang tinggi untuk menjamin kelangsungan otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab. Kurangnya tingkat kualitas sumber daya manusia bukan menjadi alasan daerah untuk tidak melaksanakan akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan menuju tata pemerintahan yang baik (good governance).

Dalam rangka meningkatkan transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah sebagai salah satu unsur pendukung dalam implementasi anggaran berbasis kinerja, APBD harus terlebih dahulu disosialisasikan dan dipublikasikan kepada masyarakat melalui berbagai media termasuk internet sebelum ditetapkan menjadi Perda. Dalam situs yang dimiliki Pemkot Sibolga yaitu [www.SibolgaNauli.com](http://www.SibolgaNauli.com) tidak terlihat data APBD Kota Sibolga tahun 2007. Ketika hal tersebut ditanyakan kepada Kepala Bagian Keuangan Sekretariat Pemkot Sibolga sebagai TAPD, beliau menanggapi:

“Sampai saat ini kita belum melakukan publikasi terhadap semua produk hukum Pemkot Sibolga termasuk APBD tahun 2007. Hal tersebut untuk menghindari timbulnya eksekusi yang kurang baik dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan akibat penafsiran yang berbeda antara pihak Pemkot dengan



masyarakat yang masih awam dengan nomenklatur yang terdapat dalam anggaran”.

Pemkot Sibolga masih menggunakan paradigma lama dalam penyusunan APBD yang menganggap bahwa data-data dalam APBD merupakan sesuatu data yang tertutup dan harus dirahasiakan. Tanpa mempublikasikan APBD, Pemkot Sibolga tidak dapat meningkatkan akuntabilitasnya dalam pengelolaan keuangan daerah dan tidak sesuai dengan penganggaran berbasis kinerja.

Bastian (2006:39) menyatakan “Penganggaran berbasis kinerja ini memberikan akuntabilitas publik tersendiri bagi institusi yang menerapkannya, dimana publik bisa mengetahui secara jelas apa tujuan institusi pemerintah yang bersangkutan, bagaimana penggunaan sumber daya di institusi tersebut, dan bagaimana *output* dan *outcomenya* dibanding dengan *input*”.

Masyarakat seharusnya mengetahui apa yang direncanakan pemerintah, bagaimana pemerintah menjalankan aktivitasnya dan apa tujuan pemerintah dalam menjalankan aktivitas tersebut. Melalui transparansi masyarakat juga dapat melakukan penilaian atas keberhasilan dan kegagalan pemerintah terhadap pencapaian tujuan yang telah ditetapkan dalam bentuk visi misinya. Tujuan tersebut dapat direalisasi apabila pemerintah daerah mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja dalam penyusunan anggarannya. Tanpa sosialisasi APBD kepada masyarakat maka program dan kegiatan yang tercantum dalam APBD sangat rentan untuk menuai resistensi dari masyarakat sebagai subyek sekaligus obyek pembangunan.

Proses perencanaan kinerja yang tidak jelas, alokasi dana yang tidak proporsional untuk pencapaian visi misi serta penyusunan RKA-SKPD yang tidak mengacu pada kinerja pada akhirnya menghasilkan APBD yang tidak berorientasi pada kinerja/prestasi kerja. APBD hanya menyajikan informasi yang berkaitan

dengan jumlah sumber pendapatan dan penggunaan dana sementara informasi yang berkenaan dengan kinerja yang ingin dicapai, keadaan dan kondisi ekonomi serta potensinya belum dapat digambarkan dengan nyata. Ketidakjelasan informasi tersebut mengakibatkan sistem perencanaan dan anggaran yang digunakan tidak dapat memberikan gambaran yang bersifat komprehensif mengenai aspirasi riil yang ada di tengah-tengah masyarakat serta sumber daya yang dimilikinya.

#### 6. Anggaran Untuk Visi Misi

Visi Kota Sibolga adalah "Terwujudnya Kota Sibolga sebagai Sentra Perdagangan Barang dan Jasa di Wilayah Pantai Barat Sumatera Utara". Sedangkan misi kota Sibolga adalah :

1. Mewujudkan pemerintahan yang baik ( good governance ), dengan meningkatkan profesionalisme dan fungsi kelembagaan.
2. Meningkatkan keamanan dan ketertiban, menuju situasi dan kondisi yang kondusif.
3. Meningkatkan volume barang dan jasa melalui fasilitas perdagangan.
4. Meningkatkan transportasi melalui penyediaan sarana dan prasarana.
5. Meningkatkan promosi dan informasi.

Visi dan misi hanya akan menjadi sebuah slogan apabila dalam usaha pencapaiannya tidak didukung oleh tersedianya anggaran. Faktor lainnya yang mendukung terwujudnya visi dan misi adalah inovasi, koordinasi dan sinergi diantara unit kerja sebagai perencana sekaligus pelaksana program dan kegiatan.

Berdasarkan sistem penyusunan APBD Pemkot Sibolga Tahun 2007 yang telah diuraikan di atas, dapat diinterpretasikan bahwa perwujudan visi dan misi masih jauh



dari yang diharapkan. Alokasi anggaran untuk unit kerja teknis yang memiliki posisi strategis untuk merencanakan program dan kegiatan dalam usaha perwujudan visi dan misi seperti Dinas Perindag, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, Kantor Koperasi dan UKM, serta Kantor Tenaga Kerja justru memperoleh alokasi anggaran yang lebih kecil dibandingkan dengan unit kerja lainnya yang tidak berhubungan langsung dengan usaha pencapaian visi misi. Bahkan dalam KUA Kota Sibolga bidang pemerintahan mendapatkan alokasi dana terbesar dibandingkan dengan bidang lainnya sehingga alokasi dana dalam PPA Kota Sibolga masih didominasi oleh belanja pegawai.

Kondisi tersebut terjadi akibat tidak adanya hubungan yang simetris antara perencanaan dengan Anggaran yang disusun oleh Pemkot Sibolga Tahun 2007. Tidak adanya hubungan tersebut disebabkan karena dokumen perencanaan disusun setelah anggaran ditetapkan. Perencanaan menyesuaikan pada penganggaran. Hal ini menyebabkan anggaran tetap dialokasikan pada unit kerja dan bukan pada program dan kegiatan. Pola penyusunan anggaran tersebut adalah pola penyusunan anggaran tradisional dan tidak sesuai dengan anggaran berbasis kinerja.

#### 6. Anggaran Untuk Rakyat

Dari 39 SKPD di lingkungan Pemkot Sibolga yang mengelola anggaran terdapat 19 SKPD yang tidak mengalokasikan anggarannya untuk kepentingan rakyat sedangkan 20 SKPD mengalokasikan anggarannya untuk kepentingan rakyat dengan jumlah anggaran keseluruhan Rp. 89.394.223.275,-. Sedangkan anggaran untuk aparatur berjumlah Rp. 175.774.321.572,-. Jumlah anggaran belanja Pemkot Sibolga tahun 2007 dianggarkan sebesar Rp. 265.168.544.847,-. Rasio anggaran



untuk rakyat terhadap total anggaran belanja Pemkot Sibolga adalah 33,70% sedangkan rasio anggaran untuk aparatur terhadap total anggaran belanja Pemkot Sibolga adalah 66,30%. Berdasarkan data tersebut maka alokasi anggaran Pemkot Sibolga tahun 2007 untuk kepentingan rakyat lebih kecil dibandingkan dengan alokasi anggaran untuk aparatur. Berdasarkan perhitungan rasio keuangan di atas diketahui bahwa kecenderungan tingginya belanja pegawai terhadap total belanja Pemkot Sibolga memberikan gambaran adanya pengaruh kebijakan yang menyerap belanja ke arah pelayanan aparatur ketimbang ke arah pelayanan publik. Ketika hal tersebut ditanyakan kepada Kepala Bagian Keuangan Setdakot Sibolga, Beliau menyatakan :

“Sebenarnya alokasi anggaran kita lebih besar untuk gaji pegawai yaitu hampir 30% dari APBD. Kalau alokasi anggaran untuk gaji pegawai dikurangi dan dibandingkan dengan anggaran rakyat maka anggaran untuk rakyat pasti lebih besar daripada anggaran pegawai. Tetapi karena anda membandingkan alokasi anggaran secara keseluruhan maka seakan-akan anggaran itu lebih besar jumlahnya untuk kesejahteraan pegawai”.

Belanja gaji pegawai termasuk dalam kelompok belanja aparatur karena belanja tersebut diterima langsung oleh aparatur dan digunakan untuk kebutuhan aparatur itu sendiri.

Tujuan implementasi anggaran berbasis kinerja adalah meningkatkan proporsi anggaran untuk kepentingan masyarakat. Data tersebut di atas menggambarkan bahwa penyusunan alokasi anggaran dalam APBD kota Sibolga belum mengacu pada tujuan implementasi anggaran berbasis kinerja. Paradigma aparatur pemerintah kota Sibolga dalam penyusunan anggaran masih menggunakan pola lama yang masih mengalokasikan anggaran pada kegiatan yang lebih memberikan kontribusi pada

peningkatan kesejahteraan aparatur serta peningkatan kewibawaan pemerintah dibandingkan dengan manfaat untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dinas Pendidikan dalam RKA-SKPD mengalokasikan anggarannya untuk rakyat sebesar Rp. 141.151.254.750,- atau 37,50% dari total alokasi belanja Dinas Pendidikan. Setelah RKA-SKPD Dinas Pendidikan diteliti, alokasi anggaran untuk rakyat digunakan untuk kegiatan sosialisasi kebijakan Pemerintah di bidang pendidikan. Dalam anggaran biaya untuk berbagai kegiatan sosialisasi tersebut, masih terdapat alokasi dana untuk honor panitia penyelenggaraan yang keseluruhan panitia berstatus PNS yang seharusnya dimasukkan ke dalam belanja aparatur. Inkonsistensi Dinas Pendidikan dalam melakukan dikotomi belanja aparatur dan belanja untuk rakyat ditanggapi Kepala Dinas Pendidikan

“Semua kegiatan sosialisasi untuk menunjang pelaksanaan pendidikan di Kota Sibolga memang dilaksanakan oleh panitia yang merupakan staf Diknas sehingga mereka mendapat honor dari kegiatan tersebut. Dan petunjuk pelaksanaannya dari Pemerintah Pusat juga demikian. Kalau kesalahan dalam penganggarannya kami kurang mengetahui karena kegiatan tersebut dianggarkan secara per paket kegiatan”.

Nama kegiatan yang tercantum dalam RKA Dinas Pendidikan merupakan kegiatan untuk rakyat tetapi alokasi dananya dinikmati oleh aparatur. Sehingga dari alokasi anggaran untuk rakyat tidak semua digunakan untuk menghasilkan produk yang dapat dinikmati oleh rakyat.

Dinas Kesehatan dan Rumah Sakit Umum Daerah mengalokasikan anggarannya untuk rakyat masing-masing sebesar Rp. 9.334.974.520 dan Rp. 4.058.801.130. Dalam RKA masing-masing SKPD tersebut, anggaran untuk rakyat digunakan untuk meningkatkan pelayanan di bidang kesehatan. Dinas Kesehatan mengalokasikan



anggaran rakyatnya untuk pembangunan dan rehab puskesmas dan puskesmas pembantu dan pengadaan obat-obatan sedangkan RSUD mengalokasikan anggarannya untuk pengadaan peralatan medis serta pengadaan obat-obatan.

Dinas Kimpraswil mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 33.511.470.030 atau sebesar 60% dari total alokasi anggaran untuk Kimprawil. Dalam RKA Dinas Kimprawil, anggaran untuk rakyat digunakan untuk kegiatan pemeliharaan dan peningkatan prasarana jalan, pembangunan sarana olahraga, pembangunan gedung serta sarana penunjang kegiatan pariwisata. Kegiatan yang diusulkan oleh masyarakat dalam forum musrenbang seperti peningkatan jalan setapak menjadi jalan lingkungan, pembukaan jalan baru, pembangunan sarana air bersih, pembangunan gedung pertemuan, penambahan jumlah sekolah terutama sekolah dasar dan TK, sarana penanggulangan banjir tidak semua ditampung dalam kegiatan Dinas Kimprawil. Ketika hal tersebut ditanyakan kepada Kepala Dinas Kimpraswil Kota Sibolga, beliau menyatakan

“Dana anggaran yang dialokasikan untuk Dinas Kimprawil sangat terbatas sedangkan kegiatan banyak yang akan dilakukan termasuk beberapa proyek yang belum siap pada tahun-tahun sebelumnya. Namun walaupun begitu tahun depan akan kita tindaklanjuti usulan masyarakat itu”.

Dinas Kimpraswil belum memprioritaskan kegiatan proyek yang diusulkan oleh masyarakat untuk direalisasikan pembangunannya. Penyusunan RKA masih mengutamakan pelaksanaan kegiatan yang berasal dari lingkungan internal birokrat itu sendiri sehingga produk yang dihasilkan tidak memberikan dampak yang maksimal untuk kepentingan rakyat.



Dinas Perhubungan mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 838.930.000,- untuk kepentingan rakyat. Dalam RKA Dinas Perhubungan anggaran tersebut masih digunakan untuk belanja honor petugas yang merupakan PNS Dinas tersebut. Kegiatan Dinas Perhubungan untuk peningkatan pelayanan masyarakat antara lain pembuatan marka jalan, warning/traffic light serta kegiatan pengaturan arus lalu lintas oleh petugas Dinas Perhubungan.

Dinas KPLH mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 8.199.274.745,- untuk kepentingan rakyat. Dalam RKA Dinas KPLH anggaran tersebut digunakan untuk pengadaan sarana kebersihan, pengadaan dan pemeliharaan lampu jalan dan gang, pemeliharaan TPA, pengadaan dan pemeliharaan LPJU serta peningkatan kebersihan lingkungan.

Badan KB dan PKS mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 1.071.199.000 untuk kepentingan rakyat. Dalam RKA Badan KB dan PKS juga masih terdapat penggunaan alokasi anggaran kegiatan untuk rakyat tetapi dinikmati oleh aparatur seperti honor kegiatan, uang saku dan uang transport dari kegiatan sosialisasi.

Kantor Koperasi dan UKM mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 128.850.000,- untuk kepentingan rakyat. Dalam RKA Kantor Koperasi dan UKM anggaran tersebut digunakan untuk pembinaan koperasi dan pengusaha kecil menengah di wilayah kerja Pemkot Sibolga. Kegiatannya meliputi sosialisasi kepada pengurus koperasi dan pengusaha kecil menengah yang sebahagian besar dananya digunakan untuk honor panitia, uang transport dan uang makan. Kantor Koperasi dan UKM sesuai dengan tupoksinya memiliki program dan kegiatan yang berhubungan langsung dengan masyarakat dalam rangka peningkatan perekonomian kerakyatan.

Unit kerja ini seharusnya memperoleh alokasi dana anggaran yang lebih besar sehingga mampu memberikan stimulus untuk koperasi dan UKM dalam meningkatkan usahanya. Ketika hal tersebut ditanyakan kepada Kepala Kantor Koperasi dan UKM, beliau menanggapi :

“Kita sudah mengusulkan program dan kegiatan dalam usaha peningkatan perkoperasian dan usaha kecil menengah. Masing-masing kegiatan tersebut membutuhkan dukungan dana dalam jumlah yang besar seperti pemberian dana bergulir bagi koperasi dan pengusaha kecil menengah. Tetapi dana yang dialokasikan ke unit kerja kita sangat kecil sehingga kita hanya mampu menyelenggarakan kegiatan sosialisasi dan pemahaman tentang peningkatan usaha”.

Jawaban tersebut memberikan gambaran bahwa pengalokasian dana dalam penyusunan APBD Kota Sibolga Tahun 2007 belum berpihak pada peningkatan perekonomian masyarakat.

Kantor Kesbang mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 532.196.000,- untuk kepentingan rakyat. Dalam RKA Kantor Kesbang anggaran tersebut digunakan untuk kegiatan sosialisasi pada organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik di wilayah kerja Pemkot Sibolga. Anggaran yang tersedia dialokasikan pada honor panitia, uang transport dan uang makan.

Kantor Satpol PP mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 534.907.100,- untuk kepentingan rakyat. Dalam RKA Kantor Satpol PP anggaran tersebut digunakan untuk meningkatkan keamanan masyarakat di wilayah kerja Pemkot Sibolga dan sebahagian alokasi dana digunakan untuk honor petugas, uang transport dan uang makan.

Sekretariat Daerah mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 7.286.063.000,- untuk kepentingan rakyat. Dalam RKA Sekretariat Daerah anggaran tersebut



digunakan untuk bantuan sosial keagamaan, bantuan organisasi sosial dan kemasyarakatan, bantuan organisasi politik dan bantuan lainnya untuk kegiatan kemasyarakatan.

Dinas Pendapatan mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 1.232.000.000,- untuk kepentingan rakyat. Dalam RKA Dinas Pendapatan anggaran tersebut digunakan untuk penambahan serta pemeliharaan fasilitas di lingkungan Pasar yang ada di Kota Sibolga.

Kecamatan yang terdiri dari 4 kecamatan secara keseluruhan mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 368.387.300,- untuk kepentingan rakyat. Dalam RKA masing-masing kecamatan anggaran tersebut digunakan untuk penomoran rumah penduduk di wilayah kecamatan masing-masing.

Kantor PMK mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 823.743.500,- untuk kepentingan rakyat. Dalam RKA Kantor PMK anggaran tersebut digunakan untuk berbagai kegiatan sosialisasi yang alokasi penggunaan dananya digunakan untuk pembayaran honor panitia, uang transport dan uang makan.

Kantor Kebudayaan mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 482.806.000,- untuk kepentingan rakyat. Dalam RKA Kantor Kebudayaan anggaran tersebut digunakan untuk pembinaan masyarakat sadar wisata dan kegiatan lomba kebudayaan masyarakat.

Dinas Kelautan dan Perikanan mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 5.936.200.600,- untuk kepentingan rakyat. Dalam RKA Dinas Kelautan dan Perikanan anggaran tersebut digunakan untuk pemberian bantuan berupa alat



pancing dan kapal motor untuk masyarakat, peningkatan fasilitas perikanan dan pembangunan prasarana pelabuhan perikanan.

Dinas Perindustrian dan perdagangan (Perindag) mengalokasikan anggarannya sebesar Rp. 903.165.600,- untuk kepentingan rakyat. Dalam RKA Dinas Perindag anggaran tersebut digunakan untuk pelatihan keterampilan perajin tenun dan pengolahan ikan tradisional yang ada di wilayah Pemkot Sibolga. Untuk meningkatkan perekonomian masyarakat menuju masyarakat sejahtera seharusnya Pemkot Sibolga mengalokasikan dana anggaran yang lebih besar lagi untuk Dinas Perindag sehingga mampu memberikan stimulus bagi peningkatan perdagangan dan perekonomian daerah. Ketika hal tersebut ditanyakan kepada Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Sibolga, Beliau menanggapi :

“Dari tahun ke tahun kita mengusulkan dana anggaran dialokasikan dalam jumlah yang lebih besar kepada Dinas Perindag karena visi misi kita adalah tentang perdagangan. Tetapi kita hanya memperoleh anggaran yang sangat kecil dari tahun ke tahun sehingga kita hanya mampu membuat program dan kegiatan pelatihan saja. Sedangkan program kita untuk peningkatan sarana perdagangan terpaksa kita eliminasi”.

Dinas Perindag memiliki posisi yang strategis dalam usaha pencapaian visi dan misi sekaligus berhubungan langsung dengan masyarakat. Dinas ini diharapkan mampu meningkatkan nilai perdagangan Kota Sibolga melalui penyediaan fasilitas yang dapat dimanfaatkan langsung oleh masyarakat dalam menjalankan usahanya. Tetapi Pemkot Sibolga menyediakan alokasi dana yang cukup kecil untuk unit kerja ini sehingga tidak memberikan dukungan bagi peningkatan perdagangan masyarakat.

Berdasarkan data alokasi anggaran untuk rakyat dari masing-masing RKA-SKPD di lingkungan Pemkot Sibolga dapat diinterpretasikan bahwa dalam

penyusunan RKA, masing-masing unit kerja merencanakan program dan kegiatan untuk rakyat yang lebih mudah dilaksanakan, bersifat generik dan yang dapat memberikan manfaat bagi pihak penyelenggara serta tidak inovatif. Program dan kegiatan belum memberikan dampak bagi peningkatan pelayanan, kesejahteraan dan kenyamanan serta belum mampu menyediakan stimulus untuk peningkatan perekonomian rakyat. Masing-masing unit kerja masih berorientasi untuk menghabiskan dana anggaran yang tersedia untuk program dan kegiatan yang bersifat seremonial dan sosialisasi yang sulit diukur kinerjanya secara kuantitatif.

Kondisi tersebut disebabkan unit kerja di lingkungan Pemkot Sibolga belum melakukan pengisian dokumen anggaran sesuai dengan format yang telah ditentukan. Tidak adanya tolok ukur kinerja dari masing-masing program dan kegiatan yang akan dilakukan oleh unit kerja menyebabkan kegiatan yang dianggarkan adalah kegiatan yang berulang dari tahun ke tahun. Dana yang dialokasikan terhadap kegiatan tersebut tidak dievaluasi dan dibandingkan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Alokasi dana dalam APBD pada akhirnya hanya berpihak pada kepentingan aparatur sedangkan masyarakat sebagai *stakeholders* tetap dimarginalkan.

Perubahan sistem penganggaran dari sistem tradisional ke sistem anggaran berbasis kinerja bertujuan agar penentuan strategi, prioritas serta kebijakan alokasi anggaran akan lebih berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik. Mekanisme perencanaan pembangunan dan perencanaan anggaran daerah harus merupakan proses yang mengakar (*bottom-up planning*). Dengan sistem ini berbagai jenis



barang dan jasa publik yang disediakan Pemerintah diharapkan sesuai dengan preferensi dan prioritas di daerah yang bersangkutan.

APBD merupakan amanat rakyat kepada Pemerintah Daerah untuk mewujudkan aspirasi dan kebutuhan mereka. Anggaran daerah merupakan refleksi aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam satu tahun tertentu yang dinyatakan dalam satuan mata uang. Di sisi Pemerintah Daerah, perwujudan amanat rakyat ini dinyatakan dalam bentuk rencana kerja yang akan dilaksanakan pemerintah daerah dengan menggunakan sumber daya yang dimilikinya. Dengan demikian penyusunan anggaran daerah harus berorientasi pada kepentingan masyarakat. Oleh sebab itu, pengelolaan APBD di era reformasi ini ditekankan perlunya perubahan paradigma dari menghabiskan menjadi menghasilkan. Untuk mewujudkan perubahan tersebut, implementasi anggaran berbasis kinerja dalam penyusunan APBD perlu direalisasikan agar dana transfer dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil serta dana transfer lainnya dapat digunakan semaksimal mungkin untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.



## BAB V

### SIMPULAN DAN SARAN

#### A. SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan atas proses dalam tahapan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kota Sibolga tahun 2007, maka berikut ini disampaikan simpulan sebagai berikut :

1. Implementasi kebijakan anggaran berbasis kinerja dalam proses penyusunan APBD Kota Sibolga Tahun 2007 masih sebatas penyesuaian struktur anggaran.
2. Pemerintah Kota Sibolga belum memiliki instrumen anggaran berbasis kinerja seperti Standar Analisis Biaya (SAB) dan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang mengakibatkan kinerja masing-masing SKPD sebagai pelaksana program dan kegiatan tidak dapat diukur keberhasilannya dan tidak dapat dibandingkan dengan sumber daya yang digunakan maupun dengan kinerja tahun sebelumnya.
3. Format RKA-SKPD hanya sekedar menempelkan nama program, kegiatan dan sub kegiatan dalam dokumen anggaran, namun substansi ukuran kinerjanya belum nampak. Hal ini mengakibatkan SKPD kurang termotivasi untuk menyatakan kinerjanya baik kinerja hasil program maupun kinerja keluaran kegiatan. Formulir RKA-SKPD hanya memuat perhitungan detil anggaran per kegiatan, sub kegiatan, jenis belanja dan mata anggaran yang akhirnya berdampak pada penganggaran yang sangat rinci dan kaku (*rigid*).
4. Dokumen-dokumen penganggaran disusun setelah APBD Kota Sibolga ditetapkan dengan Perda. Hal ini mengakibatkan APBD menjadi bias tidak memiliki sasaran pokok anggaran yang jelas (*budget emphasis*) dan tidak sesuai dengan perencanaan.

5. APBD Kota Sibolga Tahun 2007 tidak mendukung usaha pencapaian visi dan misi yang merupakan kontrak politik antara Pemerintah Daerah dengan rakyatnya serta belum mengalokasikan anggaran untuk rakyat secara proporsional. Hal ini mengidentifikasi bahwa APBD Kota Sibolga Tahun 2007 belum sesuai dengan anggaran berbasis kinerja.

## **B. SARAN**

1. Untuk mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja secara holistik, Pemerintah Kota Sibolga harus segera menyusun Standar Analisis Belanja (SAB) dan Standar Pelayanan Minimal (SPM) sehingga setiap program dan kegiatan dapat diukur keberhasilannya dan dapat dibandingkan.
2. Dokumen-dokumen penganggaran seperti KUA, PPAS dan RKA-SKPD harus disusun secara tepat waktu dan sesuai dengan format anggaran berbasis kinerja sehingga tercipta hubungan yang simetris dan adanya keterkaitan antara kegiatan perencanaan dengan proses penganggaran.
3. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui keikutsertaan aparatur Pemkot Sibolga dalam kegiatan Pendidikan dan Pelatihan serta sosialisasi tentang anggaran berbasis kinerja.
4. Pemerintah Pusat sebaiknya melakukan sosialisasi dan simulasi implementasi anggaran berbasis kinerja kepada setiap daerah dan menetapkan beberapa daerah sebagai daerah percontohan dalam mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja untuk wilayah-wilayah tertentu. Hal ini mengingat sistem anggaran berbasis kinerja merupakan suatu sistem penganggaran dengan tingkat kompleksitas yang cukup tinggi sehingga beberapa negara di Asia gagal mengimplementasikannya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. (2005). *Manajemen Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Bastian, Indra. (2006). *Sistem Akuntansi Sektor Publik*. Jakarta: Salemba Empat
- Bastian, Indra. (2006). *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta: Salemba Empat.
- Burkhead. (1956). *Government Budgeting*. USA: Jhon Wiley & Sons, Inc.
- Dean, Peter N. (1989). *Government Budgeting in Developing Countries*. London and New York: Routledge.
- Hasan, Iqbal. (2004). *Analisis Data Penelitian Dengan Statistik*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Ikhsan M., Santoso, Agus dan Harmanti. (2006). *Administrasi Keuangan Publik*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Irawan, Prasetya. (2005). *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Kountur, Ronny D.M.S. (2007). *Metode Penelitian*. Jakarta: PPM.
- Kumorotomo, Wahyudi. (2005). *Akuntabilitas Birokrasi Publik*. Yogyakarta: MAP UGM dengan Pustaka Belajar.
- Kumorotomo, Wahyudi dan Purwanto, Erwan, Agus (ed). (2005). *Anggaran Berbasis Kinerja, Konsep dan Aplikasinya*. Yogyakarta: MAP UGM.
- Mahmudi. (2005). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Mardiasmo. (2002). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.
- Mardiasmo. (2002). *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : Andi
- Nordiawan, Deddi. (2006). *Akuntansi Sektor Publik*. Jakarta: Salemba Empat.
- Nurcholis, Hanif. (2007). *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo.
- Osborne, David dan Gaebler, Ted. (2005). *Mewirusahaakan Birokrasi*. Jakarta: PPM.
- Purwanto, Erwan, Agus dan Sulistyastuti, Dyah, Ratih. (2007). *Metode Penelitian Kuantitatif*. Yogyakarta : Gava Media.



Rai, I Gusti, Agung. (2008). *Audit Kinerja Pada Sektor Publik*. Jakarta : Salemba Empat.

Rousseau, Jean, Jacques. (2007). *Du Contract Social*. Jakarta: Visimedia.

Santosa, Pandji. (2008). *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: PT.Refika Aditama.

Siegel G. Joel dan Shim K. Jae. (2001). *Budgeting*. Jakarta: Erlangga.

Soefihara, Endin AJ. (2005). *Reformasi Pengelolaan Anggaran Negara*. Jakarta: CV. Mulasari.

Utomo, Warsito. (2003). *Dinamika Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Welsch A. Glenn. Hilton W. Ronald dan Gordon N. Paul. (2000). *Anggaran*. Jakarta : Salemba Empat.

Widodo, Joko. (2001). *Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*. Surabaya: Insan Cendekia.

Forum Dosen Akuntansi Sektor Publik. (2006). *Runtuhnya Sistem Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: BPFE.

Peraturan Perundang-undangan

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata-cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD. Jakarta.

Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Jakarta.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Jakarta.

Sibolga Dalam Angka. Sibolga In Figures 2007. Kerjasama Badan Pusat Statistik Kota Sibolga dan Badan Perencanaan Pembangunan Kota Sibolga. BPS Kota Sibolga.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Jakarta.

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

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Jakarta.

#### Situs Internet

Solihin, Dadang (13 Agustus 2008). *Penyusunan Indikator Kinerja dan Anggaran Berbasis Kinerja*. Diambil dari situs [www.slideshare.net/DadangSolihin/anggaran-berbasis-kinerja-dalam-perencanaan-dan-penganggaran-pembangunan](http://www.slideshare.net/DadangSolihin/anggaran-berbasis-kinerja-dalam-perencanaan-dan-penganggaran-pembangunan).

Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja (Revisi) diambil dari situs [www.bpkp.go.id/unit/sakd/abkrevisi.pdf](http://www.bpkp.go.id/unit/sakd/abkrevisi.pdf).

UNIVERSITAS TERBUKA

**LAMPIRAN**

**UNIVERSITAS TERBUKA**



## PANDUAN WAWANCARA

### A. Data Pelaksanaan Wawancara

1. Lokasi wawancara : Kantor Bappeda kota Sibolga
2. Tanggal wawancara : 17 Oktober 2008
3. Jam wawancara : 14.00 WIB

### B. Identitas Responden

1. Nama : Salatieli Zaluchu, SH
2. NIP : 400035567
3. Jabatan : Kepala Bappeda kota Sibolga
4. SKPD (Unit Kerja) : Bappeda Kota Sibolga

### C. Butir Pertanyaan

1. Apakah Bapak diikutsertakan dalam penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007?
2. Bagaimanakah sistem penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
3. Bagaimanakah tahapan penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
4. Permendagri nomor 13 tahun 2006 menyatakan bahwa penyusunan RKPD diselesaikan paling lambat pada akhir bulan Mei sedangkan RKPD kota Sibolga tahun 2007 ditetapkan melalui Keputusan Walikota pada tanggal 11 Oktober 2006. Bagaimana tanggapan Bapak tentang keterlambatan penyusunan RKPD .
5. Penyusunan Kebijakan Umum dan Anggaran (KUA) Pemkot Sibolga tahun 2007 juga mengalami keterlambatan yang seharusnya diselesaikan paling lambat pada bulan Juni menurut Permendagri 13 tahun 2007 tetapi Pemkot Sibolga baru disepakati bersama DPRD dengan Walikota Sibolga pada tanggal 19 Desember 2006. Bagaimana tanggapan Bapak tentang keterlambatan penyusunan KUA Pemkot Sibolga tahun 2007.
6. Kontribusi hasil Musrenbang dalam penyusunan APBD Sibolga tahun 2007.

Pewawancara,

**AGUSTINUS HUTABARAT**

**NIM. 014271971**

### TRANSKRIP WAWANCARA

- Nama Responden : Salatieli Zaluchu, SH
- Tempat Wawancara : Kamar kerja Ketua Bappeda kota Sibolga
- Tanggal Wawancara : 17 Oktober 2008
- Jam Wawancara : 14.00 WIB
- Isi Wawancara :
- Peneliti (P) : Apakah Bapak diikutsertakan dalam penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
- Responden (R) : Sudah pasti diikutsertakan karena Ketua Bappeda masuk dalam Tim Anggaran Eksekutif.
- P : Bagaimanakah sistem penyusunan APBD Kota Sibolga tahun 2007 ?
- R : Saya tidak tahu. Lebih baik Bapak menanyakannya kepada kepala bagian keuangan.
- P : Bagaimanakah tahapan penyusunan APBD Kota Sibolga tahun 2007 ?
- R : Yang saya tahu, sebelum APBD disusun terlebih dahulu dilaksanakan musrenbang di setiap tingkat pemerintahan kemudian baru disusun RKPD, KUA, PPA, RKA dan selanjutnya baru disusun APBD.
- P : Permendagri nomor 13 tahun 2006 menyatakan bahwa penyusunan RKPD diselesaikan paling lambat pada akhir bulan Mei sedangkan RKPD kota Sibolga tahun 2007 ditetapkan melalui Keputusan Walikota pada tanggal 11 Oktober 2006. Bagaimana tanggapan Bapak tentang keterlambatan penyusunan RKPD tersebut.
- R : Penyusunan RKPD itu membutuhkan pengkajian yang mantap agar sinergis dengan RPJP dan RPJM, makanya butuh waktu lama kemudian rencana kerja masing-masing SKPD juga terlambat disampaikan ke Bappeda selain itu pentahapan RKPD kan panjang dimulai dari pelaksanaan musrenbang tingkat kelurahan hingga tingkat kota. Secara teoritisnya penyusunan RKPD itu mudah tapi dalam pelaksanaannya sangat rumit, disamping itu peraturan kita sekarang ini setiap saat berubah hingga aparatur juga kebingungan.
- P : Penyusunan Kebijakan Umum dan Anggaran (KUA) Pemkot Sibolga tahun 2007 juga mengalami keterlambatan yang seharusnya diselesaikan paling lambat pada bulan Juni menurut Permendagri 13 tahun 2007 tetapi Pemkot Sibolga baru disepakati bersama

DPRD dengan Walikota Sibolga pada tanggal 19 Desember 2006. Bagaimana tanggapan Bapak tentang keterlambatan penyusunan KUA Pemkot Sibolga tahun 2007.

- R : Keterlambatan penyusunan KUA disebabkan masalah ketersediaan data dan informasi sehingga sulit untuk menghubungkan antara variabel makro pembangunan daerah dengan variabel-variabel mikro di setiap urusan pemerintahan.
- P : Menurut Bapak apakah pentahapan penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 telah sesuai dengan tahapan penyusunan anggaran berbasis kinerja.
- R : Saya tidak paham sekali dengan anggaran berbasis kinerja. Yang penting tugas-tugas yang dibebankan kepada Bappeda dalam rangka penyusunan APBD sudah dilaksanakan dan sudah ada hasilnya. Kalau masalah keterlambatan waktu penyusunan dan pelaksanaannya mungkin tahun depan dapat dipercepat.
- P : Hasil Musrenbang berupa usulan proyek kegiatan tahun 2007 hanya 65 paket atau 26% yang ditampung dalam APBD dari 247 paket proyek yang diusulkan. Mengapa hanya 65 paket yang ditampung dalam APBD 2007 ?
- R : Tidak semua usulan masyarakat melalui Musrenbang itu dapat ditindaklanjuti menjadi proyek karena di lapangan setelah ditinjau oleh tim beberapa usulan itu tidak memungkinkan untuk dilaksanakan karena berbagai hal termasuk lahan yang belum ada serta lokasi yang kurang strategis.

Pewawancara,

**AGUSTINUS HUTABARAT**

**NIM. 014271971**



## PANDUAN WAWANCARA

### A. Data Pelaksanaan Wawancara

1. Lokasi wawancara : Kantor Walikota Sibolga
2. Tanggal wawancara : 07 Nopember 2008
3. Jam wawancara : 15.30 WIB

### B. Identitas Responden

1. Nama : Srasamaluddin, SE.MM
2. NIP : 400030744
3. Jabatan : Kepala Bagian Keuangan
4. SKPD (Unit Kerja) : Sekretariat Daerah Kota Sibolga

### C. Butir Pertanyaan

1. Apakah Bapak diikutsertakan dalam penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007?
2. Bagaimanakan sistem penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
3. Bagaimanakah tahapan penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
4. Pemkot Sibolga tahun 2007 belum memiliki Standard Analisis Biaya (SAB) sementara SAB merupakan salah satu dokumen yang urgen dalam anggaran berbasis kinerja. Bagaimana tanggapan Bapak ?
5. Dari dokumen RKA-SKPD ditemui ada beberapa formulir yang tidak sesuai dengan formulir sebagaimana tercantum dalam Permendagri no. 13 tahun 2006. Sedangkan formulir tersebut sangat dibutuhkan untuk menyusun anggaran berbasis kinerja. Bagaimana Bapak menyusun APBD sementara formulirnya tidak sesuai ?

6. Berdasarkan berbagai kriteria termasuk kesesuaian alokasi anggaran untuk mencapai visi-misi Pemkot Sibolga, APBD kota Sibolga belum mengacu pada sistem penyusunan anggaran berbasis kinerja. Bagaimana tanggapan Bapak ?
7. Alokasi anggaran untuk kepentingan rakyat lebih kecil bila dibandingkan dengan alokasi anggaran untuk aparatur dalam APBD tahun 2007. Berarti APBD 2007 belum pro rakyat. Bagaimana tanggapan Bapak ?
8. Hasil kuesioner yang saya bagikan kepada 72 responden menyatakan bahwa APBD kota Sibolga tahun 2007 belum sesuai dengan prinsi-prinsip penganggaran yang diterima secara umum. Bagaimana tanggapan Bapak?
9. Setelah APBD kota Sibolga tahun 2007 diteliti ternyata anggaran untuk bidang pendidikan belum mencapai 20% sebagaimana diamanatkan oleh UUD. Mengapa target 20% untuk alokasi pendidikan tidak bisa dicapai?
10. Penyusunan KUA, PPAS dan RKA-SKPD mengalami keterlambatan bahkan ada indikasi bahwa dokumen tersebut disusun setelah APBD ditetapkan. Bagaimana sebenarnya jadwal penyusunan dokumen tersebut?
11. Apakah aparatur Pemkot Sibolga sudah pernah mengikuti pelatihan atau sosialisasi tentang anggaran berbasis kinerja?
12. Bagaimana Pemkot Sibolga mengalokasikan anggarannya untuk unit kerja teknis seperti dinas Perindag dalam usaha mewujudkan visi misi?
13. Apakah Pemkot Sibolga sudah menyusun dan memiliki Standard Pelayanan Minimal atau SPM?
14. Sebelum APBD ditetapkan menjadi Perda, APBD tersebut harus terlebih dahulu di sosialisasikan kepada masyarakat. Apakah Pemkot Sibolga sudah melakukan sosialisasi tersebut?

15. Bagaimana usaha Pemkot Sibolga ke depan dalam menyusun APBD sehingga sesuai dengan sistem penyusunan anggaran berbasis kinerja ?

Pewawancara,

**AGUSTINUS HUTABARAT**

**NIM. 014271971**

**UNIVERSITAS TERBUKA**



### TRANSKRIP WAWANCARA

- Nama Responden : Srasamaluddin, SE.MM
- Tempat Wawancara : Kamar kerja Kepala Bagian Keuangan
- Tanggal Wawancara : 07 Nopember 2008
- Jam Wawancara : 15.30 WIB
- Isi Wawancara :
- Peneliti (P) : Apakah Bapak diikutsertakan dalam penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
- Responden (R) : Ikut, justru kita yang menyusun APBD tahun 2007.
- P : Bagaimanakah sistem penyusunan APBD Kota Sibolga tahun 2007 ?
- R : Kita telah berusaha untuk menyesuaikan penyusunannya dengan sistem anggaran berbasis kinerja walaupun belum sempurna karena kurangnya SDM yang dimiliki.
- P : Bagaimanakah tahapan penyusunan APBD Kota Sibolga tahun 2007 ?
- R : Penyusunan APBD dimulai dengan RKPD dan KUA yang disiapkan oleh Bappeda. Selanjutnya dana yang tersedia dialokasikan ke berbagai SKPD melalui penyusunan PPA dan SKPD menyiapkan RKA berdasarkan PPA yang telah ditetapkan. Data RKA selanjutnya digunakan sebagai dasar penyusunan APBD.
- P : Pemkot Sibolga tahun 2007 belum memiliki Standar Analisis Biaya (SAB) sementara SAB merupakan salah satu dokumen yang urgen dalam anggaran berbasis kinerja. Bagaimana tanggapan Bapak ?
- R : Pemerintah Kota Sibolga memang belum memiliki Standar Analisis Biaya, kita hanya memiliki standar harga yang disusun oleh Bappeda. Standar harga yang digunakan untuk mengontrol pengalokasian dana untuk menghindari *mark up* dalam penyusunan APBD 2007.
- P : Dari dokumen RKA-SKPD ditemui ada beberapa formulir yang tidak sesuai dengan formulir sebagaimana tercantum dalam Permendagri 13 tahun 2006. Formulir tersebut sangat dibutuhkan untuk menyusun anggaran berbasis kinerja. Bagaimana Bapak menyusun APBD sementara formulirnya tidak sesuai ?
- R : Kita mengakui bahwa sebahagian formulir dan dokumen yang digunakan dalam penyusunan anggaran belum diisi dengan benar oleh SKPD bahkan ada sebahagian kolom maupun baris dari dokumen tersebut dihapus karena

- pajabat pengelola keuangan SKPD tidak mengerti dan tidak tahu mengisinya. Kita memakluminya karena dokumen tersebut merupakan hal yang baru bagi mereka. Seandainya dokumen tersebut kita tolak dan dikembalikan maka proses penyusunan APBD akan terlambat sementara jadwal kita dengan Dewan untuk pengesahan APBD sangat ketat. Tahun depan kita rencanakan untuk membuat pelatihan pengisian dokumen anggaran untuk semua SKPD.
- P : Berdasarkan berbagai kriteria termasuk kesesuaian alokasi anggaran untuk mencapai visi-misi Pemkot Sibolga, APBD kota Sibolga belum mengacu pada sistem penyusunan anggaran berbasis kinerja. Bagaimana tanggapan Bapak ?
- R : Sesuatu hal yang baru pasti hasil awalnya kurang sempurna. Kita sudah komit untuk menggunakan anggaran berbasis kinerja di Pemkot Sibolga sesuai dengan KUA yang telah disusun, walaupun hasilnya kurang sesuai dan masih banyak kelemahan menurut saya itu adalah suatu hal yang wajar. Apalagi penyusunan anggaran berbasis kinerja ini sangat rumit dan sulit, semuanya harus jelas dan transparan termasuk hasil yang akan diperoleh sebagai output dan dampaknya bagi penyelenggaraan pemerintahan. Sebaiknya anggaran berbasis kinerja dilakukan modifikasi sesuai dengan kondisi dan kemampuan SDM daerah sehingga mempermudah daerah untuk mengimplementasikannya.
- P : Alokasi anggaran untuk kepentingan rakyat lebih kecil bila dibandingkan dengan alokasi anggaran untuk aparatur dalam APBD tahun 2007. Berarti APBD 2007 belum pro rakyat. Bagaimana tanggapan Bapak ?
- R : Sebenarnya alokasi anggaran kita lebih besar untuk gaji pegawai yaitu hampir 30% dari APBD. Kalau alokasi anggaran untuk gaji pegawai dikurangi dan dibandingkan dengan anggaran rakyat maka anggaran untuk rakyat pasti lebih besar dari anggaran pegawai. Tetapi karena anda membandingkan alokasi anggaran secara keseluruhan maka seakan-akan anggaran itu lebih besar jumlahnya untuk kesejahteraan pegawai.
- P : Hasil kuesioner yang saya bagikan kepada 72 responden menyatakan bahwa APBD kota Sibolga tahun 2007 belum sesuai dengan prinsi-prinsip penganggaran yang diterima secara umum. Bagaimana tanggapan Bapak?
- R : Dalam penyusunan anggaran terlalu banyak aturan yang harus kita ikuti termasuk prinsip-prinsip yang anda

sampaikan. Kalau semua harus diikuti maka anggaran tidak akan pernah selesai dikerjakan karena terlalu rumit dan kaku disamping SDM yang belum memadai. Tapi kita akan tetap melakukan perbaikan sistem secara bertahap dari tahun ke tahun termasuk mungkin ke depan akan disesuaikan dengan prinsip-prinsip panganggaran tadi.

- P : Setelah APBD kota Sibolga tahun 2007 diteliti ternyata anggaran untuk bidang pendidikan belum mencapai 20% sebagaimana diamanatkan oleh UUD. Mengapa target 20% untuk alokasi pendidikan tidak bisa dicapai?
- R : Untuk memenuhi target 20% alokasi anggaran untuk pendidikan sebagaimana diamanatkan oleh UUD membutuhkan kalkulasi anggaran yang akurat untuk menghindari defisit anggaran yang besar. Untuk gaji pegawai saja sudah menyedot hampir setengah dari anggaran kita. Selain itu parameter 20% anggaran pendidikan tidak jelas, apakah hanya untuk anggaran operasional penyelenggaraan pendidikan atau termasuk gaji guru dan pembangunan fisik sekolah karena Pemkot Sibolga juga akan melakukan pembangunan fisik sekolah pada tahun 2007 hanya saja anggarannya ditempatkan di dinas Kimpraswil bukan pada dinas Pendidikan. Kalau semuanya dihitung termasuk gaji guru, anggaran pendidikan sudah mendekati angka 20%.
- P : Penyusunan KUA, PPAS dan RKA-SKPD mengalami keterlambatan bahkan ada indikasi bahwa dokumen tersebut disusun setelah APBD ditetapkan. Bagaimana sebenarnya jadwal penyusunan dokumen tersebut?
- R : Penyusunan KUA, PPAS dan RKA-SKPD memang seharusnya sudah selesai sebelum APBD ditetapkan karena dokumen-dokumen tersebut merupakan dasar penyusunan APBD. Tapi dalam prakteknya untuk menyusun dokumen tersebut membutuhkan keahlian dan keterampilan tertentu karena dokumen itu merupakan hal yang baru dalam penganggaran sedangkan sosialisasi untuk pengisiannya belum pernah diikuti aparat Pemkot. Sehingga dokumen itu selesai setelah APBD ditetapkan artinya dokumen tersebutlah yang menyesuaikan ke APBD. Pengisian formulirnya pun belum sesuai dengan peraturan karena kami melakukan penafsiran terhadap peraturan tersebut.
- P : Apakah aparatur Pemkot Sibolga sudah pernah mengikuti pelatihan atau sosialisasi tentang anggaran berbasis kinerja ?



- R : Undangan untuk mengikuti diklat dan sosialisasi penyusunan anggaran berbasis kinerja sangat jarang kita terima walaupun ada pelaksanaannya pada bulan Desember dimana kita sibuk mengurus pencairan dana dan tempatnya pun di Jakarta. Sebaiknya diklat tersebut diselenggarakan pemerintah pusat di daerah sehingga mudah dijangkau dan tidak meninggalkan tugas dalam waktu lama.
- P : Bagaimana Pemkot Sibolga mengalokasikan anggarannya untuk unit kerja teknis seperti dinas Perindag dalam usaha mewujudkan visi misi?
- R : Dalam mengalokasikan dan di APBD kita masih berdasarkan realisasi program dan kegiatan masing-masing unit kerja pada tahun lalu. Alokasi dana dalam APBD tersebut berdasarkan usulan dari unit kerja kita sesuaikan dengan kemampuan dana yang akan diperoleh pada tahun berjalan. Kita kewalahan dalam mengalokasikan dana yang lebih besar kepada dinas Perindag karena unit kerja yang lain juga membutuhkan dana yang besar terutama dinas Kimpraswil.
- P : Apakah Pemkot Sibolga sudah menyusun dan memiliki Standard Pelayanan Minimal atau SPM?
- R : Pemkot Sibolga belum memiliki SPM karena Pemerintah Pusat pun belum membuat SPM. Sesuai ketentuan SPM di daerah harus berdasarkan pada SPM Pemerintah atasan.
- P : Sebelum APBD ditetapkan menjadi Perda, APBD tersebut harus terlebih dahulu di sosialisasikan kepada masyarakat. Apakah Pemkot Sibolga sudah melakukan sosialisasi tersebut?
- R : Sampai saat ini kita belum melakukan publikasi terhadap semua produk hukum Pemkot Sibolga termasuk APBD Tahun 2007. Hal tersebut untuk menghindari timbulnya eksekusi yang kurang baik dalam pelaksanaan pemerintah dan pembangunan akibat penafsiran yang berbeda antara pihak Pemkot dengan masyarakat yang masih awam dengan nomenklatur yang terdapat dalam anggaran.
- P : Bagaimana usaha Pemkot Sibolga ke depan dalam menyusun APBD sehingga sesuai dengan sistem penyusunan anggaran berbasis kinerja ?

R : Meningkatkan kualitas SDM melalui berbagai pelatihan kemudian meningkatkan fasilitas teknologi informatika untuk membantu penyusunan APBD yang cukup rumit. Kita juga berkepentingan meningkatkan pemahaman anggota DPRD tentang sistematis anggaran berbasis kinerja sehingga antara eksekutif dan legislatif memiliki pandangan yang sama tentang alokasi anggaran sekaligus menghindari tarik menarik kepentingan.

Pewawancara,

**AGUSTINUS HUTABARAT**

**NIM. 014271971**

**UNIVERSITAS TERBUKA**

## PANDUAN WAWANCARA

### A. Data Pelaksanaan Wawancara

1. Lokasi wawancara : Kantor Walikota Sibolga
2. Tanggal wawancara : 14 Nopember 2008
3. Jam wawancara : 15.00 WIB

### B. Identitas Responden

1. Nama : Monarizal Hutabarat
2. NIP : 400035176
3. Jabatan : Kepala Sub Bagian Anggaran pada Bagian Keuangan
4. SKPD (Unit Kerja) : Sekretariat Daerah Kota Sibolga

### C. Butir Pertanyaan

1. Apakah Bapak diikutsertakan dalam penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007?
2. Bagaimanakan sistem penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
3. Bagaimanakah tahapan penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
4. Berdasarkan dokumen, jadwal kesepakatan KUA mengalami keterlambatan 5 bulan lebih bila disesuaikan dengan Permendagri No. 13 tahun 2006. Mengapa KUA terlambat disepakati ?
5. Bagaimana Bapak menginput data program dan kegiatan dalam APBD sementara KUA belum disepakati ?
6. Apakah Bapak mengetahui prinsip-prinsip dalam penyusunan anggaran ?
7. Apakah Bapak pernah mengikuti pendidikan ataupun pelatihan penyusunan anggaran berbasis kinerja ?



8. Sudah berapa kali Bapak mengikuti pendidikan ataupun pelatihan penyusunan anggaran berbasis kinerja ?
9. Bagaimana Bapak menyusun struktur APBD dan menyiapkan dokumennya agar sesuai dengan anggaran berbasis kinerja ?
10. Berapa orang staf yang membantu Bapak dalam menyusun APBD ? Apakah mereka juga sudah pernah mengikuti pendidikan dan pelatihan penyusunan anggaran berbasis kinerja ?

Pewawancara,

**AGUSTINUS HUTABARAT**

**NIM. 014271971**

**UNIVERSITAS TERBUKA**

### TRANSKRIP WAWANCARA

- Nama Responden : Monarizal Hutabarat
- Tempat Wawancara : Kamar kerja Bagian Keuangan
- Tanggal Wawancara : 14 Nopember 2008
- Jam Wawancara : 15.00 WIB
- Isi Wawancara :
- Peneliti (P) : Apakah Bapak diikutsertakan dalam penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
- Responden (R) : Ikut, untuk menginput data serta menyiapkan dokumen anggaran yang dibutuhkan.
- P : Bagaimanakah sistem penyusunan APBD Kota Sibolga tahun 2007 ?
- R : Kalau menurut saya, APBD kita masih disusun dengan sistem yang lama hanya beberapa dokumen dan struktur APBD telah disesuaikan dengan anggaran berbasis kinerja walaupun belum cocok sekali. Prosesnya masih gitu-gitu juga. Penentunya Kabag Keuangan.
- P : Bagaimanakah tahapan penyusunan APBD Kota Sibolga tahun 2007 ?
- R : Yang jelas setelah KUA disusun oleh Bappeda, kita menyiapkan PPA terus SKPD menyiapkan RKA untuk kemudian diinput ke APBD setelah diseleksi oleh Kabag Keuangan.
- P : Berdasarkan dokumen, jadwal kesepakatan KUA mengalami keterlambatan 5 bulan lebih bila disesuaikan dengan Permendagri No. 13 tahun 2006. Mengapa KUA terlambat disepakati ?
- R : Sejujurnya saya sampaikan bahwa keterlambatan tersebut tidak hanya lima bulan seperti hitungan bapak malah lebih lama. KUA itu disepakati setelah APBD selesai dikerjakan tetapi tanggal kesepakatan dibuat tanggal mundur. Jadi prosesnya terbalik. Yang penting semua dokumen yang dibutuhkan sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 telah dipenuhi.
- P : Bagaimana Bapak menginput data program dan kegiatan dalam APBD sementara KUA belum disepakati ?
- R : Program dan kegiatan yang akan diinput ke APBD saya terima dari Kabag Keuangan. Beliau yang berdiskusi dengan kepala SKPD untuk menetapkan program dan kegiatan yang akan ditampung dalam APBD.
- P : Apakah Bapak mengetahui prinsip-prinsip dalam

- penyusunan anggaran ?
- R : Saya pernah mendengarnya tapi saya tidak tahu persis apa-apa saja prinsipnya itu dan pada saat penyusunan dokumen yang mana prinsip-prinsip itu digunakan.
- P : Apakah Bapak pernah mengikuti pendidikan ataupun pelatihan penyusunan anggaran berbasis kinerja ?
- R : Saya pernah mengikuti pelatihan penyusunan anggaran sesuai dengan Permendagri nomor 13 tahun 2006 selama 2 hari di Jakarta pada akhir 2006 yang diselenggarakan oleh Depdagri. Tapi pelatihannya tidak efektif karena pesertanya seluruh Indonesia sehingga terlalu banyak. Kemudian materi pelatihan juga tidak fokus pada penyusunan anggaran masih banyak materi lainnya termasuk pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBD.
- P : Sudah berapa kali Bapak mengikuti pendidikan ataupun pelatihan penyusunan anggaran berbasis kinerja ?
- R : Hanya sekali itu saja setelah itu ngak pernah lagi.
- P : Bagaimana Bapak menyusun struktur APBD dan menyiapkan dokumennya agar sesuai dengan anggaran berbasis kinerja ?
- R : Setiap akhir tahun berjalan biasanya Menteri Keuangan mengeluarkan keputusan tentang petunjuk penyusunan APBD tahun berikutnya. Saya berpedoman pada keputusan tersebut untuk menyusun struktur APBD.
- P : Berapa orang staf yang membantu Bapak dalam menyusun APBD ? Apakah mereka juga sudah pernah mengikuti pendidikan dan pelatihan penyusunan anggaran berbasis kinerja ?
- R : Saya dibantu dua orang staf anggaran untuk menyusun APBD dan mereka belum pernah mengikuti pendidikan dan pelatihan penyusunan anggaran berbasis kinerja.

Pewawancara,

**AGUSTINUS HUTABARAT**

**NIM. 014271971**



## PANDUAN WAWANCARA

### A. Data Pelaksanaan Wawancara

1. Lokasi wawancara : Rumah Sakit Umum Dr. FL. Tobing Sibolga
2. Tanggal wawancara : 20 Nopember 2008
3. Jam wawancara : 10.00 WIB

### B. Identitas Responden

1. Nama : dr. Lubuk P. Saing
2. NIP : 140169588
3. Jabatan : Direktur Rumah Sakit Umum Dr. FL. Tobing Sibolga
4. SKPD (Unit Kerja) : Rumah Sakit Umum Sibolga

### C. Butir Pertanyaan

1. Apakah Bapak diikutsertakan dalam penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007?
2. Bagaimanakan sistem penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
3. Apakah SKPD Bapak menyusun RKA untuk APBD tahun 2007
4. Apakah ada ditampung dalam anggaran Bapak untuk pembelian obat-obatan rumah sakit umum ?
5. Pihak rumah sakit masih melakukan pemungutan biaya perobatan terhadap masyarakat sedangkan obat-obatan ditanggung oleh pemerintah. Mengapa hal tersebut bisa terjadi ?
6. Apakah Bapak mengetahui prinsip-prinsip penganggaran secara umum ?

Pewawancara,

**AGUSTINUS HUTABARAT**

**NIM. 014271971**

**TRANSKRIP WAWANCARA**

- Nama Responden : Dr. Lubuk P. Saing
- Tempat Wawancara : Kamar kerja Direktur RSUD FL. Tobing Sibolga
- Tanggal Wawancara : 20 Nopember 2008
- Jam Wawancara : 10.00 WIB
- Isi Wawancara :
- Peneliti (P) : Apakah Bapak diikutsertakan dalam penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
- Responden (R) : Ikut, sepanjang pembahasan penyusunan APBD itu menyangkut unit kerja saya.
- P : Bagaimanakah sistem penyusunan APBD Kota Sibolga tahun 2007 ?
- R : Saya tidak tahu karena itu bukan bidang saya.
- P : Apakah SKPD Bapak menyusun RKA untuk APBD tahun 2007?
- R : Kalau RKA pasti ada disusun karena di situ tercantum target penerimaan dan pengeluaran untuk RSUD ini.
- P : Apakah ada ditampung dalam anggaran Bapak untuk pembelian obat-obatan rumah sakit umum ?
- R : Pasti ada. Pembelian obat ditampung dalam APBD.
- P : Pihak rumah sakit masih melakukan pemungutan biaya perobatan terhadap masyarakat sedangkan obat-obatan ditanggung oleh pemerintah. Mengapa hal tersebut bisa terjadi ?
- R : Pemerintah Kota Sibolga masih menargetkan penerimaan untuk PAD dari rumah sakit sehingga pihak rumah sakit melakukan penagihan kepada setiap masyarakat yang mendapat pelayanan kecuali masyarakat yang membawa surat miskin. Jika Pemkot Sibolga menghapus target penerimaan PAD tersebut kita juga tidak akan melakukan pemungutan retribusi dari masyarakat atau yang disebut dengan pengobatan gratis.
- P : Apakah Bapak mengetahui prinsip penganggaran ?
- R : Saya tidak mengerti tentang penganggaran.
- Pewawancara,

**AGUSTINUS HUTABARAT****NIM. 014271971**

## PANDUAN WAWANCARA

### A. Data Pelaksanaan Wawancara

1. Lokasi wawancara : Kantor Dinas Pendidikan Kota Sibolga
2. Tanggal wawancara : 27 Nopember 2008
3. Jam wawancara : 10.00 WIB

### B. Identitas Responden

1. Nama : Drs. Rustam Manalu
2. NIP : 131862385
3. Jabatan : Kepala Dinas Pendidikan Kota Sibolga
4. SKPD (Unit Kerja) : Dinas Pendidikan

### C. Butir Pertanyaan

1. Apakah Bapak diikutsertakan dalam penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007?
2. Bagaimanakan sistem penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
3. Apakah SKPD Bapak menyusun RKA untuk APBD tahun 2007
4. Dalam RKA Dinas Pendidikan alokasi anggaran dalam jumlah besar digunakan untuk kegiatan sosialisasi yang merupakan kegiatan yang berhubungan langsung dengan masyarakat tetapi dananya digunakan untuk membayar sejumlah honor bagi panitia pelaksana yang terdiri dari PNS. Apakah honor tersebut tidak menjadi tumpang tindih dengan anggaran untuk belanja pegawai seperti gaji dan tambahan penghasilan?
5. Apakah Dinas Pendidikan memiliki program dan kegiatan pembangunan fisik sarana dan prasarana pendidikan?

Pewawancara,

**AGUSTINUS HUTABARAT**

**NIM. 014271971**



### TRANSKRIP WAWANCARA

- Nama Responden : Drs. Rustam Manalu
- Tempat Wawancara : Kamar kerja Kepala Dinas Pendidikan
- Tanggal Wawancara : 27 Nopember 2008
- Jam Wawancara : 10.00 WIB
- Isi Wawancara :
- Peneliti (P) : Apakah Bapak diikutsertakan dalam penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
- Responden (R) : Terkadang ikut kalau saya tidak terlalu sibuk. Kalau lagi banyak tugas, untuk mengikuti rapat-rapat anggaran saya wakilkan kepada staf
- P : Bagaimanakan sistem penyusunan APBD Kota Sibolga tahun 2007 ?
- R : Katanya sistem anggaran sekarang sudah mengacu pada anggaran berbasis kinerja.
- P : Apakah SKPD Bapak menyusun RKA untuk APBD tahun 2007?
- R : Kami menyusun RKA tetapi waktunya mengalami keterlambatan karena kemampuan yang terbatas. Menyusun RKA itu rumit sekali lho Pak, semuanya harus terperinci.
- P : Dalam RKA Dinas Pendidikan alokasi anggaran dalam jumlah besar digunakan untuk kegiatan sosialisasi yang merupakan kegiatan yang berhubungan langsung dengan masyarakat tetapi dananya digunakan untuk membayar sejumlah honor bagi panitia pelaksana yang terdiri dari PNS. Apakah honor tersebut tidak menjadi tumpang tindih dengan anggaran untuk belanja pegawai seperti gaji dan tambahan penghasilan?
- R : Semua kegiatan sosialisasi untuk menunjang pelaksanaan pendidikan di Kota Sibolga, memang dilaksanakan oleh panitia yang merupakan staf Dinas sehingga mereka mendapat honor dari kegiatan tersebut. Dan petunjuk pelaksanaannya dari Pemerintah Pusat juga demikian. Kalau kesalahan dalam penganggarannya kami kurang mengetahui karena kegiatan tersebut dianggarkan secara per paket kegiatan.
- P : Apakah Dinas Pendidikan memiliki program dan kegiatan pembangunan fisik sarana dan prasarana pendidikan?

R : Program dan kegiatan kita banyak untuk pembangunan sarana fisik terutama bangunan sekolah dasar yang danya bersumber dari DAK. Selain itu kita juga merencanakan kegiatan pembelian alat peraga dan komputer dalam rangka peningkatan kemampuan dasar para siswa SD.

Pewawancara,

**AGUSTINUS HUTABARAT**

**NIM. 014271971**

**UNIVERSITAS TERBUKA**

## PANDUAN WAWANCARA

### A. Data Pelaksanaan Wawancara

1. Lokasi wawancara : Kantor Dinas Kimpraswil Kota Sibolga
2. Tanggal wawancara : 28 Nopember 2008
3. Jam wawancara : 15.00 WIB

### B. Identitas Responden

1. Nama : Ir. Rizal Fachri Lubis
2. NIP : 400035032
3. Jabatan : Kepala Dinas Kimpraswil Kota Sibolga
4. SKPD (Unit Kerja) : Dinas Kimpraswil

### C. Butir Pertanyaan

1. Apakah Bapak diikutsertakan dalam penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007?
2. Bagaimanakan sistem penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
3. Apakah SKPD Bapak menyusun RKA untuk APBD tahun 2007
4. Dalam RKA Dinas Kimpraswil terdapat banyak proyek fisik. Apakah usulan proyek tersebut berasal dari masyarakat?
5. Mengapa proyek fisik yang diusulkan masyarakat melalui musrenbang tidak ditampung semua dalam RKA Kimpraswil?
6. Apakah Kimprawil memiliki proyek titipan dari pihak-pihak tertentu?
7. Apakah Kimprawil mengalokasikan anggarannya dalam RKA untuk pembangunan sarana perdagangan?

Pewawancara,

**AGUSTINUS HUTABARAT**

**NIM. 014271971**



### TRANSKRIP WAWANCARA

- Nama Responden : Ir. Rizal Fachri Lubis
- Tempat Wawancara : Kamar kerja Kepala Dinas Kimpraswil
- Tanggal Wawancara : 28 Nopember 2008
- Jam Wawancara : 15.00 WIB
- Isi Wawancara :
- Peneliti (P) : Apakah Bapak diikutsertakan dalam penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
- Responden (R) : Saya selalu ikut dalam rapat anggaran sepanjang ada undangan.
- P : Bagaimanakan sistem penyusunan APBD Kota Sibolga tahun 2007 ?
- R : Saya kira masih seperti tahun-tahun yang lalu belum ada perubahan. Cuma tahun 2007 banyak dokumen yang harus disiapkan dengan bermacam-macam istilah.
- P : Apakah SKPD Bapak menyusun RKA untuk APBD tahun 2007?
- R : RKA salah satu dokumen yang baru yang harus disiapkan oleh unit kerja. Kami ada menyusun RKA tapi terkadang kami pun tidak mengerti apa gunanya RKA itu.
- P : Dalam RKA Dinas Kimpraswil terdapat banyak proyek fisik. Apakah usulan proyek tersebut berasal dari masyarakat?
- R : Seharusnya semua proyek itu harus melalui usulan masyarakat tapi dalam prakteknya tidak mudah untuk melaksanakannya. Tidak semua proyek Kimpraswil berasal dari usulan masyarakat bahkan lebih banyak proyek yang bersifat dadakan yang asal usulnya bukan dari masyarakat.
- P : Mengapa proyek fisik yang diusulkan masyarakat melalui musrenbang tidak ditampung semua dalam RKA Kimpraswil?
- R : Dana anggaran yang dialokasikan untuk Dinas Kimpraswil sangat terbatas sedangkan kegiatan banyak yang akan dilakukan termasuk beberapa proyek yang belum siap pada tahun-tahun sebelumnya. Namun walaupun begitu tahun depan akan kita tindaklanjuti usulan masyarakat itu.

- P : Apakah Kimprawil memiliki proyek titipan dari pihak-pihak tertentu?
- R : Saya tidak tau membedakan proyek titipan dengan proyek dadakan. Yang jelas dalam penyusunan rencana proyek banyak usulan proyek itu datangnya mendadak dan harus ditampung dalam APBD.
- P : Apakah Kimprawil mengalokasikan anggarannya dalam RKA untuk pembangunan sarana perdagangan?
- R : Untuk tahun 2007 kita tidak ada mengalokasikan anggaran untuk peningkatan sarana dan prasarana perdagangan. Mungkin untuk tahun depan kita akan mengusulkan beberapa proyek pembangunan pasar di beberapa lokasi agar pasar yang ada sekarang tidak terlalu padat.

Pewawancara,

**AGUSTINUS HUTABARAT**

**NIM. 014271971**

**UNIVERSITAS TERBUKA**

## PANDUAN WAWANCARA

### A. Data Pelaksanaan Wawancara

1. Lokasi wawancara : Kantor Koperasi dan UKM
2. Tanggal wawancara : 02 Desember 2008
3. Jam wawancara : 10.00 WIB

### B. Identitas Responden

1. Nama : Drs. Johannes Saragih
2. NIP :
3. Jabatan : Kepala Kantor Koperasi dan UKM
4. SKPD (Unit Kerja) : Kantor Koperasi dan UKM

### C. Butir Pertanyaan

1. Apakah Bapak diikutsertakan dalam penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007?
2. Bagaimanakan sistem penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
3. Apakah SKPD Bapak menyusun RKA untuk APBD tahun 2007
4. Dalam RKA Kantor Koperasi & UKM program dan kegiatannya sangat sedikit. Apakah dalam pengusulan renja tidak banyak kegiatan yang diusulkan?
5. Kantor Koperasi dan UKM adalah unit kerja teknis dalam upaya pencapaian visi misi Kota Sibolga. Apa program kantor Koperasi dan UKM dalam upaya pencapaian visi dan misi itu?

Pewawancara,

**AGUSTINUS HUTABARAT**

**NIM. 014271971**



### TRANSKRIP WAWANCARA

- Nama Responden : Drs. Johannes Saragih
- Tempat Wawancara : Kamar kerja Kepala Kantor Koperasi dan UKM
- Tanggal Wawancara : 02 Desember 2008
- Jam Wawancara : 10.00 WIB
- Isi Wawancara :
- Peneliti (P) : Apakah Bapak diikutsertakan dalam penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
- Responden (R) : Saya ikut dalam rapat penyusunan anggaran sepanjang rapat tersebut tentang anggaran Kantor saya.
- P : Bagaimanakan sistem penyusunan APBD Kota Sibolga tahun 2007 ?
- R : Saya kurang tahu sistem apa yang digunakan sekarang, soalnya penyusunan dan pengusulan anggaran sekarang sangat rumit dan berbelit-belit. Lebih bagus lagi sistem yang lama padahal hasilnya begitu-begitu saja tidak ada perubahan.
- P : Apakah SKPD Bapak menyusun RKA untuk APBD tahun 2007?
- R : Kami menyusun RKA tapi tidak tahu apa itu sudah benar atau masih salah kemudian waktu penyampaiannya pun mengalami keterlambatan. Soalnya menyusun RKA itu bukan pekerjaan yang mudah. Hampir semua unit kerja mengeluh menyusun RKA dan tidak tahu kita kemana minta petunjuk. Yang penting RKA kita sudah siap.
- P : Dalam RKA Kantor Koperasi & UKM program dan kegiatannya sangat sedikit. Apakah dalam pengusulan renja tidak banyak kegiatan yang diusulkan?
- R : Kita sudah mengusulkan program dan kegiatan dalam usaha peningkatan perkoperasian dan usaha kecil menengah. Masing-masing kegiatan tersebut membutuhkan dukungan dana dalam jumlah yang besar seperti pemberian dana bergulir bagi koperasi dan pengusaha kecil menengah. Tetapi dana yang dialokasikan ke unit kerja kita sangat kecil sehingga kita hanya mampu menyelenggarakan kegiatan sosialisasi dan pemahaman tentang peningkatan usaha.
- P : Kantor Koperasi dan UKM adalah unit kerja teknis dalam upaya pencapaian visi misi Kota Sibolga. Apa program kantor Koperasi dan UKM dalam upaya pencapaian visi dan misi itu?

R : Sebenarnya kita sudah membuat program dan kegiatan dalam usaha perwujudan visi dan misi seperti rencana pemberian tambahan modal kerja bagi koperasi yang kinerjanya baik, pemberian dana bergulir bagi pengusaha pengolahan ikan untuk dapat meningkatkan kualitas pengolahan ikannya karena Sibolga itu penghasil ikan terbesar di Pantai Barat Sumut ini. Semuanya itu direncanakan agar Sibolga itu benar-benar sebagai pusat perdagangan bukan hanya di angan-angan saja. Tapi alokasi anggaran yang berikan untuk kantor kita selalu kecil, hampir tidak ada peningkatan dari tahun ke tahun. Sehingga rencana tetap menjadi rencana sulit mewujudkan menjadi kenyataan.

Pewawancara,

**AGUSTINUS HUTABARAT**

**NIM. 014271971**

**UNIVERSITAS TERBUKA**

## PANDUAN WAWANCARA

### A. Data Pelaksanaan Wawancara

1. Lokasi wawancara : Kantor Dinas Perindustrian dan Perdagangan
2. Tanggal wawancara : 08 Desember 2008
3. Jam wawancara : 11.00 WIB

### B. Identitas Responden

1. Nama : Drs. Benjamin Tarigan
2. NIP : 010097421
3. Jabatan : Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan
4. SKPD (Unit Kerja) : Dinas Perindustrian dan Perdagangan

### C. Butir Pertanyaan

1. Apakah Bapak diikutsertakan dalam penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007?
2. Bagaimanakan sistem penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
3. Apakah SKPD Bapak menyusun RKA untuk APBD tahun 2007
4. Dalam RKA Dinas Perindag tidak banyak program dan kegiatan yang mendukung terwujudnya visi dan misi Kota Sibolga. Semerntara visi kota Sibolga adalah tentang perdagangan. Mengapa demikian?
5. Apa usaha Dinas Perindag agar mendapat tambahan anggaran dari tahun ke tahun?

Pewawancara,

**AGUSTINUS HUTABARAT**

**NIM. 014271971**



### TRANSKRIP WAWANCARA

- Nama Responden : Drs. Benjamin Tarigan
- Tempat Wawancara : Kamar kerja Kepala Dinas Perindag
- Tanggal Wawancara : 08 Desember 2008
- Jam Wawancara : 11.00 WIB
- Isi Wawancara :
- Peneliti (P) : Apakah Bapak diikutsertakan dalam penyusunan APBD kota Sibolga tahun 2007 ?
- Responden (R) : Saya ikut kalau ada undangan tapi kalau undangan ngak ada saya ngak datang. Pembahasan anggaran khan ada termin-terminnya.
- P : Bagaimanakan sistem penyusunan APBD Kota Sibolga tahun 2007 ?
- R : Saya tidak tahu betul sistem apa yang digunakan dalam penyusunan anggaran sekarang. Tetapi yang jelas sistem apa pun yang digunakan kalau penetapan angka-angka di APBD begini juga tidak ada manfaatnya.
- P : Apakah unit kerja Bapak menyusun RKA untuk APBD tahun 2007
- R : Kami sudah menyusun RKA, Renja, Renstra dan entah dokumen apa lagi itu saya sudah lupa karena banyaknya. Kalau dihitung-hitung dalam waktu satu tahun itu kerja kita hanya menyiapkan dokumen anggaran saja karena dokumennya banyak dan rumit sedangkan yang mengarahkan pengisian dokumen tidak ada semua serba menatsir.
- P : Dalam RKA Dinas Perindag tidak banyak program dan kegiatan yang mendukung terwujudnya visi dan misi Kota Sibolga. Semerntara visi kota Sibolga adalah tentang perdagangan. Mengapa demikian?
- R : Dari tahun ke tahun kita mengusulkan dana anggaran dialokasikan dalam jumlah yang lebih besar kepada Dinas Perindag karena visi misi kita adalah tentang perdagangan. Tetapi kita hanya memperoleh anggaran yang sangat kecil dari tahun ke tahun sehingga kita hanya mampu membuat program dan kegiatan pelatihan saja. Sedangkan program kita untuk peningkatan sarana perdagangan terpaksa kita eliminasi.
- P : Apa usaha Dinas Perindag agar mendapat tambahan anggaran dari tahun ke tahun?
- R : Kalau ditanya mengenai usaha, sudah banyak usaha

yang kita lakukan mulai melobby kabag keuangan, anggota DPRD serta melakukan presentasi di depan kepala unit kerja dan Bapak Walikota tetapi anggaran kita tidak pernah ditambah. Bertambah pun hanya untuk gaji pegawai. Akhirnya kita pasrah saja, berapa yang dialokasikan untuk dinas Perindag itulah yang kita gunakan dan pertanggungjawabkan.

Pewawancara,

**AGUSTINUS HUTABARAT**

**NIM. 014271971**

**UNIVERSITAS TERBUKA**