

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Peraturan menteri keuangan Republik Indonesia Nomor 214 / PMK.02 / 2017 tentang pengukuran dan evaluasi kinerja anggaran atas pelaksanaan rencana kerja dan anggaran yang turut mendukung undang-undang No. 25 Tahun 1999 jo. Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas masing - masing. Peraturan Daerah Kota Palembang Nomor 52 Tahun 2016 tentang Kedudukan Susunan Organisasi Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Palembang. Peraturan Daerah Kota Palembang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Palembang (Lembaran Daerah Kota Palembang Tahun 2016 Nomor 6) turut mendukung kewenangan dalam penyelenggaraan dan pembangunan dari pemerintah pusat ke kota. Maka perlunya ditingkatkannya kewenangan yang harus diimbangi dengan meningkatkan kinerja dan akuntabilitas aparat pemerintah setempat.

Pembangunan Daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional yang berupaya untuk meningkatkan kapasitas kemampuan daerah dan kemampuan profesional untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat serta memberikan dorongan agar mampu mengelolah sumber daya ekonomi berdaya guna dan berhasil untuk kemajuan dan kesejahteraan masyarakat. Dengan adanya

pembangunan daerah diharapkan dapat mewujudkannya pemerintahan yang bekerja dengan baik, efektif, efisien, akuntabel dan terbuka kepada masyarakat.

Untuk mewujudkan pembangunan pemerintah daerah tidak dapat berjalan tanpa adanya dukungan anggaran. Tantangan utama pengelolaan anggaran Pendapatan dan Belanja Negara adalah terbatasnya ruang gerak kapasitas fiskal sebagai akibat dari terbatasnya sumber pendanaan sehingga menambah kompleksitas pemilihan prioritas pembangunan nasional. Proses penganggaran merupakan uraian mengenai proses dan mekanisme penganggarnya, dimulai dari Pagu Indikatif sampai dengan penetapan alokasi anggaran Kementerian yang bersifat final. Sistem penganggaran tersebut harus dipahami secara baik dan benar oleh pemangku kepentingan (*stakeholder*) agar dapat dihasilkan APBN yang kredibel dan dapat dipertanggungjawabkan.

Setiap tahun pemerintah kota khususnya DPRKP Kota Palembang merencanakan penyusunan anggaran untuk mendukung kegiatan - kegiatan yang akan dilaksanakan, biasanya kegiatan-kegiatan tersebut telah direncanakan dalam garis besar kegiatan 5 tahun yaitu renstra. Penyusunan Renstra Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman (DPRKP) Kota Palembang sebagai pelaksanaan amanat undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Untuk melaksanakan dan mempersiapkan kegiatan-kegiatan yang telah dirancang selama 5 tahun tersebut maka pemerintah daerah telah mempersiapkan rencana anggaran atau sering disebut juga dengan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Anggaran (APBD) ini merupakan

alat untuk mendukung tercapainya target yang telah ditentukan, serta merupakan alat untuk mengontrol alokasi dana yang sebelumnya telah disetujui oleh anggota legislatif/DPR untuk nanti dibelanjakan dan dipertanggungjawabkan. Untuk itulah pemerintah daerah harus dapat seefektif mungkin memanfaatkan anggaran yang telah tersedia.

Proses penyusunan anggaran merupakan suatu proses penetapan peran yang menggunakan informasi akuntansi pertanggungjawaban untuk menyiapkan nilai sumber ekonomi yang telah disediakan bagi setiap pimpinan pusat pertanggungjawaban guna melaksanakan perannya masing-masing. Dengan adanya penganggaran yang telah disusun maka manajemen dapat melakukan perbandingan dan menganalisa biaya atau *cost* yang sebenarnya dengan biaya yang telah dianggarkan, sehingga dapat memberikan informasi bagi manajemen untuk melakukan identifikasi terhadap penyimpangan yang terjadi dari rencana kegiatan yang telah disusun. Anggaran mempunyai kaitan yang sangat erat dengan manajemen, khususnya yang berhubungan dengan penyusunan rencana, pengkoordinasian kerja dan pengawasan kerja. Maka dari itu penyusunan anggaran sangat penting dalam sebuah organisasi, oleh sebab itu penyusunan anggaran perlu dievaluasi untuk mengetahui apakah dalam penyusunan anggaran sudah cukup efektif sebagai alat dalam pengendalian manajemen.

Anggaran kinerja merupakan pembangunan suatu sistem penganggaran yang dapat menyatukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan sehingga akan terlihat adanya kaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang ingin

dicapai. Adapun kinerja tersebut harus menunjukkan efektifitas agar dapat memenuhi target yang telah direncanakan sebelumnya.

Pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman (DPRKP) Kota Palembang dilihat dari tabel dibawah ini. Ada beberapa kegiatan yang mempunyai anggaran cukup besar namun terealisasi kurang dari 60% bahkan ada kegiatan yang tidak terealisasi sama sekali atau kegiatan tersebut tidak berjalan. Hal ini tentu saja menunjukkan tidak efektif nya anggaran yang selama ini telah direncanakan sehingga mempengaruhi nilai kerja dari Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Palembang atas pertanggungjawabannya kepada Wali Kota Palembang

Berikut ini Tabel 1.1 merupakan rangkuman anggaran dan penyerapan belanja di Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Tahun Anggaran 2018 :

Tabel 1.1 Persentase Laporan Konsolidasi Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Palembang Tahun 2018

Nama Program	Persentase (%)
Belanja Tidak Langsung	92.45
Belanja Langsung	85.28
Program Pelayanan Administrasi Perkantoran	94.03
Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur	97.83
Program Peningkatan Disiplin Aparatur	-
Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur	1.49
Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja Keuangan	49.68
Program Pengembangan Perumahan	85.33
Program Lingkungan Sehat Perumahan	45.40
Program Pemberdayaan Komunitas Perumahan	23.51
Program Pengelolaan Areal Pemakaman	27.45
Program Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH)	91.27

Nama Program	Persentase (%)
Program Pengembangan Wilayah Strategis dan Cepat Tumbuh	53.59
Program Pembangunan Infrastruktur Perkotaan	86.08
Program Penerangan Jalan dan Utilitas	77.80

Sumber : Data diolah dari laporan konsolidasi program DPRKP Kota Palembang Tahun 2018

Dari tabel tersebut maka dapat terlihat bahwa dari 12 program belanja langsung terdapat 7 program belanja langsung yang realisasinya dibawah 60%, yang uraian sebagai berikut :

1. Program peningkatan disiplin aparatur realisasi penyerapan anggaran sebesar 0 %.
2. Program peningkatan kapasitas sumber daya aparatur realisasi penyerapan anggaran sebesar 1,49 %.
3. Program peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja keuangan realisasi penyerapan anggaran sebesar 49,68%.
4. Program lingkungan sehat perumahan realisasi penyerapan anggaran sebesar 45,40 %.
5. Program pemberdayaan komunitas perumahan realisasi penyerapan anggaran sebesar 23,51 %.
6. Program pengelolaan areal pemakaman realisasi penyerapan anggaran sebesar 27,45 %.
7. Program pengembangan wilayah strategis dan cepat tumbuh realisasi penyerapan anggaran sebesar 53,59%.

Dari uraian tabel tersebut terlihat bahwa beberapa daya serap program kurang optimal, hal tersebut menunjukkan ada beberapa hambatan ataupun

permasalahan yang dihadapi dalam melaksanakan urusan pada dinas perumahan rakyat dan kawasan permukiman antara lain adanya perubahan pergeseran anggaran dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berkali-kali sehingga membuat pekerjaan jadi semakin kacau karna kebingungan dalam pengerjaan, petunjuk teknis ataupun pedoman yang terlambat turun sehingga mncapai batas waktu dan tidak sempat untuk dikerjakan, kurang adanya kesinambungan suatu kegiatan/program terutama untuk program pengelolaan areal pemakaman yang membutuhkan skema keberlanjutan sampai periode tertentu, belum optimalnya peran aktif ataupun masih kesulitan dalam mencari tenaga fungsional.

Dari beberapa uraian tersebut terlihat ada beberapa program yang persentasenya di bawah 60% bahkan ada yang sama sekali tidak terealisasi. Berkaitan dengan hal tersebut maka penulis ingin melakukan evaluasi terhadap penyusunan dan pelaksanaan anggaran belanja yang telah dilaksanakan pada tahun 2018 di Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Palembang. Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberi solusi ataupun dapat meminimalkan kejadian yang sama. Untuk itu dalam hal ini penulis ingin melakukan penelitian (internship), yang berjudul : “Evaluasi Penyusunan dan Efektifitas Pelaksanaan Anggaran Pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman”.

I.2. Identifikasi Kasus

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka identifikasi kasus dalam masalah ini yaitu :

1. Terdapat beberapa program dari belanja langsung yang realisasi daya serapnya kurang optimal.
2. Terdeteksi kurangnya perencanaan atau pengelolaan terhadap penyusunan maupun dalam pelaksanaan anggaran.

I.3. Batasan Kasus

Berdasarkan identifikasi kasus diatas, pada laporan internship ini penulis akan membahas tentang evaluasi penyusunan dan efektifitas pelaksanaan anggaran belanja langsung pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Palembang.

I.4. Rumusan Kasus

Berdasarkan dengan identifikasi kasus diatas maka masalah yang diangkat oleh peneliti dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana evaluasi hasil penyusunan anggaran pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Palembang.
2. Bagaimana efektifitas pelaksanaan anggaran pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Palembang

I.5 Tujuan Internship

Mengacu pada permasalahan diatas, tujuan penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana evaluasi penyusunan anggaran pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Palembang.
2. Untuk mengetahui efektifitas dan faktor apa saja yang menentukan efektifitas pelaksanaan anggaran pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Palembang.

I.6. Manfaat Internship

Dengan beberapa hal uraian diatas, penulis melakukan penelitian ini berharap agar dapat menghasilkan beberapa manfaat, seperti beberapa hal berikut ini :

1. Manfaat Praktis

Internship ini diharapkan dapat bermanfaat untuk memberikan masukan dalam pengelolaan maupun pelaksanaan anggaran bagi dinas PRKP sehingga kedepannya penyerapan anggaran akan menjadi sangat efektif.

2. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, internship diharapkan dapat menjadi bahan masukan ataupun referensi bagi peneliti-peneliti selanjutnya yang berkaitan dengan permasalahan yang serupa serta dapat menambah wawasan bagi orang-orang yang akan membaca laporan ini.

I.7. Kerangka Berpikir

1.7.1. Evaluasi

Pemeriksaan terhadap pelaksanaan suatu program yang telah dilaksanakan dan yang akan digunakan untuk meramalkan, menghitung dan mengendalikan pelaksanaan program kedepannya agar jauh lebih baik dari sebelumnya maka disebut dengan evaluasi. Evaluasi lebih bersifat memandang tujuan kedepan daripada melihat kesalahan yang telah terjadi di masa lalu yang ditujukan agar dapat meningkatkan kesempatan untuk keberhasilan target yang telah direncanakan. Berkaitan dengan hal tersebut sebenarnya misi dari evaluasi adalah untuk memperbaiki dan menyempurnakan suatu program/kegiatan yang telah direncanakan untuk masa yang akan datang.

Suatu usaha untuk mengukur dan sumber nilai secara objektif dari pencapaian hasil-hasil yang direncanakan sebelumnya, dimana hasil evaluasi tersebut dimaksudkan menjadi umpan balik untuk perencanaan yang akan dilakukan didepan disebut dengan evaluasi (Yusuf dkk, 200:3). Dalam hal ini yunus menitikberatkan kajian evaluasi dari segi manajemen, dimana evaluasi itu merupakan salah satu fungsi atau unsur manajemen, yang misinya adalah untuk perbaikan fungsi atau sosial manajemen lainnya yaitu perencanaan.

Evaluasi kinerja pemerintah DPRKP Kota Palembang dilakukan untuk mengetahui dan menganalisis upaya pencapaian tujuan yang telah ditargetkan. Sehingga apabila terjadi penyimpangan ataupun terdapat

hambatan dalam pelaksanaan anggaran, maka pimpinan bisa mengambil langkah atau kebijakan untuk mengatasi penyimpangan atau hambatan yang dihadapi. Evaluasi kinerja baik keuangan maupun non keuangan dilakukan Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Palembang dilakukan setiap triwulan. Evaluasi ini juga dilaporkan pada Bappeda Litbang Kota Palembang dalam bentuk laporan Konsolidasi Program dan Laporan Evaluasi Hasil RKPD selain itu juga di entry secara online melalui aplikasi e-Monev.

Beberapa cara yang digunakan dalam evaluasi ini yaitu :

1. Membandingkan antara target dan realisasi pendapatan secara triwulan
2. Membandingkan target anggaran belanja dengan anggaran yang terealisasi dalam per triwulan.
3. Mengevaluasi kendala-kendala dalam pencapaian program kegiatan dan mengevaluasi outpun dan outcome dari suatu kegiatan.

Namun jika dilihat dari pentahapannya, secara umum evaluasi dapat dibagi menjadi tiga jenis, yaitu:

1. Evaluasi tahap perencanaan yaitu evaluasi yang digunakan dalam tahap perencanaan untuk mencoba memilih dan menentukan skala prioritas terhadap berbagai alternatif dan kemungkinan terhadap cara pencapaian tujuan yang ditetapkan sebelumnya.

2. Evaluasi pada tahap pelaksanaan, pada tahap ini evaluasi adalah suatu kegiatan yang melakukan analisa untuk menentukan tingkat kemajuan pelaksanaan dibanding dengan rencana. Terdapat perbedaan antara konsep menurut penelitian ini dengan monitoring. Tujuan utama evaluasi untuk mengetahui apakah yang akan dijalankan sudah tepat dan program/kegiatan yang telah direncanakan tersebut akan mendapatkan pencapaian yang sesuai dengan target. Sedangkan monitoring mempunyai tujuan untuk melihat pelaksanaan proyek yang sudah sesuai dengan rencana dan rencana tersebut sudah tepat untuk mencapai tujuan sedangkan evaluasi melihat sejauh mana program/kegiatan masih tetap dapat mencapai tujuan, apakah tujuan tersebut sudah berubah dan apakah pencapaian program tersebut akan memecahkan masalah yang ingin dipecahkan.
3. Evaluasi pada tahap pasca pelaksanaan, pada tahap ini konsep pada tahap pelaksanaan, yang membedakannya terletak pada objek yang dinilai dengan yang dianalisa, dimana tingkat kemajuan pelaksanaan dibanding rencana tetapi hasil pelaksanaan dibanding rencana yakni apakah dampak yang dihasilkan oleh pelaksanaan kegiatan tersebut sesuai dengan tujuan yang akan atau ingin dicapai.
(<http://seputarpengertian.blogspot.com/2016/10/pengertian-evaluasi-dan-tahapannya.html>)

1.7.2. Penyusunan Anggaran

Anggaran adalah rencana kuantitatif yang terdiri dari rencana keuangan maupun non keuangan. Fungsi utama dari anggaran yaitu perencanaan. Menurut Mardiasmo (2009:61) anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang ingin dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran.

Menurut Horngren, Datar, & Foster (2012) "*A budget is quantitative expression of a proposed plan of action by management for a specified period and an aid to coordinating what needs to be done to implement that plan*". Jika di artikan dalam bahasa indonesia, "anggaran adalah ekspresi kuantitatif dari rencana tindakan yang di usulkan oleh manajemen untuk periode tertentu dan bantuan untuk mengoordinasikan apa yang akan perlu dilakukan untuk mengimplementasikan rencana itu".

Fungsi anggaran secara umum didalam suatu organisasi dapat dikelompokkan menjadi empat fungsi pokok, yaitu :

1. *planning* (perencanaan)
2. *organizing* (pengorganisasian)
3. *actuating* (menggerakkan)
4. *controlling* (pengendalian)

Keempat fungsi manajemen tersebut berkaitan erat dengan anggaran. Keempat fungsi tersebut merupakan suatu kesatuan fungsi yang saling terkait satu sama lain dan tidak terpisahkan.

Anggaran merupakan suatu rencana yang diatur dengan sistematis berbentuk angka dan dinyatakan dalam unit moneter yang mencakup kegiatan perusahaan dalam jangka waktu tertentu di masa yang akan datang. Anggaran merupakan rencana keuangan karena bentuknya tersusun yang berbentuk unit moneter. Hasil penyerapan yang ada dalam anggaran dapat mengukur capaian efisiensi dan efektifitas dari kegiatan-kegiatan yang telah dijalankan. Segala bentuk satuan kegiatan dan satuan uang menempati posisi penting dalam arti segala kegiatan akan dikuantifikasikan dalam satuan uang.

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Renyowijoyo (2013:52) menyatakan bahwa penganggaran sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Jenis anggaran sektor publik :

- a. Anggaran Negara dan Daerah APBN/APBD (*budget of state*),
- b. Rencana kegiatan dan anggaran perusahaan (RKAP), yaitu anggaran usaha setiap BUMN/BUMD serta badan hukum publik atau gabungan publik swasta.

Menurut Mahsun (2012:56) menyatakan bahwa fungsi dari anggaran sektor publik adalah :

1. Anggaran sebagai alat perencanaan (*Planning Tool*)
2. Anggaran sebagai alat pengendalian (*Control Tool*)
3. Anggaran sebagai alat koordinasi dan alat komunikasi intern (*Coordination and Communication*)
4. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (*Fiscal Tool*)
5. Anggaran sebagai alat penilaian kerja (*Performance Measurement Tool*)
6. Anggaran sebagai alat instrument politik (*Political Tool*)
7. Anggaran sebagai alat pemotivasi
8. Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang publik

Anggaran merupakan perencanaan jangka pendek di dalam organisasi yang berisikan berbagai program kegiatan yang akan direncanakan dalam keuangan periode satu tahun. Dalam membuat anggaran pada hakikatnya, usulan anggaran tersebut harus ditelaah terlebih dahulu oleh pejabat yang lebih tinggi jabatannya untuk memastikan kebutuhan yang akan disiapkan dalam setiap anggaran. Anggaran merupakan alat ekonomi yang terpenting yang dimiliki pemerintah untuk mengembangkan sosial dan ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan milik daerah telah mewajibkan pemerintah daerah untuk menyusun anggarannya dalam bentuk anggaran kinerja yaitu sistem anggaran yang mengutamakan pencapaian hasil kinerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau input yang

ditetapkan, pernyataan tersebut berdasarkan Pasal 20 PP No. 105 Tahun 2000. Dengan adanya proses anggaran tersebut, maka dapat membantu pemerintah dalam :

1. Menetapkan target pencapaian *output* dan *outcome*
2. Mengidentifikasi *output* dan *outcome* yang dihasilkan oleh program dan pelayanan mereka
3. Mengaitkan proses perencanaan strategis dan mengaitkan biaya dengan hasil yang diinginkan.

Penganggaran sebagai suatu sistem mengatur proses penyusunan dokumen anggaran, terutama berkenaan dengan proses penyiapan penganggaran (*budget preparation*) yang mengatur 3 (tiga) materi pokok yaitu pendekatan penyusunan anggaran, klasifikasi anggaran, dan proses penyusunan rencana kerja dan anggaran.

Pendekatan yang digunakan dalam penganggaran terdiri dari Pendekatan Penganggaran Terpadu, Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK), dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM).

1. Pendekatan Penganggaran Terpadu

Penganggaran terpadu merupakan unsur yang paling mendasar bagi penerapan pendekatan penyusunan anggaran lainnya, dapat dikatakan juga pendekatan anggaran terpadu merupakan kondisi yang harus terwujud terlebih dahulu. Penyusunan anggaran terpadu dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran dilingkungan Kementerian agar dapat menghasilkan dokumen Rencana

Kerja Anggaran (RKA) dengan klasifikasi anggaran menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja. Integrasi atau keterpaduan proses perencanaan dan penganggaran dimaksudkan agar tidak terjadi duplikasi dalam penyediaan dana baik yang bersifat investasi maupun untuk keperluan biaya operasional lainnya.

2. Pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja/PBK

Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) merupakan suatu pendekatan dalam sistem penganggaran yang memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dan kinerja yang diharapkan, serta memperhatikan efisiensi dalam pencapaian kinerja tersebut. Yang dimaksud kinerja adalah prestasi kerja yang berupa keluaran dari suatu Kegiatan atau hasil dari suatu program dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Indikator yang digunakan baik pada tingkat program atau kegiatan dalam penerapan PBK dapat dilihat dari sisi:

a. Masukan (*input*)

Indikator *input* dimaksudkan untuk melaporkan jumlah sumber daya yang digunakan dalam menjalankan suatu kegiatan atau program.

b. Keluaran (*output*)

Indikator *output* dimaksudkan untuk melaporkan unit barang/jasa yang dihasilkan suatu kegiatan atau program.

c. Hasil (*outcome*)

Indikator *outcome* dimaksudkan untuk melaporkan hasil (termasuk kualitas pelayanan) suatu program atau kegiatan.

3. Pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah/KPJM

KPJM adalah pendekatan penyusunan anggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan yang menimbulkan implikasi anggaran dalam jangka waktu lebih dari 1 (satu) tahun anggaran. Secara umum penyusunan KPJM yang komprehensif memerlukan suatu tahapan proses penyusunan perencanaan jangka menengah meliputi:

- a. proyeksi ketersediaan sumber daya anggaran untuk mendanai berbagai rencana belanja pemerintah. Aspek pertama ini merupakan pendekatan *top-down* yang ditetapkan oleh otoritas fiskal;
- b. indikasi rencana kebutuhan pendanaan anggaran yang dibutuhkan untuk mencapai tingkat kinerja yang telah ditargetkan. Aspek kedua ini adalah pendekatan *bottom-up*, yang disusun oleh setiap unit pelaksana kebijakan belanja negara; dan
- c. kerangka rekonsiliasi yang memadukan antara kedua hal tersebut, yaitu antara proyeksi ketersediaan sumber daya pendanaan anggaran dengan proyeksi rencana kebutuhan untuk melaksanakan kebijakan pemerintah yang tengah berjalan (*on going policies*).

Menurut Nordiawan, dkk (2010), ada empat pendekatan penyusunan anggaran yaitu :

1. Pendekatan Tradisional

Pendekatan ini menggunakan asumsi bahwa setiap jenis biaya akan dinaikkan jumlahnya pada tingkat kenaikan yang relative sama tanpa memperhatikan kebutuhan yang seharusnya.

2. Pendekatan Kinerja

Pendekatan Kinerja diperkenalkan untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam pendekatan anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik.

3. Pendekatan Sistem Perencanaan, Program dan Anggaran Terpadu (*planning, programming, and budgeting system-PPBS*)

Pendekatan ini merupakan upaya sistematis yang memperlihatkan integrasi dari perencanaan, pembuatan, program dan penganggaran.

4. Pendekatan Anggaran Berbasis Nol (*Zero Based Budgeting-ZBB*)

Pendekatan anggaran ini adalah setiap aaktivitas atau program yang telah dadakan ditahun - tahun sebelumnya tidak secara otomatis dapat dilanjutkan. Setiap aktivitas harus dievaluasi setiap tahun untuk menentukan apakah aktivitas itu akan diadakan tahun ini dengan kontribusi yang diberikan kepada tujuan organisasi.

1.7.3. Efektifitas

Efektifitas dalam pengertiannya secara umum adalah pencapaian hasil dari target yang diharapkan. Pengertian efektifitas sederhana dalam

pemerintahan yaitu bila tujuan pemerintah yang dialokasikan berupa dana dapat tercapai sesuai dengan kebutuhan yang telah direncanakan. Efektifitas berfokus pada outcome atau hasil. Sesuai dengan permendagri Nomor 13 Tahun 2006 pasal 4 ayat 4 yang berisi “efektif adalah pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.” Efektifitas ini berhubungan erat dengan keberhasilan suatu capaian. Suatu kegiatan dikatakan efektif apabila kegiatan tersebut mencapai target dengan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Dikatakan juga efektif apabila kegiatan tersebut dikerjakan tepat waktu dan selesai sesuai dengan jangka waktu yang telah direncanakan.

Emerson dalam Handayani (2006) menyatakan efektivitas adalah : Pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Jelasnya apabila sasaran atau tujuan telah tercapai sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya adalah efektif. Jadi kalau tujuan atau sasaran itu tidak selesai dengan waktu yang telah ditentukan, pekerjaan itu tidak efektif. Westra (2003) menyatakan pengertian efektivitas sebagai berikut : Suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya sesuatu efek atau akibat yang dikehendaki. Kalau seseorang melakukan suatu perubahan dengan maksud tertentu yang memang dikehendakinya, maka orang itu dikatakan efektif kalau menimbulkan akibat atau mempunyai maksud sebagaimana yang dikehendakinya.

Efektifitas pada dasarnya berkaitan dengan pencapaian tujuan ataupun target kebijakan (hasil guna). Hubungan efektifitas berkaitan antara keluaran

dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai (target). Kegiatan operasional dapat dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai target dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*). Mardiasmo (2009:132).

Menurut Gibson et.al (Bungkaes 2013:46) Pengertian efektivitas adalah penilaian yang dibuat sehubungan dengan prestasi individu, kelompok dan organisasi. Semakin dekat prestasi mereka terhadap prestasi yang diharapkan “standar” maka mereka dinilai semakin efektif.

Menurut Ravianto (2014:11) pengertian efektivitas ialah seberapa baik pekerjaan yang dilakukan, sejauh mana orang menghasilkan keluaran sesuai dengan yang diharapkan. Artinya jika pekerjaan tersebut telah diselesaikan dan sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya, tepat pada waktunya, biaya yg disediakan terealisasi optimal serta menghasilkan mutu yang baik maka dapat dikatakan efektif.

Emerson dalam Handayani (2006) menyatakan efektivitas adalah : Pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Jelasnya apabila sasaran atau tujuan telah tercapai sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya adalah efektif. Jadi kalau tujuan atau sasaran itu tidak selesai dengan waktu yang telah ditentukan, pekerjaan itu tidak efektif. Westra (2003) menyatakan pengertian efektivitas sebagai berikut : Suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya sesuatu efek atau akibat yang dikehendaki. Kalau seseorang melakukan suatu perubahan dengan maksud tertentu yang memang

dikehendaknya, maka orang itu dikatakan efektif kalau menimbulkan akibat atau mempunyai maksud sebagaimana yang dikehendaknya.

Berkaitan dengan beberapa pengertian tersebut, disini penulis ingin mengetahui bagaimana evaluasi penyusunan dan efektifitas pelaksanaan anggaran belanja langsung yang berada pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Palembang.

1.7.5 Penelitian Sebelumnya

Adapun penelitian sebelumnya yang menjadi refrensi penulis dalam membuat penelitian ini yaitu :

1. Mohammad Herman Djaja (Dosen Universitas Madura (UNIRA) Pamekasan) tahun 2015 dalam jurnal penelitiannya yang berjudul Analisis Efektifitas Penggunaan Anggaran Belanja Langsung Terhadap Anggaran Berbasis Kinerja Pada Kantor Kecamatan Pemekasan. Jenis Penelitiannya kualitatif deskriptif. Hasil penelitiannya menyatakan bahwa Berdasarkan perbandingan rasio efektifitas penggunaan anggaran Kantor Kecamatan Pamekasan Tahun 2009 menunjukkan bahwa Program Pelayanan Administrasi Perkantoran, Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur, Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur, Program Mengintensifkan Penanganan Pengaduan Masyarakat, Program Penataan Daerah Otonomi Baru, dan Program Pelayanan Administrasi Kecamatan dikatakan efektif sesuai dengan rasio efektifitas mencapai

100%. Kemudian perbandingan rasio efektifitas penggunaan anggaran Kantor Kecamatan Pamekasan Tahun 2010 menunjukkan bahwa: Program Pelayanan Administrasi Perkantoran, Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur, Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur, Program Mengintensifkan Penanganan Pengaduan Masyarakat, Program Pelayanan Administrasi Kecamatan dikatakan efektif sesuai dengan rasio efektifitas mencapai 100% Selanjutnya kontribusi belanja langsung terhadap total belanja anggaran Kantor Kecamatan Pamekasan Tahun 2009 sebagai berikut: Program Pelayanan Administrasi Perkantoran adalah sebesar 50 % hal ini menunjukkan baik, Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur adalah sebesar 26 % hal ini menunjukkan cukup, Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur adalah sebesar 3 % hal ini menunjukkan sangat kurang, Program Mengintensifkan Penanganan Pengaduan Masyarakat adalah sebesar 2 % hal ini menunjukkan sangat kurang, Program Penataan Daerah Otonomi Baru adalah sebesar 0,5 % hal ini menunjukkan sangat kurang, Program Pelayanan Administrasi Kecamatan adalah sebesar 17 % hal ini menunjukkan sangat kurang Kemudian kontribusi belanja langsung terhadap total belanja anggaran Kantor Kecamatan Pamekasan Tahun 2010 sebagai berikut: Program Pelayanan Administrasi Perkantoran adalah sebesar 52 % hal ini menunjukkan baik, Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur adalah sebesar 8,9 % hal ini

menunjukkan sangat kurang, Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur adalah sebesar 3,7 % hal ini menunjukkan sangat kurang, Program Mengintensifkan Penanganan Pengaduan Masyarakat adalah sebesar 1,9 % hal ini menunjukkan sangat kurang, Program Pelayanan Administrasi Kecamatan adalah sebesar 11 % hal ini menunjukkan sangat kurang

2. Muh Andrianto E B S, S.E. dalam jurnal penelitiannya yang berjudul Evaluasi Penyusunan Anggaran Dan Alokasi Belanja Daerah : Studi Kasus Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Karang Anyar. Jenis Penelitian Kualitatif. Hasil penelitiannya menyatakan bahwa hasil evaluasi terhadap alokasi belanja menunjukkan bahwa jumlah anggaran belanja dalam unit kerja selama tiga tahun berturut-turut terus menerus mengalami kenaikan. Apabila dilihat dari proporsinya selama dua tahun yaitu pada tahun 2007 dan 2008 masing-masing unit kerja selalu mempunyai jumlah proporsi anggaran belanja yang hampir selalu sama. Hal ini menunjukkan bahwa kenaikan jumlah anggaran tiap tahunnya juga mempunyai proporsi yang hampir sama. Sempitnya waktu yang dimiliki unit kerja dalam penyusunan RKA-SKPD dan rendahnya kemampuan SDM dalam penyusunan anggaran kinerja menyebabkan banyak unit kerja yang hanya mengusulkan kegiatan hampir sama dari tahun sebelumnya. Anggaran yang diajukan hanya dilakukan dengan cara merubah volume dan menambah jumlah anggaran dari tahun sebelumnya dengan persentase

tertentu. Hal ini menunjukkan bahwa dasar alokasi anggaran yang digunakan oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemerintah Kota Palembang masih menggunakan metode dasar *incremental*. Penyusunan anggaran yang masih menggunakan metode *incremental* dan penetapan prioritas yang tidak jelas membuat membuat *outcome* yang dihasilkan menjadi tidak optimal. Sebagai akibatnya, masih banyak masyarakat yang kecewa dengan kinerja pemerintah daerah. Dengan demikian dapat kita simpulkan bahwa tidak ada perubahan paradigma dalam penyusunan anggaran pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemerintah Kota Palembang.

3. Evonovista (Mahasiswa Program Studi Magister Manajemen Pascasarjana Universitas Bina Darma Palembang) dalam jurnal penelitiannya yang berjudul Efektifitas Perencanaan Anggaran (studi Kasus : Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya Kabupaten Banyuasin) Tahun 2017. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Hasil penelitiannya yaitu :

Efektifitas perencanaan anggaran dalam pengelolaan keuangan pada lingkungan Dinas PU Cita Karya Kabupaten Banyuasin belum efisien, dikarenakan pada tahun berjalan 2016 ini realisasi anggaran belanja belum sesuai dengan target anggaran belanja yang harus dicapai.

Dari rekening Belanja Langsung dan rekening Belanja Tidak Langsung dapat disimpulkan bahwa anggaran belanja pada Dinas PU Cita Karya Kabupaten Banyuasin, secara keseluruhan sudah diolah

secara efisien. Dimana anggaran belanja tahun 2015 ke tahun anggaran berjalan tahun 2016, dikategorikan sudah efisien.

Dapat disimpulkan faktor penyebab kurang efektifnya perencanaan anggaran Dinas PU Cita Karya Kabupaten Banyuasin bukan terletak pada perencanaan melainkan pada anggaran dana Kabupaten Banyuasin sendiri sehingga efektifitas perencanaan anggaran tidak optimal. Namun program kegiatan lain berjalan dan bisa teratasi dengan baik sehingga tidak mengganggu aktifitas program kegiatan lain, hal tersebut sudah disebut efisien.

4. Adelstin Tamasoleng (2016) dalam jurnal penelitian yang berjudul Analisis Efektivitas Pengelolaan Anggaran Di Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu analisis data secara deskriptif. Hasil penelitiannya yaitu dari hasil pengamatan dan wawancara, dapat disimpulkan bahwa (1) pengelolaan anggaran dengan penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja belum dilaksanakan. (2) Terdapat beberapa hal yang mempengaruhi yaitu menyangkut Perencanaan Anggaran (Renstra SKPD belum sepenuhnya mendukung ketercapaian visi dan misi kabupaten, meskipun capaian kinerja dari LAKIP menunjukkan peningkatan. Hal ini disebabkan karena program kegiatan dan indikator kinerja yang disusun cenderung berulang, dan mengacu pada tahun sebelumnya, terdapat beberapa Rencana Kerja di SKPD yang tidak sesuai dengan Renstra, yang seharusnya dalam menyusun

Rencana Kerja harus memperhatikan Rencana Strategis SKPD yang disusun sebelumnya dan sering terjadi kesalahan penganggaran baik program/kegiatannya maupun pada objek belanja dan rincian objek belanja. Sehingga sering dilakukan pergeseran anggaran. Hal ini, ada yang disebabkan karena ketidakpahaman bagian perencana/bagian program SKPD dalam penyusunan anggaran maupun yang terjadi karena menyusulnya aturan/PMK terbaru)

1.8. Metode Penelitian

1.8.1. Pendekatan Pemecahan Kasus

Metode penelitian yang digunakan peneliti yaitu metode penelitian kualitatif dan jenis penelitiannya adalah deskriptif yaitu menggambarkan obyek atau subyek yang diteliti apa adanya. Menurut Fauzi, F dkk (2018:43) Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan sesuatu. Penelitian deskriptif sering dilakukan lewat pengumpulan data yang digunakan untuk menggambarkan karakteristik orang, kejadian atau situasi. Dalam penelitian ini penulis melakukan penelitian dengan cara mengumpulkan data melalui dokumen, pengamatan langsung dan wawancara pada pegawai Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, dan beberapa Kepala Seksi.

Waktu dan Tempat Penelitian

Kegiatan penelitian ini akan dilakukan pada Subbagian Perencanaan dan Pelaporan karna dari awal membuat anggaran sampai dengan laporan

penyerapan anggaran akan diterima dan dilaporkan dari subbagian ini. Tempat penelitian ini beralamat di Jalan Slamet Ryadi No.212 Kuto baru Palembang, Sumatera Selatan. Adapun waktu penelitian akan dilaksanakan selama 3 bulan.

1.8.2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah :

1. Data Primer (*Primary Data*), adalah data mentah yang belum diolah dan dikumpulkan secara khusus untuk tujuan penelitian oleh peneliti yang bersangkutan. Data ini dapat diperoleh lewat observasi, wawancara atau kuesioner.
2. Data Sekunder (*Secondary Data*), adalah data yang sudah diolah oleh pihak (lembaga) lain untuk kepentingan tertentu, dan data yang sudah diolah tersebut dikumpulkan oleh peneliti sebagai data penelitian peneliti yang bersangkutan. Data ini diperoleh lewat berbagai dokumen, seperti laporan, arsip-arsip organisasi, atau hasil-hasil publikasi. (Fauzi dkk 2018:121). Data yang digunakan disini adalah laporan konsolidasi program Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Palembang Tahun 2018. Laporan Konsolidasi merangkum belanja Dinas yang terdiri dari Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung, namun pada kasus ini peneliti akan membahas belanja langsung saja karna pada hakikatnya belanja tidak langsung tidak memerlukan pertanggungjawaban karna hanya berisikan

tentang gaji ataupun insentif-insentif yang tidak ikut berpengaruh terhadap efektifitas pelaksanaan anggaran. Selain itu jika dilihat dari persentase efektifitas maka belanja tidak langsung tidak mempunyai masalah karna anggaran yg terserap sudah cukup efektif. Metode yang digunakan yaitu :

- 2.1 Dokumentasi, yaitu data yang telah ada dan siap untuk digunakan oleh peneliti berupa artikel dari internet, buku dan dokumen yang terdapat dan siap diolah pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Palembang.
- 2.2 Wawancara, adalah metode yang menggunakan dorongan komunikasi verbal yang dilakukan pewawancara dan umpan balik yang diterima adalah jawaban komunikasi dalam bentuk verbal juga. Peneliti menggunakan metode wawancara personal. Wawancara personal (*personal interview*) adalah metode yang digunakan untuk mengumpulkan data dengan menggunakan pewawancara untuk menanyakan sejumlah pertanyaan melalui tatap muka langsung dengan responden yang menjadi sampel penelitian. Sebelum melakukan wawancara, pewawancara akan menyiapkan sejumlah pertanyaan yang telah dirancang sebelumnya.
- 2.3 Observasi, yaitu peneliti akan melakukan pengamatan secara langsung terhadap objek yang akan diteliti.

Informan

Beberapa informan yang akan terlibat dalam penelitian ini yaitu :

1. Kepala Seksi Subbagian Perencanaan dan Pelaporan
2. Kepala Seksi Penerangan Lampu Jalan
3. Kepala Seksi Pemakaman
4. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)
5. Bendahara
6. Pihak Ketiga (Kontraktor)

1.8.3. Teknik Analisis Data

Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif yang bersifat deskriptif. Menurut Fauzi F dkk (2018:8) Penelitian deskriptif adalah penelitian yang ditujukan untuk menggambarkan keadaan objek yang diobservasi secara mendalam tentang situasi sekarang dengan melakukan survei dan pencarian fakta-fakta untuk mendukung tujuan penelitian yang ingin dicapai. Penelitian deskriptif menggambarkan kondisi sekarang dari observasi dengan menggunakan analisis fakta-fakta yang ada sehingga penelitian jenis ini bukan hasil peramalan, melainkan hasil analisis kondisi masa lalu dan sekarang. Analisis deskriptif yang digunakan dalam penelitian ini untuk menggambarkan keadaan dari penyusunan anggaran yang sesuai dengan teori serta membandingkan dengan praktek penyusunan anggaran yang ada pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Palembang. Tingkat efektifitas

diukur dengan cara membandingkan realisasi anggaran belanja dengan target anggaran belanja.

$$efektifitas = \frac{\text{realisasi anggaran belanja}}{\text{target anggaran belanja}} \times 100 \%$$

Sumber : Mahsun (2009)

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 690.900-327 tahun 1996, kriteria tingkat efektifitas anggaran belanja sebagai berikut :

1. Jika hasil perbandingan lebih dari 100%, maka anggaran belanja dikatakan sangat efektif.
2. Jika hasil pencapaian antara 90% - 100%, maka anggaran belanja dikatakan efektif.
3. Jika hasil pencapaian antara 80% - 90%, maka anggaran belanja dikatakan cukup efektif.
4. Jika hasil pencapaian antara 60% - 80%, maka anggaran belanja dikatakan kurang efektif.
5. Jika hasil pencapaian dibawah 60%, maka anggaran belanja dikatakan tidak efektif

Dari data yang di dapat pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Palembang diketahui bahwa hasil penyerapan anggaran belanja langsung tidak lebih dari 86% yang menunjukkan penurunan sangat menonjol dari tahun 2017, dimana tahun 2017 anggaran yang

terserap lebih dari 96 %. Tentu saja hal tersebut menunjukkan adanya suatu masalah yang harus ditindak lanjuti agar tahun ke depan penyerapan anggaran tidak terus menurun dan dapat berjalan dengan seefektif mungkin.