

BAB III

TINJAUAN TEORI DAN TINJAUAN PRAKTEK

3.1 Tinjauan Teori

3.1.1 Pengertian Prosedur

Prosedur merupakan serangkaian aksi yang spesifik, tindakan atau operasi yang harus dijalankan atau dieksekusi dengan carayang sama agar selalu memperoleh hasil yang sama dari keadaan yang sama. Lebih tepatnya, kata ini bisa mengindikasikan rangkaian aktivitas, tugas-tugas, langkah-langkah, keputusan-keputusan, perhitungan-perhitungan, proses-proses, yang dijalankan melalui serangkaian pekerjaan yang menghasilkan suatu tujuan yang diinginkan. (<http://id.m.wikipedia.org>)

Menurut Rudi M Tambunan (2013:84) Prosedur adalah Pedoman yang berisi prosedur operasional yang ada didalam suatu organisasi yang digunakan untuk memastikan bahwa semua keputusan dan tindakan, serta penggunaan fasilitas-fasilitas proses yang dilakukan oleh orang-orang didalam organisasi yang merupakan anggota organisasi berjalan efektif dan efisien, konsisten, standartdan sistematis.

Prosedur juga dapat diartikan standar atau pedoman tertulis yang dipergunakan untuk mendorong dan menggerakkan suatu kelompok untuk mencapai tujuan organisasi ((Juan Kasma 2012:13))

3.1.2 Pengertian Anggaran

Anggaran adalah rencana kegiatan yang akandijalankan oleh manajemen dalam periode yang terutang secara kuantitatif. Informasi yang

dapat diperoleh oleh anggaran di antaranya jumlah produk dan harga jualnya untuk tahun depan.

Anggaran membantu manajemen dalam melakukan koordinasi dan penerapannya dalam upaya memperoleh tujuan yang tertuang di dalam anggaran. Anggaran memberikan gambaran kepada manajemen tentang sumber daya yang dibutuhkan oleh perusahaan untuk melaksanakan kegiatan yang telah ditentukan dalam anggaran. Kemudian anggaran juga menjelaskan koordinasi antar bagian dalam perusahaan sehingga tujuan bersama perusahaan bersama dapat tercapai. (Sasongko, Catur dan Safrida Rumondang. 2013. Anggaran. Jakarta : Salemba Empat)

3.1.3 Tahap-Tahap Penyusunan Anggaran

Dalam penganggaran (*budgeting*) terdapat tahapan-tahapan yang harus dilalui agar anggaran tersebut dapat digunakan oleh organisasi atau instansi. Tahapan tersebut antara lain:

a. Penentuan pedoman anggaran

Anggaran yang akan dibuat pada tahun akan datang sebaiknya disiapkan beberapa bulan sebelum tahun anggaran berikutnya dimulai. Sebelum penyusunan anggaran, terlebih dahulu manajemen puncak melakukan dua hal yaitu : menetapkan rencana besar perusahaan, seperti tujuan, kebaikan dan asumsi sebagai dasar penyusunan anggaran dan membentuk panitia penyusun anggaran

b. Persiapan anggaran

Dalam persiapan anggaran bagian-bagian yang terkait dengan anggaran mengadakan rapat untuk membuat suatu anggaran, dalam pembuatan suatu anggaran ditentukan juga ramalan penjualan setelah

penyusunan ramalan penjualan bagian pemasaran bekerja sama dengan manajer umum dan manajer keuangan untuk menyusun anggaran penjualan, beban penjualandan piutang usaha

Setelah itu manajer produksi bekerja sama dengan manajer keuangan dan umum untuk menyusun anggaran produksi, anggaran biaya pabrik, anggaran persediaan, anggaran piutang usaha.

Anggaran tersebut dibuat berdasarkan anggaran penjualan yang dibuat oleh manajer pemasaran. Manajer umum bekerja sama dengan manajer keuangan menyusun :

- Anggaran beban administrasi umum
- Setelah itu manajer keuangan bekerja sama dengan manajer lainnya menyusun anggaran laba rugi, anggaran neraca, anggaran kas.

c. Penentuan anggaran.

Pada tahap penentuan anggaran semua manajer beserta direksi mengadakan rapat kegiatan perundingan untuk menyesuaikan rencana akhir setiap komponen anggaran, koordinasi dan penelaahan komponen anggaran, pengesahaan dan pendistribusian.

d. Pelaksanaan anggaran

Untuk kepentingan pengawasan setiap manajer membuat laporan realisasi anggaran setelah dianalisis kemudian laporan realisasi anggaran disampaikan pada direksi.

Fungsi penganggaran untuk mendukung konsep anggaran antara lain:

- a. Anggaran merupakan hasil akhir proses penyusunan laporan rencana kerja.
- b. Anggaran merupakankerangka kerja (cetak biru) aktifitas yang akan dilaksanakan perusahaandimasa yang akan datang.

- c. Anggaran berfungsi sebagai alat komunikasi intern yang menghubungkan berbagai unit organisasi dalam perusahaan dan yang menghubungkan manajer bawah dengan atas
- d. Anggaran berfungsi sebagai alat kendali yang memungkinkan manajemen menunjukan bidang yang kuat dan lemah bagi perusahaan.
- e. Anggaran berfungsi sebagai alat untuk mempengaruhi dan memotivasi manajer karyawan agar senantiasa bertindak secara efisien dan efektif sesuai tujuan organisasi.(<http://accounting-media.blogspot.co.id/2013>)

3.1.4 Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah di Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

APBD terdiri atas:

- Anggaran Pendapatan, terdiri atas:
 - a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah, dan Penerimaan lain-lain,
 - b. Bagian Dana erimbangan, yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus,
 - c. Lain-lain Pendapatan yang sah seperti Dana Hibah atau Dana Darurat.
- Anggaran Belanja, yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas Pemerintahan di Daerah.

- Pembiayaan, yaitu setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Menurut Menteri Negara Otonomi Daerah RI dan PAU-SE UGM, APBD pada hakikatnya merupakan instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, DPRD dan pemerintah daerah harus selalu berupaya secara nyata dan terstruktur untuk menghasilkan suatu APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat atas dasar potensi masing-masing daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasikan kepentingan dan akuntabilitas publik. Suatu anggaran yang telah direncanakan dengan baik, sehingga baik tujuan maupun sasaran akan dapat tercapai secara berdayagunaan dan berhasil guna. (<http://www.kajianpustaka.com/2015>)

3.1.5 Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Peraturan Menteri Dalam Negeri No 13 Tahun 2006 menyebutkan bahwa APBD memiliki beberapa fungsi sebagai berikut:

- a. Fungsi otorisasi. Anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja daerah pada tahun bersangkutan
- b. Fungsi Perencanaan. Anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

- c. Fungsi pengawasan. Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.
- d. Fungsi Alokasi. Anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja atau mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi efektifitas perekonomian.
- e. Fungsi Distribusi. Anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- f. Fungsi Stabilitas. Anggaran daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah. (<http://www.kajianpustaka.com/2015>)

3.1.6 Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dapat dicerminkan dari peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, keadilan, pemerataan, keadaan yang semakin maju, serta terdapat keserasian antara pusat dan daerah serta antar daerah. Hal yang dapat mewujudkan keadaan tersebut salah satunya apabila kegiatan APBD dilakukan dengan baik. Dikarenakan pada saat ini pemerintah menggunakan penganggaran berbasis pendekatan kinerja, maka reformasi anggaran tidak hanya pada aspek perubahan struktur APBD, namun juga diikuti dengan perubahan proses penyusunan anggaran.

APBD pada dasarnya memuat rencana keuangan daerah dalam rangka melaksanakan kewenangan untuk penyelenggaraan pelayanan umum selama satu periode anggaran. Tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Sesuai dengan

pendekatan kinerja yang diterapkan pemerintah saat ini, maka setiap alokasi APBD harus disesuaikan dengan tingkat pelayanan yang akan dicapai. Sehingga kinerja pemerintah daerah dapat diukur melalui evaluasi terhadap laporan APBD.

APBD terdiri atas :

- a. Anggaran Pendapatan, terdiri atas :
 - Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah, dan Penerimaan lain-lain.
 - Bagian Dana Perimbangan, yang meliputi Dana bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus.
 - Pendapatan lain-lain yang sah seperti dana hibah atau dana darurat.
- b. Anggaran Belanja, yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah.
- c. Pembiayaan, yaitu setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Alur proses dan jadwal penyusunan APBD

Pedoman Penyusunan Anggaran seperti tercantum dalam Permendagri Nomor 26 Tahun 2006 memuat antara lain:

- a. Pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah dengan pemerintah daerah

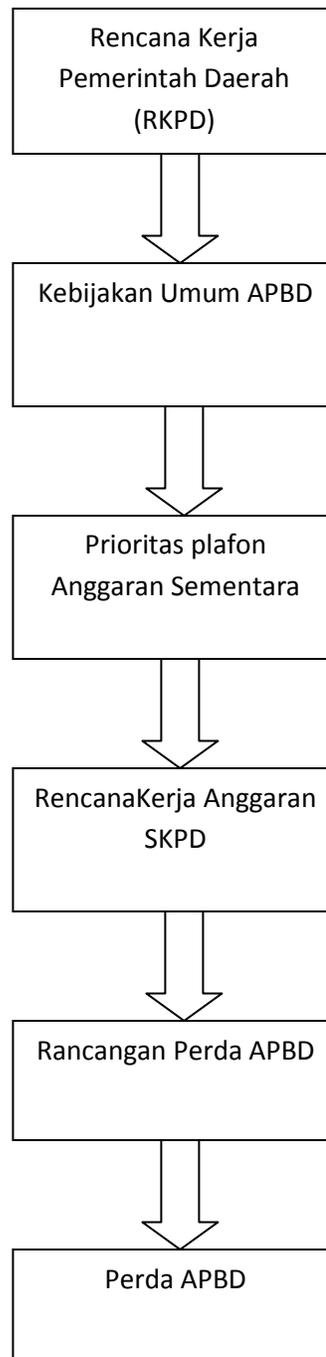
- b. Prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran bersangkutan
- c. Teknis penyusunan APBD
- d. Hal-hal khusus lainnya.

Untuk Penyusunan Rancangan APBD, diperlukan adanya urutan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). PPAS merupakan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD.

Proses Perencanaan dan Penyusunan APBD, mengacu pada PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, secara garis besar sebagai berikut:

- a. Penyusunan rencana kerja pemerintah daerah,
- b. Penyusunan rancangan kebijakan umum anggaran,
- c. Penetapan prioritas dan plafon anggaran sementara,
- d. Penyusunan rencana kerja dan anggaran SKPD,
- e. Penyusunan rancangan perda APBD,
- f. Penetapan APBD.

Gambar 3.1 Proses Penyusunan APBD



Sumber : PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Penyusunan APBD didasarkan pada perencanaan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu, mengenai program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Bila dilihat dari waktunya, perencanaan di tingkat pemerintah daerah dibagi menjadi tiga kategori yaitu: Rencana Jangka Panjang Daerah (RJPD) merupakan Perencanaan Pemerintah Daerah untuk periode 20 tahun. Rencana Jangka Menengah Daerah. (RJMD) merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode 5 tahun, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan Perencanaan Tahunan Daerah. Sedangkan perencanaan di tingkat SKPD terdiri dari : Rencana Strategi SKPD merupakan rencana untuk periode 5 tahun.

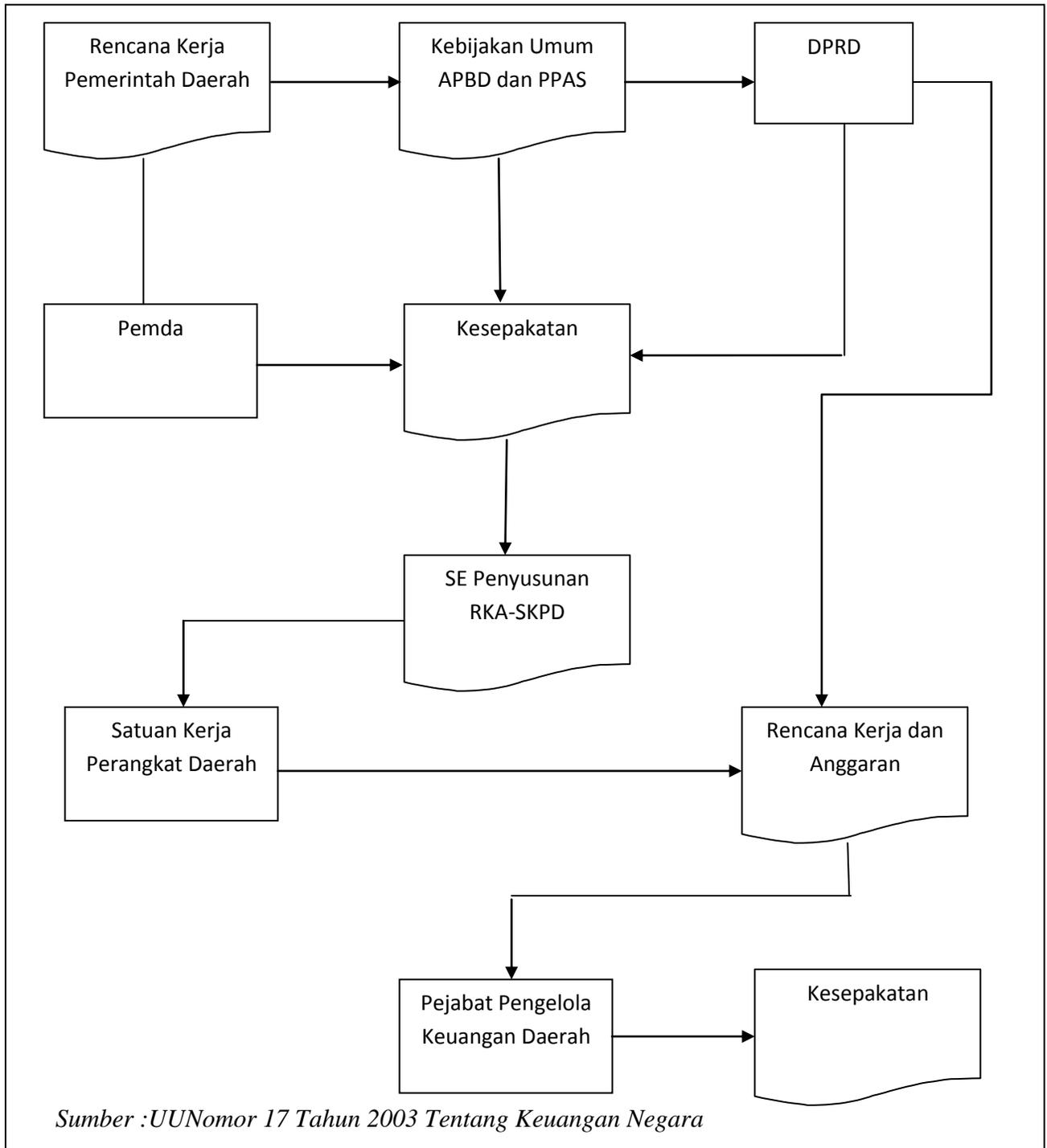
Teknik Penyusunan APBD

Yang dilibatkan dalam penyusunan APBD adalah rakyat, eksekutif, dan legislatif. Pada proses penyusunan APBD rakyat hanya dilibatkan pada tingkat musyawarah pembangunan kelurahan dan unit daerah kerja pembangunan saja. Pada tingkat rapat koordinasi pembangunan dan pengesahan RAPBD rakyat sama sekali tidak dilibatkan. Dalam menyusun APBD ada prinsip-prinsip yang tidak boleh ditinggalkan, yaitu:

- a. Transparansi dan Akuntabilitas
- b. Disiplin Anggaran
- c. Keadilan Anggaran
- d. Efisiensi dan Efektifitas
- e. Format Anggaran
- f. Rasional dan Terukur

Gambar 3.2

Prosedur Penyusunan APBD menurut UU Nomor 17 Tahun 2003



3.1.7 Sistem Akuntansi (Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD))

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merupakan unit pemerintah di lingkungan Pemda selaku pengguna anggaran, yang dapat berbentuk Dinas, Badan dan Kantor maupun satuan. Sebagai pengguna anggaran, Satuan Kerja Pemerintah (SKPD) harus menyelenggarakan sistem akuntansi guna menghasilkan laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban pengguna anggaran yang dikelolanya.

Di dalam Sistem Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mengharuskan seluruh penerimaan oleh Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD) disetorkan ke rekening Kas Umum Daerah dan pengeluaran dilakukan dari rekening Kas Umum Daerah.

Dengan demikian walau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) telah memiliki Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA), aliran kas masuk ke pengguna anggaran yang berasal dari pendapatan daerah harus disetorkan ke Kas Daerah. Demikian juga untuk setiap pembayaran belanja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) uang yang digunakan adalah uang yang berasal dari Kas Daerah yang dibayarkan baik dengan cara pembayaran langsung oleh BUD ke pihak penerima pembayaran ataupun melalui bendahara pengeluaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dengan mekanisme uang persediaan/ganti uang/tambah uang persediaan (UP/GU/TU). (modul AKD dan SKPD. 2014)

3.1.8 Struktur Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

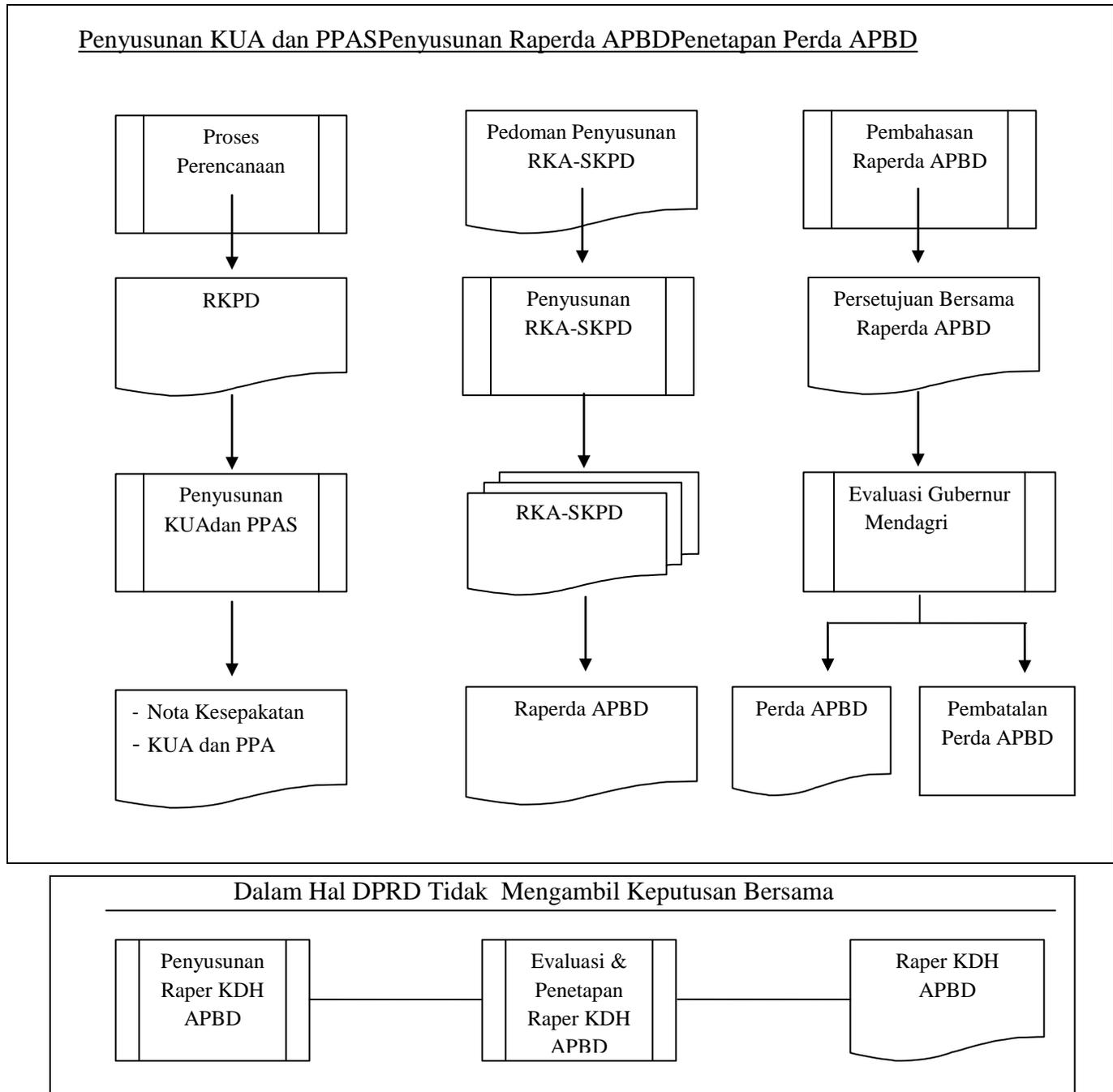
Transaksi anggaran yang akan terjadi di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sudah tergambar di dalam anggaran Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang bersangkutan. Dengan adanya pembagian kewenangan yang jelas dalam hal penganggaran

dan pelaksanaannya antara PPKD dan kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), maka tidak akan terjadi tumpang tindih penganggaran antara PPKD dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Penganggaran pendapatan dan belanja yang tidak dianggarkan didalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) dan PPKD, akan dianggarkan didalam DPA SKPD. Sementara itu, penganggaran pembiayaan seluruhnya merupakan kewenangan PPKD sehingga anggaran pembiayaan akan muncul di dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Dengan demikian struktur anggaran SKPD sebagaimana tertuang di dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terdiri dari : Anggaran Pendapatan Asli Daerah (PAD), Anggaran Belanja Tidak Langsung, dan Anggaran Belanja Langsung.

Perlu diingat bahwa tidak semua Satuan Kerja Perangkat Daerah memiliki kewenangan untuk memungut Anggaran Pendapatan Asli (PAD). Kewenangan untuk memungut anggaran Pendapatan Asli Daerah (PAD) berupa pajak daerah berada pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sedangkan Satuan Kerja Perangkat Daerah tertentu memiliki kewenangan untuk memungut retribusi. (modul AKD dan SKPD. 2014)

Gambar 3.3 Bagan Alir Penyusunan APBD



Sumber : Permendagri No 13 Tahun 2006

Proses penyusunan APBD di mulai dengan penyusunan rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan dokumen Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). kedua dokumen tersebut kemudian dibahas bersama DPRD untuk menghasilkan sebuah nota kesepakatan KUA dan PPA. Berdasarkan nota kesepakatan tersebut, KDH menyampaikan surat edaran yang berisi pedoman penyusunan RKA-SKPD yang kemudian di tindaklanjuti oleh SKPD-SKPD dengan melakukan penyusunan RKA-SKPD.

PPKD melakukan kompilasi RKA-SKPD menjadi Raperda APBD untuk dibahas dan memperoleh persetujuan bersama dengan DPRD sebelum diajukan dalam proses Evaluasi. Proses penetapan Perda APBD baru dapat dilakukan jika Mendagri/Gubernur menyatakan bahwa Perda APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Dalam kasus tertentu dimana DPRD tidak mengambil keputusan bersama. KDH dapat menyusun Peraturan KDH tentang APBD.

3.2 Tinjauan Praktek

3.2.1 Anggaran dan Realisasi pada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang

Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN yaitu mulai 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember tahun periode. Sehingga Pengelolaan, Pengendalian, dan Pengawasan Keuangan Daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut. Begitupula dengan setiap instansi-instansi pemerintah SKPD wajib melakukan pelaporan Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK) guna sebagai bahan pertimbangan penyusunan APBD setiap tahunnya.

Dalam hal ini Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang melakukan penyusunan Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK) sesuai dengan pelaporan Daftar Transaksi Harian Belanja Daerah (DTH) yang di buat dan dilaporkan setiap bulannya oleh setiap masing-masing Bendahara Pengeluaran Pembantu kepada Bendahara Pengeluaran yang melakukan pengeluaran atau transaksi. Maksud penyusunan Laporan Keuangan di Badan Kesatuan Bangsa dan Politik sendiri sebagai berikut :

1. Memberikan penjelasan mengenai asumsi makro ekonomi yang dijadikan landasan penyusunan APBD dan perubahan APBD Kota Semarang setiap tahunnya serta menjelaskan faktor yang mempengaruhi sehingga membawa dampak terhadap penurunan/ peningkatan asumsi yang ditetapkan.
2. Memberikan penjelasan mengenai kebijakan keuangan tahun periode yang berimplikasi terhadap posisi neraca dan faktor-faktor yang melatar belakangi ditempuhnya kebijakan keuangan.
3. Menjelaskan keberhasilan pencapaian target kinerja APBD dengan indikator efektif dan efisiensi program dan kegiatan yang dilaksanakan dan faktor penghambatnya.
4. Penjelasan dari rincian pos-pos dalam laporan keuangan.
5. Memberi evaluasi terhadap hal-hal yang dianggap kurang dan perlu perbaikan untuk dasar pelaksanaan anggaran yang akan datang.

Sedangkan tujuan penyusunannya sendiri adalah memberikan dan mewujudkan informasi kepada pemakai sebagai bentuk pertanggungjawaban keuangan yang Akuntabel, Kompatibel, dan Transparan.

Berikut adalah salah satu contoh dari Tabel Anggaran dan Realisasi Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang yang di jadikan bahan pembuatan Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK).

Tabel 3.1

Anggaran dan Realisasi Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang

Jenis Anggaran	Anggaran	Realisasi
Pelayanan Administrasi Perkantoran	Rp 509,787,200,00	Rp 417,772,682,00
Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur	Rp 508,952,800,00	Rp 517,350,600,00
Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur	Rp 106,150,000,00	Rp 90,067,000,00
Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kerja	Rp 65,400,000,00	Rp 64,050,000,00
Peningkatan Keamanan dan Kenyamanan Lingkungan	Rp 687,000,000,00	Rp 671,539,850,00
Pengembangan Wawasan Kebangsaan	Rp 1,631,000,000,00	Rp 1,298,408,950,00
Pemberdayaan Masyarakat untuk Menjaga Keamanan dan Ketertiban	Rp 95,000,000,00	Rp 90,072,700,00
Pendidikan Politik Masyarakat	Rp 1,090,600,000,00	Rp 936,244,530,00

Sumber : CALK Kesbangpol Kota Semarang

Berdasarkan tabel tersebut dapat disimpulkan APBD disusun dengan pendekatan kinerja yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD, merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat tercapai untuk

setiap sumber pendapatan. Pendapatan dapat direalisasikan melebihi jumlah anggaran yang telah ditetapkan. Berkaitan dengan belanja, jumlah belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja. Jadi, realisasi belanja tidak boleh melebihi jumlah anggaran belanja yang telah ditetapkan. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBD apabila tidak tersedia atau tidak cukup tersedia anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut.

3.2.2 Konsep Bendahara Pengeluaran

Menurut Undang-Undang No.1 Tahun 2004 Bendahara Pengeluaran adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggung-jawabkan uang untuk keperluan belanja Negara/Daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD pada kantor/satuan kerja kementerian Negara/ Lembaga/ Pemerintah Daerah

Menurut kutipan diatas, dan hasil wawancara ketika melakukan Kuliah Kerja Praktek di Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang bahwa Bendahara Pengeluaran adalah seseorang yang ditunjuk oleh Pengguna Anggaran (PA) yang diberi wewenang untuk melaksanakan sebagian tugas Pengguna Anggaran dalam mengelola keuangan daerah. Dalam hal penggunaan anggaran daerah, kuasa pengguna anggaran menunjuk seorang bendahara pengeluaran untuk menjalankan sebagian kewenangannya. Bendahara pengeluaran menunjuk bendahara pembantu Kegiatan untuk melaksanakan sebagian tugas dan wewenang Bendahara Pengeluaran Kegiatan.

Bendahara Pengeluaran bertugas untuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan seluruh

penerimaan APBD pada setiap Kegiatan. Bendahara pengeluaran berwenang untuk:

1. Mengajukan permintaan pembayaran, baik melalui mekanisme UP (Uang Persediaan)/ GU (Ganti Uang)/ TU (Tambahan Uang) maupun LS (Langsung).
2. Menerima dan menyimpan UP/GU/TU.
3. Melakukan pembayaran dari uang persediaan yang dikelolanya.
4. Menolak perintah pembayaran dari Pengguna Anggaran yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan.
5. Meneliti kelengkapan dokumen pendukung SPP (Surat Permintaan Pembayaran) – LS yang diberikan oleh PPTK (Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan).
6. Mengembalikan dokumen pendukung SPP – LS yang diberikan oleh PPTK, apabila dokumen tersebut tidak memenuhi syarat dan/atau tidak lengkap.

Berdasarkan kutipan di atas, wewenang Bendahara Pengeluaran yaitu mengajukan permintaan pembayaran UP/GU/TU/LS, menerima dan menyimpan UP/GU/TU, melakukan pembayaran UP, menolak perintah pembayaran dari Pengguna Anggaran (PA) yang tidak sesuai, memverifikasi kelengkapan dokumen pengajuan SPP – LS, dan mengembalikan dokumen pengajuan jika tidak memenuhi syarat atau tidak lengkap.

Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber Bendahara Pengeluaran di Bagian Keuangan Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang, Fungsi Bendahara Pengeluaran yaitu:

1. Mengadministrasikan dengan baik aliran kas masuk yang diterima.

2. Bertanggungjawab atas keamanan dan keselamatan dari kas yang diterimanya.
3. Membantu pelaksanaan pembayaran belanja Negara pada tingkat satuan kerja yang tidak dapat dapat secara langsung dibayar oleh Kuasa Bendahara Umum Negara, untuk pelaksanaan ini bendahara mendapatkan Uang muka kerja yang selanjutnya dikenal dengan istilah Uang Persediaan (UP).
4. Mengadministrasikan seluruh kegiatan dengan menggunakan prosedur sesuai kaidah pengendalian internal.
5. Membuat pertanggungjawaban berupa Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) dengan membuat Surat Pertanggungjawaban (SPJ) untuk setiap kegiatan yang di laksanakan.

Dapat Disimpulkan bahwa fungsi dari Bendahara Pengeluaran adalah untuk mengadministrasikan aliran kas yang diterima dari APBD, bertanggungjawab atas keamanan dan keselamatan dari APBD yang diterima, membantu melaksanakan proses peredaran uang /Negara melalui Kuasa Bendahara Umum Negara yang biasanya dikenal dengan Uang Persediaan (UP), dan memperanggungkan atas pelaporan keuangan APBD dalam bentuk Laporan pertanggungjawaban (LPJ).

Dalam hal pengguna anggaran melimpahkan sebagian kewenangannya kepada kuasa pengguna anggaran, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang menunjuk sebanyak 12 (dua belas) orang sebagai Bendahara Pengeluaran Pembantu kegiatan untuk melaksanakan sebagian tugas dan wewenang bendahara pengeluaran kegiatan. Bendahara Pengeluaran Pembantu adalah pejabat fungsional yang ditunjuk menerima, menyimpan, membayarkan, menata-usahakan dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan belanja daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada unit kerja SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah).

3.2.3 Tahapan dalam Pengeluaran Belanja Daerah

Menurut Pemandagri 13 Tahun 2006, Pengeluaran Daerah adalah uang yang keluar dari kas daerah. Dimana Kas Umum Daerah adalah tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh kepala daerah untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan digunakan untuk membayar seluruh pengeluaran daerah.

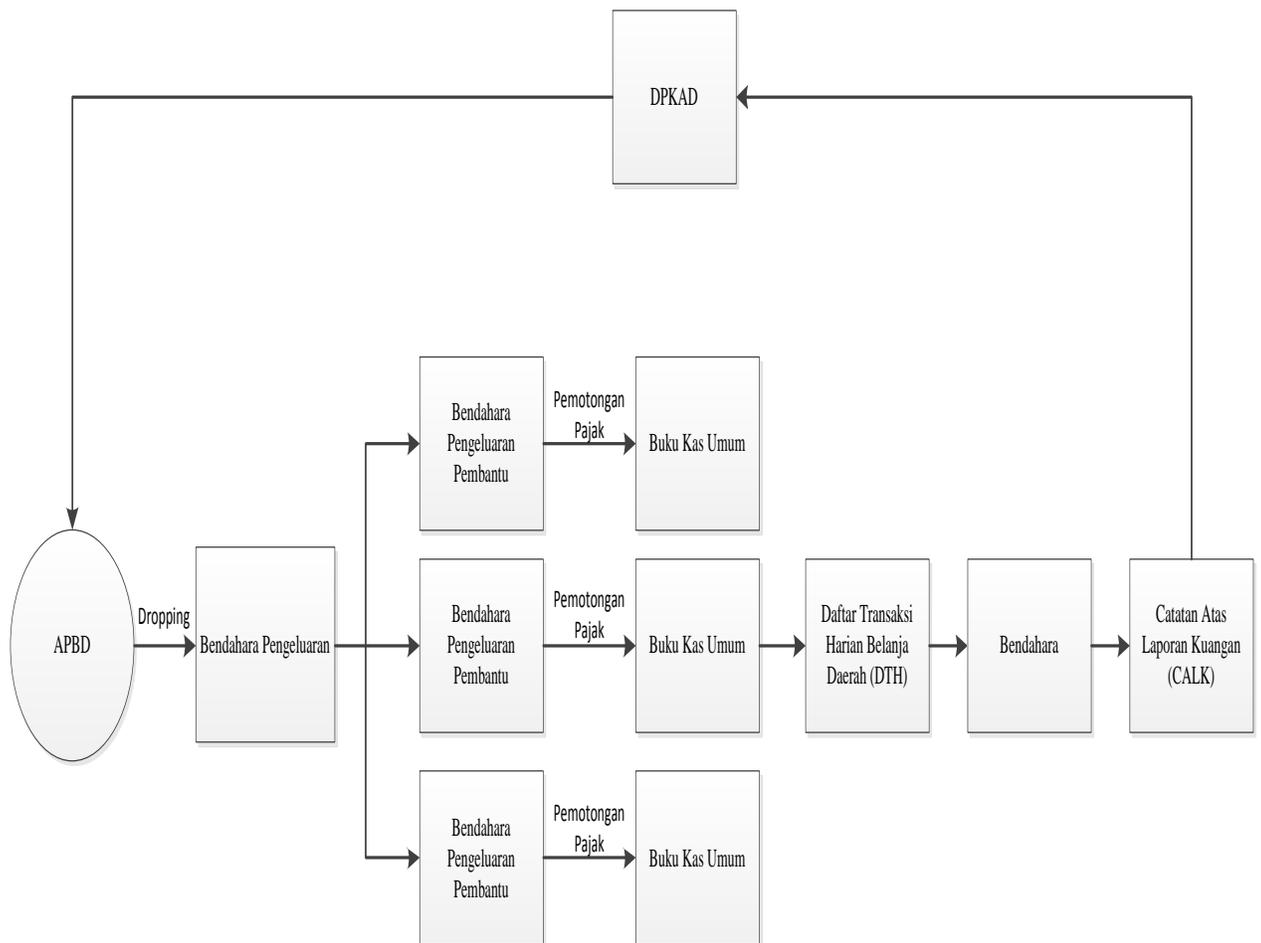
Berdasarkan wawancara yang dilakukan di Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang dapat diuraikan Tahapan dalam Pengeluaran Belanja Daerah dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Bendahara Pengeluaran melakukan Dropping (uang) berasal dari APBD kepada setiap masing-masing Bendahara Pembantu Kegiatan yang berada di Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang.
2. Masing-masing Bendahara Pengeluaran Pembantu Kegiatan mengisi form Buku Kas Umum (BKU) sesuai dengan Kegiatan yang telah di realisasikan dan jumlah yang telah di Dropping kemudian diklasifikasikan setiap perkiraan sesuai dengan SPJ (Surat Pertanggungjawaban), Pemotongan Pajak, dan KASDA (Kas Daerah) untuk setiap kegiatan yang dilakukan pada setiap bulannya.
3. Masing-masing Bendahara Pengeluaran Pembantu Kegiatan melakukan pengumpulan data kepada Bendahara Pengeluaran.
4. Bendahara Pengeluaran akan mengoreksi baik SPJ, Pemotongan Pajak, maupun KASDA pada setiap Buku Kas Umum (BKU) Kegiatan yang telah di buat dan akan di rekap kedalam Daftar Transaksi Harian Belanja Daerah (DTH) pada setiap bulannya.
5. Daftar Transaksi Harian Belanja Daerah yang berasal dari BKU setiap bulannya akan di kumpulkan selama satu tahun yang akan di jadikan sebagai bahan pertimbangan pembuatan Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK) dalam satu tahun kegiatan.

6. Laporan CALK tersebut akan di laporkan ke pada DPKAD (Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah) baik melalui online sistem *e-reporting* atau pengecekan lapangan secara langsung sesuai dengan anggaran dan realisasi yang telah dilakukan selama tahun periode dan akan di jadikan dasar pembuatan APBD pada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang.

Gambar 3.4

Alur Pemotongan Pajak Belanja Daerah, Tahun 2015



Sumber :Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang

3.2.4 Pemotongan Pajak Belanja Daerah

Menurut Mardiasmo (2000: 215) untuk menghitung besarnya pajak yang terutang adalah Adanya dasar pengenaan pajak (DPP). Pajak yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak dengan Dasar Pengenaan Pajak. Dasar Pengenaan Pajak adalah jumlah Harga Jual atau Penggantian atau Nilai Impor atau Nilai Ekspor atau Nilai Lain yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan yang dipakai sebagai dasar untuk menghitung pajak yang terutang.

Dari Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang di peroleh data dan informasi secara umum, yaitu setiap masing-masing Bendahara Pengeluaran Pembantu melakukan proses pemotongan Pajak Belanja Daerah dengan mengenakan PPh Pasal 21, PPh Pasal 22, PPh Pasal 23, PPN, PPh Pasal 4 ayat (2) final terhadap setiap transaksi yang di klasifikasikan sebagai berikut :

Tabel 3.2

Daftar Pemotongan Pajak Belanja Daerah Kesbang Pol, Tahun 2015

No	Jenis Belanja	PPh pasal 21	PPh Pasal 22	PPh Pasal 23	PPN	PPh Pasal 4 ayat (2)	Keterangan
	KODE AKUN PAJAK	41112 1 100 41112 1 402	41122 900	411124 104	411211 900	411128 403	
1	Honor PNS						Gol 1 dan II tidak kena pajak. Tidak termasuk biaya perjalanan dinas/transport
	GOL III	5%					
	GOL IV	15%					
2	HONOR NON PNS						
	Ber NPWP	5%					
	Tidak ber-NPWP	6%					
3	Semua Pembelian Barang keculai BBM, Listrik, pelumas, PDAM, dan benda-benda Pos						
	Rp 0 s/d Rp 1 juta						
	Rp 1 juta s/d Rp 2 juta				10%		
	Diatas 2 juta		1,5%		10%		
4	Belanja Makan Minum yang disajikan di Hotel, Restoran.						
	Rp 0 s/d Rp 2 juta						
	Diatas 2 juta		1,5%				
5	Jasa Catering			2%			Tidak ada batasan minimal pembayaran
6	Jasa Cetak, Jasa Fotocopy, Jasa Service, Jasa Reparasi, Jasa Publikasi						Kendaraan Plat Kuning tidak dikenakan PPN, Kendaraan milik pribadi dikenakan PPh 21
	Rp 0 s/d Rp 1 juta			2%			
	Lebih dari Rp 1 juta			2%	10%		
7	Jasa Hotel			2%			
8	Sewa gedung				10%	10%	PPh 4 ayat (2) final

Sumber: Surat edaran Direktorat Jendral Pajak

Catatan:

1. Apabila Penyedia Barang belum memiliki NPWP maka PPh 22 dikenakan 3%, setor menggunakan NPWP Kesbangpol.
2. Apabila Penyedia Jasa belum memiliki NPWP maka PPh 23 dikenakan 4%, setor menggunakan NPWP Kesbangpol.
3. Apabila Penyedia Barang Memiliki NPWP tetapi belum dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak (PKP) maka PPh pasal 22 dikenakan 1,5% menggunakan NPWP Penyedia Barang.
4. Apabila Penyedia Jasa memiliki NPWP tetapi belum memiliki PKP maka PPh Pasal 23 dikenakan 2%, menggunakan NPWP Penyedia Barang/Jasa.
5. Apabila Penyedia Barang/Jasa tidak memiliki PKP maka PPN tidak dipungut (apabila hendak dibayarkan PPN menggunakan NPWP Kesbangpol, tanpa faktur pajak).
6. Belanja Makan Minum pada Catering dikategorikan sebagai Belanja Jasa Catering (tidak dipungut PPN).
7. Belanja Makan Minum pada toko, pasar dan sejenisnya dikategorikan Belanja Barang (diatas 1 juta PPN + PPh 22).
8. Belanja Makanan Minum di hotel, restorandan sejenisnya ada perlakuan khusus point 4.
9. Penghitungan menggunakan Dasar Pengenaan Pajak (DPP) 100/110, kecuali PPh pasal 21.

3.2.5 Permasalahan Pemotongan Pajak Belanja Daerah

Setelah melakukan wawancara kepada Bendahara Pengeluaran di Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang bahwa secara umum masalah yang timbul ketika melakukan Pengeluaran dan Pemotongan Pajak Belanja Daerah adalah:

1. Pengumpulan Buku Kas Umum (BKU) masing-masing Bendahara Pengeluaran Pembantu sering sekali terlambat.
2. Undang-undang perpajakan yang selalu di perbarui sehingga para Bendahara sering kebingungan atau mengeluh kesusahan dengan aturan yang baru di implementasikan.
3. Kordinasi antar masing-masing Bendahara Pengeluaran Pembantu sering terjadi salah informasi/*miss communication* dalam peng-inputan data sehingga perlu di lakukan koreksi secara teliti dan berulang-ulang.
4. Dapat dilakukan penyelundupan Pajak jika masing-masing Bendahara tidak di awasi dan di lakukan pemeriksaan secara bekal oleh inspektorat, terbukti dengan pembuatan SPJ (Surat Pertanggungjawaban) untuk setiap kegiatan yang telah dilaksanakan.
5. Dalam kaitannya pembayaran pajak sebelum di laksanakan e-Filling pembayaran pajak dilaksanakan paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Sistem e-Filling sendiri baru akan di aplikasikan pada awal Januari 2016 dan mulai efektif pada Maret 2016.

Dari uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa masalah yang dihadapi secara khusus adalah masalah administrasi perpajakan. Menurut Ensiklopedi perpajakan yang ditulis oleh Sophar Lumbantoran, “Administrasi Perpajakan (*Tax Administration*) ialah cara-cara atau prosedur pengenaan dan pemungutan pajak”. Mengenai peran administrasi perpajakan, Liberty Pandingan mengemukakan bahwa administrasi perpajakan diupayakan untuk merealisasikan peraturan perpajakan dan penerimaan Negara sebagaimana amanat APBN, De Jantscher (2005: 20) seperti dikutip Gunadi, menekankan peran penting administrasi perpajakan dengan menuju pada kondisi terkini, dan pengalaman di berbagai Negara berkembang, kebijakan perpajakan (*tax policy*) yang dianggap baik (adil dan efisien) dapat kurang sukses menghasilkan penerimaan atau mencapai sasaran

lainnya karena administrasi perpajakan tidak mampu melaksanakannya.

3.2.6 Solusi Permasalahan Pemotongan Pajak Belanja Daerah

Menurut Carlos A. Silvani (2006: 72) dalam Siti Kurnia Rahayu, administrasi pajak dikatakan efektif bila mampu mengatasi masalah-masalah:

1. Wajib Pajak yang tidak terdaftar (*unregistered taxpayers*).

Artinya sejauh mana administrasi pajak mampu mendeteksi dan mengambil tindakan terhadap anggota masyarakat yang belum terdaftar sebagai Wajib Pajak walau seharusnya yang bersangkutan sudah memenuhi ketentuan untuk menjadi Wajib Pajak. Penambahan jumlah Wajib Pajak secara signifikan akan meningkatkan jumlah penerimaan pajak. Penerapan sanksi yang tegas perlu diberikan terhadap mereka yang belum mendaftarkan diri sebagai Wajib Pajak padahal sebenarnya potensial untuk itu.

2. Wajib Pajak yang tidak menyampaikan Surat pemberitahuan (SPT)

Menyikapi Wajib Pajak yang sudah terdaftar tetapi tidak menyampaikan Surat pemberitahuan (SPT), atau disebut juga *stop filling taxpayers*, misalnya dengan melakukan pemeriksaan pajak untuk mengetahui sebab-sebab tidak disampainya Surat Pemberitahuan (SPT) tersebut. Kendala yang mungkin dihadapi adalah terbatasnya jumlah tenaga pemeriksa.

3. Penyelundupan pajak (*tax evaders*)

Penyelundup pajak (*tax evaders*) yaitu Wajib Pajak yang melaporkan pajak lebih kecil dari yang seharusnya menurut ketentuan perundang-undangan. Keberhasilan sistem *self assessment* yang memberi kepercayaan sepenuhnya kepada Wajib Pajak untuk menghitung, memperhitungkan, menyetor, dan melaporkan sendiri pajak yang terutang, sangat tergantung dari kejujuran Wajib Pajak. Tidak mudah

untuk mengetahui apakah Wajib Pajak melakukan penyelundupan pajak atau tidak. Dukungan adanya bank data tentang Wajib Pajak dan seluruh aktivitas usahanya sangat diperlukan.

4. Penunggak pajak (*delinquent tax payers*)

Dari tahun ke tahun tunggakan pajak jumlahnya semakin besar. Upaya pencairan tunggakan pajak dilakukan melalui pelaksanaan tindakan penagihan secara intensif. Apabila kebijakan perpajakan yang ada mampu mengatasi masalah-masalah di atas secara efektif, maka administrasi perpajakannya sudah dapat dikatakan baik sehingga *Tax ratio* akan meningkat. Dasar bagi terwujudnya suatu administrasi pajak yang baik adalah diterapkannya prinsip-prinsip manajemen modern yaitu *Planning, Organizing, Actuating dan Controlling*, terdapatnya kebijakan perpajakan yang jelas dan sederhana sehingga memudahkan Wajib Pajak untuk melaksanakan kewajibannya, tersedianya Pegawai Pajak yang berkualitas dan jujur serta pelaksanaan penegakan hukum yang tegas dan konsisten.

Sedangkan Indonesia merupakan Negara dengan wilayah luas dan jumlah penduduk yang banyak. Sebagai Negara berkembang, Indonesia masih mengalami kesulitan dalam melaksanakan administrasi perpajakannya secara memadai. Hal ini mendorong perusahaan ataupun instansi-instansi pemerintah untuk melaksanakan perencanaan pajak dengan baik agar terhindar dari sanksi administrasi maupun pidana karena adanya perbedaan penafsiran antara aparat fiskus dengan Administrasi Perpajakan dapat dilakukan dengan baik jika mampu melakukan Perencanaan Pajak (*Tax Planning*). Suatu perencanaan pajak yang tepat merupakan hasil dari tindakan penghematan atau *tax saving* dan penghindaran pajak atau *tax avoidance*. Zain (2008: 49) mengidentifikasi pajak dengan perencanaan pajak dan mendefinisikan sebagai berikut: “Perencanaan

pajak adalah tindakan penstrukturan yang terkait dengan konsekuensi potensi pajaknya, yang tekanannya kepada pengendalian setiap transaksi yang ada konskuensi pajaknya. Tujuannya adalah bagaimana pengendalian tersebut dapat mengefisiensi jumlah pajak yang akan ditransfer ke pemerintah, melalui apa yang disebut sebagai penghindaran pajak (*tax avoidance*) dan bukan penyelundupan pajak (*tax evasion*) yang merupakan tindak pidana fiskal yang tidak akan di toleransi”.

3.2.7 Hambatan Yang Dihadapi Badan Kesatuan Bangsa Dan Politik Kota Semarang Dalam Mencapai Sumber Daya Yang Efektif Dan Efisien

Perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan APBD harus disusun dengan baik dan detail. Hal tersebut juga dilakukan oleh Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang dalam menyusun rincian anggaran menurut program dan per kegiatan Satuan Kerja Perangkat dunia (SKPD). Pihak yang mempunyai tugas untuk menyusun anggaran dalam Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang disebut dengan Tim Penyusun RKA/DPA.

Menurut Kartiwa (2014) persoalan utama negara berkembang adalah karena salah urus atau kelola, artinya persoalan kemampuan mengelola ini menjadi suatu faktor utama dari kemajuan suatu bangsa. Oleh karena itu, bagaimana mengelola sumber daya menjadi persoalan penting. Salah satunya adalah bagaimana mengelola aset dan keuangan daerah yang lebih baik menjadi persoalan yang saat ini menjadi penting untuk dikedepankan.

Dari hasil wawancara dengan Bapak Joko Hartono, Sub Bidang Ketahanan Masyarakat dapat diketahui bahwa Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang sempat mengalami beberapa hambatan atau kendala dalam penyusunan APBD. Hambatan tersebut yaitu mengenai masalah :

a. Keterbatasan Anggaran

Keterbatasan anggaran terlihat dari minimnya dana yang tersedia untuk melaksanakan program dan kegiatan. Sumber pendapatan umumnya didominasi oleh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Apabila tidak banyak memiliki sumber pendapatan daerah maka belum bisa memberikan kontribusi yang berarti dalam pembangunan. Sementara itu, penggunaan dana alokasi umum diprioritaskan untuk pembayaran gaji pegawai negeri sipil daerah dan keperluan rutin kantor lainnya sehingga hanya sedikit yang dapat digunakan untuk melaksanakan program dan kegiatan. Dengan demikian, hanya dana alokasi khusus yang secara signifikan mempunyai kontribusi membiayai aktifitas pelayanan publik dan pembangunan daerah. Namun, dana alokasi khusus peruntukannya telah ditentukan oleh pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah tidak leluasa menggunakannya untuk melaksanakan program dan kegiatan untuk mencapai target kinerja yang direncanakan.

Penganggaran dalam sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan kegiatan. Tahap Anggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja dapat mengagalkan perencanaan yang telah disusun. Masalah penganggaran di daerah pada umumnya terjadi ketidak konsistenan dengan berbagai perencanaan yang telah

dipersiapkan, disamping itu juga tidak jarang harus berbenturan dengan peraturan yang mengaturnya.

Sebagai contoh adalah keterpaduan perencanaan dan penganggaran. Keterkaitan antara UU No 25 Tahun 1999, UU No 17 Tahun 2003 dan UU No 32 Tahun 2004 dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA/PPAS) dan anggaran tahunan kurang jelas. Dalam peraturan tersebut Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai wilayah perencanaan tidak boleh menyebitkan anggaran. Padahal program tanpa anggaran maka tidak akan diketahui input dan output program/kegiatan yang bersangkutan.

Menurut Joko Hartono selaku Sub Bidang Ketahanan Masyarakat, keterbatasan anggaran jangan dijadikan masalah klasik sehingga tidak perlu dibahas lebih rinci dan didukung dengan teori-teori, namun tetap perlu diberlakukan perbaikan atau perubahan dari cara tim penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) atau Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) yaitu dengan merubah mindset mereka. Sebisa mungkin sistem penganggaran tidak dengan menggunakan Sistem Anggaran Tradisional yang dimana cara menyusun anggarannya tidak didasarkan atas pemikiran dan analisa rangkaian kegiatan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Jangan hanya menggunakan kwitansi pengeluaran saja tanpa diperiksa dan diteliti apakah dana digunakan secara efektif dan efisien atau tidak. Harus ada pertanggungjawaban dari pelaksanaan anggaran.

b. Ketidaktepatan perencanaan yang berkaitan dengan perkiraan

Perencanaan yang tidak matang dalam penentuan anggaran berdampak pada tidak berjalannya program kerja dengan baik karena adanya ketidakselarasan antara perencanaan anggaran dan program kerja

yang akan dilaksanakan. Ketidaktepatan dalam penilaian belanja dapat mengakibatkan penggelembungan anggaran yang berdampak pada ketidakmampuan merealisasikan anggaran yang telah diajukan, sehingga menjadi anggaran sisa tahun berikutnya. Hal tersebut mengindikasikan bahwa aspek penilaian dalam perhitungan unit alokasi belanja tidak baik dan menandakan gagalnya Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di dalam penilaian dalam hal perhitungan belanja.

Ketidaktepatan perencanaan dalam hal ini berkaitan dengan kurangnya daya peramalan/perkiraan dalam memenuhi kebutuhan di masa yang akan datang. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang hanya menyusun anggaran pengeluarannya saja tidak dengan pendapatannya. Dana APBD dari pemerintah pusat telah ditetapkan sebesar 3,1 Triliunan Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang mendapatkan bagian anggaran sebesar 5 Miliar. Dana 5 Miliar ini dituangkan dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) dan dibuat sesuai dengan bidang-bidang yang ada di Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang. Dana 5 Miliar tersebut tidak semata-mata dengan beberapa kali transaksi pengeluaran saja namun setiap transaksi yang dilakukan nominalnya tidak terlalu besar sehingga transaksi atau rincian anggaran bisa terjadi berulang-ulang kali.

Anggaran di Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang terlalu detail dan rinci sehingga sangat sulit untuk memperkirakan apa saja kebutuhan di masa yang akan datang. Apabila prediksi dari pihak yang merencanakan anggaran kurang baik maka akan melenceng semuanya sehingga kebutuhan yang telah dicatat atau barang yang seharusnya dibeli tidak bisa terpenuhi dan justru kebutuhan lain yang belum dibutuhkan saat ini telah terpenuhi. Oleh karena itu, tim penyusun RKA/DPA Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang harus benar-benar teliti

dalam menyusun anggaran pengeluaran agar nantinya seluruh kebutuhan riil dapat terpenuhi.

c. Kurangnya penguasaan teknologi pada tim penyusun RKA/DPA

Kurangnya penguasaan teknologi pada tim penyusun RKA/DPA pada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang menjadi permasalahan yang belum terselesaikan. Langkah awal Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang sampai saat ini masih dengan menambah dan mempekerjakan staf ahli teknologi yang menangani sistem *web basic* saja yaitu Simbada, Simperda. Namun, tim penyusun anggaran yang menjadi subyek pertama dalam permasalahan ini justru belum diberikan pelatihan dan pendidikan agar bisa memanfaatkan sistem tertentu.

Menurut Joko Hartono selaku Sub Bidang Ketahanan Masyarakat, tim penyusun RKA/DPA di Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang belum maksimal dan bahkan ada yang belum dapat mengoperasikan komputer. Jadi solusi untuk mengatasi kendala mengenai penguasaan teknologi bukan hanya dengan mendatangkan staf tambahan yang ahli teknologi namun hal yang paling dasar adalah dengan memberikan pendidikan teknologi kepada tim penyusun RKA/DPA agar dalam proses penyusunan sampai pelaporan mereka dapat menggunakan sistem yang ada di Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang dengan baik.

d. Keterbatasan Sumber Daya Manusia

Salah satu unsur penting dalam kapasitas administrasi adalah kualitas Sumber Daya Manusia (SDM). Latar belakang pegawai atau staf bagian perencanaan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang tidak memiliki ilmu perencanaan, baik yang diperoleh dari latar belakang pendidikan maupun melalui pelatihan-pelatihan menyebabkan lemahnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) dalam perencanaan. Lemahnya

kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) mengakibatkan masih kurangnya pemahaman petugas perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) mengenai indikator kinerja, sehingga pegawai sebatas melanjutkan apa yang telah disusun dalam dokumen anggaran baru tanpa melakukan evaluasi mengenai Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) sebelumnya. Lemahnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) juga sering mengakibatkan perbedaan pemahaman antara tim anggaran pemerintah daerah dengan tim anggaran Satuan /Kerja Perangkat Daerah (SKPD) mengenai *performance based budgeting*.

Sumber daya yang dibutuhkan bukan hanya pegawai yang sekedar memiliki pendidikan tinggi tetapi juga memiliki kapasitas yang baik agar mampu melaksanakan peran dan fungsi yang harus dijalankan dengan optimal. Kelemahan Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi penerapan *performance based bedgeting*. Masih lemahnya ilmu perencanaan dalam penyusunan APBD nantinya akan berkaitan dengan ketidaktepatan perencanaan dalam hal perkiraan.

e. Kurangnya dukungan legislatif

Kurangnya dukungan dari pihak legislatif, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjadi salah satu faktor belum berjalanya implementasi *performance based budgeting* dengan baik. Dalam peraturan pemerintah (PP) Nomor 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah sebenarnya telah tergambar peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam proses perencanaan tahunan dan penganggaran pemerintah daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) harus sudah terlibat secara aktif sejak dari penyusunan RKP, KUA, PPAS sampai dengan pembahasan RAPBD yang diajukan pemerintah daerah. RAPBD pada hakikatnya merupakan kumpulan dari program dan kegiatan yang dimuat dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) yang dibuat oleh setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

untuk menjabarkan anggaran dari kegiatan-kegiatan yang telah disepakati oleh legislatif dan eksekutif dalam KUA dan PPAS.

Dalam pembahasan anggaran harusnya anggota legislatif lebih memberikan perhatian terhadap kesesuaian kegiatan-kegiatan yang dimuat dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) dengan yang disepakati dalam KUA dan PPAS, termasuk ketepatan indikator kinerja yang digunakan. Namun, dalam pelaksanaannya anggota dewan lebih fokus pada rincian pekerjaan fisik suatu kegiatan daripada indikator kinerja yang dicantumkan dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Rincian pekerjaan merupakan rincian atau uraian lebih lanjut dari suatu kegiatan atau item belanja yang dimuat dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang seharusnya bukan lagi domainnya legislatif.

Dari uraian diatas dapat terlihat bahwa kurangnya dukungan legislatif menjadi salah satu kendala dalam pengimpletasian *performance based budgeting*. Peran legislatif dalam penerapan *performance based budgeting* pada proses penganggaran sangat diperlukan agar anggaran yang dihasilkan selalu selaras dengan dokumen perencanaan strategis (RPJMD) dan dokumen perencanaan tahunan (SKPD), termasuk dalam penetapan indikator kinerja.

f. Keterlambatan dalam penyusunan APBD

Keterlambatan penyusunan APBD telah dialami sebagian besar wilayah Indonesia dan berlangsung pada kurun waktu yang lama bahkan sampai saat ini. Adanya keterlambatan APBD dapat memberikan dampak negatif yaitu terlambatnya pelaksanaan program pemda, karena sebagian besar pendanaan program tersebut berasal dari program APBD sehingga apabila terlambat dilaksanakan akan berpengaruh pada pelayanan publik terhadap masyarakat.

APBD yang terlambat juga berpengaruh pada perekonomian daerah karena ketika APBD terlambat ditetapkan melebihi 31 Desember, maka di masa APBD belum disahkan aliran dana dari sektor pemerintah akan terhambat dan akan berpengaruh pada transaksi di setiap daerah sehingga perekonomian daerah turut merasakan dampak dari keterlambatan penyusunan APBD tersebut. APBD yang terlambat disahkan oleh Pemda memberi peluang munculnya korupsi karena adanya usaha untuk mengalihkan dana yang tersisa dari pelaksanaan program APBD ke rekening pribadi.

Keterlambatan dalam pengesahan APBD juga menjadi sinyal jelek bagi pergerakan ekonomi daerah setempat sebab APBD merupakan salah satu stimulus penting bagi pertumbuhan perekonomian daerah, oleh karena itu, agar tidak terjadi keterlambatan dalam penyusunan APBD maka harus tercipta hubungan harmonis antara eksekutif dan legislatif, harus memiliki komitmen yang tinggi untuk melaksanakan penyusunan APBD secara tepat waktu dan melaksanakan anggaran yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien, tim penyusun RKA/DPA juga harus dibekali pelatihan dan pendidikan teknologi terkait sistem *web basic* yang digunakan agar memudahkan pegawai dalam menyusun program dan rincian per kegiatan belanja langsung.