

**PRINSIP *MONEY FOLLOW PROGRAM* DALAM PERENCANAAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
BERBASIS KINERJA DI PROVINSI LAMPUNG**

(Skripsi)

Oleh

SEPTY NADIYA SAPUTRI



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG**

2019

ABSTRAK

PRINSIP *MONEY FOLLOWS PROGRAM* DALAM PERENCANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH BERBASIS KINERJA DI PROVINSI LAMPUNG

Oleh

SEPTY NADIYA SAPUTRI

Prinsip *money follows program* merupakan prinsip yang digunakan dalam perencanaan dan penganggaran APBD dengan mengalokasikan anggaran pada program prioritas daerah. Menurut Pasal 3 huruf (a) Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2017 dan Permendagri Nomor 33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2018, penyusunan perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dilakukan dengan pendekatan penganggaran berbasis program (*money follows program*) melalui penganggaran berbasis kinerja. Dalam konteks hukum administrasi negara, prinsip *money follows program* ini merupakan strategi yang digunakan untuk mewujudkan perencanaan dan penganggaran keuangan negara maupun daerah yang baik.

Permasalahan dalam skripsi ini adalah bagaimana penerapan prinsip *money follows program* dalam perencanaan APBD serta faktor pendukung dan penghambat dalam penerapan prinsip *money follows program* dalam APBD di Provinsi Lampung. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan normatif dan empiris, data yang digunakan adalah data primer, data sekunder dan data tersier kemudian dianalisis dengan dekuantitatif kualitatif yaitu dengan memberikan ulasan atau interpretasi terhadap data yang diperoleh.

Dari hasil penelitian diperoleh bahwa: 1) Dalam perencanaan dan penganggaran APBD Provinsi Lampung telah menerapkan prinsip *money follows program* dengan pendekatan anggaran berbasis kinerja yang tercantum dalam Permendagri nomor 33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan APBD tahun 2018 yang diawali dari penyusunan RPJMD, RKPd, KUA-PPAS, RKA-SKPD, RAPBD dan Perda APBD yang telah ditetapkan dengan Perda Nomor 27 Tahun 2017 tentang APBD Tahun Anggaran 2018. 2) Terdapat faktor pendukungnya yaitu komitmen

pemerintah pusat yang ditindak lanjuti oleh pemerintah daerah dalam RKPD, sementara faktor penghambatnya kurangnya SDM dan terbatasnya kapasitas keuangan daerah.

Kata kunci: Keuangan Daerah, Prinsip *Money Follow Program*, Perencanaan APBD.

**PRINSIP *MONEY FOLLOW PROGRAM* DALAM PERENCANAAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
BERBASIS KINERJA DI PROVINSI LAMPUNG**

Oleh

SEPTY NADIYA SAPUTRI

Skripsi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar
SARJANA HUKUM

Pada

Bagian Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Lampung



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG**

2019

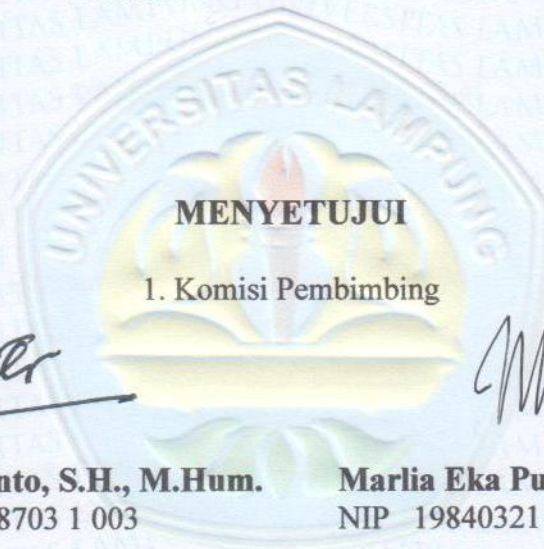
Judul Skripsi : **PRINSIP *MONEY FOLLOW PROGRAM* DALAM PERENCANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH BERBASIS KINERJA DI PROVINSI LAMPUNG**

Nama Mahasiswa : **Septy Nadiya Saputri**

No. Pokok Mahasiswa : 1512011299

Bagian : Hukum Administrasi Negara

Fakultas : Hukum




Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum.
NIP 19620514 198703 1 003


Marlia Eka Putri. A.T., S.H., M.H.
NIP 19840321 200604 2 001

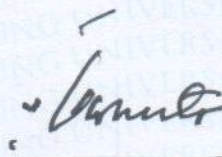
2. Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara


Sri Sulastuti, S.H., M.Hum.
NIP 19620727 198703 2 004

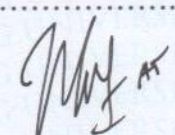
MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

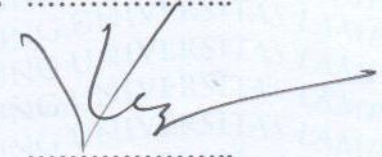
Ketua : **Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum.**



Sekretaris/Anggota : **Marlia Eka Putri. A.T., S.H., M.H.**



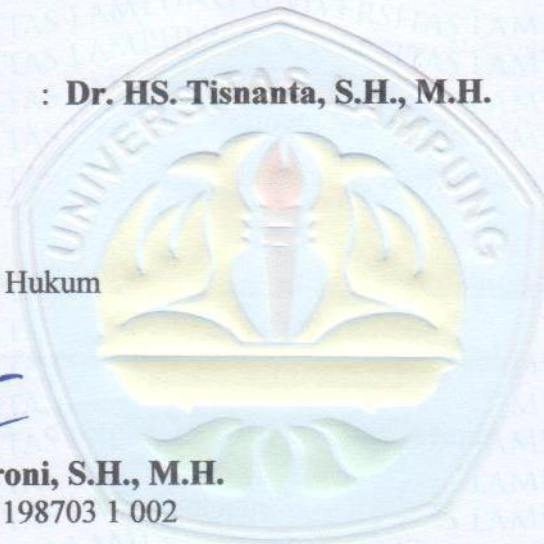
Penguji Utama : **Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H.**



2. Dekan Fakultas Hukum

Prof. Dr. Maroni, S.H., M.H.

NIP 19600310 198703 1 002



Tanggal Lulus Ujian Skripsi : **13 Februari 2019**

PERNYATAAN SKRIPSI MAHASISWA

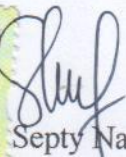
Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Septy Nadiya Saputri
Nomor Pokok Mahasiswa : 1512011299
Program Studi : Ilmu Hukum
Jurusan/Fakultas : Hukum Administrasi Negara/Hukum
Alamat : Jl. Karimun Jawa, Perum Griya Sukarame Blok
E1/7, Sukarame, Bandar Lampung.

Dengan ini menyatakan bahwa benar ini adalah penelitian saya sendiri. Paparan materi dalam laporan penelitian ini belum pernah dipublikasikan atau ditulis oleh orang lain atau telah dipergunakan dan diterima sebagai persyaratan [enyelesaian studi pada Universitas atau Institut lain.

Bandar Lampung, 13 Februari 2019




Septy Nadiya Saputri
NPM 1512011299

RIWAYAT HIDUP



Penulis dilahirkan di Bandar Lampung pada tanggal 27 September 1997. Anak pertama dari dua bersaudara dari pasangan Bapak Sofie Zaenal, S.H. dan Ibu Resnawati, S.sos.

Pendidikan Sekolah Dasar diselesaikan pada tahun 2008 di SD Kartika II-5 Bandar Lampung. Sekolah Menengah Pertama diselesaikan pada tahun 2011 di SMP Negeri 4 Bandar Lampung. Sekolah Menengah Atas diselesaikan pada tahun 2015 di SMA Negeri 10 Bandar Lampung.

Pada tahun 2015, penulis terdaftar dan diterima sebagai mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Lampung, dan pada tahun 2017 penulis mengambil Jurusan Hukum Administrasi Negara.

MOTTO

“خَيْرٌ نَّ تَعْمَلُو بِمَا لِّلَّهِ وَآتِ جَارِدَ لَعَلَّم تُوَاوَأُ أَيْنَ لَدِّ وَآ مَنُكُم مَّنُوَا أَيْنَ لَدِ اللّٰهُ اَفْعَ يَرُ”

Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman diantara

kamu dan orang-orang yang berilmu pengetahuan beberapa derajat.

Dan Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan

(Al-Mujadillah:11)

“بِآلِ تَأْكُ يَدِ جَمِ يَلِ هُوَ جَ يَدِ شَيْءِ كَلِ وَلَا كُنْ جَ يَدِةَ، بِآلِ ضَرْوَرَةَ لَ يَسِ جَمِ يَلِ شَيْءِ كَلِ”

Segala yang indah belum tentu baik, namun segala yang baik sudah tentu indah.

PERSEMBAHAN

Aku persembahkan skripsi ini kepada:

1. Allah SWT
2. Ayah dan Bunda yang selalu memberikan kasih sayang selama ini kepada anak-anaknya, yang selalu memberikan doa untuk keberhasilan anak-anaknya di masa sekarang maupun yang akan datang, yang tidak pernah lelah memberikan dukungan moril maupun materiil.
3. Adikku, Marsha yang selalu mendukungku dalam mengerjakan skripsi ini.
4. Bangsa dan Negara,
5. Almamaterku.

SAN WACANA

Puji syukur penulis panjatkan kepada khadirat Allah SWT karena atas rahmat dan hidayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul “Prinsip Money Follows Program dalam Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja di Provinsi Lampung” yang diajukan sebagai salah satu syarat untuk mendapat gelar sarjana di bagian Hukum Administrasi Negara pada Fakultas Hukum, Universitas Lampung.

Penulis menyadari dengan segala kesederhanaan hati bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan karena terbatasnya kemampuan penulis, karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran untuk kesempurnaan skripsi ini di masa mendatang.

Pada kesempatan ini, penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada:

1. Prof. Dr. Yuswanto, S.H, M.Hum selaku Dosen Pembimbing I yang dengan penuh kebijaksanaan serta kesabaran untuk meluangkan waktunya membimbing dan mengarahkan penulis dalam penulisan skripsi ini sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
2. Ibu Marlia Eka Putri A.T, S.H, M.H., selaku Dosen Pembimbing II yang dengan penuh kebijaksanaan serta kesabaran untuk meluangkan waktunya membimbing dan mengarahkan penulis dalam penulisan skripsi ini sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.

3. Dr. HS Tisnanta, S.H., M.H., selaku Dosen Pembahas I sekaligus Penguji Utama yang telah memberikan arahan serta masukan yang membangun dalam skripsi ini.
4. Ibu Eka Deviani, S.H, M.H., selaku Dosen Pembahas II yang telah memberikan arahan serta masukan yang membangun dalam skripsi ini.
5. Prof. Dr. Maroni, S.H, M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
6. Ibu Sri Sulastuti S.H., M.Hum., selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara.
7. Syamsir Syamsu S.H., M.H. selaku Sekretaris Bagian Hukum Admnistrasi Negara.
8. Bapak Nurul Fajri, Kasubbag Kebijakan APBD Badan Keuangan Daerah Provinsi Lampung yang telah memberikan data yang berkaitan dengan skripsi ini.
9. Bapak Andi Arafat S.T., M.E., dan Bapak Dodi Roza selaku Kasubbid Perencanaan Makro di BAPPEDA Provinsi Lampung yang telah memberikan data yang berkaitan dengan skripsi ini.
10. Ayah dan Bunda yang sangat saya sayangi, terimakasih telah menjadi *support system* penulis dalam hal moril maupun materiil. Terimakasih atas doa terhadap penulis demi mencapai kesuksesan sekarang dan di masa mendatang.
11. Marsha Qonita Saputri dan Dyppo, adik tercinta yang selalu memberikan dukungan dan cintanya kepada penulis.

12. Thania Christy Corne, sahabat terbaik yang sangat tulus, selalu ada disaat *up and down* dan selalu memberikan semangat serta motivasi kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
13. Chandra W. Pratama, teman sekaligus sahabat yang sudah dianggap seperti kakak, terimakasih telah menjadi *best partner* dalam dunia perkuliahan dan menjadi tempat ternyaman untuk segala hal bagi penulis.
14. Bridesmaid wannabe; Alya Athaya, Resna Chrys, Santrika Khanza, Rera Constania, Fathia Sunia dan Sishi Maudy, sahabat terbaik penulis sejak SMP yang telah memberikan semangat dan dukungan kepada penulis.
15. Team Liburan Jepang; Astri Linda W. Mulei, Asyiva Adietta, Ririk Marantika, Yasmin Nurjihan, Intan Elisa, Rizha Claudilla, Widita Cahyani dan Octyarus Wianty, teman di perkuliahan yang seperti saudara, yang selalu menemani penulis dalam suka maupun duka dan saling memberikan dukungan serta doa dalam mengerjakan skripsi dan mengejar gelar S.H. bersama.
16. Nadhifa, Lulu, Rizki Pradana, Steven, Bambang, Bima, Ridho, Putri, Fitri dan teman-teman seperjuangan lainnya yang selalu mendukung dan menyemangati penulis.
17. Teman-teman SMA; sharah, ipeh, atika, sheni, ipi, mirinda, andini dll yang dengan senang hati memberikan *support* kepada penulis dalam perkuliahan dan skripsi ini.

18. Emak dan Kiyay-Kiyay di Jurusan HAN, terimakasih telah membantu dan memberi motivasi serta menjadi tempat berbagi keluh kesah selama di perkuliahan.
19. Teman-teman KKN Tematik Desa Sinar Jawa periode I tahun 2018, teman sekaligus keluarga yang mendukung dan menjadi penyemangat penulis.
20. Segenap staff pengajar Fakultas Hukum dan segenap Karyawan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
21. Almameter tercinta, Universitas Lampung.

Penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun demi kesempurnaan skripsi ini dimasa yang akan datang dan semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis dan pihak yang membutuhkan.

Bandar Lampung,.....2019

Peneliti

Septy Nadiya Saputri

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|---|----------------|
| ABSTRAK | i |
| COVER DALAM | ii |
| HALAMAN PERSETUJUAN | iii |
| HALAMAN PENGESAHAN | iv |
| RIWAYAT HIDUP | v |
| MOTTO | vi |
| HALAMAN PERSEMBAHAN | vii |
| SANWACANA | viii |
| DAFTAR ISI | ix |
| | |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1 Latar Belakang | 1 |
| 1.2 Rumusan Masalah | 6 |
| 1.3 Ruang Lingkup Penelitian | 7 |
| 1.4 Tujuan Penelitian | 7 |
| 1.5 Manfaat Penelitian | 7 |
| | |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | 9 |
| 2.1 Desentralisasi Fiskal | 9 |
| 2.1.1 Pengertian Desentralisasi Fiskal | 9 |
| 2.1.2 Konsep Perimbangan Keuangan | 10 |
| 2.1.3 Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah | 11 |
| 2.2 Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) | |
| 2.2.1 Prinsip dan Tujuan ABK | 14 |
| 2.2.2 Komponen ABK | 18 |
| 2.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) | 20 |
| 2.3.1 Pengertian dan Unsur-unsur APBD | 20 |
| 2.3.2 Fungsi APBD | 23 |
| 2.3.3 Prinsip APBD | 24 |
| 2.3.4 Struktur APBD | 25 |
| | |
| BAB III METODE PENELITIAN | 29 |
| 3.1 Pendekatan Masalah | 29 |
| 3.2 Data dan Sumber Data | 30 |
| 3.3 Metode Pengumpulan Data | 31 |
| 3.4 Metode Pengolahan Data | 32 |

| | |
|---|-----------|
| 3.5 Analisis Data..... | 33 |
| BAB IV PEMBAHASAN | 34 |
| 4.1 Gambaran Umum..... | 34 |
| 4.1.1 Wilayah Provinsi Lampung | 34 |
| 4.1.2 Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Provinsi Lampung | 36 |
| 4.1.3 Badan Keuangan Daerah Provinsi Lampung | 39 |
| 4.2 Prinsip <i>Money Follows Program</i> dalam Perencanaan APBD Berbasis Kinerja di Provinsi Lampung T.A. 2018..... | 41 |
| 4.3 Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Penerapan Prinsip <i>Money Follows Program</i> dalam Perencanaan APBD Berbasis Kinerja di Provinsi Lampung T.A. 2018 | 55 |
| BAB V PENUTUP | 57 |
| 5.1 Kesimpulan..... | 57 |
| 5.2 Penutup | 58 |

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sebagaimana yang diketahui, paradigma keuangan pemerintahan saat ini menekankan bahwa kegiatan pemerintah harus berorientasi pada kinerja (hasil), bukan pada biaya. Hasil yang diperoleh tersebut harus terukur, serta menunjang pencapaian visi dan misi sesuai dengan fungsi pemerintahan masing-masing kementerian/ lembaga/ satuan kerja perangkat daerah. Untuk melaksanakan hak dan kewajiban serta pelaksanaan tugas yang diberikan oleh rakyat, pemerintah harus mempunyai suatu rencana yang matang guna mencapai suatu tujuan yang dicita-citakan. Rencana-rencana tersebut disusun secara seksama yang akan dipakai sebagai pedoman dalam setiap langkah pelaksanaan tugas negara. Oleh karena itulah, maka rencana-rencana pemerintah untuk melaksanakan keuangan negara dan keuangan daerah perlu dibuat dan dituangkan dalam bentuk anggaran. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memuat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penyusunan anggaran. Perubahan mendasar tersebut, meliputi aspek-aspek penerapan pendekatan penganggaran dengan prospektif jangka menengah, penerapan penganggaran secara terpadu, dan penerapan penganggaran berdasarkan kinerja.

Saat ini, pemerintah telah menerapkan sistem penganggarnya dengan sistem anggaran berbasis kinerja yang juga merupakan kebijakan desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal bukanlah suatu konsep yang baru di Indonesia. Penerapan desentralisasi fiskal pada dasarnya berfungsi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan pendapatan daerah. Sesuai dengan kebijakan desentralisasi fiskal, kewenangan diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan melaksanakan urusan pemerintah sesuai dengan kemampuan keuangan daerahnya sendiri, salah satu kebijakannya adalah penganggaran berbasis kinerja. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004, penganggaran berbasis kinerja adalah penyusunan anggaran dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (*input*) dengan keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil atau keluaran tersebut.

Indonesia menggunakan sistem penganggaran berbasis kinerja sebagai pengganti sistem penganggaran tradisional. Pada sistem penganggaran tradisional, kinerja diukur dari segi biaya (*input*). Anggaran tradisional didominasi dengan penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementism* yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, akibatnya tidak ada perubahan mendasar atas anggaran baru. Pemerintah pusat selalu dominan peranannya terhadap pemerintah di daerah yang ditandai dengan adanya petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari pemerintah pusat.¹ Anggaran berbasis kinerja merupakan sistem penyusunan dan pengelolaan

¹ Reza Nanda dan Darwanis, Analisis Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja Pada Pemerintah Daerah, Jurnal Ilmiah Mahasiswa Ekonomi Akuntansi Vol. 1, No. 1, 2016

anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut mencerminkan efisiensi, efektivitas pelayanan kepada publik yang berorientasi kepada kepentingan publik. Artinya peran pemerintah daerah sudah tidak lagi merupakan alat kepentingan pemerintah pusat tetapi untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah.

Sistem penganggaran berbasis kinerja diterapkan pemerintah dalam upaya merespon tingginya tuntutan kebutuhan peningkatan kualitas layanan publik, transparansi, dan akuntabilitas publik. Tuntutan ini mendorong pemerintah untuk dapat menyusun anggaran secara cermat, akurat dan sistematis. Untuk dapat membuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berbasis kinerja, pemerintah daerah harus memiliki perencanaan strategik. Perencanaan strategik disusun secara obyektif dan melibatkan seluruh komponen di dalam pemerintahan.

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa pemerintah daerah wajib menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.² Pembuatan RPJMD dilakukan dengan merumuskan visi dan misi organisasi, melakukan analisis lingkungan internal dan lingkungan eksternal (environment scanning), merumuskan tujuan dan sasaran,

² Rencana Kerja Pemerintah Provinsi Lampung Tahun 2018

serta merumuskan strategi-strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut.³

Menurut Pasal 3 huruf (a) Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2017 dan Permendagri Nomor 33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2018, penyusunan perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dilakukan dengan pendekatan penganggaran berbasis program (*money follows program*) melalui penganggaran berbasis kinerja. Prinsip *money follows program* ini sangat tepat digunakan untuk menyusun perencanaan dan penganggaran APBD karena menekankan pada program prioritas.

Sebelumnya dalam penerapan perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja menggunakan prinsip *Money Follow Function* yang menekankan pada pengalokasian anggaran fungsi atau setiap unit satuan kerja. Pada Tahun 2017, sebagaimana disampaikan oleh Presiden Joko Widodo, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Sofyan Djalil, maupun Menteri Koordinator Perekonomian Darmin Nasution dalam beberapa kesempatan salah satunya pada pidato presiden, yang menegaskan perlunya pendekatan penganggaran yang berdasarkan pada bobot program/kegiatan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan oleh pemerintah, dimana program/kegiatan dikatakan memiliki bobot yang tinggi jika memberi manfaat yang besar kepada rakyat yaitu dengan menggunakan prinsip *Money Follow Program*.

Money Follow Function dianggap tidak tepat yaitu: pertama, dianggap menjadi penyebab terjadinya inefisiensi dalam penganggaran, karena melalui pendekatan

³ Wijayanti, Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja di Kabupaten Pasuruan, Jurnal Wacana Vol 3 No. 15, 2012

ini maka semua fungsi-fungsi pemerintahan harus didanai walaupun tidak semuanya termasuk dalam program-program prioritas. Kedua, melemahkan koordinasi antar sektor-sektor pembangunan, karena banyaknya program/kegiatan yang jalan sendiri-sendiri (tidak terkoordinasi satu sama lainnya). Berbeda dengan *Money Follow Function*, *Money Follow Program* menegaskan perlunya pendekatan penganggaran yang berdasarkan pada bobot program/kegiatan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan oleh pemerintah. Pada konsep *Money Follow Program* juga menegaskan adanya fase penilaian atas program-program yang akan diajukan. Program-program yang memberi manfaat yang besar pada rakyat akan mendapatkan prioritas utama dalam pengalokasian anggaran, baru berikutnya diikuti pengalokasian anggaran pada program-program dengan bobot dibawahnya (lebih rendah). Sebaliknya jika terjadi efisiensi (penghematan) anggaran maka program-program yang memiliki bobot yang memberikan manfaat lebih rendah kepada rakyat yang harus dihemat (dipotong) terlebih dahulu. Prinsipnya tidak semua fungsi pemerintahan yang didanai, jika memang tidak memberikan manfaat yang lebih besar kepada rakyat, maka tidak perlu didanai. Namun, *Money Follow Function* maupun *Money Follow Program* sebenarnya tidak memiliki perbedaan dalam kerangka konsepnya karena keduanya tetap mengedepankan proses penilaian atas program/kegiatan yang diusulkan, sehingga alokasi anggaran dapat diarahkan untuk mendanai program/kegiatan.

Dari uraian diatas terlihat bahwa betapa pentingnya penerapan prinsip *money follow program* dalam perencanaan dan penganggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Hal tersebut secara langsung berdampak pada optimalisasi

program-program yang akan direalisasikan. Sebab, jika tidak terdapat porsi yang jelas dalam penganggaran pembangunan dan diperuntukkan untuk apa saja anggaran tersebut didalam skala prioritas pembangunan maka hal tersebut akan berpotensi terhadap keberhasilan program-program pembangunan daerah itu sendiri. Oleh sebab itu, berdasarkan uraian tersebut, maka peneliti tertarik untuk melakukan dan mengambil judul “Prinsip *Money Follow Program* dalam Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja di Provinsi Lampung”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah prinsip *Money Follow Program* dalam perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berbasis kinerja di Provinsi Lampung?
- b. Apa saja faktor pendukung dan faktor penghambat dalam penerapan prinsip *Money Follow Program* dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Provinsi Lampung?

1.3 Ruang Lingkup Penelitian

- a. Bidang Ilmu yaitu Hukum Keuangan Negara dan Hukum Keuangan Daerah
- b. Substansi Penelitian, terdiri dari:
 - 1) Objek penelitian yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Lampung Tahun Anggaran 2018
 - 2) Tempat yaitu di Badan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Lampung dan BAPPEDA Provinsi Lampung

3) Waktu yaitu pada tahun anggaran 2018

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah

- a. Untuk mengetahui penerapan prinsip *Money Follow Program* dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Provinsi Lampung.
- b. Untuk mengetahui faktor pendukung dan faktor penghambat penerapan prinsip *Money Follow Program* dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Provinsi Lampung?

1.5 Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini diharapkan ada manfaat yang dapat diambil bagi semua pihak yang berkepentingan. Adapun manfaat yang dapat diambil dalam penelitian ini adalah:

- a. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan untuk dapat memenuhi tata cara penerapan prinsip *Money Follow Program* dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

- b. Manfaat Praktis

Secara praktis, manfaat penelitian ini adalah.

- 1) Bagi pemerintah daerah

Melalui hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pihak-pihak yang terkait pada pemerintah daerah.

2) Bagi dunia usaha

Sebagai suatu bahan tambahan atau masukan dalam pengambilan kebijakan finansial guna meningkatkan kinerja perusahaan

3) Bagi Masyarakat

Melalui hasil penelitian ini diharapkan memberikan informasi yang transparan kepada masyarakat awam tentang prinsip *money follow program* dalam pengelolaan APBD di provinsi lampung yang belum banyak diketahui oleh masyarakat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Desentralisasi Fiskal

2.1.1 Pengertian desentralisasi fiskal

Mudrajat Kuncoro menyatakan tumbuhnya perhatian terhadap desentralisasi fiskal disebabkan oleh dua hal. Pertama, dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat yang populernya disebut strategi pertumbuhan pemerataan (*growth with equity*). Kedua, adanya kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapat dengan mudah dikendalikan dan direncanakan oleh pemerintah pusat.⁴

Secara singkat yang dimaksud dengan desentralisasi fiskal adalah suatu proses pendistribusian anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan di bidang pemerintahan yang dilimpahkan. Jumlah bidang pemerintahan yang menjadi tanggung jawab birokrasi Indonesia adalah sama di antara level pemerintah kabupaten atau kota, serta di antara pemerintah provinsi. Namun, dengan otonomi daerah, kewenangan daerah kabupaten atau kota kini menjadi

⁴ Mudrajat Kuncoro, *Desentralisasi Fiskal di Indonesia, Dilema Otonomi dan Ketergantungan* 1995.

lebih besar dibandingkan provinsi atau pusat. Bagaimana masing-masing daerah melaksanakan kewenangannya sesuai dengan kreativitas, kemampuan organisasi pemerintah daerah serta kondisi setiap daerah.⁵

Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, prinsip (*rules*) *money follow function* merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan. Artinya setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut.⁶

2.1.2 Konsep Perimbangan Keuangan

Pengaturan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah sangat perlu dilakukan karena tidak semua wewenang pemerintahan diberikan atau diserahkan kepada pemerintah daerah (pemerintah sub-nasional). Oleh karena itu, kepentingan dan kebutuhan dana untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan pusat atau negara juga harus tersedia secara memadai.

Pembentukan Undang-Undang nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

⁵ Juli Panglima Saragih, Desentralisasi Fiskal dan Keuangan daerah dalam Otonomi

⁶ Ibid

Dalam konsep *Money Follow Function* tidak serta merta membagi anggaran pada semua unit/organisasi secara merata, tetapi tetap ada proses penilaian (assessment) terhadap usul sebuah program/kegiatan yang akan diusulkan oleh setiap unit/organisasi. Penilaian tersebut utamanya menyangkut apakah program/kegiatan yang diusulkan termasuk dalam proses prioritas yang harus didanai atau tidak serta bagaimana kontribusi dan dampaknya terhadap pelaksanaan pembangunan. Maka dari itu, Presiden Joko Widodo mengubah arah kebijakan keuangan dengan menganut prinsip *Money Follow Program* yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 dimana dana dialokasikan lebih berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Dengan tujuan program yang disusun lebih berorientasi pada manfaat untuk rakyat dan berorientasi pada prioritas untuk mencapai tujuan pembangunan nasional.

2.1.3 Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Dikemukakan oleh Van der Kamp, memberikan pengertian yang luas bahwa keuangan (*geldmiddelen*) meliputi semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula dengan suatu (baik berupa uang ataupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.

Dari pengertian tersebut diatas, menunjukkan arti keuangan meliputi hak milik negara, yang terdiri dari hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang apabila hak dan kewajiban tersebut dilaksanakan. Semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu yang baik berupa uang maupun

barang yang dapat dijadikan milik negara, berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.⁷

Sebagian ahli di Indonesia terutama yang berlatar belakang Ilmu Keuangan Negara, menyebut hubungan keuangan adalah sebagai bentuk perimbangan keuangan, artinya hubungan keuangan antara pusat dan daerah dalam pandangan mereka adalah sebagai perimbangan keuangan antara pusat dan daerah pula. Di samping itu, mereka lebih suka menggunakan istilah yang berbeda, sehingga dapat membingungkan masyarakat awam. Dalam literature-literatur yang ditulis oleh para ahli keuangan negara Indonesia, istilah hubungan keuangan atau dengan istilah lain hubungan fiskal.⁸

Ibarat teori “sel” (*cell*), maka hubungan keuangan pusat dan daerah merupakan “sel” sedangkan perimbangan keuangan sebagai “inti” (*nucleus*), sel adalah bagian atau bentuk terkecil dari organisme, terdiri dari satu atau lebih inti, protoplasma, dan zat-zat mati yang dikelilingi oleh selaput sel. Jika pengandaian ini dipakai untuk menjelaskan kedudukan hubungan keuangan adalah “sel” dan perimbangan keuangan adalah “inti” sedangkan “selaput sel” adalah NKRI. Barangkali inilah salah satu cara untuk menjelaskan pemikiran Bagir Manan perihal perimbangan keuangan sebagai inti dari hubungan keuangan. Oleh sebab itu, perimbangan keuangan lahir dari hubungan keuangan dan hubungan keuangan lahir dari desentralisasi keuangan.⁹

⁷ Wiratman, R. Herlambang Perdana, Paradigma Hukum dan Demokratisasi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, Jurnal Transisi Volume 1, No.1 Mei 2007, Malang: In Trans Institut, ISSN 1978-4287

⁸ Yuswanto, Hukum Desentralisasi Keuangan, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.

⁹ *Ibid*

Menurut Nurdjaman Arsjad, “wilayah negara yang relatif luas mengakibatkan perlunya tindakan pembagian kegiatan (pembagian wewenang) antarberbagai tingkat atas lapis pemerintahan di suatu negara.¹⁰ Berdasarkan pemikiran ini, maka tugas-tugas pemerintahan di seluruh wilayah negeri harus dilakukan oleh berbagai satuan-satuan pemerintahan yang dibentuk secara hierarki.

Dalam implikasinya di Indonesia keuangan dibagi menjadi 2 (dua) yakni:

- 1) Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban dalam angka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.
- 2) Keuangan Daerah dikelola dengan menggunakan 4 (empat) prinsip, yakni:
 - a) Prinsip kemandirian, prinsip ini mengarah pada pengelolaan anggaran yang dikelola dengan pengurangan ketergantungan terhadap sumber keuangan yang sifatnya pragmatis datang dari atas, tanpa harus mencoba melakukan sebuah inovasi dan penemuan sumber-sumber daya dimiliki, peningkatan sumber daya ada sehingga akan mendorong perbaikan produktivitas yang akan mengarah kepada perbaikan kemanmuran dan kesejahteraan.
 - b) Prioritas, penggunaan skala prioritas dalam menentukan objek-objek dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

¹⁰ Nurdjaman Arsjad, Hubungan Fiskal antarpemerintahan di Indonesia: Peranan dan Masalahnya dalam Otonomi, 1990

Adanya sebuah indikator dalam menentukan pilihan objek yang terbaik dari alternative terbaik.

- c) Efisiensi, efektivitas dan ekonomis, adalah input yang digunakan dialokasikan secara optimal dan baik untuk mencapai output yang menggunakan biaya terendah. Efektif adalah pencapaian tujuan atau sasaran telah ditentukan sebelumnya, dan ekonomis, adalah penghematan input untuk mendapatkan output yang baik, semua input digunakan dibiayai dengan harga termurah.
- d) Disiplin anggaran, penggunaan anggaran sesuai dengan alokasi yang telah ditentukan sebelumnya.¹¹

2.2 Anggaran Berbasis Kinerja

2.2.1 Prinsip dan Tujuan Anggaran Berbasis Kinerja

Prinsip-prinsip yang digunakan dalam penganggaran berbasis kinerja meliputi:

1. Alokasi Anggaran Berorientasi pada Kinerja (*output and outcome oriented*)

Alokasi anggaran yang disusun dalam dokumen rencana kerja dan anggaran dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang efisien. Dalam hal ini, program/kegiatan harus diarahkan untuk mencapai hasil dan keluran yang telah ditetapkan dalam rencana.

¹¹ Raharjo Adisasmita, Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah, Yogyakarta : Graha Ilmu, 2011.

2. Fleksibilitas pengelolaan anggaran untuk mencapai hasil dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*)

Prinsip tersebut menggambarkan keleluasaan manager unit kerja dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai keluaran sesuai rencana. Keleluasaan tersebut meliputi penentuan cara dan tahapan suatu kegiatan untuk mencapai keluaran dan hasilnya pada saat pelaksanaan kegiatan, yang memungkinkan berbeda dengan rencana kegiatan. Cara dan tahapan kegiatan beserta alokasi anggaran pada saat perencanaan merupakan dasar dalam pelaksanaan kegiatan. Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara seorang manager unit kerja bertanggung jawab atas penggunaan dana dan pencapaian kinerja yang telah ditetapkan (*outcome*).

3. *Money Follow Function, Function Followed by Structure*

Money follow function merupakan prinsip yang menggambarkan bahwa pengalokasian anggaran untuk mendanai suatu kegiatan didasarkan pada tugas dan fungsi unit kerja sesuai maksud pendiriannya (biasanya dinyatakan dalam peraturan perundangan yang berlaku). Selanjutnya prinsip tersebut dikaitkan dengan prinsip *Function Followed by Structure*, yaitu suatu prinsip yang menggambarkan bahwa struktur organisasi yang dibentuk sesuai dengan fungsi yang diemban. Tugas dan fungsi suatu organisasi dibagi habis dalam unit-unit kerja yang ada dalam struktur organisasi dimaksud, sehingga dapat dipastikan tidak terjadi duplikasi. Ada dua hal mengapa *Money Follow Function* dianggap tidak tepat yaitu :

- a) pertama, dianggap menjadi penyebab terjadinya inefisiensi dalam penganggaran, karena melalui pendekatan ini maka semua fungsi-fungsi

pemerintahan harus didanai walaupun tidak semuanya termasuk dalam program-program prioritas, metode yang digunakan adalah tambah/kurang sebesar persentase perubahan pagu berdasarkan data tahun sebelumnya;

- b) kedua, melemahkan koordinasi antar sektor-sektor pembangunan, karena banyaknya program/kegiatan yang jalan sendiri-sendiri yang mengakibatkan tidak terkoordinasi satu sama lainnya.

4. Money Follow Program

Sementara pada konsep *Money Follow Program* sebagaimana disampaikan oleh Presiden Joko Widodo, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, maupun Menteri Koordinator Perekonomian dalam beberapa kesempatan, yang menegaskan perlunya pendekatan penganggaran yang berdasarkan pada bobot program/kegiatan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan oleh pemerintah, dimana program/kegiatan dikatakan memiliki bobot yang tinggi jika memberi manfaat yang besar kepada rakyat. Prinsip ini juga tercantum dalam peraturan pemerintah Nomor 17 tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional. Adapun tujuan money follows program antara lain:

1. Menjamin sinergitas sasaran pokok pembangunan dan arah kebijakan pembangunan yang tertuang dalam RPJMN menjadi prioritas dalam RPJMD terkait;
2. Harmonisasi hubungan pusat-daerah dan antar daerah dalam rangka upaya pencapaian sasaran pokok pembangunan nasional
3. Optimalisasi penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan;
4. Penyesuaian alokasi anggaran pembangunan pusat dan daerah
5. Optimalisasi potensi dan keanekaragaman daerah.

Sasaran:

1. Tersusunnya kertas kerja penyelarasan tentang isu strategis, visi, misi, tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, dan program pembangunan di dalam RPJMD yang selaras dengan RPJMN 2015-2019 yang dituangkan pada Form Penyelarasan;
2. Tersusunnya butir-butir dukungan Pemerintah Daerah berupa alokasi anggaran berdasarkan penyelarasan indikator dalam Pencapaian Target Prioritas Nasional sesuai kewenangannya dan dituangkan pada Form Usulan Dukungan Penyelarasan.
3. Tersusunnya butir-butir dukungan Pemerintah Pusat dalam rencana pencapaian Visi dan Misi Kepala Daerah.

Konsep *money follow program* menegaskan perlunya pendekatan penganggaran yang berdasarkan pada bobot program/ kegiatan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan oleh pemerintah. Pada konsep Money Follow Program juga menegaskan adanya fase penilaian atas program-program yang akan diajukan. Program-program yang memberi manfaat yang besar pada rakyat akan mendapatkan prioritas utama dalam pengalokasian anggaran, baru berikutnya diikuti pengalokasian anggaran pada program-program dengan bobot dibawahnya (lebih rendah). Sebaliknya jika terjadi efisiensi (penghematan) anggaran maka program-program yang memiliki bobot yang memberikan manfaat lebih rendah kepada rakyat yang harus dihemat (dipotong) terlebih dahulu. Prinsipnya tidak semua fungsi pemerintahan yang didanai, jika memang tidak memberikan manfaat yang lebih besar kepada rakyat, maka tidak perlu didanai.

Money Follow Function dan *Money Follow Program* menimbulkan perbedaan persepsi, padahal jika dibandingkan dengan secara teliti maka keduanya tidak memiliki perbedaan secara prinsip. Semuanya mengedepankan pemilihan untuk mendanai program/kegiatan prioritas, menekankan pada efisiensi alokasi anggaran, serta transparansi dan akuntabilitas yang ditunjukkan dengan kejelasan sasaran kinerja.

Penyusunan anggaran berbasis kinerja memerlukan tiga komponen untuk masing- masing program dan kegiatan sebagaimana uraian Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2004.

Penerapan prinsip yang terakhir ini (prinsip keempat) berkaitan erat dengan program prioritas yang menjadi tolok ukur efektivitas pengalokasian anggaran.

Berdasarkan prinsip- prinsip tersebut di atas maka tujuan penerapan

PBK diharapkan:

- a) Menunjukkan keterkaitan antara pendanaan dan prestasi kinerja yang akan dicapai (*directly linkages between performance and budget*);
- b) Meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam pelaksanaan (*operational efficiency*);
- c) Meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas unit dalam melaksanakan tugas dan pengelolaan anggaran (*more flexibility and accountability*).

2.2.2 Komponen Anggaran Berbasis Kinerja

a) Indikator Kinerja

Indikator Kinerja merupakan alat ukur untuk menilai keberhasilan suatu program atau kegiatan. Dalam buku panduan ini Indikator Kinerja yang

digunakan terdiri dari Key Performance Indicator (KPI) diterjemahkan sebagai Indikator Kinerja Utama Program (IKU Program) untuk menilai kinerja program, Indikator Kinerja Kegiatan (IK Kegiatan) untuk menilai kinerja kegiatan, dan Indikator Keluaran untuk menilai kinerja subkegiatan (tingkatan di bawah kegiatan).

b) Standar Biaya

Standar biaya yang digunakan merupakan standar biaya masukan pada awal tahap perencanaan anggaran berbasis kinerja, dan nantinya menjadi standar biaya keluaran. Pengertian tersebut diterjemahkan berupa Standar Biaya Umum (SBU) dan Standar Biaya Khusus (SBK). SBU digunakan lintas kementerian negara/lembaga dan/atau lintas wilayah, sedangkan SBK digunakan oleh Kementerian Negara/Lembaga tertentu dan/atau di wilayah tertentu. Dalam konteks penerapan PBK di Indonesia, standar biaya mempunyai peran unik. Standar biaya tidak dikenal oleh negara-negara yang telah terlebih dahulu menerapkan PBK. PBK menggunakan standar biaya sebagai alat untuk menilai efisiensi pada masa transisi dari sistem penganggaran yang bercorak “*input base*” ke penganggaran yang bercorak “*output base*”. K/L diharuskan untuk merumuskan keluaran kegiatan beserta alokasi anggarannya. Alokasi anggaran tersebut dalam proses penyusunan anggaran mendasarkan pada prakiraan cara pelaksanaannya (asumsi). Pada saat pelaksanaan kegiatan, cara pelaksanaannya dapat saja berbeda sesuai dengan kondisi yang ada, sepanjang keluaran kegiatan tetap dapat dicapai. Sudut pandang pemikiran tersebut sejalan dengan prinsip *let the manager manage*.

- 1) Standar biaya merupakan alat bantu untuk penyusunan anggaran;

- 2) Standar biaya merupakan kebutuhan anggaran yang paling efisien untuk menghasilkan keluaran. Perubahan jumlah/angka standar biaya dimungkinkan karena adanya perubahan parameter yang dijadikan acuan. Parameter tersebut dapat berupa angka inflasi, keadaan kondisi darurat (force majeure), atau hal lain yang ditetapkan sebagai parameter;
- 3) Standar biaya dikaitkan dengan pelayanan yang diberikan oleh K/L (Standar Pelayanan Minimal)

c) Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja merupakan proses penilaian dan pengungkapan masalah implementasi kebijakan untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja, baik dari sisi efisiensi dan efektivitas dari suatu program/kegiatan. Cara pelaksanaan evaluasi dapat dilakukan dengan cara membandingkan hasil terhadap target (dari sisi efektivitas) dan realisasi terhadap rencana pemanfaatan sumber daya (dilihat dari sisi efisiensi). Hasil evaluasi kinerja merupakan umpan balik (feed back) bagi suatu organisasi untuk memperbaiki kinerjanya.

2.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

2.3.1 Pengertian dan unsur-unsur APBD

Menurut pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan pasal 1 angka 7

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011, APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), dan ditetapkan dengan peraturan daerah.¹²

Berbagai definisi dan pengertian anggaran dari berbagai sumber banyak bermunculan antara lain :

- a. APBD menggambarkan segala bentuk kegiatan pemerintah (daerah) dalam mencari sumber-sumber penerimaan dan kemudian bagaimana dana-dana tersebut digunakan untuk mencapai tujuan pemerintah.
- b. APBD menggambarkan perkiraan dan pengeluaran daerah yang diharapkan terjadi dalam 1 tahun ke depan yang didasarkan atas realisasinya masa yang lalu.
- c. APBD merupakan rencana kerja operasional pemerintah daerah yang akan dilaksanakan 1 tahun ke depan dalam satuan angka rupiah. APBD ini merupakan terjemahan secara moneteris dari dokumen perencanaan daerah yang ada dan disepakati yang akan dilaksanakan selama setahun.

APBD merupakan suatu gambaran atau tolak ukur penting keberhasilan suatu daerah di dalam meningkatkan potensi perekonomian daerah. Artinya, jika perekonomian daerah mengalami pertumbuhan, maka akan berdampak positif terhadap peningkatan pendapatan daerah (PAD)”. Anggaran Pendapatan dan

¹² Marselina Djayasinga, Riset Anggaran Untuk Rakyat Studi Kasus: APAD Kota Provinsi Lampung, Jurnal Akuntansi dan Keuangan, Vol. 12 no.1, Januari 2007

Belanja Daerah (APBD), adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹³

Adapun unsur-unsur dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sebagai berikut:

- a. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
- b. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.
- c. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.
- d. Periode anggaran yang biasanya 1 (satu) tahun

Sebagai alat pemerintah yang digunakan dalam menggerakkan roda pemerintahan dan pembangunan, anggaran dalam organisasi publik memiliki beberapa fungsi. Pengendalian, kebijakan fiskal, politik, koordinasi, evaluasi kinerja, memotivasi manajemen, dan menciptakan ruang publik.

Anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan, yang antara lain digunakan untuk:

- a. Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan
- b. Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaannya,
- c. Mengalokasikan sumber-sumber ekonomi pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun,

¹³ Juli Panglima, Op.Cit.,

- d. Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.¹⁴

2.3.2 Fungsi APBD

Secara fungsional APBD merupakan kontrak sosial antara pemerintah (daerah) dengan rakyatnya tentang kewajiban untuk mensejahterakan dan memenuhi kebutuhan warganya. Setiap pilihan program/kegiatan yang diambil dalam APBD harus memperhatikan preferensi para pemilih (voters) yang memilih orang-orang yang duduk di pemerintahan dan parlemen. Secara keseluruhan APBD menjalankan beberapa fungsi penting. Menurut Pasal 3 ayat 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Fungsi anggaran APBN/APBD adalah sebagai berikut:

- a. Fungsi Otorisasi

Anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

- b. Fungsi Perencanaan

Anggaran daerah merupakan 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 telah ditetapkan.

¹⁴ Mardiasmo, Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, Yogyakarta, Penerbit Andi, 2002

d. Fungsi Alokasi

Anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

e. Fungsi Distribusi

Anggaran daerah harus mengandung arti/ memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan

f. Fungsi Stabilisasi

Anggaran daerah harus mengandung arti/ harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

2.3.3 Prinsip APBD

Prinsip-prinsip dasar (azas) yang berlaku di bidang pengelolaan Anggaran Daerah yang berlaku juga dalam pengelolaan Anggaran Negara / Daerah sebagaimana bunyi penjelasan dalam Undang Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu :

a. Kesatuan

Asas ini menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.

b. Universalitas

Asas ini mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.

c. Tahunan

Asas ini membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu.

d. **Spesialitas**

Asas ini mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

e. **Akrual**

Asas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani untuk pengeluaran yang seharusnya dibayar, atau menguntungkan anggaran untuk penerimaan yang seharusnya diterima, walaupun sebenarnya belum dibayar atau belum diterima pada kas.

f. **Kas**

Asas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani pada saat terjadi pengeluaran/ penerimaan uang dari/ ke Kas Daerah.

2.3.4 Struktur APBD

Menurut buku pengelolaan keuangan daerah (2012:141) karya Abdul Halim dan Muhammad Iqbal terdapat 3 (tiga) struktur dalam Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah, yaitu:

a. Pendapatan Daerah

Pendapatan Daerah adalah semua penerimaan daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi hak daerah. Meliputi :

1) **Pendapatan Asli Daerah (PAD).**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut sesuai peraturan daerah yang berlaku. Adapun kelompok PAD dipisahkan menjadi :

- a) Pajak Daerah
 - b) Retribusi Daerah
 - c) Bagian Laba Usaha Daerah
 - d) Lain-Lainnya Pendapatan Asli Daerah
- 2) Dana Perimbangan.

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka Desentralisasi :

- a) Bagi Hasil Pajak (Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan Pajak Penghasilan Pasal 21) dan Bukan Pajak (provisi Sumber Daya Hutan, Pemberian Hak Atas Tanah Negara, dan Penerimaan dari Iuran Eksplorasi).
 - b) Dana Lokasi Umum adalah dana yang berasal dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
 - c) Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN dan dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.
 - d) Dana Perimbangan dari Provinsi ini khusus untuk daerah kota/kabupaten.
- 3) Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pendapatan ini merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain lain milik Pemda. Rekening ini disediakan untuk mengakuntasikan penerimaan daerah, selain itu juga jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan seperti:

- a) Hasil penjualan aset daerah yang
- b) Penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan pengadaan barang dan jasa oleh daerah.

b. Belanja Daerah

Belanja Daerah adalah semua pengeluaran daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah. Meliputi :

- 1) Belanja Pegawai.
- 2) Belanja Barang dan Jasa.
- 3) Belanja Perjalanan Dinas
- 4) Belanja Pemeliharaan
- 5) Belanja Modal.
- 6) Bunga.
- 7) Subsidi.
- 8) Hibah.
- 9) Bantuan Sosial.
- 10) Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan.
- 11) Belanja Tidak Terduga.

Belanja Tidak Terduga adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang, seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang

sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintah pusat atau daerah.

c. Pembiayaan

Pembiayaan adalah transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah. Meliputi :

- 1) Penerimaan.
- 2) Pengeluaran.¹⁵

¹⁵Abdul Halim, Pengelolaan Keuangan Daerah, STIM YKPN, 2012

BAB III

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dan menganalisisnya.¹⁶

3.1 Pendekatan Masalah

Untuk membahas permasalahan yang terdapat dalam skripsi ini penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan masalah dengan melihat, menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas-asas hukum yang berupa konsepsi, peraturan perundang-undangan, pandangan, doktrin hukum dan sistem hukum yang berkaitan. Jenis pendekatan ini menekankan pada diperolehnya keterangan berupa naskah hukum yang berkaitan dengan objek yang diteliti. Sedangkan pendekatan yuridis empiris yaitu cara prosedur yang dipergunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu untuk kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer di lapangan¹⁷

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers. Jakarta. 1990. hlm:1

¹⁷ *Ibid.* hlm 52

3.2 Data dan Sumber Data

1. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari:

a. Data primer

Data primer dalam penelitian ini berasal dari data dan wawancara dengan Kasubid bidang perencanaan makro BAPPEDA Provinsi Lampung dan Kasubbag bidang Anggaran di Badan Keuangan Pemerintah Provinsi Lampung.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan pustaka, dengan cara mengumpulkan dari berbagai sumber bacaan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

2. Jenis Data

Terdiri dari:

1) Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini, antara lain:

- a) Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23 tentang Hal Keuangan
- b) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- c) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- d) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- e) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah
- f) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- g) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah
 - h) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
 - i) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.
 - j) Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan daerah
 - k) Permendagri Nomor 33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2018
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum sekunder yang diunakan dalam penelitian ini berasal dari bahan kepustakaan, buku-buku ilmu hukum, bahan kuliah maupun literature-literatur yang berkaitan dengan penelitian dan masalah yang dibahas.
- 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier ini yang digunakan berasal dari internet.

3.3 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Studi Pustaka yaitu mengumpulkan, mengidentifikasi, mengklarifikasi dan menganalisis data untuk kemudian dilakukan pencatatan atau pengutipan terhadap data tersebut. Studi pustaka dilakukan dengan tahap-tahap sebagai berikut:
 - a. Menentukan terlebih dahulu sumber data dan bahan hukum sekunder

- b. Identifikasi data yang diperlukan
 - c. Inventarisasi data yang relevan dengan rumusan masalah
2. Studi lapangan adalah pengumpulan data secara langsung ke lapangan dengan menggunakan teknik pengumpulan sebagai berikut:
- a. Wawancara dengan informan di BAPPEDA Provinsi Lampung dan Badan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Lampung dengan menyiapkan daftar pertanyaan.
 - b. Data/ laporan keuangan terkait

3.4 Metode Pengolahan Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data dari hasil pengumpulan data sehingga siap pakai untuk dianalisis. Pada penelitian ini, metode pengolahan data diperoleh melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Pemeriksaan data, yaitu mengoreksi data yang terkumpul sudah cukup lengkap, sudah benar dan sudah sesuai masalah.
2. Klasifikasi data, yaitu menempatkan data sesuai dengan kelompok-kelompok yang telah ditentukan dalam bagian-bagian pada pokok bahasan yang akan dibahas, sehingga diperoleh data yang objektif dan sistematis sesuai dengan penelitian yang dilakukan.
3. Sistematika data, yaitu penyusunan data berdasarkan urutan data yang telah ditentukan dan sesuai dengan ruang lingkup pokok bahasan secara sistematis dengan maksud untuk memudahkan menganalisis data.

3.5 Analisis Data

Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif dilakukan dengan mendeskripsikan serta menggambarkan data dan fakta yang dihasilkan dari suatu penelitian di lapangan dengan suatu interpretasi, evaluasi, dan pengetahuan umum. Data kemudian dianalisis dengan metode deduktif-induktif, yaitu suatu cara berfikir yang didasarkan pada fakta-fakta yang bersifat umum dilanjutkan dengan penarikan kesimpulan yang bersifat khusus untuk mengajukan saran-saran.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan oleh peneliti maka dapat diambil kesimpulan bahwa:

1. Perencanaan APBD tahun anggaran 2018 telah menerapkan prinsip *Money Follows Program* sesuai dengan Permendagri Nomor 33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan APBD 2018 dengan pendekatan anggaran berbasis kinerja yang diawali dengan penyusunan RPJMD Provinsi Lampung yang telah diselaraskan dengan RPJMN. Lalu, setelah RPJMD dibuat, disusunlah RKPD Provinsi Lampung yang menyesuaikan dengan RPJMD Provinsi Lampung Tahun 2018.. Setelah RKPD dibahas di rapat DPRD, selanjutnya adalah penetapan KUA dan PPAS. Setelah itu, diadakan rapat paripurna DPRD untuk membahas hal ini, ketika sudah disetujui, PPAS akan berubah menjadi PPA. Kemudian, masing-masing SKPD menyusun RKA yang berisi rancangan program SKPD masing-masing beserta biaya yang dibutuhkan dalam program tersebut. RKA-SKPD ini harus disesuaikan dengan PPA yang telah disetujui bersama DPRD. Setelah itu, disusunlah RAPBD 2018 lalu dibahas dengan DPRD dan TAPD, lalu setelah dibahas DPRD akan

mengesahkan Perda APBD paling lambat tanggal 31 desember tahun anggaran sebelumnya. APBD Tahun Anggaran 2018 ditetapkan dengan Perda Nomor 27 Tahun 2017 tentang APBD Tahun Anggaran 2018.

2. Dalam perencanaan APBD 2018 menggunakan prinsip *money follow program* terdapat faktor pendukung dan faktor penghambat. Faktor penghambatnya yakni implementasi oleh perangkat daerah belum sepenuhnya konsisten dan terbatasnya keuangan daerah.

5.2 Saran

Adapun saran penulis kepada pemerintah Provinsi Lampung yaitu:

1. Sebaiknya pemerintah Provinsi Lampung mengadakan semacam *workshop* yang diberikan kepada setiap perangkat daerah agar lebih memahami prinsip *money follow program*, karena tidak semua perangkat daerah memiliki sumber daya manusia (SDM) yang memahami prinsip tersebut.
2. Sebaiknya Pemerintah Provinsi Lampung meningkatkan efektivitas pemungutan pajak dan retribusi sehingga dapat meningkatkan pendapatan asli daerah. Pendapatan asli daerah tersebut dapat digunakan untuk menambah anggaran untuk pembangunan Provinsi Lampung.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abdul, Halim. 2012. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. STIMYKPN
- Adisasmita, Rahardjo. 2011. *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*. Yogyakarta:Graha Ilmu
- Anggoro, Sahya. 2016. *Administrasi Keuangan Negara*. Pustaka Setia
- Djayasinga, Marselina.. 2007. *Riset Anggaran Untuk Rakyat Studi Kasus: APBD Kota Provinsi Lampung, Jurnal Akuntansi dan Keuangan, Vol. 12 no.1*
- Mardiasmo.2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi
- Muhammad, Abdulkadir. 2005. *Hukum dan Penelitian Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Saragih, Juli Panglima. 2003. *Desentralisasi fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia
- Soekanto, Soerjono. 1990. *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers. Jakarta.
- Solihin, Dadang. 2006. *Keuangan Publik: Pendanaan Pusat dan daerah*. PT Arrtifa Duta Prakarsa
- Subagio, M. 1991. *Hukum Keuangan Negara RI*. Jakarta: Rajawali.
- Sutedi, Adrian. 2010. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Yuswanto. 2014. *Hukum Keuangan Negara*. Bandar Lampung: Justice Publisher.
- Yuswanto.2012. *Hukum Desentralisasi Keuangan*. Jakarta:Rajawali Pers

JURNAL:

Reza Nanda dan Darwanis, *Analisis Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja Pada Pemerintah Daerah*, Jurnal Ilmiah Mahasiswa Ekonomi Akuntansi Vol. 1, No. 1, 2016

Wijayanti, *Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja di Kabupaten Pasuruan*, Jurnal Wacana Vol 3 No. 15, 2012

Wiratman, R. Herlambang Perdana. 2007. *Paradigma Hukum dan Demokratisasi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jurnal Transisi Volume 1, No.1, Malang: In Trans Institut, ISSN 1978-4287

UNDANG-UNDANG:

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23 tentang Hal Keuangan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.

Permendagri Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan daerah

Permendagri Nomor 33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2018