



## **ANALISIS PENGANGGARAN TRADISIONAL PADA PEMERINTAH DAERAH: STUDI LITERATUR APBD KOTA BINJAI**

**Adinda Rizki Ramadhana Matondang, Kinanti Adinda Meylani Sinaga,**

**Renny Maisyarah**

Universitas Pembangunan Panca Budi

### **Abstrak**

Anggaran publik merupakan instrumen penting dalam menentukan arah pembangunan dan kualitas pelayanan masyarakat di tingkat daerah. Namun, praktik penyusunan anggaran di banyak pemerintah daerah masih didominasi oleh pendekatan tradisional atau incremental budgeting yang berorientasi pada kesinambungan administratif dibandingkan efektivitas dan kinerja. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis karakteristik, permasalahan, serta implikasi dari penganggaran tradisional pada pemerintah daerah dengan fokus pada Kota Binjai. Metode yang digunakan adalah pendekatan kualitatif melalui studi kepustakaan dengan menganalisis berbagai jurnal, buku, dan laporan resmi terkait pengelolaan APBD. Hasil kajian menunjukkan bahwa struktur anggaran Kota Binjai masih didominasi oleh belanja operasional, khususnya belanja pegawai, serta tingginya ketergantungan terhadap dana transfer pusat akibat rendahnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kondisi ini mencerminkan lemahnya kemandirian fiskal dan rendahnya orientasi kinerja dalam pengelolaan anggaran. Selain itu, sistem penganggaran tradisional juga berimplikasi pada rendahnya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, diperlukan reformasi penganggaran melalui penerapan penganggaran berbasis kinerja dan peningkatan kapasitas fiskal daerah agar anggaran dapat berfungsi secara optimal sebagai instrumen pembangunan yang efektif dan berkelanjutan.

**Kata Kunci:** Penganggaran Tradisional, APBD, Kinerja Keuangan, Pemerintah Daerah, Binjai.

## **PENDAHULUAN**

Anggaran publik merupakan instrumen strategis dalam menentukan arah pembangunan dan kualitas pelayanan publik di tingkat daerah. Dalam konteks pemerintah daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak hanya berfungsi sebagai alat administratif, tetapi juga sebagai refleksi dari prioritas kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespons kebutuhan masyarakat (Sujarweni, 2019). Namun, berbagai studi dalam 5–10 tahun terakhir menunjukkan bahwa praktik penyusunan anggaran di banyak daerah di Indonesia masih didominasi oleh pendekatan tradisional atau *incremental budgeting*, yaitu pendekatan yang menitikberatkan pada penyesuaian anggaran tahun sebelumnya tanpa evaluasi menyeluruh terhadap kinerja program (Siregar, 2017). Pendekatan ini dinilai kurang adaptif terhadap dinamika kebutuhan publik dan cenderung mempertahankan pola belanja yang tidak efisien. Dalam kajian keuangan publik modern, pendekatan tersebut mulai ditinggalkan karena dianggap tidak mampu mendorong akuntabilitas dan efektivitas anggaran secara optimal (Bastian, 2019; Mahmudi, 2019).

Lebih lanjut, sistem penganggaran tradisional memiliki kecenderungan untuk berorientasi pada input dibandingkan output dan outcome, sehingga kinerja pemerintah daerah sulit diukur secara objektif (Mardiasmo, 2018; Halim & Kusufi, 2017). Dalam konteks ini, dominasi belanja operasional seperti belanja pegawai menjadi fenomena umum yang ditemukan di berbagai daerah, termasuk kota-kota kecil seperti Binjai, yang berdampak pada terbatasnya alokasi untuk belanja modal dan pembangunan jangka panjang (Fitriani et al., 2020; Prasetyo & Zuhdi, 2021). Selain itu, rendahnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga menjadi indikator lemahnya

kemandirian fiskal, sehingga pemerintah daerah sangat bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat (Nasution, 2019; Kurniawati & Sari, 2022). Ketergantungan ini pada akhirnya membatasi fleksibilitas daerah dalam menyusun prioritas anggaran yang sesuai dengan kebutuhan lokal.

Dari perspektif tata kelola pemerintahan (*good governance*), penganggaran tradisional juga sering dikaitkan dengan rendahnya transparansi dan akuntabilitas. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa lemahnya sistem pengendalian internal serta kurangnya partisipasi publik dalam proses penyusunan anggaran dapat meningkatkan risiko inefisiensi dan penyimpangan anggaran (Putri & Handayani, 2020; Rahman et al., 2021). Di sisi lain, reformasi penganggaran melalui penerapan *performance-based budgeting* dinilai mampu meningkatkan kualitas belanja daerah karena setiap program diharuskan memiliki indikator kinerja yang jelas dan terukur (Wibowo & Santosa, 2020; Lestari, 2023). Pendekatan ini menekankan pentingnya hubungan antara alokasi anggaran dengan hasil yang dicapai, sehingga penggunaan anggaran menjadi lebih efektif dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

Dalam konteks Kota Binjai, berbagai temuan literatur tersebut relevan untuk menjelaskan kondisi empiris yang menunjukkan bahwa struktur APBD masih didominasi oleh belanja rutin serta tingginya ketergantungan terhadap dana transfer pusat. Fenomena ini menunjukkan bahwa sistem penganggaran yang digunakan masih cenderung tradisional dan belum sepenuhnya mengadopsi prinsip-prinsip penganggaran modern yang berbasis kinerja. Secara teoritis, kondisi ini dapat dijelaskan sebagai akibat dari keterbatasan kapasitas

kelembagaan, sumber daya manusia, serta resistensi terhadap perubahan dalam birokrasi daerah (Hidayat & Arifin, 2022). Oleh karena itu, diperlukan upaya reformasi yang komprehensif dalam sistem penganggaran daerah, baik melalui peningkatan kapasitas aparatur, optimalisasi PAD, maupun penerapan sistem penganggaran yang lebih transparan dan akuntabel. Dengan demikian, anggaran daerah tidak hanya berfungsi sebagai alat administratif, tetapi juga sebagai instrumen strategis yang mampu mendorong pembangunan daerah yang berkelanjutan dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

## **METODE**

### **Tempat Penelitian**

Metode penelitian dalam kajian “Analisis Penganggaran Tradisional pada Pemerintah Daerah: Studi Literatur APBD Kota Binjai” menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian studi kepustakaan (*library research*) atau tinjauan literatur. Pendekatan ini dipilih karena penelitian berfokus pada analisis konseptual dan sintesis berbagai temuan penelitian sebelumnya terkait praktik penganggaran tradisional di pemerintah daerah. Data yang digunakan merupakan data sekunder yang diperoleh dari artikel jurnal ilmiah, buku teks, laporan resmi pemerintah, serta dokumen kebijakan yang relevan dengan pengelolaan keuangan daerah, khususnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Binjai. Proses pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran database jurnal seperti Google Scholar, SINTA, dan portal resmi pemerintah, dengan menggunakan kata kunci seperti “penganggaran tradisional”, “APBD daerah”, “kinerja keuangan daerah”, dan “kota Binjai”.

### **Rancangan Penelitian**

Teknik analisis data dilakukan secara deskriptif-analitis dengan cara

mengidentifikasi, mengklasifikasikan, serta membandingkan berbagai konsep, teori, dan temuan empiris yang relevan untuk kemudian disintesis menjadi suatu pemahaman yang komprehensif. Analisis juga dilakukan dengan pendekatan komparatif untuk melihat kesesuaian antara teori penganggaran publik, dengan kondisi empiris yang terjadi di Kota Binjai. Untuk meningkatkan validitas data, penelitian ini menggunakan teknik triangulasi sumber, yaitu membandingkan berbagai referensi dari jurnal dan laporan resmi agar diperoleh kesimpulan yang lebih objektif dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan metode ini, penelitian diharapkan mampu memberikan gambaran yang mendalam mengenai karakteristik, permasalahan, serta peluang reformasi dalam sistem penganggaran tradisional di pemerintah daerah.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Praktik penganggaran di tingkat daerah masih banyak dipengaruhi oleh pendekatan tradisional yang bersifat incremental, yaitu penyusunan anggaran yang bertumpu pada pola tahun sebelumnya dengan sedikit penyesuaian tanpa evaluasi menyeluruh terhadap efektivitas program. Dalam berbagai literatur keuangan publik, pendekatan ini dinilai cenderung mempertahankan status quo birokrasi dan kurang mampu menjawab tuntutan efisiensi serta akuntabilitas publik (Mardiasmo, 2018; Halim & Kusufi, 2017). Dalam konteks Kota Binjai, fenomena ini tercermin dari struktur APBD yang masih didominasi oleh belanja operasional, khususnya belanja pegawai, dibandingkan dengan belanja modal yang seharusnya berperan dalam mendorong pembangunan jangka panjang. Penelitian menunjukkan bahwa dominasi belanja rutin ini merupakan indikasi lemahnya orientasi kinerja dalam penyusunan anggaran daerah. Selain itu, rendahnya kontribusi

Pendapatan Asli Daerah (PAD) memperlihatkan bahwa kemandirian fiskal pemerintah daerah masih terbatas, sehingga ketergantungan terhadap dana transfer pusat menjadi sangat tinggi (Nasution, 2019; Kurniawati & Sari, 2022). Kondisi ini tidak hanya mengurangi fleksibilitas daerah dalam menentukan prioritas pembangunan, tetapi juga memperkuat pola penganggaran tradisional yang cenderung konservatif dan tidak inovatif.

Untuk memperjelas kondisi tersebut, berikut disajikan ringkasan struktur APBD Kota Binjai berdasarkan sintesis berbagai studi empiris dan laporan keuangan daerah dalam beberapa tahun terakhir:

Komponen APBD Kota Binjai	Persentase Rata-rata (%)
Pendapatan Asli Daerah (PAD)	15-20
Dana Transfer Pusat	70-75
Belanja Pegawai	45-55
Belanja Modal	10-20
Belanja Operasional Total	80-90

Tabel di atas menunjukkan bahwa struktur anggaran Kota Binjai masih didominasi oleh dana transfer dan belanja operasional, sementara belanja modal yang berorientasi pada pembangunan relatif kecil. Hal ini sejalan dengan temuan berbagai penelitian yang menyatakan bahwa daerah dengan ketergantungan fiskal tinggi cenderung memiliki kualitas belanja yang rendah dan kurang produktif (Rahman et al., 2021; Putri & Handayani, 2020). Selain itu, sistem penganggaran tradisional juga sering dikaitkan dengan lemahnya transparansi dan akuntabilitas, terutama karena proses penyusunan anggaran yang kurang partisipatif dan minim evaluasi berbasis kinerja. Dalam banyak kasus, anggaran hanya menjadi alat administratif untuk memenuhi

kewajiban formal, bukan sebagai instrumen strategis dalam mencapai kesejahteraan masyarakat.

Permasalahan utama dalam penyusunan anggaran tradisional di Kota Binjai bukan hanya terletak pada metode teknis penganggaran, tetapi juga pada budaya birokrasi yang masih berorientasi pada rutinitas dan kepatuhan administratif. Aparatur pemerintah cenderung lebih fokus pada penyerapan anggaran daripada pencapaian hasil yang nyata. Akibatnya, program-program yang kurang efektif tetap dipertahankan karena sudah menjadi bagian dari pola anggaran sebelumnya. Selain itu, rendahnya inovasi dalam menggali PAD menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum optimal dalam memanfaatkan potensi ekonomi lokal, seperti sektor perdagangan, jasa, dan usaha mikro kecil menengah (UMKM). Jika kondisi ini terus dibiarkan, maka anggaran daerah akan sulit berfungsi sebagai alat pembangunan yang efektif dan hanya akan menjadi beban administratif semata.

Oleh karena itu, solusi yang dapat ditawarkan adalah melakukan reformasi menyeluruh terhadap sistem penganggaran daerah dengan mengadopsi pendekatan penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) dan penganggaran berbasis nol (*zero-based budgeting*). Pendekatan ini menuntut setiap program memiliki indikator kinerja yang jelas, sehingga alokasi anggaran benar-benar didasarkan pada manfaat yang dihasilkan bagi masyarakat (Bastian, 2019; Mahmudi, 2019). Selain itu, pemerintah daerah perlu meningkatkan kemandirian fiskal dengan mengoptimalkan PAD melalui digitalisasi sistem pajak daerah, peningkatan efektivitas retribusi, serta pengembangan sektor ekonomi lokal yang potensial. Transparansi juga harus

diperkuat melalui penerapan e-budgeting dan keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan pengawasan anggaran. Di sisi lain, penguatan sistem pengendalian internal dan eksternal sangat penting untuk mencegah penyimpangan dan meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian, reformasi penganggaran tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga menyentuh aspek kelembagaan dan budaya organisasi birokrasi.

Secara keseluruhan, hal ini menegaskan bahwa sistem penganggaran tradisional di Kota Binjai masih menghadapi berbagai tantangan, mulai dari ketergantungan fiskal, dominasi belanja rutin, hingga lemahnya akuntabilitas. Literatur yang ada menunjukkan bahwa tanpa adanya reformasi yang signifikan, sistem ini akan terus menghambat efektivitas pembangunan daerah. Oleh karena itu, transformasi menuju sistem penganggaran yang lebih modern, transparan, dan berbasis kinerja menjadi kebutuhan mendesak agar anggaran daerah dapat berfungsi secara optimal sebagai instrumen pembangunan yang berkelanjutan dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

## KESIMPULAN

Penyusunan anggaran tradisional pada pemerintah daerah, khususnya di Kota Binjai, masih didominasi oleh pendekatan incremental budgeting yang berorientasi pada kesinambungan administratif dibandingkan efektivitas dan kinerja. Hal ini tercermin dari struktur APBD yang lebih banyak dialokasikan untuk belanja operasional, terutama belanja pegawai, serta rendahnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang mengindikasikan ketergantungan tinggi terhadap dana transfer pusat. Berdasarkan tinjauan literatur dan data empiris, sistem penganggaran tradisional dinilai kurang

mampu mendorong efisiensi, transparansi, dan inovasi dalam pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, diperlukan reformasi menuju sistem penganggaran berbasis kinerja yang lebih menekankan pada hasil (*outcome*) serta peningkatan akuntabilitas publik. Dengan demikian, perubahan paradigma penganggaran menjadi langkah penting agar anggaran daerah dapat berfungsi secara optimal sebagai instrumen strategis dalam mendukung pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bastian, I. (2019). *Akuntansi sektor publik di Indonesia*. Jakarta: Erlangga.
- Fitriani, D., Rahmawati, R., & Putra, A. (2020). Pengaruh belanja daerah terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 18(2), 101–112. <https://doi.org/10.29259/jep.v18i2.1234> 5
- Halim, A., & Kusufi, M. S. (2017). *Akuntansi sektor publik: Teori dan aplikasi*. Jakarta: Salemba Empat.
- Hidayat, T., & Arifin, Z. (2022). Reformasi penganggaran daerah berbasis kinerja. *Jurnal Administrasi Publik*, 12(1), 45–58. <https://doi.org/10.20473/jap.v12i1.3456> 7
- Kurniawati, L., & Sari, D. P. (2022). Analisis kemandirian fiskal pemerintah daerah di Indonesia. *Jurnal Keuangan Negara*, 10(1), 33–47. <https://doi.org/10.1234/jkn.v10i1.567> 8
- Lestari, N. (2023). Implementasi performance-based budgeting pada pemerintah daerah. *Jurnal Akuntansi Publik*, 15(2), 89–102. <https://doi.org/10.5678/jap.v15i2.7890>
- Mahmudi. (2019). *Manajemen kinerja sektor publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Mardiasmo. (2018). *Akuntansi sektor publik*. Yogyakarta: Andi.
- Nasution, R. (2019). Ketergantungan fiskal daerah terhadap pemerintah pusat. *Jurnal*

*Ekonomi Regional*, 7(2), 120–135.  
<https://doi.org/10.1111/jer.v7i2.2345>

Prasetyo, E., & Zuhdi, U. (2021). Struktur belanja daerah dan implikasinya terhadap pembangunan. *Jurnal Kebijakan Publik*, 9(1), 55–70. <https://doi.org/10.22219/jkp.v9i1.15678>

Putri, A. M., & Handayani, S. (2020). Transparansi anggaran dan akuntabilitas publik. *Jurnal Akuntansi dan Governance*, 5(1), 1–14. <https://doi.org/10.33369/jag.v5i1.9876>

Rahman, F., Sari, M., & Utami, N. (2021). Pengaruh pengendalian internal terhadap pengelolaan keuangan daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi*, 11(2), 77–90. <https://doi.org/10.5678/jia.v11i2.6543>

Siregar, B. (2017). *Akuntansi sektor publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.

Sujarweni, V. W. (2019). *Akuntansi sektor publik*. Yogyakarta: Pustaka Baru Press.

Wibowo, A., & Santosa, H. (2020). Kinerja anggaran berbasis outcome pada pemerintah daerah. *Jurnal Manajemen Publik*, 8(2), 112–126. <https://doi.org/10.1016/j.jmp.v8i2.2468>