

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**FAKTOR-FAKTOR YANG BERPENGARUH DALAM PROSES  
PENYUSUNAN APBD DI KABUPATEN ACEH TAMIANG  
(TAHUN 2004 – 2009)**



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

**Disusun Oleh:  
Lazwardi H, SE  
NIM: 014707371**

**PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
2009**

## ABSTRACT

Factors influencing the drafting process of Aceh Tamiang District Budget Revenue and Expenditure (APBD)

Lazwardi.H.SE.  
Universitas Terbuka  
[lazwardi.atam@yahoo.com](mailto:lazwardi.atam@yahoo.com)

Keyword : District Budget Revenue and Expenditure, Factors, Impacts, Aceh Tamiang District

The objective of this research is to find out whether the process in drafting Aceh Tamiang District Budget, due to the changes of the regulations and the performance of the human resources concerning the drafting process of district budget in Aceh Tamiang District, can influence the endorsement accelerating and the drafting process of the district budget in Aceh Tamiang district.

The transparency and the veracity of this research is pressured with the goal to gain the problems causing the drafting process of the district budget takes a long time to endorse every year.

This research is a field research using qualitative approach whose purpose is to reveal the process and the essence. The strategy used to achieve the research objective is by applying the methodology of study case to answer 2 hypothesis, e.g: (1) Describing the drafting process of APBD in Aceh Tamiang district, (2) The factors influence to the drafting process of APBD in Aceh Tamiang.

The study case developed in this research in order to answer the two hypotheses is accomplishing the drafting of APBD in Aceh Tamiang since the period of 2004-2009 (with the title of Factors influencing the drafting process of APBD in Aceh Tamiang).

The subject of this research is information as data source which is found from civil servant directly involved in the drafting process of APBD in Aceh Tamiang, ie. SKPD (Planning Unit) consisting of Education Agency, Healthy Agency and Public Work Agency, including those involved in local government, team of budgeting (Bappeda and BPKD), and the budgeting committee of house of representative. The sample of this research is purposive sample in which the informants are selected on the base of their experience qualification. The hypothesis analysis in analyzing data used by the writer is qualitative (editing, classification, tabulation, interpretation).

As the conclusion, this research proves that the process is not accomplished yet; the changes of the regulations and the performance of the human resources are significant factors influencing the drafting process and precise deadline of the endorsement of APBD in Aceh Tamiang District. This research shows that improving human resources quality is a need and priority program for the Government of Aceh Tamiang in implementing government management, especially in organizing regional finance.

## ABSTRAK

Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Dalam Proses Penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang

Lazwardi, H. SE  
Universitas Terbuka  
[lazwardi.atam@yahoo.com](mailto:lazwardi.atam@yahoo.com)

Kata kunci : proses penyusunan APBD, faktor-faktor, berpengaruh, Kabupaten Aceh Tamiang.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah proses dalam penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang, adanya peraturan yang berubah-ubah serta kualitas SDM dalam proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang, berpengaruh terhadap proses penyusunan dan percepatan pengesahan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang. Keterbukaan dan kejujuran pada penelitian ini disajikan dengan tujuan untuk mengetahui permasalahan yang sebenarnya terjadi di Kabupaten Aceh Tamiang selama ini dalam proses penyusunan APBD yang mana penetapan APBD setiap tahunnya selalu terlambat dari jadwal yang telah ditentukan.

Penelitian ini adalah penelitian lapangan dengan menggunakan pendekatan kualitatif bertujuan untuk mengungkapkan proses dan makna, dengan strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan penelitian adalah dengan metode studi kasus untuk menjawab 2 hipotesis utama yaitu : (1) Mendeskripsikan proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang, (2) Faktor-faktor yang berpengaruh dalam proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang. Studi kasus yang dikembangkan dalam penelitian ini guna menjawab kedua hipotesis tersebut adalah pelaksanaan penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang sejak Tahun Anggaran 2004 – 2009 (dengan judul “Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Dalam Proses Penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang Tahun 2004-2009”).

Subjek penelitian adalah informasi yang dijadikan sumber data yang diperoleh dari aparatur yang terlibat langsung dalam proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang yaitu SKPD yang terdiri dari Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan dan Dinas Pekerjaan Umum, serta dari unsur yang terlibat dalam Tim Anggaran Pemerintah Daerah (Bappeda dan BPKD), dan unsur Panitia Anggaran DPRD. Sampel penelitian ini bersifat *purposive sample* (sample bertujuan) dimana informan dipilih berdasarkan tingkat keterlibatan dan penguasaannya dengan masalah, fokus dan tujuan penelitian. Analisis hipotesis dalam penganalisaan data yang digunakan oleh penulis adalah secara kualitatif (editing, klasifikasi, tabulasi, interpretasi).

Kesimpulan penelitian ini bahwa proses belum sempurna, adanya peraturan yang berubah-ubah, dan kualitas SDM merupakan faktor-faktor yang sangat signifikan berpengaruh terhadap proses penyusunan dan ketepatan waktu pengesahan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang. Penelitian ini menunjukkan peningkatan SDM merupakan kebutuhan pokok dan program prioritas Pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang dalam rangka pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam rangkai pengelolaan keuangan daerah.

UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCA SARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul FAKTOR-FAKTOR YANG BERPENGARUH DALAM PROSES PENYUSUNAN APBD DI KABUPATEN ACEH TAMIANG (TAHUN 2004 – 2009) adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

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

Banda Aceh, 02 Desember 2009

Yang Menyatakan



Lazwardi, H, SE

NIM. 014707371

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

JUDUL TAPM : FAKTOR-FAKTOR YANG BERPENGARUH DALAM  
PROSES PENYUSUNAN APBD DI KABUPATEN  
ACEH TAMIANG (TAHUN 2004-2009)  
NAMA : LAZWARDI, H.SE  
NIM : 014707371  
PROGRAM STUDI : MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

Pembimbing I



Prof.Dr.Ngadisah, MA  
NIP.010096084

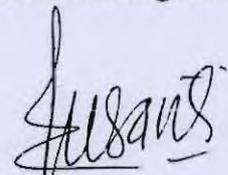
Pembimbing II



Dr.Ir.Evi Lisna, MSc  
NIP.19681012 199203 2 001

Mengetahui,

Ketua Bidang ISIP



Dra.Susanti, M.Si.  
NIP.19671214 199303 2 002

Direktur Program Pascasarjana,



Prof. Dr.H.Udin S.Winata.putra, MA  
NIP. 19451007 197302 1 001



**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCA SARJANA  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : LAZWARDI,H.SE  
N I M : 014707371  
Program Studi : MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

Judul TAPM : FAKTOR-FAKTOR YANG BERPENGARUH DALAM PENYUSUNAN  
APBD DI KABUPATEN ACEH TAMIANG (TAHUN 2004-2009)

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia TAPM Program Pascasarjana, Program Studi  
Administrasi Publik, Universitas Terbuka pada :

Hari/Tanggal : Jum'at / 4 Desember 2009  
Waktu : 15.30 – 17.30 WIB

Dan telah dinyatakan LULUS

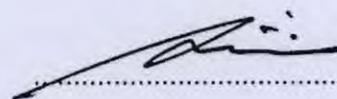
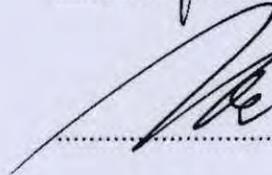
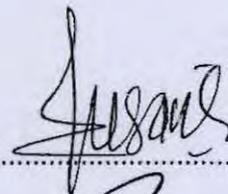
**PANITIA PENGUJI TAPM**

Ketua Komisi Penguji : Dra.Susanti, M.Si

Penguji Ahli : Dr. Liestyodono

Pembimbing I : Prof.Dr.Ngadisah, MA.

Pembimbing II : Dr.Ir.Evi Lisna, MSc.



## KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis sampaikan kehadiran Allah SWT, karena dengan rahmat dan karunia-Nya sehingga dengan segala keterbatasan penulis dapat menyelesaikan sebuah penelitian, dalam rangka penyelesaian Tugas Akhir Program Magister dengan judul "Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Dalam Proses Penyusunan APBD Di Kabupaten Aceh Tamiang (Tahun 2004 – 2009)".

Selawat dan salam, kepada junjungan alam Rasulullah SAW beserta keluarga dan para sahabat beliau, yang telah banyak berkorban untuk memperbaiki akhlak ummat, serta membawa ummat manusia dari alam kebodohan kepada alam yang penuh dengan ilmu pengetahuan, seperti yang kita alami sekarang.

Dalam melakukan penelitian dan penulisan ini, penulis banyak mendapatkan bantuan dan bimbingan yang sangat berarti dari berbagai pihak. Untuk itu dalam kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Prof. Ir. Tian Belawati, M.Ed. Ph.D, selaku Rektor Universitas Terbuka.
2. Prof. Dr. H. Udin S. Winataputra, MA, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka.
3. Suciati.Ph.D, selaku asisten Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka.
4. Dra.Susanti.M.Si, selaku Ketua Bidang ISIP Universitas Terbuka dan Ketua Komisi Penguji. Terima kasih atas ilmu, bimbingan dan waktunya.
5. Drs. Ayi Karyana, M.Si, selaku Ketua UPBJJ-Banda Aceh. Terima kasih atas ilmu, arahan dan bimbingannya.
6. Drs.Sugiman, Terima kasih atas segala bimbingan, arahan dan waktunya.
7. Dr.Liestyodono, selaku Penguji Ahli. Terima kasih atas ilmu, bimbingan sarta waktunya.
8. Prof.Dr.Ngadisah, MA, selaku Pembimbing I dan Penguji. Terima kasih atas ilmu, bimbingan dan waktunya.
9. Dr.Evi Lisna, M.Sc, selaku Pembimbing II. Terima kasih atas ilmu, bimbingan dan waktunya.

10. Dosen/staf pengajar/administrasi di UPBJJ Banda Aceh.
11. Drs. H. Abdul Latief, selaku Bupati Aceh Tamiang beserta seluruh jajaran dan staf. Terima kasih atas bantuannya sehingga penulis dapat melanjutkan dan menyelesaikan studi ini dengan baik.
12. Drs. Sarmada, wakil ketua DPRD Aceh Tamiang.
13. Supriyannur.SH, anggota DPRD Aceh Tamiang.
14. Ir. Syaifannur, anggota DPRD Aceh Tamiang.
15. M. Andis Prawira, anggota DPRD Aceh Tamiang.
16. Drs. Zulkifli. MM. selaku Kepala Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang.
17. Kepala Tata Usaha dan para Kepala Bidang Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang.
18. Ir. Adi Darma. M.Si. selaku Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Aceh Tamiang.
19. Sekretaris dan para Kepala Bidang BPKD Kabupaten Aceh Tamiang.
20. Sri Morina, ST.ME. Kasubbid SDH dan LH Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang.
21. T.Budi Dharma M.Si. Kasubbid Penelitian, Evaluasi dan Pengembangan Pembangunan Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang.
22. Seluruh staf bidang perekonomian dan pemerintahan Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang serta seluruh staf bidang anggaran Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Aceh Tamiang.
23. Terhormat Ayahanda tercinta (Alm.) Hasanuddin. Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan Rahmat dan Hidayahnya, melapangkan kuburnya dan menempatkan Ayahanda pada tempat terbaik disisi-Nya serta kelak mempersatukan kita kembali dalam Surga Nya.....Amin.
24. Ibunda tersayang Anisah yang telah banyak berkorban untuk membesarkan dan mendidik kami putra-putrinya dengan penuh rasa kasih sayang, serta selalu mendo'akan dengan tulus untuk keberhasilan kami. nda yang kami muliakan, kami selalu mengharapkan do'a restu agar anakmu selalu menjadi orang yang berguna bagi bangsa dan Negara, dan selalu menjadi anak yang shaleh.

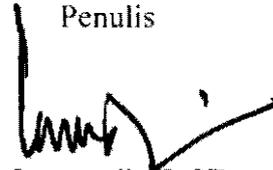
25. *My lovely beautiful wife* “Julinda Afriani S.Pd. Terima kasih sayang, engkau telah menjadikan aku pendamping hidupmu dan selalu setia mengiringi setiap langkahku dalam suka dan duka tanpa pernah mengeluh. Maaf karena engkau sering kutinggalkan untuk tugas dan kuliah, terima kasih atas do`a dan segala dukungannya dalam penyelesaian TAPM ini.
26. Anak-anakku tersayang Nazilla Rhagistya Yulaz dan Dwita Ananda Yulaz. Rahmat dan Anugerah terindah yang telah dititipkan Allah SWT. Maaf kalau Papa sering meninggalkan kalian untuk suatu tugas dan kuliah yang harus diselesaikan. Maaf kalau Papa belum bisa memberikan sesuatu yang terbaik untuk kalian, namun Papa selalu berusaha untuk itu, dengan iringan do`a semoga kalian menjai anak yang shaleha, selalu sukses dalam pendidikan, serta berguna bagi bangsa dan Negara... Amin.
27. Seluruh kawan seperjuangan di UPBJJ-Banda Aceh Pokjar Langsa. Terima kasih atas segala dukungan dalam penyelesaian TAPM ini.
28. Seluruh Informan penelitian serta semua pihak yang turut berpartisipasi baik secara langsung maupun tidak dalam penelitian ini, dan mohon maaf apabila ada namanya yang belum disebutkan secara khusus.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan ini masih banyak kekurangan karena keterbatasan kemampuan penulis dalam melakukan penelitian dan penulisan, dan ini merupakan pengalaman yang pertama kali bagi penulis dalam melakukan penelitian dan penulisan ilmiah. Penulisan ini tidak dapat terselesaikan tanpa bantuan, bimbingan dan arahan dari pembimbing, civitas akademika Universitas Terbuka serta rekan-rekan Mahasiswa dan aparatur di jajaran Pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang khususnya yang terlibat dalam penulisan ini, telah banyak memberi masukan dan informasi yang sangat berguna bagi penulis dalam menyelesaikan penulisan ini. Penulis juga sangat menghargai terhadap semua masukan, informasi, dan saran dari semua pihak dalam rangka penyempurnaan penulisan ini nantinya.

Akhirnya, saran serta kritik untuk perbaikan pada masa datang sangat diharapkan. dengan harapan kiranya penelitian ini dapat bermanfaat bagi saya pribadi dan kita semua.....Amin.

Demikian harapan saya. Dalam kesempatan ini saya ucapkan terima kasih.

Penulis



Lazwardi, H, SE

NIM. 014707371

UNIVERSITAS TERBUKA

## DAFTAR ISI

	Halaman
Abstract .....	i
Abstrak .....	ii
Lembar Pernyataan.....	iii
Lembar Persetujuan TAPM .....	iv
Lembar Pengesahan.....	v
Kata Pengantar .....	vi
Daftar Isi.....	x
Daftar Gambar.....	xi
Daftar Tabel.....	xii
Daftar Lampiran .....	xiii
BAB I    PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian.....	10
BAB II    TINJAUAN PUSTAKA .....	11
A. Kajian Teori.....	11
B. Kerangka Berpikir.....	72
C. Definisi Konsep.....	74
BAB III    METODE PENELITIAN.....	76
A. Desain Penelitian.....	76
B. Sumber Data dan Informan .....	77
C. Instrumen Penelitian.....	78
D. Prosedur Pengumpulan Data .....	78
E. Metode Analisis Data.....	80
BAB IV    TEMUAN DAN PEMBAHASAN.....	83
A. Profil Informan.....	83
B. Deskripsi Proses Penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang.....	85
C. Pengaruh Peraturan Yang Berubah-ubah .....	102
D. Pengaruh Kualitas SDM Dalam Penyusunan APBD .....	110
BAB V    SIMPULAN DAN SARAN .....	135
A. Simpulan.....	135
B. Saran.....	138
DAFTAR PUSTAKA .....	143

**DAFTAR GAMBAR**

Gambar	Halaman
2.1. Kerangka Berfikir.....	73
4.1. Penyusunan RKPD.....	90
4.2. Penyusunan APBD.....	92
4.3. Proses Penetapan Perda (Qanun) APBD.....	94

UNIVERSITAS TERBUKA

## DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
4.1. Profil Informan SKPD .....	83
4.2. Profil Informan TAPD .....	84
4.3. Profil Informan DPRD .....	84
4.4. Pendapat Informan Mengenai Proses Penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang .....	95
4.5. Pendapat Informan Mengenai Peraturan Yang Berubah-ubah Dalam Proses Penyusunan APBD Di Kabupaten Aceh Tamiang .....	107
4.6. Pendapat Informan Mengenai Kualitas SDM Dalam Proses Penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang .....	124
4.7. Pendapat Informan Mengenai SKPD Yang Berwenang Dalam Penyusunan APBD Di Kabupaten Aceh Tamiang .....	128
4.8. Daftar Penetapan Perda (Qanun) Tentang APBD dan Peraturan Bupati Aceh Tamiang Tentang Penjabaran APBD Kabupaten Aceh Tamiang Tahun 2004 s/d 2009 .....	132

**DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran		Halaman
1	Pedoman Wawancara .....	149
2	Peta Provinsi Aceh .....	151
3	Peta Administrasi Kabupaten Aceh Tamiang .....	152
4	Kalender Perencanaan dan Penganggaran APBD Kabupaten Aceh Tamiang.....	153

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tuntutan mengenai otonomi daerah dan pemerintahan yang demokrasi di daerah sebagai konsekuensi dan implikasi globalisasi. Otonomi selalu dikaitkan atau disepadankan dengan pengertian kebebasan dan kemandirian. Sesuatu akan dianggap otonomi jika ia menentukan diri sendiri, membuat aturan (Hukum) sendiri, mengatur diri sendiri, dan berjuang berdasarkan kewenangan kekuasaan dan prakasa sendiri (Tjahjanulin Domai, 2002). Diberlakukannya Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, telah terjadi berbagai perubahan yang mendasar dalam pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia, sebagai konsekuensinya adalah perlu dilakukan penataan terhadap berbagai aspek yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah sebagai manifestasi dari Otonomi Daerah.

Salah satu aspek yang esensial adalah penataan terhadap keuangan daerah untuk terselenggaranya daerah otonomi, baik propinsi, kabupaten dan kota, perlu terselenggaranya manajemen keuangan daerah secara tertib merupakan tuntutan yang tidak dapat dihindari. Pelaksanaan pembangunan daerah yang selama ini didorong penyelenggaraannya sangat membutuhkan perencanaan keuangan daerah yang memadai, perencanaan yang demikian itu membutuhkan penyelenggaraan manajemen keuangan daerah yang tertib dan memenuhi syarat sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (Tjahjanulin Domai, 2002). Atas dasar itu proses manajemen keuangan daerah dalam sistem pemerintahan sangat penting dan berpengaruh besar terhadap

pelaksanaan otonomi daerah, bahkan ada yang mengatakan maju mundurnya pembangunan daerah salah satunya ditentukan oleh penyelenggaraan Manajemen Keuangan Daerah (Tjahjanulin Domai, 2002).

Berkenaan dengan hal tersebut, pemerintah pusat mempunyai kebijakan untuk meningkatkan peran serta pemerintah daerah dalam mengendalikan daerahnya sendiri, yang dipertegas dengan lahirnya Undang-Undang otonomi daerah yang terdiri dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu telah siap bagi Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) untuk melaksanakan sistem pemerintahan yang meletakkan peranan pemerintah daerah pada posisi yang sangat krusial dalam meningkatkan kesejahteraan warganya.

Peranan pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan daerah yang utama, disamping dana perimbangan yang diperoleh dan hasil eksploitasi sumber daya alam, akan sangat menentukan kekuatan dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Tentunya dalam penerapan berbagai macam pajak dan retribusi daerah pemerintah daerah tidak akan melepaskan berbagai prinsip perpajakan yang sudah lama dikenal dalam ilmu keuangan negara. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pasal 10, menegaskan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional. Daerah juga berwenang mengelola sumber daya dan potensi di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestariannya. Penulis melihat

bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat 3 (tiga) unsur yang terlibat diantaranya: unsur penyelenggaranya (Kepala Daerah dan DPRD/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), Peraturan, dan Anggaran. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Bab VIII, Pasal 155 dinyatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD, sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara).

Menurut Soekarwo (2003), APBD sepatutnya disusun secara berimbang antara penerimaan dan pengeluaran. Sejarah dan pengalaman nasional maupun internasional menunjukkan informasi yang kuat bahwa perbedaan elastisitas penerimaan dan pengeluaran atas penyerahan fungsi-fungsi pelayanan pada berbagai jenjang pemerintahan dalam setiap kasus, segera mengarah pada munculnya kembali permasalahan ketimpangan vertikal atas kemampuan daerah untuk menutup pembiayaan pembangunan, baik untuk pemerintah propinsi maupun kabupaten/kota.

Secara normatif Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah mengatur langkah-langkah penyusunan APBD. Selanjutnya dijabarkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah, dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Peraturan perundang-undangan ini menjadi acuan bagi

pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang dalam penyusunan APBD tahun anggaran 2004 sampai dengan tahun anggaran 2006.

Perubahan mendasar proses penyusunan APBD terjadi pada penyusunan APBD tahun 2007 dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang dijabarkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Pada tahun anggaran 2009, terjadi lagi perubahan dalam proses penyusunan APBD dengan diberlakukannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah.

Pada lingkup teoretik, sebenarnya yang ditekankan adalah penetapan suatu mekanisme penyusunan APBD yang sejalan dengan prinsip-prinsip *good financial governance (GFG)*. Lazimnya untuk menyusun APBD perlu penetapan ide dasar yang senantiasa dituangkan dalam pembuatan strategi dan prioritas. Dengan langkah dan upaya demikian diharapkan tercipta APBD yang memiliki watak demokratis dengan landasan hukum yang baik. Prosedur penyusunan APBD, perumusan strategi, dan prioritas pembuatan APBD pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab pihak pemerintah daerah (eksekutif). Dalam pelaksanaannya, wewenang dan tanggung jawab ini dapat diserahkan kepada orang-orang kunci di instansi teknis yang ada di pemerintah daerah di bawah koordinasi sekretaris daerah. Setelah arah dan kebijaksanaan umum APBD tersusun, pemerintah daerah menetapkan strategi dan prioritas pengelolaan dengan memfokuskan pada identifikasi kondisi yang ada, isu strategis, dan kecenderungan ke depan.

Tamiang, memiliki sejarah yang panjang dalam memperoleh status menjadi sebuah daerah yang sekarang disebut Kabupaten Aceh Tamiang. Pemekaran dan peningkatan wilayah ini merupakan aspirasi masyarakat daerah Tamiang sendiri, setelah sekian lama hanya sebagai wilayah Pembantu Bupati Aceh Timur Wilayah III. Untuk menampung aspirasi masyarakat tersebut dan sebagai wujud dari implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, serta Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001, maka pemerintah pusat pada tanggal 10 April Tahun 2002 menetapkan Undang-Undang Nomor 24 tentang peningkatan status wilayah Pembantu Bupati Aceh Timur Wilayah III menjadi kabupaten.

Penyelenggaraan roda pemerintahan, yang diikuti dengan program pemerintah daerah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan proses alam pada masyarakat berupa proses kegiatan ekonomi, yaitu transaksi perdagangan untuk pemenuhan hidup sehari-hari, dibutuhkan anggaran yang menjadi alat utama dalam proses transaksi perdagangan dalam kegiatan ekonomi. Memang kegiatan ekonomi tetap berlangsung walaupun tidak ada campur tangan dari pemerintah, akan tetapi struktur ekonomi yang terdapat dalam Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Aceh Tamiang seperti struktur pertanian, pertambangan dan penggalian, industri pengolahan dan bangunan serta struktur-struktur ekonomi lainnya dalam PDRB tersebut, sebagai indikator untuk melihat pertumbuhan ekonomi suatu daerah atau regional, yang outputnya sebagai informasi bagi pemerintah untuk membuat kebijakan, yang diprioritaskan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, selain indikator-indikator lainnya pada suatu kawasan khususnya masyarakat Aceh Tamiang pada tahun berikutnya, yang

implikasinya diwujudkan dengan panganggaran tahunan berupa APBD Kabupaten Aceh Tamiang.

Anggaran merupakan alat kendali demokratis (*democratic steering instrument*) melalui mana kebijakan suatu daerah ditentukan. Anggaran juga menyiratkan prioritas politik yang ditetapkan oleh satu komunitas lokal. Oleh karena itu proses penyusunan anggaran di Kabupaten Aceh Tamiang adalah indikator penting transparansi dan partisipasi masyarakat. Pemerintah daerah berusaha menyusun APBD sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dinamika yang terjadi di Kabupaten Aceh Tamiang dapat dilihat dari seberapa jauh aparatur pemerintah daerah memahami dan terlibat dalam proses penyusunan APBD, ditinjau dari proses dan faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan APBD.

Dicermati lebih jauh setidaknya ada tiga titik krusial yang berkait yang menjadi penyebab lambatnya penyerapan APBD. Tiga titik krusial tersebut adalah proses perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan APBN dan APBD. Adalah benar sinyalemen bahwa lambatnya penyerapan APBD itu terkait adanya hambatan dalam pengesahan APBD. Setidaknya, dengan mengetahui mekanisme perumusan APBD, bisa dipetakan pada titik dan proses mana terjadi hambatan, bagaimana hambatan tersebut terjadi, dan oleh siapa (<http://www.bapedajabar.go.id>).

Ishak dalam ulasannya melalui MedanBisnisOnline.com menyampaikan di pihak pemerintah daerah, dapat kita katakan bahwa keterlambatan itu lebih dikarenakan adanya banyak kelemahan pada SDM yang dimiliki. Dalam artian, bahwa SDM yang menangani masalah anggaran masih memiliki keterbatasan kemampuan. Kemampuan SDM yang ada adalah kemampuan yang tidak sesuai dengan kriteria untuk melaksanakan penyusunan APBD.

Dinamika proses penyusunan anggaran Kabupaten Aceh Tamiang diwarnai dengan saling tuding antara eksekutif dan legislatif dan antara Dinas dengan Bappeda. Praktek *mark-up* usulan, dan masuknya kepentingan golongan serta kelompok sangat mewarnai penyusunan anggaran. Demikian juga halnya dengan kualitas kinerja SDM yang masih rendah, mengakibatkan banyak usulan yang melenceng dari isu-isu strategis pembangunan dan terjadi *kavling* usulan yang masuk ke dalam APBD, menyebabkan keterlambatan proses penyusunan dan penetapan APBD.

Selain itu kinerja SDM pemerintah daerah relatif rendah. Implikasi dari terbatasnya SDM yang dapat mengerti dan memahami tata cara penyusunan APBD adalah terjadinya pembahasan yang berlaru-larut, yang mengakibatkan diperlukan waktu yang relatif panjang untuk penyelesaian penyusunan APBD. Padahal kinerja SDM dalam hal ini sangat dituntut integritas dan keprofesionalannya. Meskipun jumlah SDM yang terlibat dalam proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang secara kuantitas sudah cukup memadai, tetapi kualitas kerjanya masih belum maksimal karena masih kurang memahami tahapan-tahapan dalam rangka proses penyusunan APBD, baik dalam tahapan perencanaan maupun tahapan penganggarannya.

Peraturan-peraturan yang sering mengalami perubahan juga sangat mewarnai proses penyusunan anggaran di Kabupaten Aceh Tamiang. Pada tahun 2006 Pemerintah Pusat menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang mulai diberlakukan pada pelaksanaan penyusunan APBD tahun anggaran 2007. Selanjutnya pada tahun 2007, Pemerintah Pusat menerbitkan Peraturan Menteri

dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Seperti diamanatkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tersebut, bahwa dalam penyusunan rancangan APBD sudah harus mempedomani Peraturan Menteri Dalam Negeri dimaksud, yaitu paling lambat mulai Tahun Anggaran 2009. Dengan demikian Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Tamiang, dalam penyusunan rancangan APBD Tahun Anggaran 2009, selain mempedomani Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 juga sudah harus mempedomani Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tersebut.

Proses penyusunan APBD memang banyak tahapan-tahapan yang harus dilalui sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun hendaknya semua pihak baik eksekutif dari level bawah hingga level atas dan legislatif harus bersinergi dan berkomitmen dengan sungguh, agar APBD dapat disusun serta disahkan sesuai waktunya dan tepat sasaran. Apabila penyusunan dan pengesahan APBD suatu daerah terjadi keterlambatan, maka seperti yang telah dijelaskan di atas, mengakibatkan program-program kegiatan pada masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) juga terganggu, dan hasilnya kurang maksimal dalam melaksanakan pelayanan bagi masyarakat baik langsung maupun tidak langsung, yang diakibatkan oleh tidak maksimalnya kemampuan penyerapan anggaran oleh masing-masing SKPD. Hal ini membuat kegiatan ekonomi di suatu kawasan khususnya Kabupaten Aceh Tamiang menjadi stagnan, hingga proses *Multiplayer Effect* seperti yang diharapkan pada setiap kawasan untuk mendorong kegiatan perekonomian tidak terjadi dengan baik.

Kendala-kendala yang menjadi faktor keterlambatan proses penyusunan dan pengesahan APBD Kabupaten Aceh Tamiang pasti akan selalu terjadi, meskipun setiap tahunnya kita selalu berusaha untuk meminimalisasi faktor-faktor keterlambatan tersebut. Paling tidak setiap tahunnya semakin baik hingga pengesahan APBD semakin tepat waktu yaitu pada akhir tahun sebelum tahun anggaran berjalan. Dengan komitmen dari semua pihak, diharapkan semua itu dapat dilakukan demi peningkatan pelayanan pada masyarakat dan pertumbuhan ekonomi, yang dampaknya pada kesejahteraan masyarakat Kabupaten Aceh Tamiang.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penelitian ini difokuskan pada FAKTOR-FAKTOR YANG BERPENGARUH DALAM PROSES PENYUSUNAN APBD DI KABUPATEN ACEH TAMIANG (TAHUN 2004 – 2009).

### **B. Perumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, pokok masalah penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut.

1. Bagaimana proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi penyusunan APBD?

### **C. Tujuan penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Menjelaskan proses penyusunan APBD.
2. Menemukan faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan APBD.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

##### **1. Manfaat Akademik**

Sebagai bahan informasi tentang data empiris mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan publik, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah, khususnya dalam bidang pembangunan daerah, bagi para akademisi maupun sebagai bahan perbandingan bagi para peneliti yang hendak melakukan penelitian lanjutan dimasa datang.

##### **2. Manfaat Praktis**

Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah dan masyarakat terutama di Kabupaten Aceh Tamiang, tentang proses penyusunan APBD dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Kajian Teori

#### 1. Mekanisme dan regulasi penyusunan APBD

APBD adalah Rencana Keuangan Tahunan Daerah dalam bentuk Peraturan Daerah. Kalau dirunut alur pikir di atas, maka APBD merupakan instrumen utama untuk melaksanakan kebijakan dalam satu tahun anggaran. APBD dalam penyusunannya melibatkan berbagai pihak yang berkompeten. Perbedaan substansial antara era sebelum otonomi dengan era otonomi daerah adalah, bahwa kalau sebelumnya dominasi eksekutif sangat besar dan hampir-hampir menafikan peran DPRD dan masyarakat dalam menyusun APBD, berubah ke penyusunan anggaran yang harus mengedepankan partisipasi dan akuntabilitas publik. Dengan demikian penyusunannya harus melibatkan DPRD dan masyarakat secara aktif. Untuk itu perlu dibuat aturan main antara ketiga pihak sehingga hak dan kewajibannya jelas.

Menurut Nazaruddin (2005) karena APBD merupakan operasionalisasi dari berbagai kebijakan yang ditetapkan, maka harus mencerminkan suatu kesatuan sistem perencanaan, yang sistematis dan dapat dianalisis keterkaitan/benang merahnya dengan dokumen-dokumen perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya. Untuk itu sangat penting bagi pihak yang berkepentingan terhadap kebijakan publik dalam memahami sistematika perencanaan yang bermuara pada anggaran.

Kebijakan publik dipandang sebagai tindakan pemerintah. Thomas R.Dye dalam Krismartini (2007:1.8) mengemukakan kebijakan publik sebagai "apapun

pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan". Dalam upaya untuk mencapai tujuan negara, pemerintah perlu mengambil pilihan langkah tindakan yang dapat berupa melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu. Tidak melakukan sesuatu apapun merupakan suatu kebijakan publik, karena merupakan upaya pencapaian tujuan dan pilihan tersebut, membawa dampak yang sama besarnya dengan pilihan langkah untuk melakukan sesuatu terhadap masyarakat.

Kebijakan publik pada dasarnya berorientasi pada pemecahan masalah riil yang dihadapi oleh masyarakat, dan penentu kebijakan publik sendiri haruslah berorientasi pada kepentingan publik, harus mempunyai semangat kepublikan dan berpegang pada konsep demokrasi. Dalam kebijakan publik, kesalahan dalam memformulasikan masalah, akan berdampak pada kesalahan kebijakan publik yang akan diterapkan. Merumuskan masalah memang kadang bukan merupakan hal yang mudah. Proses perumusan masalah menurut Patton dan Sawicki (1986) adalah sebagai berikut.

1. Memikirkan masalahnya.
2. Memberikan batasan masalah.
3. Mengembangkan pencarian fakta.
4. Menentukan sasaran dan tujuan.
5. Mengidentifikasi *policy envelope*.
6. Menggambarkan potensi manfaat dan biaya.
7. Mencermati kembali pernyataan masalah.

Senada dengan pandangan Dye adalah George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Krismartini (2007:1.8) yaitu kebijakan publik adalah "apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat

ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan atau dalam *policy statement* yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah”.

Kebijakan yang lebih baik menjadi tuntutan, sejalan dengan semakin meningkatnya kemampuan dan tuntutan masyarakat. Proses kebijakan publik saat ini juga dituntut untuk lebih banyak melibatkan partisipasi publik, dengan demikian dalam implementasinya nanti kebijakan itu diharapkan tidak menimbulkan berbagai protes penolakan. Sebaliknya kebijakan publik yang diterapkan diharapkan lebih dapat dinikmati oleh publik, tidak sekedar oleh kelompok atau segelintir orang di jajaran elite, sehingga kebijakan publik yang diterapkan benar-benar dapat memberikan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan publik harus memiliki tujuan yang dapat sebesar-besarnya memberikan manfaat kepada publik.

Berdasarkan kebijakan publik, isu-isu atau pertanyaan-pertanyaan yang menyangkut untuk siapa tujuan kebijakan dilakukan, merupakan isu yang relevan dan sangat penting. Dengan kata lain dalam merumuskan suatu tujuan, aspek politik selalu menyertai perumusan tujuan kebijakan publik. Sebagaimana dinyatakan oleh Quade (1984) "*public policy objectives are usually the product of political process, not of an individual decision*". Berdasarkan produk politik, perumusan tujuan kebijakan publik sering kali menjadi rumit dan diwarnai oleh banyak kepentingan. Lebih dari itu perumusan tujuan kebijakan publik sering kali juga diwarnai oleh konflik kepentingan.

Menurut David Easton dalam Krismartini (2007:1.11) "kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat". Kebijakan publik bukanlah sesuatu yang hampa nilai, melainkan sarat nilai. Nilai-nilai yang ada pada masyarakat merupakan kepentingan masyarakat atau kepentingan publik, akan menjadi desakan bagi pemerintah sebagai wakil-wakil masyarakat untuk memformulasikan dan mewujudkan dalam suatu kebijakan publik. Kebijakan publik yang akan mengatur pengalokasian nilai-nilai masyarakat tersebut secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Kesemua perumusan dan pengalokasian nilai-nilai masyarakat merupakan tindakan pilihan pemerintah untuk mencapai tujuan.

Sebelum suatu kebijakan publik diimplementasikan, tahapan sebelumnya adalah perumusan kebijakan serta perencanaan kebijakan publik. Pada tahap-tahap ini diskusi tentang perumusan tujuan kebijakan sangat penting dan merupakan saat yang menentukan dalam proses kebijakan publik. Hampir semua pengambil kebijakan mempunyai cita-cita dan pemikiran bahwa tujuan kebijakan yang dirumuskan dapat berlaku efektif dan mempunyai efektivitas yang tinggi. Dengan efektivitas tujuan yang tinggi diharapkan kebijakan tersebut akan dapat diimplementasikan secara baik.

Setiap kebijakan publik harus dapat dipertanggungjawabkan, baik mengenai pelaksanaannya maupun efek dan hasil yang dicapai. Oleh karena itu, setiap kebijakan publik juga harus diketahui tingkat efektivitasnya. Kebijakan yang dirumuskan harus berlaku efektif dan mempunyai efektivitas yang tinggi. Terpenuhinya kedua hal tersebut maka diharapkan implementasi kebijakan itu dikemudian hari dapat berlangsung dengan baik. Selain efektivitas, efisiensi

implementasi dari kebijakan juga menjadi pertimbangan. Wibawa, S. dkk (1994:64) mengemukakan efektivitas program menunjuk pada tingkat pencapaian tujuan, sementara itu evaluasi efisiensi pada dasarnya mempersoalkan berapa perbandingan antara *input* atau sumber daya yang digunakan oleh program dengan *outputnya* atau apa layanan yang diterima oleh kelompok sasaran. Hanya saja kedua kriteria ini sering kali bersifat kontradiktif karena program yang efektif belum tentu efisien dan demikian sebaliknya.

*Output* kebijakan publik berupa undang-undang, peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan dari kegiatan politik, sebagai tindakan yang pemerintah ingin lakukan atau tidak ingin melakukan sesuatu yang secara otoritatif akan dialokasikan kepada seluruh anggota masyarakat. Ketika sistem politik bersifat lebih terpusat, kebijakan publik yang diambil lebih banyak diputuskan oleh pihak eksekutif (birokrasi) pemegang otoritas kekuasaan negara. Paradigma kebijakan publik lebih bersifat *top down*, dan tidak atau nyaris tidak mempertimbangkan aspirasi dan kepentingan publik. Kondisi itu berbeda dengan perencanaan, perumusan dan pengambilan keputusan dalam proses kebijakan publik pada saat ini yang dituntut untuk lebih banyak melibatkan partisipasi publik.

Pemerintah merupakan organisasi yang diberi kewenangan untuk melaksanakan berbagai aktivitas guna mencapai tujuan negara dan mengatur segala sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan negara. Pemerintah adalah organisasi yang diberi kekuasaan untuk menjalankan tugas-tugas dan kepentingan suatu negara (Sabeni dan Gozali, 1990) dalam M.Ikhsan, Agus Santosa, Harmanti (2007:1.1). Penyelenggaraan berbagai aktivitas pemerintahan untuk melaksanakan

tugas dan fungsi negara tersebut membutuhkan dana untuk membiayai berbagai pengeluaran. \*

Keuangan negara mencerminkan kegiatan-kegiatan pemerintah dalam bidang keuangan, yakni dalam mencari sumber-sumber dana atau penerimaan (*source of fund*) dan bagaimana dana yang diperoleh tersebut digunakan (*uses of fund*) untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintah (Arsjad. et.al, 1992:2) dalam M.Ikhsan, Agus Santosa, Harmanti (2007;1.26). Seorang ahli keuangan publik lainnya, yakni Suparmoko (1991 : 24) dalam M.Ikhsan, Agus Santosa, Harmanti (2007;1.8) menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah diperlukan karena pemerintah harus menyediakan barang-barang publik, mengalokasikan barang-barang produksi maupun barang konsumsi, memperbaiki distribusi pendapatan, memelihara stabilitas nasional termasuk stabilitas ekonomi, serta mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Anggaran merupakan salah satu aspek yang sangat penting bagi suatu organisasi, demikian pula dengan organisasi pemerintahan. Fungsi-fungsi pemerintahan hanya dapat dilaksanakan bila tersedia dana yang mencukupi. Ketersediaan dana bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan tersebut akan tercermin dalam anggaran atau apa yang sering disebut sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja.

Suparmoko (1991) dalam M.Ikhsan, Agus Santosa, Harmanti (2007;9.4) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan anggaran (*budget*) ialah suatu daftar atau pernyataan yang terinci mengenai penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu, biasanya satu tahun.

Spicer & Bingham (1991) dalam M.Ikhsan, Agus Santosa, Harmanti (2007:9.10) menyatakan bahwa dari perspektif manajer publik, penganggaran dan manajemen keuangan memiliki setidaknya tiga fungsi penting, yakni kontrol atau pengendalian, manajemen atau pengelolaan, dan *planning* atau perencanaan. Tujuan dari fungsi pengendalian adalah untuk meyakinkan bahwa, dana yang tersedia digunakan hanya untuk tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dan untuk mencegah penggunaan dana yang berlebihan atau pemborosan. Fungsi pengelolaan dalam anggaran ditekankan pada pencapaian produktivitas dalam pemberian layanan, atau dengan kata lain efisiensi dan efektivitas dalam pemberian layanan. Sedangkan fungsi perencanaan dalam anggaran dikaitkan dengan pengalokasian sumber-sumber daya dalam organisasi. Perencanaan berkaitan dengan apakah suatu program harus ditambah, dihapuskan, ditingkatkan, dan sebagainya.

Dari sisi aturan, maka mekanisme penyusunan anggaran khususnya APBD dari tahun 2004 hingga sekarang yang telah mengalami beberapa kali perubahan, diatur dengan 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 Tanggungjawab Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan revisi dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan,

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, serta peraturan perundang-undangan yang terkait lainnya. Perubahan-perubahan yang terjadi terhadap peraturan-peraturan dalam pengelolaan keuangan daerah tersebut, telah membawa pengaruh yang signifikan terhadap pengelolaan keuangan daerah, khususnya di bidang penyusunan anggaran daerah. Adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menggali dan mengelola semua potensi penerimaan daerah secara maksimal, sebagai konsekuensinya sistem pengelolaan keuangan daerah yang selama ini bersifat sentralisasi, sekarang berubah menjadi desentralisasi.

Seiring dengan bergairahnya pelaksanaan desentralisasi pemerintahan tersebut, telah memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk menentukan dan menyusun sendiri APBD-nya. Kondisi demikian jelas mempunyai pengaruh yang cukup besar dan signifikan terhadap mekanisme dan proses penyusunan, pelaksanaan, serta pertanggungjawaban keuangan daerah kepada semua *stakeholders*-nya. Namun dalam pelaksanaan otonomi daerah ternyata kewenangan yang diberikan tersebut secara umum masih ada yang disalahtafsirkan oleh pemerintahan daerah baik eksekutif maupun legislatif (Mahrizal, 2008).

Emirzon (2005) mengemukakan, semenjak otonomi daerah dicanangkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, iklim regulasi di Indonesia mengalami perubahan besar.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal, apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, di mana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah, sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

Sebenarnya dalam pelaksanaan otonomi daerah (otda) pemerintah daerah tidak hanya menekankan regulasi saja. Seharusnya pemerintah daerah mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah (DPRD). Kebijakan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah haruslah memberi manfaat dan meningkatkan kesejahteraan rakyat bukan sebaliknya. Terkesan pemerintah daerah dapat bertindak apa saja untuk menaikkan pendapatan asli daerah (PAD), demi terpenuhinya anggaran pendapatan belanja daerah (APBD).

## **2. Kinerja perencanaan dalam penyusunan APBD**

Setiap organisasi, baik yang berorientasi laba maupun nirlaba memerlukan suatu alat pengukuran yang bersifat strategi, komprehensif dan seimbang untuk mendorong perbaikan organisasi secara berkesinambungan. Pengembangan dan pengukuran kinerja yang tepat mengharuskan berbagai perspektif penting dapat dicakup sehingga dalam proses pengambilan keputusan untuk perbaikan kinerja tidak terjadi salah arah.

Sebelum melangkah lebih lanjut mengenai pembahasan kinerja perencanaan dalam penyusunan APBD ini, terlebih dahulu akan dibahas mengenai definisi kinerja sehingga terdapat persamaan persepsi. Kinerja menurut kamus besar Bahasa Indonesia berarti "suatu yang dicapai" atau prestasi yang dicapai atau diperlihatkan sehingga kinerja dapat diartikan sebagai prestasi kinerja oleh individu perusahaan. Sedangkan pengukuran kinerja menurut (Donnelly Gibson dan Imacevich: 1994) adalah suatu tingkatan keberhasilan dalam melaksanakan tugas serta kemampuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, kinerja itu sendiri dapat dinyatakan baik dan sukses jika tujuan yang diinginkan dapat tercapai dengan baik. Selain itu dalam SAK (Standar Akuntansi Keuangan) juga dijelaskan tentang informasi dari kinerja perusahaan, yaitu informasi kinerja

perusahaan terutama profitabilitas diutamakan untuk menilai perubahan potensial sumber daya ekonomi yang mungkin dikendalikan di masa depan (<http://www.ppak-stan.com>).

Berdasarkan beberapa referensi disebutkan bahwa istilah kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance*, yang bermakna prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang. Kinerja atau prestasi kerja pada dasarnya adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan karyawan. Penulis lain mengartikan kinerja sebagai hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugas sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya (Mangkunegara, 2004: 67). Sementara Bernardin dan Russell (1993:378) mengartikan kinerja sebagai "*the record of outcomes produced on a specified job, function, or activity during a specified time period*", yaitu catatan *outcomes* yang dihasilkan dari fungsi pegawai tertentu atau kegiatan yang dilakukan selama periode waktu tertentu. Kinerja suatu jabatan secara keseluruhan sama dengan jumlah (rata-rata) dari kinerja fungsi pegawai atau kegiatan yang dilakukan.

Sebagai pegangan dapat disimpulkan bahwa kinerja adalah kemampuan kerja seorang pegawai yang dapat dibuktikan dari hasil kerja sehari-hari yang dapat memberikan nilai lebih bagi kemajuan unit kerja atau organisasinya. Setiap pegawai diharapkan memiliki kinerja (prestasi kerja) yang memuaskan, sehingga sinergi dari prestasi-prestasi pegawai akan dapat meningkatkan dan mengembangkan eksistensi organisasi di tengah-tengah masyarakat. Penjelasan di atas menekankan bahwa pengertian kinerja/prestasi sebagai "hasil" atau "apa yang keluar" (*outcomes*) dari sebuah pekerjaan dan kontribusinya pada organisasi.

Definisi pengukuran kinerja menurut Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/09/M.PAN/5/2007 adalah kegiatan manajemen khususnya membandingkan tingkat kinerja yang dicapai dengan standar, rencana, atau target dengan menggunakan indikator kinerja yang telah ditetapkan. Berdasarkan definisi tersebut, menunjukkan bahwa pengukuran kinerja merupakan hasil dari suatu penilaian yang sistematis dan didasarkan pada kelompok indikator kinerja kegiatan, yang berupa indikator-indikator masukan, keluaran, hasil, manfaat, dan dampak.

Penilaian tersebut tidak terlepas dari proses, yang merupakan kegiatan mengolah masukan menjadi keluaran atau penilaian dalam proses penyusunan kebijakan/program/kegiatan, yang dianggap penting dan berpengaruh terhadap pencapaian sasaran dan tujuan. Ruang lingkup pengukuran kinerja yaitu, dengan menggunakan indikator kinerja kegiatan yang dilakukan dengan memanfaatkan data kinerja, yang diperoleh melalui data internal, yang ditetapkan baik oleh instansi maupun data eksternal yang berasal dari luar instansi.

Pengumpulan data kinerja dilakukan untuk memperoleh data yang akurat, lengkap, tepat waktu, dan konsisten yang berguna dalam pengambilan keputusan. Pengumpulan data kinerja untuk indikator kinerja kegiatan yang terdiri dari indikator-indikator masukan, keluaran, dan hasil dilakukan secara terencana dan sistematis setiap tahun untuk mengukur kehematan, efektifitas, dan kualitas pencapaian sasaran. Sedangkan pengumpulan data kinerja untuk indikator manfaat dan dampak dapat diukur pada akhir periode selesainya suatu program atau dalam rangka mengukur pencapaian tujuan-tujuan suatu organisasi. Pengukuran kinerja meliputi kinerja kegiatan, yang merupakan tingkat pencapaian target (rencana

tingkat capaian) dari masing-masing kelompok indikator kinerja kegiatan dan tingkat pencapaian sasaran organisasi, yang merupakan tingkat pencapaian target (rencana tingkat capaian) dari masing-masing indikator sasaran, yang telah ditetapkan dalam dokumen rencana kerja (<http://www.ppak-stan.com>). Pengukuran tingkat pencapaian sasaran didasarkan pada data hasil pengukuran kinerja kegiatan, yang diwujudkan dalam bentuk Indikator Kinerja Kunci (*Key Performance Indicator*).

Dilihat dari perkembangannya, perencanaan keuangan (anggaran) pemerintah sekarang menggunakan pendekatan berbasis kinerja. Penentuan anggaran berbasis kinerja ini merupakan perwujudan dari upaya untuk meningkatkan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan (Sukarman, 2007). Masyarakat saat ini sudah menyadari akan hak-haknya terhadap pengelolaan keuangan pemerintah. Sebab bagaimanapun, masyarakat merupakan stakehoders dari pemerintahan. Mereka berhak mengetahui arah kebijakan pemerintah dan penggunaan dana yang akan dialokasikan. Berdasarkan perencanaan keuangan berbasis kinerja tersebut, masyarakat dapat mengetahui apakah benar sumber dana yang ada itu dialokasikan pada tempatnya, ataukah disalahgunakan seperti yang terjadi selama ini. Pemerintah jelas fungsinya adalah melayani masyarakat. Karena itu, semua hasil yang dilakukannya tentunya akan dikembalikan lagi untuk kesejahteraan masyarakat.

Seperti diketahui, ukuran kinerja yang baik itu besar manfaatnya sebagai informasi dalam pengambilan keputusan dalam bidang:

- perencanaan strategis;
- manajemen program dan kualitas pelayanan;

- alokasi sumber daya dan anggaran belanja;
- pengawasan kontrak;
- manajemen personalia;
- kerjasama antar departemen;
- komunikasi dengan masyarakat.

Untuk itulah penyusunan APBD berdasarkan kinerja dan berorientasi kepada kepentingan publik harus memuat hal-hal berikut ini.

- Rincian mengenai Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah.
- Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja.
- Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan.
- Prosentase dari jumlah pendapatan yang membiayai belanja administrasi umum dan pemerintahan umum.

Di samping itu, untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah perlu dikembangkan berbagai hal sebagai berikut.

- Standar analisa belanja, yaitu penilaian kewajaran biaya untuk setiap kegiatan.
- Tolok ukur kinerja, yaitu ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit organisasi perangkat daerah.
- Standar biaya, yaitu harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah.

Keberhasilan ukuran kinerja dapat dirasakan jika memenuhi:

- berorientasi kepada hasil (*result-oriented*): memfokuskan pada hasil bukan proses;

- *selective*: menggunakan indikator-indikator kinerja yang paling penting dan berpengaruh besar terhadap keberhasilan pelaksanaan kegiatan;
- bermanfaat (*useful*): ukuran tersebut mampu menyediakan informasi nilai bagi instansi dan pengambil keputusan;
- dapat dipercaya (*reliable*): menghasilkan data yang akurat dan konsisten sepanjang waktu;
- laporan mudah diakses oleh masyarakat luas;
- memasukkan perbandingan-perbandingan baik internal maupun eksternal.

Meskipun sebagian besar pemerintah daerah sejak tahun 2003 sudah mencoba menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja (*performance base budgeting*). Tapi, dalam kenyataannya menunjukkan bahwa dalam proses penyusunan dan pengalokasian anggaran tersebut, tampaknya pemerintah daerah masih belum menghiraukan dan memperhatikan kebutuhan serta kepentingan publik (masyarakat). Sayangnya, masih berorientasi pada kepentingan aparatur pemerintahan daerah sendiri (eksekutif dan legislatif). Hal ini barangkali terjadi, karena selama ini partisipasi dan keterlibatan publik dalam penyusunan APBD tersebut kelihatannya masih relatif rendah sekali. Kenyataan yang demikian mengakibatkan penyusunan dan pengalokasian anggaran dalam APBD tampaknya belum banyak berpihak kepada kebutuhan masyarakat (*stakeholders*). Hingga, anggaran yang dihabiskan sering menjadi tidak efektif dan kurang efisien. Maksudnya, alokasi anggaran memang makin meningkat dari tahun ketahun. Kenyataannya, belum memberikan kontribusi dan dampak signifikan terhadap peningkatan perekonomian masyarakat, serta terhadap penanggulangan pengangguran dan kemiskinan (Mahrizal, 2008).

Sebelum lahirnya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 tahun 2002, sistem anggaran yang digunakan oleh pemerintah daerah di seluruh daerah menggunakan sistem anggaran tradisional (*traditional budget*). Akan tetapi sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan reformasi pemerintahan, maka sistem penyusunan APBD juga mengalami perubahan yang sangat mendasar. Terjadinya perubahan sistem anggaran ini, karena sistem anggaran tradisional (*line-item budgeting*) dianggap memiliki beberapa kelemahan antara lain; bersifat sentral dan *top down*, kenaikan jumlah anggaran setiap tahun secara *incremental* tanpa dasar yang jelas, prestasi diukur dari penyerapan anggaran oleh setiap unit kerja, dan lainnya.

Akibat terdapat beberapa kelemahan sistem anggaran tradisional, maka sejak tahun 2003 sistem anggaran daerah mengalami reformasi. Semua daerah di Indonesia mulai menerapkan sistem anggaran kinerja (*performance budget*). Penyusunan anggaran dengan menggunakan pendekatan kinerja ini memiliki beberapa karakteristik dan perbedaan yang sangat mendasar bila dibandingkan dengan sistem anggaran tradisional. Beberapa perbedaan yang sangat kentara tersebut antara lain: penyusunan anggaran tradisional lebih bersifat sentralistis, di mana perencanaan dibuat oleh pemerintah pusat tanpa memperhatikan apa yang menjadi kebutuhan bagi masyarakat di daerah.

Dampaknya, banyak program maupun proyek-proyek di daerah yang menghabiskan dana yang cukup besar, tetapi tidak bermanfaat dan membawa pengaruh signifikan terhadap peningkatan pelayanan publik maupun perekonomian masyarakat di daerah. Berdasarkan prinsip dalam penganggaran bahwa, sistem anggaran berbasis kinerja lebih bersifat *desentralistis*. Di mana

penyusunan perencanaan dan penganggaran tidak didominasi oleh pemerintah pusat, tetapi pemerintah daerah dalam menyusun perencanaan melakukan penjangkauan aspirasi masyarakat (jaring asmara) melalui partisipasi masyarakat terlebih dahulu. Di samping itu, sistem anggaran berbasis kinerja tidak hanya berorientasi dan fokus kepada input saja, tetapi juga fokus kepada *output* dan *outcome*.

Meskipun sistem anggaran telah mengalami perubahan yang cukup mendasar, namun dalam kenyataannya sampai sekarang masih saja terlihat kepentingan rakyat masih saja ada yang terabaikan. Kondisi yang demikian barangkali disebabkan beberapa faktor antara lain; Pertama, perubahan sistem anggaran tersebut kelihatannya belum diikuti oleh keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan anggaran. Walaupun ada proses pelibatan masyarakat melalui Rakorbang, Musrenbang misalnya, tetapi menurut Nunuy (2004) pelibatan masyarakat itu belum berdasarkan pada kompetensi yang dimiliki.

Kedua, sistem anggaran kinerja yang dilakukan setiap pemerintah daerah di Indonesia sampai sekarang ini baru membawa perubahan terhadap administrasi pencatatannya saja dan belum pada perubahan substansinya yang berdasarkan pada konsep *value for money* (ekonomis, efisien dan efektivitas). Hal ini di samping disebabkan masih lemahnya pemahaman SDM pemerintah daerah terhadap sistem anggaran tersebut, juga karena kurangnya pengawasan yang dilakukan oleh publik. Ketiga, sistem anggaran kinerja yang seharusnya lebih fokus dan berorientasi kepada kebutuhan masyarakat (belanja publik), tetapi di dalam kenyataannya malahan lebih didominasi oleh belanja aparatur.

Keempat, sangat terbatasnya waktu yang tersedia oleh eksekutif untuk memberikan pelayanan kepada publik. Sebab, waktu eksekutif hanya habis untuk menyusun anggaran dan mempersiapkan berbagai jenis laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Kelima, lemahnya partisipasi dan kontrol publik telah memberikan keleluasaan bagi Pemda, baik eksekutif maupun legislatif dalam menyusun dan menentukan anggaran menurut kemauan dan kepentingan mereka, tanpa memperhatikan peraturan yang berlaku.

Sebagai konsekuensinya terlihat sekarang ini, sebagian mereka harus berhadapan dengan hukum dan pengadilan. Keenam, cukup lamanya pihak eksekutif maupun legislatif dalam menyusun dan membahas anggaran. Kondisi ini di samping tidak ada waktu lagi untuk mensosialisasikan RAPBD kepada publik, pengesahan anggaran dan penetapan Perda tentang APBD serta penetapan peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD, juga menjadi sering terlambat.

Menurut Nazaruddin (2005) anggaran kinerja adalah anggaran yang mengedepankan prestasi kerja, dengan lebih mengutamakan hasil dibanding keluaran. Karena mengedepankan prestasi kerja, maka harus ada indikator kinerja dari setiap parameter kinerja. Indikator kinerja antara lain input (masukan), *output* (keluaran), *outcome* (hasil), *benefit* (manfaat), dan *impact* (dampak). Dari sisi struktur anggaran ada perbedaan yang substansial antara anggaran kinerja dengan sistem anggaran sebelumnya. Istilah Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan sangat terkait dengan struktur teknis APBD. Struktur berdasarkan pendekatan kinerja dibagi menjadi 3 (tiga) Pos, yaitu Pos Pendapatan, Pos Belanja, dan Pos Pembiayaan. Berdasarkan pada struktur anggaran yang lama, yang disebut sebagai

struktur anggaran berimbang dan dinamis, strukturnya hanya ada 2 (dua) Pos, yaitu Pos Pendapatan dan Pos Belanja. Perubahan struktur anggaran ini sangat terkait dengan upaya untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi. Sistem anggaran lama ternyata terjadi pembiasan baik Pos Pendapatan maupun Belanja, karena ada beberapa obyek yang seharusnya masuk ke Pos Pembiayaan. Pendapatan adalah semua penerimaan kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi hak daerah. Pendapatan ini dapat terlihat pada Pos Pendapatan. Konsep pendapatan berbeda dengan konsep penerimaan. Penerimaan adalah semua penerimaan kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu. Pendapatan yang terealisasi dan masuk kas daerah menjadi penerimaan, tetapi tidak semua penerimaan merupakan pendapatan, karena ada penerimaan yang berasal dari pembiayaan.

Pendapatan dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu kelompok Pendapatan Asli Daerah (PAD), kelompok Dana Perimbangan, dan kelompok Lain-lain Pendapatan Yang Sah. PAD adalah pendapatan yang dipungut oleh daerah yang bersangkutan sesuai dengan Peraturan Daerah yang telah ditetapkan. Jenis-jenis PAD antara lain Pajak Daerah, Retribusi Daerah, bagian laba hasil usaha daerah/laba BUMD, dan lain-lain PAD. Besar kecilnya PAD akan mempengaruhi daerah dalam melaksanakan kebijakannya, semakin besar PAD maka kemampuan daerah akan lebih besar dan ketergantungan dengan Pemerintah Atasan semakin berkurang. Obyek PAD antara lain untuk Provinsi Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Retribusi Pelayanan Kesehatan dan lain-lain.

Kelompok Pendapatan yang kedua adalah Dana Perimbangan. Dana Perimbangan pada prinsipnya merupakan pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat yang kemudian didaerahkan. Dana Perimbangan ini antara lain Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus. Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak adalah pendapatan pemerintah pusat yang kemudian dibagihasilkan dengan pemerintah daerah, misalnya Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, Pajak Penghasilan Orang Pribadi Dalam Negeri. Dana Alokasi Umum adalah pendapatan yang merupakan transfer langsung dari pemerintah pusat dengan menggunakan formula tertentu, seperti luas wilayah, jumlah penduduk miskin, PAD dan lain-lain. Sedang Dana Alokasi Khusus (DAK) diberikan kepada daerah tanpa formula tertentu dan khusus untuk kebutuhan tertentu, misalnya DAK untuk reboisasi, DAK infrastruktur, kesehatan, pendidikan dan lain-lain Nazaruddin (2005) melanjutkan bahwa pendapatan di luar PAD dan Dana Perimbangan adalah Lain-lain Pendapatan yang sah. Pendapatan ini misalnya Dana Kontinjensi/Dana Darurat dan lain-lain.

Belanja adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah. Sedangkan pengeluaran daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu. Belanja setelah direalisasikan akan menjadi pengeluaran, namun belum tentu setiap pengeluaran merupakan belanja. Pengeluaran bisa saja bukan dalam bentuk belanja, tetapi berupa pengeluaran pembiayaan, misalnya pembayaran hutang pokok, penyertaan modal daerah. Pos belanja secara teknis dibagi menjadi beberapa kelompok belanja, antara lain Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi dan

Pemeliharaan. Belanja Modal. Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan. dan Belanja Tidak Tersangka. Dari sifatnya belanja dapat dibagi menjadi dua, yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung. Pengertiannya adalah sebagai berikut:

- a. Belanja langsung adalah belanja yang besar kecilnya dipengaruhi secara langsung oleh adanya kegiatan. Semakin banyak volume kegiatan maka akan semakin meningkat belanjanya. Belanja langsung juga dapat disebut sebagai belanja yang dapat dihubungkan secara langsung dengan kegiatan. Belanja langsung ini dapat disebut sebagai *variabel cost*;
- b. Belanja tidak langsung adalah belanja yang besar kecilnya tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya kegiatan. Belanja ini dapat disebut sebagai *fixed cost*.

Setelah pengertian sifat belanja, kemudian masuk kepada definisi kelompok belanja, menurut Nazaruddin (2005) yaitu:

- a. Belanja Administrasi Umum (BAU): konsep ini lain dengan apa yang disebut sebagai belanja rutin. BAU adalah belanja tidak langsung dan tidak menambah aset tetap. Misalnya belanja gaji pegawai, listrik, air, telpon, pemeliharaan kendaraan dan lain-lain;
- b. Belanja Operasi dan Pemeliharaan (BOP) adalah belanja langsung dan tetapi tidak menambah aset. BOP merupakan belanja yang berbentuk kegiatan, tetapi tidak menambah aset. Misalnya belanja operasional penertiban Pedagang Kaki Lima;

- c. Belanja Modal (BM), adalah belanja langsung dan menambah aset. Contoh BM antara lain membangun gedung, beli kendaraan bermotor, bangun jalan dan lain-lain;
- d. Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan (BBH-BK) adalah belanja yang bersifat transfer langsung tanpa indikator kinerja. Belanja ini misalnya untuk Provinsi alokasi bagi hasil PKB-BBNKB ke Kabupaten/Kota, bantuan kepada organisasi sosial kemasyarakatan, olah raga, profesi dan lain-lain;
- e. Belanja Tidak Tersangka, dialokasikan untuk mendanai kebutuhan daerah yang mendesak untuk dilaksanakan, tetapi belum ada anggarannya.

Kemudian perbedaan substansial dengan struktur anggaran sebelumnya adalah adanya Pos Pembiayaan. Pos pembiayaan adalah suatu transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan dan belanja. Jika pendapatan lebih kecil dari belanja akan terjadi defisit. Defisit tersebut kemudian ditutup oleh pembiayaan. Jika terjadi surplus, yaitu pendapatan lebih besar dibanding belanja, maka surplus tersebut juga akan dimanfaatkan oleh pos pembiayaan. Adanya pos pembiayaan ini diharapkan sistem anggaran kinerja dapat lebih akuntabel dan transparan. Obyek yang ada pada pembiayaan, dalam struktur anggaran sebelumnya sebenarnya telah ada, tetapi muncul di Pos Pendapatan atau di Pos Belanja. Padahal peruntukannya bukan untuk pos tersebut.

Pos pembiayaan dibagi menjadi dua kelompok, yaitu penerimaan dan pengeluaran. Penerimaan pembiayaan terdiri dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun yang lalu, Transfer dari Dana Cadangan, hutang/penjualan obligasi, dan penjualan aset daerah yang dipisahkan. Sedangkan pengeluaran pembiayaan terdiri dari Transfer ke Dana Cadangan, Penyertaan Modal,

Pembayaran Hutang Pokok yang Jatuh Tempo, dan Sisa Lebih Tahun Anggaran Berjalan.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pada Pasal 1 ayat (37) Kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Keluaran (*output*) adalah barang atau jasa yang dihasilkan oleh kegiatan yang dilaksanakan untuk mendukung pencapaian sasaran dan tujuan program dan kebijakan. Hasil (*outcome*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran dari kegiatan-kegiatan dalam suatu program. Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan Daerah.

Pendapatan Daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Pendapatan Daerah dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, jenis, objek dan rincian objek pendapatan. Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Belanja menurut kelompok belanja terdiri dari Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung. Belanja Tidak Langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja Langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari: belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga.

Kelompok belanja langsung dari suatu kegiatan dibagi menurut jebis belanja yang terdiri dari: belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal. Pembiayaan daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

### 3. Penyusunan APBD

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang mengatur keuangan negara sebagai dasar penyusunan APBD dan pengelolaan keuangan daerah tidak banyak memuat peran serta masyarakat baik dalam pemanfaatan anggaran maupun evaluasinya. Penyusunan APBD seharusnya tidak bisa lepas dari kaidah penganggaran sektor publik. Setidaknya ada tiga kaidah yang harus dipenuhi dalam penyusunan APBD. Tiga kaidah tersebut adalah legitimasi hukum, legitimasi finansial, dan legitimasi politik. Legitimasi hukum menyangkut sejauh mana APBD disusun dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang ada. Penyusunan APBD terikat pedoman, prosedur, tahap, dan peruntukan sesuai dengan peraturan yang ada. Legitimasi finansial mensyaratkan penyusunan APBD harus disesuaikan dengan kebutuhan dan kekuatan anggaran yang dimiliki daerah. Di dalamnya harus dipatuhi asas efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran. Penggelembungan dana (*markup*) dan anggaran ganda menjadi sesuatu yang haram dan melanggar asas efisiensi.

Dari sisi efektivitas, anggaran harus sesuai prioritas kebutuhan dan tepat sasaran terhadap kepentingan publik. Istilah menghabiskan anggaran tidak lagi

dikenal dalam penyusunan APBD saat ini. Yang diterapkan adalah prinsip *money follow function*, yaitu. uang disediakan untuk memenuhi fungsi kebutuhan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Tidak ada alokasi anggaran tiap instansi, yang ada adalah kebutuhan anggaran instansi.

Legitimasi politik mensyaratkan bahwa APBD harus merupakan hasil aspirasi masyarakat. Legitimasi politik tidak sekadar berupa pengesahan oleh wakil rakyat. Tetapi, di dalamnya merupakan pemenuhan kebutuhan masyarakat hasil perencanaan *bottom up* yang sesungguhnya. Praktik saling titip proyek atau agenda terselubung lainnya menjadi sesuatu yang menodai legitimasi politik ini. Ketiga hal di atas cukup menggambarkan bagaimana sesungguhnya. Lalu pertanyaan yang akan muncul adalah, akankah perubahan itu berdampak kepada tingkat serapan anggaran yang mampu dinikmati masyarakat secara luas? Atau justru sebaliknya, prospek peningkatan kesejahteraan masyarakat akan semakin sulit dicapai.

Dalam RAPBD 2008 ini, Fraksi FKS memberikan catatan tambahan berupa: Kami setuju dengan pendapat Walikota dalam Nota Keuangan bahwa APBD adalah instrumen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan menentukan skala prioritas. Hanya saja dalam catatan kami pemerintah daerah tidak jelas dalam menentukan skala prioritas. Kami juga setuju pentingnya transparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan APBD, sehingga tersaji informasi yang terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat meliputi tujuan sasaran dan sumber pendanaan. Hal ini semestinya tercermin dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) dengan output dan outcome yang terukur dan sinergi dengan target-target RPJMD (FKS, 2008).

Berdasarkan berbagai peraturan perundangan yang telah tersebut di atas pada prinsipnya penyusunan APBD haruslah mengedepankan prinsip-prinsip *good governance*, misalnya akuntabilitas, transparansi, responsifitas, efektif, efisien, partisipatif dan lain-lain. Untuk menerjemahkan prinsip-prinsip tersebut maka disusunlah alur perencanaan anggaran.

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, penyusunan APBD dimulai dengan penyusunan Arah dan Kebijakan Umum (AKU) APBD yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah bersama-sama DPRD. Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum APBD diawali dengan penjarangan aspirasi masyarakat, berpedoman pada Rencana Strategis Daerah (Renstra) dan/atau dokumen perencanaan daerah lainnya yang ditetapkan dengan Daerah. Berdasarkan Arah dan Kebijakan Umum APBD Kepala Daerah menyusun Strategi dan Prioritas APBD. Arah dan Kebijakan Umum APBD serta Strategi dan Prioritas APBD ditetapkan oleh Kepala Daerah sebagai pedoman bagi perangkat daerah dalam menyusun usulan Program, Kegiatan dan Anggaran.

Penyusunan AKU didasarkan kepada rencana strategis (Renstra) yang telah ditetapkan melalui peraturan daerah yang merupakan master plan kebijakan suatu pemerintahan dalam periode tertentu/rezim. Karena Renstra merupakan kebijakan dalam bentuk Perda, maka seharusnya pada saat penyusunannya sudah melalui mekanisme *public hearing* dan partisipasi publik. Namun untuk dipahami, karena Renstra disusun untuk perencanaan dalam jangka waktu lima tahun, maka sangat mungkin Renstra yang disusun kurang sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat. Apalagi dalam perkembangan masyarakat yang sedemikian kompleks, maka semakin panjang rentang waktu perencanaan akan semakin sulit

pula untuk memprediksi dan semakin lemah pula akurasi perencanaan. Untuk itu diperlukan instrumen lainnya yaitu penjaringan aspirasi masyarakat

Penjaringan aspirasi masyarakat untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat yang setiap saat bisa berubah dan ada kemungkinan berbeda dengan rencana strategis yang telah ditetapkan dan harus direspon oleh pemerintah sebagai bentuk responsifitas dan akuntabilitas pemerintah daerah terhadap publik. Penjaringan Aspirasi Masyarakat (Jaring Asmara) dilaksanakan dengan menggunakan berbagai metode, baik aktif maupun pasif. Jaring Asmara secara aktif antara lain melalui Musyawarah Pembangunan Kelurahan (Musbangkel), Diskusi UDKP, dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Selain itu untuk mengetahui kebutuhan masyarakat secara lebih obyektif, maka Jaring Asmara yang dilaksanakan juga menggunakan instrumen metode penelitian survey.

Jaring Asmara yang dilaksanakan secara pasif dengan menggunakan berbagai metode, antara lain dialog interaktif melalui radio, dan media massa lainnya. Media lain yang dapat digunakan oleh masyarakat untuk menyampaikan keluhan, usulan dan lain-lain adalah melalui situs internet [www.jogja.go.id](http://www.jogja.go.id), dan sms hot line. Adanya beberapa media ini diharapkan masyarakat dapat secara leluasa mempergunakannya sesuai dengan kemampuan teknologi dan kesukaannya. Berdasarkan metode ini maka publik akan dapat langsung mengakses ke pengambil kebijakan, sehingga dapat dikatakan sudah tidak ada sekat lagi birokrasi antara masyarakat dengan pemerintah.

Kebijakan Umum APBD yang disusun juga harus mempertimbangkan adanya kebijakan dari pemerintah pusat. Kebijakan pemerintah pusat menjadi

salah satu instrumen untuk menyusun Kebijakan Umum APBD karena banyak kebijakan pemerintah pusat yang harus ditindaklanjuti dengan kebijakan anggaran, misalnya dana pendampingan atas alokasi APBN. Di samping itu sebagaimana kita ketahui, struktur pendapatan sebagian besar berasal dari Dana Perimbangan, sehingga kebijakan pemerintah pusat mengenai Dana Perimbangan akan mempengaruhi performance APBD. Ketiga komponen sebagai dasar penyusunan APBD tersebut kemudian disesuaikan dengan kemampuan dan kebijakan keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan Kebijakan Umum APBD, pemerintah daerah menyusun Prioritas dan Plafon APBD sebagai landasan operasional masing-masing unit kerja dalam menyusun kegiatannya. Urgensi perlunya Prioritas dan Plafon adalah karena keterbatasan anggaran dan diperlukan adanya program dan kegiatan yang tepat untuk mencapai kebijakan yang telah ditentukan. Setelah ada AKU serta Strategi dan Prioritas APBD, maka keduanya harus dioperasionalkan dalam bentuk Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK). RASK inilah dokumen yang paling operasional dalam proses penyusunan Rancangan APBD.

Terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah terjadi perubahan dalam proses penyusunan APBD yang mulai berlaku sejak Tahun Anggaran 2007 hingga sekarang. Sebelum melakukan penyusunan APBD pemerintah daerah terlebih dahulu menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan dokumen rencana pembangunan pemerintah daerah untuk satu tahun anggaran dan ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

Berdasarkan RKPD tersebut maka Kepala Daerah dibantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) melakukan penyusunan Rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) yang selanjutnya disampaikan kepada DPRD untuk dibahas bersama antara TAPD dengan Panggar DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama dan disepakati bersama menjadi KUA. Berdasarkan KUA yang telah disepakati tersebut, pemerintah daerah menyusun rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang dilakukan oleh TAPD. Rancangan PPAS kemudian disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD untuk dibahas bersama antara TAPD dan Panggar DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama dan disepakati menjadi Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA). KUA dan PPA yang telah disepakati tersebut kemudian dituangkan dalam Nota Kesepakatan KUA serta PPA yang ditandatangani bersama antara kepala daerah dan pimpinan DPRD. Selanjutnya masing-masing SKPD melakukan penyusunan RKA-SKPD dengan mempedomani KUA dan PPA yang tertuang dalam Surat Edaran Kepala Daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD. RKA-SKPD yang telah dibahas oleh TAPD dan disempurnakan oleh kepala SKPD selanjutnya disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) dan digunakan sebagai bahan dalam penyusunan Rancangan APBD (R-APBD).

Terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, maka sejak tahun anggaran 2008 proses penyusunan APBD sedikit mengalami perubahan yaitu, Rancangan KUA dan PPAS disampaikan kepala daerah kepada DPRD secara bersamaan dan

ditandatangani bersama antara kepala daerah dan pimpinan DPRD dalam waktu bersamaan.

Domai (2002) dalam tulisannya menyebutkan bahwa tahap penyusunan dan penetapan APBD melibatkan Eksekutif dan Legislatif, dalam rangka menetapkan pokok-pokok pembangunan daerah di antaranya :

- a. Arah kebijaksanaan Pembangunan Daerah.
- b. Sasaran Pembangunan Daerah.
- c. Semua nampak pada visi-misi dan RENSTRA Pemerintah Daerah.

#### **4. Proses perencanaan dan penganggaran daerah**

Pembangunan daerah merupakan bagian dari kesatuan sistem pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh semua komponen masyarakat dan pemerintah menurut prakarsa daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan masa depan yang tepat, melalui urusan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Perencanaan pembangunan daerah disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.

Upaya pembangunan mengarah kepada pencapaian tujuan yang diharapkan dan dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan. Setiap tahap pembangunan dan pencapaian hasil pembangunan tahap yang bersangkutan akan menjadi landasan ataupun anak tangga bagi kelanjutan usaha pembangunan pada tahap berikutnya. Pentahapan pembangunan mengikuti pola rencana tahunan, menengah dan jangka panjang dilakukan sedemikian rupa sehingga tahap rencana yang diimplementasikan pada periode yang lebih awal menjadi tangga dan landasan

bagi pelaksanaan pembangunan tahap berikutnya. Oleh karenanya para perencana harus mampu memikirkan langkah-langkah yang bersifat strategis untuk membuka atau melempangkan jalan bagi upaya pembangunan selanjutnya.

Perencanaan pembangunan daerah disusun dalam rangka untuk memecahkan permasalahan pembangunan daerah, yang bersangkutan dan juga untuk menunjang pelaksanaan rencana pembangunan jenjang daerah di atasnya, termasuk program pembangunan nasional. Salah satu faktor adanya perencanaan pembangunan di daerah adalah, karena adanya perbedaan potensi dan kondisi ekonomi dan sosial antar daerah. Ini mendorong daerah untuk merancang langkah-langkah agar tujuan pembangunannya dapat dicapai secara bertahap. Daerah maju dan kaya dengan sumber alam, akan berbeda prioritas pembangunannya dibandingkan dengan daerah yang kebetulan miskin dan tertinggal dalam pembangunan. Daerah yang sedang berada dalam tahap transisi kearah berkembang maju, akan berbeda permasalahannya dengan daerah yang sedang mengalami stagnasi atau sedang merosot perkembangannya. Perbedaan potensi dan kondisi sosial ekonomi tersebut memerlukan langkah penanganan yang berbeda.

Selain itu pengembangan ekonomi dan sosial suatu daerah tidak terlepas kaitannya dengan daerah-daerah lain, terutama dengan daerah-daerah yang berdekatan dengannya. Perencanaan pengembangan daerah ekonomi dan sosial suatu kota, bagaimanapun tidak bisa berdiri sendiri, lepas dari daerah belakangnya (*hinterland* dari kota tersebut). Kesemua hal tersebut membuat suatu daerah memiliki kekhususan kondisi dan potensi sosial ekonominya sendiri, untuk mana

diperlukan penyusunan rencana pembangunan yang bisa berbeda dari daerah yang lain.

Perencanaan sebagai suatu alat atau cara untuk mencapai tujuan lebih baik didasarkan pada alasan sebagai berikut :

- a. Adanya perencanaan diharapkan terdapatnya suatu pengarah kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian tujuan pembangunan.
- b. Berdasarkan perencanaan maka dapat dilakukan suatu perkiraan (*forecasting*) terhadap hal-hal yang dalam masa pelaksanaan yang akan dilalui. Perkiraan dilakukan mengenai potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan tetapi juga mengenai hambatan-hambatan dan resiko-resiko yang mungkin dihadapi. Perencanaan mengusahakan supaya ketidakpastian dapat dibatasi sedikit mungkin.
- c. Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara yang terbaik (*the best alternatif*) atau kesempatan untuk memilih kombinasi cara yang terbaik (*the best combination*).
- d. Berdasarkan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas, dimana memilih urutan-urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun kegiatan usahanya.
- e. Adanya rencana maka akan ada suatu alat pengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan/evaluasi (*controle/evaluation*).

Secara umum, pemahaman tentang perencanaan keuangan itu adalah merencanakan tentang berapa besar penerimaan yang diharapkan (*expected income*) dan berapa pengeluaran yang dikehendaki. Namun demikian, perencanaan keuangan itu diformulasikan berdasarkan rencana kerja yang sudah ditetapkan. Sebab, setiap aktivitas yang dilakukan pada masa mendatang sudah pasti membutuhkan pendanaan. Karena itulah besar kecilnya anggaran keuangan akan sangat dipengaruhi oleh seberapa besar sasaran dan kegiatan yang ingin dihasilkan (Sukarman, 2007).

Selain besar kecilnya ukuran aktivitas dan sasaran yang ingin dicapai, ukuran dan bentuk organisasi pun juga mempengaruhi besaran alokasi anggaran. Di sini tinggal menentukan aktivitas apa yang ingin dikelola. Perencanaan

keuangan antara swasta dan pemerintah prinsipnya tentunya sama. Hanya yang membedakan adalah orientasi dan tujuan dibuatnya anggaran tersebut. Perusahaan jelas memiliki orientasi keuntungan dalam merencanakan keuangan. Sementara pemerintah akan mempertimbangkan aspek-aspek alokatif, prioritas, keadilan dan kemampuan sumber anggaran. (Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002)

Penganggaran merupakan suatu proses menyusun rencana keuangan yaitu pendapatan dan pembiayaan, kemudian mengalokasikan dana ke masing-masing kegiatan, sesuai dengan fungsi dan sasaran yang hendak dicapai, dan selanjutnya masing-masing kegiatan tersebut dikelompokkan ke dalam program, berdasarkan tugas dan tanggung jawab dari satuan kerja tertentu dengan standar biaya yang berlaku. Penyusunan anggaran merupakan suatu rencana tahunan, yang merupakan aktualisasi dari perencanaan jangka menengah maupun jangka panjang, dengan kewenangan yang dimiliki saat ini pemerintah daerah dapat menyusun struktur anggaran, yang memungkinkan masyarakat dan manajemen pemerintah daerah mengawasi dan mengevaluasi kebijakan yang telah dan akan dilaksanakan

Mardiasmo (2001) melakukan studi tentang masalah utama yang timbul dalam proses perencanaan dan persiapan anggaran pemerintah kabupaten/kota di Indonesia, yaitu ketergantungan keuangan terhadap pemerintah propinsi dan pusat, dan pembatasan keuangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Studi kasus pada enam kabupaten/kota dengan periode amatan 1991/1992 sampai dengan 1995/1996 yang meneliti *budgetary slack* dan pendekatan anggaran serta waktu pemberian bantuan menyimpulkan dua hal, pertama, ketergantungan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap pemerintah propinsi dan

pusat mendorong terjadinya kesenjangan anggaran. kedua. pendekatan *bottom up* cenderung menjadi sebuah formalitas belaka karena pemerintah kabupaten/kota dianggap tidak memiliki perencanaan strategik dan prioritas yang jelas.

Halim (2001:19) mengatakan proses anggaran yang telah disepakati antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan amanat rakyat. Ini adalah tantangan untuk menunjukkan bahwa sebagai pihak yang bertanggungjawab akan "kepentingan rakyat" pemerintah daerah dan DPRD harus memposisikan dirinya pada posisi yang tepat. Selain itu, hal tersebut adalah sebuah peluang untuk menunjukkan bahwa pemerintah daerah dan DPRD bukan sebagai salah satu "penikmat" dana rakyat, akan tetapi dapat berbagi rasa dengan rakyat dari dana yang tersedia bagi daerah.

Berkaitan dengan adanya tuntutan terciptanya akuntabilitas publik maka DPRD memiliki peran dan kewenangan yang lebih besar dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Fungsi perencanaan anggaran daerah hendaknya sudah dilakukan oleh para anggota DPRD sejak proses penjaringan aspirasi masyarakat (*needs assessment*) hingga penetapan kebijakan umum APBD serta penentuan strategi dan prioritas APBD.

Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah sangat ditentukan oleh proses awal perencanaannya. Semakin baik perencanaannya akan memberikan dampak semakin baik pula implementasinya di lapangan. Keterlibatan berbagai lembaga/instansi dalam proses perencanaan diperlukan kesatuan visi, misi dan tujuan dari setiap lembaga tersebut. Dalam menentukan alokasi dana anggaran untuk setiap kegiatan biasanya digunakan metode *incrementalism* yang didasarkan

atas perubahan satu atau lebih variabel yang bersifat umum, seperti tingkat inflasi dan jumlah penduduk.

## **5. Keterlambatan penyusunan dan pengesahan APBD**

Pemerintah telah menyampaikan ancaman kepada pemerintah daerah yang terlambat menyerahkan APBD. Apabila ancaman ini benar-benar direalisasikan, dampaknya akan sangat signifikan terhadap belanja daerah. Mengapa masih banyak terdapat pemerintah daerah yang terlambat dalam menyusun APBD tersebut, pada hal menurut Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 jadwal waktu penyusunan dan penetapan APBD menurut tahapan-tahapannya sudah ditentukan secara pasti.

Ada empat faktor yang mendorong pemerintah daerah terlambat menyerahkan APBD, dan empat faktor ini yang harus diperbaiki agar keterlambatan itu tidak terjadi. Pertama, berkaitan dengan perubahan sistem penganggaran yang sesungguhnya sangat revolusioner. Sebelum tahun 2002, yakni sejak sistem penggaran baru mulai secara efektif diterapkan, cara berpikir dalam menyusun APBD tidak mendasarkan pada pendekatan kinerja. Terbitnya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD, pemerintah daerah harus mengubah pendekatan

dan cara dalam menyusun APBD yang sebelumnya selalu mendasarkan pada target masukan.

Berdasarkan sistem baru, pemerintah daerah harus menyusun APBD melalui proses penetapan target yang akan dicapai beserta indikator-indikator dampaknya, baru kemudian memperkirakan jumlah biaya yang diperlukan. Dengan kata lain, anggaran disusun berdasarkan aktivitas yang mau dikerjakan (*activity base costing*). Perubahan ini mempunyai implikasi, konsekuensi dan dampak terhadap perilaku dan manajemen makro ekonomi daerah. Praktikanya, perubahan ini sangat tidak mudah dilakukan, karena aparat daerah yang memang tidak terbiasa bekerja dengan cara berpikir tersebut. Ketidakmudahan ini tampak dari beberapa Kabupaten khususnya di luar Jawa, yang baru menerapkan sistem tersebut secara efektif pada tahun anggaran 2005.

Masa dalam kondisi belum terlalu paham dengan sistem baru tersebut, pemerintah pada tahun 2003 mengeluarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 terjadi perubahan mendasar terhadap mekanisme penyusunan APBD. Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 disebutkan bahwa "dalam rangka menyiapkan Rancangan APBD, Pemerintah Daerah bersama-sama DPRD

menyusun Arah Kebijakan Umum (AKU) APBD”. selanjutnya berdasarkan AKU tersebut maka Kepala Daerah menyusun “strategi dan prioritas APBD”. Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 mekanismenya berubah menjadi “untuk menyusun APBD, Pemerintah Daerah menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah”. Selanjutnya berdasarkan RKPD tersebut maka Kepala Daerah menyusun Rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA), dan berdasarkan KUA yang telah disepakati bersama antara Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dengan Panitia Anggaran DPRD maka Pemerintah Daerah menyusun Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS).

AKU APBD serta strategi dan prioritas APBD ditetapkan oleh Kepala Daerah sebagai pedoman bagi perangkat daerah dalam menyusun usulan program, kegiatan dan anggaran yang dituangkan dalam Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK). Rancangan KUA dan PPAS setelah dibahas dan disepakati bersama antara TAPD dan Panitia Anggaran DPRD, masing-masing dituangkan dalam Nota Kesepakatan yang ditandatangani bersama antara Kepala Daerah dengan Pimpinan DPRD. Kemudian berdasarkan nota kesepakatan tersebut TAPD menyiapkan rancangan Surat Edaran Kepala Daerah tentang pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). RASK dan RKA-SKPD digunakan sebagai bahan dalam penyusunan rancangan APBD dan rancangan peraturan daerah tentang APBD.

Mekanisme penyusunan APBD kembali mengalami perubahan dengan terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007. di mana disebutkan bahwa rancangan KUA dan PPAS disampaikan kepada DPRD secara

bersamaan. Sedangkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 rancangan KUA dan PPAS disampaikan kepada DPRD pada tahapan masing-masing (disampaikan tersendiri secara masing-masing). Situasi ini jelas memunculkan masalah teknis yang tidak sederhana dalam penyusunan APBD. Pemerintah pusat mesti memperhatikan proses pembelajaran yang tidak mudah ini untuk memberikan sanksi.

Kedua, ketidakkonsistenan proses perencanaan hingga proses penganggaran. Spirit dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan peraturan yang terkait adalah untuk menjamin konsistensi dan keterkaitan antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan. Ketiga, proses penganggaran sering lebih menjadi acara ritual serimonial yang bersifat rutin. Benar bahwa setiap pemerintah daerah mungkin sudah melaksanakan prosedur dan mekanisme Musrenbang desa, Musrenbang kecamatan, Musrenbang kabupaten serta forum-forum SKPD, tetapi dalam banyak kejadian forum-forum tersebut sering terkesan hanya sebagai forum "ritual" yang tidak efektif. Ketidakefektifan ini terkait pula dengan proses penjarangan aspirasi yang tidak representatif dan tiadanya penajaman prioritas perencanaan.

Apalagi kalau dalam forum-forum musrenbang ini tidak dihadiri dan tidak adanya keterlibatan secara aktif dari anggota legislatif, maka sangat mungkin prioritas-prioritas program dan kegiatan ini akan berubah pada tingkat pembahasan rancangan KUA dan PPAS, serta pembahasan R-APBD dengan DPRD, dan hal ini pasti akan menjadikan proses penyusunan APBD lebih lama. Keempat, proses politik yang sering berlarut-larut. Lamanya proses politik dalam pengesahan APBD ini bisa terjadi karena berbagai sebab yang kadang-kadang

tidak tampak dipermukaan. Adanya *deal-deal* antara pihak legislatif dengan eksekutif merupakan contoh yang sering terjadi pada tahapan ini.

Atas berbagai sebab tersebut, pemerintah pusat perlu mengkaji serta mengevaluasi dulu apa yang sesungguhnya menyebabkan keterlambatan tadi, sehingga sanksi yang akan berdampak luas bagi daerah tersebut mempunyai justifikasi yang kuat dan efektif untuk memaksa pemerintah daerah bekerja dengan optimal. Sementara, pemerintah daerah (termasuk para anggota DPRD) juga harus bercermin, apa yang sesungguhnya mereka perdebatkan apakah demi kepentingan rakyat ataukah hanya demi kepentingan mereka sendiri, sementara yang mesti menanggung akibatnya selalu rakyat.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 memandatkan bahwa anggaran yang disetujui oleh DPRD pada tingkat kegiatan dan "wajib menyajikan rincian fungsi, urusan pemerintahan, organisasi, program, kegiatan, jenis, obyek dan rincian obyek belanja" (pasal 23 ayat (2)). Salah satu konsekuensi mewajibkan rincian pada tingkat kegiatan (satu tingkat di bawah program) adalah, DPRD harus menyetujui anggaran di tingkat pengguna anggaran (SKPD) bukannya di tingkat yang lebih tinggi yaitu tingkat dinas. Persetujuan pada tingkat yang serinci itu, membuat anggaran menjadi tidak fleksibel dalam pelaksanaannya dan secara signifikan menyebarkan tanggung jawab pelaksanaan anggaran.

Terlambatnya pengesahan anggaran sering kali menghambat penyelesaian rencana kerja pada akhir tahun anggaran, karena sebuah rencana kerja membutuhkan perencanaan yang matang dan mobilisasi sumber daya. Pada akhirnya, walaupun penganggaran yang berbasis kas lebih sederhana,

seringkali ini berarti pengguna anggaran harus menunggu sampai uang kas tersedia untuk dapat melaksanakan pekerjaan mereka. Dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat seringkali terlambat pencairannya, akibatnya pekerjaan menjadi tertunda dan terpaksa dilakukan pemadatan kegiatan menjadi hanya beberapa bulan di akhir tahun. Bukti dari terjadinya jeda pendanaan ini tercermin dari adanya surplus kas yang dimiliki pemerintah daerah pada akhir tahun

Beragam tantangan yang dihadapi pemerintah daerah dalam reformasi anggaran dan keuangan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Selain berupa peraturan yang saling bertentangan yang dikeluarkan oleh Departemen di tingkat nasional, kesulitan muncul dalam keseluruhan siklus keuangan pemerintah daerah. Mulai dari pengesahan anggaran sampai ke penyusunan laporan keuangan, yang disebabkan oleh kompleksitas peraturan, kurangnya SDM, buruknya koordinasi dan tidak memadainya teknologi yang digunakan.

Beberapa contoh yang lebih spesifik antara lain: Keterpaduan Perencanaan dan Penganggaran. Keterkaitan antara Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), Perencanaan Tahunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA serta PPAS), dan anggaran tahunan tidak jelas. Sedang tujuan dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 adalah untuk mengaitkan perencanaan dan penganggaran.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 dokumen perencanaan dan anggaran tertentu disiapkan oleh Satuan Kerja

Perangkan Daerah (SKPD). Dan ini menyulitkan pemerintah daerah karena kurangnya kompetensi teknis pada tingkat tersebut. Tidak terdapat indikator untuk mengukur pencapaian target penyediaan layanan yang digunakan dalam perencanaan, serta tidak adanya kaitan dengan indikator target dalam anggaran tahunan yang berbasis kinerja.

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, dalam rangka menyiapkan rancangan APBD, pemerintah daerah bersama-sama DPRD menyusun Arah dan Kebijakan Umum APBD (AKU) yang diawali dengan penjangkaran aspirasi masyarakat dengan berpedoman pada Rencana Strategis Daerah dan/atau dokumen perencanaan lainnya yang ditetapkan Daerah. Berdasarkan AKU selanjutnya kepala daerah menyusun Strategi dan Prioritas APBD. AKU serta Strategi dan Prioritas APBD berfungsi sebagai panduan kebijakan umum bagi eksekutif dalam menyusun rancangan APBD (R-APBD). Sementara dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, pemerintah daerah dan DPRD menetapkan KUA serta PPA, yang mirip dengan AKU tapi dengan program dan kegiatan serta plafon anggaran untuk setiap program dan kegiatan yang jauh lebih rinci.

Tertundanya pengesahan APBD juga merupakan hal yang sangat lazim terjadi, akibat prosesnya sendiri yang seringkali berjalan tidak sesuai dengan kalender anggaran yang telah ditetapkan. Beberapa tahap yang seharusnya dilakukan secara beruntun, seperti misalnya penyusunan kebijakan umum anggaran dan instruksi anggaran bagi dinas, ada kalanya dilakukan secara bersamaan. Kadang rancangan anggaran sudah dalam tahap review sementara kebijakan umum anggaran belum lagi disahkan. Meskipun menurut peraturan,

rancangan peraturan daerah tentang APBD sudah harus adanya persetujuan bersama antara kepala daerah dan pimpinan DPRD berdasarkan hasil pembahasan bersama antara TAPD dan Panitia Anggaran DPRD, paling lambat 1 bulan sebelum tahun anggaran berkenaan berakhir. Untuk tahun anggaran yang dimulai bulan Januari, kadang eksekutif baru mengajukan rancangan anggaran kepada DPRD pada bulan Pebruari. Sementara DPRD membutuhkan paling tidak dua bulan untuk review rancangan anggaran tersebut untuk memastikan anggaran telah mencerminkan kebutuhan dan prioritas masyarakat. Konsekuensi tidak dapat disahkannya anggaran sesuai jadwal, berarti pemerintah daerah tidak dapat mendanai proyek-proyek di luar belanja rutin, seperti gaji pegawai negeri. Kualitas beberapa proyek menjadi jauh berkurang jika keterlambatan pengesahan anggaran menyebabkan tidak tersedianya waktu yang cukup untuk merencanakan dan melakukan proyek bersangkutan. Untuk mempercepat proses pengesahan anggaran, baik pihak legislatif maupun eksekutif harus melakukan pendekatan yang tegas dalam menerapkan langkah-langkah yang diperlukan bagi penyelesaian proses APBD secara efisien dan tepat waktu (Jurnal Otonomi Daerah (Vol.VII No.2, 2007).

#### **6. Otonomi dan pembangunan daerah**

Gerakan reformasi 1998 telah memberikan pressure yang luar biasa terhadap pemerintah untuk membuka keran kebebasan, salah satunya adalah memberikan keleluasaan yang lebih besar kepada daerah untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri melalui kebijakan desentralisasi. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengacu kepada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 oleh pemerintah pusat dinilai telah banyak menimbulkan distorsi bahkan

kontroversi. Hegemoni partai politik sebagai akibat dibukanya keran kebebasan telah mewarnai kehidupan politik lokal dan imbas terhadap birokrasi tidak terelakkan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang semula diharapkan bersifat demokratis, transparan, dan bertanggung jawab ternyata tidak berjalan sebagaimana mestinya. Terjadi disorientasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Fakta menunjukkan bahwa selama berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam lima tahun, hampir semua pemerintah daerah provinsi, kabupaten maupun kota memiliki kasus dalam penyalahgunaan dan penyelewengan keuangan APBD. Hal itu disebabkan kurang komprehensifnya peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang memberikan rambu-rambu bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Pemerintah Daerah mendapatkan insentif untuk berimprovisasi dalam mengelola anggaran karena dimungkinkan oleh kebijakan fiskal yang ada.

Pemerintah Pusat baru terkejut-kejut ketika sejumlah daerah membelanjakan APBD tidak sesuai dengan kaidah efektivitas, efisiensi, dan ekonomis (Tiga Es) ini diatasi dengan menerbitkan peraturan pelaksanaan yang bersifat tambal sulam dan kadang bernuansa reaktif. Kegagalan pemerintah terhadap disorientasi praktek pelaksanaan otonomi daerah puncaknya adalah digantikannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Penggantian tersebut didasari pemikiran adanya kenyataan bahwa tujuan penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak tercapai. Lahirnya undang-undang baru tersebut diharapkan akan membawa perubahan yang signifikan terhadap

penyelenggaraan pemerintahan daerah di masa depan. Sayangnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 belum sepenuhnya dapat dilaksanakan karena belum dilengkapi peraturan pelaksanaan yang memadai.

Sesuai dengan ketentuan pasal 237 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan daerah otonom wajib menyesuaikan diri pengaturannya pada Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 selambat-lambatnya harus sudah dikeluarkan 2 tahun setelah Undang-Undang tersebut diundangkan. Seharusnya peraturan pelaksanaan tersebut harus sudah selesai dibuat dan diundangkan pada 15 Oktober 2006. Ironisnya sampai saat ini Pemerintah belum sepenuhnya mematuhi ketentuan pasal 238 ayat 2 yaitu membuat peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Departemen Dalam Negeri mengakui setidaknya dibutuhkan 33 Peraturan Pemerintah, 2 Peraturan Presiden, dan 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Dari 33 Peraturan Pemerintah yang dibutuhkan baru 6 Peraturan Pemerintah yang dibuat atau baru 18% yang dipenuhi. Sedangkan APPSI berpendapat setidaknya ada sekitar 22 undang-undang sektoral yang harus direvisi atau dicabut dan diganti untuk dibuatkan undang-undang sektoral baru karena bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Tidak mengherankan jika hingga saat ini masalah hubungan pusat dengan daerah kerap menimbulkan persoalan karena adanya wilayah abu-abu yang memberikan ruang bagi munculnya multiinterpretasi terhadap hak untuk menangani urusan pemerintahan. Wilayah abu-abu ini telah memakan banyak korban, baik kepala daerah, DPRD, maupun pejabat daerah

yang terkena kasus hukum karena menjalankan kebijakan yang tidak didukung oleh kelengkapan peraturan pelaksanaan.

Masalah yang paling krusial adalah belum adanya peraturan perundangan yang mengatur tentang urusan pemerintahan seperti yang diamanatkan oleh Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang *mutually exclusive* antara pemerintah, provinsi, dan kabupaten/kota. Pasal 13 Undang-Undang tersebut juga tidak membedakan secara tuntas kewenangan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dampaknya sering terjadi tarik menarik kewenangan karena mereka merasa berwenang mengatur urusan tersebut.

Kebijakan Desentralisasi mestinya harus memiliki desain untuk menghasilkan tatakelola pemerintahan yang baik, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, menghasilkan barang dan jasa publik yang lebih efektif dan efisien masih jauh dari harapan. Pemerintah Daerah yang berhasil menciptakan tatakelola pemerintahan yang baik, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, dan menghasilkan barang dan jasa publik yang lebih efektif dan efisien, tidak mendapatkan insentif yang memadai. Ada tiga agenda yang tidak boleh dilupakan dalam melaksanakan kebijakan desentralisasi yaitu terjaminnya stabilitas, distribusi, dan alokasi *resources* agar kualitas pelayanan publik menjadi lebih baik. Stabilisasi ini berkaitan dengan kemampuan menciptakan atmosfer tertentu sehingga pemerintah daerah mampu menghasilkan *output* yang berdampak terhadap peningkatan kualitas hidup warganya. Berdasarkan teori organisasi dan *public finance* pemerintah pusat yang lebih kompeten dalam mewujudkan stabilisasi dan distribusi, karena pemerintah daerah tidak memiliki alat kelengkapan yang memadai seperti kewenangan moneter. Kebijakan Nasional

yang bersifat *empowering* terhadap kapasitas manajemen pemerintah daerah agar pemerintah daerah mampu menghasilkan barang dan jasa publik yang efektif, efisien dan relevan dengan tuntutan dan masalah yang dihadapi masyarakat di daerah mutlak diperlukan. Alokasi, sepenuhnya diberikan kepada daerah, karena daerah yang paling tahu masalah dan tuntutan warganya.

Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan pemerintah daerah diperlakukan sama untuk semua daerah, tidak memperhatikan *milieu specificity* (kekhasan daerah), tidak memperhatikan aspek kapasitas manajemen masing-masing pemerintah daerah terutama yang berkaitan dengan kemampuan menghasilkan barang dan jasa publik yang lebih efektif dan efisien telah mempengaruhi kinerja pemerintah daerah itu sendiri. Ada pemerintah daerah yang mampu melakukan alokasi *resources* dengan baik sehingga berhasil memproduksi barang dan jasa publik dengan lebih efisien dan efektif serta relevan untuk menjawab permasalahan dan tuntutan yang berkembang di masyarakat, tetapi ada yang tidak berhasil. Dengan kata lain, ada pemerintah daerah yang mempunyai kapasitas manajemen unggul dan mampu menunjukkan prestasi aksi dan prestasi hasil yang baik, tetapi ada juga pemerintah daerah yang kapasitas manajemennya kurang memadai sehingga kurang mampu menunjukkan prestasi aksi dan prestasi hasil yang baik.

Rapat teknis pra raker yang diikuti oleh para Asisten 1 dan Biro terkait pemerintah provinsi seluruh Indonesia yang diselenggarakan di Anyer, Provinsi Banten pada 25 Mei 2007, berhasil menginventarisasikan delapan masalah yang mengemuka dalam praktek penyelenggaraan otonomi daerah. Ke delapan masalah tersebut adalah:

- a. Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, adalah persoalan yang paling krusial dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Sampai saat ini pembagian urusan tersebut masih belum tuntas dan menyisakan wilayah abu-abu, yang kerap memicu ketidakharmonisan hubungan antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Saat ini urusan pemerintahan yang ditangani sama. Oleh karena itu perlu ditetapkan secara tuntas (*mutually exclusive*) lokus dan fokus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi, kabupaten dan kota yang saling berhimpitan. Keadaan ini telah mengakibatkan munculnya duplikasi atau pengabaian penanganan, bahkan saling lempar tanggungjawab bila urusan itu berimplikasi pada pengeluaran uang, tetapi jika urusan itu menghasilkan uang terjadi perebutan penanganan tersebut. Ini nampak pada kasus-kasus bencana alam dan pengadaan infrastruktur.

- b. Kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Pembahasan awal kedudukan dan kewenangan Gubernur tidak lepas dari konsepsi pemerintahan secara keseluruhan. Dipahami bahwa pemerintah daerah merupakan subsistem dari sistem pemerintahan negara keseluruhan. Sebuah sistem pemerintahan dalam negara hanya akan berfungsi jika sub-sub sistem yang ada terintegrasi, saling mendukung, dan tidak berlawanan. Pemahaman terhadap hal ini memberi landasan terhadap pentingnya penataan hubungan kewenangan dan kelembagaan antara level pemerintahan di pusat, di provinsi dan di kabupaten/kota.

Praktiknya, hampir tidak ada negara di dunia yang semua pemerintahannya diselenggarakan secara sentralistis atau sebaliknya diselenggarakan seluruhnya secara desentralistis. Oleh karena itu, dalam sistem negara federal maupun kesatuan selalu ada perimbangan antara kewenangan yang diselenggarakan secara sentralistis oleh pemerintah pusat dan kewenangan yang secara desentralistis diselenggarakan unit-unit pemerintahan daerah yang otonom. Hal ini pula yang melahirkan konsep *local state government* dan *local self government*. Jika *local state government* melahirkan wilayah administrasi pemerintah pusat di daerah yang direpresentasikan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan instansi vertikal di daerah, *local self government* melahirkan daerah atau wilayah otonom yang direpresentasikan keberadaan DPRD.

Di Indonesia perwujudan *local state government* dan *local self government* mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Jika dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 daerah administratif dan daerah otonom berhimpit baik di kabupaten/kota maupun provinsi, dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 berhimpitnya daerah administrasi dan daerah otonom hanya di tingkat provinsi. Jadi, provinsi memiliki kedudukan sebagai daerah otonom juga sebagai wilayah administrasi. Konsekuensinya, selain sebagai kepala daerah, gubernur juga wakil pemerintah pusat di daerah. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur menjalankan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepadanya. Sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Pasal 1 Huruf f, pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah disebut sebagai dekonsentrasi.

Praktik pemerintahan daerah di Indonesia, ketentuan normatif Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang memberi fungsi ganda gubernur sebagai kepala daerah otonom dan wakil pemerintah pusat tidak berjalan optimal. Meski dua fungsi ini berbeda, wilayah kerja dan orang yang menjabat gubernur adalah satu. Dalam Pasal 4 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, wilayah kerja gubernur sebagai kepala daerah otonom tidak memiliki hubungan hierarki dengan daerah kabupaten dan kota. Pemutusan hierarki antara provinsi dan kabupaten/kota dalam kapasitasnya sebagai daerah otonom bukan tanpa masalah karena pada implementasinya para bupati/wali kota tidak dapat memisahkan antara fungsi gubernur sebagai kepala daerah otonom dan sebagai wakil pemerintah pusat.

Berdasarkan kapasitasnya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur tetap memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan dan koordinasi terhadap pelaksanaan kewenangan kabupaten/kota. Selain itu, karena pembagian kewenangan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 berdasarkan fungsi (mengatur dan mengurus), pemutusan hierarki sehingga tidak ada lagi hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota adalah sesuatu yang tidak mungkin. Pemahaman yang salah inilah yang merupakan sumber kontroversi kedudukan dan kewenangan gubernur.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mereposisi kewenangan gubernur agar fungsi ganda gubernur sebagai kepala daerah otonom dan wakil pemerintah pusat berjalan optimal. Provinsi sebagai *intermediate government*, merupakan penyambung dan penghubung kepentingan, serta kewenangan yang bersifat nasional dengan yang bersifat lokal harus diberdayakan. Ini penting karena

Gubernur mempunyai peran yang signifikan sebagai perekat hubungan pusat dan daerah dalam bingkai NKRI.

Di Indonesia *intermediate government* diwujudkan dengan terintegrasinya wilayah administrasi dan daerah otonom. Jika pemerintah pusat memiliki kewenangan yang bersifat standar, norma, dan pedoman nasional, provinsi memiliki kewenangan yang bersifat lintas kabupaten dan koordinasi penyelenggaraan kewenangan di wilayah provinsi itu. Sementara kabupaten/kota memiliki kewenangan mengatur dan mengurus dalam bidang kewenangan yang dimiliki berdasarkan standar dan norma dari pusat juga dari provinsi.

Reposisi kewenangan gubernur idealnya dilakukan dengan tujuan penguatan lokal, bukan sebaliknya bertujuan resentralisasi kekuasaan. Karena hakikat otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan dan pemerintahan kepada masyarakat. Harus dibuka keseimbangan antara kepentingan yang bersifat nasional serta regional dan kepentingan yang bersifat lokal. Di sini dianut gabungan antara prinsip uniformitas dan subsidiaritas, di mana kewenangan pelayanan dan pemerintahan seharusnya memerhatikan kepentingan nasional dan lokal.

Harus disadari bahwa otonomi daerah adalah aspek yang paling strategis untuk merajut integrasi nasional, di sini otonomi daerah menjadi batu uji untuk pelaksanaan keadilan, demokrasi, kesetaraan dan pemerataan. Daerah dituntut untuk mampu menunjukkan kinerjanya untuk mewujudkan keadilan, menumbuhkan kehidupan yang lebih demokratis, dan melakukan pemerataan kegiatan dan hasil pembangunan. Selain itu otonomi daerah juga dapat dijadikan

wahana untuk mengembangkan pluralisme dan semangat inklusivisme. Di sinilah Gubernur memiliki peran kunci.

Berdasarkan prinsip *uniformitas* dan *subsidiaritas*, kewenangan yang seharusnya dilakukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat adalah kewenangan yang bersifat dekonsentrasi dan kewenangan yang bersifat pengawasan dan koordinasi, termasuk kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota. Kewenangan pengawasan dan koordinasi ini dapat dilakukan provinsi, karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Selain itu, atas alasan efisiensi dan efektivitas, di mana sampai saat ini lebih kurang 1.000 peraturan daerah bermasalah belum dapat diputuskan Departemen Dalam Negeri, maka pemberian kewenangan kepada gubernur untuk melakukan review atas perda-perda bermasalah akan amat membantu fungsi pengawasan terhadap peraturan daerah. Mereposisi peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah adalah dengan menyambungkan kembali hierarki antara provinsi dan kabupaten/kota.

Oleh karenanya perlu segera dibuat peraturan perundangan sebagai implementasi otonomi daerah yang mengatur tentang kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang menangani urusan-urusan yang berhubungan dengan pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas perbantuan. Sekarang timbul kecenderungan departemen memperpanjang tangannya ke daerah melalui pembentukan balai dan Unit Pelayanan Teknis (UPT) yang sering tidak sinkron dengan kebijakan daerah.

c. Pengangkatan Sekretaris Kabupaten/Kota

Pengangkatan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota telah memusingkan Gubernur. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota adalah jabatan karir puncak bagi birokrat daerah. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota yang mampu bekerjasama dengan pemerintah provinsi, adalah modal bagi terbentuknya kerjasama antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah provinsi. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 bertentangan dengan Undang-Undang 32 Tahun 2004 pasal 132 (3), pengangkatan Sekretaris Daerah yang mengharuskan persetujuan Menteri Dalam Negeri selain memperpanjang rentang birokrasi, juga rawan dipolitisasi. Senyatanya yang mengetahui dengan tepat tentang spesifikasi dan kualifikasi personnel yang pantas untuk menduduki jabatan sekretaris daerah, adalah Baperjakat Daerah. Baperjakat Provinsi yang harus melakukan *fit & proper test* untuk mengetahui kompetensi birokrat calon Sekretaris Daerah. Oleh karenanya pengangkatannya cukup oleh Gubernur tanpa harus dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri. Ini sejalan dengan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

d. Perimbangan Keuangan

Perimbangan Keuangan antara pusat dan daerah, yang mengikuti ketentuan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan telah memungkinkan munculnya ketimpangan fiskal antar daerah. Daerah kaya akan mendapatkan dana fiskal yang semakin besar sedangkan daerah yang miskin akan mendapatkan bagian yang semakin kecil. Perlu ditinjau kembali dasar-dasar penetapan perimbangan keuangan dan perolehan DAU. Kasus tentang Bali dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang miskin sumber daya alam otomatis akan mendapat DAU yang kecil, tetapi kedua provinsi tersebut mempunyai sumber daya jasa yang memadai tetapi tidak pernah diperhitungkan dalam DAU. Oleh

karenanya perlu memasukan variabel baru yang dijadikan pertimbangan untuk menetapkan besarnya dana perimbangan dan DAU dengan memperhatikan karakteristik daerah. termasuk apakah daerah dengan bentang daratan atau bentang kepulauan. Ke depan perlu ditata kembali distribusi dana perimbangan untuk daerah dengan memperhatikan karakteristik daerah yang bersangkutan agar memberikan rasa keadilan.

e. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Sampai sekarang ini hampir di seluruh daerah kecuali DKI Jakarta, pemerintah daerah adalah pembelanja terbesar dan menjadi penggerak ekonomi yang dominan di daerah. Belakangan ini proses penyusunan APBD di level daerah memerlukan waktu yang cukup lama karena harus disusun bersama DPRD. Setidaknya memakan waktu nyaris tiga bulan, kemudian dibawa ke Departemen Dalam Negeri untuk diperiksa, dan ini juga memakan waktu. Akibatnya APBD baru bisa dibelanjakan sekitar bulan April dan Mei, sehingga terjadi keterlambatan pembelanjaan di daerah. Padahal APBD merupakan penggerak ekonomi daerah, dengan keterlambatan dan rendahnya penyerapan pembelanjaan APBD maka akan memperlambat pertumbuhan ekonomi daerah. Ini masalah yang dirasakan bersama oleh hampir semua pemerintah daerah. Perlu dicarikan jalan keluar dari Pemerintah untuk membuat mekanisme penyusunan dan pengesahan APBD yang lebih cepat dan akurat.

f. Pertanahan

Masalah Pertanahan adalah masalah pelik yang kerap dihadapi oleh pemerintah daerah, masalah tersebut kerap kali membawa ekses eskalasi konflik di daerah. Sudah saatnya urusan pertanahan sebagian di devolusi ke pemerintah

daerah. Hingga saat ini kewenangan pertanahan masih menjadi kewenangan pemerintah pusat. Hal ini telah menyulitkan pemerintah provinsi, kabupaten dan kota. Kasus yang terjadi terutama yang berkaitan dengan HGU dan HPH yang telah habis masa berlakunya kerap memunculkan konflik karena tiba-tiba tanah tersebut beralih milik sementara masyarakat sekitar tidak dapat mengakses redistribusi tanah eks HGU.

Sampai saat ini Badan Pertanahan Negara masih melakukan intervensi berdasarkan ketentuan bahwa harus ada izin pelepasan dari menteri berkaitan. Ketentuan tentang pelepasan hak yang mengharuskan ada izin dari menteri berkaitan seharusnya dihapuskan dan dialihkan kepada gubernur yang notabene wakil pemerintah pusat di daerah yang tahu persis tentang kondisi pertanahan di daerahnya. Jika devolusi diberikan kepada gubernur ini akan mempermudah gubernur sebagai wakil pemerintah untuk membagikan HGU yg sudah habis masa berlakunya. Ini sejalan dengan program pemerintah untuk membagikan 9.000.000 ha lahan. HGU dan HPH yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat kerap kali mengabaikan hak-hak masyarakat lokal dan yang notabene secara tradisional dan turun temurun menggunakan tanah tersebut. Kewenangan pertanahan yang masih berada di tangan pemerintah pusat sering memunculkan kasus perselisihan antara pusat dengan masyarakat di daerah. Daerah tidak bisa menyelesaikan. Ini berpotensi menciptakan kerawanan keamanan di daerah. Oleh karena itu daerah harus diberi kewenangan menangani pertanahan yang ada di daerahnya. Pertanahan merupakan urusan khusus, mestinya didiskusikan bagaimana cara penanganan bersama antara pusat dan daerah.

g. Sengketa Perbatasan dan Penanganan Daerah Perbatasan

Sengketa Perbatasan dan Daerah Perbatasan adalah isu yang belum mendapatkan perhatian yang memadai dari pemerintah pusat. Masalah batas daerah merupakan masalah krusial sering menimbulkan konflik di daerah. Kewenangan Gubernur dalam menangani sengketa perbatasan antara kabupaten yang satu dengan yang lainnya dinilai masih lemah. Ini sangat berbahaya karena memicu konflik dan menghambat kerjasama antar daerah. Oleh karena itu gubernur diberi kewenangan yang jelas dan besar dalam hal menangani sengketa perbatasan.

Provinsi yang berbatasan dengan Negara tetangga dan laut internasional perlu diperluas kewenangannya. Pemerintah pusat yang bertanggungjawab dengan urusan perbatasan dan pulau terluar sering tidak memfasilitasi apakah itu dalam bentuk infrastruktur atau yang lainnya agar daerah yang bersangkutan bisa menjaga keutuhan teritorial. Sementara daerah yang bersangkutan terbebani dampak yang timbul dari kebijakan tersebut. Kasus tertangkapnya kapal asing yang melakukan illegal fishing seperti yang terjadi di Kalimantan Barat, Maluku, Maluku Utara, dan Gorontalo telah menyusahkan daerah. Daerah harus memberikan kepada awak kapal asing yang ditahan, ini membebani anggaran daerah, maka jalan keuarnya hanya beberapa awak kapal dan kapalnya ditahan. Ini adalah sebuah kerugian. Oleh karena itu pemerintah mestinya menempatkan alat-alat kelengkapan yang memadai untuk menjalankan urusan wajib pemerintah pusat yang ada di daerah terutama daerah perbatasan dengan negara tetangga.

#### h. Pemekaran Daerah

Pemekaran daerah telah menguras energi pemerintah provinsi, dan prosesnya sering menimbulkan ketidakstabilan daerah. Pemekaran sering kurang memperhatikan aspek kemampuan daerah yang akan dimekarkan. Sebaiknya ketentuan tentang pemekaran harus lebih mengedepankan faktor-faktor yang dimiliki daerah yang berkaitan langsung dengan kemampuan menyelenggarakan pelayanan publik yang lebih baik dibandingkan dengan daerah induknya. Pemekaran saat ini lebih tinggi bobot politiknya dari pada aspek kondisi obyektif daerah. Harus ada audit independen yang komprehensif yang mengevaluasi kelayakan pemekaran dan ada masa transisi untuk pemekaran yang diawasi oleh daerah induk. Setelah menunjukkan kinerja yang baik, baru dimekarkan. Pemerintah Pusat seharusnya mengeluarkan insentif dan disinsentif bagi daerah pemekaran. Jika daerah pemekaran tidak mampu menunjukkan kinerjanya dalam perbaikan HDI, maka sebaiknya digabung lagi dengan daerah induk, karena rakyatlah yang dirugikan.

Isu dan permasalahan dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang telah dipaparkan di atas intinya bersumber pada belum memadai dan belum lengkapnya peraturan pelaksanaan untuk menjalankan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Di samping itu pemerintah harus melakukan audit yang komprehensif terhadap praktek penyelenggaraan otonomi daerah. Untuk ke depan perlu dibentuk lembaga independen yang tidak dapat diintervensi oleh pemerintah daerah maupun pemerintah pusat untuk melakukan audit praktek penyelenggaraan otonomi daerah. Pembagian urusan pemerintahan yang selama ini lebih dominan berada dalam domain politik, perlu digeser ke domain manajerial, agar pembagian urusan

pemerintahan tersebut memperhatikan kaidah-kaidah administrasi publik yang menjamin keadilan, pemerataan, dan efektivitas dan efisiensi.

Penyelenggaraan otonomi daerah harus didukung oleh dimensi struktural. Bentuk dimensi struktural dapat ditunjukkan dengan adanya Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau disebut council, Kepala Daerah (KDH) dan perangkat daerah, serta aturan yang berkaitan dengan kelembagaan. Dimensi struktural atau kelembagaan, baik yang terdapat dalam council atau Kepala Daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dianut oleh suatu negara pada akhirnya akan mempengaruhi bentuk hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD. Selain itu, proses pemilihan Kepala Daerah baik secara langsung oleh masyarakat atau oleh DPRD senantiasa bersifat politis. Berarti, dengan demikian esensi pemberian otonomi daerah tidak hanya sekedar memenuhi ruang administratif, namun kedekatan hubungan antara pemilih dengan wakilnya yang lebih erat.

Esensi dari otonomi adalah kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya. Dalam hal ini pemerintahan daerah memiliki pengetahuan dan kepahaman mengenai potensi dan kebutuhan daerah. Pengetahuan terhadap potensi dan kebutuhan daerah akan meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan daya tanggap dalam pelayanan publik di masing-masing daerah. Kondisi ini diharapkan pelayanan publik yang dihasilkan juga semakin memenuhi permintaan dan kebutuhan daerah.

Istilah otonomi sendiri muncul dalam berbagai konteks hukum. Berdasarkan hukum nasional otonomi adalah bagian dari pemerintah sendiri dari sebuah institusi dan organisasi publik. Termasuk kewenangan membuat peraturan

perundang-undangan. yang menyatakan bahwa pemerintah otonomi berhak mengatur urusannya sendiri melalui pengesahan sebuah Undang Undang. Menurut hukum internasional, otonomi berarti bahwa sebagian dari wilayah suatu negara diberikan kewenangan untuk mengatur urusannya sendiri yang dalam beberapa hak dengan cara mengesahkan suatu undang-undang tanpa diikuti pembentukan suatu bangunan kenegaraan yang baru.

Menurut Lapidoth yang dikutip oleh Hans-Joachim Hentze terdapat beberapa konsep dari otonomi dalam konstruksi hukum : (1) *as a right to act upon one's own discretion in certain matters*, (2) *as a synonym of independence*, (3) *as a synonym of decentralization*; dan (4) *as exclusive powers of legislation, administration, and adjudication in specific areas of an autonomous entity* (1997).

Secara prinsip, otonomi diberikan sebagai perolehan suatu wilayah berpemerintahan sendiri (*internal-self government*). sebagai pengakuan kemerdekaan parsial dari pengaruh pemerintah pusat. Kemerdekaan ini hanya dapat ditentukan melalui tingkatan otonomi dalam proses pengambilan keputusan politik. Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Sebagai konsekuensinya pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi. berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. pengembangan

kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan uraian diatas, dengan kata lain pemerintah daerah dituntut (1) mampu mengakomodasikan aspirasi masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan politik dan pembangunan, (2) birokrasi yang bersih dan berwibawa (*clean and good government*).

Secara ideal pembangunan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara merata sehingga mereka dapat hidup secara layak. Tujuan pembangunan sebagaimana dikemukakan dalam konstitusi merupakan tujuan ideal yang harus dicapai dalam jangka panjang. Tujuan pembangunan hanya akan dapat dicapai melalui pelaksanaan pembangunan yang berlangsung secara terus menerus. Untuk dapat membangun pemerintah harus berupaya menggali sumber-sumber pendapatan untuk pembiayaan pembangunan.

Tujuan umum dan akhir dari usaha pembangunan, baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan lahir dan bathin (material dan non-material) dari seluruh anggota masyarakat. Pencapaian tujuan ini upaya pembangunan dilakukan secara bertahap dan berencana serta selaras dan seimbang tidak hanya antar bidang melainkan juga selaras dan seimbang antar wilayah atau daerah dari suatu negara.

Dilihat dari kacamata daerah, tujuan pembangunan yang dilakukan di daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan sosial masyarakat sesuai dengan aspirasi penduduk di daerah yang bersangkutan. Usaha tersebut dengan memanfaatkan potensi alam dan sumber daya yang tersedia. Kalau kondisinya

masih berada dibawah apa yang dijumpai di daerah lainnya maka sasarannya adalah mengejar ketinggalan yang dialami tersebut. Kalau keadaannya sudah berada pada tingkat atau di atas rata-rata nasional, sasaran usaha paling tidak untuk memelihara kondisi tersebut. Di samping itu upaya pembangunan yang dilaksanakan di daerah juga dimaksudkan untuk menunjang pertumbuhan ekonomi nasional. Kondisi ekonomi nasional yang kuat dan stabil juga akan berdampak positif bagi pertumbuhan dan perkembangan ekonomi daerah yang bersangkutan. Lihat saja tentang hal ini dalam kasus hubungan ekonomi antara pusat dan daerah di Indonesia. Kenyataan memperlihatkan bahwa perkembangan ekonomi nasional sangat mempengaruhi perkembangan ekonomi daerah. Ini disebabkan terutama karena kemampuan keuangan daerah untuk sebagian besarnya masih sangat tergantung kepada pusat.

Blakely (1994: 60). Peran pemerintah daerah dalam pembangunan daerah adalah : (a) *Entrepreneur*, yaitu pemerintah daerah bertanggung jawab untuk merangsang jalannya suatu usaha bisnis, (b) *Koordinator*, yaitu pemerintah daerah sebagai koordinator dalam penetapan suatu kebijakan atau strategi-strategi bagi pembangunan daerah. (c) *Fasilitator*, yaitu pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan *attitudional* di daerahnya, (d) *Stimulator*, yaitu pemerintah daerah dapat menstimulasi penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan khusus yang akan mempengaruhi investor baru agar masuk dan mempertahankan serta menumbuhkembangkan investor yang telah ada di daerahnya.

Desentralisasi mendekatkan pemerintahan dan pembangunan kepada masyarakat. Kewenangan mengatur dan mengurus berpindah dari pemerintah

pusat kepada pemerintahan daerah. Kewenangan pemerintahan daerah yang dimiliki ini menjadikan fungsi pemerintahan dan pelayanan menjadi lebih efektif dan efisien. Sebab pemerintahan daerahlah yang mengetahui secara detail kebutuhan dan potensi daerahnya masing-masing, maka program pembangunan dan pelayanan akan berorientasi kepada kepentingan masyarakatnya. Daerah dapat merespon secara cepat kebutuhan daerah tanpa harus menunggu persetujuan dari pemerintah pusat.

Pembiayaan, dalam arti penyediaan dana, merupakan salah satu sumber daya terpenting bagi pembangunan. Pembangunan pada dasarnya merupakan kegiatan yang dilakukan saat ini, akan tetapi hasilnya atau buahnya baru dapat dipetik kemudian. Untuk dapat melaksanakan pembangunan tersebut tentu diperlukan dana tidak sedikit. Pembiayaan pembangunan mencakup seluruh dana yang dibutuhkan untuk membiayai pelaksanaan pembangunan. Dalam hal ini dana untuk pembiayaan pembangunan bisa berasal dari sumber-sumber yang dimiliki pemerintah sendiri maupun dari sumber-sumber yang berasal dari luar pemerintah.

Pemerintah, khususnya di negara-negara berkembang umumnya mengalami keterbatasan sumber dana sendiri untuk membiayai pembangunannya yang masih berjalan. Dilihat dari kondisi tersebut, dengan demikian mereka memerlukan tambahan dana dari pihak luar agar program pembangunan yang telah direncanakan dapat terlaksana. Pihak lain yang dimaksud dapat berasal dari dalam negeri, misalnya dari lembaga perbankan, maupun dari pihak asing yang peduli dengan program pembangunan di suatu negara. Berkaitan dengan hubungan ini

pemerintah dapat melakukan suatu kegiatan yang dikenal dengan nama pinjaman (*loan*) dan bantuan (*grant*).

Potensi ekonomi daerah sangat menentukan dalam usaha meningkatkan kemampuan keuangan daerah dalam penyelenggaraan rumah tangganya. Pada umumnya sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dominan bersumber dari penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah. Akibatnya tampak disparitas yang sangat besar antara pangsa pajak daerah dan retribusi daerah dengan pangsa komponen-komponen PAD lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum melakukan penggalan potensi sumber-sumber PAD secara optimal. Penerimaan Asli Daerah dalam pelaksanaannya sangat dipengaruhi kondisi perekonomian daerah yang bersangkutan. Salah satu indikator untuk mengetahui kondisi ekonomi suatu daerah dalam suatu periode tertentu ditunjukkan oleh PDRB. PDRB didefinisikan sebagai jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha dalam suatu daerah, atau merupakan jumlah seluruh nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi di suatu wilayah.

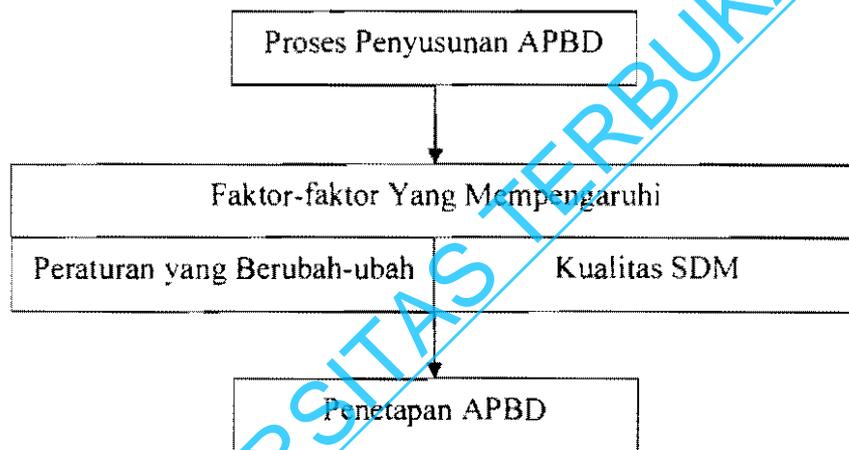
## **B. Kerangka Berpikir**

APBD merupakan parameter dalam menentukan maju atau tidaknya suatu daerah atau *progress report* yang dilakukan dengan pendekatan anggaran kinerja atau *performance budgeting system* yang mengutamakan upaya pencapaian hasil atau *output* daerah. Proses penyusunan APBD dilaksanakan sesuai dengan mekanisme sebagaimana ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan penyusunan APBD sebagaimana mekanisme yang telah ditentukan tidak sepenuhnya menjadi acuan dalam proses percepatan penyusunan

dan pengesahan APBD. Banyak faktor lain yang mempengaruhi percepatan dalam penyusunan dan pengesahan APBD, diantaranya adalah peraturan yang berubah-ubah dan kinerja SDM.

Mengingat pentingnya faktor proses, peraturan, dan kinerja SDM dalam penyusunan APBD dengan dukungan dari berbagai pihak yang terkait secara bersinergi sehingga tidak terjadi keterlambatan dalam penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang, maka kerangka berpikir dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.



Gambar 2.1  
Kerangka Berfikir

### C. Definisi Konsep

Defenisi konsep yang dikembangkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mekanisme (prosedur) adalah suatu urutan proses dan tata cara yang harus ditempuh dalam rangka menyusun Rencana dan Anggaran Daerah. Proses penyusunan APBD yang ditempuh melalui mekanisme yang diisyaratkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yaitu diawali dengan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang

merupakan landasan pedoman dalam penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA), dilanjutkan dengan penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) dan diakhiri dengan penyusunan rancangan APBD (R-APBD). Proses penyusunan APBD tahun 2009 telah dilaksanakan bersama-sama dengan pihak Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Aceh Tamiang.

2. Proses adalah seperangkat kegiatan yang saling membutuhkan masukan dan mentransformasikan untuk menghasilkan suatu keluaran. (Henry J. Johansson, 1995:44).
3. Peraturan: peraturan perundang-undangan yang merupakan pedoman dan petunjuk teknis yang berhubungan dengan prosedur dan mekanisme penyusunan APBD yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007, serta peraturan-peraturan perundang-undangan terkait lainnya.
4. Kinerja: sebagai hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugas sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya (Mangkunegara, 2004: 67). Dalam penelitian ini kinerja adalah kemampuan kerja seorang pegawai yang dapat dibuktikan dari hasil kerja sehari-hari yang dapat memberikan nilai lebih bagi kemajuan unit kerja atau organisasinya. Setiap pegawai diharapkan memiliki kinerja

(prestasi kerja) yang memuaskan, sehingga sinergi dari prestasi-prestasi pegawai akan dapat meningkatkan dan mengembangkan eksistensi organisasi di tengah-tengah masyarakat. Hal ini menekankan bahwa pengertian kinerja/prestasi sebagai "hasil" atau "apa yang keluar" (*outcomes*) dari sebuah pekerjaan dan kontribusinya pada organisasi. Jadi kinerja dalam penelitian ini akan diukur berdasarkan kualitas SDM aparat dan penguasaan terhadap peraturan perundang-undangan penyusunan APBD dengan pendekatan kinerja menekankan dan mengutamakan upaya pencapaian output dari input yang ditetapkan. SDM dalam penelitian ini adalah aparatur perencanaan dan penganggaran dalam penyusunan APBD, serta anggota DPRD dari unsur Panitia Anggaran DPRD.

5. APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Dalam penelitian ini APBD adalah APBD Kabupaten Aceh Tamiang yang ditetapkan dengan Perda dan Qanun Kabupaten Aceh Tamiang.

### BAB III

## METODE PENELITIAN

### A. Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, karena tujuan penelitian ini lebih pada mengungkapkan proses dan makna. Sebagai penelitian kualitatif, kajian memberi penekanan pada proses dan pemaknaan nilai kerja serta penyebab perubahannya yang tidak akan diuji secara ketat dari segi kuantitas, jumlah, intensitas ataupun frekuensi (Denzin dan Lincoln, 1994). Sedang strategi untuk mencapai tujuan penelitian adalah dengan metode studi kasus. Unit dari studi kasus adalah para aparatur dan anggota DPRD yang terlibat langsung dan mempunyai pengalaman dalam proses penyusunan APBD.

Penelitian kualitatif adalah penelitian dengan menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Moeloeng, (2004:5) memaparkan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan pendekatan naturalistik untuk mencari dan menemukan pengertian atau pemahaman tentang fenomena dalam suatu latar yang berkonteks khusus.

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma interpretatif. Paradigma interpretatif lebih menekankan pada makna atau interpretasi seseorang terhadap sebuah simbol. Tujuan penelitian dalam paradigma ini adalah memaknai (*to interpret* atau *to understand*, bukan *to explain* dan *to predict*) sebagaimana yang terdapat dalam paradigma *positivisme*. Pendekatan yang digunakan adalah fenomenologi. Pendekatan fenomenologi bertujuan

memahami respon atas keberadaan manusia, serta pengalaman yang dipahami dalam berinteraksi (Saladien, 2006:13). Para fenomenolog percaya bahwa pada makhluk hidup tersedia berbagai cara untuk menginterpretasikan pengalaman melalui interaksi dengan orang lain (Moeloeng, 2004:18).

Penggalan data utama yang merupakan data kualitatif dilakukan dengan teknik wawancara mendalam, dengan pertimbangan pentingnya melakukan temu muka berulang dengan informan sebagai proses pemahaman dan konfirmasi terhadap pandangan subjek penelitian mengenai mekanisme, peraturan, kualitas kinerja, dalam proses penyusunan APBD (Taylor dan Bogdan, 1984). Subjek penelitian ini adalah informasi yang dijadikan sumber data. Penetapan subjek penelitian di atas bersifat *Purposive Sampling* (sampel bertujuan), di mana informan dipilih berdasarkan tingkat keterlibatan dan penguasaannya dengan masalah, fokus dan tujuan penelitian. Apabila tidak ditemukan lagi variasi data dari sejumlah informan, maka pengumpulan data dihentikan, jadi jumlah informan bisa lebih banyak atau sedikit dari yang diuraikan di atas.

## **B. Sumber Data dan Informan**

Penelitian ini dilakukan pada satuan kerja perangkat daerah di sebuah Kabupaten Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) tepatnya di Kabupaten Aceh Tamiang yang terkait dalam proses penyusunan APBD. Objek analisis pada penelitian ini adalah realitas organisasi pemerintahan daerah sebagai sebuah komunitas, yang di dalamnya terjadi interaksi antara individu dan struktur. Informan yang dipilih dalam penelitian ini adalah para aparatur dan anggota

DPRD yang terlibat langsung dan mempunyai pengalaman dalam proses penyusunan APBD yaitu:

1. SKPD (Unit perencanaan) yang terdiri dari Dinas Pekerja Umum (1 orang), Dinas Pendidikan (1 orang), Dinas Kesehatan (1 orang).
2. TAPD (Tim Anggaran Pemda) yang terdiri dari Bappeda (14 orang), Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (4 orang).
3. DPRD (unsur panitia anggaran) sebanyak 4 orang.

Sehingga dari penjelasan tersebut di atas, yang dijadikan informan dari penelitian ini berjumlah 25 orang.

### C. Instrumen Penelitian

Penelitian ini digunakan teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan menggunakan pedoman wawancara, observasi, dan buku catatan (catatan anekdot), serta dokumentasi yang berkaitan dengan penelitian.

### D. Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan observasi, wawancara dan pengkajian dokumen. Hal ini di dasarkan atas pendapat Lincoln dan Guba (1985) yang menyatakan pengumpulan data kualitatif menggunakan wawancara, observasi, dan dokumen (catatan atau arsip). Secara rinci pengumpulan data dalam penelitian ini diperoleh dengan menggunakan teknik:

1. Observasi

Observasi yang dilakukan dalam penelitian ini berupa observasi peran serta (*participant observation*) SKPD yang terkait langsung dalam proses

penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang. Data atau informasi yang diperoleh dikumpulkan melalui pengamatan langsung pada tempat penelitian baik secara terbuka maupun terselubung. Kemudian hasil pengamatan dibuat berupa catatan lapangan yang disusun setelah observasi dan mengadakan hubungan dengan subjek yang diteliti.

## 2. Wawancara

Wawancara dengan informan sebagai nara sumber data dan informasi dilakukan dengan tujuan penggalian informasi tentang fokus penelitian. Hal ini dimaksudkan bahwa, wawancara dilakukan antara lain untuk mengkonstruksikan mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain. Kebulatan, merekonstruksi kebulatan-kebulatan demikian sebagai yang telah diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain dengan baik, baik manusia maupun bukan manusia (*triangulasi*); dan memverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan data (Moleong, 2004). Proses wawancara ini peneliti melakukannya dengan mengemukakan pertanyaan-pertanyaan dengan terstruktur jika dilakukan secara formal, dan pertanyaan tidak terstruktur jika dilakukan secara tidak formal dan aktor.

## 3. Pengkajian Dokumen

Dokumen yang digunakan untuk mendapatkan informasi dalam penelitian ini berupa: pengumuman, instruksi, peraturan-peraturan, laporan, dan keputusan-keputusan sehubungan dengan proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh

Tamiang. Seluruh data dikumpulkan dan ditafsir oleh peneliti. dalam penelitian ini didukung pula dengan instrumen sekunder, yaitu catatan dan dokumen yang berkaitan dengan fokus penelitian.

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

Setelah data dan informasi yang diperlukan terkumpul selanjutnya dianalisis dalam rangka menemukan makna temuan. Menurut Moleong (2004) bahwa analisis data ialah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data. Selanjutnya dikemukakan bahwa analisis data merupakan proses yang terus menerus dilakukan dalam riset observasi partisipan (Bogdan, 1982). Data dan informasi yang diperoleh dari lokasi penelitian akan dianalisis secara kontinu setelah dibuat catatan lapangan untuk menemukan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang.

Analisis data dalam penelitian kualitatif bergerak secara induktif yaitu fakta/data dikategorikan menuju ke tingkat abstraksi yang lebih tinggi melakukan sintesis dan mengembangkan teori bila diperlukan. Setelah data dikumpulkan dari lokasi penelitian melalui wawancara, observasi, dan dokumen maka dilakukan pengelompokan data. Kemudian dilakukan analisis penguraian dan penarikan kesimpulan tentang faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang.

Menurut Moleong (2004), analisis data dilakukan juga dimaksudkan untuk menemukan unsur-unsur atau bagian-bagian yang berisikan kategori yang lebih

kecil dari data penelitian. Kata yang baru dapat terdiri dari catatan lapangan yang diperoleh melalui observasi, wawancara, dan studi dokumen. Lalu data tersebut dianalisis agar diketahui maknanya dengan cara menyusun data, menghubungkan data, mereduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan/verifikasi selama dan sesudah pengumpulan data. Analisis ini berlangsung secara sirkuler dan dilakukan sepanjang penelitian. Karena itu sejak awal penelitian, peneliti sudah mulai mencari pola-pola tingkah laku aktor, penjelasan-penjelasan, konfirmasi-konfirmasi yang mungkin terjadi, alur klausul, dan mencatat keteraturan.

Analisis data dilakukan secara terus menerus sejak awal penelitian dan akan berlanjut hingga akhir penelitian nantinya. Nasution (1998:142) mengemukakan bahwa, "Analisis data adalah proses menyusun, mengkategorikan fakta, mencari pola atau tema dengan maksud untuk memahami maknanya". Agar lebih relevan, efisien dan akurat maka analisa data didasarkan pada jenis sumber data yang dikumpulkan. Data hasil observasi dan dokumentasi dilakukan secara reduksi atau pengelompokan data, *display* data dengan menampilkan dalam bentuk bagan, tabel atau matrik dan sebagainya kemudian dilakukan verifikasi guna memperoleh gambaran kesimpulan.

Data hasil wawancara dalam analisis dilakukan pengelompokan hasil wawancara berdasarkan kelompok informan serta *cross check* guna memperoleh informasi suatu fenomena. Penganalisaan data yang digunakan oleh penulis adalah secara kualitatif, yaitu sebagai berikut:

### 1. Editing

Sebelum data diolah, data dan bahan yang sudah diperoleh dari hasil pengumpulan data perlu diedit kembali. Data diseleksi dan diteliti kebenarannya apakah memenuhi syarat untuk diolah atau tidak.

### 2. Klasifikasi

Tahapan ini peneliti melakukan penggolongan terhadap data-data yang diperoleh berdasarkan bentuk, pola, dan ciri tertentu.

### 3. Tabulasi

Kegiatan yang dilakukan pada tahap ini, peneliti merumuskan berdasarkan karakteristik kedalam bentuk tabel dan bagan sebagai penggambaran data-data tersebut.

### 4. Interpretasi

Tahap ini merupakan tahap terakhir yang dilakukan oleh peneliti, dimana dalam tahap ini peneliti mencari arti luas dari data yang diperoleh dengan jalan menghubungkan antara ilmu pengetahuan dengan fenomena yang terjadi di lapangan.

## BAB IV

### TEMUAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Profil Informan

Informan merupakan sumber informasi dalam suatu penelitian kualitatif. Dalam penelitian ini pemilihan informan dilakukan secara sengaja sesuai dengan tingkat pemahamannya terhadap penelitian ini, sehingga diperoleh gambaran karakteristik/profil informan sebagai berikut:

##### 1. SKPD

Tabel 4.1  
Profil Informan SKPD

No.	Umur (Tahun)	Jenis Kelamin	Pendidikan Terakhir	Jabatan	Masa Kerja (Tahun)
1	46	Lk	S1 Ekonomi Manajemen	Pejabat Eselon IV Dinas PU	21
2	48	Lk	S1 Pendidikan	Pejabat Eselon III Dikjar	19
3	48	Lk	S1 Kesehatan Masyarakat	Pejabat Eselon IV Dinkes	25

Sumber : Data Primer, 2008.

Berdasarkan Tabel 4.1 tersebut dapat diketahui bahwa seluruh informan berjenis kelamin laki-laki yang mempunyai latar belakang pendidikan yang sesuai dengan jabatan yang diembannya, dengan kematangan di umur serta masa kerja yang dimiliki.

##### 2. TAPD

Profil informan TAPD yang terdiri dari 11 orang laki-laki, dan 7 orang perempuan dengan umur antara 27 sampai dengan 50 tahun. Latar belakang pendidikan informan adalah S1 sebanyak 14 orang, 1 orang berpendidikan DIII, sedangkan sisanya 3 orang yang mencapai tingkat kesarjanaan S2. Informan yang berpendidikan S2 menduduki posisi pejabat Eselon IV ada 2

orang dan pejabat Eselon III ada 1 orang. Informan yang berpendidikan S1 menduduki posisi sebagai pejabat Eselon IV ada 4 orang dan eselon Eselon III ada 2 orang, dengan masa kerja antara 3 sampai 25 tahun. Untuk lebih lengkapnya dapat dilihat pada Tabel 4.2 berikut ini.

Tabel 4.2  
Profil Informan TAPD

No.	Umur (Tahun)	Jenis Kelamin	Pendidikan Terakhir	Jabatan	Masa Kerja (Tahun)
1	50	Lk	S1 Ekonomi Manajemen	Pejabat Eselon IV Bappeda	25
2	48	Lk	S1 Pendidikan	Pejabat Eselon IV Bappeda	22
3	41	Lk	S2 Manajemen	Pejabat Eselon III Bappeda	16
4	33	Pr	S2 Perenc.& Kebijkn Publik	Pejabat Eselon IV Bappeda	7
5	30	Lk	S2 Ekonomi Pembangunan	Pejabat Eselon IV Bappeda	5
6	41	Lk	S1 Teknik Geologi	Staff Bappeda	5
7	35	Pr	S1 Teknik Planologi	Staff Bappeda	4
8	32	Pr	S1 Teknik Sipil	Staff Bappeda	4
9	32	Pr	D III	Staff Bappeda	4
10	30	Lk	S1 Teknik Geologi	Staff Bappeda	4
11	30	Lk	S1 Teknik Arsitekur	Staff Bappeda	4
12	29	Lk	S1 Ekonomi Pembangunan	Staff Bappeda	3
13	29	Pr	S1 Ekonomi Manajemen	Staff Bappeda	3
14	27	Pr	S1 Teknologi Industri	Staff Bappeda	4
15	49	Lk	S1 Ekonomi Manajemen	Pejabat Eselon IV BPKD	23
16	43	Lk	S1 Ekonomi Manajemen	Pejabat Eselon III BPKD	18
17	33	Lk	S1 Ekonomi Manajemen	Pejabat Eselon IV BPKD	5
18	31	Pr	S1 Ekonomi Manajemen	Pejabat Eselon IV BPKD	8

Sumber: Data Primer, 2008.

### 3. DPRD

Tabel 4.3  
Profil Informan DPRD

No.	Umur (Tahun)	Jenis Kelamin	Pendidikan Terakhir	Jabatan	Masa Kerja (Tahun)
1	42	Lk	S1 Hukum	Panggar	4
2	40	Lk	S1 Ekonomi Manajemen	Panggar	4
3	39	Lk	S1 Teknik	Panggar	4
4	38	Lk	SLTA	Panggar	4

Sumber : Data Primer, 2008.

Tabel 4.3 menunjukkan rentang umur informan DPRD 38 sampai dengan 42 tahun, semua informan adalah laki-laki (4 orang). pendidikan terakhir informan bervariasi, ada satu orang yang berpendidikan SMA sedangkan tiga orang lainnya setara sarjana. jabatan seluruh informan adalah panitia anggaran, dengan masa kerja 4 tahun (1 periode).

Berdasarkan data profil informan tersebut, dapat disimpulkan bahwa secara akademis kualitas aparatur di Kabupaten Aceh Tamiang sudah baik, dimana rata-rata tingkat pendidikan adalah S1, demikian pula dengan Panitia Anggaran DPRD. Dilihat dari tingkat pendidikan yang keseluruhannya pada level perguruan tinggi dan hanya 1 orang yang berpendidikan SLTA maka diharapkan informasi yang didapat merupakan informasi yang didasarkan pada pengetahuan dan pemahaman keilmuan yang sangat baik.

#### **B. Deskripsi Proses Penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 155 ayat (1) serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa "penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah" dan "penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai APBD".

APBD merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Untuk menjamin APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, maka diatur landasan administratif dalam pengelolaan

anggaran daerah yang mengatur antara lain prosedur dan teknis penganggaran yang harus diikuti secara tertib dan taat azas. Selain itu dalam rangka disiplin anggaran maka penyusunan anggaran baik pendapatan maupun belanja juga harus mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya. Oleh karena itu dalam proses penyusunan APBD pemerintah daerah harus mengikuti prosedur administratif yang ditetapkan.

Pelaksanaan pencapaian sasaran prioritas pembangunan nasional, diperlukan adanya sinkronisasi program dan kegiatan pemerintah dengan kebijakan pemerintah daerah yang diformulasikan dalam rancangan kebijakan umum APBD, Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang dibahas dan disepakati bersama antar pemerintah daerah dengan DPRD sebagai landasan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Perda) tentang APBD.

Penyusunan perencanaan yakni dalam melakukan sinkronisasi program dan kegiatan perlu adanya keterkaitan antara sasaran program dan kegiatan Provinsi dengan Kabupaten/Kota untuk mencapai sinergitas sesuai dengan kewenangan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Untuk efisiensi dan efektivitas anggaran daerah supaya dihindari adanya tumpang tindih pendanaan penanganan antara urusan yang menjadi tanggung jawab Provinsi dan Kabupaten/Kota. Sebagaimana diketahui bahwa Kabupaten Aceh Tamiang adalah Kabupaten baru yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Aceh Timur pada tahun 2002, sedangkan roda pemerintahannya sendiri baru mulai berjalan efektif pada bulan Januari 2003. Bappeda adalah salah satu perangkat daerah di jajaran Pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang yang dibentuk sejak awal berdirinya Kabupaten Aceh Tamiang.

Penyusunan APBD Kabupaten Aceh Tamiang efektif dimulai pada APBD tahun anggaran 2004.

Proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang selalu diupayakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyusunan rancangan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang mulai tahun anggaran 2004 sampai dengan 2006 mempedomani Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 serta petunjuk teknis penyusunan APBD yang setiap tahunnya diterbitkan oleh Menteri Dalam Negeri dalam Surat Edaran (SE) Menteri Dalam Negeri.

Pada awal penerapan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 yakni pada saat penyusunan rancangan APBD Kabupaten Aceh Tamiang Tahun Anggaran 2004 ditemui beberapa kendala dalam teknis penyusunannya dikarenakan peraturan tersebut baru pertama sekali digunakan dan merupakan peraturan baru, sementara pada saat itu SDM aparatur perencana baik dari segi kuantitas maupun kualitas masih belum memadai. Kendala utama ditemukan adalah ketika penyusunan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) untuk masing-masing Dinas/Instansi. Unit-unit perencanaan di masing-masing Dinas/Instansi sama sekali belum mengetahui bagaimana tata cara penyusunan RASK, sehingga beberapa aparatur Bappeda ditugaskan untuk membimbing terlebih dahulu terhadap aparatur yang bertugas pada unit-unit perencanaan pada Dinas/Instansi tentang tatacara penyusunan RASK. Namun upaya tersebut tidak begitu membawa dampak yang signifikan terhadap kemudahan dan kelancaran dalam penyusunan RASK, karena bagi aparatur perencana di Bappeda membutuhkan juga waktu dalam mempelajari dan memahami proses penyusunan

APBD sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 yang baru diberlakukan tersebut.

Pada tahun anggaran 2004 proses penyusunan diawali dengan penyusunan rancangan AKU yang selanjutnya disampaikan kepada DPRD untuk dibahas bersama dengan Panitia Anggaran (Panggar) Legislatif. Selanjutnya diteruskan dengan penyusunan Strategi dan Prioritas APBD oleh Pemerintah Daerah. Berdasarkan AKU serta Strategi dan Prioritas APBD tersebut maka disusunlah RASK oleh masing-masing Dinas/Instansi yang dijadikan bahan dalam penyusunan Rancangan APBD (R-APBD). Rancangan APBD bersama RASK kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas bersama antara Panitia Anggaran Eksekutif dan Panitia Anggaran Legislatif.

Penetapan rancangan APBD Kabupaten Aceh Tamiang tahun anggaran 2004 menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Aceh Tamiang dapat direalisasikan dalam waktu yang relatif cepat yakni pada tanggal 9 Pebruari 2004 tidak terlepas dengan kondisi Provinsi NAD pada saat itu. Pada waktu itu Pangdam Iskandar Muda selaku penguasa darurat militer Provinsi NAD memerintahkan seluruh daerah Kabupaten/Kota dan Provinsi agar segera melaksanakan penyusunan APBD dan memerintahkan agar pengesahan APBD dapat segera direalisasikan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

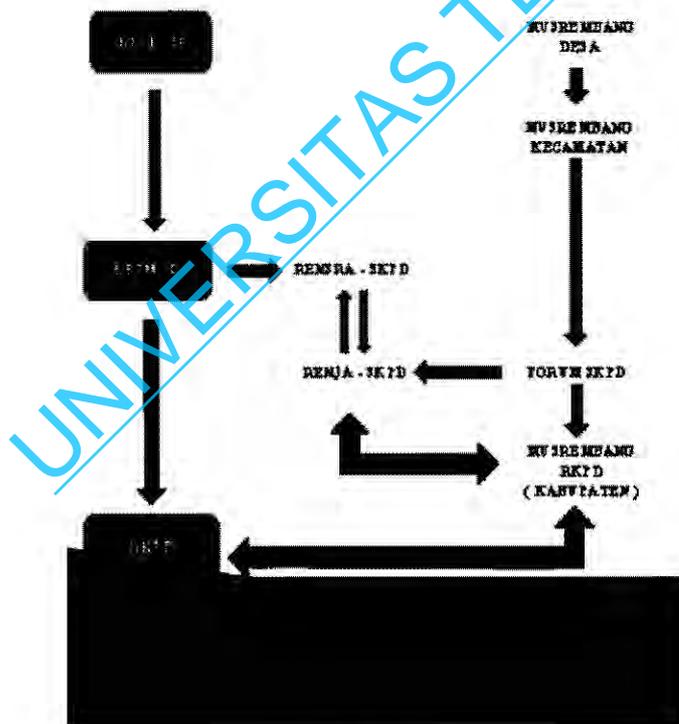
Penyusunan rancangan APBD Kabupaten Aceh Tamiang pada tahun anggaran 2005 dan tahun anggaran 2006 pada dasarnya prosesnya sama dengan penyusunan rancangan APBD pada Tahun Anggaran 2004. Perbedaannya hanya terletak pada adanya tahapan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang dilakukan oleh Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang, di mana

tahapan ini belum dilaksanakan pada proses penyusunan APBD tahun anggaran 2004. RKPD yang telah disusun dan ditetapkan dengan Peraturan Bupati (Perbup) Aceh Tamiang dijadikan pedoman dalam penyusunan rancangan AKU Kabupaten Aceh Tamiang. Proses selanjutnya adalah penyampaian rancangan AKU kepada DPRD dan dibahas bersama antara Komisi di DPRD dengan Dinas/Instansi dan Tim Anggaran Eksekutif. Setelah selesai pembahasan dengan Komisi-Komisi DPRD, selanjutnya dibahas bersama Tim Anggaran Eksekutif dengan Tim Anggaran Legislatif. Hal ini terdapat adanya perbedaan prosesnya dengan penyusunan APBD tahun anggaran 2004, dimana pada tahun 2004 rancangan AKU langsung dibahas bersama antar Tim Anggaran Eksekutif dan Tim Anggaran Legislatif.

Penyusunan rancangan APBD Kabupaten Aceh Tamiang pada tahun anggaran 2007 telah mengacu/mempedomani peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan teknis penyusunan APBD, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2007 tentang Pedoman penyusunan APBD Tahun Anggaran 2007. Dalam pelaksanaannya ditemui banyak kendala disebabkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tersebut merupakan ketentuan baru yang pelaksanaannya mulai diberlakukan pada penyusunan APBD tahun anggaran 2007. Kendala-kendala tersebut sangat dirasakan terutama bagi aparatur perencana di Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang karena selain harus dengan cepat dapat memahaminya, di sisi lain juga harus memberi pengarah dan bimbingan tentang proses penyusunan RKA-SKPD bagi

aparatur pada unit-unit perencanaan SKPD, sementara kuantitas dan kualitas SDM aparatur Bappeda juga masih terbatas.

Proses penyusunan APBD Kabupaten Aceh Tamiang tahun anggaran 2007 Pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang terlebih dahulu menyusun RKPD yang merupakan penjabaran dari RPJM-D dengan menggunakan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD) untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Proses ini adalah proses perencanaan yang merupakan bagian dari keseluruhan proses dalam penyusunan APBD yang dilakukan di Kabupaten Aceh Tamiang. Proses perencanaan tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan adalah tugas dan tanggung jawab Kepala Bappeda atau Bappeda secara kelembagaan seperti yang digambarkan sabagai berikut.

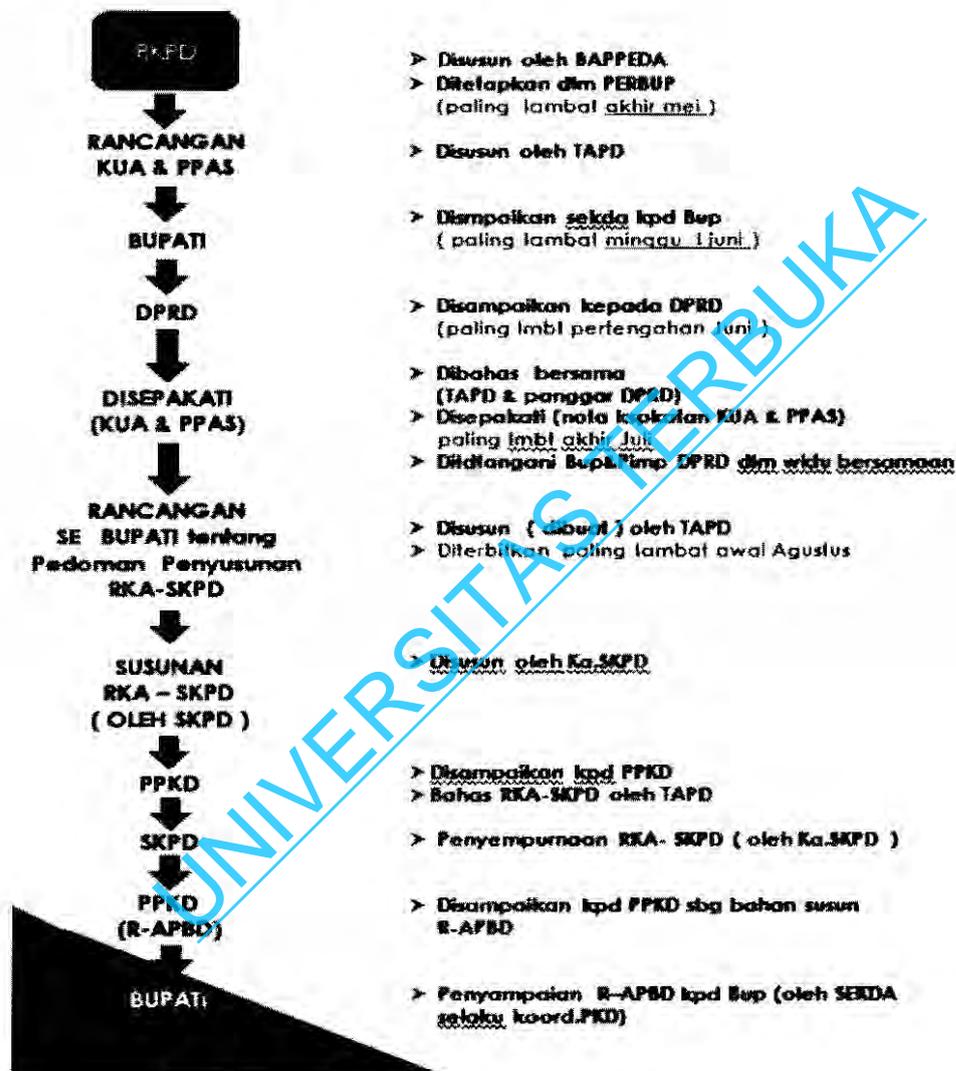


Gambar 4.1  
Penyusunan RKPD

Tahapan selanjutnya adalah penyusunan rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) yang dilakukan oleh TAPD berdasarkan RKPD (Gambar 4.2) dengan mempedomani Petunjuk Teknis penyusunan APBD yang ditetapkan dan diterbitkan oleh Menteri Dalam Negeri setiap tahunnya untuk 1 (satu) tahun anggaran, di mana dalam rangka penyusunan APBD tahun anggaran 2007 Menteri Dalam Negeri menetapkan petunjuk teknis tentang Penyusunan APBD dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2007. Rancangan KUA yang telah dibahas bersama antara Tim Anggaran Pemerintah Daerah dengan Panitia Anggaran DPRD yang selanjutnya disepakati menjadi KUA. Dalam pembahasan rancangan KUA Tahun Anggaran 2007, pelaksanaannya tidak hanya antara TAPD dengan Panitia Anggaran DPRD tetapi seluruh SKPD dilibatkan juga secara aktif. Hal ini menyebabkan waktu pembahasan menjadi lebih panjang yang berdampak kepada proses percepatan pengesahan dan penetapan APBD Kabupaten Aceh Tamiang Tahun Anggaran 2007, di mana penetapannya menjadi terlambat.

Berdasarkan KUA yang telah disepakati tersebut Pemerintah Daerah menyusun Rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang dalam pelaksanaan penyusunannya dilakukan oleh TAPD Kabupaten Aceh Tamiang. Setelah disusun kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas bersama antara Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan Panitia Anggaran DPRD Kabupaten Aceh Tamiang yang selanjutnya disepakati menjadi PPA. Akibat terlambat dan berlarut-larutnya pembahasan rancangan KUA antara TAPD dan Panitia Anggaran DPRD sementara waktu yang tersedia untuk pembahasan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD sudah semakin sempit, maka

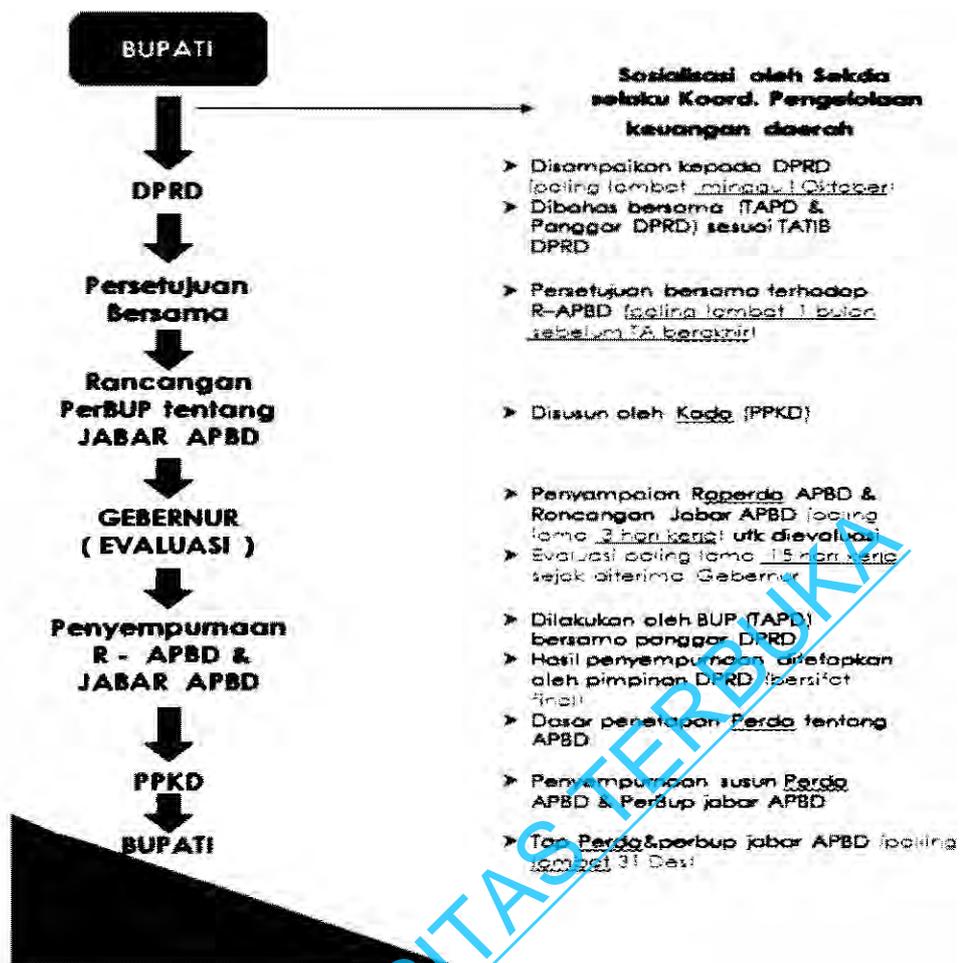
pembahasan rancangan PPAS tidak dapat dilaksanakan lagi, dan dilanjutkan terus dengan pembahasan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD. Rancangan KUA yang telah disepakati tersebut selanjutnya dituangkan dalam Nota Kesepakatan KUA yang ditandatangani oleh Kepala Daerah (Bupati) dan pimpinan DPRD.



Gambar 4.2  
Penyusunan APBD

Selanjutnya berdasarkan (Gambar 4.2) Nota Kesepakatan dimaksud Kepala Daerah (dibantu oleh TAPD) menyiapkan/menerbitkan pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD yang dituangkan dalam Surat Edaran Bupati Aceh Tamiang. RKA-SKPD yang telah disusun oleh masing-masing kepala SKPD selanjutnya disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) untuk dibahas lebih lanjut oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), kemudian masing-masing kepala SKPD melakukan penyempurnaan RKA-SKPD berdasarkan hasil pembahasan yang dilakukan oleh TAPD. RKA-SKPD yang telah disempurnakan tersebut selanjutnya disampaikan kembali kepada PPKD yang digunakan sebagai bahan penyusunan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD Kabupaten Aceh Tamiang dan rancangan Peraturan Bupati Aceh Tamiang tentang Penjabaran APBD Tahun Anggaran 2007.

UNIVERSITAS TERBUKA



Gambar 4.3  
Proses Penetapan Qanun APBD

Berikut dapat dilihat Tabel 4.4 yang menjelaskan tentang pendapat para informan terhadap proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang, yaitu sebagai berikut.

Tabel 4.4  
Pendapat Informan Mengenai Proses Penyusunan APBD  
di Kabupaten Aceh Tamiang

No.	Uraian	Jumlah	
		(Orang)	(%)
1	Sudah sesuai dengan prosedur/proses yang ditentukan oleh peraturan yang berlaku.	8	32
2	Belum sesuai dengan ketentuan yang berlaku.	15	60
3	Tidak ada jawaban	2	8
Total		25	100

Sumber: Data Primer, 2008.

Berdasarkan Tabel 4.4 tersebut menyatakan bahwa kebanyakan para informan menyatakan bahwa proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang masih belum sesuai dengan ketentuan (mekanisme) yang berlaku, hal ini mendapat dukungan sebagian besar dari jumlah informan, tepatnya sebanyak 15 orang (60%), sedangkan yang menyatakan sudah sesuai dengan prosedur/proses yang telah ditentukan oleh peraturan yang berlaku hanya ada 8 orang (32%), ada 2 orang informan (8%) yang tidak memberikan tanggapannya.

Proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang yang belum sesuai dengan mekanisme yang berlaku dimaksud terjadi dalam tahapan perencanaan dan tahapan penganggaran. Pada tahapan perencanaan terjadi pada pelaksanaan forum SKPD dalam rangka penyusunan Renja-SKPD. Penyusunan Renja-SKPD seharusnya dilakukan oleh masing-masing Kepala SKPD bersama-sama Camat dan difasilitasi/dikoordinir oleh Bappeda dengan menggunakan bahan hasil Musrenbang Kecamatan yang dipadukan dengan usulan dari masing-masing SKPD sendiri. Proses pelaksanaan forum SKPD dan penyusunan Renja-SKPD lebih dominan dilakukan oleh Bappeda sehingga karena keterbatasan data dan SDM maka dibutuhkan waktu yang relatif lama dalam penyusunan Renja-SKPD,

serta Renja-SKPD yang disusun juga tidak sempurna. Apabila Renja-SKPD tidak sempurna maka penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) juga tidak sempurna karena RKPD disusun dengan menggunakan bahan dari Renja-SKPD.

Pelaksanaan forum SKPD seharusnya DPRD dilibatkan secara aktif sesuai dengan komisi-komisi yang membidangnya. Dengan keterlibatan DPRD dalam penyusunan Renja-SKPD maka dari awal diharapkan DPRD sudah mengetahui dan mengawal sejak awal proses perencanaan setiap program/kegiatan yang diusulkan dan disepakati untuk dimasukkan dalam Renja-SKPD, sebagai rencana pembangunan tahunan SKPD untuk tahun yang direncanakan. Tapi yang terjadi bahwa DPRD belum pernah dilibatkan secara aktif. Hal ini dapat menyulitkan dalam proses berikutnya yakni pada tahapan penganggaran terutama pada saat pembahasan KUA dan PPAS bersama DPRD, karena program/kegiatan yang diusulkan serta besaran anggaran dari setiap program/kegiatan tersebut yang nantinya akan dialokasikan dalam APBD dan merupakan program/kegiatan masing-masing SKPD belum diketahui sepenuhnya oleh DPRD. Dampaknya dapat terlihat dengan berlarut-larutnya proses pembahasan AKU/KUA bersama DPRD sehingga selalu membutuhkan waktu yang panjang, akibatnya secara keseluruhan dapat mempengaruhi proses percepatan pengesahan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang.

Proses tahapan penganggaran khususnya dalam proses pembahasan AKU/KUA dengan DPRD juga masih belum sesuai dengan ketentuan (mekanisme) yang berlaku, dimana pembahasan AKU/KUA dilakukan bersama komisi-komisi yang ada di DPRD, selanjutnya baru dilakukan pembahasan

bersama antara Tim Anggaran Eksekutif dan Tim Anggaran Legislatif. Proses pembahasan seperti ini tentu saja membutuhkan waktu yang panjang sehingga dapat menyebabkan keterlambatan dalam pelaksanaan proses tahapan berikutnya, dan berdampak terhadap upaya percepatan pengesahan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang setiap tahunnya. Pembahasan program/kegiatan masing-masing SKPD seharusnya dilakukan bersama komisi-komisi di DPRD pada saat pelaksanaan forum SKPD dalam rangka penyusunan Renja-SKPD. Dengan demikian pembahasan KUA tidak perlu lagi dilakukan bersama komisi-komisi di DPRD, tetapi langsung dibahas bersama antara Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan Tim Anggaran DPRD.

Berlarut-larutnya penyusunan dan pembahasan terjadi pada setiap tahapan baik dari tingkat perencanaan maupun penganggaran masih menjadi persoalan utama dalam upaya percepatan penetapan APBD Kabupaten Aceh Tamiang Tahun Anggaran 2007. Permasalahan ini terjadi dikarenakan kemampuan SDM yang belum memadai terhadap pelaksanaan pada tahapan-tahapan yang dilalui mulai dari tingkat perencanaan yang dapat memperpanjang waktu penyusunannya, di mana secara keseluruhan akan berpengaruh terhadap penyelesaian tahapan-tahapan selanjutnya. Demikian pula dengan terlambatnya eksekutif dalam penyampaian dokumen yang terkait dengan penyusunan rancangan APBD kepada DPRD dirasakan juga dapat mempengaruhi proses dalam tahapan berikutnya.

Tidak tertibnya terhadap jadwal yang telah ditentukan baik pada tingkat perencanaan maupun penganggaran, demikian juga pada saat pembahasan yang dilakukan di DPRD juga masih menjadi kendala dalam percepatan penetapan APBD Kabupaten Aceh Tamiang Tahun Anggaran 2008. Kiranya hal ini perlu

mendapat perhatian dari semua pihak agar pada masa yang akan datang permasalahan ini dapat dieliminir sekecil mungkin dan tidak perlu terjadi lagi sehingga pengesahann dan penetapan APBD dapat dilakukan sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan.

*"Mekanisme penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang belum sesuai dengan prosedur yang berlaku, dikarenakan beberapa tahun ini tahapan awal penyusunan APBD tidak dilaksanakan dengan sebenarnya seperti Musrenbang Desa, Musrenbang Kecamatan, forum SKPD, Musrenbang Kabupaten, malahan banyak program/kegiatan yang disusun bukan melihat kebutuhan masyarakat tetapi kepentingan pihak tertentu, ini karena kurangnya SDM di bidang perencana, disebabkan personil-personil yang ditempatkan sebagai pejabat perencana tidak memahami peraturan-peraturan yang sedang berlaku, sehingga APBD yang disusun mulai pertengahan jalan sampai akhir".*

*Pejabat Eselon IV BPKD*

Hal ini sejalan dengan pendapat dari Fraksi TNI/Polri dalam <http://www.riauterkini.com> melalui juru bicaranya Bonar Limbong, fraksi ini mengkritisi belum adanya mekanisme baku penyusunan APBD sehingga kerap terjadi tarik-menarik kepentingan dalam penyusunan APBD.

Berdasarkan pelaksanaan penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang yang terjadi selama ini, dapat disimpulkan bahwa proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang masih belum sesuai dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikarenakan berlarut-larut pembahasan yang terjadi pada setiap tahapan proses penyusunan APBD baik di tingkat perencanaan maupun pada tingkat penganggaran serta tidak tertibnya terhadap jadwal yang telah ditentukan pada setiap tahapan. Selain itu terbatasnya waktu yang tersedia mengakibatkan pengesahan dan penetapan APBD menjadi terlambat.

*"Faktor keterbatasan SDM dalam proses penyusunan perencanaan pada Dinas khususnya dalam penyusunan Renja-SKPD dan RKA-SKPD, juga dipengaruhi oleh tidak komitnya terhadap jadwal yang telah ditentukan/disepakati".*

*Pejabat Eselon III Dinas Pendidikan Kabupaten Aceh Tamiang.*

Penyusunan rancangan APBD Kabupaten Aceh Tamiang Tahun Anggaran 2008, meskipun secara keseluruhan proses yang dilakukan pada dasarnya sama seperti pada penyusunan APBD Tahun Anggaran 2007 dan masih tetap mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2007 tentang pedoman penyusunan APBD tahun anggaran 2008, tetapi masih saja ada langkah-langkah yang belum sempurna dikarenakan adanya kepentingan-kepentingan lainnya baik eksekutif maupun legislatif.

Terlambatnya penyusunan dan pengesahan APBD Kabupaten Aceh Tamiang pada tahun anggaran 2008 disebabkan juga oleh hal yang sama seperti yang terjadi pada APBD tahun anggaran 2007, yakni tidak sempurnanya penyusunan Renja-SKPD dan RKPDP, serta pelaksanaan pembahasan KUA dan rancangan Qanun APBD yang tidak sesuai dengan mekanisme yang berlaku.

*"Faktor yang terpenting adalah kemampuan dan disiplin dari aparat terkait dalam pembahasan anggaran sehingga tidak terjadi waktu molor, kemauan politis para anggota dewan. Belum semua aspirasi masyarakat tertampung dalam APBD karena masih banyaknya kepentingan oknum-oknum di eksekutif untuk menciptakan proyek yang diinginkan untuk kepentingan pribadi".*

*Pejabat Eselon IV BPKD Kabupaten Aceh Tamiang.*

Seperti yang diungkapkan oleh Pagalung (2008), dalam proses penyusunan anggaran, pihak legislatif cenderung melakukan "titipan" proyek/kegiatan, hal ini terjadi untuk kepentingan pribadi secara jangka panjang demi menjaga kesinambungan dan mengharumkan nama politisi/anggota dewan. Masalah

keagenan anggota legislatif sebagai agen. di mana posisi legislatif sebagai pihak agen dan rakyat/pemilih sebagai pihak prinsipal. Pihak legislatif sebagai agen akan membela kepentingan rakyat atau pemilihnya. namun seringkali ini tidak terjadi, karena pendelegasian kewenangan rakyat/pemilih terhadap legislatornya tidak memiliki kejelasan aturan konsekuensi kontrol keputusan yang disebut "abdication".

Akibatnya, legislator cenderung menyusun anggaran untuk kepentingan pribadi atau golongannya dan kondisi ini disebut oleh Garamfalvi (1997) dalam Pagalung (2008) sebagai *political corruption* dalam proses penyusunan anggaran, dan sekiranya anggaran tersebut dilaksanakan akan menimbulkan *administration corruption*. Kalau kondisi di atas terjadi, maka proses penyusunan/perubahan APBD yang semestinya akan menghasilkan *outcome* yang efisien dan efektif dari alokasi sumber daya dalam anggaran akan terdistorsi karena adanya perilaku oportunistik untuk kepentingan pribadi dan politisi. Penelitian empiris Syukriy Abdullah (2006) dalam Pagalung (2008) menunjukkan pihak legislatif di sebagian pemerintah daerah di Indonesia berperilaku oportunistik dalam penyusunan APBD dan digunakan sebagai *political corruption*.

Tahapan yang paling krusial dalam proses penyusunan APBD adalah pelaksanaan forum SKPD untuk penyusunan Renja-SKPD yang disusun bersama oleh masing-masing kepala SKPD bersama Camat yang difasilitasi oleh Bappeda, dengan melibatkan DPRD secara aktif sesuai dengan komisi-komisi di DPRD yang membidangi masing-masing SKPD. Dalam tahapan ini diharapkan seluruh kegiatan yang akan dilaksanakan SKPD dalam tahun anggaran yang direncanakan tertampung dalam Renja-SKPD berdasarkan hasil aspirasi masyarakat yang

diperoleh dari hasil Musrenbang, dengan demikian pelaksanaan kegiatan SKPD yang dialokasikan dalam APBD benar-benar merupakan kebutuhan masyarakat. Berdasarkan hasil dari bahan Renja-SKPD selanjutnya pemerintah daerah menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai rencana pembangunan tahunan daerah, yang merupakan pedoman bagi pemerintah daerah untuk menyusun rancangan KUA dan PPAS.

Pelaksanaan pembahasan KUA/PPAS dan rancangan Qanun APBD merupakan beberapa faktor yang menyebabkan terlambatnya pengesahan dan penetapan APBD Kabupaten Aceh Tamiang selama ini, karena pembahasannya bukan hanya dilaksanakan bersama antara TAPD dan Panitia Anggaran DPRD, tetapi juga melibatkan SKPD secara aktif. Hal ini menyebabkan terjadinya pembahasan yang berlarut-larut karena dibutuhkan waktu yang lebih lama untuk penyelesaian pembahasannya. Pelaksanaan pembahasan rancangan Qanun APBD yang selalu dilakukan melalui pembahasan RKA-SKPD dengan melakukan pembahasan belanja dari setiap kegiatan SKPD sampai dengan rincian objek belanja, semakin memperpanjang waktu pembahasannya, sehingga menyebabkan pengesahan dan penetapan APBD Kabupaten Aceh Tamiang setiap tahunnya selalu terlambat.

Terlaksananya proses penyusunan APBD sesuai dengan mekanisme yang diisyaratkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, jika dapat tercapai adalah merupakan wujud kepedulian dan kerja keras bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD dalam

mengimplementasikan Regulasi Peraturan Pemerintah, terutama dalam pelaksanaan pengelolaan Keuangan Daerah untuk mencapai tujuan Visi dan Misi Pembangunan yang tertuang dalam Dokumen Perencanaan.

### **C. Pengaruh Peraturan Yang Berubah-ubah**

Pada tahun 2007 Pemerintah Pusat menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 tahun 2007 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Seperti diamanatkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 tahun 2007 tersebut, bahwa dalam penyusunan rancangan APBD sudah harus mempedomani Peraturan Menteri Dalam Negeri dimaksud yaitu paling lambat sejak penyusunan APBD Tahun Anggaran 2009. Adanya perubahan peraturan tersebut maka Pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang dalam penyusunan rancangan APBD Tahun Anggaran 2009 selain mempedomani Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 juga sudah mempedomani Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007, serta mempedomani Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 tahun 2008 tentang pedoman penyusunan APBD tahun anggaran 2009.

Perubahan mendasar pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 yaitu terjadinya perubahan dalam tahapan penganggaran. Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 penyampaian rancangan KUA dan PPAS kepada DPRD dilakukan pada tahapan tersendiri (masing-masing tahapan), sedangkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 penyampaian Rancangan KUA dan PPAS kepada DPRD dilakukan dalam waktu

bersamaan. Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006. Nota Kesepakatan terhadap KUA dan PPAS yang ditandatangani bersama antara Bupati Aceh Tamiang dan Pimpinan DPRD dituangkan dalam bentuk Nota Kesepakatan KUA dan Nota Kesepakatan PPA, sedangkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 dituangkan dalam Nota Kesepakatan KUA dan Nota Kesepakatan PPAS. Perubahan-perubahan lainnya yang terjadi adalah, terdapat penyesuaian jadwal pada beberapa tahapan khususnya dalam kaitannya dengan proses penganggaran, namun waktu penetapan APBD tetap tidak berubah. Sedangkan pada tahapan-tahapan lainnya secara keseluruhan tidak mengalami perubahan.

Setelah selesai penyusunan pada tahapan perencanaan yang dilakukan sepenuhnya oleh Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang, yakni sampai dengan penetapan RKPD-APBD Tahun Anggaran 2009, yang telah ditetapkan dengan Peraturan Bupati Aceh Tamiang pada Bulan September tahun 2008. Berdasarkan ketentuan, seharusnya RKPD ditetapkan paling lambat pada akhir Mei tahun anggaran berjalan. Setelah penetapan RKPD selanjutnya Kepala Daerah dibantu oleh TAPD menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS.

Terlambatnya penetapan RKPD-APBD Tahun Anggaran 2009, lebih diakibatkan lamanya penyusunan dan penyelesaian pada tahapan proses perencanaan sebelumnya, baik Musrenbang maupun penyusunan Renja-SKPD. Pembahasan RKPD Kabupaten Aceh Tamiang Tahun Anggaran 2009 dilakukan bersama oleh TAPD, yang mana hal ini berpengaruh pada semakin panjangnya waktu penyusunannya dan mengakibatkan terlambatnya waktu penetapannya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem

Perencanaan Pembangunan Nasional bahwa, penyusunan RKPD merupakan tanggungjawab kepala Bappeda, yang disusun dengan menggunakan bahan Renja-SKPD, dimana program dan kegiatan yang dituangkan dalam RKPD sudah dibahas sebelumnya dalam Forum-SKPD ketika penyusunan Renja-SKPD.

Perubahan perangkat daerah pada Pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang, yang telah disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, yang mana Qanun tentang Perangkat Daerah tersebut ditetapkan pada bulan Desember 2008, maka rancangan KUA dan PPAS serta RKA-SKPD yang telah disusun dan diselesaikan sebelumnya dilakukan perbaikan kembali dan disesuaikan dengan organisasi perangkat daerah Kabupaten Aceh Tamiang tersebut. Sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan APBD bahwa, dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, maka dalam penyusunan APBD tahun anggaran 2009 wajib menyesuaikan kodefikasi urusan pemerintahan daerah, dan kodefikasi organisasi perangkat daerah yang akan melaksanakan urusan pemerintahan dimaksud.

Penyesuaian-penyesuaian rancangan KUA dan PPAS serta RKA-SKPD tersebut, tentu saja memerlukan waktu yang cukup panjang bagi SKPD dan TAPD dalam penyelesaiannya. Akibatnya proses penyusunan APBD Kabupaten Aceh Tamiang Tahun Anggaran 2009, khususnya pada tahapan-tahapan penganggaran secara keseluruhan terjadi keterlambatan, implikasinya adalah pengesahan dan penetapan APBD juga terlambat dari jadwal yang ditentukan.

*"Peraturan yang berubah-ubah merupakan salah satu faktor mengapa proses penyusunan APBD belum sesuai dengan yang diharapkan karena SDM yang sudah ada belum maksimal memahami peraturan sebelumnya, ditambah lagi dengan peraturan baru yang pada prinsipnya hanya mengubah istilah dan nama saja. Oleh karena itu perlu koordinasi antara seluruh Pemda dan Pemerintah Pusat, agar hal ini dicari solusi penyelesaiannya. Di samping itu Pemda Aceh Tamiang harus maksimal mengadakan diklat teknis tentang peraturan-peraturan yang baru, agar SDM yang terlibat dalam penyusunan anggaran dapat maksimal memahaminya, dan memperbanyak literatur perundang-undangan yang berlaku".*

*Staf Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang.*

Berdasarkan pemantauan, dapat diketahui bahwa pemerintah daerah menghadapi kendala mempersiapkan APBD sesuai jadwal. Pengesahan APBD terlambat disebabkan faktor politis, pembahasan yang alot dan makan waktu akibat benturan kepentingan eksekutif dan legislatif di daerah. Kendala lain adalah rendahnya kapasitas sumber daya manusia pengelola keuangan daerah. Padahal saat ini pemerintah daerah harus menyusun APBD sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yang menuntut rencana anggaran secara detail (Silalahi, 2009).

Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, diwajibkan menggunakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dalam menyusun APBD. Di mana, dalam Peraturan Menteri tersebut banyak terjadi perubahan istilah dan penambahan materi (<http://www.hariankomentar.com>). Pada saat ini, apabila dicermati bersama terjadi dinamika perubahan dan perkembangan yang sangat dinamis, terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah dan masalah pemerintah daerah lainnya. Belum genap 3 (tiga) tahun, dalam pelaksanaan penyusunan APBD menggunakan ketentuan Keputusan

Menteri Dalam Negeri nomor 29 Tahun 2002, sudah berubah menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006. Dan belum genap 1 tahun Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 kita laksanakan, sudah berubah lagi menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 yang mulai diberlakukan pada penyusunan APBD tahun anggaran 2009. Selain itu, setiap tahun Menteri Dalam Negeri selalu menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang pedoman penyusunan APBD. sejak penyusunan APBD tahun anggaran 2007 sampai dengan tahun anggaran 2009, dimana setiap kali diterbitkannya Peraturan tersebut selalu terdapat perubahan-perubahan dan penyesuaian-penyesuaian, terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007.

Perubahan-perubahan yang terjadi, oleh pemerintah dimaksudkan untuk tercapainya keselarasan antara kondisi empiris di lapangan dengan ketentuan yang ada dalam peraturan perundangan. Namun demikian, yang paling menanggung resiko akibat perubahan-perubahan ketentuan tersebut, adalah Pemerintah Daerah. Tidak hanya di Kabupaten Aceh Tamiang, akan tetapi juga seluruh pemerintah daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota lainnya di seluruh tanah air.

Begitu peliknya persoalan dan resiko yang dihadapi terhadap implementasi di lapangan, sebagai akibat berubahnya beberapa peraturan perundangan, yang akhirnya berdampak pada mundurnya rencana penyusunan R-APBD Tahun Anggaran 2009. Persoalan yang paling menonjol adalah, adanya perubahan peraturan pemerintah, yaitu dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, yang

akan diberlakukan selambat-lambatnya pada tanggal 1 Juli 2008. Peraturan yang berhubungan dengan mekanisme penyusunan APBD sering berubah-ubah ternyata sangat berpengaruh terhadap percepatan proses penyusunan dan penetapan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang, yang hal ini dapat diwakili oleh pendapat informan sebagai berikut.

Tabel 4.5  
Pendapat Informan Mengenai Peraturan yang Berubah-ubah Dalam Proses Penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang

No.	Uraian	Jumlah	
		(Orang)	(%)
1	Berpengaruh terhadap percepatan proses penyusunan dan penetapan APBD	20	80
2	Tidak berpengaruh	3	12
3	Lain-lain	2	8
Total		25	100

Sumber: Data Primer, 2008.

Dari Tabel 4.5 tersebut dapat dilihat bahwa 20 orang informan atau 80% mengatakan bahwa peraturan yang berubah-ubah dapat berpengaruh terhadap percepatan proses penyusunan dan penetapan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang, sedangkan yang mengatakan tidak berpengaruh adalah sebanyak 3 orang informan atau 12% dari seluruh informan yaitu 21 orang. Berarti mayoritas informan mengatakan adanya pengaruh peraturan yang berubah-ubah terhadap proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang.

*"Untuk menjalankan prosedur dan mekanisme itu adalah system. Jika hanya satu bagian saja yang bekerja sesuai prosedur dan yang lain tidak, maka system tidak dapat dijalankan".*

*Pejabat Eselon IV Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang.*

Berdasarkan pengamatan yang dilakukan, dengan adanya peraturan yang berubah-ubah dalam mekanisme penyusunan APBD, dibutuhkan waktu untuk dapat memahami dan mengaplikasikannya. Untuk menjalankan prosedur dan

mekanisme dalam proses penyusunan APBD adalah "system". Di dalam system mempunyai arti banyak unsur (orang) terlibat. Jika hanya satu bagian saja yang bekerja sesuai prosedur, sedangkan yang lain tidak, maka system tidak dapat berjalan. Idealnya adalah, dalam system diharapkan banyak orang yang dapat memahami proses penyusunan APBD, terutama bagi yang terlibat dalam rangka penyusunan APBD.

Sering berubah-ubahnya peraturan, menimbulkan dampak psikologis yang negatif terhadap aparatur perencana dan aparatur lainnya, yang terlibat langsung dalam penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang. Dampak negatif tersebut, terjadi akibat adanya beban mental bagi aparatur perencana, dikarenakan mereka dituntut agar dengan cepat dapat memahami peraturan baru tersebut, dalam waktu yang relatif singkat agar pelaksanaan penyusunan APBD, dapat segera dilaksanakan dan diselesaikan sesuai dengan mekanisme yang baru. Hal ini menimbulkan juga kekesalan para aparatur terhadap kebijakan pemerintah, disebabkan karena belum sepenuhnya mereka (aparatur) dapat menguasai suatu peraturan, maka para aparatur harus mempelajari lagi dan harus menguasai peraturan baru tersebut, karena adanya perubahan peraturan yang merupakan kebijakan pemerintah pusat. Hal itu tentu saja membutuhkan waktu untuk dapat mempelajari dan memahaminya. Kekesalan tersebut semakin dirasakan oleh para aparatur perencana, karena terbatasnya kesempatan bagi para aparatur untuk mengikuti diklat, bimbingan teknis dan sejenisnya dalam rangka peningkatan SDM, berhubung anggaran peningkatan SDM di Kabupaten Aceh Tamiang juga terbatas. Implikasinya adalah, upaya percepatan proses penyusunan dan penetapan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang, pada setiap tahunnya selalu terkendala.

Perubahan peraturan, secara politis juga mempengaruhi kebijakan para penyelenggara pemerintahan daerah di Kabupaten Aceh Tamiang, khususnya terhadap kebijakan program pengembangan SDM. Program pengembangan SDM tersebut, tidak sepenuhnya dapat terlaksana sebagaimana direncanakan, karena keterbatasan kemampuan keuangan daerah, dimana anggaran yang disediakan dalam APBD relatif sedikit, sehingga sedikit sekali yang mendapat kesempatan untuk dapat mengikuti program peningkatan SDM sebagaimana yang diharapkan. Permasalahan ini terjadi setiap adanya perubahan-perubahan peraturan, yang perlu disikapi oleh pemerinatah daerah dan DPRD Kabupaten Aceh Tamiang, karena keterbatasan kemampuan SDM di Kabupaten Aceh Tamiang, merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya keterlambatan dalam proses penyusunan APBD, yang dapat mengakibatkan pengesahan serta penetapan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang selalu terlambat.

Keterlambatan pengesahan dan penetapan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang, menyebabkan kinerja keuangan khususnya dalam pelaksanaan anggaran tidak maksimal, dikarenakan singkatnya waktu untuk pelaksanaan anggaran bagi setiap SKPD. Singkatnya waktu pelaksanaan anggaran, menyebabkan daya serap anggaran yang telah dialokasikan dalam kegiatan-kegiatan SKPD sangat kecil, yang mengakibatkan pelaksanaan pembangunan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat, tidak dapat direalisasikan seperti yang telah direncanakan. Hal ini tentu saja dapat merugikan masyarakat di Kabupaten Aceh Tamiang, dan berimplikasi terhadap tingkat kepercayaan masyarakat kepada penyelenggara pemerintahan di Kabupaten Aceh Tamiang.

## D. Pengaruh Kualitas SDM Dalam Penyusunan APBD

### 1. Proses Perencanaan

Untuk proses perencanaan, secara khusus dilakukan pengumpulan data penelitian lebih difokuskan pada unsur aparatur Bappeda, karena dalam proses penyusunan APBD pada tahapan perencanaan, yakni mulai dari pelaksanaan Musrenbang sampai dengan penyusunan dan penetapan RKPD, menurut ketentuan perundang-undangan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang system perencanaan pembangunan nasional (SPPN) adalah tanggung jawab Kepala Bappeda yang secara kelembagaan adalah Bappeda. Selain itu, secara umum dilakukan *interview* terhadap beberapa unsur TAPD lainnya, untuk mengetahui apakah tahapan-tahapan perencanaan dalam proses penyusunan APBD, secara keseluruhan diketahui dan dipahami oleh yang terlibat dalam TAPD.

Pengumpulan data yang dilakukan di Bappeda, dengan *interview* secara terbuka serta secara terselubung, bahkan juga diberikan beberapa pertanyaan tertulis agar informan, dapat memberi jawaban sesuai dengan kemampuan pengetahuannya masing-masing, dan diharapkan adalah jawaban yang jujur.

*Dari aspek proses perencanaan (Tahap I) Kabupaten Aceh Tamiang wajib mempunyai master plan perencanaan tata ruang dari tingkat Kabupaten hingga skala detail/rinci, sehingga pada saat skala rinci keluaran yang dihasilkan adalah detail engineering desain dan rencana anggaran biaya pada tiap-tiap aspek fisik (infrastruktur: drainase, jalan, air bersih, air limbah, perumahan permukiman), aspek SDA dan lingkungan, ekonomi, sosial budaya. Namun di Kabupaten Aceh Tamiang proses ini belum berjalan optimal karena permasalahan dana, jasa konsultansi hanya bekerja "di atas meja" tidak turun lapangan, kurang mendapat dukungan kepercayaan dari DPRD, stakeholder belum mempunyai pemikiran yang sama.*

*Dari Aspek proses perencanaan (Tahap II)*

- *Melakukan Musrenbang Desa, Kecamatan, Kabupaten, RKPD berdasarkan aspirasi dan disesuaikan dengan master plan.*
- *Di Kabupaten Aceh Tamiang sudah berjalan Musrenbang tetapi belum optimal dan belum disesuaikan dengan master plan.*

*Staf Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang*

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan, maka dapat disimpulkan bahwa, proses penyusunan APBD khususnya pada tahapan-tahapan perencanaan, yang dilakukan selama masih belum maksimal dan perlu adanya perbaikan-perbaikan mendasar, yang harus dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta Juknis-juknis yang ada. Perlakuan-perlakuan yang semestinya dilakukan pada setiap tahapan proses perencanaan, masih belum sesuai dengan petunjuk teknis yang telah ditetapkan, yang mengakibatkan *output* yang dihasilkan dari setiap tahapan belum sesuai seperti yang ditentukan (diharapkan).

Di sisi lain keseluruhan SKPD yang terlibat langsung dalam tahapan perencanaan, khususnya pada kegiatan penjangkauan aspirasi masyarakat, yang dilaksanakan pada Forum Jaring Asmara, Rakorbang, maupun Musrenbang, pada umumnya SKPD belum mengetahui dan memahami sepenuhnya perlakuan-perlakuan yang semestinya dilakukan, serta apa yang harus dihasilkan pada tahapan-tahapan perencanaan dimaksud. Begitu juga pada penyusunan Renja-SKPD yang pelaksanaannya dilakukan pada Forum SKPD. Selain belum dipahaminya maksud dari forum ini, serta apa yang semestinya dihasilkan SKPD dari pelaksanaan forum ini, semua SKPD ternyata belum memahami sepenuhnya bagaimana membuat dan menyusun Renja-SKPD. Hal ini lebih dapat dirasakan lagi pada saat SKPD harus menghitung biaya yang diperlukan, untuk kegiatan-kegiatan yang dimuat dalam Renja masing-masing SKPD.

Hasil penelitian Bappeda Jabar dalam <http://www.bapedajabar.go.id>, di berbagai daerah menunjukkan musrenbang dan Forum SKPD sering kali tidak sinkron. Apa yang digali lewat musrenbang, yaitu usulan program dari bawah, banyak yang "hilang" ketika dalam pembahasan di Forum SKPD. Hal ini akan berlanjut dalam proses berikutnya, yakni dalam proses rancangan kebijakan umum anggaran, penetapan plafon anggaran, dan seterusnya sampai pengesahan APBD dalam forum eksekutif DPRD. Dapat dikatakan bahwa proses musrenbang hanya sebagai syarat prosedural formal untuk memenuhi syarat undang-undang. Temuan kami di lapangan menunjukkan bahwa salah satu daerah sudah menyusun draf APBD tahun 2007 dari hasil musrenbang yang difasilitasi Bappeda yang berhasil menyusun anggaran belanja modal sebesar Rp 1,7 triliun. Namun, ketika rapat dengan Panitia Anggaran DPRD, usulan program tersebut harus digeser karena DPRD dan Tim Pemerintah mempunyai usulan program sendiri. Tarik-menarik kepentingan antara DPRD dan eksekutif juga berlangsung relatif lama dan terkadang *deadlock*. Dari sini kita bisa melihat bahwa lambatnya pengesahan APBD terjadi karena sejak awal, yakni sejak perumusan perda APBD.

Semestinya Bappeda terlebih dahulu melakukan koordinasi serta sosialisasi sebagaimana mestinya, kepada masing-masing SKPD dan DPRD, agar pelaksanaan tahapan-tahapan perencanaan dalam rangka proses penyusunan APBD, dapat dimengerti dan dipahami sepenuhnya oleh DPRD dan SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang. Diawal berjalannya roda pemerintahan Kabupaten Aceh Tamiang, yang efektif dimulai pada bulan Januari 2003, di mana Bappeda merupakan salah satu unit kerja yang pertama dibentuk di antara beberapa unit kerja lainnya, bahwa jumlah personil Bappeda serta

ketersediaan SDM masih sangat kurang baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya. Hal ini menyebabkan penyelesaian tahapan-tahapan perencanaan, dalam rangka proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang, sering mengalami hambatan-hambatan.

Seiring dengan berjalannya waktu, dengan adanya penambahan aparatur pada saat ini SDM aparatur perencana di Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang pada dasarnya sudah cukup memadai. Namun permasalahannya adalah, masih belum memadai SDM yang berkualitas, mengakibatkan permasalahan-permasalahan dalam percepatan penyelesaian penyusunan dokumen perencanaan masih sering terjadi, hal ini berimplikasi pada proses percepatan penyusunan dan penetapan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang. Berdasarkan hasil pengamatan dapat dikatakan bahwa, perlakuan-perlakuan yang semestinya dilakukan pada tahapan-tahapan perencanaan dalam rangka proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang, masih jauh dari sempurna. Demikian pula pada pelaksanaan Forum SKPD didapat bahwa, proses pelaksanaannya belum sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan, sehingga *output* yang seharusnya dihasilkan tidak dapat diperoleh, yaitu Renja-SKPD.

Belum dimengerti dan dipahaminya tentang tatacara pembuatan dan penyusunan Renja-SKPD, oleh masing-masing SKPD di Kabupaten Aceh Tamiang, maka ketika Bappeda akan menyusun RKPD, aparatur perencana di Bappeda terlebih dahulu harus menyusun Renja masing-masing SKPD. Sementara disisi lain, penyusunan Renja-SKPD yang dilakukan Bappeda tersebut, tidak dapat diselesaikan tepat waktu, berhubung terbatasnya SDM yang mengerti dan memahami tata cara penyusunannya, sehingga terjadi pembahasan yang berlarut-

larut di lingkungan internal Bappeda, yang mengakibatkan diperlukan waktu yang relatif panjang untuk penyelesaian Renja-SKPD, yang pada akhirnya penyelesaian penyusunan dan penetapan RKPD menjadi terlambat juga.

Kurangnya pemahaman terhadap proses penyusunan APBD, khususnya pada tahapan perencanaan, dapat juga diketahui dari proses penyusunan RKPD untuk APBD tahun anggaran 2009, di mana penyusunannya diupayakan melalui pembahasan dengan TAPD. Hal ini seharusnya tidak perlu terjadi, karena sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bahwa, penyusunan RKPD merupakan tanggung jawab sepenuhnya kepala Bappeda, dan bukan kewenangan TAPD. Proses yang dijalani ini tentu saja membutuhkan waktu yang lebih panjang lagi dalam penyusunan RKPD, sehingga penetapannya juga menjadi terlambat dari jadwal yang telah ditentukan. Penyelesaian penyusunan RKPD untuk APBD Tahun Anggaran 2009 baru dapat diselesaikan pada bulan September 2008, sementara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bahwa, penetapan RKPD paling lambat adalah akhir Mei tahun anggaran berjalan.

Terlambatnya penetapan RKPD untuk APBD Tahun Anggaran 2009, mengakibatkan penyelesaian tahapan-tahapan berikutnya dalam rangka proses penyusunan APBD Kabupaten Aceh Tamiang Tahun Anggaran 2009, secara keseluruhan mengalami keterlambatan-keterlambatan juga, dan tidak sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan, seperti halnya rancangan KUA Tahun Anggaran 2009, baru dapat diselesaikan dan diserahkan kepada DPRD pada bulan Nopember 2008. Sedangkan menurut ketentuan, rancangan KUA disampaikan kepada DPRD paling lambat pertengahan Juni tahun anggaran berjalan.

Berdasarkan pengamatan yang dilakukan bahwa, masih banyak aparatur perencana di Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang, mengetahui dan mengenal tahapan-tahapan dalam proses penyusunan APBD karena rutinitas pekerjaan, tanpa mengerti dan memahami sepenuhnya mekanisme yang sebenarnya, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Minat membaca dan mempelajari ketentuan peraturan perundang-undangan, yang berhubungan dengan mekanisme penyusunan APBD, merupakan permasalahan mendasar yang masih terjadi di lingkungan aparatur perencana, yang mengakibatkan persoalan minimnya kualitas SDM masih merupakan kendala, dalam kaitannya dengan proses penyusunan dan penetapan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang. Hal ini tentu saja perlu adanya perhatian dan penanganan sebagaimana mestinya, guna terciptanya SDM yang berkualitas untuk masa yang akan datang.

Bappeda sebagai SKPD yang bertanggungjawab terhadap penyusunan perencanaan pembangunan di daerah, seharusnya dapat menjalankan fungsinya sebagai koordinator perencanaan pembangunan di daerah, sehingga permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang, dalam keterlibatannya pada pelaksanaan proses penyusunan perencanaan pembangunan di daerah, dapat diatasi serta ditangani sebaik-baiknya oleh Bappeda. Hal ini tentu saja baru dapat dilakukan apabila didukung sepenuhnya oleh SDM aparatur perencana yang berkualitas. Tahapan perencanaan merupakan proses awal dari keseluruhan rangkaian tahapan proses penyusunan APBD. Pada tahapan perencanaan yang dimulai dengan Musrenbang Desa/Kelurahan hingga penyusunan/penetapan RKPD, sesuai dengan ketentuan

peraturan dan perundang-undangan adalah sepenuhnya tanggung jawab kepala Bappeda (Bappeda secara kelembagaan).

Berdasarkan peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa, untuk menyusun APBD, pemerintah daerah terlebih dahulu menyusun RKPD yang merupakan penjabaran RPJMD, dengan menggunakan bahan dari Renja-SKPD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Disebutkan juga bahwa, kepala daerah menyusun rancangan KUA dan PPAS berdasarkan RKPD, yang menunjukkan bahwa RKPD merupakan landasan penyusunan rancangan KUA dan PPAS. Selain itu, disebutkan juga bahwa penyusunan APBD berpedoman kepada RKPD, dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Berdasarkan mekanisme tersebut, secara nyata terlihat bahwa RKPD adalah merupakan pedoman dalam penyusunan APBD.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dikatakan dan digarisbawahi, fungsi Bappeda secara kelembagaan atau fungsi kepala Bappeda dalam kapasitasnya sebagai pejabat perencana, yang merupakan bagian dari TAPD, dalam kaitannya dengan proses penyusunan APBD fungsinya sangat besar, di mana RKPD yang merupakan pedoman dalam penyusunan APBD, adalah sepenuhnya tanggung jawab kepala Bappeda dalam penyusunannya. Yang perlu dipahami oleh aparatur perencana bahwa, sebelum penyusunan dan penetapan RKPD masih banyak tahapan lainnya dalam proses perencanaan, yang harus dilaksanakan sesuai dengan mekanisme yang telah ditentukan, yang mana keseluruhan pelaksanaan tahapan-tahapan perencanaan tersebut merupakan tugas pokok dan fungsi Bappeda.

Adapun pelaksanaan Musrenbang, sebagai wadah dalam penjangkaran aspirasi masyarakat, harus dilaksanakan semaksimal mungkin dan sudah

seharusnya masyarakat dilibatkan secara aktif dalam pelaksanaannya. Musrenbang akan menjadi tolok ukur sebagai langkah awal untuk penyusunan APBD nantinya. Karena akhirnya nanti hasil dari Musrenbang implementasinya ada dalam APBD, yang diharapkan menjadi dasar penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA) saat memulai anggaran mendatang.

*“Sebenarnya masyarakat dilibatkan dengan adanya Musrenbang dari Desa sampai dengan Kabupaten Aceh Tamiang, hanya saja dalam pelaksanaannya hasil Musrenbang sering diacuhkan dan hanya sebagai pajangan. Kenyataan yang ada penyusunan RKA hanya kerjaan semalam di belakang meja tanpa melihat dokumen-dokumen yang menunjang dan lebih banyak unsur kepentingan. Penyusunan dan pengesahan APBD tidak terlepas dari kepentingan pribadi dan kelompok, karena Musrenbang yang merupakan aspirasi masyarakat tidak tersentuh pada penyusunan APBD, sehingga masyarakat sering kecewa dan hilang kepercayaan terhadap Pemerintah. Seandainya pun dimasukkan dalam RKA tetapi pada saat pembahasan bisa hilang aspirasi masyarakat tersebut”.*

*Staf Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang.*

Menurut Sujito (2008), menyangkut perencanaan pembangunan dan penganggaran, sesungguhnya secara normatif telah tertuang beberapa regulasi. Berkenaan dengan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang), yang mensyaratkan pendekatan partisipasi, telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, yang diatur dalam dua regulasi tersebut, ternyata membentur proses penganggaran daerah. Proses penganggaran ini mengikuti regulasi yang khusus mengaturnya, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Meski kehendak regulasi berupaya mengintegrasikan proses perencanaan dan

penganggaran, namun dalam praktiknya yang sering terjadi di banyak daerah adalah *disconnection* antara hasil Musrenbang kabupaten dengan posting alokasi belanja anggaran. Hasil Musrenbang dalam bentuk daftar skala prioritas (DSP), tidak dijadikan referensi nyata dalam posting alokasi anggaran oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan panitia anggaran (Panggar) DPRD. Kami memahami bahwa anggaran daerah cenderung disusun secara oligarkhi oleh eksekutif dan legislatif, sehingga tidak bisa disentuh (*untouchable*) oleh partisipasi masyarakat.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, memungkinkan masyarakat untuk mengetahui akses informasi yang seluas-luasnya tentang keuangan daerah. Menurut cara pandang kritis, terjadinya elitisasi dan oligarkhi proses perencanaan dan penganggaran, berakibat pada kecenderungan formalisasi Musrenbang yang tidak bisa dijadikan tolok ukur perencanaan yang partisipatif dan transparan. Wajar saja, jika akhirnya *output* Musrenbang dan penganggaran, dalam bentuk APBD, tidak sesuai harapan. Hal ini biasanya tercermin dari besaran partisipasi warga dalam Musrenbang tidak berkorelasi positif atas alokasi anggaran yang semestinya diperuntukkan untuk masyarakat.

Apalagi, disejumlah kasus menunjukkan modus-modus perilaku aktor-aktor, yang memanfaatkan secara informal proses kebijakan perencanaan maupun penganggaran, yang menerobos jalur formal (prosedural). Tidak mengherankan, jika akhirnya arena penganggaran memperlihatkan dua gerak sirkuit: arus formal dan informal dalam mempengaruhi kebijakan perencanaan dan penganggaran,

yang berujung pada abainya kepentingan masyarakat luas. apalagi kelompok marginal (Sujito, 2007). Kontestasi formal seringkali berbeda dengan geliat penetrasi aktor-aktor informal. termasuk jaringan agencies dalam insitusi pengambil kebijakan. Disanalah. tidak jarang senantiasa muncul "penumpang gelap" kebijakan yang mendistorsi kebijakan.

Fakta-fakta seperti yang dipaparkan di atas. menjadi tendensi yang terjadi di berbagai daerah. Hal ini, memberikan petunjuk jelas bahwa akibat kekosongan payung hukum daerah (Perda, Perbup), sebagaimana terjadi di Bantul dan Kebumen, menyebabkan proses perencanaan berlangsung hanya atas bimbingan SEB Mendagri dan Bappenas (<http://www.ireyogya.org>). Padahal regulasi itu seringkali tidak terumuskan secara detail dengan menekankan bobot pada partisipasi sipil. Justru sebaliknya, pelaksanaan Musrenbang sebagaimana diperlihatkan secara nyata dalam perencanaan pembangunan, cenderung didominasi elit dan monopoli birokrasi. Menggunakan dalam bahasa sederhana, terjadi formalisasi partisipasi sipil. dan karena itu tidak berlebihan jika keterlibatan warga menjadi se bentuk aksesoris.

Skema perencanaan dan penganggaran semestinya mensyaratkan perpaduan antara pendekatan teknokrasi, politik dan partisipasi. Kaitan antar pendekatan tersebut merupakan konstruksi demokratisasi kebijakan. Namun faktanya, kecenderungan modus perencanaan dan penganggaran daerah masih bersifat terlalu teknokratis-politis, tidak diimbangi dengan aspek partisipasi yang nyata. Sebagai ukuran, seperti disinggung di depan, bahwa disetiap hasil Musrenbang yang diolah pada tingkat SKPD, selalu mengalami pemangkasan di lintasan eksekutif. Apalagi, pada fase penganggaran, senantiasa absen dari pantauan dan

keterlibatan warga. Tahap krusial yang perlu diperhatikan, karena sekaligus menjadi titik strategis penentu perencanaan, tidak lain ada pada tahap perumusan program/kegiatan SKPD yang dikoordinasi Bappeda (Ire,2009).

Proses dan rute dari bawah, sesungguhnya sangat bergantung bagaimana pembahasan masuk dalam sistematisasi dan rasionalisasi dalam kaca mata SKPD, yang didalamnya terjadi "interaksi sekaligus" pertarungan antar sektoral. Arena ini, memang sebagian besar memiliki modus yang sama mengenai kecenderungan para kepala dinas memperjuangkan segala usulan masing-masing instansi berbasis keinginannya. Silang kepentingan dengan nalar teknokratik, berproses dengan (cenderung) mengabaikan segala dokumen usulan dari hasil Musrenbang. Bahkan tragisnya, produk perencanaan teknokratik tersebut meninggalkan koherensinya dengan RPJMD, Renstra, maupun Renja SKPD. Hal itu bisa terjadi karena mekanisme perencanaan pembangunan telah terbakukan secara birokrasi.

Perangkat kelembagaan dan mekanisme perencanaan jika sudah memasuki area kabupaten, daftar usulan dari hasil Musrenbang mengalami penyusutan secara sistematis, dengan tergantikan oleh bermacam skema yang berasal dari dinas-dinas (SKPD). Hal semacam ini memperlihatkan terjadinya gap (kesenjangan), antara model perencanaan dari bawah berbasis spasial (desa), yang menunjukkan pendekatan partisipasi, berhadapan dengan model perencanaan berbasis sektoral (daerah/kabupaten), yang mencerminkan teknokratisasi. Salah satu akar penyebab kesenjangan, sebagaimana disinyalakan banyak kalangan, bahwa jika perencanaan desa (dari bawah) itu masih melekat dalam perencanaan daerah, sebagaimana diatur dalam tata kelembagaan Musrenbang, kemungkinan berlanjutnya dominasi kabupaten akan terus berlangsung. Secara hipotetis dapat

dikatakan, *set up* tata kelembagaan perencanaan pembangunan daerah, senantiasa menjadi perangkat formalisasi partisipasi dan hanya memperkuat dominasi SKPD (FPPD, 2007).

Pelaksanaan Forum SKPD yang digunakan sebagai suatu forum guna penyusunan Renja-SKPD, mekanisme pelaksanaannya sudah selayaknya dapat dipahami sepenuhnya oleh aparatur perencana. Selanjutnya Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang, sudah semestinya melakukan sosialisasi dalam rangka proses pembelajaran kepada masing-masing SKPD, tentang tata cara penyusunan Renja-SKPD. Pelaksanaan keseluruhan tahapan dalam proses penyusunan perencanaan, mulai dari pelaksanaan Musrenbang sampai dengan penyusunan dan penetapan RKPD, agar mempedomani mekanisme yang ditentukan pada Surat Edaran Bersama antara Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri tentang Perunjuk Teknis Pelaksanaan Musrenbang yang setiap tahun diterbitkan.

Peningkatan dan pengembangan SDM aparatur perencana di Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang, merupakan kata kunci yang perlu mendapat perhatian dari Pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang, dan adanya suatu kebijakan serta sikap yang tegas dari penentu kebijakan untuk peningkatan kualitas SDM, bagi aparatur perencana yang terencana dalam suatu program berkelanjutan, yang didukung dengan anggaran yang memadai. Hal ini sudah seharusnya menjadi tanggung jawab unsur penyelenggara pemerintah di daerah, yakni Kepala Daerah dan DPRD, agar program pengembangan SDM bagi aparatur Bappeda dapat dijadikan prioritas utama, dari keseluruhan program pengembangan SDM di Pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang, selain prioritas program lainnya dengan

tanpa mengkesampingkan peningkatan SDM bagi unit-unit perencanaan lainnya, pada masing-masing SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang.

## 2. Proses Penganggaran

Mengingat proses penyusunan APBD Kabupaten Aceh Tamiang dari tahun anggaran 2004 sampai dengan tahun anggaran 2007, masih dilakukan sepenuhnya oleh Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang, maka fokus pengumpulan data penelitian masih di lingkungan Bappeda, selain dilakukan juga terhadap unsur-unsur lainnya yang terlibat dalam TAPD. Saat melakukan *interview* kepada informan terhadap tahapan penganggaran dalam rangka proses penyusunan APBD, pada aparatur perencana peneliti melakukan wawancara terhadap keseluruhan proses penyusunan APBD, baik pada tahapan perencanaan maupun pada tahapan penganggaran. Pelaksanaan *interview* terhadap informan di luar aparatur perencana, lebih difokuskan pada tahapan proses penganggaran, yang diselingi juga pertanyaan-pertanyaan tentang tahapan perencanaan.

*"SDM sudah sangat banyak jumlahnya dalam penyusunan APBD, hanya saja kualitasnya masih sangat kurang terutama dibidang pemahaman mengenai perencanaan dan penganggaran. Agar kualitas SDM di bidang perencanaan dan penganggaran meningkat sebaiknya Pemda melakukan pelatihan-pelatihan yang dapat menambah pengetahuan terutama di bidang perencanaan dan penganggaran".*

*Staf Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang*

Perubahan kebijakan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 harus cermat disikapi. Salah satunya, dengan melakukan pelatihan bagi para pengelola keuangan daerah agar lebih menguasai peraturan keuangan yang baru.

*“Kalau dilihat dari segi kualitas SDM DPRD memang dirasakan masih kurang memadai. Permasalahan ini bisa saja terjadi dikarenakan dalam proses pemilihan, di mana selama ini masyarakat dalam memilih wakil-wakilnya belum benar-benar melihat kepada kemampuannya. Kesadaran untuk membaca dan mempelajari peraturan tentang penyelenggaraan pemerintahan serta menggali informasi-informasi merupakan suatu keharusan bagi setiap anggota DPRD, karena perkembangan ilmu pengetahuan dan informasi setiap saat selalu berubah sesuai kondisi dan situasi yang sedang berlangsung. Hal ini masih dirasakan kurang pada tatanan anggota DPRD. Sehingga apa yang terjadi selama ini dapat terlihat di mana sedikit sekali anggota DPRD yang dapat merespon program/kegiatan yang disampaikan eksekutif*

*Panitia Anggaran DPRD.*

*“Saya belum paham benar mengenai peraturan perundang-undangan dalam menyusun APBD. Saran saya perlu dilakukan pelatihan tentang hal ini, apalagi masih kurangnya fasilitas yang berhubungan dengan peraturan seperti buku-buku juknis dll”.*

*Staf Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang.*

Berdasarkan wawancara tersebut ditemukan bahwa, permasalahan kinerja SDM yang ditinjau dari kualitas SDM dan penguasaan terhadap peraturan, masih merupakan salah satu permasalahan utama, yang dapat mempengaruhi percepatan proses penyusunan dan penetapan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang. Hal ini terangkum pada tabel berikut, di mana lebih banyak informan yang menyatakan bahwa SDM di bidang perencanaan dan pengagaan, masih belum memadai dan dipandang perlu adanya peningkatan SDM, guna mempermudah dalam pelaksanaan penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang dan peraturan perundang-undangan yang belum dipahami dan dikuasai.

Tabel 4.6  
Pendapat Informan Mengenai Kualitas SDM dalam Proses Penyusunan  
APBD di Kabupaten Aceh Tamiang

No.	Uraian	Jumlah	
		(Orang)	(%)
1	Kualitas SDM		
	a. Sudah memadai	2	8
	b. Belum memadai	21	84
	c. Lain-lain	2	8
	Total	25	100
2	Penguasaan Peraturan		
	a. Sudah memahami dan menguasai	0	0
	b. Belum memahami dan menguasai	22	88
	c. Lain-lain	3	12
	Total	25	100

Sumber: Data Primer, 2008.

Tabel 4.6 memperlihatkan kinerja SDM dalam proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang ditinjau dari kualitas SDM ternyata hanya 2 orang dari 21 informan yang menyatakan SDM sudah memadai, sebahagian besar lainnya yaitu 17 informan menyatakan bahwa SDM dibidang perencanaan dan penggaran dalam rangka proses penyusunan APBD belum memadai. Mengenai penguasaan peraturan perundang-undangan mayoritas masih belum dipahami dan dikuasai oleh SDM dalam proses penyusunan APBD, hal ini dibuktikan oleh jawaban informan sebanyak 22 orang (88%) mendukung pernyataan tersebut, dan tidak seorang pun sudah memahami/menguasai peraturan tersebut.

Lambatnya penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang disebabkan oleh beberapa penyebab utama diantaranya, tidak lancarnya komunikasi politik antara DPRD dan pemerintah daerah, lemahnya perencanaan daerah terutama penganggaran, serta lemahnya kualitas sumber daya manusia pemerintah daerah dalam menyusun perencanaan keuangan. Dampaknya terlihat pada tahun anggaran

2009 dimana pemerintah pusat melakukan penundaan transfer dana alokasi umum terhadap kabupaten Aceh Tamiang akibat terlambatnya pengesahan APBD.

*"Dalam penyusunan APBD Kabupaten Aceh Tamiang belum menggunakan pendekatan kinerja. Ini dapat dilihat dari RKA yang disusun oleh SKPD jarang mengisi indikator kinerja, atau bahkan sama sekali tidak pernah diisi. SKPD lebih menekankan ke rincian belanja, sehingga terkesan mengada-ada".*

*Pejabat Eselon IV BPKD.*

*"Kalau hubungannya positif, SDM yang tinggi maka produktivitasnya tinggi pula, sehingga penyusunan APBD dapat diselesaikan dengan baik, namun pengesahan tidak semata bergantung kepada SDM, tetapi juga moral dan politik".*

*Staf Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang.*

Sejalan dengan itu Subrata (2007) mengatakan dalam upaya optimalisasi kinerja, DPRD dan Pemerintah Kota Bandung sepakat untuk melakukan penambahan dan pengurangan kegiatan serta penganggaran indikatif apabila terjadi pergeseran asumsi yang melandasi penyusunan KUA. sebagai akibat adanya perubahan kebijakan Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi maupun kebijakan Pemerintah Kota. Apabila dalam proses pembahasan selanjutnya ditemukan kegiatan-kegiatan yang tidak sesuai dengan program yang tercantum dalam RKPD, maka kegiatan tersebut akan dihapuskan.

Berdasarkan Jurnal Otonomi Daerah (Vol.VII No.2 Juni-Juli 2007), menyatakan Terbatasnya jumlah PNS yang sarjana, terutama untuk bidang-bidang teknis penganggaran, akuntansi dan pengelolaan keuangan merupakan tantangan yang berat, terutama dalam menerapkan peraturan yang didasari ide-ide yang kompleks (misalnya, penganggaran berbasis kinerja, akuntansi berbasis akurat) demi terciptanya tata pemerintahan yang baik. Kemampuan pemerintah daerah dalam menangani persoalan-persoalan di atas tentu berbeda-beda. Beberapa daerah bahkan telah melakukan lompatan besar dengan menerapkan

prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang baik. Kabupaten Kebumen di Jawa Tengah, Kabupaten Parepare dan Kota Takalar Sulawesi Selatan, dan Kota Banda Aceh serta Kabupaten Aceh Besar di Nanggroe Aceh Darussalam merupakan contoh beberapa pemerintah daerah yang relatif maju dalam meningkatkan transparansi keuangannya. Daerah-daerah tersebut telah menerapkan pendekatan yang komprehensif dan di saat yang bersamaan mereformasi susunan organisasi dan pengelolaan keuangan serta SDM nya. Sejauh ini hasil yang diperoleh diantaranya adalah partisipasi masyarakat dalam pembahasan RAPBD, publikasi laporan keuangan termasuk neraca, pengurangan staf administrasi yang cukup besar, dan tersedianya informasi yang cukup lengkap bagi publik. Beberapa daerah lainnya telah menunjukkan kemajuan dalam penerapan praktik-praktik tersebut. Sementara itu, masih banyak juga daerah yang terus berjuang dan berusaha menyelesaikan masalah-masalah yang sama.

Berkaitan dengan pembahasan tersebut penulis memberikan perhatian khusus pada penegakan integritas dan profesionalisme (kinerja) SDM aparat pelaksana. Bagaimanapun idealnya sebuah aransemen kebijakan, jika tidak didukung oleh kapasitas (kinerja) dan moral pejabat yang baik maka kebijakan tersebut tidak akan banyak bermanfaat. Langkah-langkah *capacity building* untuk peningkatan kinerja aparat pelaksana, baik yang berwenang mengelola keuangan negara maupun pejabat yang menggunakannya, sangat mendesak dilakukan karena diidentifikasi bahwa salah satu persoalan yang menimbulkan kesemrawutan pengelolaan keuangan pemerintah terletak pada rendahnya kinerja aparat. Pemberdayaan kinerja aparat tersebut, sekali lagi, tidak hanya terbatas pada aparat di pusat tetapi juga aparat daerah. Hanya jika terdapat SDM yang

memiliki integritas dan moral yang tinggi serta kemampuan manajerial dan operasional yang tinggi, baru mekanisme proses penyusunan APBD yang telah dirumuskan dalam berbagai paket kebijakan (peraturan perundang-undangan) tersebut akan berhasil diimplementasikan.

Selanjutnya jika dilihat dari jawaban informan terhadap pertanyaan tentang SKPD yang berwenang dalam penyusunan APBD, ditemukan bahwa seluruh informan ada menyebut Bappeda dan BPKD, tanpa bisa menyebut dasar hukum sebagai referensinya. Hal ini menunjukkan bahwa, semua informan hanya melihat dan mengetahui berdasarkan pengalaman serta penglihatan mereka selama ini bahwa, SKPD yang terlibat langsung dalam penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang adalah Bappeda dan BPKD. Jawaban yang diharapkan terhadap pertanyaan tersebut adalah, agar para informan dapat memberi jawaban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang terkait dengan proses penyusunan APBD, tapi data yang diperoleh adalah tidak ada satupun informan yang bisa memberi jawaban sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Untuk lebih jelasnya mengenai hal ini dapat dilihat pada Tabel 4.7 berikut ini.

Tabel 4.7  
Pendapat Informan Mengenai SKPD yang Berwenang dalam Penyusunan  
APBD di Kabupaten Aceh Tamiang

No.	Uraian	Jumlah	
		(Orang)	(%)
1	Bappeda	1	4
2	Bappeda + BPKD	6	24
3	Bappeda + BPKD + SKPD + DPRD	2	8
4	Bappeda + BPKD + DPRD + Masyarakat	2	8
5	Bappeda + BPKD + Eksekutif + Legislatif	4	16
6	Bappeda + BPKD + SKPD + DPRD + KPK + LSM	3	12
7	Bappeda + BPKD + DPRD + TAPD	1	4
8	Bappeda + BPKD + DPRD	4	16
9	Bappeda + BPKD + DPRD + Bag. Hukum + Inspektorat + Bag. Pembangunan	1	4
10	Bappeda + BPKD + DPRD + Pengadilan Negeri	1	4
Total		25	100

Sumber: Data Primer, 2008.

Menurut peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa, yang mempunyai tugas menyiapkan serta melaksanakan kebijakan Kepala Daerah dalam rangka penyusunan APBD adalah TAPD, yang dibentuk dengan keputusan Kepala Daerah (Bupati Aceh Tamiang) dan dipimpin oleh Sekda yang anggotanya terdiri dari pejabat perencana, PPKD, dan pejabat lainnya sesuai dengan kebutuhan. Pejabat perencana yang dimaksudkan adalah aparatur di jajaran Bappeda (Kepala serta pejabat lainnya yang berkompeten), PPKD adalah pimpinan unit kerja yang mengelola keuangan daerah, yang lembaganya di Kabupaten Aceh Tamiang bernama BPKD, termasuk pejabat lainnya yang berkompeten di lingkungan BPKD. Termasuk dalam susunan TAPD adalah pejabat lainnya sesuai kebutuhan, yang mana di Kabupaten Aceh Tamiang formasi ini dimasukkan unsur Sekretariat Daerah (Asisten dan bagian pembangunan). Berdasarkan beberapa jawaban yang disampaikan oleh para

informan di atas, menunjukkan bahwa pemahaman informan terhadap peraturan perundang-undangan, yang berhubungan dengan proses penyusunan APBD masih belum memadai.

Pada salah satu tahapan penganggaran sertiap Instansi/SKPD juga dilibatkan dalam proses penyusunannya, yaitu pada penyusunan RASK/RKA-SKPD. Permasalahan yang terjadi selama ini dalam pelaksanaan tahapan penganggaran, sejak dari penyusunan APBD 2004 sampai dengan 2009 adalah, lambatnya penyelesaian penyusunannya yang dilakukan oleh masing-masing Instansi/SKPD. Kendala ini terjadi akibat kurangnya pemahaman dari Instansi/SKPD dalam pembuatan/penyusunan RASK/RKA-SKPD, di samping itu seringkali SKPD merubah-rubah usulan kegiatan, tentu saja semakin memperpanjang proses penyelesaiannya. Peraturan yang berubah-ubah (dari Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 tahun 2002 menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 tahun 2007), menjadi permasalahan baru yang mengakibatkan lambatnya penyusunan dan penyelesaian RKA-SKPD. Kendala ini selalu terjadi pada saat penyusunan RKA-SKPD, karena belum pahamnya SKPD dalam membuat indikator dan tolok ukur kinerja, serta target kinerja terhadap kegiatan yang diusulkan. Hal ini membuat Tim Teknis TAPD bekerja ekstra keras, karena harus membantu SKPD dalam pembuatan indikator dan tolok ukur kinerja serta target kinerja tersebut.

Begitu juga halnya pada saat menguraikan komponen belanja, yang dibutuhkan pada kegiatan-kegiatan di masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam RKA-SKPD, pada umumnya aparatur perencanaan program di setiap SKPD masih belum memahami terhadap nomenklatur belanja

sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007, demikian juga dengan nomenklatur lainnya seperti nomenklatur program/kegiatan yang berlaku dan telah diatur dalam ketentuan tersebut. Hal ini merupakan kendala yang setiap tahun selalu terjadi pada saat penyusunan APBD, yang mengakibatkan penyusunan RKA-SKPD memerlukan waktu yang relatif panjang, sehingga berpengaruh juga terhadap proses percepatan pengesahan dan penetapan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang.

Permasalahan ini perlu mendapat perhatian dari masing-masing SKPD di Pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang dan pejabat yang berwenang terhadap pengelolaan APBD agar adanya suatu program berkelanjutan tentang kegiatan bimbingan teknis (Bimtek) atau sejenisnya. Faktor-faktor lain yang berpengaruh terhadap proses penyusunan dan penetapan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang, tidak terlepas dengan kinerja SDM DPRD, pada saat pembahasan dokumen-dokumen penganggaran sesuai dengan tahapan masing-masing, yang dilakukan bersama antar TAPD dan Panitia Anggaran DPRD.

Pembahasan-pembahasan yang dilakukan pada tahapan-tahapan penganggaran dalam rangkaian proses penyusunan APBD, yang dilakukan antara TAPD bersama Panitia Anggaran DPRD, belum sepenuhnya sesuai dengan mekanisme yang telah ditentukan. Tidak tertib terhadap waktu sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan, serta pembahasan yang berlarut-larut, mengakibatkan semakin panjangnya waktu yang diperlukan, sehingga pada akhirnya pengambilan keputusan bersama terhadap rancangan Qanun APBD dan penetapan Qanun tentang APBD Kabupaten Aceh Tamiang, serta penetapan

peraturan Kepala Daerah (Bupati) tentang penjabaran APBD Kabupaten Aceh Tamiang, sering mengalami keterlambatan. Akibat dari keterlambatan tersebut, maka waktu pelaksanaan APBD menjadi lebih singkat, sehingga kemampuan penyerapan anggaran dari masing-masing SKPD tidak dapat direalisasikan dengan maksimal, sesuai anggaran yang telah dialokasikan pada APBD.

Penyusunan rancangan APBD Kabupaten Aceh Tamiang pada Tahun Anggaran 2004 sampai dengan Tahun Anggaran 2006, yang masih mempedomani Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, serta Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tentang pedoman penyusunan APBD, yang diterbitkan setiap tahun oleh Menteri Dalam Negeri, dalam pelaksanaannya terlihat bahwa, pembahasan rancangan AKU terlebih dahulu dibahas bersama Komisi-Komisi di DPRD (sesuai dengan bidangnya) dengan Tim Anggaran Eksekutif dan diikuti oleh seluruh SKPD. Setelah selesai dibahas pada tingkat Komisi DPRD, selanjutnya dibahas kembali bersama antara Tim Anggaran Eksekutif dan Panitia Anggaran Legislatif, sebagai akhir terhadap tahapan pembahasan rancangan AKU tersebut. Proses seperti ini memerlukan waktu yang semakin panjang untuk penyelesaian pembahasannya, yang mengakibatkan penyelesaian pembahasan terhadap tahapan-tahapan selanjutnya juga menjadi terlambat dari waktu yang ditentukan.

Proses penyusunan rancangan APBD Kabupaten Aceh Tamiang Tahun Anggaran 2007 dan Tahun Anggaran 2008, yang telah mempedomani Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2006 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pedoman

Penyusunan APBD. Pada dua tahun anggaran ini, tahapan pembahasan bersama TAPD dengan Panitia Anggaran DPRD terhadap PPAS tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, disebabkan semakin terbatasnya waktu untuk pelaksanaan pembahasannya. Keterbatasan waktu tersebut selain disebabkan oleh terlambatnya penyampaian kepada DPRD, juga disebabkan oleh berlarut-larutnya waktu pembahasan pada tahap sebelumnya, yaitu pada waktu pembahasan rancangan KUA. Dalam pembahasan rancangan KUA pada APBD Tahun Anggaran 2007, seluruh SKPD dilibatkan dalam pelaksanaan pembahasannya, yang mengakibatkan semakin lamanya waktu yang diperlukan untuk penyelesaian pembahasannya.

Setelah selesai pembahasan rancangan KUA, maka langsung dilanjutkan dengan pembahasan rancangan Qanun APBD. Adanya tahapan yang tidak dilaksanakan pembahasannya, seharusnya dapat mempercepat pengambilan keputusan bersama terhadap rancangan Qanun tentang APBD, serta penetapan Peraturan Kepala Daerah (Bupati) tentang penjabaran APBD Kabupaten Aceh Tamiang. Namun dari data yang ada terlihat bahwa, penetapan APBD Kabupaten Aceh Tamiang setiap tahunnya selalu terlambat seperti terlihat pada Tabel 4.8 sebagai berikut.

Tabel 4.8  
Daftar Penetapan Perda (Qanun) tentang APBD dan Peraturan Bupati Aceh Tamiang  
Tentang Penjabaran APBD Kabupaten Aceh Tamiang Tahun 2004 s/d 2009

No.	Dokumen yang ditetapkan	Waktu Penetapan APBD (Tahun Anggaran)					
		2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	Perda (Qanun)	09 Feb	25 Apr	31 Jul	30 Mei	24 Mar	14-Apr
2	Peraturan Bupati	09 Feb	25 Apr	01 Agust	15 Juni	01 Apr	14-Apr

Sumber: Bappeda Kabupaten Aceh Tamiang, 2009.

Rancangan KUA Kabupaten Aceh Tamiang Tahun Anggaran 2009, disampaikan kepada DPRD pada bulan Nopember tahun 2008, untuk dibahas bersama antara TAPD dan Panitia Anggaran DPRD. Penyampaian rancangan KUA tersebut memang sudah sangat terlambat, dimana rancangan KUA dan PPAS disampaikan kepada DPRD secara bersamaan, seharusnya paling lambat pertengahan Juni tahun anggaran berjalan. Penyampaian rancangan KUA kepada DPRD, seharusnya sekaligus disampaikan juga rancangan PPAS, karena menurut ketentuan yang berlaku bahwa rancangan KUA dan PPAS disampaikan kepada DPRD secara bersamaan.

Program dan kegiatan yang telah disusun dalam rancangan AKU/KUA, juga sering terjadi perubahan pada saat dilaksanakan pembahasannya dengan Panitia Anggaran DPRD. Perubahan-perubahan ini dapat saja terjadi karena belum matangnya/sempurnanya penyusunan program/kegiatan, yang tertuang dalam rancangan KUA atau dalam penyusunan dokumen perencanaan sebelumnya, yaitu pada penyusunan RKPD. Namun, perubahan-perubahan tersebut tidak terlepas juga karena adanya faktor kepentingan, yang muncul pada pelaksanaan pembahasannya. Akibat dari perubahan-perubahan tersebut, maka pihak pemerintah daerah melalui TAPD harus menyusun kembali program/kegiatannya, dan SKPD harus menyusun kembali RKA-SKPD disesuaikan dengan program/kegiatan yang telah diubah tersebut. Permasalahan ini membawa dampak yang signifikan terhadap waktu penetapan Qanun APBD Kabupaten Aceh Tamiang, yang setiap tahunnya selalu terlambat dari jadwal yang telah ditetapkan. Hal ini menyebabkan waktu pelaksanaan APBD semakin sedikit, yang

mengakibatkan kemampuan penyerapan anggaran, oleh masing-masing SKPD terhadap alokasi anggaran yang tersedia dalam APBD menjadi tidak maksimal.

Kiranya hal ini perlu mendapat perhatian serius dari penyelenggara pemerintahan di daerah, baik Kepala Daerah maupun DPRD, agar permasalahan-permasalahan ini tidak terulang kembali pada tahun-tahun yang akan datang. Komitmen bersama terhadap waktu atau jadwal, yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, kiranya dapat ditaati bersama baik oleh eksekutif maupun legislatif, sehingga penetapan APBD Kabupaten Aceh Tamiang dapat diselesaikan tepat waktu.

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB V SIMPULAN DAN SARAN

### A. Simpulan

Berdasarkan temuan dan pembahasan dalam penelitian ini dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut.

1. Proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang mempedomani Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, serta mempedomani Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang pedoman penyusunan APBD (tahun anggaran berkenaan) yang setiap tahun diterbitkan, tetapi proses pelaksanaannya masih belum sempurna, baik pada tahap perencanaan khususnya dalam penyusunan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD) dan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), maupun pada tahap penganggaran khususnya dalam pelaksanaan pembahasan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan pembahasan Rancangan Qanun APBD dengan DPRD.
2. Tahapan yang paling krusial dalam keseluruhan proses penyusunan APBD adalah proses penyusunan Renja-SKPD, yang dilakukan dalam Forum SKPD. Ketidakefektifan proses penyusunan Renja-SKPD terlihat karena penyusunannya tidak dilakukan sebagaimana mekanisme yang berlaku, dimana penyusunannya seharusnya dilakukan oleh masing-masing SKPD bersama Camat yang difasilitasi oleh Bappeda dengan mengikutsertakan

DPRD secara aktif. Tetapi dalam pelaksanaannya, penyusunan Renja-SKPD lebih dominan dilakukan oleh Bappeda. Keterbatasan data di Bappeda untuk penyusunan Renja-SKPD dan keterbatasan SDM Bappeda, mengakibatkan Renja-SKPD yang disusun oleh Bappeda juga tidak sempurna. Akibat tidak sempurnanya penyusunan Renja-SKPD, mengakibatkan tidak sempurna juga penyusunan RKPD, karena RKPD disusun dengan menggunakan bahan Renja-RKPD. Penyusunan RKPD dilakukan oleh kepala Bappeda karena merupakan tanggungjawab sepenuhnya kepala Bappeda. Proses penyusunan RKPD tidak dilakukan melalui pembahasan dengan TAPD, karena apabila dilakukan pembahasan bersama TAPD, bertentangan dengan ketentuan yang berlaku dan akan memperpanjang waktu penyusunannya, sehingga dapat memperlambat waktu penetapannya, yang mengakibatkan proses penyusunan APBD secara keseluruhan juga menjadi terlambat serta penetapan APBD juga terlambat dari waktu yang telah ditentukan.

3. Pembahasan rancangan KUA seharusnya dilaksanakan bersamaan dengan rancangan PPAS, dan pembahasannya tidak dilakukan bersama SKPD tetapi hanya oleh TAPD bersama Panitia Anggaran DPRD. Pembahasan rancangan Qanun APBD dilakukan bersama antara TAPD dan Panitia Anggaran DPRD dan tidak mengikutsertakan SKPD. Pembahasan belanja langsung dalam rancangan Qanun APBD, seharusnya tidak dilakukan pembahasan belanja secara detail sampai dengan rincian objek belanja dari setiap kegiatan dengan melakukan pembahasan RKA-SKPD.
4. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang adalah :

a. Peraturan yang berubah-ubah

Peraturan yang berubah-ubah berdampak terhadap keseluruhan proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang, dimana proses penyusunannya memerlukan waktu yang relatif lama, karena untuk implementasinya membutuhkan waktu bagi aparatur untuk mempelajari dan memahaminya terlebih dahulu, sehingga sangat dibutuhkan SDM yang berkualitas. Dengan kondisi keterbatasan SDM di eksekutif khususnya pada aparatur perencana, serta keterbatasan kemampuan SDM DPRD berdampak dalam proses penyusunan dan percepatan penetapan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang. Hal ini dapat terlihat dimana proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang setiap tahunnya selalu memerlukan waktu yang lama, dan waktu penetapan APBD selalu terlambat dari jadwal yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

b. Kualitas SDM unsur TAPD dan Panitia Anggaran DPRD Kabupaten Aceh Tamiang

Dari segi kuantitas SDM sudah cukup memadai, tetapi dari segi kualitas dan pemahaman terhadap peraturan-peraturan tentang proses penyusunan APBD dirasakan belum memadai. Kurangnya kualitas SDM, mengakibatkan keterlambatan dalam proses penyusunan APBD, sehingga penetapan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang selalu terlambat dari jadwal yang ditentukan.

5. Kesempurnaan dalam penyusunan APBD, dan ketepatan waktu penetapan APBD dapat dicapai bila perencanaan disusun secara sempurna dan tepat

waktu sampai dengan proses akhir tahapan perencanaan, yaitu penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan rencana pembangunan tahunan daerah. Tahapan yang paling krusial dalam proses penyusunan APBD adalah penyusunan Renja-SKPD, yang merupakan rencana pembangunan tahunan SKPD dan digunakan sebagai bahan dalam penyusunan RKPD. Kesempurnaan penyusunan RKPD ditentukan oleh sempurna atau tidak sempurnanya penyusunan Renja-SKPD.

## **B. Saran**

Berdasarkan simpulan tersebut dapat diambil beberapa saran, sebagai berikut:

1. Proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang dalam setiap tahapan perencanaan dan penganggaran, agar benar-benar mengikuti mekanisme yang berlaku sebagaimana yang ditentukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, serta mempedomani Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang pedoman Penyusunan APBD (tahun anggaran berkenaan) yang diterbitkan setiap tahun.
2. Penyusunan Renja-SKPD dan RKPD agar mempedomani Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri tentang Petunjuk Teknis

Penyelenggaraan Musrenbang (tahun anggaran berkenaan) yang diterbitkan setiap tahun.

3. Pelaksanaan pembahasan rancangan KUA/PPAS serta rancangan Qanun APBD dengan DPRD, agar mempedomani Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Pembahasan rancangan KUA dan PPAS agar hanya dilakukan bersama oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan Panitia Anggaran DPRD, tidak mengikutsertakan SKPD, dan pelaksanaan pembahasannya agar dilakukan secara bersamaan. Pelaksanaan pembahasan rancangan Qanun tentang APBD juga hanya dilakukan oleh TAPD dan Panitia Anggaran DPRD, tidak melibatkan SKPD. Pembahasan belanja dalam rancangan Qanun APBD agar tidak dilaksanakan dengan melakukan pembahasan RKA-SKPD. RKA-SKPD dibuka/dibahas apabila DPRD memerlukan tambahan penjelasan terkait dengan pembahasan program dan kegiatan tertentu saja. Terhadap alokasi belanja dari kegiatan-kegiatan SKPD yang terdapat dalam rancangan Qanun APBD, agar tidak dilakukan pembahasan sampai rincian objek belanja, karena semua kebutuhan belanja pada setiap kegiatan SKPD telah dihitung dan diproyeksikan pada saat penyusunan Renja-SKPD, dan plafon anggarannya telah dibahas dan disepakati oleh TAPD dan Panitia Anggaran DPRD dalam pembahasan PPAS, yang tertuang dalam Nota Kesepakatan PPAS.

4. Pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang agar segera menyusun Qanun tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah, sebagaimana amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 pasal 330 ayat(1) bahwa ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan peraturan daerah (qanun) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam pasal 330 ayat (2) disebut bahwa berdasarkan perda (qanun) tersebut, kepala daerah (Bupati) menetapkan peraturan kepala daerah tentang tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah.
5. Seringnya berubah-ubah peraturan diharapkan dapat disikapi dengan cepat dan cermat oleh satuan kerja, yang terkait dan bertanggungjawab terhadap penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang, dibekali dengan peningkatan kualitas SDM aparatur perencana, pengelola keuangan daerah, DPRD, dan unit-unit perencanaan di SKPD. Adanya program peningkatan kualitas SDM, disertai dengan pemantapan peran DPRD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, adanya komitmen yang utuh dari DPRD dan seluruh jajaran pemerintahan daerah, diharapkan proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang sesuai dengan mekanisme yang berlaku, serta tepat waktu sesuai peraturan perundang-undangan.
6. Pemerintah Pusat agar dapat membuat suatu peraturan tentang pengelolaan keuangan daerah yang baku dan diharapkan tidak sering berubah-ubah, selanjutnya di masa datang sistim pengelolaan keuangan daerah yang bersumber dari APBD, agar diberlakukan sama dalam suatu peraturan yang sama dengan sistem pengelolaan keuangan negara yang bersumber dari

APBN, sehingga tidak ada perbedaan dalam pengelolaannya seperti yang berjalan selama ini.

7. Peningkatan kualitas SDM TAPD dan Panitia Anggaran DPRD, dalam upaya optimalisasi penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Aceh Tamiang, khususnya dalam rangka pengelolaan keuangan daerah, dapat dilakukan melalui pelatihan-pelatihan serta berbagai bimbingan teknis dan sejenisnya guna penyempurnaan proses penyusunan APBD, dengan demikian penetapan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang diharapkan dapat tepat waktu. Berbudaya kerja merupakan suatu keharusan, karena saat ini diperlukan sosok aparatur pemerintah yang mampu melaksanakan tugas secara profesional dengan dilandasi kaidah, nilai, dan norma dalam rangka terciptanya etika kerja yang penuh tanggungjawab, sebagai suatu budaya kerja aparatur, yaitu bekerja keras (fisik) dan cerdas dengan dilandasi kerja ikhlas (hati).
8. Agar DPRD terlibat secara aktif dalam proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang, khususnya pada tahapan perencanaan. Keikutsertaan secara aktif DPRD dalam setiap tahapan perencanaan sangat menentukan terhadap kesempurnaan penyusunan dan percepatan penetapan APBD. Pelaksanaan Forum SKPD dalam rangka penyusunan Renja-SKPD, agar benar-benar dilakukan oleh masing-masing SKPD bersama Camat yang difasilitasi/dikoordinir oleh Bappeda, dengan melibatkan secara aktif DPRD, sesuai dengan komisi-komisi yang membidangi masing-masing SKPD. Penyusunan Renja-SKPD agar dapat dilakukan dengan sempurna sesuai ketentuan yang berlaku, karena dengan sempurnanya Renja-SKPD maka RKPD juga akan sempurna. Penyusunan RKPD agar tidak dilakukan melalui

pembahasan dengan TAPD, karena penyusunannya sepenuhnya dilakukan dan tanggungjawab kepala Bappeda, dan penetapan RKPD (dengan peraturan Bupati Aceh Tamiang) agar dilaksanakan sesuai dengan waktu yang ditentukan peraturan berlaku yaitu paling lambat akhir Mei tahun anggaran berjalan. Tepatnya waktu penetapan RKPD, diharapkan proses penyusunan tahapan-tahapan berikutnya dalam rangkaian proses penyusunan APBD dapat dilaksanakan sesuai dengan waktu yang ditentukan, sehingga waktu penetapan APBD Kabupaten Aceh Tamiang untuk setiap tahunnya dapat tepat waktu.

Pada masa yang akan datang diharapkan agar kerjasama yang baik antara eksekutif dan legislatif lebih ditingkatkan lagi, dengan membangun komunikasi politik yang baik oleh pemerintah daerah dan DPRD, serta didukung dengan kerja keras oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan Tim Anggaran DPRD dalam setiap tahapan proses pembahasan APBD Kabupaten Aceh Tamiang, yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat dan sepenuhnya untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat di Kabupaten Aceh Tamiang.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Amin, M. Alibasyah. (2003). *Perencanaan Pembangunan Daerah: Wawasan Perencanaan*. Banda Aceh: Fakultas Ekonomi Unsyiah.
- Andono Mulyo. Sumedi. (2007). *Penyusunan Rencana Strategis dan Rencana Kerja SKPD*. Jakarta: BAPPENAS.
- Badan Diklat Depdagri. (2003). *Pelaksanaan dan Evaluasi Kinerja Program Pembangunan: Penataan Kelembagaan dan Perangkat Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Badan Diklat Depdagri.
- Badan Diklat Depdagri.(2003). *Pelaksanaan dan Evaluasi Kinerja Program Pembangunan: Penilaian dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: Badan Diklat Depdagri.
- Badan Diklat Depdagri. (2003). *Pelaksanaan dan Evaluasi Kinerja Program Pembangunan: Pengukuran Kinerja*. Jakarta: Badan Diklat Depdagri.
- Badan Diklat Depdagri. (2003). *Pelaksanaan dan Evaluasi Kinerja Program Pembangunan: Peningkatan Kapasitas SDM Aparatru Daerah*. Jakarta: Badan Diklat Depdagri.
- Bernardin. John H. & Russell, Joyce. E. A. (1993). *Human Resource Management An Experiential Approach*. New York: Mcgraw-Hill.
- Blakely, E.J. (1994). *Planning local Economic Development: Theory and Practice* 2nd edition. California: Sage Publications.
- Bogdan, R. Biklen, S.K. (1982). *Qualitative Research for education: An Introduction to Theory anda Methods*. Boston : Allyn anda Bacon, Inc.
- Daeng, Nazier. M. (2006). *Gambaran Umum Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Direktorat Jenderal Bina Administrasi Keuangan Daerah.
- Departemen Dalam Negeri. (2006). *Bimbingan Teknis Implementasi Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah: Perencanaan Daerah*. Jakarta: Direktorat Jenderal Bina Administrasi Keuangan Daerah. Departemen Dalam Negeri.
- Departemen Dalam Negeri. (2006) *Penyampaian Salinan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005*. Jakarta: Direktorat Jenderal Bina Administrasi Keuangan Daerah, Departemen Dalam Negeri.

- Denzin, N. K. & Lincoln, Y. (1994). *Handbook Of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Donnelly, John. Gibson, James & Ivancevick. Konopaske, Robert. (1994). *Organizations Behavior, Structure, Process*. New York: McGraw-Hill.
- Halim, Abdul. (2001) *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*. Edisi Pertama. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Hadi, Suprayoga. (2007). *Sosialisasi SPPN Berdasarkan Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004*. Jakarta: Lembaga Kajian Pembangunan Daerah, BAPPENAS.
- Ikhsan, M., Agus Santoso & Harmanti. (2007). *Administrasi Keuangan Publik*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Ilyas, Ramlan. (2003). *Perencanaan Pembangunan Daerah. Konsep Dasar Perencanaan Pembangunan Daerah*. Banda Aceh. Fakultas Ekonomi Unsyiah.
- Johansson, J. Henry. (1995). *Business Process Reengineering : Breakpoint Strategies for Market Dominance.*: England : John Wiley & Sons Ltd.
- Kismartini, dkk. (2007). *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Lincoln, Y.S. & Guba. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hill. CA: Sage Publication Inc.
- Mangkunegara, P. A. (2004). *Perilaku Dan Budaya Organisasi*. Bandung: Refika Aditama.
- Mardiasmo. (2002). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi.
- Moeloeng, J., Lexy. (2004). *Methodology Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Nasution, S. (1998). *Methodology Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito.
- Patton, C. V & Sawicki, D. S. (1986). *Policy Analysis: Concepts and Practise*. N. New Jersey: Prentice Hall.
- Prasojo, Eko, dkk. (2006). *Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Quade, ES. (1984). *Analysis for Public Decisions*. New York: North Holland.

Taylor, S.J. & Bogdan, R. (1984). *Introduction To Qualitative Research Methods: The Search For Meanings*. Second Edition. New York Dll.: John Wiley & Sons.

Wibawa, S. (1994). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Manajemen PT Rajagrafindo.

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

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

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang *Pemeriksaan Pengelolaan dan Tangungjawab Keuangan Negara*.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.

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

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang *Dana Perimbangan*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2008 tentang *Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2009*.

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Pwer/09/M.Pan/5/2007 tentang *Pedoman Umum Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Instansi Pemerintah./*

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang *Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2007 tentang *Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2008*

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2006 tentang *Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2007*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang *Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang *Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD*.

Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri Nomor: 0008/M.PPN/01/2007 dan 050/264A/SJ perihal *Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2007*.

### C. Artikel

Emirzon, Joni. (2005, 25 April). Perda Penghambat Investasi, Wacana, *Suara Merdeka* hal I.

Mahrizal. (2008, 24 Juli). Partisipasi Publik dalam APBD dalam *Padang Ekspres* hal I.

Nazaruddin. (2005, 31 Maret). Memahami APBD dengan Benar, Bagaimana Pelaksanaannya oleh Pemerintah Daerah, *E-parlemen DIY*, Hal I.

Saladien. (2006). *Rancangan Penelitian Kualitatif. Modul Metodologi Penelitian Kualitatif*. Disampaikan pada Pelatihan Metodologi Penelitian Kualitatif Program Studi Ilmu Ekonomi. Fakultas Ekonomi tanggal 6-7 Desember 2006. Malang: Unbraw.

Silalahi, Radja Pande. (2007). Hambatan Dari APBD Artikel Copyright @ 2007. Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia.

Sukarman, Widigdo. (2007). *Menumbuhkan Jiwa Entrepreneurship Dan Memahami Teknik Perencanaan Keuangan Bagi Anggota Legislatif*. Lgsp Ausaid Jakarta . Region. Vol.2.No.1. Januari 2007:43-52.

#### D. Makalah

Domai, Tjahjanulin. (2002). Buku Ajar. *Administrasi Keuangan Daerah*. Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. Malang: Unbraw.

\_\_\_\_\_. (2001). *Makalah Pengelolaan Keuangan Daerah Tahun 2001, 2002*. Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. Malang: Unbraw.

Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD). (2007). *Naskah Akademik RUU Desa*. Makalah yang tidak dipublikasikan.

#### E. Laporan-Laporan

Fraksi Keadilan Sejahtera (FKS). (2008). *Pemandangan Umum Fraksi Keadilan Sejahtera Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Anggaran Pendapatan Belanja Daerah 2008*. (10 Januari, 2008)

Laporan. (2007). *Isu-isu Kritis Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Rapat Teknis Pra Raker. Anyer. Provinsi Banten Pada 25 Mei 2007, [Http://kalbar.go.id](http://kalbar.go.id).

Sujito, Arie. *UUPM Dan Krisis Kapitalisme Global*. Diskusi Konsolidasi Demokrasi. Diselenggarakan Oleh Kelompok Kerja Jaringan Demokrasi (KKDJ). Magelang tanggal 6 Juni 2007.

#### F. Dokumen dari Internet

Bappeda Jabar. (2007). *Menyoal Lambatnya Penyerapan APBD*. Diambil 19 September 2007, dalam <http://www.bappedajabar.go.id>

Berita Riau Online. (2004). *APBD 2004 Disahkan Secara Aklamasi Sebesar Rp.2.049 Triliun*. Diambil 20 Maret 2004, dalam <http://www.riauterkini.com>

Pagalung, Gagaring. (2008). *Agency Theory dalam Pemerintahan Daerah*. Diambil 06 Feb 2008, dalam <http://www.fajar.co.id>

Ire. (2009). *Menelusuri Belantara Perencanaan Dan Penganggaran*. Diambil 27 Januari 2009, dalam <http://www.ireyogya.org>

Ishak, Muhammad. (2008). *Meragukan APBD*. Rubrik Khusus. Diambil 28 Januari 2008, dalam [Medanbisnisonline.Com](http://Medanbisnisonline.Com)

Konsultan Dalam Penyusunan APBD. (2008). *Kabupaten/Kota Diimbau Libatkan*. Diambil 20 November 2008, dalam <http://www.hariankomentar.com>

- Nedabang, Alfons. & Agus Sape. (2008). *Mencermati Anggaran Pembangunan NTT: Pemanfaatannya Yang Terasa Rumit (Bagian 2)*. Diambil 05 Pebruari 2008, dalam <http://pikul.or.id>
- Nunuy, Nurhayati. (2004). *Anggaran Berbasis Kinerja*. Diambil 26 Pebruari 2008, dalam <http://majalahtempointeraktif.com>
- Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau/ *Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah Masih Dihadapi Beberapa Kesulitan*. Diambil 11 September 2007, dalam <http://kepriprov.go.id>
- Pusat Pengembangan Akutansi Dan Keuangan. Centre For Development Of Accountancy And Finance. (2005). *Buku 1 Modul Analisa Kinerja Pemda*. Diambil 23 Maret 2007, dalam <Http://www.ppak-stan.com>
- Rustam. (2009). *Belanja Bersifat Tetap*, Auditor Ahli Muda Pada BPKP Perwakilan Provinsi Jawa Barat. Diambil 13 Januari 2009, dalam <http://www.banjar-jabar.go.id>
- Soekarwo. (2003). *Prinsip GFG Dalam Penyusunan APBD*. Diambil 24 April 2003, dalam <http://arsip.pontianakpost.com>
- Subrata, Tjetje. (2007). *Penandatanganan KUA Dan PPA Tahun 2008 Kota Bandung*. Disinkom. Diambil 09 Oktober 2007, dalam <http://www.bandung.go.id>

UNIVERSITAS TERBUKA

### Lampiran 1. Pedoman Wawancara

DAFTAR PERTANYAAN INI DIISI OLEH PENELITI PADA SAAT  
INTERVIEW DENGAN INFORMAN

Pedoman wawancara ini merupakan wahana untuk menggali informasi mengenai pendapat informan yang berkaitan dengan judul penelitian “FAKTOR-FAKTOR YANG BERPENGARUH DALAM PROSES PENYUSUNAN APBD DI KABUPATEN ACEH TAMIANG (TAHUN 2004 – 2009)”.

Jawaban yang bapak/ibu berikan tidak akan mempengaruhi keberadaan bapak/ibu di tempat kerja, karena penelitian ini semata-mata untuk keperluan akademis. Untuk itu kami mengharapkan informasi serta jawaban yang sesungguhnya (objektif) dari bapak/ibu sesuai pandangan bapak/ibu mengenai hal tersebut.

Atas bantuan dan partisipasinya dalam mengisi daftar pertanyaan ini saya ucapkan terima kasih.

#### IDENTITAS INFORMAN

1. Umur : .....

2. Jenis Kelamin : .....

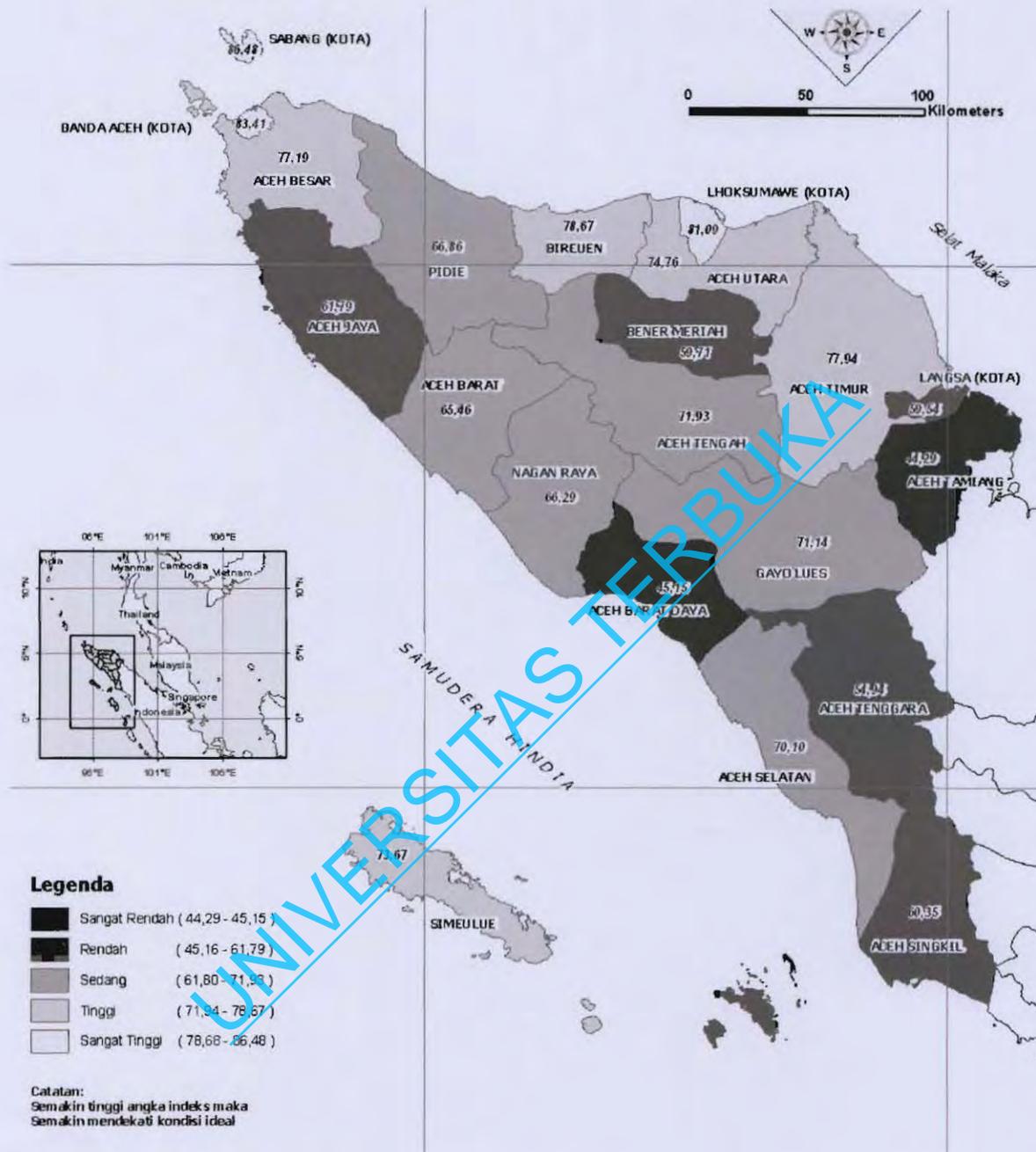
4. Pendidikan Terakhir : .....

5. Pekerjaan/Jabatan : .....

6. Masa Kerja : .....

1. Bagaimana menurut anda proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang ini.
2. APBD merupakan operasionalisasi dari berbagai kebijakan yang ditetapkan, dapat anda jabarkan mengenai hal ini.
3. Tolong berikan pendapat anda terhadap peraturan-peraturan yang berlaku dalam proses penyusunan dan pengesahan APBD.
4. Bagaimana dengan kebutuhan SDM di bidang perencanaan dan penganggaran guna peningkatan kualitas kinerja dalam rangka proses penyusunan APBD.
5. Menurut anda siapa saja yang atau SKPD mana yang berwenang dalam proses penyusunan APBD, mengapa ?
6. Apakah di Kabupaten Aceh Tamiang masyarakat juga dilibatkan dalam penyusunan APBD, mengapa?
7. Legitimasi politik mensyaratkan bahwa APBD harus merupakan hasil aspirasi masyarakat, bagaimana penjelasan anda mengenai hal ini.
8. Bagaimana dengan proses perencanaan dan penganggaran daerah Kabupaten Aceh Tamiang dalam rangka proses penyusunan APBD.
9. Menurut anda faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap proses penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Tamiang.
10. Menurut anda mengapa terjadi keterlambatan pengesahan APBD Kabupaten Aceh Tamiang.
11. Anda salah seorang yang terlibat dalam penyusunan APBD apakah anda telah menguasai dan menjalankan peraturan perundang-undangan yang merupakan pedoman dan petunjuk teknis yang berhubungan dengan prosedur dan mekanisme penyusunan APBD.
12. Apakah dalam penyusunan APBD telah menggunakan pendekatan kinerja menekankan dan mengutamakan upaya pencapaian output dari input yang ditetapkan sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.
13. Bagaimana pendapat anda dengan adanya peraturan yang berubah-ubah dalam proses penyusunan APBD terhadap percepatan pengesahan APBD.
14. Berikan pendapat anda tentang pengaruh SDM yang terkait dalam proses penyusunan APBD terhadap percepatan pengesahan APBD.

Lampiran 2. Peta Provinsi Aceh



Lampiran 3. Peta Administrasi Kabupaten Aceh Tamiang

