

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran organisasi sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategi telah selesai dilakukan. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun.

Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik (Mardiasmo, 2002). Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 tahun 2006, penganggaran terpadu (*unified budgeting*) adalah penyusunan rencana keuangan tahunan yang dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana.

Penganggaran merupakan suatu proses yang rumit pada organisasi sektor publik, termasuk diantaranya pemerintah daerah. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta. Pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik dan didiskusikan untuk mendapat masukan (Rahayu *et.al.* 2007). Anggaran publik berisi rencana kegiatan yang diinterpretasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter (Mardiasmo, 2002).

Proses penyusunan anggaran merupakan kegiatan yang penting dan melibatkan berbagai pihak baik manajer tingkat atas maupun manajer tingkat bawah yang memainkan peranan dalam mempersiapkan dan mengevaluasi berbagai alternatif dari tujuan anggaran, dimana anggaran senantiasa digunakan sebagai tolak ukur terbaik kinerja manajer. Penyusunan anggaran secara partisipasi diharapkan kinerja manajerial akan meningkat, dimana ketika suatu tujuan dirancang dan secara partisipasi disetujui maka karyawan akan menginternalisasi tujuan yang ditetapkan, dan memiliki rasa tanggung jawab pribadi untuk mencapainya karena mereka ikut terlibat dalam penyusunan anggaran Milani, (1975) dalam Coryanata, (2003).

Untuk mengatur kegiatan perekonomian daerah, maka suatu daerah harus membuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Penetapan struktur dan penyusunan APBD merupakan rencana keuangan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD ini sebagai dasar untuk pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran.

APBD merupakan amanat rakyat kepada Pemerintah Daerah untuk mewujudkan aspirasi dan kebutuhan mereka. Anggaran daerah merupakan refleksi aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam satu tahun fiskal tertentu yang dinyatakan dalam satuan mata uang. Di sisi pemerintah daerah, perwujudan amanat rakyat ini dinyatakan dalam bentuk rencana kerja yang akan dilaksanakan pemerintah daerah dengan menggunakan sumberdaya yang dimilikinya. Dengan demikian, penyusunan anggaran daerah harus berorientasi pada kepentingan masyarakat/publik.

Proses anggaran seharusnya diawali dengan penerapan tujuan, target, dan kebijakan. Kesamaan persepsi antar berbagai pihak tentang apa yang akan dicapai dan keterkaitan tujuan dengan berbagai program yang akan dilakukan, sangat krusial bagi kesuksesan anggaran. Di tahap ini, proses distribusi sumberdaya mulai dilakukan. Pencapaian konsensus alokasi sumber daya menjadi pintu pembuka bagi pelaksanaan anggaran. Proses panjang dari penentuan tujuan ke pelaksanaan anggaran seringkali melewati tahap yang melelahkan, sehingga perhatian terhadap tahap penilaian dan evaluasi sering diabaikan dan bahkan sering menjadi celah untuk dimanfaatkan dalam melakukan penyimpangan proses penyusunan anggaran itu sendiri.

Kondisi diatas sering ditemui di beberapa daerah, dimana masih terjadi anggaran yang dialokasikan tidak sesuai dengan peruntukannya dan bahkan tanpa melalui pembahasan yang dilaksanakan pihak pemerintah antara Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dengan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).

Permasalahan ini pernah terjadi pada penyusunan APBD Provinsi Sumatera Barat Tahun 2013 dimana terdapat ada dana hibah sebesar Rp1,941 miliar untuk kegiatan Safari Dakwah Wilda Sumatera DPP PKS. Padahal, sesuai Permendagri, kegiatan harus berada dalam wilayah administratif Sumbar. Diduga terkait kegiatan yang muncul di APBD ini bisa dikarenakan ketidaktahuan pejabat SKPD bersangkutan tentang aturan penerima hibah. Anggota DPRD lainnya juga meminta Sekdaprov Sumbar Ali Asmar selaku ketua TAPD menyelesaikan persoalan ini. Karena Sekda merupakan filter terakhir sebelum APBD disahkan (dalam berita harian haluan Sumbar, 2015).

Kejadian serupa juga terjadi baru-baru ini pada penyusunan APBD Perubahan 2014 Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, ada dugaan penyimpangan dalam pengadaan *Uninterruptable Power Supply (UPS)*. Laporan BPK menyatakan pengadaan UPS tidak sesuai ketentuan. Poin 31 dalam LHP BPK halaman 213 tersebut menyebutkan ada indikasi pemahalan harga pengadaan UPS pada Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah (BPAD), Suku Dinas (Sudin) Pendidikan Menengah Jakarta Barat dan Suku Dinas (Sudin) Pendidikan Menengah Jakarta Selatan senilai Rp 163,8 miliar. Pembahasan yang dilakukan Komisi E itu pun, dikatakan BPK, tidak melalui mekanisme pembahasan Rancangan APBD (RAPBD) antara DPRD dan Gubernur DKI yang diwakili oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TPAD) dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait (dalam Situs CNN Indonesia, 2015).

Penyimpangan Penyusunan APBD 2014 juga terjadi pada Kabupaten Banggai Kepulauan (Bangkep). Pada rapat paripurna DPRD Bangkep belum lama ini, Fraksi PAN Kerakyatan menyentil adanya anggaran siluman di Dokumen Pelaksanaan Anggaran (APBD) DPA beberapa SKPD. Ketua Fraksi PAN Kerakyatan menyebutkan anggaran siluman di tubuh APBD Bangkep tersebut berkisar Rp10 Miliar lebih. Secara keseluruhan telah terjadi penyimpangan APBD Banggai Kepulauan tahun anggaran 2014 yang tidak lagi sesuai dengan hasil pembahasan pansus dan juga hasil asistensi Gubernur (dalam berita harian Mercusuar, 2014).

Dari contoh kasus dugaan penyimpangan penganggaran APBD tersebut diatas maka dapat diketahui bahwa peran TAPD adalah sebagai pengawas dan penelaah terhadap kesesuaian Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat

Daerah (RKA-SKPD) dengan prosedur yang telah ditentukan dalam peraturan dan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap memegang prinsip efektif, ekonomis dan efisien. Sedangkan SKPD adalah pengguna anggaran tentunya akan mengusulkan RKA-SKPD akan mengharapkan anggaran yang besar dalam rangka pencapaian target kinerja dalam program kegiatan yang diusulkan.

Sejalan dengan itu di Kota Padang Panjang, daerah yang menjadi lokasi penelitian ini, sebagaimana yang diatur dalam permendagri 13 Tahun 2006 bahwa kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang salah satunya kepada Sekretaris Daerah Kota Padang Panjang selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah dan sekaligus menjadi ketua TAPD dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan APBD. Artinya, secara garis besar peranan TAPD Kota Padang Panjang akan tampak pada sesuai atau tidaknya tahapan dan proses penyusunan APBD dibandingkan dengan peraturan yang berlaku.

Pada kenyataannya kondisi diatas relatif berbeda dengan kondisi faktual yang ada. Penyampaian rancangan KUA PPAS Tahun 2015 oleh Walikota Padang Panjang kepada DPRD yang seharusnya dilaksanakan pada pertengahan Bulan Juni baru disampaikan pada minggu terakhir Bulan Oktober tahun bersangkutan. Keterlambatan tersebut sangat berpengaruh pada tahapan selanjutnya yakni pembahasan RKA oleh TAPD yang sedemikian singkat dalam mengejar waktu penetapan Perda APBD Tahun 2015 yang selambat-lambatnya ditetapkan tanggal 31 Desember 2015.

Pemerintah Daerah Kota Padang Panjang sebagai salah satu penyelenggara pemerintahan dan dalam hal ini TAPD yang berperan dalam penting pada

penyusunan APBD tentunya juga tidak terlepas dari kemungkinan terjadinya dugaan penyimpangan terhadap penganggaran APBD. Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul ***“Peran Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) pada Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Daerah Kota Padang Panjang Tahun 2014-2015”***.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan bahwa Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) mempunyai peranan penting dalam penyusunan APBD. TAPD Kota Padang Panjang pada khususnya harus mampu melaksanakan tugas menyiapkan dan melaksanakan kebijakan kepala daerah dalam rangka penyusunan APBD, akan tetapi penulis menduga masih ditemukan penyimpangan penyusunan APBD secara prosedur dan tahapan yang berlaku serta inkonsistensi perencanaan dan penganggaran yang kemungkinan disebabkan kurang maksimalnya TAPD dalam mempersiapkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Hal ini berpotensi menyebabkan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan SKPD tidak efektif, efisien, ekonomis dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang akan berdampak pada tidak tercapainya *ouput* dan *outcome* kegiatan serta rendahnya realisasi dari kegiatan itu sendiri.

Sistem dan prosedur serta siklus atau tahapan proses penyusunan APBD telah diatur dalam Permendagri 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Permendagri 21 tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Tetapi pada pelaksanaannya diduga masih terdapat perbedaan proses

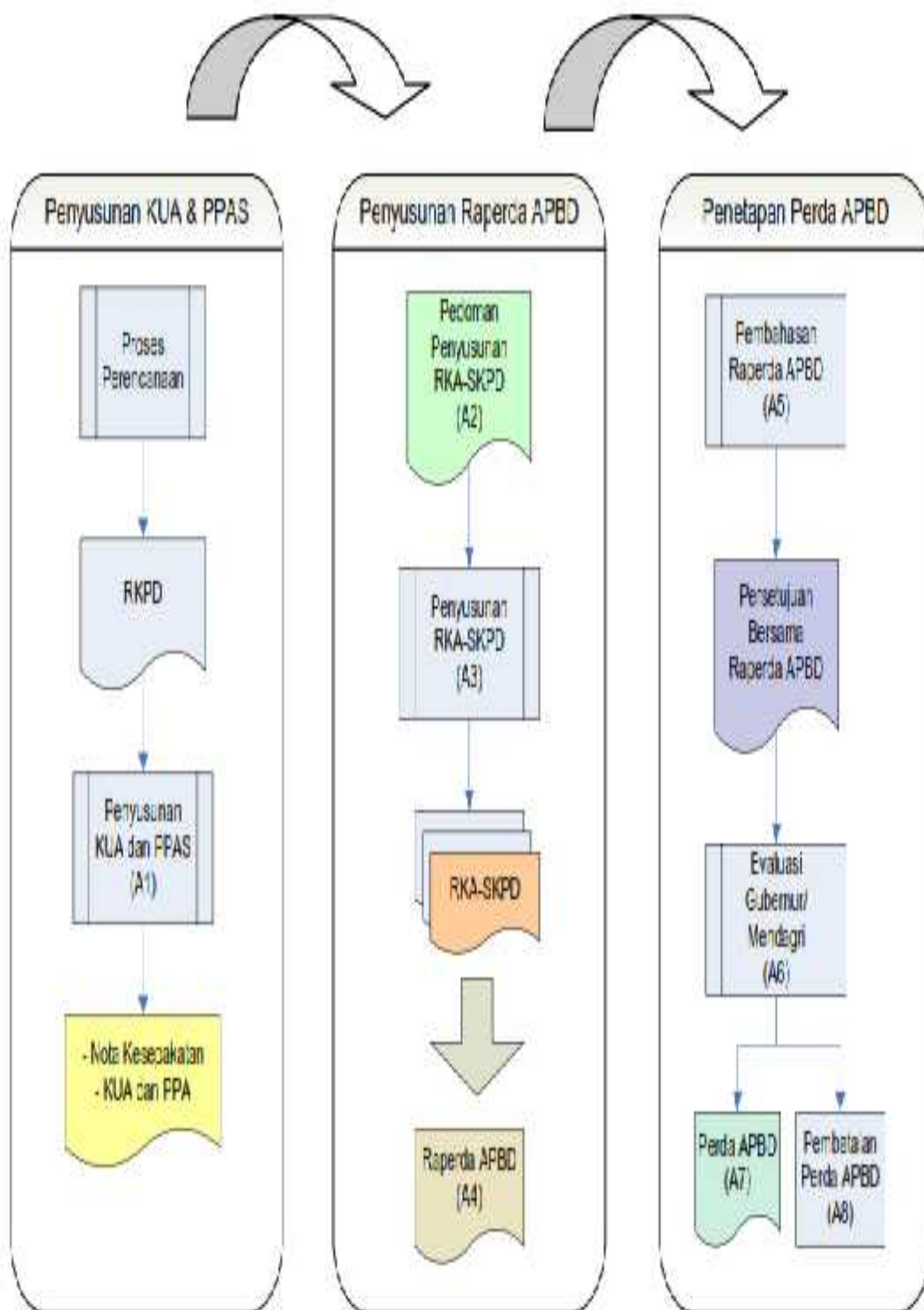
penyusunan APBD pada Pemerintah Kota Padang Panjang Tahun 2015 dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut akan berpengaruh terutama pada tahapan dan jadwal yang menyebabkan keterbatasan waktu dalam pembahasan sehingga hasil pembahasan antara TAPD dengan SKPD menjadi kurang maksimal.

Selain permasalahan diatas ada beberapa hal yang mendasari Perubahan atau pergeseran Program Kegiatan dan Anggaran tersebut seperti: kebijakan Pemerintah Pusat, Kebijakan Kepala Daerah (Walikota), Kebijakan Politis (DPRD), kemampuan SDM dari SKPD dan TAPD dalam menjabarkan dokumen perencanaan (RPJMD, Renstra, dan Renja) kedalam RKA-SKPD dan lainnya. Hal ini menuntut ketelitian TAPD dalam menelaah dan mengarahkan anggaran sesuai dengan prinsip penyusunan APBD dan peraturan lainnya yang akan diketahui melalui wawancara dengan ketua dan anggota TAPD Kota Padang Panjang.

1.3. Pembatasan Masalah

Mengingat banyaknya tahapan dalam proses penyusunan APBD, maka pada penelitian ini dibatasi pada peran TAPD terhadap tahapan penyusunan rancangan Kebijakan Umum Anggaran Penetapan Plafon Anggaran KUA-PPA sampai dengan Raperda APBD. Untuk lebih jelasnya bisa diamati pada *Flowchart* Proses Penyusunan APBD dibawah ini:

Gambar 1.1
Proses Penyusunan APBD



1.4. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah ada kesesuaian proses penyusunan APBD Pemerintah Kota Padang Panjang dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku (Permendagri 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Permendagri 21 Tahun 2011)?
2. Sejauh mana peran TAPD dalam menilai usulan anggaran SKPD Tahun 2014 dan 2015?

1.5. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan penelitian yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Menganalisis kesesuaian proses penyusunan APBD Pemerintah Kota Padang Panjang dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku (Permendagri 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Permendagri 21 tahun 2011).
2. Menganalisis peran TAPD dalam menilai usulan anggaran SKPD Tahun 2014 dan 2015.

1.6. Kegunaan Penelitian

1. Kepala Daerah, sebagai masukan dalam mengevaluasi kinerja dan peran TAPD dalam penyusunan APBD sebagai salah satu input dalam program dan kegiatan dalam pencapaian visi misi yang telah di susun.

2. Tim Anggaran Pemerintah Daerah, untuk Peningkatan pengetahuan dan pemahaman tentang peran TAPD pada penyusunan APBD dalam mengakomodir setiap kebijakan-kebijakan yang mempengaruhi tahap-tahap penyusunan APBD.

