

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pengelolaan keuangan daerah dimulai dari tahap perencanaan/penyusunan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD). Penyusunan anggaran merupakan suatu rencana tahunan yang merupakan aktualisasi dari pelaksanaan rencana jangka panjang maupun menengah. Dalam penyusunan anggaran, rencana jangka panjang dan rencana jangka menengah perlu diperhatikan. Dimana salah satu fungsi anggaran adalah membantu manajemen pemerintah dalam pengambilan keputusan dan sebagai alat untuk mengevaluasi kinerja unit kerja di bawahnya. Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah sangat ditentukan oleh proses awal perencanaannya. Semakin baik perencanaannya memberikan dampak semakin baik pula implementasinya di lapangan.

Dokumen perencanaan mempunyai keterkaitan dengan dokumen APBD dan merupakan bagian sangat krusial dalam upaya pencapaian visi dan misi yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Dalam mencapai target-target pembangunan selama lima tahun tersebut, pemerintah daerah menyusun dokumen tahunan berupa Rencana Kerja Pemerintah daerah (RKPD) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pada prinsipnya, terdapat sinkronisasi antara target kinerja selama lima tahun dengan program/kegiatan dan alokasi anggaran tahunan. Kesesuaian antara target capaian

kinerja pembangunan yang direncanakan dengan anggaran dan dokumen pelaksanaan merupakan ukuran kualitas perencanaan dan penganggaran di pemerintah daerah.

Lemahnya perencanaan dan penganggaran juga dapat mengakibatkan munculnya indikasi korupsi, pemborosan, salah alokasi serta banyaknya berbagai macam pungutan yang justru dapat menurunkan upaya pertumbuhan perekonomian daerah. Keterlambatan penyusunan APBD juga memunculkan peluang korupsi. Peluang korupsi dapat muncul dikarenakan adanya usaha untuk mengalihkan dana yang tersisa dari pelaksanaan program APBD ke dalam rekening pribadi. Dana yang tersisa dari dana sisa anggaran program yang tidak selesai dilakukan karena terlambat dalam pelaksanaan proses awal. Pengalihan dana ke rekening pribadi tersebut membuka peluang terjadi penyelewengan dana APBD untuk kepentingan pribadi sehingga terjadilah korupsi. Pada akhirnya dampak yang muncul dari keterlambatan penyusunan APBD tersebut merugikan masyarakat (Wangi dan Ritonga, 2010)

Menurut Yudhoyono (<http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/13/12/09/mxj1f1-sby-paparkan-fenomena-baru-korupsi-di-indonesia>) memberantas korupsi bukan hanya aksi nyata membawa koruptor ke pengadilan, tetapi juga harus meniadakan sumber-sumber terjadinya korupsi. Salah satu sumber terjadinya korupsi adalah dalam proses penyusunan APBD. Sedangkan menurut Adnan Pandu Praja ([http://www.bpkp.go.id/sulut/berita/read/12810/0/KPK - dan - BPKP-Sosialisasikan-APBD-Pro-Rakyat-di-Bumi-Nyiur-melambai.bpkp](http://www.bpkp.go.id/sulut/berita/read/12810/0/KPK-dan-BPKP-Sosialisasikan-APBD-Pro-Rakyat-di-Bumi-Nyiur-melambai.bpkp)) menyampaikan bahwa dalam

proses penyusunan dan pelaksanaan APBD terdapat beberapa sektor yang di dalamnya terdapat potensi korupsi, khususnya pada belanja yang bersumber dari Dana Alokasi Umum DAU, Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Dekonsentrasi. Selain itu, beberapa permasalahan terkait penyusunan dan pelaksanaan APBD yang merupakan hasil kegiatan Koordinasi dan Supervisi Pencegahan Korupsi (Korsupgah) KPK-BPKP, antara lain keterlambatan waktu penyusunan APBD, penganggaran Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang tidak memperhitungkan potensi daerah, dan ketidaksinkronan program/kegiatan APBD dengan Renstra/Rencana Kerja Tahunan (RKT). KPK sendiri akan terus mengawal penyusunan dan pelaksanaan APBD demi terwujudnya pemerintahan daerah yang bersih, transparan dan akuntabel, serta mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Menurut Novel, salah seorang penyidik KPK ([http://www.antarakalbar.com/berita/306345/kpk – beberkan-kerawanan-munculnya-korupsi-dalam-apbd](http://www.antarakalbar.com/berita/306345/kpk-beberkan-kerawanan-munculnya-korupsi-dalam-apbd)), titik rawan terjadinya korupsi dalam proses penganggaran APBD ada pada tahapan perencanaan, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban dan evaluasi. Pada tahapan perencanaan untuk kalangan eksekutif, titik rawan terjadinya korupsi yakni pada rapat koordinasi pembangunan (rakorbang) antar instansi bersaing, termasuk pemerintahan kecamatan dan desa/kelurahan. Ada lobi-lobi dengan Bappeda untuk menggolkan proyek, pada tingkat ini biasanya transaksi ekonomi-politik telah berlangsung dibelakang meja antar instansi (bagi-bagi proyek), dan bernuansa mengakomodir titipan sehingga tidak aspiratif. Dari sisi legislatif, DPRD menekan eksekutif agar mengikuti keinginan sejumlah kepentingan anggota DPRD. Biasanya

DPRD menitipkan sejumlah proyek pada instansi tertentu agar dapat lolos, sehingga instansi terkait mengiyakan keinginan sejumlah anggota DPRD itu, daripada usulannya ditolak.

Implementasi otonomi daerah mengharuskan pemerintah daerah mengelola keuangannya secara mandiri. Penerapan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menuntut setiap Pemerintah Daerah untuk siap melaksanakan perencanaan pembangunan dengan dukungan penganggaran secara efisien dan efektif. Berdasarkan Undang-Undang No.32/2004 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang No.33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No.1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang kemudian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah No.58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, memberi penjelasan dan panduan bagaimana pemerintah daerah mengelola keuangannya secara terencana, partisipatif, terintegrasi, transparan, dan akuntabel.

Pada prinsipnya, pelayanan publik akan terlaksana dengan baik apabila dalam proses perencanaan dan penganggaran, target kinerja yang menjadi solusi (*outcomes*) dalam pemecahan masalah dan pemenuhan kebutuhan masyarakat terukur dan dapat dicapai dengan baik. Proses perencanaan, penyusunan dokumen-dokumen anggaran yang dilaksanakan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), dan penetapan anggaran daerah dalam bentuk peraturan daerah melibatkan DPRD haruslah berjalan sinkron dan terkoordinir dengan baik. Setiap pihak yang terlibat semestinya

melaksanakan fungsinya secara bertanggungjawab, sehingga *outcomes* dari anggaran dapat dicapai.

Pada kenyataannya, tidak semua yang direncanakan dalam dokumen perencanaan teralokasikan anggarannya dalam APBD. Begitu juga dengan program dan kegiatan yang telah tercantum pendanaannya dalam APBD, tidak selalu terlaksana sebagian atau seluruhnya. Target kinerja yang dicantumkan dalam RKPD dan RPJMD tidak selalu menjadi pedoman dalam penyusunan target kinerja dalam RKA-SKPD. Akibatnya, pelaksanaan program dan kegiatan pada setiap tahun anggaran sering tidak sejalan dengan target yang direncanakan untuk mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan, seperti RKPD dan RPJMD

Proses penyusunan anggaran merupakan suatu proses krusial, dimana dalam proses tersebut menyangkut proses penentuan jumlah alokasi dana bagi tiap-tiap program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk satu tahun yang akan datang. Proses perencanaan dan penganggaran daerah merupakan kebijakan yang penting bagi pemerintah daerah sebagai alat untuk menilai tingkat partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, proses tersebut harus efektif dan efisien. Efektif berarti perencanaan dan penganggaran sesuai dengan prioritas program yang ditetapkan, sedangkan efisien berarti proses perencanaan dan penganggaran berjalan secara konsisten dengan tidak terjadi duplikasi kegiatan yang dapat menghamburkan waktu dan biaya.

Dalam Penyusunan APBD berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Karena itu kegiatan pertama dalam penyusunan APBD adalah penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). RKPD tersebut memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah, pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat yang bertujuan untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.

Dalam penyusunan APBD, dokumen-dokumen perencanaan berupa RPJPD, RPJMD dan RKPD memiliki posisi penting. Target kinerja yang ingin dicapai dalam pelaksanaan program dan kegiatan yang pendanaannya dianggarkan dalam APBD tidak boleh menyimpang dari target yang telah ditetapkan dalam RPJMD dan RKPD. Hal ini ditegaskan pada Pasal 25 ayat 2 UU No.25/2004 yang menyatakan bahwa RKPD merupakan pedoman penyusunan rancangan APBD.

Proses penganggaran yang melibatkan berbagai pihak yang mempunyai latar belakang yang berbeda baik dari tingkat pemahaman terhadap anggaran maupun dari kepentingan terhadap anggaran. Perbedaan ini juga diyakini dapat menyebabkan terjadinya ketidaksinkronan dalam proses penyusunan anggaran yaitu antara dokumen APBD dengan dokumen KUA-PPAS dan KUA-PPAS dengan RKPD dan RKPD dengan RPJMD. Ketidaksinkronan antara dokumen APBD dengan dokumen perencanaan umumnya terjadi hampir disetiap pemerintah daerah.

Pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah khususnya dalam proses penetapan APBD adalah titik yang paling kritis. Bias antara rencana dan pelaksanaan sangat sering terjadi pada titik ini. Sebuah rencana yang telah disusun sedemikian rupa secara teknokratis, ternyata dapat berubah menjadi penjabaran dari kebutuhan yang muncul pada proses diluar rencana (Yuniarti, 2011). Sugiarto (2010) dalam Yuniarti (2011) menyimpulkan bahwa penyusunan RAPBD pasca Musrenbang Kabupaten sepenuhnya di tangan tim anggaran eksekutif dan tim anggaran legislatif. Sementara, Bastian (2008) melakukan pantauan di lapangan dan menyimpulkan bahwa: (1) Kekeliruan penafsiran KUA dan PPAS telah terjadi secara luar biasa; (2) Konsensus prioritas program dan kegiatan dalam KUA dan PPAS sering tidak dianggap dalam proses penyusunan RAPBD sehingga ketidaksepakatan dalam pembahasan KUA dan PPAS ini telah menyebabkan berulang-ulangnya pembahasan; (3) Setelah pembahasan di tingkat komisi yang dilanjutkan panitia kerja RAPBD oleh DPRD, perubahan program dan kegiatan masih berjalan terus. Hal ini berpotensi mengakibatkan proses penyusunan RAPBD selalu terancam dibahas ulang dari titik awal. Sedangkan Sobari (2007) dalam Yuniarti (2011) menyimpulkan bahwa pemerintah daerah dan DPRD belum bisa menjamin bahwa seluruh usul masyarakat dalam Musrenbang akan direalisasikan dalam APBD.

Berdasarkan permasalahan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : Evaluasi Kesesuaian Perencanaan dengan Penganggaran pada Pemerintah Daerah Kabupaten Solok.

1.2 Perumusan Masalah

Tata kelola anggaran yang baik merupakan suatu proses yang berkesinambungan: sejak fase perencanaan, penganggaran hingga pelaksanaan memiliki kesesuaian satu dengan lainnya. Salah satu tahapan perencanaan pembangunan adalah menyelaraskan perencanaan dengan penganggaran. Dengan mempertimbangkan beberapa kelemahan dalam proses penyusunan anggaran maka evaluasi atas proses penyusunan anggaran dan kesesuaian program prioritas dengan alokasi anggaran saat ini penting untuk diteliti. Hal ini untuk mengetahui apakah dalam program dan kegiatan yang dianggarkan pada APBD telah sesuai program prioritas dan tahapan perencanaan serta penganggaran.

Perencanaan dan penganggaran harus terpadu, konsisten dan sinkron satu sama lain. Hal ini sedemikian karena penganggaran adalah media untuk mewujudkan target-target kinerja yang direncanakan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mengamanatkan bahwa antara perencanaan dan penganggaran harus terintegrasi dan sinkron satu sama lain. Perencanaan yang telah disusun harus didukung oleh penganggaran dan begitu juga dalam penyusunan anggaran harus konsisten dan sinkron dengan dokumen perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dari hasil penelitian sebelumnya ditemukan kecenderungan yang kerap terjadi pada sebagian besar pemerintah daerah selama ini adalah penyusunan anggaran yang kerap mengabaikan dokumen

perencanaan yang ada sehingga menyebabkan terjadinya inefektif anggaran dan tidak tercapainya sasaran pembangunan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana proses penyusunan APBD pada Pemerintah Daerah Kabupaten Solok pada tahun 2012-2014 ?
2. Sejauhmana kesesuaian antara program prioritas yang terdapat dalam dokumen perencanaan dengan dokumen APBD Kabupaten Solok? Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan ketidaksesuaian antara dokumen perencanaan dengan dokumen APBD Kabupaten Solok tersebut?
3. Tindakan/kebijakan apa saja yang dapat dilakukan untuk menyelaraskan dokumen perencanaan dengan dokumen APBD Kabupaten Solok ?

1.3 Batasan Masalah

Penelitian ini dilakukan dengan batasan sebagai berikut :

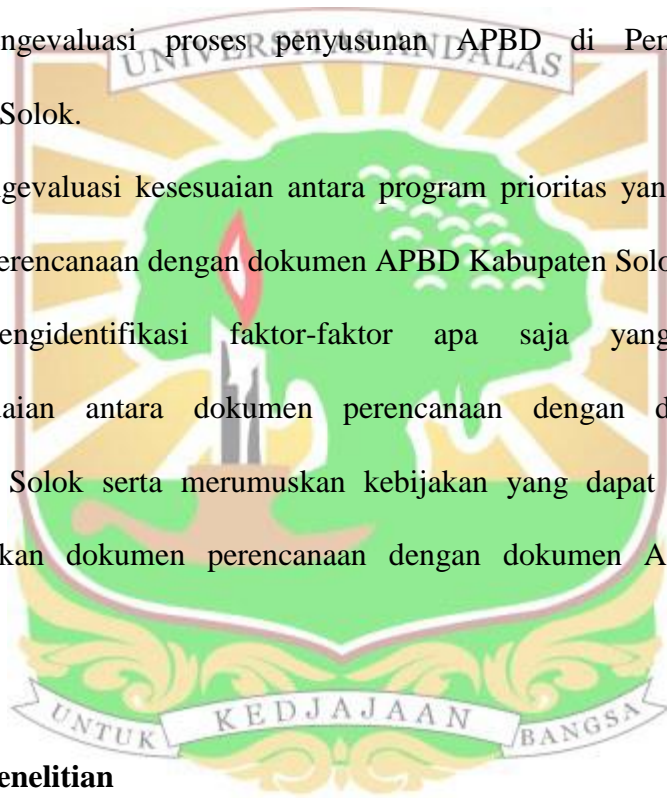
1. Penelitian ini dilakukan terbatas pada program prioritas pembangunan pada Pemerintah Kabupaten Solok dalam bidang untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan lokal yang baik dan bersih dan bidang percepatan pembangunan daerah tertinggal, penanggulangan kemiskinan dan masalah sosial.
2. Penelitian ini difokuskan pada kesesuaian program dan kegiatan prioritas, indikator kinerja, target kinerja dan alokasi anggaran yang terdapat pada

dokumen perencanaan dan penganggaran yaitu RKPD, PPAS dan APBD Tahun 2012-2014 .

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan diatas, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengevaluasi proses penyusunan APBD di Pemerintah Daerah Kabupaten Solok.
2. Untuk mengevaluasi kesesuaian antara program prioritas yang terdapat dalam dokumen perencanaan dengan dokumen APBD Kabupaten Solok.
3. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor apa saja yang menyebabkan ketidaksesuaian antara dokumen perencanaan dengan dokumen APBD Kabupaten Solok serta merumuskan kebijakan yang dapat dilakukan untuk menyelaraskan dokumen perencanaan dengan dokumen APBD Kabupaten Solok.



1.5 Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Kabupaten Solok dalam memperbaiki kinerja perencanaan dan penganggaran. Penelitian ini juga diharapkan dapat menambah wawasan dan informasi tentang kaitan antara tingkat kesesuaian perencanaan dan penganggaran serta dapat menjadi masukan atau informasi bagi peneliti selanjutnya.