

KETERLAMBATAN APBD DALAM ANALISIS SIKLUS

Indra Bastian

Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada
Jalan Sosio Humaniora Bulaksumur, Yogyakarta 55281 Indonesia Telp. +62 0274 548510
E-mail: indra_bastian@yahoo.com

Abstract: *This paper set out from the phenomenon that occurs in most local governments in Indonesia, namely the number of region experiencing delays in budget approvals, especially in the year 2009. In fact, the budget prepared and then submitted on time will make the budget disbursement is also timely, and directed the movements of the respective regional economies. This paper is made in a context of cycles of analysis-based regulation, which is a guideline in preparing the budget for all regions in Indonesia. From process analysis, it found a variety of critical point that gives rise to the solution proposed in this paper. In addition, the process has also produced a number of recommendations and strategies for the legislative, executive and the Ministry of Internal Affairs, in particular, will not be repeated delay budget.*

Keywords: *keterlambatan APBD, regulation analysis, musrenbang, cycle analysis*

Abstrak: *Tulisan ini berangkat dari fenomena yang tengah terjadi di kebanyakan pemerintah daerah di Indonesia yakni banyaknya daerah yang mengalami keterlambatan pengesahan APBD, khususnya di tahun 2009 ini. Padahal APBD yang disusun dan kemudian diserahkan tepat waktu akan membuat pencairan anggaran juga tepat waktu, dan bermuara kepada pergerakan ekonomi daerah yang bersangkutan. Tulisan ini dilakukan dalam konteks analisis siklus berbasis regulasi; yang merupakan pedoman penyusunan APBD bagi seluruh daerah di Indonesia. Dari proses analisis tersebut, ditemukan berbagai titik-titik kritis yang memunculkan adanya solusi yang dikemukakan dalam tulisan ini. Selain itu, dari proses tersebut juga dihasilkan berbagai rekomendasi dan strategi bagi legislatif, eksekutif maupun Departemen Dalam Negeri, secara khusus, agar tidak terjadi lagi keterlambatan APBD.*

Kata kunci: *keterlambatan APBD, analisis regulasi, musrenbang, analisis siklus*

PENDAHULUAN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran, terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. APBD ini adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Penyusunan APBD disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah, dimana dokumen ini berfungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan,

alokasi, distribusi, dan stabilisasi (Permendagri 13/2006 Pasal 15).

Semakin urgen APBD proses penyusunan APBD seharusnya menjadi lebih baik dan tepat waktu. Saat ini, di dua tahun terakhir, fenomena yang terjadi adalah banyak daerah yang mengalami keterlambatan pengesahan APBD. Sebagai contoh, pada tahun 2008, dari 33 pemerintahan provinsi, hanya 22 pemerintahan provinsi yang menyelesaikan dokumen APBD, tepat pada waktunya. Sementara, ada 11 provinsi yang terlambat menyelesaikannya, mengakibatkan keterlambatan penyerahan kepada Departemen Dalam Negeri (DDN) untuk tahap pengkoreksian (Pos Kota, 29 Oktober

2008). Warta lain mengemukakan, pengesahan APBD Pemko Tanjung Pinang terlambat, sehingga daerah ini terancam tidak dapat menerima DAU (*Sinar Harapan*, 31 Januari 2009). Hal ini juga terjadi di Cimahi (www.pikiran-rakyat.com, 30 Desember 2008), dan Sumenep. (www.suarasurabaya.net, 26 Januari 2009).

Keterlambatan pengesahan APBD tentu menjadi sinyal jelek bagi pergerakan ekonomi daerah setempat sebab APBD merupakan salah satu stimulus penting bagi pertumbuhan perekonomian daerah. Selain itu, APBD yang disusun dan diserahkan tepat waktu, membuat pencairan anggaran juga tepat waktu, dan akan bermuara kepada ketepatan sinergi para pelaku ekonomi (*Bastian*, 2007).

METODE PENELITIAN

Analisis Siklus

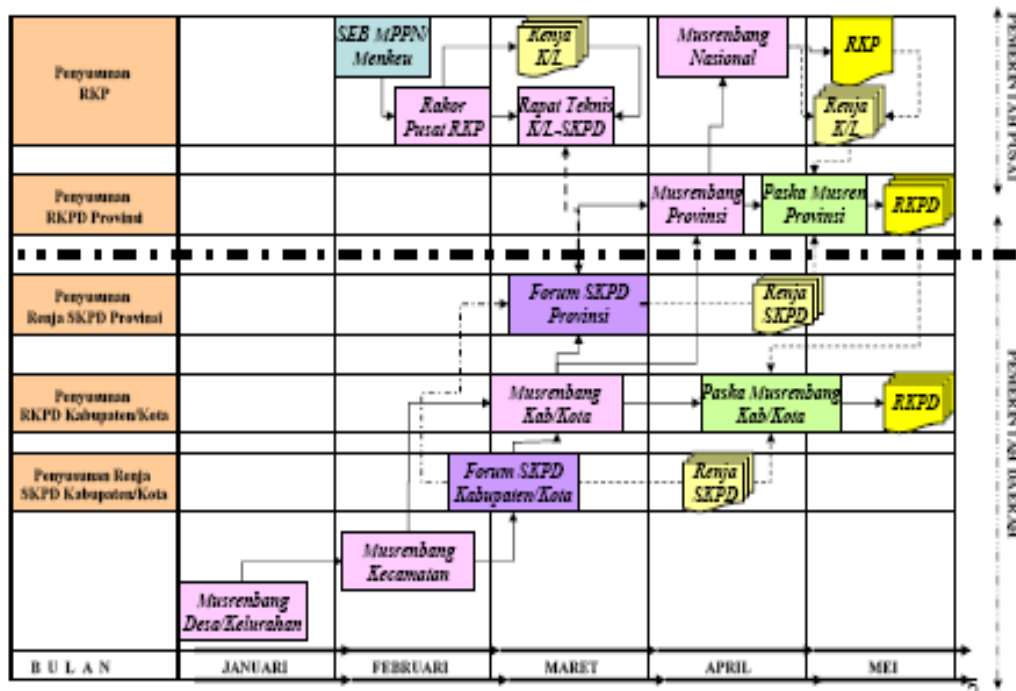
Fokus dari tulisan ini adalah menganalisis adanya fenomena keterlambatan APBD di Indonesia. Proses analisis akan menggunakan analisis

siklus dengan berbasis sejumlah regulasi terkait, khususnya yang merupakan pedoman penyusunan APBD bagi seluruh pemerintah daerah di Indonesia. Dasar hukum APBD adalah sebagai berikut: UU No.17 Tahun 2003, UU No.1 Tahun 2004, UU No.32 Tahun 2004, UU No.33 Tahun 2004, UU No.25 Tahun 2004, Permendagri No.13 tahun 2006, dan Permendagri No.59 Tahun 2007 (*Bastian*, 2006).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses Penyusunan APBD

Manajemen keuangan daerah dimulai sejak tahapan perencanaan. Dalam proses perencanaan daerah, hal ini berlangsung pada saat proses penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) (lihat *Gambar 1*). Penyusunan rancangan awal RKPD dilakukan oleh Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda). Setelah adanya proses sinergi dengan dokumen Rencana Kerja (Renja) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), penyusunan rancangan RKPD



Sumber: Lampiran 2 SEB MPPN/Kepala Bappenas dan Mendagri tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2006

Gambar 1. Jadwal Penyelenggaraan Musrenbang

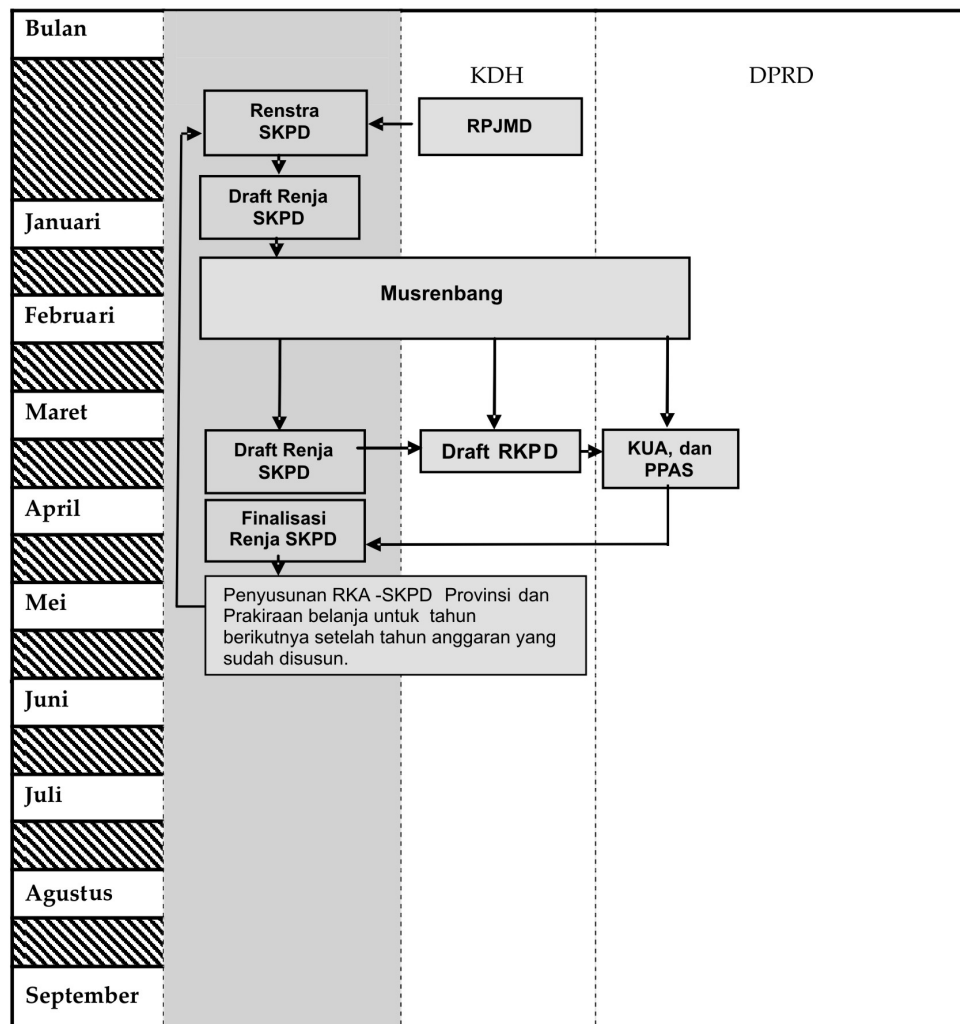
kembali dilakukan oleh Bappeda (Bastian, 2006).

Setelah penyusunan rancangan rencana selesai, selanjutnya rancangan dibahas dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)/konsultasi publik atau Penjaringan Aspirasi Masyarakat (jaring asmara). Setiap proses penyusunan dokumen rencana pembangunan memerlukan koordinasi antarinstansi pemerintah dan partisipasi seluruh pelaku pembangunan, melalui suatu forum yang disebut sebagai Musyawarah Perencanaan Pembangunan atau Musrenbang.

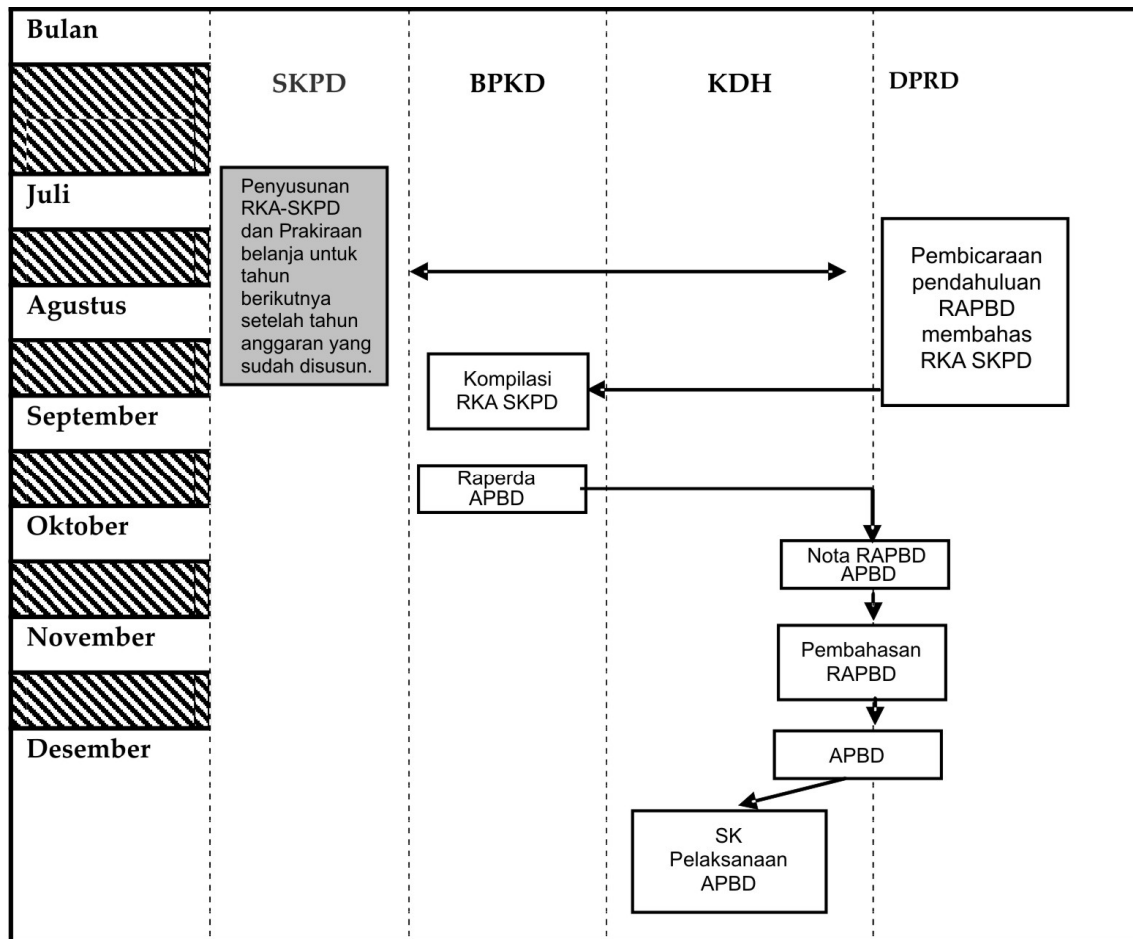
Selain melalui forum musrenbang, rancangan perencanaan juga mendapatkan *input* dari konsultasi publik atau Penjaringan Aspirasi Masyarakat (Jaring Asmara) yang dilakukan oleh DPRD.

(1) Siklus Perencanaan dan Penganggaran Daerah. Pada Gambar 2 ditunjukkan siklus perencanaan daerah dan siklus penganggaran daerah, baik di tingkat SKPD dan pemerintahan provinsi. Proses pertama dalam siklus perencanaan provinsi Papua, adalah penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, yang diacu oleh penyusunan dokumen Renja SKPD.

Memasuki bulan Januari, SKPD provinsi Papua harus menyusun draft Renja, untuk dibahas dalam forum musrenbang pada bulan Februari-Maret. Forum Musrenbang akan menghasilkan masukan yang akan di akomodir ke dalam Draft Renja SKPD, Draft RKPD dan dokumen Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS).



Gambar 2. Siklus dan Skedul Perencanaan Daerah



Gambar 3. Siklus dan Skedul Penganggaran Daerah

Pada akhir bulan Mei, pemerintah daerah telah menghasilkan KUA dan PPAS. Dengan kedua dokumen tersebut, Renja SKPD, dapat disinergikan kembali dan menghasilkan draft final Renja SKPD.

Berdasarkan dokumen draft final Renja, SKPD provinsi Papua menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD dan Prakiraan Belanja untuk tahun berikutnya, setelah tahun anggaran yang sudah disusun. Proses ini berakhir pada akhir bulan Agustus.

Siklus penganggaran pembangunan daerah, diawali pada bulan Juli dengan penyusunan RKA-SKPD dan Prakiraan Belanja, untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang

sudah disusun. Dari dokumen RKA SKPD, DPRD melakukan pembicaraan pendahuluan RAPBD. Selanjutnya, Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) mengkompilasi RKA SKPD yang telah dibahas dan menyusun raperda APBD. RAPBD dibahas Kepala Daerah, dan DPRD, setelah dihasilkan nota RAPBD. Kemudian, setelah diperoleh kesepakatan RAPBD ditetapkan menjadi APBD pada bulan Desember. APBD dilaksanakan dengan pedoman SK. Pelaksanaan APBD.

(2) Daftar Kegiatan Penyusunan APBD. Tabel-tabel di bawah ini menyajikan daftar kegiatan penyusunan APBD.

Tabel 1. Tahapan Perencanaan – Musrenbang Tingkat Desa

Nama kegiatan	Persiapan	Pembahasan	Ket
MUSRENBANG DESA/ KELURAHAN	(1) Dari Desa/ Kelurahan: <ol style="list-style-type: none"> a. Daftar permasalahan desa/ kelurahan b. Dokumen RPJM desa/kelurahan. c. Hasil evaluasi pelaksanaan pembangunan desa/kelurahan pada tahun sebelumnya. d. Daftar prioritas masalah di bawah desa/kel dan kelompok-kelompok masyarakat (2) Dari Kab/Kota dan Kecamatan. <ol style="list-style-type: none"> a. Kode desa/kel dan kode kecamatan yang dapat memudahkan SKPD dan Bappeda mengetahui desa/kel dan kecamatan asal prioritas kegiatan diajukan. b. Formulir yang memudahkan desa dan kelurahan untuk menyampaikan daftar usulan kegiatan prioritas ke tingkat kecamatan. c. Hasil evaluasi kecamatan dan atau masyarakat terhadap pemanfaatan Alokasi Dana Desa. d. Informasi dari Pemda Kab/ Kota tentang indikasi jumlah Alokasi Dana Desa yang akan diberikan kepada desa untuk tahun anggaran berikutnya. e. Prioritas kegiatan pembangunan daerah untuk tahun mendatang 	(1) Dokumen Rencana Kerja Pembangunan Desa/Kel yang berisi: <ol style="list-style-type: none"> a. Prioritas Kegiatan pembangunan skala desa/kel yang akan didanai oleh Alokasi Dana Desa dan atau swadaya. b. Prioritas Kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan melalui SKPD yang dilengkapi dengan kode desa/kel dan kecamatan dan masih akan dibahas pada forum Musrenbang Kecamatan. (2) Daftar nama delegasi untuk mengikuti Musrenbang Kecamatan. (3) Berita acara Musrenbang Desa/Kelurahan.	Dilaksanakan bulan Januari

Kenyataan di lapangan. Dalam pantauan pelaksanaan Musrenbang Desa/Kelurahan, masalah tidak terpenuhi keterwakilan peserta musrenbang seringkali terjadi pada forum ini. Hasilnya, terjadi dominasi elit desa/kelurahan dan sosialisasi hasil pasca-musrenbang yang tidak seimbang dengan sosialisasi akan diadakannya musrenbang. Kapasitas Sumberdaya Manusia (SDM) merupakan salah satu penyebab utama permasalahan ini. Keterwakilan berbagai elemen masyarakat (dengan kapasitas bagaimanapun) adalah sumber aspirasi program pembangunan (Bastian, 2006).

Tabel 2. Tahapan Perencanaan – Musrenbang Tingkat Kecamatan

Nama kegiatan	Persiapan	Pembahasan	Ket
MUSRENBANG KECAMATAN	<p>(1) Dari Desa/ Kelurahan.</p> <p>a. Dokumen Rencana Kerja Pembangunan Tahunan dari masing-masing desa/kel yang setidaknya berisi prioritas kegiatan yang dilengkapi kode desa/kel dan kecamatan-nya.</p> <p>b. Daftar nama anggota delegasi dari desa/kel untuk mengikuti Musrenbang Kecamatan.</p> <p>c. Daftar nama para wakil kelompok fungsional/asosiasi warga, koperasi, LSM yang bekerja di kecamatan, atau organisasi tani/nelayan tingkat kecamatan.</p> <p>(2) Dari Kab/Kota</p> <p>a. Kode kecamatan (dua angka yang sama dengan yang disampaikan di desa/kel) untuk memudahkan SKPD dan Bappeda mengetahui kecamatan yang mengusulkan kegiatan.</p> <p>b. Prioritas kegiatan pembangunan daerah untuk tahun mendatang, yang dirinci berdasarkan SKPD pelaksanaannya beserta rencana pendanaannya di kecamatan tersebut.</p> <p>c. Penjelasan nama dan jumlah Forum SKPD dan Forum Gabungan SKPD sebagaimana telah ditentukan oleh Bappeda, berikut fungsi dan program terkaitnya.</p>	<p>(1) Daftar prioritas kegiatan pembangunan di wilayah kecamatan menurut fungsi/SKPD atau gabungan SKPD, yang siap dibahas pada Forum SKPD dan Musrenbang Kab/Kota, yang akan didanai melalui APBD Kab/Kota dan sumber pendanaan lainnya. Selanjutnya, daftar tersebut disampaikan kepada masyarakat di masing-masing desa/kel oleh para delegasi yang mengikuti Musrenbang Kecamatan.</p> <p>(2) Terpilihnya delegasi kecamatan untuk mengikuti Forum SKPD dan Musrenbang Kab/Kota.</p> <p>(3) Berita Acara Musrenbang Tahunan Kecamatan.</p>	Dilaksanakan bulan Februari

Kenyataan di lapangan. Dalam pantauan Musrenbang Kecamatan, kelemahan yang terjadi hampir sama dengan musrenbang desa/kelurahan, yakni keterwakilan dan konsistensi aspirasi. Selain kapasitas SDM, permasalahan meluas dengan ditambah faktor geografis, dan, akses masyarakat. Dalam skop dan wilayah yang lebih luas, sebuah wilayah terpencil akan lebih sulit untuk memenuhi keterwakilan masyarakat yang seharusnya hadir. Di sisi lain, akses masyarakat terhadap perjalanan aspirasinya semakin *jauh* (Bastian, 2006).

Tabel 3. Tahapan Perencanaan - Musrenbang Tingkat SKPD Kabupaten/Kota

Nama kegiatan	Persiapan	Pembahasan	Ket
Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah - Forum SKPD Kab/Kota	<p>(1) Dari Provinsi dan Kementerian Negara: informasi kegiatan dan pendanaannya yang bersumber dari APBN dan APBD Provinsi.</p> <p>(2) Dari Kabupaten/ Kota</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Daftar kegiatan prioritas yang bersumber dari Renstra-SKPD/Satuan kerja Daerah. b. Prioritas kegiatan pembangunan/Rancangan RKPD (jika sudah ada) c. Rancangan Renja-SKPD. d. Prioritas dan plafon/pagu dana indikatif untuk masing-masing SKPD. e. Daftar individu/organisasi masyarakat skala kab/kota seperti: Asosiasi Profesi, LSM, perguruan tinggi dan mereka yang ahli serta memiliki perhatian terhadap fungsi/SKPD yang bersangkutan. f. Berbagai dokumen perencanaan dan regulasi yang terkait dengan pembangunan. <p>(3) Dari Kecamatan</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Daftar prioritas kegiatan pembangunan di wilayah kecamatan hasil Musrenbang Kecamatan. b. Daftar delegasi kecamatan yang diutus untuk mengikuti pembahasan pada forum-forum SKPD. 	<p>(1) Ranc Renja-SKPD berdasarkan hasil Forum SKPD yang memuat kerangka regulasi dan kerangka anggaran (Draft KUA).</p> <p>(2) Prioritas kegiatan (Draft PPAS) sudah dipilah menurut sumber pendanaan dari APBD setempat, APBD Provinsi maupun APBN yang termuat dalam Ranc Renja-SKPD disusun menurut kecamatan dan desa/kel. Selanjutnya, prioritas kegiatan setiap kecamatan disampaikan kepada masing-masing kecamatan oleh para delegasi kecamatan.</p> <p>(3) Delegasi dari Forum SKPD berasal dari organisasi kelompok masyarakat skala kab/kota untuk mengikuti Musrenbang Kab/Kota.</p> <p>(4) Berita Acara Forum SKPD Kab/Kota.</p>	<p>Dilaksanakan Akhir Februari sampai dengan awal bulan Maret</p>

Tabel 4. Tahapan Perencanaan - Musrenbang Tingkat Kabupaten/Kota

Nama Kegiatan	Persiapan	Pembahasan	Ket
MUSRENBANG KABUPATEN/KOTA	<p>(1) Dari Kab / Kota.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Rancangan RKPD yang disusun oleh Bappeda berdasarkan prioritas pembangunan daerah. b. Ranc Renja-SKPD hasil Forum SKPD yang memuat kerangka regulasi dan kerangka anggaran yang kegiatannya sudah dipilah berdasarkan sumber pendanaan dari APBD Kab/Kota, APBD Provinsi, APBN maupun sumber pendanaan lainnya. c. Prioritas dan plafon anggaran yang dikeluarkan oleh Bupati/Walikota yang terdiri atas: 1) plafon untuk setiap SKPD dan 2) plafon untuk Alokasi Dana Desa. d. Daftar nama delegasi Forum SKPD yang terpilih untuk mengikuti Musrenbang Kabupaten/ Kota. e. Berbagai dokumen perencanaan dan regulasi yang terkait dengan pembangunan. <p>(2) Dari Kecamatan</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Daftar prioritas kegiatan pembangunan yang berasal dari kecamatan. b. Daftar nama delegasi kecamatan yang terpilih untuk mengikuti Forum SKPD dan Musrenbang Kab/Kota. c. Daftar nama delegasi Forum SKPD yang terpilih untuk mengikuti Musrenbang Kabupaten/ Kota. 	<p>Keluaran dari pelaksanaan Musrenbang Kab/ Kota adalah kesepakatan tentang rumusan yang menjadi masukan utama untuk memutakhirkan ranc RKPD dan rancangan Renja-SKPD, yang meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Penetapan arah kebijakan, prioritas pembangunan, dan plafon/pagu dana baik berdasarkan fungsi/SKPD. b. Daftar prioritas kegiatan yang sudah dipilah berdasarkan sumber pembiayaan dari APBD Kab/ Kota; APBD Provinsi, APBN, dan sumber pendanaan lainnya. c. Daftar usulan kebijakan/regulasi pada tingkat pemerintah Kab/Kota, Provinsi dan/atau Pusat. d. Rancangan pendanaan untuk Alokasi Dana Desa 	<p>Dilaksanakan awal bulan Maret</p>

Hasil observasi di lapangan. Dalam Musrenbang Kabupaten/Kota, masukan masyarakat seringkali tidak sesuai dengan prioritas masing-masing SKPD. Kondisi ini dapat diakibatkan oleh: (1) SKPD berjalan sesuai dengan pemikirannya, tanpa mempertimbangkan usulan masyarakat. (2) Masukan masyarakat memang tak sesuai dengan skala prioritas dan urutan program pembangunan menurut SKPD.

Dari hasil observasi, kedua kondisi tersebut terjadi di lapangan. Dalam hal pertama dan kedua, SKPD sebaiknya menjelaskan alasannya dengan jelas ke masyarakat, saat mereviu perkembangan daerah, dan, usulan masyarakat tahun lalu. Dari hasil pantauan lapangan, penjelasan ini tak pernah dipersiapkan. Sehingga, kondisi 'tidak termotivasi' menjawai kondisi musrenbangdes. Dengan kata lain, masyarakat sering merasa ditinggal.

Tabel 5. Tahapan Perencanaan – Musrenbang Tingkat Pasca Kabupaten/Kota

Nama kegiatan	Persiapan	Pembahasan	Ket
Pasca Musrenbang Kabupaten/ Kota	<ul style="list-style-type: none"> a. Penyusunan RKPD. b. Penyusunan Kebijakan Umum, Strategi, dan Plafon APBD. c. Penyusunan RKA-SKPD. d. Pembahasan dan Penetapan APBD. e. Pelaksanaan Program. f. Monitoring dan evaluasi program 	<ul style="list-style-type: none"> a. konsistensi antara hasil Musrenbang dengan RKPD. b. konsistensi antara hasil perencanaan (RKPD) dengan penganggaran (APBD). c. terciptanya komunikasi yang berkelanjutan dan berkualitas antara delegasi masyarakat, pemerintah daerah dan DPRD. d. tersedianya informasi untuk masyarakat dan para peserta Musrenbang, terutama tentang alasan diterima atau ditolaknya sejumlah kegiatan yang sudah diusulkan melalui rangkaian forum Musrenbang di dalam APBD 	Dilaksanakan April

Tabel 6. Tahapan Perencanaan – Musrenbang Tingkat Forum SKPD Provinsi

Nama kegiatan	Persiapan	Pembahasan	Ket
Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah - Forum SKPD Provinsi	<p>(1) Dari Pusat: Infomasi, program dan dana yang bersumber dari APBN dan sumber pendanaan lainnya.</p> <p>(1) Dari provinsi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Renstra SKPD yang bersangkutan. b. Prioritas pembangunan daerah atau Rancangan RKPD (jika sudah ada). c. Rancangan Renja-SKPD yang berisi prioritas kegiatan SKPD yang dipilah menurut sumber pendanaan dari APBD provinsi dan APBN/Kementerian-Lembaga. d. Pagu indikatif pendanaan untuk masing-masing SKPD. e. Daftar organisasi kelompok-kelompok masyarakat skala provinsi, LSM, dan ahli yang memiliki perhatian terhadap fungsi/SKPD yang bersangkutan. <p>(2) Dari Kab/Kota: Informasi tentang daftar prioritas kegiatan pembangunan hasil Musrenbang Kabupaten/Kota, yang sudah dipilah, berdasarkan sumber pendanaan dari APBD Provinsi, menurut SKPD Provinsi terkait dan APBN/ Kementerian-Lembaga.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Mensinkronkan prioritas kegiatan pembangunan yang berasal dari kabupaten/ kota dengan Rancangan Renja-SKPD Provinsi. b. Menetapkan prioritas Renja-SKPD Provinsi berdasarkan hasil sinkronisasi antara prioritas kegiatan pembangunan yang berasal dari Kab/ Kota dengan Rancangan Renja-SKPD Provinsi. c. Menyesuaikan prioritas Renja-SKPD dengan plafon/ pagu dana SKPD yang termuat dalam prioritas pembangunan daerah/Rancangan RKPD Provinsi. d. Menilai efektivitas berbagai regulasi yang berkaitan dengan fungsi SKPD Provinsi, terutama untuk mendukung terlaksananya Renja-SKPD Provinsi. 	<p>Dilaksanakan pertengahan – akhir Maret</p>

Tabel 7. Tahapan Perencanaan – Musrenbang Tingkat Provinsi

Nama Kegiatan	Persiapan	Pembahasan	Ket
MUSRENBANG PROVINSI	<p>(1) Dari Kabupaten/ Kota:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Rancangan RKPD Kab/Kota yang sudah dimutakhirkan, sesuai hasil Musrenbang Kab/Kota, dan diselaraskan dengan skala prioritas kegiatan serta sudah dipilah menurut SKPD Kab/ Kota dan sumber pendanaannya b. Rancangan Renja-SKPD Kab/Kota yang dihasilkan melalui Forum SKPD Kab/ Kota, dan, memuat kerangka regulasi, dan kerangka anggaran. c. Renstra Kab/Kota. <p>(2) Dari provinsi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Rancangan RKPD Provinsi b. Rancangan Renja-SKPD Provinsi hasil Forum SKPD Provinsi, yang memuat kerangka regulasi, dan kerangka anggaran. c. Prioritas dan plafon anggaran yang dikeluarkan oleh Gubernur, yang memuat plafon untuk setiap SKPD Provinsi. d. Daftar nama anggota delegasi Musrenbang Provinsi. e. Renstra Provinsi. f. Kebijakan prioritas daerah yang telah disesuaikan, dengan agenda, dan program prioritas pembangunan nasional <p>(3) Dari Pusat/Kementerian/Lemba- ga:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Ranc Renja-KL b. RPJM Nasional c. Rancangan RKP d. Rancangan RKP dan Renja-KL yang dihasilkan melalui Musrenbangpus dan yang telah telah disampaikan kepada BAPPEDA Provinsi e. Rancangan RKP dan Renja-KL hasil Musrenbang Pusat 	<p>(1) Pemutakhiran RKPD provinsi.</p> <p>(2) Penyelarasan Rancangan RKP dan Renja-KL dengan RKPD Provinsi dan RKPD Kab/Kota.</p>	Dilaksanakan April

Tabel 8. Tahapan Perencanaan – PascaMusrenbang Provinsi

Dilaksanakan April	Persiapan	Pembahasan	Ket
Pasca Musrenbang Provinsi	<ul style="list-style-type: none"> a. Penyusunan RKPD provinsi. b. Penyusunan rumusan Arah Kebijakan Umum, Strategi, dan Plafon APBD provinsi. c. Penyusunan RKA-SKPD provinsi. d. Pembahasan dan Penerimaan APBD provinsi. e. Pelaksanaan Program. f. Monitoring dan evaluasi program 	<ul style="list-style-type: none"> a. Menjamin konsistensi antara hasil Musrenbang dengan substansi RKPD provinsi. b. Menjamin konsistensi antara hasil perencanaan (RKPD) dengan rencana anggaran (APBD). c. Menjamin adanya komunikasi yang berkelanjutan dan berkualitas antara delegasi masyarakat, pemerintah, & DPRD. d. Menyediakan informasi dan alasan mengenai pelaksanaan program dan kegiatan yang ditampung di dalam R-APBD, termasuk informasi dan alasan mengenai sejumlah program dan kegiatan yang belum dapat ditampung di dalam APBD. 	Dilaksanakan akhir April – awal Mei

Tabel 9. Tahapan Penganggaran – Penyusunan dan Pembahasan RKPD

Nama kegiatan	Persiapan	Pembahasan	Ket
Penyusunan dan Pembahasan RKPD	<ul style="list-style-type: none"> a. Dokumen RPJMD b. Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RKPD sebagai penjabaran dari RPJM Daerah c. Renja SKPD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah d. Pembahasan bersama DPRD 	Harus menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan dan penganggaran, jangka pendek dan jangka menengah	Akhir bulan Mei

Hasil Observasi di lapangan. Pengesahan RKPD, selalu ditunda dengan alasan: (1) RAPBD belum disahkan. (2) Besar kemungkinan perubahan program, akibat perubahan RAK ataupun RAPBD itu sendiri, sebelum disahkan DPRD. (3) Perubahan juga amat mungkin terjadi pada persetujuan/konsensus KUA dan PPAS. Alasan-alasan di atas, sebenarnya tak pernah diungkap dalam regulasi maupun penjelasannya. Namun, hal ini telah menjadi praktik yang lazim.

Tabel 10. Tahapan Penganggaran – Penyampaian Rancangan KUA dan PPAS Kepada Kepala Daerah

Nama kegiatan	Persiapan	Pembahasan	Ket
Penyampaian rancangan KUA dan PPAS kepada kepala daerah	Penyusunan KUA dan PPAS <ul style="list-style-type: none"> • Dokumen (Draft) RKPD • Pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun 	Dalam tahap perencanaan ini prioritas kegiatan dan program sudah ditetapkan, sehingga proporsi masing-masing program dan sektor sudah jelas.	Minggu pertama bulan Juni

Tabel 11. Tahapan Penganggaran - Penyampaian rancangan KUA dan PPAS dari Kepala Daerah kepada DPRD

Nama kegiatan	Persiapan	Pembahasan	Ket
Penyampaian rancangan KUA dan PPAS dari Kepala Daerah kepada DPRD	Rancangan KUA dan PPAS	Dilakukan oleh TAPD bersama panitia anggaran DPRD	Pertengahan bulan Juni

Tabel 12. Tahapan Penganggaran - KUA dan PPAS disepakati antarKepala Daerah dengan DPRD

Nama kegiatan	Persiapan	Pembahasan	Ket
KUA dan PPAS disepakati antarKepala Daerah dengan DPRD	a. Rancangan KUA dan PPAS b. Dokumen Nota kesepakatan	Kesepakatan antara kepala daerah dan DPRD	Paling lambat akhir bulan Juli

Hasil Observasi di Lapangan. Dari pendalaman kejadian di lapangan, kekeliruan penafsiran KUA dan PPAS, telah terjadi secara luar biasa. Dampaknya, adalah konsensus yang dilakukan dalam penyusunan KUA dan PPAS, tidak diikuti dalam fase-fase berikutnya. Kondisi ini menyebabkan tak berjalannya praktik-praktik KUA dan PPAS, sebagaimana yang diharapkan.

Tabel 13. Tahapan Penganggaran - Penetapan Pedoman Penyusunan RKA SKPD oleh Kepala Daerah

Nama Kegiatan	Persiapan	Pembahasan	Ket
Penetapan pedoman penyusunan RKA SKPD oleh Kepala Daerah	Draft pedoman penyusunan RKA SKPD	- Penetapan dengan keputusan Kepala Daerah - Pengisian dan rekapitulasi RKA SKPD	Awal bulan Agustus

Hasil Observasi di Lapangan. Dari hasil observasi di pelbagai pemerintahan daerah, pengisian RKA SKPD selama ini dilakukan secara terpusat. Dengan kata lain, hanya satu atau dua orang menjadi pengisi RKA - SKPD. Sehingga, banyak aparat SKPD, belum memahami. Saat ini, tuntutan pengisian berasal dari aparat yang akan menjadi pelaksana. Kondisi ini menyebabkan secara psikologis 'keterlibatan sejak awal'. Namun, di sisi lain, banyak aparat SKPD tak siap. Dampaknya adalah keterlambatan pengisian RKA SKPD pada periode 2008-2009.

Tabel 14. Tahapan Penganggaran - Penyampaian Raperda APBD kepada DPRD

Nama kegiatan	Persiapan	Pembahasan	Ket
Penyampaian Raperda APBD kepada DPRD	(1) Raperda tentang penjabaran APBD dilengkapi dengan lampiran yang terdiri atas: a. ringkasan penjabaran APBD; dan b. penjabaran APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek, rincian obyek pendapatan, belanja dan pembiayaan. (2) Nota keuangan	Dibahas pertama kali dalam rapat Komisi	Minggu I Oktober

Dari Hasil Observasi di Lapangan. Dari pantauan di lapangan, konsensus prioritas program dan kegiatan dalam KUA dan PPAS, sering tidak dianggap dalam proses penyusunan RAPBD. Kondisi ini menyebabkan berulangnya pembahasan. Hal ini tentunya memunculkan: (1) Perhatian terhadap proses KUA dan PPAS menjadi tak serius. (2) Pisah batas proses perencanaan dan penganggaran, menjadi tak jelas. (3) Kepentingan masyarakat menjadi 'bukan fokus utama', namun menjadi 'alasan perubahan' atau 'diturunkan dari kepentingan kelompok atau pribadi'.

Tabel 15. Tahapan Penganggaran - Pengambilan Keputusan Bersama DPRD dan Kepala Daerah terhadap RAPBD

Nama kegiatan	Persiapan	Pembahasan	Ket
Pengambilan keputusan bersama DPRD dan Kepala Daerah terhadap RAPBD	RKA-SKPD berke- naan dengan pro- gram/kegiatan tertentu (jika diminta DPRD)	Dilakukan dalam sidang paripurna DPRD	Paling lama 1 bulan sebelum tahun ang- garan yang bersang- kutan (awal bulan Desember)

Dari Hasil Observasi di Lapangan. Dari pantauan di lapangan, setelah pembahasan Komisi dan dilanjutkan Panja RAPBD oleh DPRD, perubahan program dan kegiatan masih berjalan terus. Hal ini, mengakibatkan ketiadaan persepsi tentang pisah batas perencanaan dan penganggaran. Yang terjadi sebetulnya adalah 'ancaman *chaos*', dimana proses penyusunan RAPBD selalu terancam dibahas dari titik awal.

Temuan

Dari analisis siklus yang dilakukan pada regulasi prosedur perencanaan dan perencanaan anggaran, serta daftar kegiatan penyusunan APBD dengan diperkuat pantauan pelaksanaan di lapangan maka ditemukan beberapa titik-titik kritis permasalahan yang menyebabkan keterlambatan proses penyusunan APBD di Indonesia. Titik-titik kritis permasalahan tersebut adalah sebagai berikut: (1) Sinergi program dan kegiatan antar Forum SKPD dan Musrenbang: kesamaan visi program dan kegiatan yang akan diusulkan. (2) Penetapan KUA dan PPAS: terjadinya konsensus antar eksekutif, dan DPRD tentang daftar prioritas program dan kegiatan serta proporsi utama bagi prioritas tersebut. (3) Penetapan RKPD (dan Renja): dapat langsung disahkan tanpa menunggu RAPBD, sehingga konsensus atas program dan kegiatan antar eksekutif dan DPRD, sudah disahkan sejak awal. (4) Pembahasan Komisi atas RAPBD, lebih ditujukan: (a) untuk memindahkan program ke anggaran tahun berikutnya, (b) untuk mengurangi kegiatan dalam program tahun tersebut, dan (c) untuk menambah program dengan adanya kelebihan dana. (5) Penetapan APBD lebih ditujukan: kesepakatan atas prestasi yang akan dicapai.

SIMPULAN

Dari titik-titik kritis permasalahan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa solusi yang hendak dipecahkan agar tidak terjadi keterlambatan APBD adalah: (1) Konsensus antara Gubernur/Bupati/Walikota, dan, Ketua DPRD, tentang teknis penyusunan anggaran dengan fokus perencanaan, (2) Intervensi kepemimpinan bersama, atas persiapan dan pelaksanaan perencanaan program dan kegiatan, (3) Pembahasan Komisi DPRD tentang KUA dan PPAS, lebih difokuskan pada persetujuan program dan kegiatan, (4) Penetapan Renja dan RKPD di bulan Juli-Agustus, (5) Penetapan standar harga, di tahun anggaran berikutnya pada bulan Juli, (6) Rekapitulasi RKA SKPD, lebih merupakan implementasi standar harga pada kesepakatan satuan unit, dari program dan kegiatan yang telah disetujui, dalam Renja dan RKPD, (7) Pembahasan Komisi dan Panja Anggaran DPRD, lebih berfokus pada pengalihan waktu program dan kegiatan sesuai dengan kapasitas dana.

Selain itu sebagai strategi tindak lanjut, berbagai pihak harus melaksanakan poin-poin di bawah ini: (1) *Eksekutif*: (a) Persiapan musrenbang lebih awal, (b) Pembahasan Renja dan RKPD, selaras dengan pembahasan KUA dan PPAS, dan dilakukan bersama DPRD dan

(c) Penetapan Renja dan RKPD, sejak awal. (2) **Legislatif:** (a) Mengubah fokus ke perencanaan dan (b) Pembahasan rinci tentang teknik pencapaian visi, melalui program, dan, kegiatan, dilakukan saat penyusunan Renja dan RKPD (3) **DDN:** Mengeluarkan regulasi yang lebih mendorong fokus perencanaan pada proses penyusunan APBD

Dengan merealisasikan berbagai solusi dan rencana tindak lanjut, diharapkan permasalahan keterlambatan APBD di Indonesia segera terpecahkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Pikiran Rakyat. 2008, 30 Desember. *APBD Cimahi Tahun 2009 Terlambat Disahkan*. www.pikiran-rakyat.com.
- Pos Kota. 2008. 29 Oktober. *Rp4,4 Triliun untuk 22 Program Unggulan DKI*.
- Suara Surabaya. 2009, 26 Januari. *Pengesahan APBD Sumenep 2009 Dipastikan Molor*. www.suarasurabaya.net.
- Bastian, Indra. 2006. *Akuntansi Sektor Publik Suatu Pengantar*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Bastian, Indra. 2006. *Sistem Perencanaan dan Pe-*
- nganggaran Daerah di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Bastian, Indra. 2007. The Change of Local Financial Management Organization from an Administrative to an Entrepreneurship: a Case of Kepmendagri 29/2002, *Jurnal Akuntansi dan Keuangan*, volume 6, nomor 2, September 2007.
- Hasanuddin, Aco. 30 Agustus 2008. *Depkeu Ancam Tahan DAU Daerah Bandel*. kompas.com. www.kompas.com.
- Lampiran 2 SEB MPPN/Kepala Bappenas dan Mendagri tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2006.
- Manungkalit, Parlyn, 31 Januari 2009. *Pengesahan APBD Terlambat - Pemko Tanjung Pinang Terancam Tak Dapat DAU*, www.sinarharapan.co.id.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Rokhim, Rofikoh. 30 Januari 2007. *Mengikis Ketergantungan Utang - Optimalisasi Dana Daerah*, Bisnis Indonesia. www.unisosdem.org.