

**MEKANISME PENYUSUNAN ANGGARAN
PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH PADA BADAN
PERENCANAAN PEMBAGUNAN DI KABUPATEN LUWU TIMUR**



SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana
pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**

Oleh

GUSNAWATI

45 12 021 003

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS BOSOWA MAKASSAR

2017

HALAMAN PENGESAHAN

**MEKANISME PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN
DAN BELANJA DAERAH PADA BADAN PERENCANAAN
PEMBANGUNAN DI KABUPATEN LUWU TIMUR**

Gusnawati

45 12 021 003

Menyetujui;

Pembimbing I,

Pembimbing II,

Dr. Svamsuddin Maldun, M.Pd.

Nining Haslinda Zainal, S.Sos.,M.Si.

Diketahui Oleh :

**Dekan Fisip
Universitas Bosowa Makassar,**

**Ketua Jurusan
Ilmu Administrasi Negara,**

Arief Wicaksono, S.Ip, M.A

Drs. Natsir Tompo, M.Si

HALAMAN PENERIMAAN

Pada hari ini **Kamis** tanggal **Satu** bulan **Maret** tahun **Dua Ribu Delapan Belas** Skripsi yang berjudul “**Mekanisme Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pada Badan Perencanaan Pembangunan Di Kabupaten Luwu Timur**”

Nama : **GUSNAWATI**
Nomor Pokok : **4512021003**
Program Studi : **Ilmu Administrasi Negara**
Fakultas : **Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**
Perguruan Tinggi : **Universitas Bosowa Makassar**

Telah diterima oleh panitia ujian Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Bosowa Makassar, untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S1) dalam Program Studi Ilmu Administrasi Negara.

PANITIA UJIAN

Ketua,

Sekretaris.

Arief Wicaksono, S.Ip., M.A.
Dekan Fisipol Universitas Bosowa

Drs. Natsir Tompo, M.Si.
Ketua Program Studi
Ilmu Administrasi Negara

TIM PENGUJI

1. Dr. Syamsuddin Maldun, M.Pd. ()
2. Nining Haslinda Zainal, S.Sos.,M.Si. ()
3. Prof. Dr. H. Husain Hamka, M.S. ()
4. Dr. Nurkaidah, M.M. ()

KATA PENGANTAR

Tiada kata dan ucapan mulia yang patut dipersembahkan selain puji dan syukur peneliti panjatkan ke hadirat Allah SWT. Karena atas segala rahmat dan hidayah-Nya, sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul “Mekanisme Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Pada Badan Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Luwu Timur”. Selanjutnya, shalawat serta salam juga disanjungkan kepada junjungan Rasulullah SAW, para keluarga dan handai taulan beliau, sebagai pembawa risalah hidup dan kehidupan hambanya menuju kemuliaan manusia di sisi Allah SWT, yang telah mengantarkan umatnya dari alam kegelapan menjualam yang terang benderang, termasuk menginspirasi peneliti dalam menyelesaikan penelitian skripsi ini.

Disadari sepenuhnya, bahwa penelitian skripsi ini dapat dirampungkan berkat adanya motivasi, dukungan, bimbingan, bantuan, petunjuk, fasilitasi serta kebijakan dari berbagai pihak hingga laporan hasil penelitian dapat dirampungkan sesuai dengan ketentuan. Oleh karena itu, peneliti menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang tak terhingga seraya memanjatkan doa semoga Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa senantiasa memberikan ganjaran pahala yang berlipat ganda kepada masing-masing yang bersangkutan. Untuk itu, peneliti berkewajiban menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang setinggi-tingginya dan setulus-tulusnya kepada semua pihak yang terkait langsung maupun tidak langsung.

Pertama, kepada yang terhormat segenap tim pembimbing, Dr. Syamsuddin Maldu, M.Pd. selaku pembimbing pertama, dan Ibu Nining Haslinda Zainal, S.Sos., M.Si. selaku pembimbing kedua. Peneliti dengan segala kerendahan hati

menyampaikan penghargaan dan terima kasih atas segala kebaikan, ketulusan dan keikhlasannya untuk meluangkan waktu dan mencurahkan pikiran dalam membimbing dan memotivasi serta membentuk karakter peneliti, sehingga penulisan skripsi ini dapat dirampungkan sesuai dengan ketentuan.

Kedua, kepada yang terhormat tim penguji Dr. Syamsuddin Maldun, M.Pd. Nining Haslinda Zainal, S.Sos., M.Si., Bapak Prof. Dr. H. Husain Hamka, M.S., dan Ibu Dr. Nurkaidah, M.M. dengan segala hormat peneliti menyampaikan penghargaan dan terima kasih atas segala kritikan, masukan, dan dukungannya sehingga penelitian skripsi ini dapat dipersembahkan menjadi lebih baik dan lebih sempurna.

Ketiga, kepada yang terhormat pimpinan dan pejabat Universitas Bosowa Makassar terutama kepada Bapak Prof. Dr. H. Muh. Saleh Pallu, M. Egr. Selaku Rektor Universitas Bosowa Makassar dan jajarannya, dan Bapak Arif Wicaksono, S.IP, M.A., Dekan Fisip Universitas Bosowa Makassar dan jajarannya, dan Drs. M. Natsir Tompo, M.Si, selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara, dengan segala hormat dan kerendahan hati peneliti menyampaikan penghargaan dan terima kasih atas dukungan kebijakan, petunjuk dan arahnya yang sangat berharga sehingga peneliti dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini.

Keempat, Juga tak terkecuali kepada Bapak/Ibu Dosen pengasuh Mata Kuliah, Bapak/Ibu pejabat administrasi dan staf yang peneliti tidak sempat menyebutkan satu per satu, dengan segala hormat peneliti menyampaikan terima kasih yang tak terhingga atas segala dukungan dan fasilitasnya selama peneliti mengikuti proses pendidikan hingga rampungnya penelitian skripsi ini.

Kelima, kepada yang terhormat Bapak Bupati dan Bapak Wakil Bupati Kabupaten Luwu Timur, Kepala Bappeda Kabupaten Luwu Timur atas segala dukungan moral, motivasi, perhatian, pengertian, kerelaan dan keihlasannya memberikan izin mengurus segala keperluan penyelesaian studi peneliti.

Keenam, secara khusus dan istimewa penghargaan, ungkapan terimakasih dan kasih sayang yang tak terhingga peneliti sampaikan kepada Ayah dan Bunda tercinta yang sangat peneliti hormati dan banggakan, atas segala jerih payahnya, pengorbanan, kasih dan sayangnya, petunjuk, motivasi serta doa restunya yang senantiasa dicurahkan kepada peneliti sehingga dapat melanjutkan pendidikan dan pada akhirnya dapat merampungkan penelitian skripsi ini. Semoga Allah Subhanahu Watalah, Tuhan Yang Maha Esa, senantiasa melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayahNya kepada kita semua. Aamiin ya robbala alamiin.

Makassar, 2017

Gusnawati

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PENERIMAAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	11
BAB II LANDASAN TEORI	13
A. Pendekatan <i>New Public Management</i>	13
B. Pengertian Perencanaan.....	19
C. Pengertian Pembangunan	21
D. Proses Perencanaan Pembangunan.....	23
E. Kualitas Anggaran	24
F. Proses Penyusunan APBD.....	25
1. Rencana Kerja Pemerintah Daerah.....	29
2. Kebijakan Umum APBD dan Prioritas & Plafon Anggaran Sementara	30
3. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD	33
4. Rancangan Perda APBD.....	33
5. Penetapan APBD	34
G. Kerangka Konseptual	34

BAB III METODELOGI PENELITIAN	36
A. Tipedan Dasar Penelitian.....	36
B. Informan Penelitian	36
C. Sumber Data Penelitian	37
D. Deskripsi Fokus Penelitian	38
E. Teknik Pengumpulan Data Penelitian	39
F. Teknik Analisis Data Penelitian	41
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	45
A. Mekanisme Penyusunan APBD Pada Bappeda Kabupaten Luwu Timur	45
1. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)	51
2. Penentuan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara.....	59
3. Penetapan Peraturan Daerah (Perda)	63
4. Penetapan/Pengesahan RAPBD Menjadi APBD.....	67
B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyusunan APBD pada Bappeda Kabupaten Luwu Timur.....	69
1. Kemampuan Aparatur Bappeda.....	69
2. Sarana dan Prasarana	77
3. Data dan Informasi	79
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	83
1. Kesimpulan	83
2. Saran	85
DAFTAR PUSTAKA	86

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam rangka 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.

Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 47) meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran.

Secara khusus Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 menjelaskan bahwa: (1) Pasal 3 ayat (6) berbunyi Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD, dan (2) Pasal 10 ayat (2) huruf (c) berbunyi Dalam rangka pengelolaan Keuangan Daerah, Pejabat Pengelola

Keuangan Daerah mempunyai tugas melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Selanjutnya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 5), menguraikan bahwa: (1) Bagian Ketiga Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Pasal 16 ayat (1) berbunyi Setiap kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang mempunyai sumber pendapatan wajib mengintensifkan perolehan pendapatan yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya, (2) Sedangkan Pasal 16 ayat (2) berbunyi Penerimaan harus disetor seluruhnya masuk ke kas negara/daerah pada waktunya yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah, (3) Penerimaan kementerian negara/lembaga / satuan kerja perangkat daerah tidak boleh digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran, dan (4) Penerimaan berupa komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh negara/daerah adalah hak negara/daerah.

Dasar hukum selanjutnya adalah Peraturan Pemerintah nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana yang telah mengalami dua kali perubahan, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 21 tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 13 tahun 2006. Kesemuanya menegaskan bagaimana memanfaatkan dana

Negara/daerah secara terukur dan aplikabel, sehingga jelas pertanggungjawabannya.

Kemudian ditinjau dari kajian teori, menurut Mardiasmo (2009) anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Anggaran pada sektor publik di tingkat daerah dinyatakan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Berkenaan dengan teori di atas, anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrument kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Dalam upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Sehubungan dengan itu, dalam UU No. 17 Tahun 2003 ini disebutkan bahwa belanja negara dan belanja daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Hal tersebut berarti bahwa setiap pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja harus mendapat persetujuan DPR/DPRD.

Masalah lain yang tidak kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik adalah penerapan anggaran berbasis prestasi kerja. Mengingat bahwa sistem anggaran berbasis prestasi kerja/hasil memerlukan kriteria pengendalian kinerja dan evaluasi serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/ lembaga/perangkat daerah, perlu dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran dengan memperkenalkan sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah.

Dengan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian/ lembaga/perangkat daerah tersebut dapat terpenuhi sekaligus kebutuhan akan anggaran berbasis prestasi kerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja kementerian/lembaga/perangkat daerah yang bersangkutan.

Sejalan dengan upaya untuk menerapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik, perlu pula dilakukan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Perubahan dalam pengelompokan transaksi pemerintah tersebut dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, memberikan gambaran yang objektif dan proporsional mengenai kegiatan pemerintah, menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sektor publik, serta memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah.

Sebelum diberlakukannya UU No. 17 Tahun 2003, anggaran belanja pemerintah dikelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokan dalam anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang semula bertujuan untuk memberikan penekanan pada arti pentingnya pembangunan dalam pelaksanaannya telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan, dan penyimpangan anggaran.

Sementara itu, penguasaan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang dirasakan tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam era globalisasi.

Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) sebagaimana dilaksanakan di kebanyakan negara maju.

Walaupun anggaran dapat disusun dengan baik, jika proses penetapannya terlambat akan berpotensi menimbulkan masalah dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, dalam undang-undang ini diatur secara jelas mekanisme pembahasan anggaran tersebut di DPR/DPRD, termasuk pembagian tugas antara panitia/komisi anggaran dan komisi-komisi pasangan kerja kementerian negara/lembaga/perangkat daerah di DPR/DPRD.

Penyusunan dan penetapan APBD tertuang dalam Pasal 16: (1) APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun

dengan Peraturan Daerah. (2) APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan.(3) Pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. (4) Belanja daerah dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja.

Rincian belanja daerah menurut organisasi disesuaikan dengan susunan perangkat daerah/lembaga teknis daerah. Rincian belanja daerah menurut fungsi antara lain terdiri dari pelayanan umum, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, serta perlindungan sosial. Rincian belanja daerah menurut jenis belanja (sifat ekonomi) antara lain terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, dan bantuan sosial.

Ketentuan umum penyusunan APBD tertuang dalam Pasal 17, yaitu;

(1) APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. (2) Penyusunan Rancangan APBD sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. (3) Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup deficit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD. (4) Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.

Penggunaan surplus anggaran perlu mempertimbangkan prinsip pertanggung-jawaban antar generasi, sehingga penggunaannya diutamakan

untuk pengurangan utang, pembentukan cadangan, dan peningkatan jaminan sosial.

Mekanisme penyusunan APBD dalam pasal 18, berbunyi; (1) Pemerintah Daerah menyampaikan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni tahun berjalan. (2) DPRD membahas kebijakan umum APBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. (3) Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Mekanisme penyusunan APBD pada Pasal 19, berbunyi; (1) Dalam rangka penyusunan RAPBD, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah tahun berikutnya. (2) Rencana kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. (3) Rencana kerja dan anggaran dimaksud dalam ayat (1) disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun. (4) Rencana kerja dan anggaran dimaksud dalam ayat (1) dan (2) disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. (5) Hasil pembahasan rencana kerja dan

anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya. (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah diatur dengan Peraturan Daerah.

Mekanisme penyusunan dan penetapan APBD pada Pasal 20 berbunyi; (1) Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya. (2) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPRD. (3) DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD. (4) Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. (5) APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. (6) Apabila DPRD tidak menyetujui Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), untuk membiayai keperluan setiap bulan Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.

APBD ini sebagai dasar untuk pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran. Proses perencanaan dan penyusunan APBD ini

mengacu pada PP Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, secara garis besar sebagai berikut: (1) Penyusunan rencana kerja pemerintah daerah, (2) penyusunan rancangan kebijakan umum anggaran, (3) penetapan prioritas dan plafon anggaran sementara, (4) penyusunan rencana kerja dan anggaran SKPD, (5) penyusunan anggaran perda APBD, (6) penetapan APBD.

Pengelolaan keuangan daerah sering menghadapi masalah ketika perencanaan dan penganggaran tidak dilakukan dan berjalan dengan baik. Gagal dalam merencanakan sesungguhnya merencanakan sebuah kegagalan. Berdasarkan pemahaman dan pengamatan awal penulis, dan berdasarkan informasi awal dari ketua LSM Gempar, Amir Daus yang mengatakan bahwaterdapat beberapa persoalan dalam proses penyusunan anggaran di daerah diantaranya adalah intervensi hak budget DPRD yang terlalu kuat dan partisipasi masyarakat dalam Musrenbang masih sebatas retorika, dan banyak lagi yang lainnya. Hal ini diperkuat dengan pendapatnya Edy Marbyanto (dalam Turiman Fachturahman Nur) yang mengatakan bahwa setidaknya ada berbagai persoalan dalam proses penyusunan anggaran di daerah, diantaranya adalah; (1) Intervensi hak budget DPRD terlalu kuat, (2) Pendekatan partisipatif dalam perencanaan melalui mekanisme musrenbang masih menjadi retorika, (3) Proses Perencanaan kegiatan yang terpisah dari penganggaran, (4) Ketersediaan dana yang tidak tepat waktu, (5) Breakdown RPJPD ke RPJMD dan RPJMD ke RKPD seringkali tidak nyambung, (6) Kualitas RPJPD, RPJM Daerah dan Renstra SKPD seringkali belum optimal,

(7) Terlalu banyak “order” dalam proses perencanaan, (8) Koordinasi antar SKPD untuk proses perencanaan masih lemah, (9) SKPD yang mempunyai alokasi anggaran besar misal Dinas Pendidikan dan Dinas PU seringkali tidak mempunyai tenaga perencana yang memadai, (10) APBD kabupaten/Kota perlu evaluasi oleh Pemprop,(11) Kualitas hasil Musrenbang Desa/Kecamatan seringkali rendah karena kurangnya Fasilitator Musrenbang yang berkualitas, (12) Pedoman untuk Musrenbang atau perencanaan (misal Permendagri 66 tahun 2007) cukup rumit (*complicated*), dan (13) Dalam praktek penerapan P3MD, pendekatan pemecahan masalah yang hanya melihat ke akar masalah saja dapat berpotensi menimbulkan bias dan oversimplifikasi terhadap suatu persoalan.

Terkait dengan bidang penelitian yang akan dilakukan, penulis bertitik tolak dari beberapa penelitian terdahulu, khususnya penelitian yang berkenaan dengan proses penyusunan APBD. Sebagaimana dari hasil penelitian terdahulu seperti Nurani Utari (2009) dan Oxthesa Defri (2012). Nuraeni Utari membahas tentang proses penyusunan anggaran berbasis kinerja pada pemerintah kabupaten Temanggung, dimana hasil penelitiannya menunjukkan bahwa dalam penyusunan anggaran masih banyak ditemukan gejala penggunaan pendekatan *tradisional budget* atau *line item*. Sementara Oxthesa Defri (2012) membahas tentang pelaksanaan partisipasi penyusunan anggaran dan pelaksanaan pengawasan intern pada SKPD Kota Bandung. Hasil penelitian Oxthesa Defri menyimpulkan bahwa partisipasi penyusunan

anggaran pada dinas SKPD kota Bandung berada dalam kategori baik, pengawasan intern pada SKPD juga sangat baik.

Dari kedua hasil penelitian terdahulu belum menyentuh mengenai mekanisme penyusunan APBD. Untuk itu penulis tertarik untuk menganalisis mekanisme penyusunan APBD pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Luwu Timur, dengan anggapan bawa dari proses yang baik sehingga akan membuahkan hasil yang baik pula.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan pada latar belakang di atas, masih terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dalam proses penyusunan APBD. Berdasarkan pernyataan tersebut di atas, maka dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana proses penyusunan APBD Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi penyusunan APBD pada Bappeda Kabupaten Luwu Timur?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan proses penyusunan APBD Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur.

2. Untuk mengetahui dan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan APBD pada Bappeda Kabupaten Luwu Timur.

Adapun kegunaan penelitian adalah:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan menjadi bahan studi perbandingan bagi penelitian selanjutnya dan menjadi salah satu sumbangsih pemikiran ilmiah dalam melengkapi kajian-kajian yang mengarah pada pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya menyangkut perencanaan pembangunan.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Bappeda Kabupaten Luwu Timur dalam melakukan penyusunan APBD.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Pendekatan *New Public Management*

Pendekatan ini berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja bukan pada kebijakan. Oleh sebab itu, bagian dari reformasi *new public management* adalah dengan kemunculannya Manajemen Berbasis Kinerja. Penggunaan paradigma *new public management* memberikan tuntutan kepada pemerintah untuk memberikan pelayanan yang efektif dan efisien kepada masyarakat. Pendekatan *new public management* dalam sistem anggaran sektor publik memiliki karakteristik umum sebagai berikut.

- 1) Komprehensif/komparatif
- 2) Terintegrasi dan lintas departemen
- 3) Proses pengambilan keputusan yang rasional
- 4) Bersifat jangka panjang
- 5) Spesifikasi tujuan dan pemeringkatan prioritas
- 6) Analisis total cost dan benefit
- 7) Berorientasi pada input, output, dan outcome, bukan sekedar input
- 8) Adanya pengawasan kinerja.

Pendekatan *New Public Management* ini meliputi tiga bagian, yaitu:

1. Pendekatan Kinerja

Anggaran dengan pendekatan ini sangat menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja output. Artinya pendekatan ini

digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Pendekatan ini juga mengutamakan mekanisme penentuan dan pembuatan prioritas tujuan serta pendekatan yang sistematis dan rasional dalam proses pengambilan keputusan. Nordiawan (2006) menyebutkan bahwa anggaran kinerja memiliki beberapa karakteristik sebagai berikut.

- a. Mengklasifikasi akun-akun dalam anggaran berdasarkan fungsi dan aktivitas serta unit organisasi dan rincian belanja.
- b. Menyelidiki dan mengukur aktivitas guna mendapatkan efisiensi maksimum dan standar biaya.
- c. Mendasarkan anggaran untuk periode yang akan datang pada biaya per unit standar dikalikan dengan jumlah unit aktivitas yang diperkirakan harus dilakukan pada periode tersebut.

Penggunaan anggaran dengan pendekatan kinerja memiliki beberapa keunggulan, antara lain adanya pendelegasian wewenang dalam pengambilan keputusan, merangsang partisipasi dan memotivasi unit kerja, pengalokasian dana secara optimal dengan didasarkan efisiensi unit kerja, dan menghindari pemborosan.

2. Pendekatan Penganggaran Program

Pendekatan ini menekankan pada efektivitas penyusunan anggaran. Anggaran disusun berdasarkan pekerjaan atau tugas yang dijalankan. Metode penganggaran ini menekankan bahwa keputusan penganggaran harus didasarkan pada tujuan-tujuan atau output-output dari aktivitas

pemerintahan daripada input untuk menghasilkan barang dan jasa pemerintah.

3. Pendekatan Sistem Perencanaan dan Penganggaran Terpadu

Konsep Pendekatan *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS) atau sistem Perencanaan dan Penganggaran Terpadu merupakan konsep yang memandang makna bahwa penyusunan anggaran merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari proses perencanaan dan perumusan program kegiatan suatu organisasi. Kelebihan dari konsep ini adalah memudahkan dalam pendelegasian tanggung jawab dari atasan kepada bawahan, dalam jangka panjang dapat mengurangi beban kerja, dapat memperbaiki kualitas pelayanan melalui pendekatan standar biaya dalam perencanaan program, dan menghilangkan program yang berlebihan. Sementara kelemahan dari konsep ini adalah dalam pengimplementasiannya membutuhkan biaya yang besar, karena sistem anggaran ini membutuhkan sistem informasi yang canggih, ketersediaan data yang lengkap, adanya sistem pengukuran dan staf yang memiliki kapabilitas yang tinggi, sehingga ini mengakibatkan sulitnya untuk diimplementasikan.

4. Pendekatan Anggaran Berbasis Nol (Zero Based Budgeting-ZBB).

Keunggulan penggunaan konsep ZBB ini adalah menghasilkan alokasi sumber daya secara efisien, fokus pada value for money, dan memudahkan untuk mengidentifikasi terjadinya inefisiensi dan ketidakefektifan biaya. Namun pendekatan ini juga memiliki kelemahan,

yaitu proses penyusunan anggaran memakan waktu yang lama, terlalu teoritis dan tidak praktis, membutuhkan biaya yang besar dan menekankan manfaat jangka pendek.

Proses penyusunan anggaran dilakukan seraca rutin dan berulang-ulang, untuk itu pertama kali yang perlu diketahui adalah siklus yang terjadi dalam proses penyusunan anggaran. Siklus penyusunan anggaran daerah terdiri atas empat tahapan yaitu :

1. Tahap Perencanaan

Perencanaan disini maksudnya adalah merencanakan atau memperkirakan pengeluaran dan penerimaan yang akan terjadi pada satu periode tertentu. Di Indonesia, proses perencanaan APBD menekankan pada pendekatan bottom up planning dengan tetap mengacu pada arah kebijakan pembangunan pemerintah pusat. Arah kebijakan pembangunan pemerintah ditingkat daerah (Propinsi dan kabupaten/kota), pemerintah daerah disyaratkan untuk membuat dokumen perencanaan daerah yang terdiri atas RENSTRADA (Rencana Strategi Daerah), yang isinya diupayakan tidak menyimpang dari PROPENAS (Program Pembangunan Nasional) dan RENSTRA (Rencana Strategis) pemerintah pusat. Rincian RENSTRADA untuk setiap tahunnya akan digunakan sebagai masukan dalam penyusunan REPETADA dan APBD.

2. Tahap Ratifikasi

Tahap ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan berat. Pimpinan eksekutif dituntut tidak hanya memiliki

managerial skill namun juga harus mempunyai political skill, salesmanship dan coalition building yang memadai. Hal tersebut penting karena dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.

3. Tahap Implementasi/Pelaksanaan Anggaran (Budget Implementation)

Setelah anggaran disetujui oleh legislatif, tahap berikutnya adalah pelaksanaan anggaran. Dalam tahap pelaksanaan anggaran, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. Manajer keuangan publik dalam hal ini bertanggung jawab untuk menciptakan sistem akuntansi yang memadai dan handal untuk perencanaan dan pengendalian anggaran yang telah disepakati dan bahkan dapat diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran periode berikutnya. Sistem akuntansi yang baik meliputi pula dibuatnya sistem pengendalian intern yang memadai.

4. Tahap Pelaporan dan Evaluasi

Tahap persiapan, ratifikasi dan implementasi anggaran terkait dengan aspek operasional anggaran, sedangkan tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas. Jika tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka diharapkan tahap budget reporting and

evaluation tidak akan menemui banyak masalah. Secara ringkas, tahapan tersebut dapat ditunjukkan pada tabel berikut.

Tabel 1
Kalender Penyusunan Anggaran Selama Satu Tahun

Januari-April	Mei-Agustus	September-Desember
Perencanaan	Penganggaran	Pengesahan
Masing-masing SKPD merancang Rencana Kerja Anggaran (RKA) dan dikonsultasikan dengan BPPD	Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) menyusun PPA dan dikonsultasikan serta dibahas bersama DPRD	Bupati/Walikota (beserta jajaran) menyusun Ranperda APBD, dan dibahas bersama DPRD

Mengacu pada PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, secara garis besar proses penyusunan rancangan APBD sebagai berikut: (1) penyusunan rencana kerja pemerintah daerah; (2) penyusunan rancangan kebijakan umum anggaran; (3) penetapan prioritas dan plafon anggaran sementara; (4) penyusunan rencana kerja dan anggaran SKPD; (5) penyusunan rancangan perda APBD; dan (6) penetapan APBD. Secara ringkas dapat dilihat dari gambar berikut:



Gambar 1:
Proses Penyusunan Rancangan APBD

B. Pengertian Perencanaan

Perencanaan merupakan salah satu fungsi dari seluruh proses manajemen untuk mencapai tujuan tertentu. Disamping fungsi perencanaan juga dikenal fungsi organisasi, kepemimpinan maupun pengawasan. Pengertian perencanaan memiliki banyak makna sesuai dengan pandangan masing-masing ahli dan belum terdapat batasan yang dapat diterima secara umum. Pengertian atau batasan perencanaan tersebut antara lain sebagai berikut :

1. Perencanaan adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Oleh karena itu pada hakekatnya terdapat pada setiap jenis usaha manusia (Khairuddin, 1992: 47).
2. Perencanaan adalah merupakan suatu upaya penyusunan program baik program yang sifatnya umum maupun yang spesifik, baik jangka pendek maupun jangka panjang (Sa'id & Intan, 2001: 44).
3. Perencanaan sebagai Analisis Kebijakan (Planning as Policy Analysis) yaitu, merupakan tradisi yang diilhami oleh logika-logika berpikir ilmu manajemen, administrasi publik, kebangkitan kembali ekonomi neoklasik, dan teknologi informasi yang disebut sibernetika (Aristo, 2004).

Perencanaan pada dasarnya adalah penetapan alternatif, yaitu menentukan bidang-bidang dan langkah-langkah perencanaan yang akan diambil dari berbagai kemungkinan bidang dan langkah yang ada. Bidang dan langkah yang diambil ini tentu ¹⁰ dipandang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai, sumber daya yang tersedia dan mempunyai resiko yang

sekecil-kecilnya. Oleh sebab itu, dalam penentuannya timbul berbagai bentuk perencanaan yang merupakan alternatif-alternatif ditinjau dari berbagai sudut, seperti yang dijelaskan oleh Westra (1980) dalam Khairuddin (1992: 48), antara lain:

1. Dari segi jangka waktu, perencanaan dapat dibedakan: (a) perencanaan jangka pendek (1 tahun), dan (b) perencanaan jangka panjang (lebih dari 1 tahun).
2. Dari segi luas lingkungannya, perencanaan dapat dibedakan: (a) perencanaan nasional (umumnya untuk mengejar keterbelakangan suatu bangsa dalam berbagai bidang), (b) perencanaan regional (untuk menggali potensi suatu wilayah dan mengembangkan kehidupan masyarakat wilayah itu), dan (c) perencanaan lokal, misalnya; perencanaan kota (untuk mengatur pertumbuhan kota, menertibkan penggunaan tempat dan memperindah corak kota) dan perencanaan desa (untuk menggali potensi suatu desa serta mengembangkan masyarakat desa tersebut).
3. Dari segi bidang kerja yang dicakup, dapat dikemukakan antara lain: industrialisasi, agraria (pertanahan), pendidikan, kesehatan, pertanian, pertahanan dan keamanan, dan lain sebagainya.
4. Dari segi tata jenjang organisasi dan tingkat kedudukan menejer, perencanaan dapat dibedakan: (a) perencanaan haluan policy planning, (b) perencanaan program (program planning) dan (c) perencanaan langkah operational planning.

Adapun pengertian perencanaan menurut Tarigan (2004) adalah menetapkan suatu tujuan dan memilih langkah-langkah yang diperlukan untuk mencapai tujuan.

Wedgewood-Oppenheim sebagaimana dikutip oleh Lawton dan Rose (1994) dalam bukunya yang berjudul *Organization and Management In The Public Sector* menyatakan bahwa perencanaan dapat dilihat sebagai suatu proses dimana tujuan-tujuan, bukti-bukti faktual dan asumsi-asumsi diterjemahkan sebagai suatu proses argumen logis ke dalam penerapan kebijaksanaan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan.

C. Pengertian Pembangunan

Berbagai pengertian tentang pembangunan telah dikemukakan oleh pakar ekonomi, politik, maupun pakar sosial. Pengertian pembangunan harus dilihat secara dinamis dan tidak sebagai konsep statis. Pembangunan adalah suatu orientasi dan kegiatan usaha yang tanpa akhir. Proses pembangunan sebenarnya adalah merupakan suatu perubahan sosial budaya. Pembangunan agar dapat menjadi suatu proses yang senantiasa bergerak maju tergantung kepada manusia dan struktur sosialnya. Jadi bukan hanya dikonsepsikan sebagai usaha pemerintah belaka.

Menurut Wrihatnolo (2006) pembangunan secara sederhana diartikan sebagai suatu perubahan tingkat kesejahteraan secara terukur dan alami. Perubahan tingkat kesejahteraan ditentukan oleh dimensi dari definisi ekonomi, sosial, politik, atau hukum.

Menurut Todaro (2006), pembangunan diartikan sebagai suatu proses multidisisional yang melibatkan perubahan-perubahan mendasar dalam struktur sosial, sikap-sikap mental masyarakat, dan lembaga-lembaga nasional termasuk pula akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketimpangan dan pengentasan kemiskinan.

Dengan demikian pembangunan harus dipandang sebagai proses multidimensional yang mencakup perubahan-perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap-sikap masyarakat, dan institusi-institusi nasional disamping tetap mengejar akselerasi pembangunan/ pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan pendapatan, serta pengentasan kemiskinan. Jadi hakekatnya pembangunan itu harus mencerminkan perubahan total suatu masyarakat atau penyesuaian sistem sosial secara keseluruhan, tanpa mengabaikan keragaman kebutuhan dasar dan keinginan individual maupun kelompok-kelompok sosial yang ada di dalamnya untuk bergerak maju menuju suatu kondisi kehidupan yang lebih baik.

Siagian (1979) memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa.

Sedangkan Ginanjar Kartasasmita (1996) secara sederhana mengartikan pembangunan sebagai suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana.

D. Proses Perencanaan Pembangunan

Menurut Waterson (dalam Khairuddin, 1992:26) menyebutkan bahwa perencanaan pembangunan adalah melihat ke depan dengan mengambil pilihan sebagai alternatif dari kegiatan untuk mencapai tujuan ke depan dengan senantiasa mengikuti agar pelaksanaan tidak menyimpang dari tujuan.

Perencanaan pembangunan merupakan suatu tahapan awal dalam pembangunan. Sebagai tahapan awal, perencanaan pembangunan akan menjadi acuan dasar bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan. Oleh karenanya perencanaan pembangunan hendaknya bersifat implementatif (dapat dilaksanakan) dan aplikatif (dapat diterapkan).

Kegiatan perencanaan pembangunan pada dasarnya merupakan kegiatan riset penelitian, karena proses pelaksanaannya akan banyak menggunakan metode-metode riset, mulai dari teknik pengumpulan data, analisis data, hingga studi kelayakan untuk mendapatkan data-data kosep perencanaan yang akurat.

Perencanaan pembangunan pada dasarnya ditujukan untuk membimbing dan mempercepat pembangunan sosial ekonomi suatu negara. Kompleksitas yang menyertai pelaksanaan tugas ini menyebabkan ia harus dipandang sebagai proses yang menuntut kesungguhan dan cara-cara tertentu untuk melaksanakannya.

Berdasarkan definisi tersebut, maka Bintoro Tjokromikdjojo (1996) dalam bukunya "Perencanaan Pembangunan" mengemukakan tahap-tahap dalam suatu proses perencanaan sebagai berikut:

1. Penyusunan rencana
2. Penyusunan program rencana
3. Pelaksanaan rencana
4. Pengawasan atas pelaksanaan rencana
5. Pengevaluasian

Sekalipun dikatakan sebagai tahap-tahap, namun hal tersebut hanyalah menunjukkan urutan-urutannya saja. Tidak tertutup kemungkinan beberapa kegiatan/ tahapan mungkin dilakukan secara bersama-sama. Misalnya saja bersamaan dengan pelaksanaan perencanaan pembangunan sebelumnya juga telah dimulai penyusunan rencana masa berikutnya. Hal ini biasanya akan lebih mengoptimalkan suatu pembangunan.

E. Kualitas Anggaran

Kualitas anggaran adalah penilaian atas keoptimalan dari semua input yang dikorbankan dan mendapatkan hasil serta dampak yang bermanfaat yang telah dicapai oleh suatu organisasi. Kualitas anggaran berkaitan dengan pemenuhan nilai-nilai ekonomi (selalu meningkat jumlahnya), efisiensi (alokasi anggaran sesuai dengan hasil yang didapatkan), efektivitas (alokasi anggaran sesuai dengan tujuan yang direncanakan), *equity* atau keadilan (alokasi dan hasilnya sesuai dengan nilai keadilan), akuntabilitas, dan responsivitas (sesuai dengan aspirasi masyarakat). Terlebih lagi kualitas suatu anggaran dapat tercermin dari manfaat yang dihasilkan dan diberikan dari suatu kegiatan/program kepada masyarakat luas sebagai layanan publik. Untuk membuat suatu anggaran memiliki kualitas yang baik dibutuhkan

proses penyusunan anggaran yang tepat dan sesuai serta diharapkan pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggarannya dapat secara bijak dalam merumuskan dan menetapkan suatu kegiatan/ program yang tentunya berdasar pada aspirasi masyarakat.

Jika membahas mengenai kualitas anggaran maka tidak akan terlepas dari kinerja. Kinerja merupakan gambaran mengenai pencapaian pelaksanaan kegiatan, program kerja kebijaksanaan dan realisasi anggaran, apakah anggaran tersebut perealisasinya telah sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya atau tidak, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh unit satuan kerja perangkat daerah. Kualitas pelaksanaan anggaran mengacu pada manfaat yang dirasakan dari suatu kegiatan/program terhadap masyarakat secara luas.

F. Proses Penyusunan APBD

Anggaran merupakan seperangkat pernyataan dalam bentuk kuantitatif yang dinyatakan dalam bentuk ukuran keuangan yang meliputi perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu periode tertentu. Menurut Mardiasmo (2009) anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Anggaran pada sektor publik di tingkat daerah dinyatakan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana operasional pemerintah daerah mengenai pengeluaran yang dinilai akan tinggi untuk membiayai kegiatan-kegiatan atau program pemerintah serta

proyek- proyek daerah yang akan dilakukan pada satu tahun periode anggaran, namun perlu diperhatikan juga sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi berbagai pengeluaran tersebut. Menurut pasal 1 UU Nomor 32 tahun 2004, APBD adalah rencana tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah, didanai dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), sementara penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah, didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBN).

APBD merupakan instrumen kebijakan utama bagi pemerintah daerah, untuk itu APBD memiliki kedudukan yang penting bagi suatu pemerintah daerah dalam mencapai konsep Value For Money (VFM) pemerintah daerah. Anggaran daerah dapat dijadikan alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, serta membantu perencanaan program/kegiatan serta pembangunan daerah, dapat pula dijadikan alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas di setiap unit kerja. Berdasarkan pada hal tersebut proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran harus difokuskan dalam upaya untuk lebih memperhatikan kualitas pelaksanaan anggaran yang tercermin dari aktivitas atau program.

Terdapat faktor-faktor dominan dalam proses penganggaran, yaitu:

- 1) Tujuan dan target yang ingin dicapai
- 2) Ketersediaan sumber daya (faktor-faktor produksi yang dimiliki pemerintah) yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan dan target tersebut.

- 3) Faktor lain yang dapat mempengaruhi anggaran, seperti munculnya peraturan pemerintah yang baru, atau adanya perubahan sosial dan politik.

Proses penyusunan anggaran merupakan langkah-langkah yang dilakukan untuk membuat dan menetapkan suatu anggaran yang dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang ada sebagai bagian dari perkiraan rencana kerja. Menurut Ida Bagus Agung D. (2010:14) Ada dua jenis prosedur penyusunan anggaran yang biasanya digunakan suatu organisasi, yaitu:

- 1) Top Down Budgeting

Prosedur penyusunan anggaran dimana anggaran ditentukan oleh manajemen puncak dengan sedikit atau bahkan tidak ada konsultasi dengan manajemen.

- 2) BottomUp Budgeting

Prosedur penyusunan anggaran dimana anggaran akan disiapkan oleh pihak yang melaksanakan anggaran tersebut kemudian diberikan kepada pihak yang lebih tinggi untuk mendapatkan persetujuan.

- 3) Partisipative Budget (anggaran partisipasi)

Pendekatan penganggaran yang melibatkan manajer level menengah dalam pembuatan estimasi anggaran disebut Partisipatif Budget. Anggaran partisipasi adalah anggaran yang dibuat dengan kerjasama dan partisipasi penuh dari manajer pada semua tingkatan.

Sejumlah keunggulan yang biasanya dipaparkan pada anggaran partisipasi adalah:

- 1) Setiap orang pada semua tingkatan diakui sebagai anggota tim yang pandangan dan penilaiannya dihargai oleh manajemen puncak, yaitu kepala SKPD.
- 2) Orang yang berkaitan langsung dengan suatu aktivitas mempunyai kedudukan terpenting dalam pembuatan estimasi anggaran.
- 3) Orang lebih cenderung untuk mencapai anggaran yang penyusunnya melibatkan orang tersebut.
- 4) Suatu anggaran partisipasi mempunyai sistem kendali yang unik sehingga jika mereka tidak mencapai anggaran, maka yang harus mereka salahkan adalah anggaran partisipasi.

Proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran menjadi hal yang sangat penting dan merupakan rangkaian proses anggaran. Proses penyusunan anggaran ini memiliki beberapa tujuan yaitu sebagai berikut:

- 1) Membantu pemerintah mencapai tujuan fiskal dan meningkatkan koordinasi antar bagian dalam lingkungan pemerintahan
- 2) Membantu menciptakan efisiensi dan keadilan dalam menyediakan barang dan jasa publik melalui proses pemrioritasan.
- 3) Memungkinkan bagi pemerintah untuk memenuhi prioritas belanja
- 4) Meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah kepada DPR/DPRD dan masyarakat luas.

Anggaran publik telah menjadi instrumen utama untuk menjalankan berbagai kebijakan untuk mencapai tujuan dan target. Hal tersebut dapat terlihat dalam komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung

merefleksikan arah dan tujuan pelayanan publik yang diharapkan. Berkaitan dengan hal tersebut terdapat beberapa jenis pendekatan yang digunakan dalam perencanaan dan penyusunan anggaran yang berguna untuk menentukan kualitas sebuah anggaran. Pendekatan yang dibahas dan digunakan untuk melihat kualitas dari sebuah pelaksanaan anggaran tersebut adalah sebagai berikut.

1. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Rencana kerja pemerintah daerah harus benar-benar dapat disajikan dengan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, serta disusun berdasarkan prestasi kerja. Jika dilihat berdasarkan waktunya, perencanaan di tingkat SKPD terdiri dari: Rencana Strategi (Renstra) SKPD merupakan rencana untuk periode 5 tahun; dan Rencana Kerja (Renja) SKPD merupakan rencana kerja tahunan SKPD.

Proses penyusunan perencanaan di tingkat Satker dan Pemda dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. SKPD menyusun rencana strategis (Renstra-SKPD) yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang bersifat indikatif sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.
- b. Penyusunan Renstra-SKPD dimaksud berpedoman pada rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD). RPJMD memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program SKPD, lintas SKPD, dan program kewilayahan.

- c. Pemda menyusun rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari RPJMD dengan menggunakan bahan dari Renja SKPD untuk jangka waktu satu tahun yang mengacu kepada Renja Pemerintah.
- d. Renja SKPD merupakan penjabaran dari Renstra SKPD yang disusun berdasarkan evaluasi pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan tahun-tahun sebelumnya.
- e. RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas, pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemda maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.
- f. Kewajiban daerah sebagaimana dimaksud diatas adalah mempertimbangkan prestasi capaian standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- g. RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.
- h. Penyusunan RKPD diselesaikan selambat-lambatnya akhir bulan Mei tahun anggaran sebelumnya.
- i. RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

2. Kebijakan Umum APBD dan Prioritas & Plafon Anggaran Sementara

Suatu jembatan antara proses perumusan kebijakan dan penganggaran merupakan hal penting dan mendasar agar kebijakan menjadi realitas dan

bukannya hanya sekedar harapan. Untuk tujuan ini harus ditetapkan setidaknya dua aturan yang jelas:

- a. Implikasi dari perubahan kebijakan (kebijakan yang diusulkan) terhadap sumber daya harus dapat diidentifikasi, meskipun dalam estimasi yang kasar, sebelum kebijakan ditetapkan. Suatu entitas yang mengajukan kebijakan baru harus dapat menghitung pengaruhnya terhadap pengeluaran publik, baik pengaruhnya terhadap pengeluaran sendiri maupun terhadap departemen pemerintah yang lain.
- b. Semua proposal harus dibicarakan/dikonsultasikan dan dikoordinasikan dengan para pihak terkait: Ketua TAPD, Kepala Bappeda dan Kepala SKPD. Dalam proses penyusunan anggaran, tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) harus bekerjasama dengan baik dengan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) untuk menjamin bahwa anggaran disiapkan dalam koridor kebijakan yang sudah ditetapkan (KUA dan PPAS); dan menjamin semua stakeholders terlibat dalam proses penganggaran sesuai dengan peraturan yang berlaku.

1) Kebijakan Umum Anggaran

Rancangan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan bulan juni tahun anggaran berjalan. Rancangan kebijakan umum APBD yang telah dibahas kepala daerah bersama DPRD dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD dan disepakati bersama sebagaimana disebut sebagai Kebijakan umum APBD.

Pedoman Penyusunan Anggaran seperti tercantum dalam Permendagri Nomor 37 Tahun 2014 tersebut di atas memuat antara lain:

- a) Sinkronisasi kebijakan pemerintah daerah dengan kebijakan pemerintah
- b) prinsip penyusunan anggaran
- c) Kebijakan penyusunan APBD
- d) Teknis penyusunan APBD, dan
- e) Hal-hal khusus lainnya.

2) Prioritas dan Platfon Anggaran Sementara (PPAS).

Penyusunan rancangan APBD diperlukan diperlukan adanya urutan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). PPAS merupakan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD. Proses penyusunan dan pembahasan PPAS menjadi PPA adalah sebagai berikut:

- 1) Berdasarkan KUA yang telah disepakati, pemda dan DPRD membahas rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) yang disampaikan oleh kepala daerah.
- 2) Pembahasan PPAS.
- 3) Pembahasan PPAS dilaksanakan dengan langkah-langkah sbb :
 - a) Menentukan skala prioritas dalam urusan wajib dan urusan pilihan;
 - b) Menentukan urutan program dalam masing-masing urusan;

c) Menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program.

4) KUA dan PPAS yang telah dibahas dan disepakati bersama kepala daerah dan DPRD dituangkan dalam nota kesepakatan yang ditandatangani bersama oleh kepala daerah dan pimpinan DPRD. Kepala daerah berdasarkan nota kesepakatan menerbitkan pedoman penyusunan rencana kerja dan anggaran SKPD (RKA-SKPD) sebagai pedoman kepala SKPD menyusun RKA-SKPD.

3. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD

RKA-SKPD merupakan dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar dalam penyusunan APBD. Setelah ada Nota Kesepakatan tersebut di atas Tim Anggaran (TAPD) menyiapkan surat edaran kepala daerah tentang penyusunan RKA-SKPD. Dokumen penyusunan anggaran yang disampaikan oleh masing-masing SKPD yang disusun dalam format RKA-SKPD harus betul-betul menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, serta korelasi antara besaran anggaran (beban kerja dan harga satuan) dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai atau diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan yang dianggarkan.

4. Rancangan Perda APBD

RKA-SKPD yang telah disusun, dibahas, dan disepakati bersama antara Kepala SKPD dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) digunakan sebagai dasar untuk penyiapan Raperda APBD. Raperda ini

disusun oleh pejabat pengelola keuangan daerah yang untuk selanjutnya disampaikan kepada kepala daerah. Kepala daerah menyampaikan peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan gubernur bagi kabupaten/kota selambat- lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah ditetapkan.

Suatu hal penting yang harus diperhatikan adalah bahwa sebelum disampaikan dan dibahas dengan DPRD, Raperda tersebut harus disosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat yang bersifat memberikan informasi tentang hak dan kewajiban pemerintah daerah serta masyarakat dalam pelaksanaan APBD pada tahun anggaran yang direncanakan. Penyebarluasan dan/atau sosialisasi tentang Raperda APBD ini dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah.

5. Penetapan APBD

Tahapan dalam penetapan anggaran adalah sebagai berikut.

- a) Penyampaian dan Pembahasan Raperda tentang APBD.
- b) Evaluasi Raperda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD.
- c) Penetapan Perda tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD.

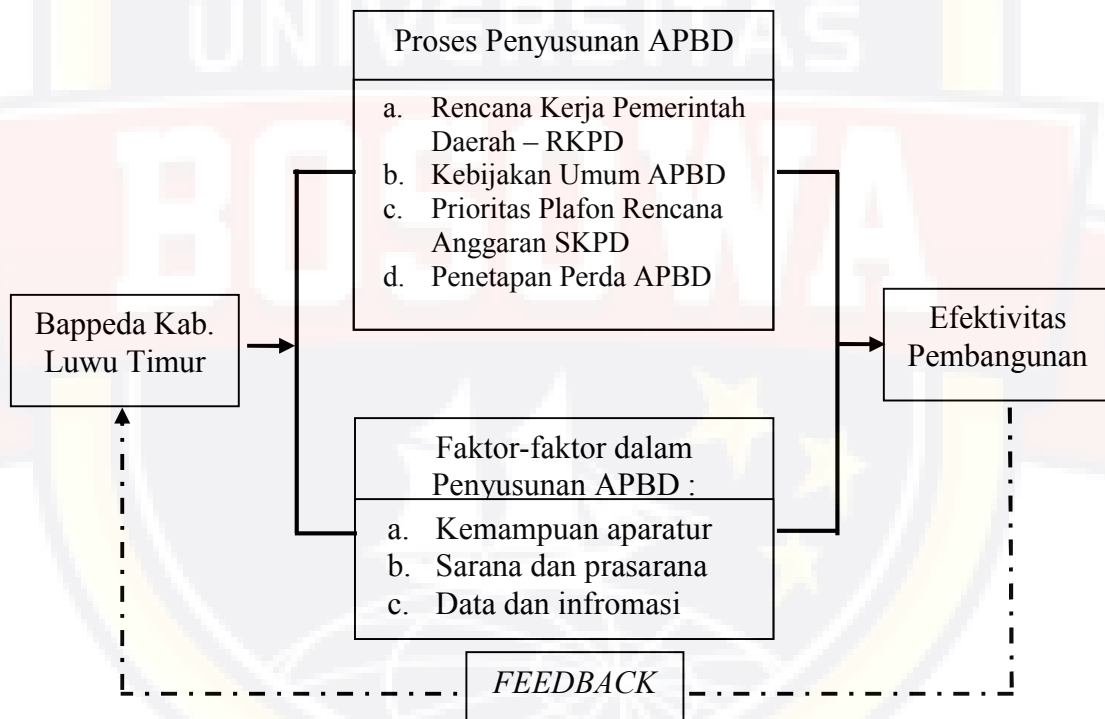
G. Kerangka Konseptual

Dalam konteks mekanisme penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) di Kabupaten Luwu Timur, dalam penelitian ini diukur melalui dua fokus: (1) Proses penyusunan APBD, yang dinilai melalui

empat indikator yaitu: (a) Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), (b) Kebijakan Umum APBD, (c) Prioritas Plafon Rencana Anggaran SKPD, dan (d) Penetapan Perda APBD. Sedangkan fokus, (2) Pemanfaatan APBD, dinilai melalui tiga indikator, yaitu: (a) Kemampuan aparatur, (b) Sarana dan prasarana, dan (c) Data dan informasi.

Berdasarkan dengan deskripsi di atas, maka dapat dipertegas melalui gambar kerangka konseptual sebagai berikut:

Gambar 1: Kerangka Konseptual



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Dasar Penelitian

1. Tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian Kualitatif yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau penjelasan tentang penyusunan perencanaan pembangunan pada kantor Bappeda Luwu Timur
2. Dasar penelitian ini adalah metode Kasus yang bertujuan untuk mengumpulkan dan menganalisa suatu peristiwa atau proses tertentu dengan memilih data atau menemukan ruang lingkup tertentu sebagai sampel yang dianggap representatif.

B. Informan Penelitian

Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah sebanyak 53 orang dengan perincian sebagai berikut sebagai berikut:

- Pemerintah Kabupaten Luwu Timur : 3 orang
- Bappeda : 10 orang
- Masyarakat : 40 Orang
- Jumlahinforman : 53 orang

C. Sumber Data Penelitian

Sumber data pada penelitian ini dijang dengan menggunakan sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data, dan sumber sekunder merupakan sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen.

1. Sumber Data Primer

Data primer adalah sumber data yang digunakan untuk mendapatkan data dan informasi terkait dengan fokus yang dikaji. Data primer ini diperoleh dengan metode wawancara secara mendalam (depth interview) dan daftar pertanyaan tertutup (daftar pertanyaan terbuka), sedangkan sumber data ditetapkan dengan metode purposive (dipilih secara sengaja). Data primer yang diperoleh melalui wawancara mendalam ditujukan kepada yang dapat mewakili stakeholder yaitu: elemen pemerintah daerah terdiri dari, Sekeretaris daerah, Kepala Bappeda dan para kepala bidang Bappeda dan Kepala sub Bidang Bappeda. Dari elemen Masyarakat terdiri dari Tokoh masyarakat, pimpinan DPRD, anggota DPRD, Lembaga Swadaya Masyarakat.

2. Sumber Data Sekunder

Data sekunder adalah jenis data pendukung yang diperlukan untuk melengkapi data primer yang telah dikumpulkan. Data sekunder disesuaikan dengan objek yang dikaji. Data sekunder terutama diperoleh melalui dokumentasi, peraturan daerah yang terkait dengan mekanisme

penyusunan anggaran, Kabupaten Luwu Timur dalam angka dan dokumen perencanaan pembangunan daerah.

D. Deskripsi Fokus Penelitian

1. APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan keuangan daerah.

Langkah-langkah penyusunan APBD adalah :

- a. Pemerintah daerah mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya.
 - b. Setelah disetujui oleh DPRD, RAPBD kemudian ditetapkan menjadi APBD melalui peraturan daerah. Apabila DPRD tidak menyetujui rancangan peraturan daerah yang diajukan pemerintah daerah, maka untuk membiayai keperluan setiap bulan, pemerintah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.
 - c. Setelah APBD ditetapkan dengan peraturan daerah, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan keputusan gubernur/bupati/walikota.
2. Kinerja keuangan Pemerintah Daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah

dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya system pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak tergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat dan mempunyai keleluasaan di dalam menggunakan dana-dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan peraturan perundang-undangan.

3. Pemanfaatan APBD yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sejauhmana penggunaan APBD yang telah ditetapkan sebelumnya dengan penyerapan dari APBD tersebut pada tahun berjalan.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik dan prosedur pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pengisian Daftar pertanyaan terbuka

Membagikan daftar pertanyaan terbuka dan memberikan penjelasan kepada informan tentang isi dari daftar pertanyaan terbuka. Selanjutnya informan memberikan jawaban sesuai dengan daftar pertanyaan dan memilih jawaban yang telah disiapkan. Informan dipilih secara purposive dengan anggapan bahwa informan adalah yang memahami tentang objek penelitian. Adapun hasil penyebaran daftar pertanyaan terbuka berdasarkan jawaban informan untuk selanjutnya dijadikan sebagai penuntun untuk melakukan verifikasi melalui wawancara mendalam kepada informan.

2. Melaksanakan Wawancara

Wawancara langsung secara mendalam (depth interview) yaitu teknik yang digunakan untuk memperoleh informasi yang lebih dalam mengenai mekanisme penyusunan APBD, proses perumusan kebijakan perencanaan pembangunan tahunan daerah, dan faktor-faktor yang menghambat dan mendukung dalam mekanisme penyusunan APBD di Kabupaten Luwu Timur.

Wawancara yang dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara (interview guide). Pedoman ini merupakan penuntun bagi peneliti dalam mengembangkan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat terbuka sehingga memberikan kebebasan bagi informan untuk menyampaikan argumentasinya. Alat pendukung lain yang digunakan untuk meningkatkan kualitas dan reliabilitas hasil wawancara dengan informan berupa alat tulis dan alat rekam untuk mencatat hasil pengamatan dan wawancara yang dilakukan.

3. Melaksanakan Observasi

Observasi yang dilakukan dalam penelitian ini sebagai teknik pengumpulan data untuk menjangkau data dan informasi pada saat kejadian berlangsung yang diamati adalah fenomena-fenomena aktualitas. Observasi terutama mengamati kejadian mekanisme penyusunan APBD dan faktor-faktor yang menghambat dan pendukung terlaksananya proses penyusunan APBD kabupaten Luwu Timur.

4. Analisis Dokumentasi

Teknik dokumentasi pada penelitian ini yaitu teknik mengumpulkan data melalui dokumen yang berkaitan dengan obyek penelitian sebagai sumber data. Termasuk berbagai dokumen peraturan yang terkait dengan mekanisme penyusunan APBD di Kabupaten Luwu Timur. Adapun dokumen yang dimaksud antara lain:

- a. Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kabupaten Luwu Timur Tahun 2016.
- b. Perundang-Undangan Peraturan Pemerintah tentang Perencanaan Pembangunan Daerah serta Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan.
- c. Kabupaten Luwu Timur dalam Angka.

F. Teknik Pengabsahan Data Penelitian

1. Teknik Pengumpulan Data

Terdapat tiga teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- a. Observasi, adalah teknik yang digunakan untuk menghimpun data yang bersumber dari peristiwa. Peristiwa yang dimaksud adalah peristiwa yang sedang berlangsung pada saat penelitian atau peristiwa diwaktu sebelum atau hasil dari sebuah peristiwa. Objek penelitian terdiri atas tiga komponen (menurut Spradley) yaitu *place* (tempat), *actor* (pelaku) dan *activities* (aktivitas).

Dalam penelitian ini berbentuk observasi yang yang digunakan adalah observasi partisipatif (Faisal, 1990) Dimana peneliti terlibat dengan kegiatan sehari-hari orang yang sedang diamati atau yang digunakan sebagai sumber data penelitian. Sambil melakukan pengamatan, peneliti ikut melakukan apa yang dikerjakan oleh sumber data, dan ikut merasakan suka dukanya. Dengan observasi penelitian ini, maka data yang diperoleh akan lebih lengkap, tajam dan mengetahui makna setiap perilaku yang nampak.

- b. Wawancara, merupakan alat *re-checking* atau pembuktian terhadap informasi atau keterangan yang diperoleh sebelumnya (Angraeni dan Saryono, 2010). Dalam penelitian ini teknik wawancara yang digunakan adalah wawancara mendalam (*in-depth interview*). Wawancara mendalam merupakan proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara Tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview guidelines*).

Pedoman wawancara berisi pertanyaan-pertanyaan pokok dari masing-masing fokus yang dikembangkan selama wawancara berlangsung. Wawancara terfokus pada pengalaman, pendapat, perasaan, pengetahuan, indra, latar belakang informan yang berkaitan dengan obyek atau fokus yang sedang diteliti. Wawancara dihentikan

sementara atau tetap, setelah data yang dibutuhkan untuk menjelaskan focus penelitian dianggap cukup.

- c. Dokumen, merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen biasanya berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang. Dokumen yang berbentuk gambar misalnya foto, gambar hidup, sketsa dan lain-lain.

2. Pengabsahan Data

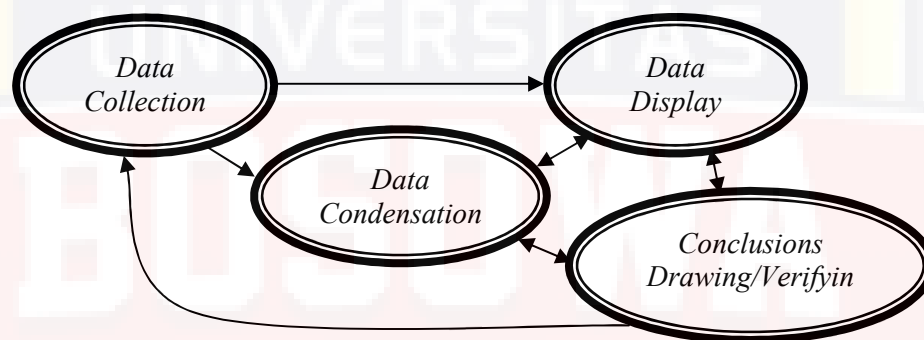
Keabsahan data dimaksudkan untuk memperoleh tingkat kepercayaan yang berkaitan dengan seberapa jauh kebenaran hasil penelitian, mengungkapkan dan memperjelas data dengan fakta-fakta aktual di lapangan penelitian. Dalam penelitian kualitatif, teknik pengabsahan data yang dianjurkan adalah perpanjangan keikutsertaan, ketekunan pengamatan dan triangulasi data. Teknik ini berguna untuk meyakinkan bahwa data yang diperoleh di lapangan betul-betul akurat dan memenuhi keterpercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), ketergantungan (*dependability*) dan keterkon-firmasian (*confirmability*).

G. Teknik Analisis Data Penelitian

Data yang terkumpul akan dianalisa secara kualitatif, yaitu analisa data dalam bentuk kata-kata lisan maupun tertulis, dan tingkah laku yang dapat diamati dari faktor yang dijadikan indikator dalam penelitian ini. Analisa tersebut didukung dengan data kualitatif.

Sehubungan dengan itu, Miles, Huberman dan Saldana (2014) memberi petunjuk secara umum langkah-langkah dalam analisis data

kualitatif, yaitu melalui proses *data collection*, *data Condensation*, *data display* dan *conclusion/ verification*. Dalam pandangan ini tahapan kegiatan analisis pengumpulan data itu sendiri merupakan proses siklus yang interaktif. Peneliti harus dapat bergerak di antara empat “sumbu kumparan” (teknik analisis interaktif) selama pengumpulan data. Selanjutnya bergerak bolak-balik diantara kegiatan pengumpulan data, kondensasi; penyajian; verifikasi dan penarikan kesimpulan selama sisa waktu penelitian.



Gambar 1
Teknik Analisis Data Model Interaktif dari Miles, Huberman & Saldana (2014)

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Mekanisme Penyusunan APBD Pada Bappeda Kabupaten Luwu Timur

Perencanaan pembangunan secara vertikal menitikberatkan pada upaya pembinaan keserasian dan saling menunjang antara pembangunan pusat dan daerah. Sedangkan secara horizontal dititikberatkan pada upaya koordinasi dan sinkronisasi seluruh proyek-proyek pembangunan daerah.

Perencanaan pembangunan daerah merupakan kegiatan yang tidak mudah karena akan berhadapan dengan berbagai permasalahan yang sangat kompleks dan komprehensif dari suatu wilayah terkait. Kompleksitas permasalahan sudah menjadi konsekuensi yang logis yang harus dihadapi dan tidak mungkin dihindari.

Kegiatan penyusunan perencanaan dan penganggaran tidak dapat dilakukan secara individual, melainkan harus secara tim, baik dalam arti kerjasama antar anggota perencana maupun kerjasama dalam arti institusional. Disamping itu, perencanaan pembangunan daerah juga memerlukan keterlibatan berbagai pihak secara interdisipliner sehingga mampu melakukan pengkajian dan analisis akurat dalam rangka perumusan perencanaan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Berdasarkan undang-undang tersebut, Presiden menyelenggarakan dan bertanggung jawab atas perencanaan pembangunan nasional. Dalam menyelenggarakan perencanaan pembangunan nasional, Presiden dibantu oleh

Menteri. Pimpinan kementerian/ lembaga menyelenggarakan perencanaan pembangunan sesuai dengan tugas dan wewenangnya.

Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah mengkoordinasikan pelaksanaan perencanaan tugas-tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Kepala daerah menyelenggarakan dan bertanggung jawab atas perencanaan pembangunan daerah di daerahnya. Dalam menyelenggarakan perencanaan pembangunan daerah, kepala daerah dibantu oleh kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyelenggarakan perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan tugas dan kewenangnya.

Kehadiran Bappeda baik di daerah provinsi maupun di daerah kabupaten/kota memiliki peran dan fungsi yang sangat strategi dalam ikut menentukan kestabilan pembangunan nasional, utamanya pembangunan di daerah. Dengan demikian Bappeda Kabupaten Luwu Timur senantiasa dituntut untuk semakin mendinamisasikan pembangunan di daerah, dimana Bappeda Kabupaten Luwu Timur diharapkan lebih profesional di bidangnya.

Badan perencana pembangunan diharapkan dapat menjaga keseimbangan dari dua kepentingan di daerah yakni kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan pemerintah daerah. Namun yang perlu diingat bahwa apa yang menjadi output perencanaan tersebut benar-benar merefleksikan kebutuhan dan aspirasi masyarakat secara menyeluruh.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) nasional merupakan penjabaran dari tujuan pemerintahan yang tercantum dalam Pembukaan UUD

1945 dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan nasional. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) nasional ini merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP nasional yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program kementerian/lembaga dan lintasan kementerian/ lembaga, kewilayahan, lintas kewilayahan,serta kerangka ekonomi makro. RPJM nasional dijabarkan menjadi Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang memuat prioritas pembangunan, rancangan keuangan ekonomi makro yang menyeluruh.

RPJP nasional kemudian diacu dalam RPJP daerah yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah. Sedangkan RPJM daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP daerah dan memerhatikan RPJM nasional, serta memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Penjabaran RPJM daerah dituangkan ke dalam RKPD yang mengacu kepada RKP. RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya.

SKPD kemudian menyusun renstra SKPD yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD serta berpedoman pada RPJM Daerah. Renja SKPD disusun dengan berpedoman kepada renstra SKPD dan mengacu kepada RKP daerah, serta memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan, baik

yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah, maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Seperti telah diketahuibahwatugas pokok Bappeda adalah menyusun perencanaan pembangunan daerah maka Bappeda Kabupaten Luwu Timur dalam rangka penyusunan perencanaan pembangunan melalui berbagai tahapan. Adapun pola umum tahapan penyusunan rancangan pembangunan daerah berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 2004 adalah sebagai berikut: (1) Materi awal, penyiapan bahan utama yang digunakan dalam penyusunan rancangan rencana, (2) Penyusunan rancangan rencana, (3) Musyawarah perencanaan pembangunan/ konsultasi publik, (4) Penyusunan rancangan akhir, (5) Pengesahan.

Ada lima pendekatan dalam penyusunan perencanaan pembangunan berdasarkan UU No. 25 Tahun 2004, yaitu: (1)

1. Pendekatan politik

- a. Visi, misi, dan program kepala daerah terpilih menjadi visi dan misi jangka menengah daerah. Rencana pembangunan adalah agenda pembangunan yang dikampanyekan kepala daerah terpilih.
- b. Rencana Kerja Pemerintah Daerah disusun secara partisipasi, transparan, dan bertanggung jawab.

2. Pendekatan teknokratik

- a. Perencanaan dilaksanakan dengan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh tenaga ahli atau lembaga resmi yang memiliki kualifikasi untuk itu.
- b. Dalam dokumen rencana terdapat indikator pencapaian kinerja yang dapat diukur.

3. Pendekatan partisipasi

- a. Perencanaan melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan terhadap pembangunan tersebut.
- b. Penyusunan rencana bersifat inklusif atau tidak ada pihak yang diabaikan, serta mengutamakan konsensus.
- c. Hasil atas kesepakatan partisipasi tersebut dilaporkan pada pangambil keputusan.

4. Pendekatan bottom-up

Perencanaan bawah-atas, merupakan perencanaan yang dibangun dari tingkatan pemerintahan yang lebih rendah (desa-kelurahan) untuk disampaikan pada pembahasan perencanaan pembangunan tingkat yang lebih tinggi (kabupaten/kota). Rencana hasil perencanaan bawah-atas ini diselaraskan melalui kegiatan musyawarah.

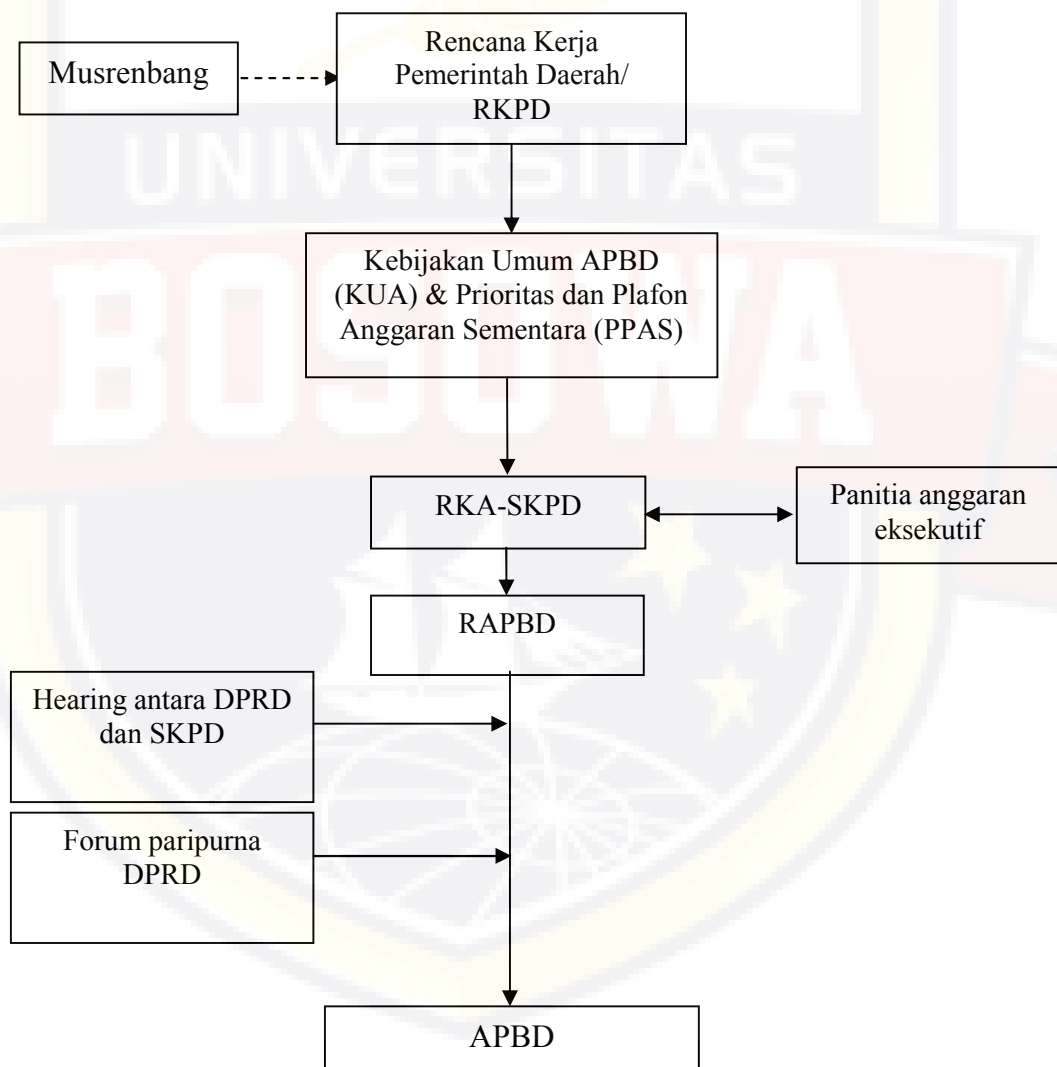
5. Pendekatan top-down

Perencanaan atas-bawah, merupakan perencanaan yang diawali dengan penyampaian rencana atau program dari pemerintah di tingkat lebih tinggi untuk dioperasionalisasikan pada wilayah administratif yang lebih kecil. Rencana hasil proses atas-bawah ini juga diselaraskan melalui kegiatan musyawarah.

Perencanaan pembangunan daerah mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu. Adapun susunan perencanaan pembangunan daerah, berdasarkan keterangan Kepala Bappeda Kabupaten Luwu Timur, Drs. H.

Muh. Abrinsyah, M.M,(wawancara tanggal 11 Juni 2017)meliputi: (1) Rencana Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), (2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan (3) Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Adapun siklus perencanaan dan panganggaran daerah(*diolah dari keterangan Kepala Bappeda, berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, tanggal tanggal 11 Juni 2017*) dapat dilihat pada skema di bawah ini:



1. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Rencana Kerja Pemerintah Daerah merupakan penjabaran dari RPJM daerah yang memuat kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilakukan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Penyusunan RKPD dilakukan melalui urutan kegiatan :

- a) Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan.
- b) Penyiapan rancangan rencana kerja.
- c) Musyawarah perencanaan pembangunan.
- d) Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RKPD yang menjadi bahan bagi Musrenbang, yang dilaksanakan paling lambat bulan Maret. RKPD kemudian disusun berdasarkan hasil Musrenbang.

Rancangan RKPD yang telah disusun oleh Bappeda menjadi bahan bagi Musrenbang dalam rangka penyusunan RKPD yang diikuti oleh unsur-unsur masyarakat dan penyelenggara pemerintahan. Musrenbang penyusunan RKPD diselenggarakan oleh Bappeda paling lambat bulan Maret. Berdasarkan hasil Musrenbang, Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RKPD. RKPD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah dan menjadi pedoman penyusunan RAPBD.

Penyelenggaraan musrenbang didahului dengan pembentukan tim penyelenggara. Pembentukan tim ini bertujuan untuk mendukung penyiapan dan

pelaksanaan sampai dengan penyusunan hasil Musrenbang. Tim penyelenggara musrenbang dibentuk dengan penjelasan alternatif sebagai berikut:

a. Susunan keanggotaan tim penyelenggara

Keanggotaan tim penyelenggara dibentuk secara transparan dengan melibatkan unsur pemerintah dan non pemerintah yang memiliki keahlian dalam memfasilitasi proses-proses musyawarah yang partisipatif, seperti:

- 1) Pada tingkat kelurahan: lurah sebagai penanggung jawab. Selanjutnya ketua, sekretaris, dan para anggota tim penyelenggara musrenbang kelurahan ditetapkan oleh lurah setelah mendapatkan berbagai masukan melalui rembung di kelurahan.
- 2) Pada tingkat kecamatan: camat sebagai penanggung jawab. Selanjutnya ketua, sekretaris, dan para anggota tim penyelenggara musrenbang kecamatan ditetapkan oleh camat setelah mendapatkan berbagai masukan melalui rembung di kecamatan.
- 3) Pada tingkat forum SKPD: Kepala Bappeda sebagai penanggung jawab. Selanjutnya ketua, sekretaris, dan para anggota tim penyelenggara forum SKPD ditetapkan oleh kepala bappeda dengan melibatkan SKPD yang bersangkutan dan organisasi kemasyarakatan/LSM setempat.
- 4) Pada tingkat kota: Kepala Bappeda sebagai penanggung jawab. Selanjutnya ketua, sekretaris, dan para anggota tim penyelenggara musrenbang kota ditetapkan oleh kepala bappeda dengan melibatkan unsur SKPD dan organisasi kemasyarakatan/LSM setempat.

b. Kriteria anggota tim penyelenggara

Dalam rangka mencapai hasil perencanaan musrenbang yang optimal, para anggota tim penyelenggara yang akan dibentuk, disyaratkan memenuhi kriteria sebagai berikut :

- 1) Memiliki komitmen untuk pemberdayaan masyarakat dan pembangunan,
- 2) Keterampilan komunikasi dalam forum dialog,
- 3) Kemampuan untuk menyerap pendapat orang lain dan mengemukakan pendapat,
- 4) Tidak mementingkan diri sendiri atau kelompoknya,
- 5) Memahami mekanisme perencanaan pembangunan partisipasi,
- 6) Berpengalaman dalam memfasilitasi pertemuan tingkat daerah.

Pelaksanaan Musrenbang diawali dari wilayah unit pemerintahan yang terdekat dengan masyarakat, yaitu pada tingkat kelurahan. Kemudian berturut-turut Musrenbang Kecamatan, Forum SKPD, dan Musrenbang Kota. Berdasarkan Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang, pelaksanaan Musrenbang Kelurahan ditetapkan pada bulan Januari tahun anggaran sebelumnya, Musrenbang Kecamatan pada bulan Februari, Forum SKPD pada awal Maret, kemudian Musrenbang Kota dilaksanakan paling lambat akhir bulan Maret.

Dalam proses perumusan perencanaan pembangunan daerah adalah penting untuk menampung aspirasi masyarakat melalui berbagai forum pemangku kepentingan yang ada di setiap daerah. Perencanaan dilihat sebagai proses terstruktur yang bertahap dan bertingkat. Perencanaan pembangunan

oleh lembaga teknis didasarkan kepada analisa potensi dan kebutuhan daerah, integrasi rencana spasial, dan rencana pembangunan di tingkat nasional. Aspek tersebut dipadukan dengan alur perencanaan partisipatif untuk menggali aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat. Hasil pemaduan dua perspektif, yaitu dari masyarakat sipil dan lembaga pemerintahan kemudian menjadi dasar pada penyusunan dokumen perencanaan yang dapat diterima semua pihak.

Pada masa orde baru, kegiatan seperti musrenbang pun telah dilakukan. Kegiatan penampungan aspirasi masyarakat saat itu dikenal dengan istilah Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Daerah (P5D) dan dikelola oleh Depdagri. Falsafahnya adalah menjaring aspirasi masyarakat mulai dari tingkat desa dan kecamatan untuk dibawa ke tingkat pusat melalui serangkaian forum-forum pertemuan dan konsultasi. Namun yang terjadi justru tidak demikian, sangat sedikit usulan-usulan pembangunan dari tingkatan terbawah yang kemudian diakomodir dalam agenda pembangunan nasional. Pembangunan dilakukan terpusat di daerah-daerah tertentu berdasarkan kepentingan tertentu. Sehingga P5D waktu itu hanyalah menjadi wadah untuk melegitimasi perencanaan.

Seyogyanya musrenbang tidak lagi mengikuti jejak pendahulunya (P5D), tetapi benar-benar berfungsi sebagai arena komunikasi timbal balik antara lembaga perencana pemerintah (Bappeda) dengan seluruh pemangku kepentingan guna mengambil keputusan kolektif. Sebuah perencanaan yang partisipatif mutlak memerlukan proses yang panjang nan melelahkan serta tidak lepas dari berbagai kekurangan.

Untuk mengetahui tingkat partisipasi masyarakat dalam kegiatan musrenbang dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 2. Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Musrenbang

Jawaban Responden	Frekuensi	Persentase
Ya	31	77,5%
Tidak	9	22,5%
Jumlah	40	100%

Sumber : diolah dari data primer, tahun 2017

Data pada tabel di atas menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat pada musrenbang di wilayahnya cukup tinggi dengan persentase sekitar 77,5%. Namun tingginya partisipasi masyarakat ini belum diikuti dengan keterwakilan dari berbagai elemen yang ada di masyarakat setempat. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) yang tersebar di 124 Desa dan 3 Kelurahan dan menjadi pemegang mandat untuk menggerakkan masyarakat dalam melakukan partisipasi pembangunan pada kenyataannya belum mampu melaksanakan tugas dengan optimal.

Berdasarkan kajian penulis beberapa kekurangan yang masih terjadi pada proses musrenbang ini antara lain:

1. Keterwakilan masyarakat.

Para pemangku kepentingan yang terlibat masih didominasi oleh kaum elit di wilayah tersebut. Kaum elit berasal dari kelompok masyarakat yang status sosialnya berada di atas rata-rata dan berasal dari kelompok masyarakat tertentu yang dekat dengan aparat pemerintah.

Keterlibatan masyarakat dianggap sudah memadai jika telah dihadiri oleh Dewan Kelurahan, Ketua RT, maupun Ketua RW. Padahal yang

diharapkan adalah adanya keterwakilan dari berbagai elemen masyarakat (unsur profesi maupun unsur gender). Kurangnya masyarakat yang mengikuti musrenbang dapat disebabkan oleh 2 hal yakni, kurangnya sosialisasi oleh tim penyelenggara musrenbang, dan rendahnya minat masyarakat untuk ikut serta dalam musrenbang.

2. Konsistensi perencanaan

Hasil dari musrenbang kelurahan sering kali tidak dapat terakomodasi pada proses perencanaan selanjutnya. Seharusnya masyarakat mengetahui aspirasi mana yang masih diteruskan maupun yang tidak terakomodasi. Seperti halnya sebuah siklus, hasil final musrenbang seharusnya saling berkaitan dengan hasil awal musrenbang. Hal ini dilandasi dengan pemikiran bahwa mekanisme musrenbang diadakan sebagai wahana untuk menyatukan program pemerintah dengan kebutuhan riil masyarakat.

Menanggapi hal tersebut, Kepala Bidang Pengembangan Infrastruktur Bappeda Kabupaten Luwu Timur, Bapak Ir. Fahrudin mengatakan bahwa:

Usulan yang tidak diakomodir tersebut adalah usulan yang bukan skala prioritas atau hanya merupakan daftar keinginan bukan daftar kebutuhan yang lahir dari masalah yang dihadapi serta strategi pemecahannya. Kemampuan pendanaan Pemerintah Kabupaten Luwu Timur yang terbatas juga merupakan salah satu penyebab ditundanya usulan masyarakat tersebut. (wawancara, tanggal 11 Juni 2017)

Hal tersebut sesuai dengan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) adalah dokumen anggaran yang dibuat oleh Sekretaris Daerah untuk disampaikan kepada Kepala Daerah sebagai pedoman dalam penyusunan APBD berdasarkan Rencana Kerja Prioritas Daerah (RKPD) dari hasil Musyawarah Perencanaan

Pembangunan (Musrenbang), yang dilaporkan paling lambat minggu pertama bulan Juni. (*Permendagri No. 59 Tahun 2007, Pasal 83 – Pasal 88*)

Sekalipun demikian, stigma yang melekat di masyarakat tetaplah keterbatasan mereka dalam menyampaikan usulan program pembangunan kepada pemerintah. Pemerintah diharapkan memberikan penjelasan secara transparan kepada masyarakat atas usulan yang tidak ataupun belum dapat terakomodasi dalam APBD.

Musrenbang Kabupaten menghasilkan keluaran berupa kesepakatan tentang rumusan yang menjadi masukan utama untuk memutakhirkan rancangan RKPD yang meliputi :

- a. Penetapan arah kebijakan, prioritas pembangunan, dan plafon berdasarkan fungsi/SKPD.
- b. Daftar prioritas kegiatan yang sudah dipilah berdasarkan sumber pendanaan.
- c. Daftar usulan kebijakan pada tingkat pemerintah Kabupaten, Provinsi, dan/ atau Pusat.

Selanjutnya setelah pelaksanaan musrenbang kabupaten, maka hasil musrenbang tersebut disampaikan kepada:

- a. DPRD Kabupaten Luwu Timur
- b. Masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Luwu Timur
- c. Tim Penyusun Program Tahunan Daerah dan RAPBD
- d. Kecamatan, dan kelurahan
- e. Delegasi dari Musrenbang Kecamatan dan Forum SKPD

Kemudian ada beberapa hal yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Luwu Timur dalam periode pasca-musrenbang:

- a. Penyusunan RKPD, di mana Bappeda menyediakan informasi kepada masyarakat maupun SKPD tentang hasil akhir Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Bila terdapat perbedaan antara hasil Musrenbang Tahunan Kabupaten dengan RKPD, maka Bappeda harus menyampaikan alasan-alasannya
- b. Bappeda menyampaikan rancangan RKPD kepada Pemerintah Provinsi melalui Bappeda Provinsi sebagai bahan rujukan dalam Murenbang Provinsi.
- c. Penyusunan Arah Kebijakan, Strategi, dan Plafon APBD dengan menggunakan RKPD sebagai rujukan utamanya.

Rencana Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah dengan masa berlaku lima tahun yang memuat visi, misi dan arah pembangunan daerah. Masa berlaku RKPD adalah 5 tahun, mulai dari tahun 2015 hingga 2020. RKPD berisi gambaran tentang permasalahan pembangunan dan isu strategis daerah yang dihadapi secara jangka panjang; visi, tujuan dan sasaran pokok yang hendak diwujudkan padaakhir periode RKPD; misi dan arah kebijakan yang hendak dijalankan selama periodeRKPD; serta indikator dan target kinerja utama pada akhir periode RKPD serta akhirperiode RPJMD dalam kurun waktu berlakunya RKPD.

RKPD merupakan dokumen yang memberikan arahan jangka panjang atas pembangunan sebuah daerah. Tanpa arahan jangka panjang tersebut, maka empat periode RKPD yang berlaku selama periode RKPD tidak akan memiliki acuan dalam hal perumusan visi dan misi, tujuan dan sasaran pokok, serta indikator dan target kinerja yang hendak dicapai. Ini akan berakibat pula pada lemahnya keterkaitan dengan arahan jangka panjang provinsi dan nasional, karena RKPD Kabupaten mengacu kepada RKPD provinsi dan nasional. Selain itu, bila RKPD tidak ada maka konsistensi penyelenggaraan pembangunan tidak akan terjamin, karena RKPD memperhatikan arahan RKPD dalam perumusan arah pembangunannya.

2. Penentuan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara

Didalam PP Nomor 20 Tahun 2004 tentang rencana kerja pemerintah, rencana kerja pemerintah yang selanjutnya disebut RKP adalah dokumen perencanaan nasional untuk periode 1 tahun. Di tingkat daerah, RKP disebut dengan RKPD yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan jangka Menengah Daerah dan mengacu pada RKP.

RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Selain itu kepala daerah berdasarkan RKPD kemudian merancang Kebijakan Umum APBD (KUA).

Kepala daerah menyampaikan rancangan KUA tahun anggaran berikutnya sebagai landasan penyusunan RAPBD selambat-lambatnya pertengahan juni

tahun anggaran berjalan. Kemudian, rancangan KUA yang telah dibahas kepala daerah bersama DPRD dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD selanjutnya disepakati menjadi KUA.

Berdasarkan KUA yang disepakati tersebut, pemerintah daerah dan DPRD membahas rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disampaikan oleh kepala daerah. Pembahasan ini paling lambat diadakan minggu kedua bulan juli tahun anggaran sebelumnya (PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah) dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. menentukan skala prioritas dalam urusan wajib dan urusan pilihan.
- b. menentukan urutan program dalam masing-masing urusan.
- c. menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program.

Selanjutnya KUA dan PPAS yang telah dibahas dan disepakati bersama kepala daerah dan DPRD dituangkan dalam nota kesepakatan yang ditandatangani bersama oleh kepala daerah dan pimpinan DPRD. Kemudian berdasarkan nota kesepakatan tersebut kepala daerah menerbitkan pedoman penyusunan RKA SKPD sebagai pedoman kepala SKPD menyusun RKA SKPD.

Kepala SKPD menyusun RKA SKPD berdasarkan pedoman yang disepakati oleh kepala daerah dan DPRD. RKA SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu, dan penganggaran berbasis kinerja.

RKA SKPD memuat rencana pendapatan, belanja untuk masing-masing program, dan kegiatan menurut fungsi untuk tahun yang direncanakan yang dirinci

sampai dengan rincian objek pendapatan, belanja, dan pembiayaan disertai dengan perkiraan maju untuk tahun berikutnya.

Penyusunan RKA SKPD dengan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah dilaksanakan dengan menyusun perkiraan maju yang berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran setelah tahun anggaran yang direncanakan dan merupakan implikasi kebutuhan dana untuk program dan kegiatan tersebut pada tahun berikutnya (PP Nomor 58 Tahun 2005 pasal 37).

Sementara, penyusunan RKA SKPD dengan pendekatan penganggaran terpadu (PP Nomor 58 Tahun 2005 pasal 38) dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan SKPD untuk menghasilkan dokumen Rencana Kerja dan Anggaran.

Berkenaan dengan itu, maka RKPD telah memberi pengaturan yang jelas dan detail tentang tata cara penyusunan dan isi yang harus dikerjakan Pemda. Salah satu poin yang mendasar adalah bahwa RKPD merumuskan sasaran pokok dan indikator kinerja serta target kinerja dari sasaran pokok tersebut guna menjadi acuan bagi setiap periode RKPD. Begitu pula RKPD merumuskan arah kebijakan untuk mencapai setiap sasaran pokok tersebut dan arah kebijakan tersebut menjadi acuan bagi RKPD sesuai periodenya. RKPD Kabupaten Luwu Timur yang berlaku selama ini belum sepenuhnya memenuhi unsur-unsur yang ditekankan dalam berbagai numengklatur yang berlaku, sehingga dilakukan revisi tanpa mengubah rumusan visi dan misi.

Sebagai data primer, maka peneliti melakukan wawancara dari salah satu sumber yang informan selaku Kepala Bappeda Luwu Timur, menyatakan bahwa:

Revisi lebih ditujukan untuk memenuhi unsur-unsur yang ditekankan dalam numengkaltur yang berlaku tentang RKPD terutama terkait dengan tujuan dan sasaran pokok, indikator kinerja dan target kinerja dari sasaran pokok serta arah kebijakan untuk mencapai sasaran pokok pada akhir periode RKPD (2020) dan akhir periode RPJMD yang berlaku. (Wawancara, 12 Juni 2017)

Karena pada revisi ini periode RPJMD yang berlaku adalah periode 2015-2020, maka fokus revisi ditekankan pada periode tersebut. Sedangkan periode sebelumnya hanya diuraikan garis besar arah pembangunannya, berhubungan periode tersebut telah terlaksana.

Penyusunan RKA SKPD dengan pendekatan prestasi kinerja dilakukan dengan memerhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan dari kegiatan dan program, termasuk efisiensi dalam pencapaian keluaran dan hasil tersebut. Penyusunan anggaran ini dilakukan berdasarkan pencapaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah, dan standarpelayanan minimum.

RKA-SKPD yang telah disusun oleh kepala SKPD disampaikan kepada PPKD. RKA SKPD ini selanjutnya dibahas oleh tim anggaran pemerintah daerah. Pembahasan ini dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA SKPD dengan Kebijakan Umum APBD, PPAS, dan dokumen perencanaan lainnya disertai dengan pencapaian kinerja, indkator kinerja, analisis standar biaya, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimum.

3. Penetapan Peraturan Daerah

RKA SKPD yang telah disetujui kemudian dituangkan dalam dokumen RAPBD. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah kemudian menyusun rancangan peraturan daerah tentang APBD berikut dokumen pendukung berdasarkan RKA SKPD yang telah ditelaah oleh tim anggaran pemerintah daerah dan disetujui tersebut. Dokumen pendukung tersebut terdiri atas nota keuangan dan RAPBD.

Setelah RAPBD disusun dan sebelum disahkan menjadi APBD, DPRD dan SKPD melalui izin kepala daerah mengadakan dengar pendapat. Kegiatan ini diselenggarakan untuk menguji draft RAPBD di hadapan publik sebelum benar-benar diterapkan oleh pemerintah daerah. Pertimbangna dari berbagai elemen yang menjadi tujuan diadakannya forum ini diharapkan akan dapat menyempurnakan draft yang telah dibuat. Dengan banyaknya masukan bagi RAPBD, kepentingan transparansi, akuntabilitas, dan pemenuhan fungsi kontrol dapat dijalankan.

Setelah RAPBD disusun, kepala daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada DPRD disertai penjelasan dan dokumen pendukungnya pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya untuk dibahas dalam rangka memperoleh persetujuan bersama. Tata cara pembahasan Ranperda tentang APBD dan dokumen pendukungnya dilakukan sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD yang mengacu pada peraturan perundang-undangan.

Pembahasan di atas menitikberatkan pada kesesuaian antara Kebijakan Umum APBD serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara dengan program dan kegiatan yang diusulkan dalam ranperda tentang APBD.

Pengambilan keputusan bersama DPRD dan kepala daerah terhadap RAPBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dijalankan (PP No.58 Tahun 2005 Pasal 45). Atas dasar persetujuan bersama inilah kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

Apabila DPRD sampai batas waktu tersebut tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap Ranperda APBD, kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk mendanai keperluan setiap bulan yang disusun dalam rancangan kepala daerah tentang APBD. Pengeluaran setinggi-tingginya untuk keperluan setiap bulan diprioritaskan untuk belanja yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib.

Rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD yang telah disetujui bersama ini disampaikan kepada gubernur untuk dilakukan evaluasi paling lama 3 hari kerja. Hasil evaluasi dituangkan dalam Keputusan Gubernur paling lama 15 hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan tersebut. Pengesahan terhadap ranperda bila sesuai hasil evaluasi ini dilaksanakan selambat-lambatnya akhir bulan Desember (31 Desember). Apabila hasil evaluasi dinyatakan tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan yang lebih tinggi, Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi tersebut. Bila hasil evaluasi tidak ditindak lanjuti oleh walikota dan DPRD, dan walikota tetap menjalankan Ranperda APBD dan Peraturan Walikota tentang penjabaran APBD, maka

gubernur membatalkan perda dan peraturan walikota tersebut dan menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.

Untuk mengetahui jadwal dari langkah-langkah penyusunan APBD dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 3. Langkah-Langkah yang Ditempuh dalam Penyusunan APBD

No	Uraian	Waktu	Keterangan
1.	Penyusunan RKP	Akhir bulan Mei	
2.	Penyampaian rancangan KUA kepada Kepala Daerah	Awal bulan Juni	1 bulan
3.	Penyampaian Rancangan KUA dari Bupati kepada DPRD	Pertengahan bulan Juni	3 minggu
4.	KUA disepakati antara Bupati dan DPRD	Minggu pertama Juli	
5.	Penyusunan rancangan PPAS		1 minggu
6.	Penyampaian rancangan PPAS Ke DPRD	Minggu kedua Juli	3 minggu
7.	PPAS disepakati antara Bupati dan DPRD	Akhir bulan Juli	
8.	Penetapan pedoman penyusunan RKA-SKPD oleh Bupati	awal bulan Agustus	1 minggu
9.	Penyampaian ranperda APBD Kepada DPRD	Minggu pertama Oktober	2 bulan
10.	Pengambilan kep. bersama DPRD dan Bupati terhadap RAPBD	Paling lama 1 bulan sebelum thn anggmn. yg bersangkutan (awal Desember)	
11.	Penetapan hasil evaluasi	15 hari kerja (pertengahan Desember)	
12.	Penetapan perda tentang APBD dan Rapat Kepala Daerah tentang penjabaran APBD bila sesuai hasil evaluasi	Akhir Desember (31 Desember)	
13.	Penyempurnaan sesuai hasil eval.	7 hari kerja	

Sumber: Data pada Bagian Persidangan DPRD Kabupaten Luwu Timur, tahun 2017

Seperti yang telah dikemukakan pada rumusan masalah penelitian ini bahwa penetapan APBD Kabupaten Luwu Timur Tahun Anggaran 2016 mengalami keterlambatan. Berdasarkan data yang dihimpun oleh penulis, telah terjadi ketidaksesuaian antara jadwal tahapan-tahapan penyusunan APBD,

berdasarkan tabel di atas, dengan pelaksanaannya di lapangan. Beberapa hal yang menjadi catatan adalah:

- a. RKPD Kabupaten Luwu Timur ditetapkan pada tanggal 1 November 2015, atau terlambat 4 bulan dari ketentuan.
- b. Nota kesepakatan KUA 2016 ditanda tangani pada tanggal 4 Desember 2015, atau kurang lebih 1 bulan setelah penetapan RKPD. Dalam hal ini berarti rentang waktu penyusunan KUA telah sesuai ketentuan.
- c. Nota kesepakatan PPAS ditanda tangani pada tanggal 29 Desember 2015. Berarti hal ini telah berjalan sesuai ketentuan.
- d. Paripurna pembahasan pertama dilaksanakan pada tanggal 8 Januari 2016. Pembahasan antara eksekutif dan legislatif terus berjalan sampai pengambilan keputusan bersama antara DPRD dan Walikota pada tanggal 31 Januari 2016. Hal ini menunjukkan terjadi akselerasi dalam tahapan penyusunan APBD dimana tahapan pembahasan RAPBD berdasarkan Permendagri No. 21 Tahun 2011 diberikan waktu selama 2 (dua) bulan.
- e. APBD Kabupaten Luwu Timur disahkan pada tanggal 2 Februari 2016.

Kepala Bagian Persidangan DPRD Kabupaten Luwu Timur, Basondeng Abbas, S.Sos, yang kami temui membenarkan hal tersebut. Beliau mengatakan bahwa:

Memang betul terjadi keterlambatan pada penyusunan APBD Tahun Anggaran 2016. Penyampaian dokumen KUA, PPAS, dan RAPBD berlangsung pada akhir bulan Desember. Setelah itu kemudian dilakukan paripurna pertama, pemandangan fraksi-fraksi, jawaban Bupati, kemudian pengesahan APBD.(wawancara 14 Juni 2017)

Setelah hal ini kami konfirmasi kembali kepada Kepala Bappeda Kabupaten Luwu Timur (*wawancara, 18 Juni 2017*), beliau mengatakan bahwa fenomena keterlambatan ini bukanlah merupakan sesuatu yang disengaja. Hal ini terjadi murni disebabkan oleh berubahnya peraturan perundangan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah. APBD Kabupaten Luwu Timur Tahun Anggaran 2015 penyusunannya masih berpedoman kepada Kepmendagri Nomor 21 Tahun 2011, sedangkan APBD Tahun Anggaran 2016 berpedoman pada ketentuan baru yaitu, Permendagri Nomor 77 Tahun 2015. Seluruh jajaran Pemerintah Kabupaten Luwu Timur baik itu Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah, para Kepala SKPD, sampai aparatur Kecamatan/ Kelurahan mengalami kendala dalam memahami peraturan baru ini secara menyeluruh.

4. Penetapan RAPBD Menjadi APBD

Proses penetapan APBD melalui tahapan sebagai berikut :

a. Penyampaian dan Pembahasan Raperda tentang APBD

Menurut ketentuan dari Pasal 104 Permendagri No. 13 Tahun 2006, Raperda beserta lampiran-lampirannya yang telah disusun dan disosialisasikan kepada masyarakat untuk selanjutnya disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD paling lambat pada minggu pertama bulan Oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun anggaran yang direncanakan untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pengambilan keputusan bersama ini harus sudah terlaksana paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dimulai.

Atas dasar persetujuan bersama tersebut, kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD yang harus disertai dengan nota keuangan. Raperda APBD tersebut antara lain memuat rencana pengeluaran yang telah disepakati bersama. Raperda APBD ini baru dapat dilaksanakan oleh pemerintahan kabupaten/kota setelah mendapat pengesahan dari Gubernur terkait. Selanjutnya menurut Pasal 108 ayat (2) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, apabila dalam waktu 30 (tiga puluh hari) setelah penyampaian Raperda APBD Gubernur tidak mengesahkan raperda tersebut, maka kepala daerah (Bupati/Walikota) berhak menetapkan Raperda tersebut menjadi Peraturan Kepala Daerah.

b. Evaluasi Raperda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD

Raperda APBD pemerintahan kabupaten/kota yang telah disetujui dan rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati harus disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja.

Evaluasi ini bertujuan demi tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur, serta untuk meneliti sejauh mana APBD kabupaten tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya.

Hasil evaluasi ini sudah harus dituangkan dalam keputusan gubernur dan disampaikan kepada bupati paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya Raperda APBD tersebut.

c. Penetapan Perda tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD

Tahapan terakhir adalah menetapkan raperda APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD yang telah dievaluasi tersebut menjadi Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya. Setelah itu Perda dan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD ini disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada Gubernur terkait paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah tanggal ditetapkan.

B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyusunan APBD pada Bappeda Kabupaten Luwu Timur

1. Kemampuan Aparatur Bappeda

a) Tingkat Pendidikan

Dalam penyusunan suatu rencana pembangunan dibutuhkan perencanaan yang relisits dan rasional. Oleh karenanya itu dibutuhkan kemampuan, keahlian, dan kecakapan ilmu pengetahuan serta pemanfaatan teknologi informasi. Satu dari beberapa aspek keberhasilan pembangunan adalah tersedianya Sumber Daya Manusia (SDM) pembangunan yang dapat diandalkan dan memiliki pengetahuan yang

komprehensif tentang berbagai permasalahan perencanaan pembangunan.

Sebagai motor penggerak perencanaan, SDM aparatur perencana menjadi sangat penting bahkan menjadi kunci yang menentukan berhasil tidaknya sebuah proses perencanaan pembangunan. Kualitas perencanaan yang baik akan tercipta oleh SDM yang tepat dan berkualitas, sementara itu perencanaan yang baik juga lebih dimungkinkan untuk dapat diimplementasikan dalam program-program pembangunan.

Luasnya peranan dan fungsi setiap perencana dalam suatu pembangunan harus benar-benar dipahami oleh tiap individunya sehingga aparatur perencana akan terdorong untuk selalu melakukan tugas-tugas perencanaan secara sungguh-sungguh dan terfokus. Segenap aparatur perencana diharapkan senantiasa berupaya untuk mengembangkan kemampuan dan wawasannya seiring dengan perkembangan yang senantiasa dinamis.

Bertitik tolak dari hal tersebut di atas maka aparatur perencanaan di lingkup Bappeda Kabupaten Luwu Timur dituntut untuk meningkatkan kualitas sehingga dapat lebih tanggap, responsif, dan profesional di bidangnya.

Bappeda Kabupaten Luwu Timur memiliki jumlah personel sebanyak 23 orang dengan tingkat pendidikan yang berbeda-beda.

Tingkat pendidikan aparatur Bappeda Kabupaten Luwu Timur dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4. Keadaan Aparatur Bappeda Kabupaten Luwu Timur Menurut Tingkat Pendidikan

Tingkat pendidikan	Frekuensi	Persentase
Magister (S2)	8	34,78
Sarjana (S1)	11	47,83
SLTA	4	17,39
Jumlah	23	100,00

Sumber : diolah dari data primer, tahun 2017

Dari tabel 4 diatas menunjukkan bahwa tingkat pendidikan terakhir aparatur Bappeda Kota cukup baik dimana yang berpendidikan terakhir sebagai Sarjana (S1) mencapai 47,83% atau sebanyak 11 orang. Sedangkan aparat Bappeda yang menyelesaikan pendidikannya pada program magister sebanyak 8 orang (34,78%). Jumlah pegawai dengan pendidikan S2 ini tersebar di tiga bidang dan satu bagian pada lingkup Bappeda Kabupaten Luwu Timur. Melihat dari tingkat pendidikan terakhir aparatur Bappeda Kabupaten Luwu Timur yang sebagian besar (82,61%) minimal lulusan Sarjana (S1) dapat disimpulkan bahwa Bappeda Kabupaten Luwu Timur akan mampu melaksanakan perencanaan pembangunan dengan baik.

b) Tingkat Keahlian dan Keterampilan

Bappeda sebagai lembaga perencanaan pembangunan di daerah perlu didukung oleh tenaga perencana dari berbagai keahlian agar mampu melaksanakan tugas dan fungsinya yang antara lain untuk menyusun rencana-rencana pembangunan dengan menentukan skala

prioritas pembangunan, melakukan koordinasi perencanaan antar instansi, memonitoring dan mengevaluasi pelaksanaan pembangunan.

Secara umum dapat dilihat bahwa keahlian atau jurusan yang dibutuhkan oleh Bappeda Kabupaten Luwu Timur antara lain, meliputi :

1. Latar belakang pendidikan dengan dasar matematika dan ilmu-ilmu eksak yang dapat dipenuhi oleh keahlian jurusan teknik, pertanian, peternakan, kehutanan, perikanan, dan statistik. Bidang-bidang ini diharapkan dapat memberikan masukan sesuai disiplin ilmunya dan memperkuat kemampuan analisa.
2. Latar belakang pendidikan dengan dasar manajemen, pemerintahan, dan administrasi yang diperkirakan dapat dipenuhi oleh keahlian jurusan ilmu pemerintahan, ilmu administras, ilmu hukum dan ilmu ekonomi. Kelompok ini diharapkan dapat memperkuat manajerial dan kelembagaan di dalam tubuh Bappeda Kabupaten Luwu Timur.
3. Bidang-bidang lain yang meliputi kesehatan, budaya, dan sebagainya yang diharapkan untuk mendukung keterpaduan perencanaan pembangunan daerah.

Untuk lebih jelasnya tentang bidang keahlian tenaga perencanaan yang terdapat pada kantor Bappeda Kabupaten Luwu Timur dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 5. Keadaan Aparatur Bappeda Kabupaten Luwu Timur Menurut Keahlian dengan Latar Belakang Pendidikan

No	Keahlian	Frekuensi	Persentase
1.	Ilmu-ilmu sosial		
	- ilmu sosial dan ilmu politik	6	26,09
	- ilmu ekonomi	2	8,70
2.	- ilmu hukum	1	4,35
	Ilmu eksak		
	- teknik	7	30,43
	- pertanian	2	8,70
3.	- perikanan	1	4,35
	Lainnya	4	17,39
	Jumlah	23	100

Sumber : diolah dari data primer, tahun 2017

Dari tabel 5 terlihat bahwa bidang keahlian dari aparat Bappeda Kabupaten Luwu Timur dominan pada bidang keahlian dengan dasar ilmu-ilmu sosial yang berjumlah 9 orang yang terdiri dari ilmu sosial dan ilmu politik sebanyak 6 orang, ilmu ekonomi sebanyak 2 orang, dan ilmu hukum sebanyak 1 orang. Sedangkan pada bidang keahlian dengan dasar ilmu-ilmu eksak berjumlah 10 orang (teknik 7 orang, pertanian 2 orang, dan perikanan 1 orang). Sedangkan yang tergolong keahlian lainnya sebanyak 4 orang adalah pegawai Bappeda tamatan SLTA/ Madrasah tanpa keahlian yang spesifik.

Selain pendidikan dan keahlian yang dimiliki aparat Bappeda Kabupaten Luwu Timur harus pula didukung keterampilan dan pengalaman yang memadai. Keterampilan yang dimiliki oleh aparat Bappeda Kabupaten Luwu Timur dapat dilihat pada pelatihan berjenjang yang pernah diikuti oleh pegawai di lingkungan Bappeda

Kabupaten Luwu Timur. Pelatihan tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan mutu, kualitas, dan keterampilan sehingga tercapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya. Dengan keterampilan dan keahlian yang memadai maka pelaksanaan tugas dan pekerjaan dapat terlaksana dengan baik.

Untuk lebih jelasnya tingkat keterampilan aparatur Bappeda Kabupaten Luwu Timur dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 6. Keadaan Aparatur Bappeda Kabupaten Luwu Timur Berdasarkan Tingkat Pelatihan Berjenjang yang Pernah Diikuti

No	Elemen Penilaian	Frekuensi	Persentase
1	ADUM/ ADUMLA	8	37,78
2	SPAMA	4	17,39
3	SPAMEN	2	8,70
4	Belum pernah	9	39,13
Jumlah		23	100,0

Sumber : diolah dari data primer, tahun2017

Melihat data pada tabel 6, tergambar bahwa keadaan aparatur Bappeda Kabupaten Luwu Timurdengan tingkat keterampilan yang dimilikinya berada pada tingkat menengah atau cukup memadai, dikarenakan sebanyak 14 orang /pegawai atau sebesar 60,87% telah mengikuti pelatihan berjenjang. Pelatihan berjenjang yang paling banyak diikuti adalah ADUM/ADUMLA sebanyak 8 orang atau 34,78%, menyusul kemudian SPAMA sebanyak 4 orang atau 17,39%, dan SPAMEN sebanyak 2 orang atau 8,70%. Walaupun terdapat 9orang atau sebesar 39,13%pegawai Bapedda yang belum pernah mengikuti pelatihan berjenjang, namun keadaan itu hanya terjadi pada staf

Bappeda, sementara pejabat struktural Bappeda telah mengikuti pelatihan berjenjang.

Disamping pelatihan berjenjang untuk meningkatkan keterampilan dan prestasi kerja, yang tidak kalah pentingnya adalah pelatihan-pelatihan teknis-fungsional. Untuk mengetahui jumlah pegawai Bappeda Kabupaten Luwu Timur yang telah mengikuti pelatihan teknis-fungsional dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 7. Keadaan Aparatur Bappeda Kabupaten Luwu Timur Berdasarkan Tingkat Pelatihan Fungsional yang Pernah Diikuti

No	Elemen Penilaian	Frekuensi	Persentase
1	Pendidikan perencanaan	7	30,43
2	Pendidikan manajemen keuangan	2	8,70
3	Pendidikan lainnya	9	39,13
4	Belum pernah	5	21,74
Jumlah		23	100,0

Sumber : diolah dari data primer, tahun 2017

Tabel 7 di atas menunjukkan bahwa hanya setengah (78,26%) dari jumlah keseluruhan pegawai yang ada pada kantor Bappeda Kabupaten Luwu Timur yang pernah mengikuti pelatihan fungsional, baik itu pendidikan perencanaan (7 orang atau 30,43%), pendidikan manajemen keuangan (2 orang atau 8,70%), maupun pendidikan lainnya (9 orang atau 21,74%). Sedangkan sisanya sebanyak 5 orang belum pernah sekalipun mengikuti pelatihan fungsional.

Jumlah pegawai yang telah mengikuti pelatihan berjenjang sedikit lebih banyak dibandingkan dengan jumlah pegawai yang mengikuti pelatihan fungsional. Hal tersebut terjadi karena dipengaruhi oleh

pertimbangan jabatan. Pelatihan berjenjang terkait langsung dengan jabatan karena pertimbangan pengangkatan pegawai pada suatu jabatan juga memperhatikan pelatihan berjenjang yang pernah diikuti. Tidak demikian halnya dengan pelatihan fungsional. Pelatihan ini tidak terkait langsung dengan jabatan tetapi berhubungan erat dengan pekerjaan dan tugas pegawai sehari-hari.

Sehubungan dengan data tersebut di atas, maka peneliti melakukan wawancara dengan salah satu eksekutor dalam lahirnya RKPD dengan hasil wawancara sebagai berikut:

Proses penyusunan revisi RKPD ini diawali dengan pembentukan tim dan orientasi tim penyusun revisi RKPD, penelaahan terhadap dokumen Perda RKPD lama, penyusunan rancangan awal revisi RKPD, penyajian rancangan RKPD dan pengesahan RKPD hasil revisi. (Wawancara, 16 Juni 2017)

Dalam penyusunan revisi RKPD yang aplikatif seharusnya menggunakan pendekatan teknokratis berupa aplikasi pendekatan ilmiah dalam pengolahan data dan perumusan arah pembangunan. Selain itu juga digunakan pendekatan partisipatif untuk mengakomodir aspirasi pemangku kepentingan. Guna menjamin keterkaitannya dengan arahan pembangunan yang lebih tinggi cakupannya, yakni arahan pembangunan provinsi dan nasional, maka penyusunan RKPD ini juga menggunakan pendekatan integrasi top down-bottom up, selain proses politik.

Berdasarkan data-data keadaan aparatur Bappeda Kabupaten Luwu Timur yang telah dikemukakan dapat disimpulkan bahwa

kemampuan dan keterampilan SDM yang dimiliki oleh badan perencana ini tergolong baik dalam menunjang pelaksanaan fungsi dan tugasnya.

Kemampuan dan keterampilan aparatur Bappeda Kabupaten Luwu Timur ini juga berperan dalam mengatasi hambatan yang timbul dalam penyusunan perencanaan, misalnya dalam memahami pedoman peraturan perencanaan pembangunan. Dengan tingkat pengetahuan dan keterampilan aparatur yang memadai maka Bappeda Kabupaten Luwu Timur diharapkan dapat menyesuaikan diri dengan lebih cepat.

2. Sarana dan Prasarana

Bappeda Kabupaten Luwu Timur sebagai bagian dari organisasi pemerintahan daerah sudah selayaknya dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang memadai. Sarana dan prasarana adalah faktor pendukung dalam rangka peningkatan kualitas perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh Bappeda. Sarana dan prasarana ini diharapkan dapat mendukung proses kerja Bappeda Kabupaten Luwu Timur. Sarana yang dimaksud adalah keseluruhan alat dan media yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai badan perencana.

Sarana dan prasarana yang tersedia untuk mendukung operasional pelaksanaan tugas-tugas Bappeda Kabupaten Luwu Timur selama tahun 2017 tercatat sebagai berikut :

1. Kendaraan dinas sebanyak 6 unit, terdiri atas kendaraan roda 4 (empat) dengan berbagai merk/jenis sebanyak 2 (dua) unit dan kendaraan roda (dua) sebanyak 4 (empat) unit,

2. Gendung kantor yang saat ini masih bergabung dengan kantor Bupati Kabupaten Luwu Timur yang ruang kerja yang ada dilengkapi dengan Air Condition (AC) sebanyak 8 buah,
3. Meja kantor sebanyak 33 dengan berbagai merk/jenis,
4. Kursi kantor dengan berbagai jenis sebanyak 45,
5. Peralatan laptop sebanyak 4 unit,
6. Komputer sebanyak 20 unit,
7. Printer sebanyak 23 unit,
8. LCD sebanyak 1 unit,
9. Mesin ketik listrik sebanyak 1 unit,
10. Mesin ketik manual 2 unit,
11. Aipon 5 unit,
12. Mesin faximile 1 unit
13. Peralatan lainnya yang langsung mendukung kegiatan tugas kantor seperti peralatan white board, lemari arsip, lemari file dan lain-lain.

Sesuai substansi RKPD, maka peneliti melakukan wawancara dengan salah satu dicesion making Rapiuddin, dengan hasil sebagai berikut:

Perencanaan pembangunan yang dilaksanakan pada dasarnya ditujukan untuk; pengurangan peningkatan akses masyarakat terhadap pelayanan infrastruktur, sarana dan prasarana serta minimalisasi tindak kriminalitas dan *urban crime* di perkotaan serta peningkatan produktivitas ekonomi masyarakat untuk mengurangi angka kemiskinan. (Wawancara, 17 Juni 2017)

Dengan demikian skala prioritas penanganan kemiskinan dan kemrawutan perkotaan pada dasarnya ditujukan dalam konteks

pencegahan dan peningkatan kualitas hidup masyarakat, peningkatan produktivitas ekonomi masyarakat, dan pengendalian pemanfaatan ruang permukiman kumuh, dan diorientasikan pada penanganan permasalahan yang dihadapi termasuk penanganan kemiskinan masyarakat.

Sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Bappeda Kabupaten Luwu Timur di atas dapat dikategorikan cukup memadai untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsinya. Misalnya saja dalam hal kendaraan operasional yang berjumlah 6 unit berbanding jumlah aparat Bappeda Kabupaten Luwu Timur yang berjumlah 23 orang. Rasio perbandingan jumlah kendaraan operasional dan jumlah pegawai sebesar 30% ini terhitung cukup baik dikarenakan tentu saja tidak semua pegawai Bappeda Kabupaten Luwu Timur mempunyai tupoksi yang secara langsung membutuhkan kendaraan operasional.

3. Data dan Informasi

Pengumpulan data dan informasi merupakan komponen penting dan utama dalam menyusun suatu rencana, karena kebijakan dalam bentuk rencana yang baik dapat dibuat apabila semua data yang relevan telah terolah secara matang. Aparat perencanaan dituntut untuk dapat mengumpulkan data dan informasi mengenai masyarakat setempat, kebutuhan masyarakat, sifat-sifat fisik dan sosialnya, komponen sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya.

Data dan informasi pada dasarnya adalah dua pengertian yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, dimana data-data tersebut merupakan fakta yang diperoleh mengenai keadaan yang sebenarnya. Sedangkan informasi adalah segala bentuk keterangan yang diterima ataupun yang disampaikan sebagai hasil dari pengolahan dan analisa data. Bappeda Kabupaten Luwu Timur memperoleh data dan informasi dari:

- a. Kelurahan dan kecamatan melalui kegiatan Musrenbang Kelurahan/Kecamatan.
- b. Hasil monitoring langsung, yaitu dengan melihat serta mengamati langsung keadaan di lapangan.
- c. SKPD lainnya, kantor, dan instansi-instansi vertikal yang berada dalam lingkup Kabupaten Luwu Timur.
- d. Hasil Rapat Koordinasi Pembangunan Kabupaten Luwu Timur.

Akses informasi yang dimaksud yakni ketersediaan informasi yang menyuguhkan data empirik yang dapat diakses dengan mudah oleh *stake-holders*, baik secara langsung maupun melalui media cetak dan elektronik. Teknik penilaiannya melalui pemanfaatan informasi yang relevan dengan RKPDLuwu Timur oleh para aktor kebijakan.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan informan yang berasal dari salah satu internal RKPDLuwu Timur, sebagai berikut:

Amanat masyarakat yang disandangkan kepada pejabat eksekutif dan anggota legislatif sebagai wujud kepercayaan kepadanya. Oleh karena itu seyogyanya segala informasi yang

mendukung pelaksanaan tugasnya harus dimanfaatkan, tetapi realitasnya tidak diindahkan.(Wawancara, 17 Juni 2017)

Kemudian hasil wawancara yang relevan dengan gagasan di atas, adalah informan, yaitu H. Zakaria, mengatakan bahwa:

Pada prinsipnya informasi diakses dari berbagai sumber yang dapat dimanfaatkan dalam perumusan RKPD, dimana era keterbukaan informasi sekarang ini memberi peluang sangat besar. Baik melalui media cetak maupun media elektronik. Hanya saja kurang termanfaatkan dengan baik. Buktinya implementasi RKPD terlambat dilaksanakan, padahal daerah Luwu Timur sangat potensial memperoleh PAD tetapi belum tergarap dengan baik.(Wawancara, 17 Juni 2017)

Selanjutnya hasil wawancara dengan informan yaitu Andi Tulleng menyatakan bahwa:

Dalam rangka mendapatkan informasi yang *qualified* yang relevan dengan RKPD, sekarang sangat mudah dengan mengakses lewat dunia maya, selain dari yang didapat lewat penyampaian langsung *stakeholders*, koran dan *audio visually*. Dan hal itu menjadi pertimbangan untuk dimanfaatkan.(Wawancara, 17 Juni 2017).

Sesuai hasil wawancara diketahui bahwa sumber informasi yang dapat dimanfaatkan terhadap RKPD dengan mudah diperoleh melalui media cetak maupun media elektronik, hanya saja belum maksimal dimanfaatkan.

Berdasarkan penelusuran peneliti melalui observasi dan analisis dokumen nampak bahwa para aktor dalam menyetujui rekomendasi RKPD kurang memiliki sejumlah informasi yang memadai.

Data dan informasi juga memegang peranan penting bagi pelaksanaan fungsi Bappeda sebagai perencana pembangunan daerah.

Merupakan sebuah kekeliruan ketika tahapan penyusunan APBD harus tertunda dikarenakan lambannya data dan informasi masuk ke badan perencana. Seperti telah dikemukakan bahwa Bappeda menyusun RAPBD berdasarkan Rencana Kerja SKPD dan juga usulan masyarakat melalui Musrenbang Kelurahan dan Kecamatan. Ketika ada satu saja SKPD yang terlambat memasukkan rencana kerjanya maka dipastikan tahapan APBD akan tertunda.

Memperhatikan tahapan penyusunan APBD Kabupaten Luwu Timur T. A. 2016 maupun T. A. 2017, dimana tahapan penyusunan RKA SKPD mampu diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan yaitu selama 2 minggu, maka dapat disimpulkan bahwa Bappeda Kabupaten Luwu Timur tidak mengalami kendala yang berarti berkaitan dengan ketersediaan data dan informasi ini.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada Bab IV yang menyajikan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Mekanisme penyusunan APBD Kabupaten Luwu Timur diawali dengan penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Luwu Timur;
(a) Penyusunan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Luwu Timur, (b) Penyusunan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Luwu Timur, dan (c) Penyusunan dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Luwu Timur. Kemudian setelah itu dilakukan proses penyusunan APBD Kabupaten Luwu Timur dengan melalui tahapan-tahapan; (a) Penentuan Kebijakan Umum APBD (KUA), (b) Penentuan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), (c) Pembuatan Rencana Kerja Anggaran-Satuan Kerja Pemerintah Daerah (RKA-SKPD), (d) Penuangan RKA-SKPD dalam Dokumen RAPBD, (e) Pembahasan RAPBD pada Forum Paripurna DPRD, dan (f) Pengesahan RAPBD Menjadi APBD.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi proses penyusunan APBD pada Bappeda Kabupaten Luwu Timur adalah :

- a. Kemampuan aparat Bappeda Kabupaten Luwu Timur yang secara umum dapat dikategorikan baik dilihat dari tingkat pendidikan, tingkat keahlian, maupun tingkat keterampilan pegawai. Kenyataannya dimanfaatkan secara maksimal, karena masih terdapat kendala realisasi APBD Kabupaten Luwu Timur.
- b. Sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Bappeda Kabupaten Luwu Timur yang tergolong cukup memadai untuk menunjang tugas dan fungsi perencanaan. Karena itu harus dimanfaatkan dengan baik, tidak hanya menjadi arsip yang formal, namun yang terpenting adalah sebagai bahan pertimbangan penerapan pembangunan di daerah ini.
- c. Data dan informasi, baik dari masyarakat maupun dari instansi pemerintah lainnya. Data dan informasi yang diperoleh Bappeda dengan cepat dan tepat akan menunjang penyusunan APBD tersebut. Dengan demikian kontribusi data dan informasi menjadi penting sebagai kajian dasar penyusunan RKPD yang aplikatif.
- d. Perubahan peraturan, yang berdasarkan penelitian ini menyebabkan terhambatnya penyusunan APBD Kabupaten Luwu Timur khususnya pada Tahun Anggaran 2016. Kemudian dalam implementasi RKPD seharusnya mengakomodir aspirasi berbagai pihak, dan pemanfaatannya di control oleh semua elemen yang berasal dari Birokrat, LSM, dan masyarakat setempat.

B. Saran

1. Dalam penyusunan APBD hendaknya dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku serta tepat waktu dengan harapan pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan di Kabupaten Luwu Timur tidak mengalami stagnansi dan kevakuman akibat belum dapat berjalannya anggaran pembangunan.
2. Untuk mengeliminir dampak dari dinamika regulasi (perubahan peraturan), Pemerintah Kabupaten Luwu Timur, khususnya Bappeda, diharapkan senantiasa meningkatkan kemampuan aparaturnya melalui pendidikan, pelatihan berjenjang, maupun pelatihan teknis/ fungsional.
3. Forum musrenbang yang diselenggarakan oleh pemerintah agar lebih dioptimalkan terutama dalam hal keterwakilan masyarakat dan konsistensi perencanaannya. Pemerintah juga mempunyai tanggung jawab dalam rangka mengedukasi masyarakat untuk meningkatkan kualitas usulan yang muncul sebagai bagian dari kebutuhan masyarakat umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Abipraja, Soedjono. 2002. *Perencanaan Pembangunan di Indonesia*. Airlangga University Press: Surabaya.
- Aristo, Rahadi. 2004. *Media Pembelajaran*. Depdiknas: Jakarta.
- Bastian, Indra. 2006. *Sistem Akuntansi Sektor Publik*. Edisi 2. Salemba Empat: Jakarta.
- Bastian, Indra, 2006, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Salemba Empat, Jakarta.
- Bagong, Suyanto dan Sutinah, 2007, *Metode Penelitian Sosial*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta.
- Bryant, Coralie. 1989. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. PT. Gelora Aksara Pratama: Jakarta.
- Darise, Nurlan. 2006. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. PT. Indeks Kelompok Gramedia: Jakarta.
- Jonas, Rowen dan Maurice Pendlebury. 1988. *Public Sector Accounting*. Pitman publishing: London.
- Khairuddin. 1992. *Pembangunan Masyarakat*. Liberty: Yogyakarta.
- Kartasamita, Ginanjar. 1996. *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Cides: Jakarta
- Keputusan Presiden No. 27 tahun 1980 tentang Pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.
- Koentjaraningrat. 2002. *Kebudayaan, Mentalitas, dan Pembangunan*. PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta.
- Kuncoro, Mudrajad. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*. Erlangga: Jakarta.
- Lawton, A Rose, AG. 1994. *Organization and Management in The Public Sector*, 2nd Edition, London: Pitman Pub.
- Mardiasmo. 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Andi: Yogyakarta.
- Nurcholis, Hanif. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Grasindo: Jakarta,.

- Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 Tentang Rencana Kerja Pemerintah
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- Said, E.G. dan Intan, A.H. 2001. *Manajemen Agribisnis*. Ghalia Indonesia: Jakarta.
- Siagian, Sondang. 1979. *Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi, dan Strateginya*. PT Bumi Aksara: Jakarta.
- Suparmoko, M. 2000. *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*. BPFE Yogyakarta. Yogyakarta.
- Tarigan, Robinson. 2004. *Perencanaan Pembangunan Wilayah*. PT Bumi Aksara, Jakarta.
- Tjokromidjojo, Bintoro. 1996. *Perencanaan Pembangunan*. Gunung Agung: Jakarta.
- Todaro, M.P. 2006. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Penerbit Erlangga: Jakarta.
- Tjokroamidjojo. B. 1995. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. PT. Pustaka LP3TS Indonesia, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Wicaksono, Kristian Widya. 2006. *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*. Graha Ilmu: Yogyakarta.
- Wrihatnolo, R. R. dan Dwidjowijoto, R. N. 2007. *Manajemen Pemberdayaan. Elek Media Komputindo*: Jakarta.
- Wrihatnolo, R. R. dan Riant Nugroho, 2006, *Manajemen Pembangunan Indonesia*, PT. Gramedia, Jakarta