

FENOMENOLOGIS PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PEMERINTAH DAERAH

Askam Tuasikal

Fakultas Ekonomi Universitas Pattimura

Abstract

*Tujuan studi ini adalah menguji proses perencanaan dan penaggaran pemerintah daerah. Penelitian dilakukan di Kabupaten Maluku Tengah provinsi Maluku dengan fokus pengamatan pada aktivitas personel yang bertanggungjawab dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah. Kontribusi yang diharapkan dari pnelitian ini adalah **pertama**, memperkaya kepustakaan ilmu akuntansi, khususnya akuntansi sektor publik, dan keuangan daerah, **kedua**, sebagai bahan pertimbangan pemerintah daerah kabupaten Maluku Tengah dalam proses perencanaan dan penganggaran pembangunan.*

Temuan penelitian menunjukkan bahwa proses perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah di kabupaten Maluku Tengah masih lemah, hal ini disebabkan oleh masih lemahnya pengetahuan dan pemahaman aparatur perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah dalam memaknai indikator perencanaan dan penganggaran, serta ketidak sesuaian latarbelakang pendidikan dengan pekerjaan teknis yang ditempati. Temuan lainnya menunjukkan masih rendahnya komitmen dan loyalitas aparatur perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah dalam mewujudkan muatan-muatan pembangunan yang tercermin dalam dokumen pembangunan daerah, misalnya RPJMD, Renja, dan RKPD. Untuk penelitian mendatang disarankan memperluas objek pengamatan dengan mempertimbangkan variabel lain yang belum dikaji dalam penelitian ini, misalnya melakukan perbandingan antara beberapa pemerintah daerah dengan periode pengamatan yang lebih lama.

Kata Kunci: Perencanaan, Penganggaran, Pemerintah Daerah

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam sepuluh tahun terakhir ini pemerintah daerah disibukan dengan perubahan mendasar dalam perencanaan pembangunan daerah, termasuk perencanaan keuangan daerah. Pemerintah daerah dituntut untuk membenahi dan melakukan penyesuan terhadap berbagai kebijakan yang dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan sumberdaya secara berkelanjutan. Ini berarti dalam mendesain program atau kegiatan harus diawali dengan perencanaan yang didukung oleh lingkungan kerja yang sehat, pekerjaan yang mengacu pada rumusan perencanaan yang baik, kelak membuahkan hasil yang optimal. Sebaliknya pekerjaan yang tidak mengacu pada rumusan perencanaan yang baik,

kelak hasilnya kurang optimal. Dalam konteks otonomi daerah perencanaan pembangunan merupakan atmosfer pembangunan di daerah, pembangunan daerah yang dilaksanakan dengan perencanaan yang baik, dan terstruktur maka, memudahkan pelaku pembangunan, terutama para perencanapembangunan daerah dalam melakukan evaluasi terhadap hasil pelaksanaan pembangunan sebelumnya, dan tentunya memudahkan dalam merumuskan rencana pembangunan akan datang.

Untuk menghasilkan perencanaan yang efektif dari setiap kegiatan pembangunan diperlukan sumberdaya manusia yang bukan hanya sanggup bekerja keras, tetapi lebih mampu bekerja secara profesional, dan memiliki kemampuan yang lebih handal. Dalam hal ini, seorang perencana selain memiliki kemampuan kerja keras, tetapi perlu diimbangi dengan perencanaan yang matang dan sistimatis, sehingga menghasilkan hasil karya yang optimal dan berkelanjutan.

Selain perencanaan pembangunan daerah, dalam konteks otonomi daerah, perencanaan anggaran belanja daerah atau perencanaan penganggaran daerah, merupakan salah satu aspek penting dalam menentukan keberlangsungan dan kesuksesan pembangunan daerah. Ini berarti kedua aspektersebut sangat penting dan perlu bersinergi guna mewujudkan visi dan misi pemerintahn daerah.

Perencanaan dan penganggaran sektor publik memiliki keunikan atau karakteristik yang lain dibanding organisasi non publik (korporasi). Dalam perencanaan dan penganggaran sektor publik isu-isu yang berkaitan dengan perencanaan dan penganggaran seperti partisipasi, kesenjangan anggaran, loyalitas kinerja dan dimensi lainnya, telah menarik banyak peneliti dan ilmuan untuk melakukan diskusi secara mendalam, salah satunya terkait dengan perilaku aparat. Perilaku aparatur turut menentukan keberhasilan pencapaian tujuan pemerintah. Anggaran mempunyai dampak yang besar terhadap perilaku manusia, sebaliknya perilaku manusia memiliki dalam yang luas dalam pengelola anggaran dan alokasi anggaran. Anggaran memberikan informasi kepada manusia mengenai apa yang diharapkan dan kapan harus dilaksanakan. Anggaran memberikan batasan mengenai apa yang boleh dibeli dan seberapa banyak yang boleh dibeli. Manusia juga berharap dari jumlah anggaran yang akan dan yang diterima dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan saat ini dan akan datang. Disi lain dengan penganggaran yang jelas paling tidak membatasi ruang gerak seseorang. Kusuma, (2004) menegaskan anggaran membatasi ruang gerak manusia. Hal ini menandakan dalam perencanaan dan penagnggaran perlu di susun dengan cermat. Penyusunan anggaran merupakan bagian dari proses anggaran. Penyusunan anggaran adalah suatu tugas yang bersifat teknis. Kata-kata seperti keuangan, angka, estimasi muncul ketika seseorang berpikir mengenai anggaran. Tetapi, dibalik seluruh citra teknis yang berkaitan dengan anggaran, terdapat manusia. Manisialah yang menyusun anggaran dan manusia jugalah yang harus hidup dengan anggaran tersebut (Ikhsan dan Ishak, 2005). Menurut hamat penulis sangat cukup beralasan bila dalam perencanaan dan penganggaran faktor keperilakuan harus dicermati dan dipertimbangkan, tentu saja perlu mempertimbangkan kemampuan pemerintah daerah, termasuk potensi daerah.

Uraian di atas menunjukkan bahwa perencanaan dan anggaran pemerintah daerah merupakan suatu realitas pembangunan daerah yang kaya interaksi sosial

yang sarat dengan berbagai kepentingan, baik politik, budaya maupun agama. Hal ini menandakan aspek perilaku sangat menonjol dalam perencanaan dan penaggaran pembangunan di daerah. Pendekatan kualitatif digunakan dalam riset ini untuk mengeksplorasi pemahaman atas fenomena perencanaan dan penganggaran organisasi sektor publik dengan fokus pengamatan pada bagaimana proses perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah pada tingkat satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang bertanggungjawab dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah.

Dalam perencanaan dan penganggaran sektor publik isu-isu yang berkaitan dengan perencanaan dan penganggaran seperti partisipasi, kesenjangan anggaran, loyalitas kinerja dan dimensi lainnya, telah menarik banyak peneliti dan ilmuwan untuk melakukan diskusi secara mendalam. Misalnya penelitian yang dilakukan oleh Kenis, (1979); Brownell dan McInnes, (1986); Indriantoro (1993), dan Tuasikal (2007). Beberapa peneliti lainnya meneliti tentang anggaran dengan mengadopsi pendekatan kontijensi antara lain oleh Brownell (1982); Subramaniam dan Mia (2001); Chong dan Chong (2000).

1.2 Tujuan

Tujuan riset ini adalah untuk mendeteksi implementasi perencanaan dan penganggaran pembangunan organisasi sektor publik, khususnya pada satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang bertanggungjawab dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah.

1.3 Manfaat

Kontribusi yang diharapkan dari temuan penelitian ini adalah memperkaya kepustakaan ilmu akuntansi, khususnya akuntansi sektor publik, dandapat digunakan sebagai bahan pertimbangan SKPD yang bertanggungjawab dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah.

2. KAJIAN PUSTAKA

2.1 Perencanaan

Perencanaan sebagai atmospir pembangunan, termasuk pembangunan didaerah merupakan salah satu aspek penting dan strategis dalam implementasi pembangunan daerah dan memiliki implikasi lanjutan dalam loncatan pembangunan masa depan. Sony dkk (2008) menjelaskan bahwa perencanaan sebagai suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu untuk masa yang akan datang. Lebih lanjut ditegaskan bahwa perencanaan sebagai hal memilih dan menghubungkan fakta-fakta serta hal membuat dan menggunakan dugaan-dugaan mengenai masa yang akan datang dalam menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diusulkan dan dianggap perlu untuk mencapai hal-hal yang diinginkan.

Demikian pula menurut german technical cooperation dan USAID-*Clean Urban Project* (2000) menegaskan perencanaan pembangunan daerah adalah suatu yang sistematis dari berbagai pelaku (aktor), baik umum (publik), swasta maupun kelompok masyarakat lainnya pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan aspek-aspek fisik, sosial-ekonomi dan aspek-

aspek lingkungan lainnya dengan cara: (a) secara terus-menerus menganalisis kondisi dan pelaksanaan pembangunan daerah; (b) merumuskan tujuan-tujuan dan kebijakan-kebijakan pembangunan daerah; (c) Menyusun konsep strategi-strategi bagi pemecahan masalah (solusi), dan (d) melaksanakannya dengan menggunakan sumber-sumber daya masalah sehingga peluang-peluang baru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dapat ditangkap secara berkelanjutan.

Dari pernyataan di atas menunjukkan bahwa perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah merupakan kegiatan yang saling terintegrasi. Proses perencanaan dan Penganggaran di daerah yang tercemin dalam APBD disusun berdasarkan rencana kerja daerah yang telah disusun, baik yang mengacu pada Rencana Kerja Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Kerja Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Pada tingkat SKPD, perencanaan dan penganggaran juga disusun berdasarkan Rencana Strategis (Renstra) SKPD. Dalam menyusun RKPD, Renstra dan Rencana Kerja (Renja) SKPD, merupakan dokumen perencanaan utama yang disusun secara berjenjang dan sistematik melalui diskusi mendalam para anggota SKPD, baik dalam Forum SKPD maupun Musrenbang Kabupaten. Implementasi perencanaan dan penganggaran daerah idealnya demikian, namun dalam kenyataan bisa menunjukkan hasil yang berbeda atau sama.

Tujuan Perencanaan Pembangunan Daerah adalah menyusun suatu rencana pembangunan yang dapat dijadikan acuan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan pembangunannya yang didasarkan pada kemampuan dan potensi sumber daya (alam dan manusia) serta peluang-peluang ekonomi yang ada, sehingga memungkinkan dapat respon secara cepat. Manfaat yang diharapkan adalah terjadinya peningkatan kualitas/ taraf hidup masyarakat sehingga menikmati kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya dan daerah dapat berkembang secara cepat dan berkelanjutan. Perencanaan pembangunan daerah menghasilkan Rencana Pembangunan Daerah yang menetapkan kegiatan-kegiatan pembangunan sosial-ekonomi, fisik (infrastruktur), yang dilaksanakan secara terpadu oleh sektoral, publik, dan swasta.

Sudah menjadi fakta yang tidak dapat dibantah bahwa, jajaran birokrasi pemerintahan adalah pelaksana utama rencana-rencana yang dihasilkan. Namun perlu adanya upaya penyalarsan rencana pembangunan yang tercermin dalam dokumen yang dapat diterjemahkan ke dalam fungsi dan kewenangan masing-masing instansi pelaksana. Untuk itulah diperlukan proses perencanaan dari atas ke bawah (*top down*) dan sebaliknya dari bawah ke atas (*bottom up*) yang seimbang.

2.2 Penganggaran

Perencanaan pembangunan daerah dapat terlaksana dengan baik, bila didukung oleh kemampuan keuangan yang memadai, dan alokasi pendanaan yang adil dan merata, serta terukur dengan jelas. Ini menandakan bahwa dalam penganggaran daerah, paradigma penilaian kinerja perangkat daerah menjadi satu dimensi utama untuk menilai efisiensi dan efektifitas pengelolaan anggaran publik, termasuk proses perencanaan anggaran pada tingkat SKPD yang diberi kewenangan untuk melakukan alokasi penganggaran. Pengalokasian

anggaran yang sesuai dengan kemampuan daerah dan rencana pembangunan daerah menunjukkan bahwa keinginan pemerintah daerah untuk mewujudkan derajat kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks perencanaan pembangunan pemerintah daerah, mekanisme pembahasan APBD diawali dengan penyampaian kebijakan umum APBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni. selanjutnya DPRD membahas kebijakan umum APBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah tersebut dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, Pemerintah Daerah bersama DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Dalam rangka penyusunan RAPBD, Kepala SKPD selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah. Rencana kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah disusun dengan pendekatan berdasarkan kinerja yang akan dicapai. Rencana kerja dan anggaran dimaksud disertai dengan prakiraan belanja. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya.

Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPRD. Dalam pembahasan tersebut DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD. Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBD yang di setujui oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila DPRD tidak menyetujui Rancangan Peraturan Daerah tersebut, untuk membiayai keperluan setiap bulan pemerintah daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar APBD tahun anggaran sebelumnya. Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum. Untuk mewujudkan prinsip pengelolaan keuangan pemerintah daerah secara transparan dan akuntabel, penata usahaan keuangan daerah harus mengacu pada sistem akuntansi yang berterima umum. Hal ini memandakan dalam pengelolaan keuangan daerah pemerintah daerah harus memiliki landasan hukum yang kuat yang terkait dengan pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah, yang dapat dipertegas lagi dengan sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah dan kebijakan akuntansi. Untuk kabupaten Maluku Tengah landasan hukum demikian baru pokok-pokok tentang pengelolaan keuangan daerah, itu masih dalam bentuk dokumen yang sudah dituangkan dalam peraturan daerah, tetapi belum diterapkan belum diterapkan. Sementara untuk sistem dan prosedur serta kebijakan akuntansi belum ada. Di sisi lain, isyarat undang-undang menghendaki adanya aturan-aturan teknis demikian. Dugaan penulis ketiadaan perangkat hukum dan lemahnya kemampuan perseoneel bidang perencanaan dan pengelolaan daerah akan berpengaruh terhadap kinerja

pemerintah daerah secara keseluruhan yang tentunya turut mempengaruhi kinerja pelayanan publik.

3. METODA PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan pendekatan naturalistik yang bertujuan mengkaji pemahaman individu atau sekelompok tentang suatu fenomena dalam suatu kondisi tertentu atau berkonteks khusus. Dalam hal ini, metoda yang digunakan adalah dengan pendekatan fenomenologis yang bertujuan mengkaji dan memahami respon individu atau kelompok masyarakat, serta pengalaman yang dipahami dalam berinteraksi (Saladien, 2006). Alasan digunakan pendekatan ini adalah para fenomenologis percaya bahwa makhluk hidup memiliki potensi untuk menginterpretasikan pengalaman melalui interaksi dengan orang lain (Moleong, 2005).

Penelitian ini dilakukan pada salah satu satuan kerja perangkat daerah (SKPD) di Kabupaten Maluku Tengah Provinsi Maluku. Objek analisis dilakukan terhadap SKPD Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) yang merupakan salah satu institusi yang bertanggung jawab dalam perencanaan pembangunan yang bertanggung jawab dalam perencanaan dan penganggaran daerah. Informan yang dipilih dalam penelitian ini adalah para aparatur yang terlibat langsung dan mempunyai pengalaman dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah, dan pihak lain yang dipandang penting. Identitas informan yang digunakan hanya inisial untuk menggantikan nama informan yang sebenarnya. Pengumpulan data dilakukan melalui pengamatan berpartisipasi, wawancara mendalam dengan para informan dan dokumentasi. Pengamatan berpartisipasi dilakukan dengan cara keterlibatan peneliti di dalam proses perencanaan dan penyusunan anggaran selama rentang waktu dua tahun lebih. Wawancara dilakukan secara tidak terstruktur dan bersifat informal dalam berbagai situasi.

3.1 Teknik Analisis

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada teknik analisis penelitian fenomenologi yang digunakan oleh Sanders (1982) yaitu: (1) Deskripsi fenomena, (2) Identifikasi tema-tema, (3) Mengembangkan *noetic/noematic correlates* dan (4) Abstraksi intisari atau *universals* dari *noetic/noematic correlates*.

Alasan menggunakan teknik analisis ini adalah selain merupakan teknik umum yang digunakan oleh peneliti tentang suatu fenomena sosial. Teknik ini mampu menggambarkan fenomena riil tentang perencanaan dan penggaran di daerah karena penulis terlibat langsung.

4. Hasil dan Pembahasan

Dari hasil pengamatan yang dilakukan, temuan penelitian menunjukkan bahwa perencanaan pembangunan daerah menunjukkan bahwa pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah mulai dari Musrenbang tingkat desa, Forum SKPD sampai Musrenbang kabupaten secara umum telah dilaksanakan sesuai isyarat undang-undang, meskipun demikian masih dijumpai sejumlah kelemahan yang membutuhkan pengkajian dan perbaikan secara mendasar serta

berkelanjutan. Misalnya, dalam implementasi perencanaan pembangunan daerah terdapat sejumlah desa tertentu belum melaksanakan musrenbang sesuai isyarat peraturan yang berlaku, kepala desa hanya diminta mencatat usulan kegiatan tanpa mendiskusikan dalam forum tertentu, bahkan tahapan proses perencanaan yang dilaksanakan belum mencerminkan amanah regulasi dibidang perencanaan pembangunan daerah yang seharusnya dipatut dipahami dan dimplementasikan secara terprogramoleh berbagai pemangku kepentingan.

Dalam hal terketerlibatan dan keterwakilan masyarakat dalam pelaksanaan musrenbang hanya sebatas formalitas saja, bahkan sebagian desa tidak mengirim perwakilan dalam pelaksanaan musrenbang kecamatan maupun kabupaten. Kalau ada keterwakilan dari masing-masing kecamatan itu hanya untuk memenuhi persyaratan formal, bukan untuk mendiskusikan suatu program atau kegiatan sesuai kebutuhan masyarakat. Hal ini, selain disebabkan oleh rendahnya pemahaman masyarakat tentang proses perencanaan pembangunan didaerah, juga masyarakat merasa apatis dengan proses yang dipandang rutinitas dan kurang menyentuh substansi kebutuhan masyarakat. Argumen ini di landaskan pada pernyataan seorang informan (perwakilan dari kecamatan) ketika berlangsungnya musrenbang dia menuturkan:

Pak saya hadir disini karena di ajak teman-temandari desa atau kecamatan lain untuk mengikuti musrenbang, saya sendiri tidak paham benar apa itu musrenbang, hanya yang saya tahu adalah semacam rapat untuk mendengar arahan tentang rencana pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah..., karena itu saya hadir, namun saya tidak paham nanti selanjutnya bagaimana, atau apa yang harus saya perjuangkan untuk wilayah saya. Habisnya gimana, ketika kita diminta mengusulkan program tertentu yang menurut saya sangat diperlukanoleh masyarakat, tetapi kenyataanya muncul lain.

Pernyataan tersebut menandakan bahwa masyarakat belum terlalu merasa dilibatkan, artinya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah belum menunjukkan makna yang berarti, pada hal partisipasi masyarakat sangat penting dalam mengawal perencanaan pembangunan didaerah. Isma (2007) menegaskan partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dan pengawasan keuangan daerah.Selain itu, masih dijumpai keterbatasan dan rendahnya pemahaman aparatur perencana dalam merumuskan program dan prioritas pembangunan. Demikian pula dalam diskusi kelompok bidang, setiap SKPD belum maksimal dalam menterjemahkan kandungan informasi dan konsistensi dalam Renja SKPD dengan Renstra serta RPJMD. Fokus perhatian para peserta juga lebih dominan kepada program/kegiatan yang bersifat pembangunan fisik, sementara pembangunan non fisik kurang memperoleh perhatian.

Secara normatifdalam menyusun rencana pembangunansatu tahun ke depan menurut isyarat undang-undang sebelum rencana pembangunan pemerintah daerah tahun mendatang disusun, perlu dilakukan evaluasi secara komprehensif dan mendalam terhadap rencana pembangunantahun sebelumnya untuk memperoleh informasi tentang pelaksanaan program dan kegiatan tahun-tahun sebelumnya, terutama terkait dengan target dan sasaran program,serta kegiatan pembangunan daerah, tahapan ini penting karena dapat dijadikan sebagai bahan

masukan untuk rencana pembangunan selanjutnya. Dalam kenyataannya proses seperti ini tidak dilaksanakan oleh pemerintah daerah setempat, kalau ada hanya sebatas evaluasi general saja. Demikian pula pola monitoring lintas koordinasi yang dijalankan masih bersifat formalitas, dan tidak menyentuh filosofi monitoring, sehingga tidak diperoleh output yang jelas. Belum lagi dalam hal perumusan indikator program dan kegiatan belum sesuai dengan pedoman perencanaan pembangunan daerah.

Hal yang sama terjadi dalam diskusi yang terkait dengan usulan program dan kegiatan lintas SKPD, baik pada forum musrenbang kecamatan, forum SKPD, maupun musrenbang Kabupaten belum merumuskan dan memperbincangkan dengan jelas sesuai indikator-indikator pembangunan yang tercermin dalam bentuk target dan sasaran pembangunan, termasuk konsistensinya dengan prioritas pembangunan daerah tahunan termasuk kandungan informasi yang tercermin dalam RPJPD maupun RPJMD. Perwakilan SKPD maupun staf yang bertanggungjawab dalam perencanaan pembangunan hanya membicarakan aspek-aspek yang terkait dengan alokasi anggaran, itupun tidak selas arahnya, dan lebih cenderung menonjolkan ego sektoral, tanpa menyentuh substansi masalah pembangunan daerah.

Lewat pengamatan yang dilakukan selama berlangsungnya musrenbang banyak perwakilan SKPD tidak serius dalam mengikuti musrenbang, mereka beranggapan kegiatan sebagai apapun yang mereka usulkan belum tentu diakomodir, karena pada akhirnya tim anggaran yang menentukan.

Menyikapi pernyataan tersebut, salah seorang staf perencana membantahnya, menurutnya bahwa:

Semua usulan program dan kegiatan masing-masing SKPD tetap ditampung, dan bila sampai tahapan penyusunan KUA dan PPAS, sebuah usulan program atau kegiatan tidak diakomodir mohon dimaklumi, karena pemerintah daerah memiliki kemampuan pendanaan yang terbatas dan disesuaikan dengan prioritas pembangunan tahunan.

Menurut pengamatan penulis, sisi lemah dari proses perencanaan pembangunan di daerah ini adalah keterbatasan pengetahuan staf perencana dalam merumuskan rencana pembangunan secara komprehensif. Termasuk terbatasnya pemahaman personel SKPD yang membidangi perencanaan dalam sinkronisasi Renstra dan Renja SKPD dengan RKPD dan RPJMD. Lemahnya pengetahuan personil tentang ini menunjukkan latarbelakang pendidikan tidak sesuai dengan posisi yang ditempati, dan keterbatasan mereka tentang dimensi-dimensi penting dalam perencanaan pembangunan daerah, misalnya keterkaitan dan konsistensi antara dokumen perencanaan pembangunan dan aspek teknis perencanaan misalnya, pemahaman tentang perumusan indikator program dan kegiatan. Itu, pada saat berlangsungnya musrenbang kabupaten, SKPD yang membidangi atau bertanggungjawab dalam pengelola keuangan daerah tidak diberi kesempatan untuk menjelaskan platform anggaran daerah (kemampuan pendanaan daerah dan perencanaan keuangan daerah), baik yang bersumber dari APBN, APBD provinsi maupun dari PAD.

Salah satu permasalahan utama yang menyebabkan lemahnya sistem perencanaan pembangunan daerah dikabupaten tersebut, selain beberapa faktor

yang telah dikemukakan di atas adalah tidak adanya payung hukum yang menjadi acuan dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah dalam bentuk peraturan daerah tentang tata cara perencanaan pembangunan daerah.

Terkait dengan perencanaan penganggaran pembangunan yang tercermin dalam penyusunan APBD, temuan penelitian menunjukkan bahwa meskipun pemerintah daerah setempat telah melaksanakan anggaran berbasis kinerja, namun belum menunjukkan perubahan yang mendasar dalam pengelolaan keuangan dan aset daerah. Alokasi belanja daerah, baik, belanja operasional, maupun belanja modal. Belum adanya perubahan yang mendasar tersebut menunjukkan bahwa pengetahuan pengelola keuangan daerah masih terbatas atau dalam pernyataan lain dapat dikatakan bahwa pemaknaan aparatur pengelola keuangan daerah terhadap penganggaran kinerja masih sangat rendah. Secara teoritis seharusnya implementasi anggaran berbasis kinerja yang telah berlangsung hampir satu dasawarsa ini semestinya sudah menunjukkan perubahan yang mendasar dalam tata kelola keuangan daerah, namun kenyataannya berbeda. Dukungan empiris yang menunjukkan masih lemahnya pemahaman aparatur dapat dilihat dari tingginya intensitas keterlambatan penyampaian laporan keuangan pemerintah daerah secara periodik oleh SKPD pengelola keuangan dan aset daerah, padahal dari pengamatan penulis, dalam hal pengelolaan keuangan daerah pemerintah daerah setempat telah menerapkan sistem informasi manajemen keuangan daerah yang dikenal dengan SIMDA, yang seharusnya informasi yang disajikan jauh lebih handal dan tepat waktu.

Menurut penulis, ada kecenderungan perilaku yang mengarah pada kecenderungan mementingkan diri atau kelompoknya sendiri (*disfungsional behavior*) yang menyebabkan terdistornya penganggaran. Karena perilaku aparatur turut menentukan keberhasilan pencapaian tujuan pemerintah yang tercermin dalam alokasi anggaran publik. Perilaku resisten berupa keengganan para aparatur terhadap perubahan kebijakan penyusunan anggaran ditemukan di lapangan. Hal ini tergambar dari komentar para informan saat ditanyakan tentang proses penyusunan anggaran sebagai berikut.

Secara normatif proses penyusunan anggaran pembangunan daerah yang tercermin dalam APBD telah sesuai dengan mekanisme penganggaran....namun biladicermati lebih jauh, ada tahapan tertentu yang tidak dialami dengan baik oleh aparatur pengelola keuangan,... misalnya dalam plotting anggaran berdasarkan prioritas pembangunan mekanisme yang dibangun terkesan asal-asalan, tidak ada indikator yang menjadi ukuran dalam alokasi untuk masing-masing SKPD berdasarkan prioritas pembangunan....Demikian pula dalam penyusunan RKA dan DPA tidak ada pendalaman atas alokasi anggaran berdasarkan program dan kegiatan yang diusulkan masing-masing SKPD, KUA dan PPAS, belum dijadikan dokumen utama.

Dalam penyusunan anggaran, usulan yang diajukan oleh eksekutif memiliki muatan yang lebih mengutamakan kepentingan eksekutif daripada kepentingan publik. Eksekutif mengajukan anggaran yang dapat memperbesar *angencynya*, baik dari segi finansial maupun non finansial, termasuk legislatif. Pandangan ini sejalan dengan Van Hagen (2002) yang menegaskan anggaran juga dapat digunakan oleh legeslatif untuk memenuhi *self-interesnya*. Dengan adanya

perilaku pengelolaan anggaran seperti ini membuka peluang alokasi anggaran publik kurang tepat sasaran.

Terkait dengan alokasi belanja, lebih dari 60% APBD Pemda setempat lebih banyak digunakan untuk belanja operasional bukan untuk belanja produktif, terutama untuk belanja pegawai. Realitas ini berbeda dengan Sagih (2003) yang menegaskan pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk kegiatan-kegiatan yang produktif. Demikian pula Stine (1994) menegaskan penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak diperuntukan untuk membiayai program-program layanan publik. Artinya Alokasi belanja daerah hendaknya lebih diarahkan pada peningkatan pelayanan publik, namun temuan penelitian menunjukkan hal yang berbeda. Menurut dugaan penulis ketidakeproporsionalan alokasi belanja daerah yang terjadi pada objek pengamatan disebabkan oleh pemerintah daerah lebih tergantung pada transfer atau alokasi dana dari pemerintah pusat. Misalnya DAU dan DAK, sementara pendapatan yang berasal dari pemerintah daerah murni atau PAD minim sekali. Darwanto dan Yustikasari (2007) menegaskan bahwa pendapatan asli daerah memiliki hubungan positif dan berpengaruh nyata terhadap belanja modal. Temuan ini menandakan pengelola keuangan daerah perlu mengoptimalkan pendapatan asli daerah agar dapat mendorong peningkatan belanja modal, namun temuan penelitian menunjukkan hal yang berbeda. Setiaji dan Priyo (2007) menegaskan bahwa dalam era otonomi daerah seharusnya optimalisasi peran PAD dalam membiayai berbagai belanja daerah. Dari pendapatan daerah yang tercermin dalam APBD hanya sekitar 3% dari total APBD merupakan PAD Pemda setempat, suatu jumlah yang sangat rendah. Senada dengan pandangan tersebut, menurut penulis seharusnya pemerintah daerah lewat aparatur pengelola keuangan daerah agar dalam manajemen pengeluaran daerah yang lebih cermat, dan didasarkan pada kemampuan dan kebutuhan publik. Pandangan ini sejalan dengan Fozzard, (2001) yang menegaskan bahwa keterbatasan sumberdaya sebagai pangkal masalah utama dalam pengalokasian anggaran sektor publik dapat diatasi dengan pendekatan ilmu ekonomi melalui teori tentang teknik dan prinsip yang disebut manajemen pengeluaran publik (*public expenditure management*).

Temuan lainnya menunjukkan perencanaan keuangan daerah pemerintah daerah setempat masih lemah. Pernyataan ini merujuk pada informasi yang diperoleh lewat seorang staf pengelola keuangan yang diperkuat oleh informasi dari staf perencana pembangunan daerah pada saat penyusunan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Bupati (LKPJ) dan RKPD, sebagaimana kutipan berikut:

Pada suatu saat penulis meminta data keuangan untuk menyusun salah satu dokumen daerah dan penulis meminta data yang terkait dengan perencanaan keuangan Pemda setempat, dari bagian keuangan bertanya kepada staf perencana yang juga adalah staf dibidang saya bahwa apa yang dimaksud dengan perencanaan keuangan keuangan daerah, selama ini mereka tidak pernah diminta menyusun perencanaan daerah, staf saya kembali menegaskan yang semestinya lebih tahun tentang perencanaan keuangan daerah adalah bidang keuangan bukan bidang perencanaan daerah.

Dari pernyataan tersebut menunjukkan bahwa staf pengelola keuangan daerah belum memahami perencanaan keuangan dan manajemen keuangan sektor publik dengan baik. Semestinya mereka wajib memiliki pemahaman yang memadai tentang penganggaran sektor publik, khususnya penganggaran daerah, termasuk indikator-indikator kunci dalam penganggaran sektor publik yang terukur secara jelas. Alokasi anggaran yang terukur secara jelas dapat dijadikan sebagai informasi bagi perencana dalam melakukan alokasi anggaran sesuai program dan kegiatan yang telah disepakati, dan memberikan batasan mengenai apa besar kecilnya alokasi anggaran dan jumlah yang akan dibeli. Dengan pemahaman yang memadai tentang penganggaran, maka paling tidak mengurangi terjadinya distorsi penganggaran yang tentunya membatasi ruang gerak aparatur pengelola keuangan publik. Argumen ini dipertegas oleh Kusuma, (2004) yang menyatakan bahwa anggaran membatasi ruang gerak manusia. Artinya dengan pengalokasi anggaran yang sesuai maka menutup peluang untuk melakukan manipulasi atau mensiasati anggaran untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Dalam hal ini, yang menyusun anggaran adalah individu-individu yang memiliki kepentingan yang berbeda, yang tentunya membutuhkan atau mengharapkan sesuatu dari apa yang dilaksanakan. Argumen ini sejalan dengan Ikhsan dan Ishak, (2005) menegaskan yang menyusun anggaran adalah manusia dan manusia jugalah yang harus hidup dengan anggaran tersebut. Ini berarti dalam penyusunan anggaran aspek perilaku perlu menjadi perhatian dan pertimbangan utama agar sasaran anggaran tidak banyak menimbulkan distorsi.

Dalam hal pengakuan dan pengukuran perencanaan penganggaran juga masih lemah, karena ditemukan nilai beberapa akun yang dijumpainya tidak sesuai dengan standar akuntansi keuangan pemerintah, misalnya dalam hal pendapatan, sebagaimana pernyataan seorang auditor BPK wilayah Maluku yang pernah melakukan pemeriksaan dikabupaten tersebut, sebagai berikut:

Dari proses pemeriksaan yang kita lakukan dijumpai kelemahan dalam pengakuan dan pengukuran pada sisi belanja dan kewajiban, terutama pengakuan pendapatan dalam tahun berjalan, pengelola keuangan tidak mengakui pendapatan tahun sebelumnya sebagai pendapatan tetapi mencatatnya sebagai SILPA... inikan lucu, padahal transfer dari pemerintah tersebut merupakan dana dari pemerintah pusat yang harus diakui sebagai pendapatan sebelumnya, dan masih harus dikeluarkan tahun akan datang sebagai piutang yang harus dibayar kepada publik....

Kutipan tersebut menunjukkan masih lemahnya pemahaman pengelola keuangan daerah terhadap sistem akuntansi keuangan daerah. Hal ini tercermin dari tidak adanya pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah dan kebijakan akuntansi pemerintah daerah. Pemahaman aparatur pengelola yang lemah berdampak buruk terhadap penyajian laporan keuangan daerah. Hal ini dapat dilihat dari selama dua tahun terakhir laporan keuangan hasil auditan Pemda setempat menunjukkan opini tidak memberi pendapat (*disclaimer opinion*).

Argumen ini diperkuat lagi dengan hasil wawancara singkat dengan tim BPK yang melaksanakan pemeriksaan tahun 2011 atas laporan keuangan tahun 2010. Kutipan hasil wawancara adalah sebagai berikut:

Pak tampaknya pejabat pengelola keuangan memiliki pemahaman yang sangat terbatas terhadap pengelolaan keuangan sehingga pencatatan yang

ada meskipun sudah menggugurkan SIMDA tampaknya belum menunjukkan perubahan yang berarti... mislanya dalam melakukan input terhadap setiap transaksi tidak dilakukan real time tetapi secara periodik dan tidak terintergarsi dalam satu sistem yang cepat dan sederhana...

Demikian pula pemeriksa lain menegaskan pak tampaknya hasil pemriksaan tahun-tahun sebelumnya maupun saat ini kurang dicermati atau mungkin pengelola keuangan memiliki kelemahan dalam meninterpretasikan temuan BPK,, belum lagi sistem dan prosedur pengelola keuangan pemerintah daerah tidak ada sebagai akibar dari belum diterapkan peraturan daerah tentang pokok-pokok pengelola keuangan daerah....

5. KESIMPULAN DAN KETERBATASAN

5.1 Kesimpulan

Mengacu pada hasil kajian yang telah diuraikan dalam bagian pembahasan, dapat disimpulkan bahwa proses perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah dalam bentuk *performance budgeting* di kabupaten Maluku Tengah selama periode pengamatan belum dilaksanakan secara optimal. Keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah, misalnya dalam musayaawara perencanaan pembangunan daerah (Musrenbang) mulai dari tingkat desa sampai kabupaten belum menunjukkan keterlibatan sebagaimana diisyaratkan dalam undang-undang sistem perencanaan pembangunan nasional maupun peraturan Bupati tentang perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Maluku tengah. Hal ini disebabkan oleh, lemahnya pengetahuan para aparatur perencanaan tentang perencanaan pembangunan, baik dari sisi format dan teknisnya, keterbatasan informasi dan pengetahuan masyarakat terkait dengan proses perencanaan pembangunan daerah.

Terkait dengan penganggaran daerah, temuan penelitian menunjukkan perencanaan penganggaran daerah masih lemah, hal ini menyebabkan pemerintah belum mampu melaksanakan penganggaran kinerja sesuai isyarat peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mislanya terkait dengan sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah dan kebijakan akuntansi pemerintah daerah. Dinas yang memeiliki kewenangan dalam pengelolaan keuangan dan aset daerah belum memiliki kedua dokumen tersebut. Perubahan kebijakan dalam perencanaan dan penganggaran sebagai akibat perubahan regulasi sejak awal otonomi daerah yang diimplementasikan hanya pada tataran formal, perubahan paradigma atau *mindset* penanggungjawab rencana pembangunan dan penganggaran daerah belum menunjukkan perubahan yang bermakna.

5.2 Keterbatasan

Keterbatasan utama penelitian ini adalah periode pengamatan relatif singkat hanya tiga tahun, dan fokus pengamatan hanya pada satu kabupaten. Untuk memperoleh hasil yang lebih bagus perlu dilakukan penelitian lanjutan dengan periode pengamatan yang lebih panjang dan fokus pengamatan perlu diperluas. Implikasi penelitian ini adalah: **Pertama**, dalam proses perencanaan pembangunan daerah, khususnya untuk SKPD yang menjadi objek pengamaan, perlu didorong untuk melibatkan masyarakat dengan memberikan akses informasi terbuka bagi masyarakat. Perubahan struktur organisasi dan regulasi harus segera

dilakukan dan diikuti dengan sosialisasi yang terarah, terstruktur dan berkelanjutan. **Kedua**, bagi kalangan profesional, akuntan dan akademisi perlu melakukan pengkajian yang lebih mendalam dibidang sektor publik, guna memperkaya kepustakaan dibidang akuntansi sektor publik. Dan **Ketiga**, bagi peneliti dan penelitian selanjutnya, perlu memperluas fokus penelitian dalam rentang waktu yang lebih lama, misalnya mengamati semua SKPD dan dalam periode waktu yang lebih panjang, dan atau bila memungkinkan diperluas untuk beberapa pemerintah daerah dengan melakukan perbandingan sebelum dan sesudah penerapan anggaran berbasis kinerja, dengan memperhatikan karakteristik dan potensi sumberdaya daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Sri Rahayu; Unti; dan Didied, (2007). Studi Fenomenologis Terhadap Penyusunan Anggaran Daerah Bukti Empiris Dari Satuan Kerja Perangkat Daerah di Provinsi Jambi, Simposium Nasional Akuntansi X, Makassar 26-28 Juli 2007.
- Darmanto dan Yulia Yustikasari, Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum Terhadap Pengelolaan Anggaran Belanja Daerah, Makassar 26-28 Juli 2007
- Fadel, Muhammad, 2007. Kapasitas Manajemen Kewirausahaan dan Kinerja Pemerintah Daerah (studi Kasus Provinsi Gorontalo). Gadjah Mada University Press.
- Fozzar, Ardian. 2001. The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource Allocation in The Public Sector and Their Implications For Pro-poor Budgeting, Center For Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute (ODI), *Working paper*.
- . 2006b. *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*. Penerbit Salemba Empat. Jakarta.
- Pokja 30 (Forum Himpunan Pokja 30/Lembaga untuk Advokasi Kebijakan Publik). 2005. Analisis RAPBD Kota Samarinda Tahun Anggaran 2005. [www. Samarinda.go.id](http://www.Samarinda.go.id).
- Gordon, L.A., dan Sellers F.E., (1984). Accounting and Budgeting Sistem: The Issue of Congruency. *Journal of Accounting and Public Policy*. 3. 259-292.
- Halim. A., 2001a . *Manajemen Keuangan Daerah APBD*. Edisi Pertama. Salemba Empat. Jakarta.
- Hoesada.J. 2005. *Memahami Kerangka Konseptual Dalam Akuntansi Pemerintahan*. Media Akuntansi. Edisi. 48. Agustus: 38-40.
- Ikhsan, A dan Ishak, M. 2005. *Akuntansi Keperilakuan*. Salemba Empat. Jakarta.
- Jonsson, S. 1982. Budgetary Behavior in Local Government-a Case Study over 3 years. *Accounting, Organizations and Society*. 7: 287-304
- Kusuma. I.W. 2004. *Perluakah Akuntan Memahami Aspek Keperilakuan?*. Media Akuntansi. No. 42/Tahun XI: 50-53.
- Mardiasmo, 2005. *Akuntansi Sektor Publik*. Andi. Yogyakarta.
- Moleong, L.J. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi Revisi. PT Remaja Rosdakarya. Bandung.

- Media Akuntansi. 2003. *Gaya Bupati Menekan Korupsi di Sleman*. Edisi No. 34. Juni-Juli: 20-21.
- Munawar. 2006. *Pengaruh Karakteristik Tujuan Anggaran terhadap Perilaku, Sikap dan Kinerja Aparat Pemerintah Daerah di Kabupaten Kupang*. Tesis. Universitas Brawijaya. Malang.
- Nordiawan. D. 2006. *Akuntansi Sektor Publik*. Salemba Empat. Jakarta.
- Coryanata Isma, 2007. *Akuntabilitas, Partisipasi Masyarakat, dan Transparansi Kebijakan Publik Sebagai Pemoderating Hubungan Pengatahuan Dewan Tentang Anggaran Pengawasan Keuangan Daerah*. SNA X Makassar, 26-28 Juli 2007.
- Saladien. 2006. *Rancangan Penelitian Kualitatif. Modul Metodologi Penelitian Kualitatif*, Disampaikan pada Pelatihan Metodologi Penelitian Kualitatif Program Studi Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Brawijaya, 6-7 Desember. **ASPP-03** 21
- Von Hagen, Jurgen, 2002. *Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance*. *The Economic and Social Review* 33 (3): 263-284.
- Setiaji, Wirawan dan Priyo Hari Adi, 2007> *Peta Kemampuan Keuangan Daerah Sesudah Otonomi Daerah: Apakah Mengalami Pergeseran*. (Studi pada Kabupaten adn Kota Se Jawa-Bali), SNA X. Makassar 26-28 Juli, 2007.
- Suryani, S. 2004. *Penyusunan Anggaran Partisipatif Berbasis Kinerja dalam Mendukung Kesejahteraan Masyarakat Ditinjau dari Nilai-Nilai Budaya Sumba Timur*. Tesis-S2. Universitas Brawijaya.
- Yuwono, S., I.T. Agus, dan Hariyandi. 2005. *Penganggaran Sektor Publik, Pedoman Praktis, Penyusunan, Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban APBD (Berbasis Kinerja)*. Bayumedia Publising, Malang.
- Sony Yuwono, dkk (2008) *Memahami APBD dan Permasalahannya (Panduan Pengelolaan Keuangan Daerah)*. Bayumedia Publishing, Edisi Pertama, Malang.
- Tuasikal, Askam, (2011). *Penganggaran Sektor Publik: Tinjauan dari Perspektif Teori Keagenan (agency theory)*. Pidato pengukuhan Guru Besar Fakultas Ekonomi Universitas Pattimura, Ambon. 25 Maret.
- Wahyuni. T. 2006. *Penganggaran Berbasis Kinerja Pada Kementerian/Lembaga: Masih Harus Banyak Berbenah*. [www. bpkp.go.id](http://www.bpkp.go.id)