
JALAN PANJANG MENUJU PENGESAHAN APBD: BERDASARKAN SUDUT PANDANG AGENCY THEORY

Ach. Helmi Hasan
Bambang Haryadi
Yuni Rimawati¹

Fakultas Ekonomi Universitas Trunojoyo Madura

ABSTRACT

Process pre-prosperous the preparation, the preparation, discussion and ratification of the budget should be based on the applicable legislation (Permendagri No. 13/2006 juncto Permendagri No.59/2008). Phenomenon that occurs, still many local government that overdue their budget, although there are sanctions should that happen. This research aims to provide a more comprehensive explanation of the executive and legislative relationship in Local Government X is reviewed from the perspective of agency theory to ratification of local government annual budget. This study uses qualitative methods a descriptive case study.

Based on the results of this research was concluded that (1) The lateness of the budget local government X is because of delays of drafting the support documents that is required in the budget by the executive, thus causing delays of filing budget to the legislature; (2) viewed from the side agent (the sectoral egos of executive) mean while, from the principle/legislative (interest group / political party and a constituent) also coloring the process.

Keywords: *Local Government; budgeting process; agency theory.*

I. PENDAHULUAN

Teori Keagenan (*Agency Theory*) yang pertama kali diungkapkan oleh (Jensen dan Meckling, 1976) dapat juga diterjemahkan dalam hal pendelegasian wewenang, pihak principal membuat suatu kontrak secara implisit atau eksplisit bersama pihak agen dengan harapan bahwa agen akan bertindak sesuai dengan keinginan principal (Halim dan Abdullah 2006). Salah satu contoh nyata aplikasi dari teori keagenan pada Pemerintah Daerah adalah dalam proses penganggaran, mulai dari penyusunan dokumen-dokumen yang disyaratkan perundang-undangan dan waktu penyusunannya. Proses anggaran ini Prasojo (2009) dalam Ritonga (2013) menyatakan bahwa dalam aspek politik kesetaraan, hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam pelaksanaan otonomi daerah ini ditandai dengan dominasi eksekutif dalam proses penganggaran daerah (APBD). Dalam proses tersebut bila dilihat dari sudut pandang teori keagenan, eksekutif merupakan pihak agen dan legislatif selaku *principal*.

Proses penyusunan, pembahasan dan pengesahan APBD, adalah proses panjang yang melibatkan eksekutif dan legislatif. Wangi dan Ritonga (2010) menjelaskan bahwa adanya

¹ rimawati.unieq@gmail.com

konflik kepentingan yang terjadi antara eksekutif dan legislatif menjadi satu alasan mendasar atas keterlambatan penyusunan APBD. Hal ini mengidentifikasikan *Principal* (Legislatif) dan *Agen* (Eksekutif) memiliki kepentingan yang berbeda mengakibatkan terjadinya tarik ulur atau tawar menawar kebijakan yang terkait dengan penganggaran karena masing-masing pihak saling berusaha memperbesar keuntungan bagi diri sendiri atau kelompoknya.

Pemerintah daerah dalam melakukan penyusunan, pembahasan dan pengesahan APBD berpedoman pada aturan Permendagri Nomor 13/2006 juncto Permendagri Nomor 59/2008 tentang pedoman pengelolaan keuangan. Selain itu, pemerintah juga menerapkan sanksi bagi pemerintah daerah yang terlambat dalam pengesahan APBD. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2010 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah, sanksi tersebut berupa penundaan Dana Alokasi Umum (DAU) sebesar 25% per bulan.

Namun, adanya peraturan tersebut belum mampu mengatasi fenomena nasional yang terjadi setiap tahunnya, yaitu keterlambatan APBD. Berdasarkan data yang diperoleh dari Kementerian Keuangan, pada tahun 2011 pemerintah pusat menunda penyaluran 25% Dana Alokasi Umum (DAU) pada 19 daerah yang melakukan keterlambatan dalam penyampaian Informasi Keuangan Daerah (IKD) (Jakarta-Micom, 2011). Bahkan pada tahun 2012, Direktorat Jendral Keuangan Daerah menyatakan bahwa dari 524 Kabupaten dan Kota seluruh Indonesia, baru 339 kabupaten dan kota yang telah menyetahkan APBD. Hal ini menandakan sampai saat ini sebagian besar wilayah Kabupaten atau Kota dalam penetapan APBD masih banyak mengalami keterlambatan (Rakyat merdeka, 2012).

Keterlambatan APBD memberikan dampak yang negatif terhadap suatu daerah. Contoh dampak negatif tersebut adalah terlambatnya pelaksanaan kegiatan yang direncanakan oleh pemerintah dan pada akhirnya berimplikasi pada penyerapan anggaran. Anggaran yang tidak terserap optimal akibat adanya keterlambatan pelaksanaan kegiatan dapat memperlambat laju ekonomi secara makro sehingga merugikan masyarakat.

Penelitian ini bertujuan menjelaskan fenomena sosial tentang keterlambatan penyelesaian APBD dengan mengkaji hubungan eksekutif dan legislatif di Kabupaten X secara lebih komprehensif berdasarkan sudut pandang *Agency Theory*. Penelitian ini di motivasi oleh penelitian yang dilakukan oleh Wangi dan Ritonga (2010) yang mengidentifikasi faktor-faktor penyebab terjadinya keterlambatan dalam penyusunan APBD; Abdullah dan Asmara (2006) yang menguji secara empiris tentang perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah; Abdullah dan Asmara (2006) serta Ritonga (2013) yang juga membuktikan secara empiris bahwa *incumbent* mengalokasikan APBD sesuai dengan kepentingan politiknya (dominasi eksekutif dalam APBD).

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, berbeda dengan Wangi dan Ritonga (2010), serta Ritonga (2013) yang menggunakan pendekatan kuantitatif. Sehingga struktur penulisan penelitian ini terdiri dari pendahuluan, telaah literatur, metode penelitian (d disesuaikan dengan metode wawancara tidak terstruktur) serta hasil dan analisis. Objek penelitian ini adalah hubungan eksekutif dan legislatif berdasarkan tupoksinya dalam proses penyiapan dan penyusunan anggaran sampai dengan anggaran tersebut disahkan pada Kabupaten X. Kabupaten X dipilih sebagai objek penelitian karena berdasarkan data di Departemen Keuangan APBD tahun 2008-2011 Kabupaten X mengalami keterlambatan dalam pengesahannya.

2. TINJAUAN PUSTAKA DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

2.1 APBD dan Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan berdasarkan UU Nomor 33/2004, APBD merupakan rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Dengan demikian APBD merupakan alat yang sangat penting dalam lingkungan pemerintah daerah. Dobell dan Ulrich (2002) dalam Latifah (2010), menyatakan bahwa anggaran atau APBD merupakan alat utama pemerintah untuk melaksanakan semua kewajiban, janji, dan semua kebijakannya ke dalam rencana-rencana konkrit dan terintegrasi dalam tindakan apa yang akan diambil, hasil apa yang akan dicapai, pada biaya berapa dan siapa yang akan membayar biaya-biaya tersebut.

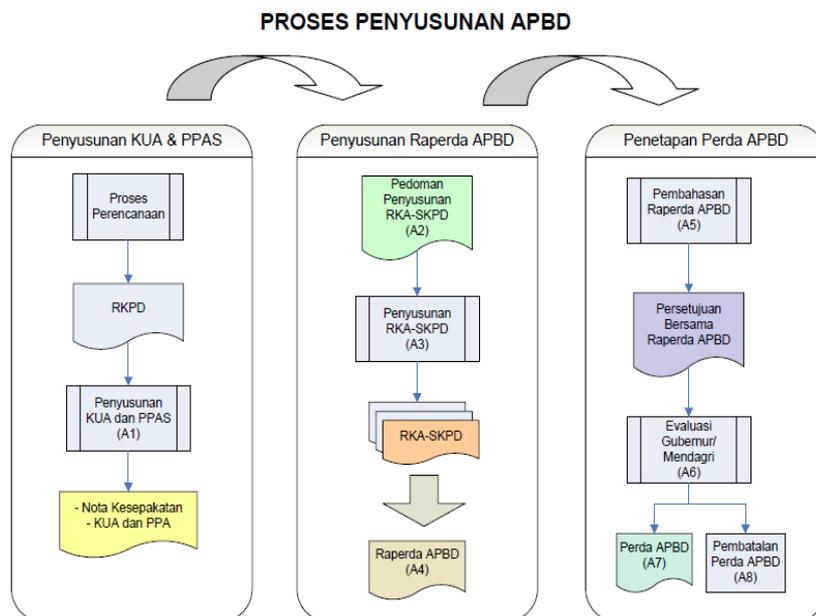
Penetapan APBD merupakan buah dari proses panjang mulai dari pra-penyusunan APBD, penyusunan pembahasan dan pengesahan APBD. Pada pra-penyusunan APBD yaitu menyusun KUA dan PPAS yang paling berperan adalah eksekutif. Sedangkan proses penyusunan, pembahasan dan pengesahan APBD dilakukan bersama-sama oleh eksekutif dan legislatif. Hubungan yang baik dan selaras serta komunikasi yang lancar akan berakibat APBD disahkan tepat waktu (sesuai dengan Permendagri No. Nomor 13/2006 junto Permendagri Nomor 59/2008). Namun, apabila kondisi yang terjadi adalah sebaliknya yakni akan berpengaruh buruk terhadap ketepatan pengesahan APBD.

Adanya keterlambatan APBD ini, tentu memberikan dampak yang negatif terhadap suatu daerah. Salah satu dampak yang akan ditimbulkan adalah terlambatnya pelaksanaan

program yang direncanakan oleh pemerintah daerah yang sebagian besar pendanaan program berasal dari APBD dan pada akhirnya berimplikasi pada penyerapan anggaran tersebut. Anggaran yang tidak terserap akibat adanya suatu program yang tidak terlaksana dapat menyebabkan terjadinya perlambatan ekonomi sehingga sangat merugikan masyarakat.

2.2 Proses Pra-Penyusunan APBD

Gambar 2.1 berikut ini menggambarkan bagan alir penyusunan APBD berdasarkan Permendagri Nomor 13/2006 junto Permendagri Nomor 59/2008, namun penyusunan APBD setiap tahunnya disesuaikan dengan ketetapan Menteri Dalam Negeri. Pada tahun 2011, penyusunan APBD berpedoman pada Permendagri Nomor 37/2010 sedangkan dalam pengelolaan keuangan daerah berpedoman pada Permendagri Nomor 59/2007.



Gambar 1. Proses Penyusunan APBD

Sumber : Bagan Alir Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Permendagri 13 Tahun 2006 (1:2006)

Sebagai bagian dari sebuah kebijakan anggaran, pemerintah daerah menyampaikan rancangan kebijakan umum APBD tahun anggaran pada tahun berikutnya yang sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) kepada DPRD. RKPD adalah suatu dokumen perencanaan daerah untuk satu tahun yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah.

Kebijakan umum APBD atau yang disingkat KUA adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja dan pembiayaan serta asumsi dasar untuk periode dalam satu tahun. KUA disusun berdasarkan RKPD yang telah ditetapkan sebelumnya serta dijadikan

pedoman dalam rangka penyusunan rancangan APBD. Dalam rancangan KUA memuat pencapaian target kinerja yang terukur dari program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan, alokasi belanja, sumber dan penggunaan pembiayaan daerah dan asumsi yang mendasarinya.

Dalam penyusunan rancangan kebijakan umum APBD (KUA), kepala daerah dibantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). TAPD dibentuk dengan keputusan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan dipimpin oleh Sekretaris Daerah yang mempunyai tugas untuk menyiapkan serta melaksanakan kebijakan Kepala Daerah dalam rangka penyusunan APBD yang anggotanya terdiri dari pejabat badan perencana daerah, pejabat badan pengelola keuangan daerah, dan pejabat lainnya disesuaikan dengan kebutuhan. Rancangan KUA ini, disusun berdasarkan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) kabupaten/kota yang sesuai dengan RKP dan RKPD provinsi masing-masing daerah.

Hasil rancangan KUA yang telah disusun akan disampaikan oleh Sekretaris Daerah selaku koordinator pengelola keuangan pemerintah daerah kepada Kepala Daerah, paling lambat pada awal bulan Juni tahun anggaran berjalan. Kepala daerah kemudian akan menyampaikan rancangan kebijakan umum APBD (KUA) tahun anggaran berikutnya sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD untuk dibahas dalam rapat pendahuluan RAPBD yang selambat-lambatnya pada pertengahan bulan juni pada tahun anggaran berjalan.

Pembahasan rancangan KUA dilakukan oleh TAPD bersama panitia anggaran dari DPRD. Rancangan KUA yang telah dibahas bersama DPRD selanjutnya disepakati bersama menjadi kebijakan umum APBD yang dituangkan dalam nota kesepakan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD selambat-lambatnya minggu pertama bulan Juli tahun anggaran berjalan. Setelah KUA disepakati maka disusunlah Plafon dan Prioritas Anggaran Sementara (PPAS) yang merupakan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk setiap program kegiatan sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD.

Plafon anggaran sementara adalah jumlah rupiah batas tertinggi yang dapat dianggarkan oleh setiap satuan kerja perangkat daerah, termasuk di dalamnya belanja pegawai sehingga penentuan batas maksimal dapat dilakukan setelah memperhitungkan jumlah belanja pegawai. Sedangkan Prioritas adalah suatu upaya mengutamakan sesuatu daripada yang lain (Darise, 2008). Penetapan prioritas ini tidak hanya mencakup keputusan apa yang penting untuk dilakukan, namun juga menentukan skala atau peringkat wewenang/urusan/fungsi atau program kegiatan yang harus dilakukan terlebih dahulu dibanding dengan program kegiatan lain dalam pemerintah daerah.

Kepala Daerah menyampaikan rancangan PPAS yang telah disusun sebelumnya kepada DPRD untuk dibahas paling lambat minggu kedua bulan Juli yang pembahasannya dilakukan oleh TAPD bersama panitia anggaran dari DPRD. Rancangan PPAS yang telah dibahas paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan dan disepakati menjadi Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) serta dituangkan dalam nota kesepakatan yang telah ditandatangani bersama antara Kepala Daerah dengan Pimpinan Daerah.

Berdasarkan nota kesepakatan KUA dan PPA, Kepala Daerah paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan mengeluarkan Surat Edaran tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD yang dibuat oleh TAPD. Surat Edaran ini kemudian digunakan sebagai acuan setiap SKPD dalam menyusun RKA-SKPD. Rencana kerja dan anggaran SKPD merupakan suatu dokumen perencanaan dan penganggaran yang memuat rencana pendapatan, belanja untuk masing-masing program dan kegiatan menurut fungsi untuk tahun yang direncanakan serta perkiraan maju untuk tahun berikutnya.

2.3 Proses Penyusunan, Pembahasan dan Pengesahan APBD

RKA-SKPD yang telah disusun oleh masing-masing kepala SKPD kemudian disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah (PPKD) yang selanjutnya dibahas oleh TAPD. Hal ini dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan kebijakan umum APBD, prioritas dan plafon anggaran, prakiraan maju yang telah disetujui pada tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya, serta indikator kinerja, pencapaian atau target kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal serta sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD dalam pemerintah daerah. Setelah pembahasan dilakukan dan terjadi ketidaksesuaian maka kepala SKPD melakukan penyempurnaan.

Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) tentang APBD yang di susun oleh PPKD sebelum disampaikan terhadap DPRD disosialisasikan oleh sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan pemerintah daerah kepada masyarakat, tujuannya untuk memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pemerintah daerah dan masyarakat dalam pelaksanaan APBD pada tahun anggaran yang direncanakan. Rancangan tersebut disampaikan pada DPRD pada bulan Oktober.

Pembahasan rancangan Perda tentang APBD yang dilakukan oleh DPRD sebenarnya menitikberatkan pada kesesuaian antara kebijakan umum APBD yang telah disepakati bersama sebelumnya oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Tata cara pembahasan rancangan Perda tentang APBD dilakukan sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD yang sesuai dengan perundang-undangan. Rancangan peraturan daerah tentang APBD yang sudah disetujui oleh

DPRD dan rancangan Peraturan Bupati tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati selanjutnya disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi paling lambat 3 hari kerja. Hasil evaluasi selanjutnya akan dituangkan dalam keputusan gubernur dan disampaikan kepada bupati/walikota selambat-lambatnya 15 hari kerja.

Apabila Gubernur tidak memberikan evaluasi dalam jangka waktu 15 hari tersebut, maka Bupati/Walikota dapat menetapkan rancangan peraturan daerah APBD menjadi Peraturan Daerah APBD dan Rancangan Peraturan Bupati menjadi Peraturan Bupati tentang Penjabaran APBD. Namun, apabila hasil evaluasi Gubernur menyatakan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum, perundang-undangan yang lebih tinggi, dan sebagainya maka kepala daerah dan panitia anggaran DPRD akan melakukan penyempurnaan berdasarkan hasil evaluasi tersebut.

Hal terakhir setelah dilakukannya revisi oleh kepala daerah bersama TAPD dan Banggar adalah menyampaikan kembali rancangan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD kepada gubernur selambat-lambatnya 7 hari kerja setelah ditetapkan. APBD telah selesai ditandai dengan pengesahan RAPBD yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD

2.4 Hubungan Eksekutif dan Legislatif di Berdasarkan Sudut Pandang *Agency Theory*

Pada dasarnya, pemerintah daerah selaku eksekutif (Gubernur, Bupati, atau Walikota dan Perangkat Daerah) serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan unsur penyelenggara pemerintah daerah yang mempunyai peran yang sama penting dalam menjalankan pemerintahan (UU RI No. 32/2004). Teori Keagenan (*Agency Theory*) merupakan suatu teori yang berakar pada teori ekonomi, teori keputusan, teori organisasi, dan teori sosiologi yang menjelaskan hubungan antara *Principal* dan *Agen* dalam menganalisis susunan kontraktual diantara dua individu atau lebih, kelompok, ataupun organisasi (Halim dan Abdullah, 2006). Pengertian ini selaras dengan Fozard (2001); Moe (1984); Strom (2000) dalam Abdullah dan Asmara (2006) yang menjelaskan bahwa dalam hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif sebagai *agen* dan legislatif sebagai *principal*.

Pada konteks penyusunan anggaran usulan yang diajukan oleh eksekutif memiliki muatan mengutamakan kepentingan eksekutif (Smith dan Bartozzi 1998) dalam (Halim dan Abdullah 2006). Sedangkan Keefer dan Khemani (2003), Mauro (1998), dan Von Hagen (2002) dalam Halim dan Abdullah (2006) menyatakan bahwa anggaran juga dipergunakan oleh legislatif (DPRD) untuk memenuhi *self-interestnya* (kepentingan pribadinya). Adanya kepentingan yang berbeda antara eksekutif dan legislatif mengakibatkan adanya tarik ulur atau

tawar menawar kebijakan yang terkait dengan penganggaran karena masing-masing pihak akan berusaha untuk memenuhi kepentingan pribadi atau kelompoknya. Kondisi ini tentu pada akhirnya akan berdampak pada keterlambatan proses penyusunan APBD.

Menurut Abdullah (2011) keterlambatan pengesahan APBD oleh pemerintah daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu:

1. Keterlambatan dalam penyusunan KUA/PPAS dan RAPBD yang dilakukan oleh pemerintah daerah (eksekutif) sehingga terlambat diserahkan ke DPRD (legislatif);
2. DPRD tidak melaksanakan fungsi anggarannya dengan baik, yakni membahas dan memberikan persetujuan terhadap KUA/PPAS dan APBD yang diajukan oleh pemerintah daerah;
3. Alasan politik, yaitu adanya pertentangan politis yang terjadi antara sebagian anggota DPRD dengan pemerintah daerah;
4. Keterlambatan evaluasi yang dilakukan oleh provinsi.

Adanya keterlambatan APBD ini, akan memberikan dampak yang negatif terhadap suatu daerah. Salah satu dampak yang akan ditimbulkan adalah terlambatnya pelaksanaan program yang direncanakan oleh Pemerintah Daerah dan pada akhirnya berimplikasi pada penyerapan anggaran tersebut. Anggaran yang tidak terserap akibat adanya suatu program yang tidak terlaksana dapat menyebabkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah tidak optimal.

3. METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2008).

Salah satu jenis dari penelitian kualitatif adalah studi kasus. Penelitian studi kasus merupakan studi yang mengeksplorasi suatu masalah dengan batasan yang terperinci, memiliki pengambilan data yang mendalam, dan menyertakan berbagai sumber informasi. Penelitian ini dibatasi oleh waktu dan tempat, serta kasus yang dipelajari berupa program, peristiwa, aktivitas, atau individu (Afriani, 2009).

Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data primer. Data primer dalam penelitian ini berupa informasi yang diperoleh dari hasil wawancara tidak terstruktur dengan informan serta hasil

observasi yang diperoleh dari pihak pemerintah daerah atau DPRD, sedangkan data sekunder yang dibutuhkan yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah yang di dalamnya mengatur rincian tugas, wewenang, dan fungsi eksekutif dan legislatif serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 juncto Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2008 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah yang di dalamnya mengatur kalender penyusunan, pembahasan dan pengesahan APBD. Secara keseluruhan jadwal proses penyusunan, pembahasan dan pengesahan APBD kabupaten X mengacu pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah

3.2 Ruang Lingkup dan Teknik Pengumpulan Data

Ruang lingkup dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Lokasi penelitian adalah di lingkungan Pemerintah Kabupaten X;
2. Sasaran penelitian adalah badan Eksekutif yakni BAPPEDA, dan Bagian Keuangan Setda kabupaten X serta badan Legislatif yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten X. Lembaga-lembaga ini adalah bagian dari TAPD.

Dalam penelitian ini, penulis melakukan wawancara sesuai dengan permasalahan yang dibahas yaitu analisis hubungan eksekutif dan legislatif terhadap keterlambatan APBD. Untuk memperoleh data tersebut peneliti melakukan metode wawancara tak terstruktur dengan menggunakan *phone recorder* atau menulis langsung hasil wawancara karena ada informan yang tidak ingin diwawancarai dengan *phone recorder*.

3.3 Informan Penelitian

Penelitian ini menggunakan informan sebagai sumber data penelitian. Wawancara yang dilakukan didasarkan pada kriteria informan yang ditetapkan oleh Neuman dalam Taufiq (2010) yaitu:

1. Pemberi informasi harus mengetahui keadaan lingkungan yang diteliti;
2. Individu dari pemberi informasi harus berpartisipasi aktif di lapangan;
3. Seseorang yang dapat meluangkan waktunya untuk penelitian;
4. Individu yang tidak memiliki pola pikir analisis karena seorang pemberi informasi yang non analisis sangat familiar dengan teori, adat-istiadat dan norma.

Berdasarkan kriteria informan tersebut, maka informan dalam penelitian ini adalah:

1. RM

RM merupakan sekretaris Bappeda Kabupaten X mulai tahun 2007 sampai dengan dilakukannya penelitian ini. Setiap tahun RM menjadi ketua koordinasi dalam menyusun, membahas dan mengesahkan rancangan RKPD yang kewenangannya dimiliki oleh

Bappeda. Jabatan RM sebagai ketua koordinasi RKPD, mengharuskan RM juga menjadi anggota TAPD yang mempunyai wewenang dalam menyusun dan membahas rancangan APBD bersama Banggar DPRD.

2. FJ

FJ adalah Kepala Bidang ekonomi yang mempunyai peran sebagai anggota tim dalam penyusunan, pembahasan dan pengesahan RKPD. Selain itu, FJ menjadi ketua koordinasi dalam penyusunan Renja SKPD meliputi pertanian, kelautan, kehutanan, industri, perdagangan, penanaman modal dan koperasi serta pengembangan dunia usaha. Tidak hanya itu, peran lain FJ juga dapat terlihat dari perannya sebagai anggota TAPD yang dipilih dan diangkat langsung oleh Bupati dalam penyusunan dan pembahasan APBD.

3. HK

HK adalah Kepala Sub Bagian Anggaran Sekretariat Daerah Kabupaten X. Dengan jabatannya, HK berwenang sebagai penyusun rancangan KUA dan PPAS berdasarkan RKPD serta rancangan APBD berdasarkan KUA dan PPA. Setiap tahun, rancangan KUA dan PPAS dan rancangan APBD yang disusun oleh HK akan diajukan dan dibahas dengan Banggar DPRD. Dalam proses pembahasan kedua dokumen tersebut, HK yang juga merupakan anggota dari TAPD tentunya akan dimintai keterangan terkait dua dokumen yang diajukan oleh Banggar DPRD.

4. DM

DM Adalah salah satu anggota Banggar DPRD Kabupaten X dari fraksi Kebangkitan Bangsa. DM merupakan anggota dewan yang terpilih 2 kali periode berturut-turut yaitu periode pertama pada tahun 2005-2009 dan periode kedua pada tahun 2009-2014. Pada masa jabatan periode pertama DM menjadi anggota komisi B yaitu komisi bidang perekonomian dan keuangan. Bidang tersebut mempunyai wewenang dan tanggung jawab untuk mengevaluasi program dan kegiatan beserta anggaran yang diajukan oleh SKPD meliputi Perdagangan, Perindustrian, Pertanian dan Peternakan, Ketahanan Pangan, Kelautan dan Perikanan, Kehutanan dan Perkebunan, Koperasi UMKM, Perusahaan Daerah, Administrasi Keuangan Daerah, Retribusi, Perpajakan, Perbankan, Perusahaan Patungan dan Penanaman Modal. Pada masa jabatan periode kedua DM menjabat sebagai anggota komisi C yaitu bidang pembangunan yang urusannya untuk mengevaluasi program dan kegiatan serta anggaran yang diajukan SKPD meliputi Perencanaan Pembangunan, Penataan Ruang, Perumahan, Pekerjaan Umum, Lingkungan Hidup, Energi dan Sumber Daya Mineral serta Perhubungan. Selain itu, DM juga menjadi anggota Banggar yang mempunyai wewenang untuk membahas rancangan KUA dan PPAS serta rancangan APBD yang diajukan oleh TAPD dan Kepala Daerah.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Asymetri Informasi Antara *Agent* (Eksekutif) dan *Principle* (Legislatif)

Pada dasarnya teori keagenan berfokus pada permasalahan asimetri informasi. Agen mempunyai informasi lebih banyak tentang kinerja aktual, motivasi, dan tujuan, sehingga berpotensi menciptakan *moral hazard* dan *adverse selection* (Petrie 2002) dalam (Latifah 2010).. *Principal* sendiri harus mengeluarkan biaya (*costs*) untuk memonitor kinerja agen dan menentukan struktur insentif dan monitoring yang efisien (Petrie 2002) dalam (Latifah 2010).

Menurut Johnson (1994) dalam Latifah (2010), menyebut hubungan eksekutif/birokrasi dengan legislatif/kongres adalah *self-interest model*. Legislator ingin dipilih kembali, birokrat ingin memaksimalkan anggarannya, dan *konstituen* ingin memaksimumkan utilitasnya. Agar terpilih kembali, legislator mencari program dan *project* yang dapat membuatnya populer di mata konstituen. Birokrat mengusulkan program-program baru karena ingin *agency*-nya berkembang sehingga *konstituen* percaya mereka menerima manfaat (*benefit*) dari pemerintah.

4.2 Proses Pengesahan Pengesahan RKPD Kabupaten X

Mengacu pada Permendagri Nomor 13/2006 junto Permendagri Nomor 59/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan, sebelum menyusun APBD, Pemerintah Daerah Wajib memiliki RKPD, KUA dan PPA sebagai pedoman penyusunan APBD. Pada dasarnya penyusunan, pembahasan dan pengesahan RKPD dilakukan oleh eksekutif yaitu Bappeda tanpa adanya peran dari legislatif. Umumnya proses penyusunan, pembahasan dan pengesahan RKPD mengacu pada ketetapan Permendagri yang dikeluarkan setiap tahun oleh pemerintah, dan pada dasarnya tidak terdapat perubahan yang signifikan dalam proses penyusunan, pembahasan dan pengesahan RKPD tersebut. FJ juga mengungkapkan:

“untuk waktu dan proses penyusunan RKPD setiap tahunnya sama karena merupakan siklus tahunan”.

Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan RKPD (Musrenbang) merupakan salah satu tahap penting dalam penyusunan RKPD. Musrenbang RKPD adalah forum antar pemangku kepentingan guna membahas rancangan RKPD. Sesuai dengan tahapannya, Musrenbang dibagi menjadi Musrenbang RKPD kabupaten/kota di kecamatan, Musrenbang RKPD kabupaten/kota di kabupaten/kota, dan Musrenbang RKPD kabupaten/kota di provinsi. Selain itu juga ada Musrenbang desa/kelurahan dan forum SKPD/Gabungan SKPD tingkat kabupaten dan tingkat provinsi.

Untuk Kabupaten X terjadi keterlambatan pengesahan RKPD seperti pada tabel 2. Pelaksanaan Musrenbang yang tidak sesuai jadwal ikut mempengaruhi hal tersebut seperti yang dijelaskan oleh FJ:

“pada saat proses penyusunan RKPD dimulai, Musrenbang merupakan kegiatan paling awal yang harus dilaksanakan oleh Bappeda bersama tim yang dibentuk dengan para pemangku kepentingan. Ketika Musrenbang akan dilaksanakan terkadang waktu yang telah ditentukan berbenturan dengan jadwal para pemangku kepentingan yang juga memiliki tugas dan tanggungjawabnya masing-masing. Misalnya ketika Musrenbang tingkat kecamatan, tim penyusun RKPD menyepakati waktu tertentu akan dilaksanakan rapat Musrenbang namun karena para pemangku kepentingan memiliki jadwal kepentingan lain yang juga tugas dan tanggung jawabnya, maka rapat Musrenbang harus digagalkan”

Tabel 2. Pengesahan RKPD Kabupaten X Tahun 2008-2011

NO	RKPD	Pengesahan	Pengesahan Dalam PERMENDAGRI 13 Tahun 2006	Keterlambatan
1	2008	28 Mei 2007	Akhir Bulan Mei	Tepat Waktu
2	2009	13 November 2008	Akhir Bulan Mei	5 Bulan Lebih
3	2010	27 Agustus 2009	Akhir Bulan Mei	2 Bulan Lebih
4	2011	27 September 2010	Akhir Bulan Mei	3 Bulan Lebih

Sumber : Sekretariat Bappeda Kabupaten X

Faktor lain yang berpengaruh signifikan terhadap keterlambatan pengesahan RKPD adalah dalam proses pelaksanaan APBD, nantinya pada saat pertengahan tahun ada proses perubahan APBD sehingga proses penyusunan dan inventarisasi data untuk RKPD menunggu proses perubahan APBD selesai. Selain itu, informasi mengenai penganggaran yang sumbernya berasal dari pemerintah Provinsi dan pemerintah Pusat diperoleh pada pertengahan atau bahkan akhir tahun seperti penganggaran tentang perkiraan pendapatan. Hal ini ditegaskan oleh RM:

“hal-hal yang menyebabkan keterlambatan penyusunan RKPD pada dasarnya ada dua. Pertama, dalam proses penyusunan APBD ada proses kegiatan perubahan anggaran yang pelaksanaannya bersamaan dengan proses penyusunan RKPD yaitu pada pertengahan tahun sehingga proses penyusunan dan inventarisasi data kadangkala menunggu perubahan APBD tersebut. Kedua, informasi perkiraan-perkiraan pendapatan yang bersumber dari provinsi dan APBN bisa diperoleh pada pertengahan tahun atau bahkan bisa pada akhir tahun”

Dua faktor tersebut adalah faktor yang mempengaruhi dan menjadi keterlambatan penyusunan RKPD kabupaten X. Untuk mengatasi keterlambatan yang disebabkan oleh faktor kedua, RM mengungkapkan:

“untuk mengatasi salah satu faktor keterlambatan yaitu untuk faktor kedua maka dilakukan proyeksi atau prediksi berdasarkan informasi ataupun perkiraan pada tahun sebelumnya”

Ketika pengesahan RKPD mengalami keterlambatan maka akan berpengaruh terhadap proses penyusunan dokumen selanjutnya yaitu KUA dan PPAS serta kesesuaiannya dengan jadwal yang ada dalam Permendagri 13 Tahun 2006 Seperti yang dijelaskan RM:

“proses penyusunan RKPD yang efektif dan efisien akan berpengaruh terhadap proses penyusunan KUA dan PPAS yang efektif dan efisien juga”.

Hal senada juga ditegaskan oleh FJ:

“jelas, proses penyusunan RKPD yang efektif tentunya akan sejalan dengan penyusunan KUA dan PPAS yang efektif dan efisien juga”.

4.3 Proses Pengesahan KUA dan PPA Kabupaten X

Proses penyusunan KUA dan PPAS kabupaten X mengacu pada jadwal proses penyusunan APBD dalam Permendagri 13 Tahun 2006 pada tabel 1. Secara faktual, penyusunan rancangan KUA dan PPAS kabupaten X tidak sesuai dengan jadwal kalender yang ditetapkan dalam Permendagri tersebut yang disebabkan karena terlambatnya pengesahan RKPD. Seperti yang diungkapkan oleh HK:

“ya memang benar bahwa penyusunan rancangan KUA dan PPAS mengalami keterlambatan. Hal itu disebabkan karena terlambatnya pengesahan RKPD”.

Berbeda dengan RKPD, pembahasan KUA dan PPAS dilakukan bersama oleh eksekutif legislatif. Pada proses ini tahap pertama adalah dimunculkannya surat edaran penyusunan Pra RKA-SKPD dalam rangka penyusunan rancangan KUA dan PPAS pada tahun bersangkutan. Seperti yang dinyatakan oleh HK:

“awal proses penyusunan KUA dan PPAS adalah dimunculkannya surat edaran penyusunan Pra RKA SKPD kepada kepala setiap SKPD yang digunakan sebagai acuan penyusunan KUA dan PPAS”

Kedua, Penyampaian Rancangan KUA dan PPAS tahun bersangkutan. Dalam proses pengajuan KUA dan PPAS, kepala daerah menyampaikan kedua dokumen tersebut secara bersamaan kepada DPRD sehingga hasil pembahasan kedua dokumen tersebut juga dalam waktu yang bersamaan. HK menjelaskan:

“pengajuan KUA dan PPAS diajukan bersamaan meskipun pembahasannya tidak bersamaan, karena KUA dan PPAS merupakan dokumen yang berbeda. Tujuannya adalah untuk menjamin konsistensi dan percepatan pembahasan”

Hal senada juga dijelaskan oleh DM:

“pengajuan KUA dan PPAS oleh TAPD dilakukan bersamaan, namun ketika pembahasan KUA merupakan dokumen yang dibahas terlebih dahulu dan setelah itu PPAS karena pada dasarnya dokumen tersebut berbeda”

Akan tetapi, pembahasan rancangan KUA dan PPAS yang dilakukan TAPD bersama Banggar tidak dilakukan bersamaan karena pada dasarnya kedua dokumen tersebut berbeda dilihat dari segi isinya. Ketika pembahasan, dokumen KUA dibahas terlebih dahulu dibandingkan dengan PPAS. Ketiga, undangan Rapat Banggar kepada TAPD. Saat pengajuan rancangan KUA dan PPAS dilakukan oleh TAPD, pembahasan KUA dan PPAS tidak langsung dilakukan agar pihak Banggar mempelajari terlebih dahulu rancangan KUA dan PPAS tersebut. Pihak TAPD akan menunggu surat undangan resmi dari Banggar untuk melakukan pembahasan secara bersama terkait rancangan KUA dan PPAS yang diajukan. Sesuai yang dijelaskan DM:

“ketika KUA dan PPAS diajukan, pihak TAPD menunggu konfirmasi dari Banggar DPRD untuk melakukan pembahasan. Pihak Banggar terlebih dahulu mempelajari dan menganalisis KUA dan PPAS yang diajukan oleh TAPD sehingga kalau ada hal yang kurang dimengerti maka pihak Banggar akan meminta penjelasan saat pembahasan berlangsung. Konfirmasi tersebut berupa surat resmi dari Banggar”

Hal ini juga dijelaskan oleh HK:

“pihak TAPD menunggu undangan resmi dari Banggar untuk membahas KUA dan PPAS, biasanya satu minggu dari pengajuan. Hal itu dilakukan untuk memberikan waktu agar Banggar DPRD memahami dokumen tersebut”

Undangan resmi Banggar mengenai agenda pembahasan rancangan KUA dan PPAS dimunculkan satu minggu dari pengajuan yang dilakukan TAPD. Dalam waktu satu minggu tersebut Banggar mempelajari rancangan KUA dan PPAS. Apabila terdapat sesuatu yang tidak dimengerti oleh Banggar maka nantinya akan dijadikan bahan pertanyaan ketika pembahasan berlangsung. Dalam pembahasan, Banggar akan menelaah kesesuaian rancangan KUA dan PPAS dengan RKPD yang merupakan penyesuaian dari RPJMD. HK menjelaskan:

“pada dasarnya, Banggar akan melihat kesesuaian rancangan KUA dan PPAS dengan RKPD yang merupakan penjabaran RPJMD”

Selain itu, sebagai perwakilan dari rakyat Banggar juga akan menganalisis apakah kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah dalam rancangan KUA dan PPAS berpihak terhadap kepentingan masyarakat. Ketika Banggar melihat bahwa kebijakan tersebut tidak selaras dengan kepentingan masyarakat sebagai penerima layanan publik maka pihak Banggar akan meminta penjelasan kepada TAPD, sesuai yang dijelaskan DM:

“Banggar DPRD berperan sebagai perwakilan dari rakyat, jadi ketika kebijakan yang diambil pemerintah tidak berpihak terhadap kepentingan masyarakat, maka Banggar akan meminta penjelasan kepada DPRD”

Namun, ketika pembahasan kadang kala tidak berjalan lancar, penyebabnya seperti yang diungkapkan dikemukakan DM:

“pembahasan rancangan KUA dan PPAS prosesnya akan panjang saat terjadi perbedaan pendapat, solusinya adalah komitmen organisasi untuk mensejahterakan masyarakat harus diprioritaskan, baik diatas kepentingan pribadi maupun golongannya. Hal ini terjadi disebabkan adanya Kekuatan politis dalam pengambilan persetujuan antara Banggar dengan TAPD, karena pada dasarnya pemerintah daerah dan DPRD merupakan lembaga politik. Perbedaan fraksi partai terkadang menjadi masalah dalam pengambilan persetujuan. Seperti ketika ada konflik pribadi antara partai yang satu dengan partai yang lainnya. Maka hal tersebut akan menjadi masalah ketika pengambilan persetujuan yakni terjadinya konflik kepentingan dengan adanya tarik ulur kebijakan”

Adapun penjelasan HK tentang hal ini adalah:

“kendala dalam proses penyusunan KUA dan PPAS adalah lamanya proses pembahasan di DPRD karena pada kenyataannya pembahasan tersebut tidak terlepas dari faktor politis”

Ketika KUA dan PPA ditetapkan atau disahkan tidak tepat waktu maka alur proses yang berkaitan dengan penyusunan, pembahasan, dan pengesahan rancangan APBD juga akan mengalami keterlambatan. Hal ini dikarenakan waktu yang seharusnya digunakan untuk penyusunan rancangan APBD masih digunakan untuk melakukan pembahasan dan pengesahan Rancangan KUA dan PPAS. HK menegaskan:

“jelas, KUA dan PPAS sebagai dasar penyusunan rancangan APBD. ketika KUA dan PPAS terlambat disahkan maka rancangan APBD juga akan terlambat disahkan”

Pernyataan senada juga ditegaskan oleh DM:

“kalau misalnya KUA dan PPA terlambat disahkan, secara otomatis penyusunan rancangan APBD juga akan terlambat”

Pengesahan KUA dan PPA Kabupaten X tidak sesuai dengan kalender yang telah ditetapkan Permendagri 13 Tahun 2006. Data berikut ini menunjukkan pengesahan KUA dan PPA Kabupaten X:

Tabel 3. Pengesahan KUA Dan PPA Kabupaten X Tahun 2008-2011

NO	KUA dan PPA	Pengesahan	Pengesahan Dalam PERMENDAGRI 13 Tahun 2006	Keterlambatan
1	2008	26 November 2007	Akhir Bulan Juli	3 Bulan Lebih
2	2009	Tidak Ada	Akhir Bulan Juli	Tidak Ada
3	2010	Tidak Ada	Akhir Bulan Juli	Tidak Ada
4	2011	29 November 2010	Akhir Bulan Juli	3 Bulan Lebih

Sumber : Sekretariat Keuangan Daerah Kabupaten X

Keterlambatan pengesahan KUA dan PPA jelas terjadi pada kabupaten X dilihat dari data di atas yaitu keterlambatan terjadi hampir 3 bulan lebih pada tahun anggaran 2008 dan tahun anggaran 2011. Namun, tanggal pengesahan KUA dan PPA untuk tahun anggaran 2009 dan tahun anggaran 2010 tidak ada. HK menjelaskan:

“perubahan delegasi wewenang penyusunan rancangan KUA dan PPAS dari Bappeda ke Setda Bagian Keuangan menyebabkan adanya data tentang pengesahan KUA dan PPA menghilang”

Penjelasan senada juga ditegaskan oleh RM:

“setelah adanya perubahan delegasi wewenang dari Bappeda ke Setda Bagian Keuangan, kami (Bappeda) banyak mengalami kehilangan data historis tentang pengesahan RKPD, KUA dan PPA”

Pada tahun anggaran 2008, KUA dan PPA jelas terlambat hingga mencapai 3 bulan lebih. Tetapi, yang menarik untuk diperhatikan adalah data pengesahan RKPD pada tahun yang sama yaitu 2008 tepat waktu. Hal ini membuktikan bahwa lamanya proses pembahasan di DPRD menjadi penyebab keterlambatan pengesahan KUA dan PPA meskipun saat pengajuan rancangan KUA dan PPAS eksekutif tidak melakukan keterlambatan. Hal tersebut dikarenakan dalam mengintegrasikan RKPD terhadap rancangan KUA dan PPAS yang dilakukan oleh eksekutif hanya membutuhkan waktu 1 minggu sesuai dengan Permendagri 13 Tahun 2006. Seperti yang dijelaskan HK:

“cukup, pengintegrasian RKPD terhadap rancangan KUA dan PPAS hanya membutuhkan waktu 1 minggu”

4.4 Proses Penyusunan, Pembahasan dan Pengesahan Rancangan APBD Kabupaten X

Penyusunan rancangan APBD merupakan tahap akhir dalam penyusunan perencanaan penganggaran daerah, yang disusun bersama antara TAPD dengan Banggar DPRD sebagai bahan pembahasan paripurna DPRD untuk ditetapkan dalam peraturan daerah dan menjadi dasar dalam pelaksanaan pembangunan daerah untuk tahun bersangkutan. Pada kenyataannya, penyusunan rancangan APBD kabupaten X tidak sesuai dengan jadwal yang ditetapkan dalam Permendagri 13 Tahun 2006 yang disebabkan karena terlambatnya pengesahan KUA dan PPA. Seperti yang diungkapkan oleh HK:

“penyusunan rancangan APBD mengalami keterlambatan disebabkan karena terlambatnya pengesahan KUA dan PPA”

Keterlambatan tersebut berdampak pada jatah waktu penyusunan, pembahasan dan pengesahan rancangan APBD yang penyusunannya setelah adanya nota kesepakatan kepala daerah dengan ketua DPRD. Hal ini dikarenakan jatah waktu yang seharusnya digunakan untuk menyusun, membahas dan mengesahkan rancangan APBD masih digunakan untuk menyusun, membahas dan mengesahkan KUA dan PPA. Seperti pada tahun anggaran 2011, pengesahan rancangan KUA dan PPA dilaksanakan 29 November 2010 padahal penyusunan rancangan APBD harus dilakukan awal Agustus sampai dengan akhir September.

Berdasarkan Permendagri 13 Tahun 2006, setelah ada nota kesepakatan KUA dan PPA antara kepala daerah dengan Ketua DPRD maka TAPD menyiapkan surat edaran tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD yang harus diterbitkan paling lambat bulan Agustus tahun anggaran berjalan yang berfungsi sebagai acuan kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD. Seperti yang dijelaskan HK:

“sesuai dengan Peremndagri 13 tahun 2006, Rencana Kerja dan Anggaran atau RKA-SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang memuat rencana pendapatan, belanja untuk masing-masing program dan kegiatan menurut fungsi untuk tahun yang direncanakan serta klasifikasinya dirinci sampai dengan rincian obyek pendapatan, belanja, pembiayaan, dan perkiraan maju untuk tahun berikutnya. Serta selanjutnya disampaikan kepada PPKD untuk dibahas kesesuaian dengan dokumen sebelumnya seperti KUA dan PPA”

RKA-SKPD yang telah disusun oleh masing-masing kepala SKPD kemudian disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah (PPKD) untuk selanjutnya dibahas oleh TAPD. Pembahasan tersebut dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan kebijakan umum APBD, prioritas dan plafon anggaran, perkiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya, serta capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal

serta sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD. Dalam hal hasil pembahasan, ketika terdapat ketidaksesuaian maka kepala SKPD melakukan penyempurnaan.

PPKD dibantu TAPD menyusun rancangan peraturan daerah tentang APBD berikut dokumen pendukung. Rancangan Perda tentang APBD yang telah selesai kemudian disampaikan kepada DPRD bersamaan dengan nota keuangan APBD. DM menjelaskan:

“rapat paripurna tentang Perda APBD akan disampaikan oleh Bupati dihadapan semua fraksi partai politik dalam DPRD dan nantinya fraksi partai memberikan pandangan umum. Selanjutnya, Bupati akan mengeluarkan nota jawaban atas pandangan umum tersebut”

Saat pembahasan Perda APBD berlangsung, banyak perdebatan mengenai program, kegiatan dan anggaran yang diajukan pemerintah sehingga tawar menawar kebijakan terjadi. Alasan terjadinya kondisi ini dapat disimpulkan dengan dua hal, yang pertama karena program pemerintah yang tidak selaras dengan kepentingan masyarakat dan kedua karena adanya gesekan perbedaan kepentingan partai politik. Seperti yang dijelaskan HK:

“sama dengan pembahasan KUA dan PPAS, lebih berpihak ke masyarakat akan lebih diterima oleh Dewan dan memang tidak terlepas dari kepentingan politis yang ada”

Pernyataan senada juga ditegaskan oleh DM:

“kendala pasti ada, seperti adanya tarik ulur kebijakan yang disebabkan karena kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah melalui visi dan misinya terkadang tidak sesuai dengan RPJMD yang harus dilaksanakan dan adanya kendala-kendala politis”

Ketidaksesuaian program pemerintah dengan RPJMD akan menjadi bahan evaluasi dalam pembahasan dengan fraksi partai politik di DPRD. kepala daerah terpilih akan membuat visi dan misi untuk membangun daerah selama 5 tahun kedepan, visi dan misi tersebut terkadang berbeda dengan RPJMD. Evaluasi perbedaan oleh fraksi partai melalui pandangan umum akan membuat proses pembahasan yang tersendat ditambah tidak terlepasnya masing-masing fraksi partai untuk mementingkan partai politiknya.

Setelah selesai, maka Bupati akan mengeluarkan nota jawaban atas pandangan umum yang nantinya menjadi dasar dalam pembahasan komisi. Isi dari nota jawaban adalah tanggapan atas pandangan umum yang dilakukan oleh fraksi partai politik terhadap Perda tentang APBD.

Pembahasan yang dilakukan oleh masing-masing komisi adalah pembahasan RKA-SKPD yang telah disusun oleh kepala SKPD. Komisi tersebut mempunyai wewenang untuk mengevaluasi RKA-SKPD terkait dengan anggaran dan program yang diajukan oleh masing-

masing SKPD. Hasil pembahasan akan menjadi bahan evaluasi terhadap Banggar dalam menentukan Perda tentang APBD. Seperti yang dikemukakan DM:

“ada empat komisi di kabupaten X, dan masing-masing komisi mempunyai wewenang untuk mengevaluasi RKA-SKPD sesuai dengan bidangnya”

Selanjutnya, Banggar melakukan pembahasan atas rancangan Perda tentang APBD bersama TAPD. Dalam pembahasannya, Banggar menitikberatkan kesesuaian rancangan Perda tentang APBD dengan kebijakan umum APBD, prioritas plafon anggaran, serta hasil dari pembahasan komisi DPRD. DM menyatakan:

“Banggar memiliki tiga fungsi utama yaitu Budget, control, dan legislasi”

Fungsi Budget atau keuangan merupakan fungsi paling banyak digunakan oleh Banggar dalam melakukan pembahasan Perda tentang APBD dengan TAPD. Dengan fungsi keuangan Banggar akan meninjau porsi keuangan untuk program dan kegiatan yang diajukan dengan kebutuhan nyata dilapangan serta DM juga menjelaskan:

“fungsi keuangan hanya dimiliki oleh pihak DPRD dan kepala daerah tidak memiliki hak ini. Dengan fungsi keuangan, Banggar berhak untuk melakukan penambahan, pemotongan, dan penolakan anggaran terhadap program dan kegiatan yang diajukan eksekutif (TAPD)”

Dengan fungsi keuangan, Banggar DPRD dapat menambah atau mengurangi jumlah anggaran bahkan menolak program yang diajukan kepala daerah bersama TAPD. Banggar DPRD akan melakukan penambahan anggaran apabila suatu program tersebut dianggap oleh DPRD tidak proporsional karena jumlah anggaran yang terlalu kecil dengan kondisi kebutuhan dilapangan. Begitu juga ketika Banggar DPRD melakukan pemotongan anggaran terhadap program dan kegiatan karena jumlah anggaran yang terlalu besar dibandingkan dengan kebutuhan anggaran yang diperlukan. Sedangkan Banggar DPRD menolak suatu program atau kegiatan apabila program dan kegiatan tidak berpihak terhadap kepentingan masyarakat atau bahkan merugikan bagi masyarakat.

Alotnya pembahasan di DPRD menjadi salah satu kendala pengesahan APBD tidak sesuai dengan kalender yang telah ditentukan. Proses pembahasan yang dilalui dengan perdebatan, negosiasi dan lobi mempunyai dampak pada terlambatnya Perda dan Perbup APBD. Seperti yang dinyatakan oleh HK:

“lamanya pembahasan rancangan APBD di DPRD seperti halnya KUA dan PPAS adalah salah satu penyebab Perda dan Perbup APBD terlambat”

Namun, pernyataan lain diungkapkan oleh DM:

“diluar konteks politik, proses pembahasan baik rancangan KUA dan PPAS ataupun rancangan APBD tidak semudah membalikan telapak tangan, didalamnya masih banyak hal yang harus disesuaikan dengan kepentingan masyarakat. Dan kami (DPRD) selalu berusaha menyesuaikan dengan jatah waktu yang ada dalam Permendagri no. 13”

Proses akhir dari pembahasan antara Banggar dengan TAPD adalah dengan diterbitkannya berita acara mengenai persetujuan antara Bupati dengan Ketua DPRD mengenai Perda tentang APBD dan Perbup tentang APBD. Perda dan Perbup tentang APBD yang telah disetujui oleh Bupati dan DPRD sebelum ditetapkan oleh Bupati disampaikan kepada gubernur untuk dievaluasi. Evaluasi ditindaklanjuti oleh Gubernur dengan mengundang Kabupaten X untuk menghadiri rapat evaluasi yang dilakukan di BPKAD Provinsi Y mengenai Rancangan APBD yang diajukan. Seperti yang dikemukakan oleh DM:

“Perda dan Perbup yang telah disetujui akan disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Ketika terjadi evaluasi maka Bupati (TAPD) bersama Banggar melakukan perbaikan dan penyempurnaan serta untuk waktu sesuai dengan Permendagri 13 Tahun 2006”

Dalam Permendagri 13 Tahun 2006, dijelaskan bahwa Perda dan Perbup tentang APBD selambat-lambatnya disahkan tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya. Artinya, apabila pengesahan Perda dan Perbup tentang APBD dilakukan melebihi tanggal tersebut maka Perda dan Perbup APBD dikatakan terlambat. Berikut ini adalah data pengesahan Perda dan Perbup Kabupaten X tahun 2008-2011:

Tabel 5.5. Pengesahan Perda dan Perbup Tentang APBD Kabupaten X Tahun 2008-2011

NO	Perda dan Perbup APBD	Pengesahan	Pengesahan Dalam PERMENDAGRI 13 Tahun 2006	Keterlambatan
1	2008	28 Januari 2008	31 Desember 2007	28 Hari
2	2009	16 Januari 2009	31 Desember 2008	16 Hari
3	2010	12 Januari 2010	31 Desember 2009	12 Hari
4	2011	26 Januari 2011	31 Desember 2010	26 Hari

Sumber : Sekretariat Keuangan Daerah Kabupaten X

Dari data tersebut terlihat jelas bahwa pengesahan Perda dan Perbup tentang APBD kabupaten X mulai tahun anggaran 2008 sampai dengan tahun anggaran 2011 mengalami keterlambatan hampir 1 bulan, tentunya hal ini berpengaruh terhadap tersendatnya program kegiatan yang sebelumnya direncanakan oleh pemerintah daerah. HK menegaskan:

“Keterlambatan pengesahan Perda dan Perbup APBD pada dasarnya sama dengan keterlambatan pengesahan KUA dan PPA yakni karena lamanya proses pembahasan yang disebabkan adanya faktor politik ketika proses pembahasan di DPRD”

Pernyataan tersebut seirama dengan pernyataan DM:

“Sama, Dalam pembahasan Perda dan Perbup juga pasti ada faktor politik didalamnya”

Menggunakan wewenang yang dimiliki untuk kepentingan partai politik merupakan hal yang wajar dalam sebuah pengambilan keputusan untuk sebuah produk politik. Pengambilan keputusan tentu saja akan berproses panjang, karena akan menyertakan proses lobi, negosiasi, adu argumen, hingga konflik berhubungan dengan kepentingan-kepentingan yang harus diakomodasi dalam produk politik yang dihasilkan.

4.5 Komunikasi Antara Eksekutif dan Legislatif Kabupaten X

Nuansa politik yang menyebabkan lamanya proses pembahasan karena harus dilalui dengan perdebatan dalam pembahasan rancangan KUA dan PPA ataupun rancangan APBD adalah hal yang lazim adanya. Namun, meskipun proses pembahasan dipenuhi oleh perdebatan karena masing-masing pihak merasa bahwa dirinyalah yang paling benar, proses komunikasi antara eksekutif dan legislatif tetap berjalan. Seperti dinyatakan oleh DM:

“masih ada komunikasi, baik komunikasi dilakukan oleh anggota atau partai meskipun dalam proses pembahasan dipenuhi oleh perdebatan”

Hal senada juga dinyatakan HK:

“ketika terjadi permasalahan dalam pembahasan, komunikasi antara eksekutif dengan legislatif tetap berjalan”

Komunikasi yang terjalin adalah komunikasi yang dilakukan anggota dari suatu partai dengan anggota partai lain ataupun komunikasi dari partai ke partai lain. Komunikasi tersebut digunakan ketika pengesahan KUA dan PPA serta APBD selalu ditunda karena dalam pembahasan mengalami kendala akibat dari adanya kepentingan-kepentingan yang tidak terakomodasi dan perbedaan pandangan mengenai program dan kegiatan yang ada dalam dokumen KUA dan PPA ataupun di APBD. Komunikasi partai sangat efektif dalam mengatasi kendala-kendala yang dialami dalam pengesahan, alasannya melalui komunikasi ini pengesahan dapat dilakukan. Seperti yang dijelaskan DM:

“Komunikasi partai politik dilakukan ketika proses pengesahan dokumen penting seperti KUA dan PPA serta APBD mengalami kendala karena adanya kepentingan

yang tidak terakomodasi dan perbedaan pandangan mengenai program dan kegiatan. Caranya adalah mencari solusi terbaik dengan mengakomodir itu semua, misalkan pemerintah daerah dengan visi dan misinya ingin membangun jalan utama dari kecamatan X ke kecamatan Y yang menghabiskan dana senilai 1,3 Milyar. Namun menurut DPRD pembangunan tersebut kurang efektif dan efisien karena pada saat itu program yang paling penting adalah pemberantasan kemiskinan dan peningkatan mutu pendidikan sehingga dana tersebut bisa dialihkan untuk dua program tersebut. Aksi saling ngotot dan mempertahankan pendapatnya masing-masing akan terjadi sehingga proses pengesahan KUA dan PPA ataupun APBD akan selalu tertunda. Untuk itu, untuk mengatasi ini semua maka dicari jalan tengah yakni mengakomodasi dari masing-masing kepentingan dengan melakukan negosiasi. Hasilnya, program ajuan dari eksekutif akan diterima oleh DPRD dengan catatan akan dilakukan pemotongan anggaran sebesar 60% untuk dianggarkan ke program yang diajukan DPRD yaitu program peningkatan mutu pendidikan dan pemberantasan kemiskinan. Serta kekurangan anggaran program eksekutif akan dianggarkan pada tahun berikutnya”

DM juga menjelaskan:

“komunikasi partai tidak terbatas komunikasi antara partai pendukung pemerintah, melainkan juga komunikasi antar partai pendukung pemerintah dengan partai oposisi”

Komunikasi antar partai tidak terbatas hanya dengan komunikasi antar partai pendukung pemerintah, akan tetapi juga dapat dilakukan komunikasi antar partai pendukung pemerintah dengan partai oposisi. Keadaan ini tentunya akan membuat masing-masing dari pihak pemegang kepentingan dapat menyesuaikan dan menyelaraskan kepentingannya sehingga proses pengesahan dapat berlangsung.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

1. Hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam proses pembahasan rancangan KUA dan PPA serta rancangan APBD di dominasi oleh kepentingan politik. Adanya perbedaan kepentingan politik berdampak pada lamanya proses pembahasan sehingga menyebabkan terlambatnya pengesahan KUA dan PPA serta APBD;
2. Ditinjau dari sisi agen (ego sektoral eksekutif) serta sisi *principle*/legislatif (kepentingan kelompok/partai politik dan konstituen) APBD ikut mewarnai proses penyusunan dan penyusunan anggaran sampai dengan anggaran tersebut disahkan pada Kabupaten X.

5.2 Saran

Berdasarkan analisis hubungan eksekutif dan legislatif dalam mempengaruhi keterlambatan penyusunan APBD, maka peneliti memberikan saran untuk dua lembaga penyelenggara pemerintahan yaitu eksekutif dan legislatif sebagai berikut:

1. Seharusnya eksekutif dan legislatif dalam menyusun APBD disesuaikan dengan jadwal yang telah tercantum dalam Permendagri 13/2006 junto Permendagri 59/ 2008.
2. Perlu adanya komitmen organisasi untuk menjalankan wewenang baik di eksekutif maupun di legislatif guna mensejahterakan masyarakat. Artinya, penggunaan wewenang yang benar-benar ditujukan untuk kepentingan masyarakat sebagai penerima layanan publik, bukan untuk kepentingan pribadi atau golongan (partai politik).

5.3 Keterbatasan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan kualitatif dengan sumber data dari hasil wawancara yang dilakukan dengan beberapa informan. Peneliti melakukan wawancara dengan metode tak terstruktur dikarenakan peneliti ingin menanyakan sesuatu secara lebih mendalam pada informan tertentu. Konsekuensi penggunaan metode wawancara tak terstruktur tersebut yaitu peneliti membutuhkan keterlibatan informan untuk menjawab pertanyaan penelitian lebih mendalam guna memperoleh informasi yang lebih banyak, akurat, dan explorative.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan dua lembaga sebagai informan yaitu eksekutif dan legislatif, sehingga data dan hasil wawancara yang diperoleh akan dibandingkan keterkaitan dan kebenarannya. Untuk melaksanakan itu, peneliti merasa bahwa keterlibatan informan dalam proses wawancara dirasa masih kurang. Hal tersebut disebabkan karena ada informan penelitian yang berkeberatan untuk menjawab beberapa pertanyaan peneliti sehingga pembahasan dalam penelitian ini lebih banyak menceritakan dari satu pihak informan. Selain itu, informan penelitian di lembaga legislatif yang hanya menggunakan satu informan belum cukup untuk mewakili jumlah keseluruhan anggota DPRD yang dipenuhi dengan fraksi partai politik berbeda.

DAFTAR PUSTAKA

- _____ *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.*
- _____ *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat.*

_____ *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.*

_____ *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.*

_____ *Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2010 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah.*

Abdullah. 2011. *Keterlambatan APBD: Mengapa? Siapa yang Dirugikan?.* (Online), (<http://syukriy.wordpress.com>), diakses 14 April 2012)

Abdullah, Syukriy dan Asmara, Jhon Andra. 2006. *Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Daerah: Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di sektor Publik.* Simposium Nasional Akuntansi IX. Padang.

Afriani, Iyan H.S. 2009. *Metode penelitian Kualitatif.* (Online), (<http://www.penalaran-unm.org>), diakses 14 April 2012)

Darise, Nurlan. 2008. *Akuntansi Keuangan Daerah.* Jakarta: PT Indeks

Halim, Abdul dan Abdullah, Syukriy. 2006. Penelitian tentang Hubungan dan Masalah Keagenan di Pemerintah Daerah (Sebuah Peluang Penelitian Anggaran dan Akuntansi). *Jurnal Akuntansi Pemerintah.* (Online), Vol 2, No.4 (<http://www.academia.edu>), diakses 5 Mei 2012)

Jakarta—Micom, 2011. 2 April 2011. *Penundaan DAU 25% sebagai sanksi keterlambatan Penyampaian IKD 2011.*

Latifah, P Nurul. 2010. Adakah Perilaku Oportunistik Dalam Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik?. *Artikel Ekonomi.* (Online), Vol 5, No. 2 (<http://isjd.pdii.lipi.go.id>), diakses 5 Mei 2012)

Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik.* Yogyakarta: Penerbit Andi Yogyakarta

Martani, Dwi. dan Liestiani, Annisa. 2010. *Local Government Financial Statement Disclosure in Indonesia.* Conference Proceedings: Asian Academic Accounting Association

Moleong, J Lexy. 2008. *Metodologi penelitian Kualitatif Edisi Revisi.* Bandung: PT Remaja Rosdakarya

Nordiawan, Deddi. 2006. *Akuntansi Sektor Publik.* Jakarta: Salemba Empat

Rakyat Merdeka, 2012. *APBD Belum Disahkan Pemerintah Daerah.* (Online), (<http://djkd.depdagri.go.id>), diakses 15 Februari 2012)

Ritonga, Irwan Taufik. 2013. Do Incumbents Utilise Local Government Budgets in Their Renomination in Regional General Election? Evidence from Indonesia. *International Journal of Governmental Financial Management - Vol. XIII, No 1, 2013*

- Ritonga, Irwan Taufiq dan Alam, Mansur Iskandar. 2010. *Apakah Incumbent memanfaatkan Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah (APBD) Untuk Mencalonkan Kembali Dalam Pemilihan Umum kepala Daerah (PEMILUKADA)*. Simposium Nasional Akuntansi XIII. Purwokerto.
- Syah, H Rahman. 2007. Hubungan Legislatif dan Eksekutif Daerah Dalam Proses Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Gowa Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. *Karya Ilmiah*. Makassar: Program Magister ilmu Administrasi STIA LAN Makassar.
- Taufiq Umar Abdalla. 2010. *Penelitian tentang Analisis Kesiapan Administrasi Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 (Studi Kasus Dinas Pelayanan Pajak DKI Jakarta)*.
- Wangi, Chitra Ariesta pandan dan Ritonga, Irwan Taufiq. 2010. *Identifikasi Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Keterlambatan Dalam Penyusunan APBD (Studi Kasus Kabupaten Rejang Lebong Tahun Anggaran 2008-2010)*. Simposium Nasional Akuntansi XIII. Purwokerto.