

Analisis Faktor-faktor Penyebab Keterlambatan Penetapan APBD Kabupaten Kudus

Subechan^{1,2}, Imam Hanafi^{1,3}, Bambang Santoso Haryono^{1,3}

¹Program Magister Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

²Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Kudus

³Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

Abstrak

APBD memiliki peranan yang sangat penting dalam perencanaan pembangunan daerah. Keterlambatan dalam penetapan APBD akan berdampak langsung terhadap pelaksanaan pembangunan di daerah. Sejak diberlakukannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, penetapan APBD Kabupaten Kudus selalu terlambat. Akibat keterlambatan penetapan APBD tersebut, pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan menjadi tidak efektif dan efisien. Tujuan dari penelitian ini adalah mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan keterlambatan penetapan APBD Kabupaten Kudus. Metode penelitian yang digunakan yaitu pendekatan kualitatif dengan jenis eksploratif untuk mengidentifikasi variabel-variabel permasalahan yang mempengaruhi penyusunan APBD Kabupaten Kudus, dan selanjutnya dilakukan analisis faktor dalam pendekatan kuantitatif untuk menjelaskan faktor-faktor penyebab keterlambatan penetapan APBD Kabupaten Kudus. Hasil penelitian didapatkan 5 faktor yang dapat menjelaskan penyebab keterlambatan penetapan APBD Kabupaten Kudus Tahun Anggaran 2009 sampai dengan Tahun Anggaran 2013 dengan varian sebesar 65,837 %, yaitu (1) Faktor Komitmen dan Kepentingan Eksekutif, (2) Faktor Koordinasi dan Komunikasi antara Eksekutif dan Legislatif, (3) Faktor Kompetensi dan Komitmen Legislatif, (4) Faktor Koordinasi dan Kompetensi SKPD, (5) Faktor Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan 34,163 % dijelaskan faktor lain selain kelima faktor tersebut. Kurangnya komitmen dalam mentaati jadwal penyusunan APBD, lebih mengutamakan kepentingan dalam pengalokasian anggaran, koordinasi dan komunikasi yang tidak baik, dan kurangnya kompetensi dalam penganggaran dari pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran menjadi penyebab keterlambatan penetapan APBD Kabupaten Kudus. Selain itu pemerintah pusat juga memberi andil dalam keterlambatan penetapan APBD Kabupaten Kudus yaitu keluarnya pedoman penyusunan APBD setiap tahun dengan berbagai ketentuan yang berubah di dalamnya serta keterlambatan penerbitan aturan tentang penggunaan dana-dana pusat yang bersifat *specific grant*. Atas berbagai permasalahan tersebut maka perlu dilakukan peningkatan kompetensi dan kapasitas bagi pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan APBD, membina hubungan harmonis antara eksekutif dan legislatif, ada sanksi tegas apabila APBD ditetapkan terlambat, konsistensi aturan dalam penyusunan APBD, peraturan-peraturan terkait dana dari pemerintah atasan dikeluarkan tepat waktu, dan transparansi dalam proses penyusunan APBD, serta perlu disusun analisis standar belanja (ASB) untuk menilai kewajaran belanja.

Kata kunci: eksekutif, harmonis, legislatif, penetapan, transparansi.

Abstract

Local budgets have a very important role in local development planning. Delays in establishment of local budgets will have a direct impact on the implementation of regional development. Since the application of the Regulation of the Minister of Home Affairs No. 13 of 2006, establishment of Kudus local budgets always late. Due to the delay in establishment of local budgets, implementation of development programs and activities become ineffective and inefficient. The purpose of this research is to identify factors that cause the delay in establishment of local budgets. The research method used are explorative qualitative approach to identify the variables issues that affect Kudus local budgeting, and then performed a factor analysis of the quantitative approach to explain the factors that cause delays in the establishment of the Kudus local budget. The research results 5 factors that could explain the causes of the delay in establishment of Kudus local budget for Fiscal Year 2009 through 2013, which has 65.837 % of variance, namely (1) Executive Commitment and Interest Factor, (2) Coordination and communication between the Executive and Legislature Factor, (3) Competence and Legislature commitment factor, (4) Coordination and Competence factor of working units (SKPD), (5) legislation factor. While the other 34.163 % is explained by factors other than these five factors. The lack of commitment to obey the local budget preparation schedule, more emphasize on the importance of budget allocation, poor coordination and communication, and lack of competence of the parties involved in the compilation of local budget cause the delay in the establishment of Kudus local budget. The central government also contributes to the delay in establishing Kudus local budget in term of the release of guidelines of the local budget each

Corresponding Address:

Subechan

Email : javasrasendriya@gmail.com

Alamat : Mlatinorowito 3/7 No. 52 Kudus

year with a variety of conditions that changed and the delay in publication of the rules on the use of specific grant. Among the above problems, it needs to increase the competence and capacity of the parties involved in the preparation of the local budget, to build a harmonious relationship between the executive and the legislative, to give firm sanctions if the local budget released late, to make consistence rules in the preparation of the local budget, to release regulations related to fund from the central government on time, and to give transparency in the process of preparation of the local budget, and to compile a standard analysis of expenses to assess the reasonableness of the expenses.

Keyword: executive, legislative, harmonious, determine, transparency.

PENDAHULUAN

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran dan ditetapkan paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Batas waktu penetapan APBD tersebut seharusnya menjadi acuan bagi daerah dalam proses penyusunan APBD. Namun yang terjadi adalah masih banyaknya daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota yang menetapkan APBDnya melampaui dari batas waktu yang telah ditetapkan.

Keterlambatan ini dapat mengakibatkan keterlambatan penyampaian data APBD. Sangsi atas keterlambatan tersebut adalah berupa penundaan penyaluran dana perimbangan, dan atas keterlambatan tersebut dapat menghilangkan kesempatan bagi daerah untuk memperoleh dana insentif daerah sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 56 Tahun 2005.

Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, daerah yang dikenakan sangsi penundaan penyaluran Dana Alokasi Umum (DAU) karena terlambat menyampaikan APBD Tahun Anggaran (TA) 2013 adalah 17 daerah. Keterlambatan penyampaian ini dapat dipastikan bahwa daerah tersebut terindikasi mengalami keterlambatan dalam hal penetapan APBD. Kabupaten Kudus merupakan salah satu daerah yang tidak lepas dari fenomena keterlambatan penetapan APBD tersebut.

Sejak diberlakukannya Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, Kabupaten Kudus selalu mengalami keterlambatan dalam penetapan APBD sebagaimana tabel 1 berikut ini :

Tabel 1 menunjukkan bahwa APBD Kabupaten Kudus untuk TA 2007 sampai dengan TA 2013 mengalami keterlambatan penetapan antara 2 (dua) sampai dengan 4 (empat) bulan.

Bahkan pada TA 2013, APBD ditetapkan dengan peraturan bupati. Hal ini terjadi karena tidak adanya persetujuan bersama antara Bupati dan DPRD Kabupaten Kudus.

Tabel 1. Penetapan APBD

| TA | Perda APBD | Ditetapkan | Batas waktu |
|-------|---------------|------------|-------------|
| 2007 | No. 1 Th 2007 | 27-3-2007 | 31-12-2006 |
| 2008 | No. 1 Th 2008 | 21-4-2008 | 31-12-2007 |
| 2009 | No. 1 Th 2009 | 13-2-2009 | 31-12-2008 |
| 2010 | No. 1 Th 2010 | 12-3-2010 | 31-12-2009 |
| 2011 | No. 1 Th 2011 | 14-2-2011 | 31-12-2010 |
| 2012 | No. 1 Th 2012 | 13-3-2012 | 31-12-2011 |
| 2013* | No. 9 Th 2013 | 15-4-2013 | 31-12-2012 |

Sumber: DPPKD Kabupaten Kudus, 2013.

* ditetapkan dengan peraturan bupati.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menyebutkan bahwa APBD adalah suatu rencana keuangan yang disusun oleh pemerintah daerah secara tahunan melalui pembahasan dan persetujuan antara pemerintah daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang kemudian disahkan dalam peraturan daerah. Hal tersebut dapat dimaknai bahwa proses penyusunan APBD tergantung hubungan antara pemerintah daerah (bupati/eksekutif) dengan DPRD (legislatif). Hubungan yang baik dan selaras dapat mendorong penyusunan APBD yang efektif dan efisien dan sebaliknya. Salah satu bentuk hubungan yang berpengaruh pada penyusunan APBD adalah hubungan keagenan, dimana legislatif sebagai prinsipal dan eksekutif sebagai agen akan lebih mementingkan "*self interest*" nya yang pada akhirnya melupakan kepentingan rakyat sebagai *ultimate principal* [1].

Selain itu praktek yang terjadi adalah hubungan diantara keduanya cenderung diametral [2]. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sehingga kedudukan DPRD setara dengan pemerintah daerah (eksekutif). Seharusnya pola hubungan kemitraan dan tidak saling membawahilah yang dilakukan, termasuk dalam proses penyusunan APBD.

Proses pengalokasian anggaran adalah proses politik dengan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi [3], dimana terjadi bargaining proses antara eksekutif dan legislatif [4] serta merupakan pencerminan dari kekuatan relatif dari berbagai *budget actors* yang memiliki kepentingan atau preferensi berbeda terhadap outcomes anggaran [5] dan anggaran yang ditetapkan dapat dipandang sebagai suatu kontrak kinerja antara legislatif dan eksekutif [6]. Keterbatasan sumber daya khususnya dana yang dimiliki oleh pemerintah menjadikan penganggaran adalah mekanisme terpenting dalam pengalokasian sumberdaya.

Anggaran merupakan rencana operasional keuangan, mencakup estimasi pengeluaran, dan sumber pendapatan dalam periode waktu tertentu [7] yang dinyatakan dalam satuan uang [8]. Penyusunan anggaran sektor publik adalah proses mengalokasikan pendapatan yang dipungut dari masyarakat untuk mendanai program-program dalam penyediaan *public good*[9].

Proses penyusunan anggaran sektor publik setidaknya mempunyai tiga tahapan, yakni (1) perumusan proposal anggaran, (2) pengesahan proposal anggaran, dan (3) pengimplementasian anggaran yang telah ditetapkan sebagai produk hukum [10]. Penganggaran ke dalam empat tahapan, yaitu *executive planning, legislative approval, executive implementation, dan ex post accountability* [11].

Anggaran sektor publik menjadi kendali dan tolok ukur setiap aktivitas yang dilakukan pemerintah yang mempunyai fungsi utama sebagai alat perencanaan, pengendalian, kebijakan fiskal, politik, koordinasi dan komunikasi, penilaian kinerja, motivasi, dan untuk menciptakan ruang publik [3]. Selain itu salah satu faktor yang dapat mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu program perencanaan pembangunan adalah faktor pendanaan [12]. Sehingga dalam merencanakan pembangunan perlu memperhatikan tahap-tahap perencanaan yang salah satunya adalah tahap penyusunan anggaran [13].

Demikian pentingnya fungsi anggaran sektor publik maka kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah dalam perencanaan dan pengendalian keuangan sangat dibutuhkan untuk merencanakan pembangunan di daerah. Hubungan antara perencanaan dan anggaran sebagai hubungan yang timbal balik, anggaran menjamin kepastian pembiayaan, di sisi lain perencanaan memperhatikan keterbatasan

pembiayaan. Lemahnya perencanaan anggaran memungkinkan munculnya *underfinancing* atau *overfinancing* yang akan mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektifitas anggaran. Sehingga perlu juga penguasaan dan pemahaman yang baik oleh penyelenggara pemerintahan tentang prinsip – prinsip pokok siklus penganggaran [14].

APBD sebagai anggaran sektor publik selayaknya menjadi prioritas perhatian bagi pemerintahan di daerah. Keterlambatan dalam hal penetapan APBD apabila terus terjadi dan Pemerintah Daerah serta DPRD tidak berupaya untuk mengatasinya akan mempengaruhi keterlambatan pelaksanaan program dan kegiatan yang tercantum dalam APBD. Pelaksanaan program menjadi tergesa-gesa dan terkesan seadanya karena waktu pelaksanaan menjadi lebih sempit. Hal tersebut dapat dipastikan mempengaruhi efektifitas dan efisiensi program itu sendiri. Kerugian dengan sendirinya akan ditanggung oleh rakyat, bukan oleh elit politik di pemerintahan daerah, karena jalannya pembangunan daerah adalah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Sehingga perlu kiranya dilakukan identifikasi terhadap permasalahan-permasalahan atau faktor-faktor apa yang menjadi penyebab keterlambatan penetapan APBD. Termasuk fenomena keterlambatan penetapan APBD Kabupaten Kudus. Diharapkan dengan hasil dari identifikasi tersebut dapat diambil solusi yang tepat sehingga ke depan tidak terulang kembali.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan kualitatif dan pendekatan kuantitatif. Pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian eksploratif digunakan untuk mengidentifikasi variabel-variabel permasalahan yang mempengaruhi penyusunan APBD Kabupaten Kudus sehingga menyebabkan keterlambatan dalam penetapan APBD Kabupaten Kudus TA 2009 sampai dengan TA 2013. Selanjutnya melalui pendekatan kuantitatif, variabel-variabel permasalahan tersebut dengan metode analisis faktor direduksi menjadi faktor-faktor untuk menjelaskan tentang penyebab keterlambatan penetapan APBD Kabupaten Kudus TA 2009 sampai dengan TA 2013. Analisis faktor merupakan teknik mereduksi data/variabel dengan tujuan agar *manageable* [15].

Dalam mengidentifikasi variabel-variabel permasalahan pada pendekatan kualitatif,

dilakukan dengan teknik wawancara, observasi dan dokumentasi. Informan dipilih menggunakan teknik *purposive sampling* dan *snowball sampling*. Berdasarkan teknik tersebut, ditentukan Kepala DPPKD sebagai *key informant*, sedangkan Kabid Anggaran DPPKD, Kasubid Belanja Langsung DPPKD, Staf Anggaran DPPKD, Kabag Perekonomian Sekda, Kasubbag Perencanaan Monev Bappeda, Staf Sekretariat Bappeda, Kasubbag Perencanaan Monev Disdikpora, Staf Sekretariat Disdikpora, Anggota Banggar DPRD (3 Orang), Kasubbag Perundang-undangan Sekwan, Kasubbag Risalah dan Persidangan Sekwan sebagai informan.

Sedangkan pada pendekatan kuantitatif menggunakan metode kuesioner. Untuk memberikan penilaian pada kuesioner digunakan Skala Likert. Populasi penelitian ini adalah pihak-pihak yang terlibat langsung dalam proses penyusunan APBD, yaitu TAPD, Kepala SKPD dan DPRD dengan jumlah 108 responden. Penentuan sampel menggunakan rumus *Taro Yamane* dengan $\alpha=0,10$ dihasilkan 52 responden, dimana sampel diambil dengan teknik *proportionate stratified random sampling*.

Uji validitas instrumen menggunakan rumus *corrected item-total correlation* dimana kriteria valid dan tidaknya instrumen yang diajukan apabila $r \text{ hitung} \geq r \text{ tabel}$ (Singarimbun dan Effendi, 1989). Dengan $N=52$ $\alpha = 0,10$ dihasilkan $r \text{ tabel} = 0,2306$. Uji reliabilitas menggunakan rumus *Alpha Cronbach* dimana kriteria reliabelnya instrumen jika koefisien reliabilitasnya minimal 0,6 [16].

Analisis data yang digunakan adalah analisis faktor dengan menggunakan program SPSS, dengan tahapan sebagai berikut :

1. Uji korelasi antar variabel, kelayakan model faktor yaitu jika besarnya *Kaiser Meyer Olkin (KMO) Measure of Sampling Adequacy* $> 0,5$ dan *Bartlett Test of Sphericity* $< 0,05$ (Supranto, 2010), (Santoso, 2012), (Riyanto, 2012), yang dilanjutkan dengan pemeriksaan terhadap nilai *anti-image matrices correlation*. Jika variabel nilai *Measure of Sampling Adequacy (MSA)* $< 0,5$ maka variabel tersebut di drop dari sistem analisis dan hanya menggunakan variabel yang nilai $MSA > 0,5$.
2. Penentuan banyaknya faktor, banyaknya faktor yang diambil didasarkan atas nilai *eigenvalue* > 1 [15];[17];[18]
3. Pendistribusian variabel-variabel ke dalam faktor-faktor.
4. Penamaan faktor.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mekanisme penyusunan APBD dibagi dalam 2 (dua) tahap yaitu tahap perencanaan dan tahap penganggaran. Pada tahapan perencanaan, tujuannya adalah menghasilkan dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang berisi daftar program dan kegiatan dapat dilakukan oleh pemerintah di tahun depan, sedangkan jumlah pendanaan yang dibutuhkan untuk program dan kegiatan tersebut diputuskan pada tahap penganggaran dengan tujuan menghasilkan dokumen APBD.

I. Tahap Perencanaan

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 menyebutkan bahwa penyusunan RKPD diselesaikan paling lambat akhir bulan Mei sebelum tahun anggaran berkenaan. Selama kurun waktu Tahun 2009-2013, RKPD Kabupaten Kudus telah ditetapkan tepat waktu dengan Peraturan Bupati Kudus.

Tabel 2. Penetapan RKPD

| Tahun | Perbup RKPD | Tanggal ditetapkan | Batas waktu |
|-------|----------------|--------------------|-------------|
| 2009 | No. 13 Th 2008 | 30-5-2008 | 31-5-2008 |
| 2010 | No. 21 Th 2009 | 29-5-2009 | 31-5-2009 |
| 2011 | No. 16 Th 2010 | 31-5-2010 | 31-5-2010 |
| 2012 | No. 15 Th 2011 | 30-5-2011 | 31-5-2011 |
| 2013 | No. 10 Th 2012 | 24-5-2012 | 31-5-2012 |

Sumber: Bappeda Kab. Kudus, 2013.

Namun demikian, dalam proses penyusunannya masih ada masalah, dimana tingkat kehadiran yang rendah di musrenbang untuk menyusun RKPD dari anggota DPRD sebagai salah satu pemangku kepentingan menyebabkan aspirasi anggota DPRD belum terwadahi dalam RKPD. Hal ini tentu saja akan berdampak ditahap penganggaran. Dampak tersebut adalah adanya penambahan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh anggota DPRD untuk menampung aspirasinya dalam pembahasan Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) maupun pembahasan Rancangan APBD (RAPBD) yang pada akhirnya secara tidak langsung akan menyita waktu dalam pembahasan.

Selain itu kurangnya pemahaman dari anggota DPRD atas pentingnya RKPD sebagai landasan perencanaan pembangunan daerah selama setahun serta menjadi acuan dalam menyusun KUA-PPAS maupun RAPBD menjadi persoalan tersendiri pada tahap perencanaan. Hal ini karena anggota DPRD menganggap bahwa musrenbang hanyalah proses normatif dan

menjadi kewenangan eksekutif (karena hanya ditetapkan dengan peraturan bupati) serta tidak ada jaminan bahwa aspirasi yang diusulkan dalam musrenbang akan muncul dalam rancangan KUA-PPAS yang diusulkan eksekutif.

II. Tahap Penganggaran

Pada tahap penganggaran, secara proses terdiri dari proses penyusunan KUA-PPAS, proses penyusunan RAPBD, dan proses penetapan APBD. Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 menyatakan penandatanganan nota kesepakatan atas rancangan KUA-PPAS antara kepala daerah dengan DPRD dilakukan paling lambat akhir bulan Juli. Namun yang terjadi adalah penandatanganan nota kesepakatan tersebut tidak sesuai dengan ketentuan, kecuali TA 2013, sebagaimana tabel 3 berikut ini :

Tabel 3. Nota Kesepakatan KUA-PPAS

| TA | Tanggal disepakati | Batas waktu |
|------|--------------------|-------------|
| 2009 | 11-12-2008 | 31-7-2008 |
| 2010 | 8-8-2009 | 31-7-2009 |
| 2011 | 12-10-2010 | 31-7-2010 |
| 2012 | 9-1-2012 | 31-7-2011 |
| 2013 | 19-7-2012 | 31-7-2012 |

Sumber: Bappeda Kab. Kudus, 2013.

Permasalahan yang menjadi sebab keterlambatan dalam penandatanganan nota kesepakatan tersebut sudah terjadi sejak proses penyusunan rancangan KUA-PPAS di eksekutif. Hal tersebut dapat dilihat dari penyampaian rancangan KUA-PPAS kepada DPRD yang sering terlambat sebagai contoh rancangan KUA-PPAS TA 2009 disampaikan kepada DPRD pada tanggal 31 Juli 2008 dengan Surat Bupati No. 910/2103.c/03. Sedangkan untuk rancangan KUA-PPAS TA 2012, baru disampaikan kepada DPRD pada tanggal 13 Desember 2011 dengan Surat Bupati No. 900/4986/16.

Saratnya kepentingan dari pihak eksekutif dalam menyusun rancangan KUA-PPAS menjadikan penyampaian ke DPRD mengalami keterlambatan. Hal ini menjadi bukti kurangnya komitmen eksekutif dalam mentaati jadwal penyusunan APBD. Selain itu adanya peraturan tentang pedoman penyusunan APBD yang berubah dan terbit setiap tahun serta peraturan-peraturan terkait dana dari pemerintah atasan yang terlambat diterbitkan dan berubah-ubah baik alokasi maupun peruntukannya merupakan kendala tersendiri bagi eksekutif dalam mengalokasikan anggaran sesuai dengan peraturan-peraturan tersebut.

Setelah rancangan KUA-PPAS selesai disusun eksekutif, selanjutnya disampaikan ke

DPRD. Pada saat proses pembahasan rancangan KUA-PPAS di rapat Banggar DPRD sering mengalami kendala molornya waktu pembahasan akibat menunggu quorum dari anggota Banggar DPRD. Kurangnya komitmen kehadiran legislatif dalam pembahasan rancangan KUA-PPAS menjadi penyebabnya. Selain itu ketidakjelasan hubungan antara program kegiatan dalam PPAS dalam mendukung kebijakan anggaran di KUA menjadikan pembahasan yang memakan waktu. Hal tersebut diakibatkan rancangan KUA-PPAS yang disusun eksekutif tidak terhubung secara substansi.

Setelah rancangan KUA-PPAS disepakati menjadi KUA-PPAS, selanjutnya dilakukan penyusunan RAPBD, dimana menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, RAPBD disampaikan ke DPRD paling lambat minggu pertama bulan Oktober. Selama TA 2009 sampai 2013, RAPBD Kabupaten Kudus disampaikan kepada DPRD sebagaimana tabel 4 berikut ini :

Tabel 4. Penyampaian RAPBD ke DPRD

| TA | Surat Bupati kepada DPRD | Tanggal pengiriman | Batas waktu |
|------|--------------------------|--------------------|-------------|
| 2009 | 914/3352/01 | 31-12-2008 | 7-10-2008 |
| 2010 | 914/0012/01 | 5-1-2010 | 7-10-2009 |
| 2011 | 914/3965/13 | 30-11-2010 | 7-10-2010 |
| 2012 | 045.2/220/13 | 27-1-2012 | 7-10-2011 |
| 2013 | 914/4261/13 | 15-10-2012 | 7-10-2012 |

Sumber: DPPKD Kab. Kudus, 2013.

Proses penyusunan RAPBD diawali dengan dikeluarkannya surat edaran bupati tentang penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Pada penyusunan RKA-SKPD di Pemerintah Kabupaten Kudus belum menggunakan Analisis Standar Belanja (ASB), hal ini menyebabkan kewajaran belanja pada program kegiatan hanya didasarkan persepsi penyusun maupun verifikator.

Masalah-masalah di internal SKPD juga semakin memperlambat dalam penyusunan RKA-SKPD yaitu koordinasi yang tidak baik di internal SKPD dalam penyusunan RKA-SKPD, kesulitan dari SKPD dalam menyusun anggaran berbasis prestasi kerja yang dituangkan dalam RKA-SKPD dan kurangnya pemahaman dari SKPD terhadap peraturan tentang penyusunan anggaran.

Peraturan-peraturan terkait dana dari pemerintah atasan yang terlambat diterbitkan dan berubah-ubah baik alokasi maupun peruntukannya juga menjadi masalah dalam penyusunan RKA-SKPD, tidak hanya dalam penyusunan rancangan KUA-PPAS. Seringnya peraturan-peraturan tersebut terlambat terbit

membuat kesulitan tersendiri bagi SKPD dalam proses menyusun RKA-SKPD.

Keterlambatan penyampaian RAPBD kepada DPRD sebagian besar akibat keterlambatan dalam penandatanganan nota kesepakatan KUA-PPAS, namun saratnya kepentingan eksekutif dalam penyusunan RAPBD juga menjadi penyebab yang pada akhirnya dibutuhkan waktu yang lama dalam penyusunannya. Hal tersebut sangat terlihat pada penyusunan RAPBD untuk TA 2010 yang membutuhkan waktu hampir 4 bulan 12 hari, dan pada TA 2013 yang membutuhkan waktu hampir 2 bulan 21 hari, padahal batas waktu sesuai Permendagri 13 Tahun 2006 hanya 8 minggu. Hal tersebut membuktikan bahwa eksekutif kurang memiliki komitmen dalam mentaati jadwal penyusunan APBD, sehingga menyebabkan penyampaian RAPBD kepada DPRD mengalami keterlambatan.

RAPBD yang telah disusun selanjutnya disampaikan ke DPRD untuk dilakukan pembahasan. Proses pembahasan di DPRD melalui rapat Badan Anggaran serta Komisi. Pada rapat Komisi, pembahasan semua program kegiatan menggunakan RKA-SKPD. Pembahasan dilakukan per digit belanja kegiatan. Hal tersebut tentu saja memakan waktu dalam pembahasan meskipun hal tersebut baik untuk melihat detail anggaran.

Proses pembahasan baik eksekutif maupun legislatif melakukan penambahan maupun pengurangan terhadap program kegiatan yang tercantum dalam RAPBD, bahkan seringkali menambah program kegiatan yang tidak tercantum dalam KUA-PPAS. Hal ini tentu saja bertentangan apa yang telah diatur dalam Permendagri 13 Tahun 2006 yang menyebutkan bahwa pembahasan RAPBD ditekankan pada kesesuaian dengan KUA-PPAS yang telah disepakati. Kurangnya pemahaman baik legislatif maupun eksekutif terhadap peraturan tentang penyusunan APBD menjadi penyebab hal tersebut bisa terjadi.

Salah satu fungsi yang dimiliki DPRD adalah fungsi anggaran yaitu fungsi untuk membahas dan memberikan persetujuan terhadap anggaran yang diusulkan eksekutif. Dalam pelaksanaan fungsi anggaran tersebut DPRD (legislatif) lebih banyak mementingkan kepentingannya yang ditunjukkan dalam melakukan penambahan program kegiatan maupun alokasi anggarannya yang seringkali tidak sesuai dengan prioritas dan rencana kerja SKPD. Namun penambahan dan pengurangan

tersebut dilakukan pula oleh eksekutif, khususnya oleh SKPD, dimana SKPD sering mengajukan usulan penambahan dan pengurangan pada proses pembahasan tanpa persetujuan dari TAPD.

Kurangnya komitmen kehadiran legislatif tidak hanya terjadi pada proses pembahasan rancangan KUA-PPAS, pada proses pembahasan RAPBD pun hal tersebut terjadi, yang berakibat pada mundurnya dan tertundanya rapat pembahasan tersebut. Bahkan pada saat rapat paripurna untuk penandatanganan persetujuan atas RAPBD juga terjadi. Hal ini nampak jelas sekali pada rapat paripurna persetujuan atas RAPBD TA 2013, rapat paripurna gagal dilaksanakan yang disebabkan tidak kuorumnya rapat dimana rapat hanya dihadiri 28 anggota DPRD dari 45 anggota DPRD sehingga belum memenuhi 2/3 dari jumlah anggota DPRD. Meski sudah dilaksanakan penundaan sampai dua kali dengan tenggang waktu 5 dan 10 menit. Penundaan rapat setelah 3 hari pun tetap gagal terlaksana. Hal ini berakibat pada TA 2013, APBD Kabupaten Kudus hanya ditetapkan dengan Peraturan Bupati Kudus.

Sesuai dengan PP Nomor 16 Tahun 2010, yang menjadi acuan dalam mekanisme pembahasan RAPBD di Kabupaten Kudus, sifat rapat Badan Anggaran DPRD adalah bersifat tertutup, sedangkan rapat Komisi DPRD bersifat terbuka dan dapat dinyatakan tertutup, namun kenyataannya rapat komisi tersebut selalu dinyatakan tertutup. Dengan sifat rapat yang tertutup tersebut menjadikan tidak adanya akses masyarakat untuk mengikuti perkembangan pembahasan RAPBD. Hal ini menjadi pertanyaan tersendiri dimana APBD merupakan dana milik masyarakat sehingga seharusnya masyarakat berhak mengetahui prosesnya, tidak hanya mengetahui hasil akhirnya.

Pembahasan RAPBD juga dipengaruhi dinamika hubungan yang terjadi antara eksekutif dan legislatif. Hubungan yang terjadi dalam pembahasan RAPBD Kabupaten Kudus kurang harmonis dimana koordinasi, kerjasama dan komunikasi diantara eksekutif dan legislatif tidak berjalan baik, sehingga proses pembahasan menjadi terganggu. Hubungan yang tidak harmonis juga terjadi di internal DPRD, hal ini tampak sekali pada proses pembahasan Ranperda tentang APBD TA 2013, dimana antar pimpinan DPRD saling berselisih dan berbeda pendapat atas pelaksanaan pembahasan. Tentu saja hal ini menjadikan koordinasi di internal DPRD tidak berjalan baik juga. Selain itu ada

ketidakpercayaan legislatif terhadap eksekutif dalam penyusunan RAPBD. Di kalangan anggota DPRD merasa bahwa dana yang tercantum dalam RAPBD yang disampaikan ke DPRD tidak semuanya dicantumkan.

Selain hal tersebut, kapasitas dan kompetensi dari anggota DPRD dalam pembahasan juga berpengaruh terhadap kecepatan dalam pembahasan maupun kualitas dari hasil pembahasan APBD. Hal ini diakui oleh salah seorang anggota DPRD yang menyatakan hal tersebut terkait dengan latar belakang pendidikan dan sosial dari anggota DPRD.

Setelah ditandatangani persetujuan bersama atas RAPBD, selanjutnya RAPBD disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Berdasarkan evaluasi tersebut, TAPD dan Badan Anggaran DPRD melakukan penyempurnaan. Adanya evaluasi gubernur atas RAPBD, bagi Kabupaten Kudus yang terlambat penyusunan APBDnya, menjadikan semakin terlambat dalam penetapannya.

Selama TA 2009 sampai 2013, RAPBD disetujui oleh DPRD sebagaimana tabel 5 berikut ini :

Tabel 5.Keputusan DPRD tentang Persetujuan atas Ranperda tentang APBD

| TA | Keputusan DPRD | Tanggal | Batas waktu |
|------|----------------|-----------|-------------|
| 2009 | No. 2 Th 2009 | 31-1-2009 | 30-11-2008 |
| 2010 | No. 1 Th 2010 | 25-2-2010 | 30-11-2009 |
| 2011 | No. 1 Th 2011 | 20-1-2011 | 30-11-2010 |
| 2012 | No. 1 Th 2012 | 24-2-2012 | 30-11-2011 |
| 2013 | Tidak ada | - | 30-11-2012 |

Sumber: Sekretariat DPRD Kab. Kudus, 2013.

Dinamika politik juga tidak bisa lepas dalam proses penyusunan APBD. Pada proses penyusunan APBD TA 2013 sangat dipengaruhi oleh dinamika politik tersebut yaitu digelarnya pilkada pada tanggal 26 Mei 2013. Ada kekhawatiran dari sebagian anggota DPRD dari partai politik yang tidak mengukung *incumbent* apabila RAPBD ditetapkan sebelum tanggal pilkada, dana APBD digunakan oleh *incumbent* untuk kegiatan politiknya. Hal tersebut mengakibatkan rapat paripurna yang dilaksanakan tanggal 11 Pebruari 2013 untuk penandatanganan persetujuan bersama mengalami kegagalan disebabkan tidak quorumnya anggota DPRD.

Berdasarkan alur proses penyusunan APBD selama kurun waktu TA 2009 sampai dengan TA 2013, dapat diidentifikasi permasalahan-permasalahan yang mempengaruhi penyusunan

APBD Kabupaten Kudus yang diduga menyebabkan keterlambatan penetapannya yaitu :

1. Legislatif kurang memahami pentingnya tahap perencanaan (musrenbang) untuk menyusun RKPd dalam mekanisme penyusunan APBD (Q1).
2. Rendahnya tingkat kehadiran dari legislatif pada tahap penyusunan RKPd (musrenbang) sehingga aspirasi anggota DPRD belum terwadahi dalam RKPd (Q2).
3. Eksekutif mementingkan kepentingannya dalam menyusun rancangan KUA-PPAS (Q3).
4. Kurangnya komitmen eksekutif dalam mentaati jadwal penyusunan APBD, sehingga penyampaian rancangan KUA-PPAS kepada DPRD mengalami keterlambatan (Q4).
5. Peraturan tentang pedoman penyusunan APBD yang berubah dan terbit setiap tahun (Q5).
6. Peraturan-peraturan terkait dana dari pemerintah atasan yang terlambat diterbitkan dan berubah-ubah baik alokasi maupun peruntukannya (Q6).
7. Kurangnya komitmen kehadiran legislatif dalam pembahasan rancangan KUA-PPAS (Q7).
8. Ketidakmampuan eksekutif dalam menyusun arah kebijakan anggaran dalam KUA yang menyebabkan KUA dan PPAS tidak terhubung secara substansi (Q8).
9. Tidak adanya analisis standar belanja dalam penyusunan APBD (Q9).
10. Koordinasi yang tidak baik di internal SKPD dalam penyusunan RKA-SKPD (Q10).
11. Kesulitan dari SKPD dalam menyusun anggaran berbasis prestasi kerja yang dituangkan dalam RKA-SKPD (Q11).
12. Kurangnya pemahaman dari SKPD terhadap peraturan tentang penyusunan anggaran (Q12).
13. Kurangnya komitmen eksekutif dalam mentaati jadwal penyusunan APBD, sehingga penyampaian RAPBD kepada DPRD mengalami keterlambatan (Q13).
14. Eksekutif mementingkan kepentingannya dalam penyusunan RAPBD sehingga dibutuhkan waktu yang lama dalam penyusunan RAPBD (Q14).
15. Mekanisme pembahasan RAPBD yang terlalu detil dengan menggunakan RKA-SKPD sehingga membutuhkan waktu dalam pembahasan (Q15).
16. Eksekutif kurang memahami peraturan tentang penyusunan APBD (Q16).

17. Legislatif kurang memahami peraturan tentang penyusunan APBD (Q17).
18. Legislatif mengutamakan kepentingannya dalam pelaksanaan fungsi anggarannya pada pembahasan RAPBD (Q18).
19. Penambahan dan pengurangan kegiatan maupun alokasi anggaran oleh eksekutif pada pembahasan RAPBD (Q19).
20. Kurangnya komitmen kehadiran legislatif pada pembahasan dan persetujuan RAPBD (Q20).
21. Tidak adanya akses bagi masyarakat pada proses pembahasan RAPBD karena rapat Badan Anggaran dan Komisi bersifat tertutup (Q21).
22. Ketidakpercayaan legislatif terhadap eksekutif dalam penyusunan APBD (Q22).
23. Kurangnya kompetensi legislatif dalam melakukan pembahasan RAPBD (Q23).
24. Kurangnya koordinasi antara eksekutif dan legislatif (Q24).
25. Komunikasi yang kurang baik antara eksekutif dan legislatif (Q25).
26. Koordinasi yang kurang baik di internal DPRD (Q26).
27. Adanya proses evaluasi gubernur terhadap RAPBD (Q27).
28. Dinamika politik menjelang Pemilihan Kepala Daerah (Q28).

Hasil identifikasi tersebut dijadikan pertanyaan dalam kuesioner yang disebarkan kepada 52 responden, yaitu pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan APBD Kabupaten Kudus, untuk selanjutnya dilakukan analisis faktor. Sebelum dilakukan analisis faktor, dilakukan pengujian validitas instrumen terhadap 28 item pertanyaan dengan hasil 3 item pertanyaan tidak valid yaitu pertanyaan nomor 8 (Q8), pertanyaan nomor 21 (Q21) dan pertanyaan nomor 27 (Q27). Dari 25 item pertanyaan yang telah lolos uji validitas dilakukan uji reliabilitas dan dihasilkan nilai koefisien *Cronbach's Alpha* sebesar 0,823.

Kemudian 25 item pertanyaan (variabel permasalahan) yang telah lolos uji validitas dan uji reliabilitas dilakukan analisis faktor. Tahap pertama adalah melakukan uji korelasi antar variabel untuk menilai kelayakan model faktor dan dihasilkan KMO sebesar 0,626 dan *Bartlett Test of Sphericity* sebesar 0,000. Hasil tersebut telah memenuhi kelayakan model faktor. Langkah berikutnya adalah pemeriksaan terhadap nilai *anti-image matrices correlation* dan dihasilkan 4 item pertanyaan (variabel permasalahan) yaitu Q7, Q9, Q15, dan Q22

mempunyai nilai MSA < 0,5 sehingga didrop dari sistem analisis dan tersisa 21 item pertanyaan (variabel permasalahan).

Tahapan berikutnya adalah menentukan banyaknya jumlah faktor yang terbentuk. Berdasarkan hasil ekstraksi terbentuk 5 faktor yang optimal dengan nilai eigenvalue lebih dari 1 dengan persentase varian sebesar 65,837%. Selanjutnya adalah tahap pendistribusian variabel-variabel ke dalam faktor-faktor dan dilanjutkan dengan penamaan faktor, dan dihasilkan :

1. Faktor komitmen dan kepentingan eksekutif, dengan nilai *eigenvalues* sebesar 4.750 yang dapat menjelaskan variasi seluruh item sebesar 22,617 %, terdiri dari variabel-variabel permasalahan sebagaimana tabel 6.

Tabel 6. Faktor Komitmen dan Kepentingan Eksekutif

| Item Pertanyaan (variabel permasalahan) | Factor Loading |
|---|----------------|
| Q3 Eksekutif mengutamakan kepentingannya dalam menyusun rancangan KUA-PPAS sehingga dibutuhkan waktu yang lama dalam penyusunan rancangan KUA-PPAS. | .829 |
| Q4 Kurangnya komitmen eksekutif dalam mentaati jadwal penyusunan APBD, sehingga penyampaian rancangan KUA-PPAS kepada DPRD mengalami keterlambatan. | .885 |
| Q13 Kurangnya komitmen eksekutif dalam mentaati jadwal penyusunan APBD, sehingga penyampaian RAPBD kepada DPRD mengalami keterlambatan. | .830 |
| Q14 Eksekutif mengutamakan kepentingannya dalam penyusunan RAPBD sehingga dibutuhkan waktu yang lama dalam penyusunan RAPBD. | .812 |
| Q16 Eksekutif kurang memahami peraturan tentang penyusunan APBD. | .556 |

Sumber: Output SPSS 17 Data Primer diolah, 2013.

Komitmen untuk mentaati jadwal penyusunan APBD yang kurang dari eksekutif tidak lepas dari sikap eksekutif untuk mementingkan kepentingannya, dimana usulan yang diajukan oleh eksekutif memiliki muatan mengutamakan kepentingan eksekutif [8], yang pada akhirnya proses penyusunan rancangan KUA-PPAS dan RAPBD menjadi lama. Eksekutif sebagai *agent* memiliki *discretionary information* dibandingkan legislatif sebagai *principal*. Keunggulan ini dikarenakan pengalaman serta pengetahuan eksekutif dalam hal pemahaman mengenai birokrasi dan administrasi serta peraturan-peraturan yang mendasari aspek-aspek pemerintahan. Hal ini yang menyebabkan terjadinya *slack* anggaran,

eksekutif cenderung mengusulkan anggaran yang dapat memudahkan kerja eksekutif dalam pelayanan publik yaitu dengan memperbesar belanja dibandingkan dengan kebutuhan riil, sedangkan disisi pendapatan akan diperkecil di bawah potensinya dengan tujuan memudahkan pencapaian target [1].

Faktor komitmen dan kepentingan eksekutif juga didapati adanya permasalahan kurangnya pemahaman eksekutif terhadap peraturan tentang penyusunan APBD. Hal ini didukung dengan karakteristik dari responden dimana dipihak eksekutif yaitu TAPD dan Kepala SKPD yang berjumlah 31 responden, didapatkan data bahwa yang pernah mengikuti diklat penyusunan APBD, hanya 1 orang responden TAPD dan 1 orang responden dari Kepala SKPD.

Adanya faktor komitmen dan kepentingan eksekutif mendukung penelitian yang telah dilakukan oleh Pandang Wangi dan Ritonga (2010) yang menyebutkan bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi keterlambatan penyusunan APBD adalah faktor komitmen dimana salah satu variabel permasalahan yang membentuk faktor komitmen adalah pihak eksekutif lebih mengutamakan kepentingan eksekutif dalam penyusunan APBD [19].

2. Faktor koordinasi dan komunikasi antara eksekutif dan legislatif, dengan nilai *eigenvalues* sebesar 3.857 yang dapat menjelaskan variasi seluruh item sebesar 18,366 %, terdiri dari variabel-variabel permasalahan pada tabel 7.

Koordinasi dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan APBD terkait dengan hubungan diantara pihak-pihak tersebut. Hubungan yang diametral menjadikan pola hubungan konflik diantara pihak-pihak tersebut sehingga menyebabkan munculnya tindakan-tindakan yang tidak produktif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pencapaian tujuan daerah secara keseluruhan [2].

Legislatif sebagai *principal* bagi eksekutif memunculkan perilaku oportunistik legislatif untuk merealisasikan kepentingannya melalui *discretionary power* yang dimilikinya. Perilaku oportunistik tersebut dimana anggaran dipergunakan oleh legislatif (politisi) untuk memenuhi *self-interest*-nya [1]. Hal ini sesuai dengan hasil dari penelitian Abdullah dan Asmara (2006) yang menunjukkan bahwa adanya upaya legislatif mempengaruhi keputusan alokasi anggaran belanja di APBD untuk memenuhi kepentingan pribadinya [4].

Tabel 7. Faktor Koordinasi dan Komunikasi antara Eksekutif dan Legislatif

| Item Pertanyaan (variabel permasalahan) | Factor Loading |
|---|----------------|
| Q1 Legislatif kurang memahami pentingnya tahap perencanaan (musrenbang) untuk menyusun RKPD dalam mekanisme penyusunan APBD. | .509 |
| Q2 Rendahnya tingkat kehadiran dari legislatif pada tahap penyusunan RKPD (musrenbang) sehingga aspirasi anggota DPRD belum terwadahi dalam RKPD. | .412 |
| Q18 Legislatif mengutamakan kepentingannya dalam pelaksanaan fungsi anggarannya pada pembahasan RAPBD. | .549 |
| Q24 Koordinasi yang kurang baik antara eksekutif dan legislatif. | .792 |
| Q25 Komunikasi yang kurang baik antara eksekutif dan legislatif. | .613 |
| Q26 Koordinasi yang kurang baik di internal DPRD. | .802 |
| Q28 Dinamika politik menjelang Pemilihan Kepala Daerah. | .651 |

Sumber: Output SPSS 17 Data Primer diolah, 2013.

Proses penyusunan APBD tidak lepas dari proses politik. Tarik menarik kepentingan diantara anggota DPRD apabila tidak dikelola dengan baik akan menyebabkan hubungan diinternal DPRD khususnya koordinasi, menjadi tidak baik yang pada akhirnya mempengaruhi dalam proses penyusunan APBD. Apalagi ditambah dengan dinamika politik menjelang Pilkada, dimana partai-partai politik di DPRD saling bertarung untuk kepentingan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati yang diusungnya. Penelitian sebelumnya meenyimpulkan bahwa ada indikasi *incumbent* memanfaatkan APBD untuk pencalonannya kembali sebagai kepala daerah [19]. Hasil penelitian tersebut seakan menjadi konfirmasi atas kekhawatiran anggota DPRD dari partai pengusung calon *non incumbent*. Kekhawatiran ini seharusnya tidak perlu terjadi apabila fungsi pengawasan dapat dijalankan DPRD dengan baik.

3. Faktor kompetensi dan komitmen legislatif, dengan nilai *eigenvalues* sebesar 1.889 yang dapat menjelaskan variasi seluruh item sebesar 8,993 %, terdiri dari variabel-variabel permasalahan pada tabel 8.

Permasalahan kompetensi ini sejalan dengan hasil penelitian sebelumnya yang menyebutkan variabel pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap variabel dependen peran DPRD dalam

pengawasan keuangan daerah pada tahap perencanaan dan pertanggungjawaban [20]. Hal tersebut juga sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Deng dan Peng (2011) yang mengkaji permasalahan akuntabilitas yang rendah dalam proses penganggaran publik di Cina dengan yang salah satunya disebabkan kapasitas yang rendah dari legislative [21].

Tabel 8. Faktor Kompetensi dan Komitmen Legislatif

| Item Pertanyaan (variabel permasalahan) | Factor Loading |
|--|----------------|
| Q17 Legislatif kurang memahami peraturan tentang penyusunan APBD. | .836 |
| Q20 Kurangnya komitmen kehadiran legislatif pada pembahasan dan persetujuan RAPBD. | .575 |
| Q23 Kurangnya kompetensi legislatif dalam melakukan pembahasan RAPBD. | .749 |

Sumber: Output SPSS 17 Data Primer diolah, 2013.

Sementara itu terkait dengan permasalahan kurangnya komitmen kehadiran legislatif pada pembahasan dan persetujuan RAPBD, menyebabkan proses pembahasan yang berlarut-larut dan sering terjadi penundaan. Kurangnya alokasi anggaran untuk menampung aspirasi maupun kepentingan legislatif bisa jadi menjadi penyebab dari rendahnya komitmen kehadiran legislatif tersebut.

4. Faktor koordinasi dan kompetensi SKPD, dengan nilai *eigenvalues* sebesar 1.807 yang dapat menjelaskan variasi seluruh item sebesar 8,603 %, terdiri dari variabel-variabel permasalahan pada tabel 9.

Tabel 9. Faktor Koordinasi dan Kompetensi SKPD

| Item Pertanyaan (variabel permasalahan) | Factor Loading |
|---|----------------|
| 10 Koordinasi yang tidak baik di internal SKPD dalam penyusunan RKA-SKPD. | .673 |
| 12 SKPD kurang memahami teknis penganggaran belanja. | .691 |

Sumber: Output SPSS 17 Data Primer diolah, 2013.

Koordinasi yang tidak baik di internal SKPD sebagai akibat dari ego bidang atau bagian di internal SKPD. Keterbatasan dana dalam pembiayaan kegiatan juga ikut mempengaruhi dalam penentuan prioritas kegiatan SKPD, yang pada akhirnya diinternal SKPD terjadi perebutan dana untuk membiayai kegiatan-kegiatan di masing-masing bidang atau bagian.

Sedangkan permasalahan SKPD kurang memahami teknis penganggaran belanja,

didukung data dari karakteristik responden, dari sampel 20 responden Kepala SKPD hanya 1 Kepala SKPD yang pernah mengikuti bintek penyusunan APBD. Pemahaman terkait dengan penganggaran belanja seharusnya dikuasai juga oleh Kepala SKPD serta pejabat dibawahnya, tidak hanya pada jajaran staf penyusun RKA-SKPD sehingga ada pemahaman yang sama terkait belanja kegiatan.

5. Faktor peraturan perundang-undangan, dengan nilai *eigenvalues* sebesar 1.807 yang dapat menjelaskan variasi seluruh item sebesar 7,258 %, terdiri dari variabel-variabel permasalahan pada tabel 10.

Tabel 10. Faktor Peraturan Perundang-undangan

| Item Pertanyaan (variabel permasalahan) | Factor Loading |
|---|----------------|
| Q5 Peraturan tentang pedoman penyusunan APBD yang berubah dan terbit setiap tahun. | .846 |
| Q6 Peraturan-peraturan terkait dana dari pemerintah atas yang terlambat diterbitkan dan berubah-ubah baik alokasi maupun peruntukannya. | .460 |
| Q11 Kesulitan dari SKPD dalam menyusun anggaran berbasis prestasi kerja yang dituangkan dalam RKA-SKPD. | .567 |
| Q19 Penambahan dan pengurangan kegiatan maupun alokasi anggaran oleh eksekutif pada pembahasan RAPBD. | .708 |

Sumber: Output SPSS 17 Data Primer diolah, 2013.

Permendagri tentang pedoman penyusunan APBD yang terbit tiap tahun seringkali mengatur hal-hal yang rinci sekali, yang membuat pemerintah daerah harus senantiasa menyesuaikan dengan ketentuan tersebut bahkan bisa dikatakan seolah-olah membatasi kewenangan daerah dalam menentukan prioritas pembangunan daerahnya. Adanya Permendagri tentang pedoman penyusunan APBD terbit setiap tahun seolah-olah menjadi operasionalisasi Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 [22].

Selain itu terlambat terbitnya peraturan terkait dana dari pemerintah atasan dan berubah-ubah baik alokasi maupun peruntukannya, menjadi kendala dalam penyusunan APBD, hal ini sering terjadi pada dana-dana yang bersifat *specific grant* seperti Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Bantuan Gubernur.

Penambahan dan pengurangan kegiatan maupun alokasi anggaran oleh eksekutif pada

pembahasan RAPBD, selain kurang matangnya perencanaan pada awal penyusunan, juga adanya upaya mengutamakan kepentingan. Sedangkan permasalahan kesulitan dari SKPD dalam menyusun anggaran berbasis prestasi kerja yang dituangkan dalam RKA-SKPD sebenarnya masih terkait dengan kompetensi dari SKPD.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Penyebab keterlambatan penetapan APBD Kabupaten Kudus TA 2009 sampai dengan TA 2013 dapat dijelaskan oleh 5 faktor dengan varian sebesar 65,837 %. Sedangkan 34,163 % dijelaskan faktor lain selain kelima faktor tersebut. Adapun 5 faktor yang dapat menjelaskan tersebut adalah :

1. Faktor Komitmen dan Kepentingan Eksekutif, yang menjelaskan variasi seluruh item sebesar 22,617 %.
2. Faktor Koordinasi dan Komunikasi antara Eksekutif dan Legislatif, yang menjelaskan variasi seluruh item sebesar 18,366 %.
3. Faktor Kompetensi dan Komitmen Legislatif, yang menjelaskan variasi seluruh item sebesar 8,993 %.
4. Faktor Koordinasi dan Kompetensi SKPD, yang menjelaskan variasi seluruh item sebesar 8,603 %.
5. Faktor Peraturan Perundang-undangan, yang menjelaskan variasi seluruh item sebesar 7,258 %.

Saran

Berdasarkan faktor-faktor yang dapat menjelaskan penyebab keterlambatan penetapan APBD Kabupaten Kudus tersebut, maka dapat diambil solusi kebijakan yaitu :

1. Peningkatan kompetensi dan kapasitas bagi pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan APBD melalui bintek maupun workshop tentang penyusunan APBD. Dalam pelaksanaan bintek tersebut perlu adanya penggabungan peserta dari TAPD, Kepala SKPD dan Anggota DPRD, hal ini dimaksudkan agar nantinya ada kesepahaman dalam mekanisme penyusunan APBD.
2. Membina hubungan harmonis antara eksekutif dan legislatif. Eksekutif (Bupati) dalam hal ini perlu melakukan kompromi-kompromi politik dengan anggota DPRD, yaitu dengan memberikan ruang lebih dalam proses pengalokasian anggaran sehingga aspirasi dan kepentingan dari anggota DPRD

dapat terwadahi dalam APBD. Namun itu semua tetap harus didasarkan pada kepentingan masyarakat.

3. Pemerintah pusat perlu membuat aturan yang lebih tegas terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan APBD apabila APBD ditetapkan terlambat, tidak hanya sanksi bersifat administratif.
4. Peraturan tentang pedoman penyusunan APBD yang diterbitkan tiap tahun sebaiknya perlu ditinjau ulang oleh pemerintah pusat. Konsistensi aturan dalam penyusunan APBD diharapkan akan memudahkan bagi pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan APBD.
5. Peraturan-peraturan terkait dana dari pemerintah atasan sebaiknya dikeluarkan tepat waktu tidak melebihi proses penyusunan APBD.
6. Transparansi dalam proses penyusunan APBD, dimaknai terbukanya proses penyusunan APBD dan adanya akses bagi masyarakat untuk mengikuti proses penyusunan APBD sehingga diharapkan praktek-praktek tidak benar dalam pembahasan anggaran dapat diminimalisir serta dapat memacu pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan APBD untuk menghasilkan APBD yang berkualitas dan sesuai dengan harapan masyarakat.
7. Perlu disusun analisis standar belanja (ASB), sehingga anggaran suatu kegiatan dalam RKA-SKPD dapat dinilai kewajarannya sesuai dengan standar (ASB) yang ada. Selain itu ASB merupakan syarat bagi penyusunan anggaran berbasis prestasi kerja/kinerja.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih kepada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Kudus, dan Pemerintah Kabupaten Kudus yang telah mendukung pelaksanaan penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- [1]. Halim, A., dan S. Abdullah, 2006. "Hubungan dan masalah keagenan di pemerintahan daerah: sebuah peluang penelitian anggaran dan akuntansi". *Jurnal Akuntansi Pemerintah* 2(1):53-64.
- [2]. Wasistiono, S., dan Y. Wiyoso, 2009. Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD). Bandung: Fokusmedia.
- [3]. Mardiasmo, 2009. Akuntansi Sektor Publik. Edisi 4. Yogyakarta : Andi.
- [4]. Abdullah, S., dan J. A. Asmara, 2006. "Perilaku Oportunistik Legislatif dalam

- Penganggaran Daerah; Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik". Padang: *Jurnal Simposium Nasional Akuntansi 9*.
- [5]. Rubin, I. S., 1993. *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Second edition. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- [6]. Freeman, R. J., dan C. D. Shoulders, 2003. *Governmental and Nonprofit Accounting—Theory and Practice*. Seventh edition. New Jersey : Prentice Hall.
- [7]. Bastian, I., 2006. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Jakarta : Erlangga.
- [8]. Yuwono, S., et al., 2005. *Penganggaran Sektor Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.
- [9]. Morgan, D., 2002. *Handbook on Public Budgeting*. Oregon: The Oregon State Fiscal Association.
- [10]. Samuels, D., 2000. *Fiscal horizontal accountability? Toward theory of budgetary "checks and balances" in presidential systems*. University of Minnesota, working paper presented at the Conference on Horizontal Accountability in New Democracies, University of Notre Dame, May 2000.
- [11]. Von Hagen, J., 2002. "Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance". *The Economic and Social review* 33(3): 263-284.
- [12]. Riyadi, dan D. S. Bratakusumah, 2004. *Perencanaan Pembangunan Daerah, Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- [13]. Abe, A., 2005. *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Yogyakarta: Pembaruan.
- [14]. Surjono, A., dan T. Nugroho, 2008. *Paradigma, Model, Pendekatan Pembangunan, dan Pemberdayaan Masyarakat di Era Otonomi Daerah*. Malang: Bayumedia Publishing.
- [15]. Supranto, J., 2010. *Analisis Multivariat : Arti dan Interpretasi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- [16]. Sugiono, 2012. *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*. Bandung : Alfabeta.
- [17]. Santoso, S., 2012. *Aplikasi SPSS pada Statistik Multivariat*. Jakarta: PT. Gramedia.
- [18]. Riyanto, A., 2012. *Penerapan Analisis Multivariat dalam Penelitian Kesehatan (Dilengkapi Contoh Kasus Serta Aplikasi Program SPSS dan Excell)*. Yogyakarta : Nuha Medika.
- [19]. Ritonga, I. T., dan M. I. Alam, 2010. "Apakah Incumbent Memanfaatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk Pencalonan Kembali dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada)". Purwokerto: *Jurnal Simposium Nasional Akuntansi XIII*.
- [20]. Winarna, J., dan S. Murni, 2007. "Pengaruh Personal Background, Political Background, dan Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran terhadap Peran DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (Studi Kasus Di Karesidenan Surakarta Dan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2006)". Makasar: *Jurnal Simposium Nasional Akuntansi X*.
- [21]. Deng, S., dan J. Peng, 2011. "Reforming the Budgeting Process in China". *OECD Journal on Budgeting* 2011 (1):75-89.
- [22]. Abdullah, S., 2008. "Penyusunan APBD 2009: Beberapa Hal Penting".