

## Dimensi Manajerial dan Politik Proses Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Studi Ketepatan Waktu Proses Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Blitar Tahun Anggaran 2013 -2015)

Fia Laksono <sup>a</sup> \*

<sup>a</sup> *Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Blitar, Jawa Timur, Indonesia*

### INFORMASI ARTIKEL

#### Article history:

Dikirim tanggal: 17 Januari 2017

Revisi pertama tanggal: 15 Maret 2017

Diterima tanggal: 20 Juni 2017

Tersedia *online* tanggal: 10 Juli 2017

**Keywords:** *APBD, budget preparation and approval process, late budget, sanction, Kabupaten Blitar, sanction*

### ABSTRACT

The process of preparation and approval of public sector budget is a process that is complicated because in addition to requiring managerial capabilities also political capacity, execute lobby, build coalitions, the expertise to negotiate and understanding of the principle of absolute public financial management is needed. Determination of the late budget will impede the process of public services, and loss of function of the budget as a local economic stimulus driver. Changes in regional governance law of Act 32 of 2004 into Act 23 of 2014 which set of sanctions against the head region and Parliament when the budget late set a positive influence on approval of APBD. Regents and DPRD sanctions to be a motivator area to set the budget on time is different from the determination of the previous year is often too late set.

### INTISARI

Proses penyusunan dan penetapan anggaran sektor publik merupakan suatu proses yang cukup rumit karena selain membutuhkan kemampuan manajerial juga kemampuan politis, melaksanakan lobi, membangun koalisi, keahlian untuk bernegosiasi dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik mutlak sangat dibutuhkan. Penetapan APBD yang terlambat akan menyebabkan terhambatnya proses pelayanan publik, serta hilangnya fungsi APBD sebagai stimulus penggerak ekonomi daerah. Perubahan UU pemerintahan daerah dari UU 32 Tahun 2004 menjadi UU 23 Tahun 2014 dimana mengatur sanksi terhadap kepala daerah dan DPRD apabila APBD terlambat ditetapkan berpengaruh positif terhadap ketepatan waktu penetapan APBD. Sanksi kepada Bupati dan DPRD menjadi motivator daerah untuk menetapkan APBD tepat waktu berbeda dengan penetapan tahun sebelumnya sering terlambat ditetapkan.

2017 FIA UB. All rights reserved.

### 1. Pendahuluan

Perubahan paradigma pemerintahan telah memberikan dampak besar bagi pemerintah daerah

berupa pemberian hak otonomi daerah. Konsekuensi dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya pelimpahan kewenangan yang lebih luas dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Perencanaan

\* Corresponding author. Tel.: +62-813-3306-3071; e-mail: [petrux.laksono@gmail.com](mailto:petrux.laksono@gmail.com)

dan penganggaran serta pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang merupakan bagian dari urusan pemerintahan harus diatur, direncanakan, disusun, ditetapkan dan dikelola secara mandiri oleh pemerintah daerah. Wujud dari proses perencanaan dan penganggaran pada pemerintahan daerah adalah proses penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai anggaran publik. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik (Mardiasmo, 2002).

Penyusunan Anggaran akan menentukan berhasil tidaknya suatu perencanaan (Abe, 2005). Salah satu faktor yang dapat mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu program perencanaan pembangunan adalah faktor pendanaan (Riyadi dan Brantakusumah, 2004). Oleh karena itu ketepatan waktu proses penyusunan dan penetapan anggaran sangat penting bagi pelaksanaan kegiatan. Ketepatan waktu penetapan anggaran (*budget promptness*) sebagai salah satu dari 12 indikator kinerja institusi pemerintahan (*government performance*) (Putnam, 1993).

Kondisi empiris, proses penetapan APBD di kabupaten/ kota dan provinsi di seluruh Indonesia periode Tahun Anggaran 2011 sampai dengan Tahun 2014 terkait indikator ketepatan waktu masih cukup rendah. Perubahan terkait ketaatan kabupaten/ kota dan provinsi pada indikator ketepatan waktu penetapan APBD terjadi pada tahun anggaran 2015, dimana UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang sanksi kepada aktor yang terlibat pada proses penetapan APBD (kepala daerah dan DPRD); menjadi pendorong yang efektif daerah menetapkan APBD tepat waktu.

Tabel 1 Ketepatan Waktu Penetapan APBD Kabupaten/ Kota/ Provinsi Tahun 2011-2015

No	Daerah	Penetapan APBD Tepat Waktu				
		TA 2011	TA 2012	TA 2013	TA 2014	TA 2015
1	Kabupaten	31.08%	50.63%	60.40%	64.56%	84.58%
2	Kota	39.13%	59.78%	70.65%	66.67%	87.10%
3	Provinsi	84.55%	87.88%	81.82%	79.41%	94.12%

Sumber: Moenek, 2015

Mengingat pentingnya APBD bagi pemerintah daerah untuk menjalankan aktivitas pemerintahan, maka sudah seharusnya APBD dapat disusun, disetujui bersama dan ditetapkan secara tepat waktu sebelum tanggal 31 Desember pada tahun anggaran sebelumnya. Namun kenyataannya masih banyak pemerintah daerah yang mengalami keterlambatan dalam menetapkan APBD.

Kabupaten Blitar termasuk salah satu pemerintah daerah yang selalu terlambat dalam menetapkan APBD sebelum diberlakukannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun sejak diberlakukannya Undang-Undang tersebut, dimana pada pasal 312 yang mengatur sanksi terhadap aktor utama proses penyusunan dan penetapan APBD, yaitu Bupati dan DPRD untuk ditunda atau tidak diberikan hak keuangannya apabila terlambat menetapkan APBD, penetapan perda APBD Kabupaten Blitar bisa menjadi tepat waktu.

Tabel 2 Penetapan APBD Kab.Blitar Tahun 2008-2015

No	Jenis Dokumen	Tanggal Penetapan	Nomor Perda dan Judul Perda	Keterangan
1	Perda APBD TA 2008	28 Februari 2008	Perda No 3 Tahun 2008 tentang APBD TA 2008	Terlambat
2	Perda APBD TA 2009	05 Maret 2009	Perda No 3 Tahun 2009 tentang APBD TA 2009	Terlambat
3	Perda APBD TA 2010	19 Januari 2010	Perda No 1 Tahun 2010 tentang APBD TA 2010	Terlambat
4	Perda APBD TA 2011	26 Januari 2011	Perda No 1 Tahun 2011 tentang APBD TA 2011	Terlambat
5	Perda APBD TA 2012	12 Januari 2012	Perda No 1 Tahun 2012 tentang APBD TA 2012	Terlambat
6	Perda APBD TA 2013	21 Januari 2013	Perda No 1 Tahun 2013 tentang APBD TA 2013	Terlambat
7	Perda APBD TA 2014	09 Januari 2014	Perda No 1 Tahun 2014 tentang APBD TA 2014	Terlambat
8	Perda APBD TA 2015	29 Desember 2014	Perda No 10 Tahun 2014 tentang APBD TA 2015	Tepat waktu

Sumber: BPKAD Kab. Blitar 2016

Merujuk pada hal latar belakang di atas, rumusan masalah penelitian ini adalah: 1) Bagaimanakah dimensi manajerial dan politik dalam proses penyusunan dan penetapan APBD Kabupaten Blitar ?; dan 2) Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi ketepatan waktu proses penyusunan dan penetapan Perda APBD Kabupaten Blitar ?. Adapun tujuan penelitian meliputi: 1) Mendeskripsikan dan menganalisis dimensi manajerial dan politik dalam proses penyusunan serta penetapan APBD Kabupaten Blitar; dan 2) Menganalisis faktor-faktor yang mendorong dan menghambat serta menjelaskan proses penyusunan dan penetapan APBD Kabupaten Blitar tepat waktu dalam dimensi manajerial dan politik.

## 2. Teori

### 2.1 Proses Penyusunan Anggaran Publik

Tahapan dalam proses penyusunan suatu anggaran sektor publik menurut Samuel (2000), sedikitnya mempunyai tiga tahapan, yakni perumusan proposal anggaran; pengesahan proposal anggaran; dan pengimplementasian anggaran yang telah ditetapkan sebagai produk hukum. Penganggaran sektor publik terbagi ke dalam empat tahapan, yaitu *executive planning*, *legislative approval*, *executive implementation*, dan *ex post accountability* (Von Hagen, 2002). Sedangkan menurut Mardiasmo (2009) meliputi tahap: (1) Tahap persiapan anggaran (*preparation*); (2) tahap ratifikasi (*approval/ratification*); (3) tahap implementasi (*implementation*); dan (4) tahap pelaporan dan evaluasi (*reporting and evaluation*). Sedangkan

menurut OECD (2001) proses penyusunan anggaran publik terdiri atas: (1) *budget preparation*; (2) *budget implementation*; dan (3) *budget evaluation*.

Sedangkan menurut PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, proses penyusunan APBD meliputi: Penyusunan dan Penetapan RKPD, Kesepakatan KUA PPAS, Penyusunan R APBD, Persetujuan R APBD dan Penetapan APBD yang merupakan suatu rangkaian siklus perencanaan penganggaran dimulai pada bulan Januari dan diakhiri pada bulan Desember sebelum tahun anggaran berjalan.

## 2.2 Teori Keagenan Penyusunan dan Penetapan APBD

Teori keagenan merupakan teori yang berakar pada teori ekonomi, teori keputusan, teori sosiologi dan teori organisasi yang menganalisis susunan kontraktual diantara dua atau lebih individu, kelompok atau organisasi (Halim dan Abdullah, 2006). Disebutkan oleh Riharjo dan Isnadi (2010), teori keagenan atau dapat juga disebut teori prinsipal-agen adalah teori yang menjelaskan hubungan antara pihak pemberi yang disebut sebagai prinsipal, dengan pihak penerima hak dan kewajiban yang disebut sebagai agen, yang diikat dengan perjanjian atau kontrak. Dalam implikasi teori keagenan pada sektor publik maka terdapat tiga pihak yang saling berkaitan dalam teori keagenan, yaitu masyarakat yang memberikan suara dalam pemilihan parlemen, pelayanan publik, dan pemerintah pusat (Jamiyla dkk., 2013). Hal yang hampir sama dinyatakan oleh Zimmerman (1977) terkait hubungan keagenan adalah (1) *Upper management and voters*; (2) *Upper management and manager department*; dan (3) *Manager departemen and voter*.

Apabila lingkup dipersempit dalam kaitannya dengan penyusunan APBD, maka teori keagenan tercermin dalam hubungan antara DPRD (pihak legislatif), mewakili masyarakat (konstituen) yang telah memilihnya, kepala daerah beserta Satuan Kerja Perangkat Daerah (pihak eksekutif), yang merupakan cerminan pelayanan publik dan pemerintah pusat sebagai induk dari pemerintah daerah yang tidak bisa dilepaskan begitu saja. Hubungan keagenan legislatif dan eksekutif terikat dalam kontrak yang berupa Peraturan Daerah tentang APBD, sebagai alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif (Halim dan Abdullah, 2006). Dalam proses penyusunan APBD hubungan keagenan menimbulkan asimetri informasi yang menimbulkan beberapa perilaku seperti resiko moral, pemilihan yang berlawanan dan perilaku oportunistik (Fadzil dan Nyoto, 2011). Pada saat terjadi *asymmetric information*, eksekutif memanfaatkan *discretionary information* pada proses penyusunan dokumen anggaran berlatar belakang *self interest* begitu juga legislatif

memanfaatkan *discretionary power* berperilaku oportunistik dalam proses pembahasan anggaran yang masing masing didasari *self interest*.

## 2.3 Teori Jaringan Aktor Penyusunan dan Penetapan APBD

Teori Jaringan Aktor adalah pendekatan interdisipliner pada studi ilmu-ilmu sosial dan studi teknologi. *Actor-Network-Theory* atau sering disingkat ANT yang digagas oleh Latour (2005). Dalam proses penetapan APBD dilihat dari sudut pandang Teori Jaringan-Aktor bahwa proses penetapan APBD tidak hanya ditinjau aktor maupun dari jaringan-jaringannya akan tetapi juga obyek teknologi yang berlangsung dalam jaringan ataupun mempengaruhi aktor itu sendiri.

Pemanfaatan teknologi informasi dalam suatu konsep jaringan di dalam proses penyusunan dan penetapan APBD dewasa ini mutlak untuk dipergunakan untuk membantu mempercepat, mendokumentasikan kegiatan. Aplikasi *e planning*, *e budgeting*, *e reporting*, *e controlling* menjadi pilihan utama untuk membantu proses penyusunan dan penetapan APBD menjadi katalisator dalam jaringan aktor proses penyusunan dan penetapan APBD.

## 2.4 Arti Penting Ketepatan waktu Penetapan APBD

Putnam (1993) menempatkan ketepatan waktu penetapan anggaran (*budget promptness*) sebagai salah satu dari 12 indikator kinerja institusi pemerintahan (*government performance*). Alasannya adalah, ketepatan waktu anggaran adalah nilai yang terukur dari sejauhmana efektivitas proses penganggaran. Keberhasilan menyelesaikan setiap tahapan proses penyusunan dan penetapan anggaran tepat waktu merupakan proyeksi dan gambaran yang mewakili dari keberhasilan menyelesaikan kebijakan-kebijakan pemerintah daerah lainnya. Hal ini disebabkan kegiatan perencanaan penganggaran adalah kegiatan rutinitas tahunan daerah yang melibatkan berbagai stakeholder terkait baik administratif maupun non-administratif pemerintahan. Keberhasilan kegiatan demokrasi di daerah yang direpresentasikan dalam wujud proses penyusunan dan penetapan APBD antara kepala daerah dan DPRD membawa sinyal positif terhadap tata kelola pemerintahan.

Ketidaktepatan waktu penetapan APBD menyebabkan dampak sistematis mempengaruhi terhadap siklus pengelolaan keuangan daerah, antara lain sebagai berikut:

- a) Lambatnya penyerapan belanja (*delayed spending*) APBD dalam bentuk pelayanan publik dan kegiatan proyek yang dapat segera mendorong perekonomian di daerah awal tahun;

- b) Tingginya dana kas daerah yang menganggur (*idle money*) pada pertengahan tahun anggaran. Aktivitas kegiatan/ proyek di daerah pada akhir tahun menjelang tutup buku anggaran meninggi; dan
- c) Periode waktu satu tahun anggaran menjadi semakin pendek dan padat sehingga surplus serapan anggaran rendah (*underspending*).

Hal-hal lainnya terkait pentingnya proses penyusunan dan penetapan APBD tepat waktu adalah pelaksanaan proyek-proyek pemerintah daerah dapat segera terealisasi melalui implementasi pengadaan barang/ jasa yang singkat dan efisien

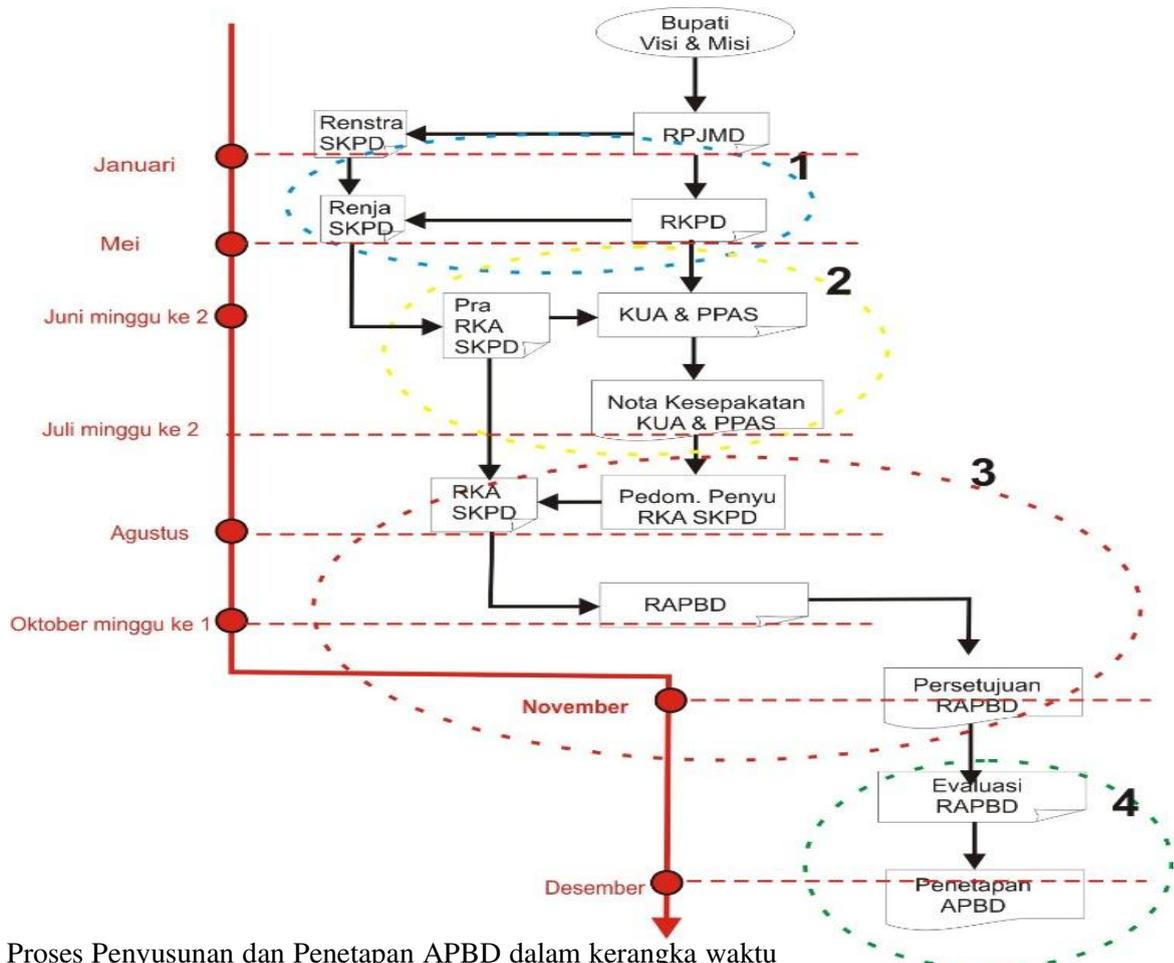
### 3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Analisis data menggunakan model interaktif Milles, Huberman dan Saldana. Menurut Miles, Huberman dan Saldana (2014) terdapat empat tahapan yang harus dilakukan, yaitu: pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan: verifikasi dengan proses siklus dan interaktif.

### 4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Proses penyusunan dan penetapan APBD Kab. Bitar sesuai kerangka waktu (*timeline*) dikelompokkan menjadi menjadi empat kelompok besar yang merupakan suatu rangkaian siklus yang saling berkait meliputi: (1) Proses Penyusunan dan Penetapan RKPD pada bulan Januari –Mei; (2) Proses Penyusunan dan Nota Kesepakatan KUA-PPAS pada bulan Juni-Juli; (3) Proses Penyusunan R APBD dan Persetujuan R APBD pada bulan Agustus –November; dan (4) Proses Evaluasi R APBD dan Penetapan APBD pada bulan Desember.

Didalam proses penyusunan dan penetapan APBD Kab. Blitar tahun anggaran 2013-2015 selain memanfaatkan kegiatan formal (*visible process*) melalui rapat kerja, rapat paripurna, rapat komisi, rapat dengar pendapat, juga dilaksanakan melalui kegiatan non formal (*invincible process*) melalui kegiatan makan malam non agenda Forum Pimpinan Daerah (FORPIMDA), acara seremonial pembukaan atau peresmian suatu kegiatan yang dimanfaatkan oleh eksekutif untuk melaksanakan lobi untuk tercapainya suatu kesepakatan dengan pimpinan legislatif khususnya dalam proses kesepakatan APBD.



Gambar 1 Proses Penyusunan dan Penetapan APBD dalam kerangka waktu (Sumber: Permendagri 13/2006, diolah)

Didalam proses penyusunan dan penetapan APBD Kab. Blitar tahun anggaran 2013-2015 selain memanfaatkan kegiatan formal (*visible process*) melalui rapat kerja, rapat paripurna, rapat komisi, rapat dengar pendapat, juga dilaksanakan melalui kegiatan non formal (*invincible process*) melalui kegiatan makan malam non agenda Forum Pimpinan Daerah (FORPIMDA), acara seremonial pembukaan atau peresmian suatu kegiatan yang dimanfaatkan oleh eksekutif untuk melaksanakan lobi untuk tercapainya suatu kesepakatan dengan pimpinan legislatif khususnya dalam proses kesepakatan APBD (Lihat Tabel 3).

penetapan RKPD, Proses Penyusunan KUA PPAS, Proses Penyusunan R APBD dan Proses Evaluasi R APBD. Didalam dimensi manajerial seorang manajer (pimpinan) harus mampu untuk merencanakan, mengorganisasikan, memimpin dan mengendalikan agar organisasi dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebagaimana diungkapkan Stoner dalam Wahjosumidjo, (2003:96). Pada tahun anggaran 2013-2014 terjadi keterlambatan penetapan APBD diawali keterlambatan proses penyusunan KUA PPAS yang berimplikasi pada fase berikutnya yaitu proses penyusunan R APBD menjadi terlambat dilaksanakan dan disetujui.

Tabel 3 Kronologi Proses Penyusunan dan Penetapan APBD Kab. Blitar Tahun Anggaran 2013 - 2015

Proses/Tahapan	APBD 2013	APBD 2014	APBD 2015
Musrenbang Desa	5 Januari sd 10 Februari 2012	1 Januari 2013 - 7 Februari 2014	15 Januari 2014
Musrenbang Kecamatan	13 Februari sd 29 Februari 2012	11 Februari -28 Februari 2013	Februari 2014
Musrenbang Kabupaten	17 Maret 2012	9 Maret 2013	06 Maret 2014
Penetapan RKPD TA 2013	01 Mei 2012 Perbup. Nomor 17 Tahun 2012	13 Maret 2013 Perbup. Nomor. 19 Tahun 2013	30 Mei 2014 Perbup. Nomor 19 Tahun 2014
Penyampaian Rancangan KUA PPAS oleh Ketua TAPD kepada Kepala Daerah	9 Juli 2012	19 Juli 2013	13 Juni 2014
Penyampaian Rancangan KUA PPAS oleh Kepala Daerah kepada DPRD	23 Juli 2012 Surat Bupati No. 050/444/409.201/2012	23 Juli 2013 Surat Bupati No. 050/374/409.201/2013	16 Juni 2014 Surat Bupati No. 050/262/409.201/2014
KUA disepakati antara Kepala Daerah dan DPRD	19 November 2012 NK 050/649/409.201/2012 050/1038/409.040/2012	22 Agustus 2013 050/410/409.201/2013 050/1017/409.040/2013	14 Juli 2014 050/304/409.201/2014 050/682/409.040/2014
PPAS disepakati antara Kepala Daerah dan DPRD	19 November 2012 Nota Kesepakatan : 050/650/409.201/2012 050/1039/409.040/2012	22 Agustus 2013 Nota Kesepakatan : 050/411/409.201/2013 050/1018/409.040/2013	14 Juli 2014 Nota Kesepakatan : 050/305/409.201/2014 050/684/409.040/2014
SE Kepala Daerah Penyusunan RKA SKPD dan PPKD	20 November 2012 Surat Edaran Bupati Nomor 950/847/409.212/2012	23 Agustus 2013 Surat Edaran Bupati Nomor 950/648/409.212/2013	17 Juli 2014 Surat Edaran Bupati Nomor 950/723/409.212/2014
Penyampaian R APBD ke DPRD	29 November 2012 Surat Bupati Nomor 950/1113/409.212/2012	1 November 2013 Surat Bupati Nomor 950/899/409.212/2013	18 November 2014 Surat Bupati Nomor 950/1213/409.212/2014
Persetujuan R APBD menjadi APBD	26 Desember 2012 Surat Nomor : 188/768/409.012/2012 188/1113/409.040/2012	5 Desember 2013 Surat Nomor : 188/488/409.012/2013 188/1419/409.040/2013	11 Desember 2014 Surat Nomor : 188/634/409.012/2014 188/1262/409.040/2014
Penyampian RPABD yang telah disetujui ke Gubernur untuk Evaluasi	02 Januari 2013 Surat Bupati Nomor 950/4/409.212/2013	16 Desember 2013 Surat Bupati Nomor 950/952/409.212/2013	15 Desember 2014 Surat Bupati Nomor 950/1315/409.212/2014
Keputusan Gubernur Tentang Hasil Evaluasi	18 Januari 2013 SK Gub. Jatim Nomor : 188/3.K/KPTS/013/2013	31 Desember 2013 SK Gub. Jatim Nomor : 188/166.K/KPTS/013/2013	23 Desember 2014 SK Gub. Jatim Nomor : 188/157.K/KPTS/013/2014
Penetapan APBD menjadi Perda APBD	21 Januari 2013 Perda No. 1 Tahun 2013	09 Januari 2014 Perda No. 1 Tahun 2014	29 Desember 2014 Perda No. 10 Tahun 2014

Sumber : BPKAD Kabupaten Blitar Tahun 2016, diolah

#### 4.1 Dimensi Manajerial

Tahap Persiapan (*planning*) yang merupakan Dimensi Manjerial dimana peran utama dilaksanakan oleh eksekutif melalui kepala BAPPEDA, BPKAD, TAPD, SKPD meliputi kegiatan proses penyusunan dan

Sedangkan pada tahun anggaran 2015 dilaksanakan tepat waktu.

Komitmen dalam bentuk kesepakatan yang dibuat oleh pihak-pihak di dalam organisasi untuk secara bersama melaksanakan tugas dan fungsi secara baik

dalam rangka mewujudkan visi, misi, sasaran, dan tujuan dari organisasi berperan penting dalam dimensi manajerial disamping kemampuan manajerial itu sendiri.

Pada dimensi manajerial proses penyusunan dan penetapan APBD terdapat hubungan keagenan antara *upper management and manager department* dan manager departemen and voter (Zimmerman, 1977) Hubungan yang pertama *upper management and manager department* terjadi pada saat Bupati memerintah Sekretaris Daerah, TAPD, kepala Bappeda untuk menyusun RKPD, menyusun KUA PPAS, menyusun R APBD tepat waktu. Hubungan yang kedua antara SKPD dengan masyarakat pada proses penyusunan RKPD melalui musrenbang.

#### 4.2 Dimensi Politik

Pada saat dokumen perencanaan penganggaran disampaikan oleh eksekutif kepada lembaga politik (DPRD) proses terhadap dokumen perencanaan dan penganggaran tidak dapat dihindari. Dalam konteks dimensi politik didalam proses penyusunan dan penetapan APBD meliputi kegiatan: pembahasan dan Nota Kesepakatan KUA PPAS, pembahasan dan Persetujuan R APBD, pembahasan R APBD hasil evaluasi Gubernur dan Penetapan APBD. Didalam dimensi politik, eksekutif tidak hanya dituntut memiliki kemampuan manajerial tetapi juga kemampuan politik. Hal ini senada dengan yang disampaikan Wildavsky "*All budgeting is about politics; most politics is about budgeting; and budgeting must therefore be understood as part of political game*" (Wildavsky, 1994). Kemampuan politis, melaksanakan lobi, membangun koalisi, keahlian untuk bernegosiasi, kompromi mutlak sangat dibutuhkan untuk tersusunnya APBD (Mardiasmo, 2002).

Pada pembahasan KUA PPAS, R APBD maupun penetapan APBD TA 2013-2014 komitmen rendah baik dari eksekutif maupun legislatif menyebabkan proses pembahasan berlarut-larut, didukung dengan kemampuan manajerial dan politik yang kurang serta tidak ada sanksi yang tegas menyebabkan proses Nota Kesepakatan KUA PPAS, Persetujuan R APBD maupun penetapan APBD TA 2013-2014 tidak tepat waktu. Terjadi *asymmetric information* pada pola hubungan eksekutif (agen) dan legislatif (principal) dimana agen memiliki *discretionary information* dan berperilaku oportunistis dalam menyusun anggaran (menguntungkan pihak eksekutif), pada sisi lain principal *discretionary power* berperilaku oportunistis (mengulur-ulur waktu pembahasan untuk memasukan pokok-pokok pikiran DPRD) dalam proses pembahasan anggaran yang masing masing didasari *self interest*.

Pada pembahasan KUA PPAS, R APBD maupun penetapan APBD TA 2015 terdapat komitmen yang tinggi eksekutif maupun legislatif untuk melaksanakan tepat waktu dalam upaya menghindari sanksi sehingga komunikasi politik yang berjalan lancar. Pemanfaatan non formal untuk lobi politik oleh eksekutif memperbesar peluang terjadinya kesepakatan. *Reward* berupa Dana Insentif Daerah untuk daerah yang menetapkan APBD tepat waktu menambah motivasi eksekutif dan legislatif untuk menetapkan APBD Kab. Blitar Tahun Anggaran 2015 tepat waktu.

#### 4.3 Faktor-Faktor Yang Mendukung Proses Penyusunan dan Penetapan APBD Tepat Waktu

- a) Komitmen seluruh aktor yang terlibat dalam proses penyusunan dan penetapan APBD mulai dari SKPD, TAPD, Badan Anggaran, bupati maupun DPRD untuk taat waktu pada setiap tahapan proses penyusunan dan penetapan APBD agar tidak berimplikasi pada tertundanya tahapan berikutnya;
- b) Kemampuan manajerial dan komunikasi politik yang cukup baik pihak eksekutif sehingga proses penyusunan dokumen perencanaan anggaran tepat waktu dan proses pembahasan dokumen perencanaan dan penggaran berjalan lancar;
- c) Adanya sanksi yang tegas kepada aktor-aktor utama pelaku proses penyusunan dan penetapan APBD apabila terlambat mengambil keputusan bersama atas dalam proses penyusunan dan penetapan APBD sebagaimana diatur dalam UU No 23 Tahun 2014;
- d) *Reward* berupa Dana Insentif Daerah kepada daerah yang menyusun dan menetapkan APBD tepat waktu menjadi motivasi pemerintah daerah; dan
- e) Pemanfaatan kegiatan non formal untuk melaksanakan lobi memberbesar peluang terjadinya kesepakatan dan kompromi antara eksekutif dan legislatif pada pembahasan KUA PPAS maupun pembahasan R APBD.

#### 4.4 Faktor-Faktor Yang Menghambat Proses Penyusunan dan Penetapan APBD Tepat Waktu

- a) Komitmen yang rendah dari aktor yang terlibat dalam setiap proses serta tahapan penyusunan dan penetapan APBD mulai dari SKPD, TAPD, Badan Anggaran, Bupati maupun DPRD untuk tepat waktu dalam proses penyusunan dan penetapan APBD;
- b) Rangkaian proses penyusunan dan penetapan APBD yang panjang dan rumit (melibatkan beberapa kali proses ratifikasi), semakin banyak dimensi politik kemungkinan keterlambatan proses semakin besar;
- c) Terjadi konflik kepentingan antar eksekutif dalam hal ini Bupati diwakili TAPD dengan DPRD diwakili Banggar mewarnai proses pembahasan KUA-PPAS serta RAPBD untuk mencapai suatu kesepakatan;

- d) Tidak adanya sanksi yang tegas terhadap aktor-aktor yang terlibat pada proses penyusunan dan penetapan anggaran ketika mereka tidak taat jadwal proses penyusunan mengakibatkan proses penyusunan dan penetapan APBD; dan
- e) Belum dimilikinya sistem informasi yang mengintegrasikan proses penyusunan dan penetapan APBD mulai dari proses penyusunan RKPDP sampai dengan proses penyusunan dan Nota Kesepakatan KUA PPAS sampai dengan penyusunan dan pembahasan R APBD menyebabkan lamanya proses yang dibutuhkan untuk menyelesaikan dokumen.

## 5. Kesimpulan

Pada proses penyusunan dan penetapan APBD di Kab. Blitar terbagi dalam empat tahapan yang saling berkaitan, yaitu Proses Penyusunan dan Penetapan RKPDP; Proses Penyusunan dan Nota Kesepakatan KUA-PPAS; Proses Penyusunan dan Persetujuan RAPBD; Proses Evaluasi RAPBD; dan Penetapan APBD dalam suatu rangkaian siklus proses penyusunan dan penetapan APBD. Apabila dipisahkan dalam dimensi manajerial, meliputi: proses penyusunan dan penetapan RKPDP, penyusunan KUA PPAS, Penyusunan R APBD dan pada fase evaluasi R APBD hasil persetujuan bersamaan antara bupati dan DPRD oleh gubernur dan dalam dimensi politik meliputi: proses pembahasan & Nota Kesepakatan KUA PPAS, Pembahasan & Persetujuan R APBD dan pada Penetapan APBD setelah dievaluasi oleh gubernur. Kemampuan manajerial yang baik ditunjang kemampuan politik yang mumpuni wajib dimiliki oleh eksekutif dalam proses penyusunan dan penetapan APBD agar dapat dilaksanakan tepat waktu.

Proses penyusunan dan penetapan APBD di Kabupaten Blitar selama tiga tahun anggaran dari 2013 hingga 2015 telah disusun dan dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Proses penyusunan dan penetapan APBD tidak hanya terjadi proses proses normatif dan empiris (*visible proses*) tetapi juga terjadi *invisible process*. Pada pelaksanaan proses penyusunan dan penetapan APBD tahun anggaran 2013 dan APBD tahun anggaran 2014 terjadi ketidaktaatan pada fase penyusunan dan nota kesepakatan KUA PPAS serta pada fase penyusunan dan persetujuan R APBD yang mengakibatkan *output* akhir penetapan APBD terlambat.

Komitmen seluruh aktor yang terlibat dalam proses penyusunan dan penetapan APBD meliputi Bupati beserta jajarannya dan DPRD untuk menyelesaikan proses penyusunan dan penetapan APBD tepat waktu, adanya *punishment* (sanksi) yang tegas kepada aktor-aktor apabila pemerintah daerah terlambat mengambil keputusan bersama atas R APBD serta adanya *reward*

berupa Dana Insentif Daerah (DID) yang diperoleh untuk daerah dengan kriteria yang kinerja pengelolaan keuangan baik (penetapan APBD tepat waktu) menjadi faktor pendorong bagi dan motivator Kabupaten Blitar menetapkan APBD tepat waktu.

Komitmen yang rendah dari aktor yang terlibat dalam setiap proses serta tahapan penyusunan dan penetapan APBD mulai eksekutif dan legislatif, terjadinya konflik kepentingan antara eksekutif dalam hal ini dalam proses pembahasan, serta belum dimilikinya sistem informasi yang terintegrasi mulai proses penyusunan dan penetapan RKPDP sampai proses penyusunan dan pembahasan R APBD menyebabkan proses penyusunan membutuhkan waktu yang menjadi sebab terlambatnya proses penyusunan dan penetapan APBD. Tidak adanya sanksi yang tegas terhadap aktor yang bertanggungjawab terhadap keterlambatan proses penyusunan dan penetapan APBD menjadi salah satu faktor menghambat penetapan APBD Tahun Anggaran 2013 dan Tahun Anggaran 2014 tepat waktu.

## Daftar Pustaka

- Abe, Alexander. (2005). *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Yogyakarta: Pustaka Jogja Mandiri.
- Fadzil, Hanim, F., & Nyoto, H. (2011). Fiscal Decentralization after Implementation of Local Government Autonomy in Indonesia. *World Review of Business Research*, Vol.1, No.2, pp. 51-70.
- Halim, A., & Abdullah, S. (2006). Hubungan Masalah Keagenan di Pemerintah Daerah: (Sebuah Peluang Penelitian Anggaran dan Akuntansi). *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, Volume 2, Nomor 1, Mei 2006, pp. 53-54.
- Jamiyla, Azwardi & Burhanuddin. (2013). Perilaku Organisasi dan Kinerja Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah (SAPD) pada Pemerintahan daerah di Sumatera Selatan. *Simposium Nasional Akuntansi XVI*, Manado.
- Latour, Bruno. (2005). *Reassembling The Social – An Introduction to Actor-Network Theory*. New York: Oxford University Press.
- Mardiasmo. (2005). *Akuntansi Sektor Publik*. Andi, Yogyakarta.
- Miles, M.B, Huberman, A.M, dan Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook Edition 3*. USA: Sage Publications.
- Moenek, Reydonnyzar. (2015). “Memaknai Kebijakan Politik Anggaran (*Budget Policy*) Provinsi Jawa Timur Melalui Profil APBD Jawa Timur TA 2015”. Mimeo, Paparan Sosialisasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2015

- tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2016, 4 Agustus 2015, Surabaya.
- OECD. (2001). *Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries*, Edited by Richard Allen, & Daniel Tommasi. Paris.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Riyadi dan Deddy S. Bratakusumah. (2004). *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Samuels, David. (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 of Notre Dame.
- Von Hagen, Jurgen. (2002). Fiscal Rules, Fiscal Institutions, And Fiscal Performance. *The Economic and Social Review*, 33(3):pp. 263-284.
- Wahjosumidjo. (2003). *Kepemimpinan dan Motivasi*. Jakarta: Grasindo.
- Wildavsky, Aaron and Caiden, Naomi. (2003). *The New Politics of the Budgetary Process, 5th Edition (Longman Classics Series)*. Pearson Education, US.
- Zimmerman, Jerold L. (1977). The Municipal Accounting Maze: An Analysis of Political Incentives. *Journal of Accounting Research*, Vol. 15, Studies on Measurement and Evaluation of the Economic Efficiency of Public and Private Nonprofit Institutions. pp. 107-144