

**EVALUASI FORMULASI KEBIJAKAN DALAM
PENYUSUNAN RENCANA KERJA ANGGARAN
SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH
KABUPATEN KAYONG UTARA
TAHUN ANGGARAN 2013**

Tengku Rosihan Anwar¹, Sri Maryuni², Erdi³

Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Magister Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Tanjungpura Pontianak

ABSTRAK

Proses penyusunan APBD Kabupaten Kayong Utara sangat rentan dengan muatan kepentingan para pihak yang terlibat dalam penyusunan APBD. Hal ini dapat dilihat dari adanya pergeseran skala prioritas dalam penganggaran yang dituangkan dalam Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Hal ini mengindikasikan adanya inkonsistensi dalam perencanaan anggaran yang tentu saja merupakan akibat dari adanya kontestasi kepentingan dalam penyusunan APBD. Salah satu kondisi yang dihadapi adalah adanya keterlambatan dalam proses penyusunan RKA-SKPD. Berdasarkan kondisi demikian maka diperlukan adanya evaluasi terhadap formulasi kebijakan publik dalam Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Kayong Utara Tahun Anggaran 2013 sehingga dapat diambil suatu kebijakan yang lebih efektif dan efisien dalam proses implementasi kebijakan publik dalam Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Kayong Utara pada tahap berikutnya.

Kata Kunci : Evaluasi, Formulasi, Kebijakan, Rencana Kerja Anggaran.

¹ PNS

² Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura, Pontianak

³ Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura, Pontianak

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

APBD merupakan wujud kristalisasi aspirasi daerah yang disusun secara terencana oleh pemerintah daerah setelah memperlihatkan aspirasi kebutuhan riil masyarakat melalui DPRD yang berorientasi kepada kepentingan publik. Penyusunan APBD sebagai perwujudan keseluruhan aktivitas dan kegiatan pemerintah menuntut adanya partisipasi aktif yang menampung berbagai aspirasi masyarakat sehingga akan mencerminkan kebutuhan riil masyarakat. Oleh karena itu, dalam merencanakan dan menyusun anggaran daerah harus menyerap informasi sebanyak-banyaknya yang kemudian akan digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pengalokasian anggaran sesuai dengan potensi daerah yang dimiliki dan terutama sekali harus sesuai dengan skala prioritas. Untuk menjamin agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar maka perlu ada landasan administratif dalam pengelolaan anggaran daerah yang mengatur antara lain prosedur dan teknis penganggaran yang harus diikuti secara tertib dan taat asas. Selain itu dalam rangka disiplin anggaran, maka penyusunan anggaran baik “pendapatan” maupun “belanja” juga harus mengacu pada aturan perundangan yang melandasinya.

Salah satu asas penting dalam menetapkan prioritas anggaran belanja yang dijabarkan dalam APBD adalah bahwa penentuan anggaran disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Secara khusus, penganggaran pengeluaran harus didukung oleh adanya kepastian sumber pendanaan yang cukup dan memiliki landasan hukum yang kuat (Pasal 18 PP Nomor 58 Tahun 2005). Kondisi dan dinamika yang melingkupi proses penyusunan APBD tersebut tentunya meningkatkan potensi risiko perencanaan keuangan baik pendapatan maupun belanja dalam APBD menjadi bias, tidak tepat sasaran, inkonsistensi dengan perencanaan pembangunan yang telah disusun, dan tidak efektif dan efisien atau tidak dengan kata lain menyimpang dari kaedah-kaedah administratif dan normatif yang menjadi pondasinya.

Kondisi dan dinamika sebagaimana di atas, tentunya terjadi hampir di seluruh daerah. Hal ini diperparah lagi dengan adanya konsekuensi kebijakan otonomi daerah yang membuat adanya pergeseran kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dari yang semula *strong executive system* menjadi *strong legislative system*. Kondisi ini juga dihadapi oleh Kabupaten Kayong Utara sebagai sebuah daerah otonom yang relatif baru yang merupakan pemekaran dari Kabupaten Ketapang.

Sebagai daerah otonom yang relatif baru, tentunya dihadapkan pada kondisi masih banyaknya permasalahan yang mempengaruhi proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang harus di atasi. Beberapa persoalan yang menonjol adalah tingginya angka kemiskinan dan pengangguran, rendahnya pertumbuhan ekonomi, rendahnya kualitas hidup masyarakat, terbatasnya infrastruktur, terbatasnya kualitas dan kuantitas sumber daya aparatur, serta minimnya sumber dana Pendapatan Asli Daerah yang siap digunakan untuk pembiayaan pembangunan. Kondisi ini membuat ketergantungan sumber dana dari Pemerintah Pusat sangat tinggi. Kondisi dimaksud menuntut semua *stakeholder* di Kabupaten Kayong Utara harus mempunyai pemahaman yang sama

untuk melakukan langkah-langkah strategis dalam mensiasati keterbatasan jumlah pendapatan dalam APBD tanpa mengorbankan kebutuhan dasar yang menjadi hak masyarakat terhadap ketersediaan barang dan jasa pelayanan publik. Kondisi tersebut tentunya memerlukan konsistensi dalam perencanaan pembangunan yang telah disusun berdasarkan skala prioritas dan seyogyanya perencanaan yang telah disepakati tersebut tidak dibenturkan dengan kepentingan-kepentingan politik yang sempit sehingga proses penyusunan APBD menjadi tidak terkendala dan tetap dalam koridor aturan main yang berlaku sehingga dalam implementasinya juga tidak terkendala dan hasilnya membawa dampak positif bagi kemajuan daerah sebagaimana yang direncanakan dan dicita-citakan.

Kondisi sebagaimana diatas merupakan gambaran yang semestinya menjadi perhatian bersama. Kondisi tersebut relatif berbeda dengan kondisi faktual yang ada. Proses penyusunan APBD Kabupaten Kayong Utara sangat rentan dengan muatan kepentingan para pihak yang terlibat dalam penyusunan APBD. Hal ini dapat dilihat dari adanya pergeseran skala prioritas dalam penganggaran yang dituangkan dalam Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Hal ini mengindikasikan adanya inkonsistensi dalam perencanaan anggaran yang tentu saja merupakan akibat dari adanya kontestasi kepentingan dalam penyusunan APBD.

Secara garis besar, permasalahan terkait dengan penyusunan APBD Kabupaten Kayong Utara dapat dilihat dari tahapan penyusunan RKA-SKPD. Persoalan yang mengemuka adalah Penetapan APBD tidak sesuai dengan jadwal seharusnya (terlambat), adanya inkonsistensi dalam perencanaan anggaran, dan tingginya tingkat kontestasi kepentingan yang terjadi. Kondisi ini akan berdampak pada tingkat perekonomian di daerah karena pengeluaran atau belanja pemerintah berbanding lurus (*linear*) dengan tingkat pertumbuhan ekonomi. Batas waktu penyampaian RKA-SKPD yang ditetapkan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) khususnya Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah (DPPKAD) adalah tanggal 20 September 2012 sebagaimana telah tertera dalam Surat Edaran Bupati Kayong Utara tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD Tahun Anggaran 2013. Namun demikian, banyak SKPD yang belum menyampaikan RKA-SKPD tersebut kepada DPPKAD. Hal ini dapat dilihat dari Surat Penyampaian RKA-SKPD diterbitkan beberapa kali kepada SKPD, diantaranya Surat Penyampaian RKA-SKPD kepada SKPD yang ditandatangani oleh Sekretaris Daerah selaku Koordinator TAPD dan Surat kedua yang ditandatangani oleh Bupati tentang Percepatan Penyampaian RKA-SKPD Tahun Anggaran 2013 dan batas terakhir penyampaian RKA-SKPD pada tanggal 3 Oktober 2012. Berkenaan permasalahan ini, penulis tertarik melakukan penelitian terhadap kebijakan APBD Pemerintah Kabupaten Kayong Utara, khususnya melakukan "Evaluasi terhadap Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Kayong Utara"

2. Ruang Lingkup Masalah

Ruang lingkup penelitian ini meliputi proses evaluasi Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pendidikan, dan Dinas Kesehatan Kabupaten Kayong Utara khususnya Tahun Anggaran 2013.

3. Perumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana proses Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Kayong Utara Tahun Anggaran 2013 khususnya pada Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan”.

B. TINJAUAN PUSTAKA

1. Kebijakan Publik

Dwidjowijoto (2006:23) mengutip beberapa pendapat ahli tentang kebijakan publik antara lain Thomas R.Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai *what government do, why they do it, and what difference it makes*. Harold Laswell dan Abraham Kaplan mendefinisikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goals, values, and practices*. David Easton mendefinisikan kebijakan publik sebagai *the impact of government activity*. Steven A. Peterson mendefinisikan kebijakan publik sebagai *government action to address some problem*, dan B.G. Peters mendefinisikan kebijakan publik sebagai *the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the lives of citizens*.

Dari beberapa pendapat ahli tersebut, Dwidjowijoto (2006:23-30) membuat rumusan pemahaman tentang kebijakan publik. Pertama, kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh administrasi negara atau administrasi publik. Kedua, kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan perorangan atau golongan. Ketiga, dikatakan sebagai kebijakan publik jika manfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung dari produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dari pengguna langsungnya.

Parsons (2001:3) mengatakan bahwa kebijakan publik berhubungan dengan bidang-bidang publik seperti kepentingan publik, opini publik, barang-barang publik, hukum publik, kesehatan publik, pendidikan publik, transportasi publik, dan lain-lain bidang yang memang didesign sebagai bidang publik, yang berbeda dengan apa yang dinamakan bidang privat.

David Easton (dalam Islamy, 1997:25) menyatakan bahwa “kebijakan publik dapat diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa/sah kepada seluruh anggota masyarakat” pernyataan ini mempunyai makna bahwa hanya pemerintah dapat memaksakan sesuatu kebijakan kepada masyarakat secara keseluruhan. Hal ini disebabkan karena pemerintah merupakan penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah kehidupan rakyat sebagaimana tugas dan tanggung jawabnya. Anderson (dalam Islamy, 1997:30) merumuskan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah. Selanjutnya, implikasi dari kebijakan publik itu menurut Anderson adalah (1) bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan; (2) bahwa kebijakan publik itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah; (3) bahwa kebijakan publik itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah; (4) bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah

mengenai suatu masalah tertentu, atau bersifat negatif, dalam arti: merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; (5) bahwa kebijakan pemerintah – setidaknya tidaknya dalam arti yang positif – didasarkan atau selalu berlandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif). Berkaitan dengan apa yang dikemukakan oleh Anderson tersebut.; Wahab (1997:32) berpendapat bahwa aktor-aktor bukan pemerintah atau pihak swasta tentu saja dapat mempengaruhi perkembangan atau perumusan kebijakan publik.

2. Siklus Kebijakan Publik

Lahirnya sebuah kebijakan publik karena adanya permasalahan publik yang disebabkan antara lain karena tidak seimbangnya antara kebutuhan masyarakat dengan ketersediaan sarana publik. Dalam proses penyusunan kebijakan publik, menurut Lester dan Stewart (2000), bahwa harus melalui urutan-urutan yang dimulai dengan perumusan masalah dan diakhiri dengan penghentian kebijakan. Ada enam langkah menurut Lester dan Stewart, yaitu: *Agenda Setting, Policy Formulation, Policy Implementation, Policy Evaluation, Policy Change, Policy Termination*.

William Dunn (1994) membagi siklus pembuatan kebijakan dalam lima tahap. Tahap pertama penyusunan agenda, tahap kedua formulasi kebijakan, tahap ketiga adopsi kebijakan, tahap keempat implementasi kebijakan, tahap kelima adalah penilaian atau evaluasi kebijakan.

3. Formulasi Kebijakan Publik

Menurut Leo Agustino (2006:96) bahwa hal terpenting dalam proses kebijakan publik adalah formulasi (perumusan) kebijakan. Namun demikian, ada hal mendasar yang harus dipahami adalah bagaimana dapat mengenal masalah-masalah publik yang dibedakan dengan masalah-masalah privat. Perumusan masalah publik merupakan fundamen dasar dalam merumuskan kebijakan publik sehingga arahnya menjadi benar, tepat, dan sesuai. Menurut William Dunn (dalam Leo Agustino, 2006, 97) perumusan masalah akan sangat membantu para analis kebijakan untuk menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab masalah publik, memetakan tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang berseberangan, dan merancang peluang kebijakan baru. Mencermati pendapat ini, dapat disimpulkan bahwa substansi pokok dari hal tersebut adalah agar dengan hasil proses *mapping* persoalan yang akurat, tentunya akan memudahkan design kebijakan yang tepat sehingga kebijakan yang ditetapkan dapat tepat mengatasi permasalahan publik yang dihadapi.

Proses formulasi kebijakan publik juga dapat dipahami dari siapa aktor yang terlibat dan apa perannya dalam proses yang ada. Leo Agustino (2006:114-118) menyatakan relatif sulit untuk membuat gambaran umum atas hal tersebut. Dari beberapa contoh kasus yang dikemukakan, dapat diinventarisir beberapa aktor yang biasanya terlibat dalam proses perumusan kebijakan antara lain yaitu eksekutif, pejabat karier, konsultan, legislatif, akademisi, dan kelompok kepentingan.

Budi Winarno (2007:123) membagi para aktor atau pemeran serta dalam proses perumusan kebijakan publik dalam dua kelompok yaitu para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Yang termasuk dalam kategori pemeran

serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan pemeran serta tidak resmi meliputi kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu. Masing-masing aktor tersebut di atas terlibat dan menjalankan perannya dalam proses perumusan kebijakan publik. Sejuahmana peran dan apa peran yang dimainkan tergantung jenis kebijakan publik yang akan dirumuskan. Disamping itu, hal ini juga akan dipengaruhi oleh nilai-nilai yang ada dalam pembuatan keputusan, budaya politik dan kondisi sosial ekonomi yang ada.

Selanjutnya, dalam memahami kebijakan publik, ada sebagian ahli yang memandang kebijakan publik dalam tiga aspek yaitu formulasi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Khusus mengenai formulasi kebijakan atau perumusan kebijakan, Thomas R. Dye (dalam Dwidjowijoto, 2006:74-75) merumuskan model-model secara lengkap dalam sembilan model formulasi kebijakan, yaitu: Model Kelembagaan (*institutional*); Model Proses (*process*); Model Kelompok (*group*); Model Elit (*elite*); Model Rasional (*rational*); Model Inkremental (*incremental*); Model Teori Permainan (*game theory*); Model Pilihan Publik (*public choice*); Model Sistem (*system*).

Disamping itu, Dwidjowijoto (2006:75) juga menginventarisir tiga model tambahan dalam perumusan kebijakan publik yaitu Model pengamatan terpadu, model demokratis, dan model strategis. Formulasi kebijakan model kelembagaan bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Dengan demikian apapun yang dibuat pemerintah dengan cara apapun adalah kebijakan publik.

Dalam melaksanakan formulasi kebijakan tentunya bukanlah sebuah pekerjaan yang sederhana. Namun demikian, paling tidak ada sembilan model sebagaimana di atas yang dapat dijadikan alat bantu dalam proses tersebut. Dalam pelaksanaannya, tentunya harus ditentukan model mana yang paling sesuai. Terkait dengan hal tersebut, Dwidjowijoto (2006:107) mengemukakan sebagai berikut: “untuk merumuskan suatu kebijakan, pertama kali disimak apakah kompleksitas masalahnya sangat tinggi, dalam ukuran sejauhmana masyarakat terlibat (seluruh masyarakat, separuh, atau sebagian kecil, atau hanya lingkup pemerintahan) dan seberapa besar *impact* yang dihasilkan oleh kebijakan tersebut. Apabila masalahnya sangat kompleks, simak sumber daya yang anda miliki, dari sumber daya waktu (kemendesakan dibuat kebijakan) politik (dukungan publik), dan ekonomi (dana yang tersedia)”.

4. Evaluasi Kebijakan Publik

Leo Agustino (2006:185) menyatakan bahwa Evaluasi kebijakan sebenarnya juga membahas persoalan perencanaan, isi, implementasi, dan tentu saja efek atau pengaruh kebijakan itu sendiri. Budi Winarno (2007:225) menyatakan bahwa ada beberapa ahli mengatakan evaluasi kebijakan bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik. Selanjutnya, William N. Dunn (2000:608) menyatakan bahwa: “evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan dan sasaran. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa

kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi”

Evaluasi dalam analisis kebijakan berfungsi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Disamping itu, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Kriteria yang dapat digunakan dalam evaluasi adalah efektifitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan ketepatan. William N. Dunn (2000:609-611)

Proses evaluasi kebijakan dapat menggunakan langkah-langkah yang dikemukakan oleh Suchman (dalam Budi Winarno 2007:230), yaitu:

- a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi;
- b. Analisis terhadap masalah;
- c. Deskripsi dan standarisasi kegiatan;
- d. Pengukuran terhadap perubahan yang terjadi;
- e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau penyebab lain;
- f. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak;

Menurut Samudra Wibawa (dalam Dwidjowijoto, 2006,155-157) evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi yaitu : Eksplanasi, Kepatuhan, Audit dan Akunting.

Selanjutnya, Dwidjowijoto, (2006:155) mengemukakan bahwa “evaluasi pada perumusan dilakukan pada *post*-tindakan, yaitu lebih pada proses perumusan daripada muatan kebijakan yang biasanya menilai apakah prosesnya sudah sesuai dengan prosedur yang disepakati”. Berkenaan dengan itu, maka dapat dikatakan bahwa evaluasi pada tahap formulasi kebijakan di lingkungan instansi Pemerintah lebih dimaksudkan untuk memberikan gambaran apakah proses formulasi kebijakan telah *on the track* atau sesuai dengan mekanisme, prosedur, dan kaedah-kaedah dalam aturan main yang berlaku yang telah ditentukan sebagai landasan administratif dalam proses perumusan kebijakan di lingkungan instansi pemerintah.

Evaluasi formulasi kebijakan publik, menurut Dwidjowijoto, (2006:157) secara umum berkenaan dengan apakah formulasi kebijakan publik telah dilaksanakan:

1. dengan menggunakan pendekatan yang sesuai dengan yang masalah publik yang akan di atasi;
2. mengarah pada pokok permasalahan atau alternatif pemecahan masalah sesuai dengan masalah publik yang akan di atasi;
3. mengikuti mekanisme, prosedur dan kaedah-kaedah normatif sebagaimana yang telah disepakati atau yang telah ditetapkan (*rule of the game*) dalam konteks untuk keabsahan maupun untuk kebersamaan dan keterpaduan dalam proses perumusan;
4. mendayagunakan sumber daya yang ada secara optimal, baik dalam bentuk sumber daya waktu, dana, manusia, dan kondisi lingkungan strategis.

Dalam melakukan evaluasi formulasi kebijakan publik, tekniknya dapat mengacu pada model formulasi kebijakan publik yang telah dipergunakan. Dengan demikian, model formulasi kebijakan yang dipilih merupakan ukuran yang standar untuk menilai proses formulasi. (Dwidjowijoto, 2006:158). Dalam konteks ini, apabila konsep formulasi kebijakan menggunakan model elit, namun dalam prakteknya menggunakan model sistem, maka dapat dikatakan bahwa formulasi kebijakan publik tersebut tidak dapat dipertanggungjawabkan secara proses.

5. APBD dan RKA-SKPD

Berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah ditetapkan bahwa dalam penyusunan APBD digunakan pendekatan anggaran berbasis kinerja yang mengutamakan upaya mencapai *output* (keluaran) dan *outcome* (hasil) atas alokasi belanja (*input*) yang ditetapkan sehingga dapat memberikan efisiensi kegiatan.

Smith (dalam Zaini, 2008:25) mengemukakan manfaat yang dapat dihasilkan dalam model penyusunan anggaran yang didasarkan pada kinerja diantaranya :

- a. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas dengan memfokuskan sumber daya menuju outcome yang kritis dan penting.
- b. Meningkatkan pengambilan keputusan mengenai cara yang paling efektif untuk menggunakan sumber daya publik yang terbatas.
- c. Meningkatkan operasi dengan menghubungkan anggaran dengan kinerja program sepanjang waktu.
- d. Meningkatkan pemahaman dan komunikasi tentang isu dan prioritas kritis pada sumber daya.
- e. Membuat manejer lebih akuntabel untuk keputusan program yang mempengaruhi outcome anggaran, dan
- f. Mendukung manajemen dengan menghubungkan hasil anggaran dan pengukuran kinerja anggaran dengan kinerja program dalam proses pengawasan, pengevaluasian, dan pelaporan hasil.

Departemen Keuangan RI, Direktorat Jendral Anggaran (2008:13) menyatakan bahwa anggaran berbasis kinerja disusun diawali dengan penyusunan program dan kegiatan yang dijabarkan dari kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan dalam rangka pencapaian visi dan misi kementerian negara/lembaga. Setiap program dan kegiatan disertai dengan target sasaran *output* dan *outcome*, indikator untuk mengukur kinerja, serta didukung oleh suatu sistem informasi yang baik untuk mendukung pelaksanaan evaluasi kinerja.

Penyusunan APBD didasarkan pada perencanaan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu, mengenai program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Bila dilihat dari perspektif waktunya perencanaan ditingkat pemerintah daerah dibagi menjadi tiga kategori yaitu: Rencana Jangka Panjang Daerah (RPJPD), merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode 20 tahun, Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJMD), merupakan perencanaan pemerintah daerah untuk periode lima tahun dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan rencana tahunan pemerintah daerah. Sedangkan perencanaan ditingkat

SKPD terdiri dari : Rencana Strategi (Renstra) SKPD merupakan rencana untuk periode 5 tahun dan Rencana Kerja (Renja) SKPD merupakan rencana tahunan SKPD.

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

Dalam proses penyusunan anggaran, tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) harus bekerjasama dengan baik dengan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) untuk menjamin bahwa anggaran disiapkan dalam koridor kebijakan yang sudah ditetapkan (KUA dan PPAS); dan menjamin semua *stakeholders* terlibat dalam proses penganggaran sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Menurut Pasal 89 ayat (3) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, setelah ada Nota Kesepakatan tersebut di atas Tim Anggaran (TAPD) menyiapkan surat edaran kepala daerah tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD yang harus diterbitkan paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan.

Selanjutnya, beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah antara lain adalah (1) Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja; (2) Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD; dan (3) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening Kas Umum Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan juga dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dijelaskan APBD mempunyai beberapa fungsi, yaitu:

1. Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan;
2. Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan;
3. Fungsi Pengawasan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
4. Fungsi Alokasi mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian;

5. Fungsi Stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini berbentuk deskriptif dengan analisis kualitatif yang menggambarkan fakta mengenai proses penyusunan APBD Kabupaten Kayong Utara dengan objek penelitiannya adalah : Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, BAPPEDA, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan Kabupaten Kayong Utara. Penentuan subjek penelitian menggunakan teknik *purposive* terdiri dari Pejabat Eselon II, III, dan IV yang terkait dengan penyusunan RKA-SKPD dalam proses penyusunan APBD Kabupaten Kayong Utara Tahun Anggaran 2013. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara (*Interview*) dan dokumentasi dengan alat berupa pedoman wawancara (*Interview Guidance*) dan catatan lapangan serta foto copy. Prosedur analisis data melalui tahapan reduksi data, penyajian data, pengumpulan data dan penarikan kesimpulan.

C. HASIL PENELITIAN

1. Proses Penyusunan RKA-SKPD

Penyusunan APBD Kabupaten Kayong Utara secara teknis dikelola oleh Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah melalui Bidang Anggaran dan Perbendaharaan sebagaimana ketentuan perundangan yang berlaku. Proses penyusunan APBD merupakan rangkaian yang tidak dapat dipisahkan dari beberapa tahapan, maka keterlambatan dapat berakibat pada pengunduran jadwal tahapan lainnya. Berdasarkan temuan hasil penelitian, bahwa proses perencanaan dan penyusunan APBD kabupaten Kayong Utara Tahun Anggaran 2013 mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Tahapan dan proses yang dijalankan telah sesuai yang dimulai dari penyusunan RKPD hingga penetapan APBD. Disamping pedoman umum sebagaimana tersebut di atas, dalam penyusunan APBD setiap tahun anggaran, Kementerian Dalam Negeri menerbitkan petunjuk teknis berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri. Untuk Tahun Anggaran 2013, yang dijadikan pedoman teknis adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2013.

Jadwal penyampaian RKA-SKPD mengalami keterlambatan yang semula ditetapkan tanggal 20 September 2012 akhirnya mundur menjadi tanggal 3 Oktober 2012. Kondisi ini tentu saja menghambat dan menyebabkan keterlambatan tahapan berikutnya sehingga pada akhirnya berakibat pada terlambatnya proses penetapan APBD. RKA-SKPD yang telah disampaikan kepada DPPKAD kemudian dibahas oleh TAPD bersama SKPD sesuai jadwal yang disusun oleh DPPKAD. Salah satu hal yang dibahas adalah melihat kesesuaian antara RKA-SKPD yang disampaikan dengan PPAS yang telah ditetapkan oleh kepala daerah dan DPRD.

RKA-SKPD yang telah disusun, dibahas, dan disepakati bersama antara Kepala SKPD dan TAPD digunakan sebagai dasar untuk penyiapan Raperda APBD. Raperda ini disusun oleh pejabat pengelola keuangan daerah yang untuk selanjutnya disampaikan kepada kepala daerah. TAPD menyusun Reperda tentang APBD beserta lampiran-lampirannya yang hasilnya kemudian dikirimkan kepada DPRD untuk diagendakan pembahasannya bersama-sama. Dengan telah dikirimkannya Raperda tentang APBD oleh pihak eksekutif, DPRD menyelenggarakan Rapat Panitia Musyawarah (Panmus) untuk menentukan jadwal pembahasan RAPBD tersebut bersama SKPD. Untuk penjadwalan rapat-rapat pembahasan Raperda APBD dengan SKPD sepenuhnya menjadi hak dari pihak legislatif.

Pembahasan Raperda antara pihak legislatif dan SKPD mengalami keterlambatan dari jadwal yang seharusnya pada bulan Oktober 2012 pembahasan rancangan APBD tersebut telah selesai dilaksanakan, tapi menurut jadwal yang ditentukan oleh legislatif pembahasan raperda ini dilakukan pada minggu ke dua bulan Desember 2012. Dalam hal Persetujuan Bersama Kepala Daerah dan DPRD Kabupaten Kayong Utara, DPRD telah menyetujui Raperda APBD Tahun Anggaran 2013 melalui Pendapat Akhir Fraksi, yang terdiri dari Fraksi Partai Persatuan Daerah (PPD), Fraksi Kerakyatan, Fraksi Demokrat Amanat Reformasi.

Pengambilan Persetujuan Bersama DPRD dan Kepala Daerah tentang Raperda APBD dilaksanakan pada tanggal 3 Januari 2014, jika dilihat dari jadwal yang sudah ditetapkan oleh Permendagri 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2013 dan jadwal yang disusun oleh DPPKAD mengalami keterlambatan, seharusnya pengambilan persetujuan bersama ini dilaksanakan pada bulan Desember 2012. Selanjutnya, Raperda APBD yang telah disetujui dan rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati, disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja.

Evaluasi ini bertujuan demi tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur, serta untuk meneliti sejauh mana APBD kabupaten tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya. Hasil evaluasi ini sudah dituangkan dalam keputusan gubernur dan disampaikan kepada bupati paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya Raperda APBD tersebut.

Menurut jadwal permendagri Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2013 dan jadwal yang telah disusun oleh DPPKAD penyampaian hasil raperda tersebut kepada Gubernur paling lama 15 hari kerja bulan Desember, sedangkan Pemerintah Daerah Kabupaten Kayong Utara baru menyampaikan hasil evaluasi ini pada tanggal 6 Januari 2013. Penyampaian hasil evaluasi kepada Gubernur mengalami keterlambatan. Tahapan terakhir adalah menetapkan raperda APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD yang telah dievaluasi tersebut menjadi Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan

Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD yang seharusnya paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya. Setelah itu Perda dan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD ini disampaikan oleh Bupati kepada Gubernur paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah tanggal ditetapkan.

Tahapan penetapan APBD menurut jadwal Permendagri Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2013 dan jadwal yang telah disusun oleh DPPKAD mengalami keterlambatan. Penetapan Perda APBD pada tanggal 17 Januari 2013, sedangkan penetapan Perbub tentang Penjabaran APBD pada tanggal 18 Januari 2013. Secara umum realisasi jadwal yang telah dibuat oleh DPPKAD melalui Bidang Anggaran dan Perbendaharaan, apabila dibandingkan dengan jadwal dalam Permendagri Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2013, tahapan proses yang menyebabkan keterlambatan pengesahan APBD Kabupaten Kayong Utara adalah pada tahapan jadwal penyampaian RKA-SKPD dari SKPD kepada TAPD sehingga dengan keterlambatan penyampaian RKA-SKPD tersebut berpengaruh kepada tahapan selanjutnya yaitu tahapan penyampaian rancangan APBD kepada DPRD, tahapan Pengambilan Persetujuan Bersama DPRD dan Kepala Daerah, tahapan Evaluasi Rancangan APBD, dan tahapan penetapan Raperda APBD dan Perbub tentang Penjabaran APBD.

Paparan di atas mengungkapkan bahwa proses penyusunan RKA-SKPD merupakan tahapan yang menyebabkan keterlambatan tahapan penyusunan APBD berikutnya. Berkenaan dengan itu, dalam melakukan evaluasi terhadap proses penyusunan RKA-SKPD Kabupaten Kayong Utara Tahun Anggaran 2013. Berdasarkan hal di atas, dalam konteks evaluasi penyusunan RKA-SKPD dirumuskan sebagai berikut:

- Besaran Alokasi Anggaran pada Program yang bersentuhan dengan kepentingan masyarakat luas.
- Konsistensi program dan kegiatan yang diprioritaskan dengan kebutuhan masyarakat yang telah disampaikan melalui Musrenbang;
- Kesesuaian mekanisme, prosedur dan kaedah-kaedah normatif dalam proses penyusunan;
- Optimalisasi pendayagunaan sumber daya yang ada.

Berdasarkan data sekunder yang diperoleh dalam penelitian, ditemukan bahwa kebijakan alokasi anggaran pada SKPD Pemerintah Kabupaten Kayong Utara khususnya Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan dan Dinas Pekerjaan Umum, mengindikasikan adanya keberpihakan pemerintah pada kepentingan masyarakat luas. Kondisi ini terlihat dari besarnya alokasi anggaran pada program dan kegiatan yang bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat luas. Besaran alokasi anggaran khususnya pada Belanja Langsung di Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dan Dinas Pekerjaan Umum porsi terbesar dialokasikan memang untuk kegiatan pembangunan yang bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat luas. Pada Dinas Pendidikan, porsi anggaran terbesar digunakan untuk pelaksanaan Program Wajib Belajar 9 Tahun (49,48%), Pendidikan Menengah (28,49%).

Aspirasi pembangunan yang disampaikan oleh masyarakat melalui forum Musrenbang hanya sebagian kecil yang dapat ditampung dalam RKA-SKPD. Kondisi ini tentu saja cukup mengejutkan karena apabila hal seperti ini berlanjut terus akan memunculkan sikap apatisme di kalangan masyarakat terhadap kegiatan-kegiatan pembangunan pemerintah termasuk ketidakpedulian masyarakat terhadap proses Musrenbang yang dilakukan. Masyarakat beranggapan bahwa percuma saja mereka menyampaikan aspirasi pembangunan melalui forum musrenbang karena pada akhirnya yang dapat diakomodir oleh pemerintah hanya sebagian kecil.

Data rekapitulasi hasil Musrenbang mulai tingkat desa hingga tingkat Kabupaten terdapat kecenderungan pengurangan jumlah hasil musrenbang yang dapat diakomodir. Perbandingan data pada setiap tingkatan hasil musrenbang dimaksud menunjukkan bahwa pada saat musrenbang tingkat Desa, aspirasi pembangunan yang disampaikan masyarakat hampir merata di semua sektor pembangunan termasuk kegiatan dan program yang menjadi tanggung jawab Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dan Dinas Pekerjaan Umum. Berdasarkan data rekapitulasi hasil musrenbang tingkat Kecamatan, terdapat perubahan yang cukup signifikan dimana aspirasi pembangunan yang disepakati untuk diusulkan secara umum hanya terkait erat dengan sektor pertanian dan perikanan. Tidak terdapat lagi aspirasi pembangunan di sektor-sektor yang menjadi tanggung jawab Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dan Dinas Pekerjaan Umum. Data ini semakin jauh berkurang apabila dibandingkan dengan hasil musrenbang tingkat Kabupaten dan hasil sinkronisasi dalam forum SKPD.

Kondisi sebagaimana paparan di atas menunjukkan kesan bahwa proses pembangunan sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur diserahkan sepenuhnya kepada hasil kajian dan perencanaan yang telah disusun SKPD terkait (*top down*). Hal tersebut menjadi tidak masalah apabila selaras dengan kebutuhan masyarakat. Namun demikian, tentu saja hal tersebut memunculkan resiko pelaksanaan pembangunan yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, walaupun dalam kasus tertentu memang yang lebih memahami aspek teknis, aspek hukum, dan kondisi pembiayaan anggaran adalah pemerintah sehingga pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan dalam kebijakan penganggaran.

Berdasarkan paparan sebelumnya dapat dikatakan bahwa secara umum proses penyusunan RKA-SKPD atau APBD Kabupaten Kayong Utara Tahun Anggaran 2013 telah sesuai dengan ketentuan aturan yang berlaku, kecuali dari aspek jadwal pelaksanaan tahapan-tahapan dalam penyusunan yang belum sesuai dengan ketentuan. Kondisi ini menyebabkan penetapan APBD Kabupaten Kayong Utara terlambat atau tidak sesuai jadwal semestinya yaitu paling lama tanggal 31 Desember 2012. Keterlambatan merupakan hal yang dapat berakibat pada tidak baik dalam pelaksanaan APBD, yang kemudian menyebabkan keterlambatan dalam proses pengadaan barang dan jasa, rendahnya realisasi penyerapan anggaran, yang pada akhirnya akan berpengaruh kepada pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan data yang ada dan hasil pengamatan langsung di SKPD yang menjadi lokasi penelitian ditemukan bahwa adanya persoalan keterbatasan sumber

daya khususnya sumber daya aparatur. Terhadap data personil tersebut, penulis juga melakukan konfirmasi ke Bagian Kepegawaian Sekretariat Daerah Kabupaten Kayong Utara. Kondisi ini tentu saja berdampak pada kelancaran pelaksanaan tugas pokok dan fungsi SKPD khususnya dalam penyusunan dan pengelolaan Anggaran. Kondisi keterbatasan jumlah tersebut juga diperparah lagi dengan kondisi keterbatasan pemahaman dan kemampuan teknis terhadap tugas yang diemban. Hal ini secara umum dapat dimaklumi karena Kabupaten Kayong Utara adalah kabupaten yang relatif masih baru karena merupakan pemekaran dari Kabupaten Ketapang.

Adanya kekurangan sumber daya aparatur tersebut semakin terasa karena adanya kebijakan pemerintah pusat untuk melaksanakan kebijakan moratorium penerimaan Pegawai Negeri Sipil. Kondisi ini merupakan tantangan berat bagi Pemerintah Kabupaten Kayong Utara. Hal ini menuntut kreativitas dan inovasi dalam pengelolaan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi SKPD karena dihadapkan pada keterbatasan sumber daya aparatur.

Praktek penyusunan RKA-SKPD jika dibandingkan dengan teori evaluasi formulasi kebijakan yang digunakan maka, proses penyusunan RKA-SKPD dapat dikatakan menggunakan gabungan dari beberapa model yang dikenal dalam formulasi kebijakan publik, yaitu: 1). Model Kelembagaan, penerapan model ini dapat dilihat dari kenyataan yang ada bahwa lembaga pemerintahan mengambil peran yang dominan dalam penyusunan RKA-SKPD atau APBD karena hal tersebut merupakan bagian dari tugas pemerintah daerah; 2). Model Proses, penerapan model ini dapat dilihat dari rangkaian proses penyusunan RKA-SKPD atau APBD yang dimulai dari tahap perencanaan penganggaran hingga penetapan APBD yang merupakan satu kesatuan rangkaian aktivitas yang berproses dan bersentuhan dengan ranah politik; 3). Model Kelompok, penerapan model ini dapat dilihat dalam penyusunan RKA-SKPD atau APBD merupakan sebuah kebijakan yang diputuskan untuk disepakati bersama oleh kelompok-kelompok yang terlibat baik eksekutif maupun legislatif, baik internal maupun eksternal yang pada akhirnya melahirkan sebuah Peraturan Daerah tentang APBD yang merupakan titik keseimbangan (*equilibrium*) hasil interaksi berbagai kelompok kepentingan khususnya eksekutif dan legislatif; 4). Model Elite, penerapan model ini dapat dilihat dari kenyataan yang ada bahwa penyusunan RKA-SKPD atau APBD khususnya dalam pembahasannya lebih didominasi oleh elite yang mempunyai kekuasaan politik. Kondisi ini tentu saja berdampak pada kebijakan yang dihasilkan yang cenderung hanya preferensi politik para elit dimaksud yang pada akhirnya akan memunculkan ketidakpuasan sebagian pihak; 5). Model Rasional, penerapan model ini dalam penyusunan RKA-SKPD atau penyusunan APBD merupakan rangkaian proses yang panjang yang membutuhkan waktu yang lama karena terkait dengan mekanisme perencanaan baik tingkat makro maupun mikro yang tentu saja rangkaian proses tersebut mempertimbangkan segala hal dengan ukuran rasionalitas dengan tujuan untuk memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Ketentuan yang berlaku dalam penyusunan APBD mengharuskan adanya perencanaan yang komprehensif dengan pertimbangan yang rasional dengan tujuan untuk memaksimalkan upaya peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat. 6). Model Pilihan

Publik, karena penyusunan APBD merupakan sebuah formulasi keputusan kolektif dari warga masyarakat yang diwadahi melalui DPRD dan proses perencanaannya juga melibatkan partisipasi masyarakat secara langsung melalui tahapan Musrenbang; 7). Model Sistem, karena penyusunan APBD bersentuhan dengan proses politik, dan dapat dikatakan merupakan produk dari sistem politik tingkat lokal.

Berkenaan dengan paparan di atas, penulis berpendapat bahwa secara umum penyusunan RKA-SKPD atau APBD telah memenuhi kaedah benar dalam Proses, benar dalam Isi, benar dalam Politik (etika), benar dalam Hukum, benar dalam Manajemen dan benar dalam Bahasa. Hal ini dikarenakan ketentuan yang mengatur mekanisme, prosedur dan tahapan-tahapan dalam prosesnya sudah jelas dan secara eksplisit di atur oleh Pemerintah Pusat yang dibarengi dengan adanya mekanisme pengawasan dan pengendalian sehingga mampu meminimalisir bias yang mungkin muncul dalam prosesnya walaupun untuk menilai sejauhmana Anggaran yang telah dikeluarkan Pemerintah melalui APBD mempunyai daya ungkit yang memadai untuk mendongkrak kesejahteraan masyarakat masih perlu dikaji kembali dengan teliti dan hati-hati karena masih banyak hal-hal yang menjadi celah dan kelemahan bagi pihak-pihak yang berkepentingan untuk memaksimalkan peluang dan kepentingan mereka.

2. Aktor-aktor yang terlibat dan perannya dalam Penyusunan RKA-SKPD Tahun Anggaran 2013

Aktor-aktor yang terlibat dalam proses penyusunan RKA-SKPD Pemerintah Kabupaten Kayong Utara Tahun Anggaran 2013 antara lain adalah Pegawai Negeri Sipil dan Tenaga Kontrak/Pegawai Tidak Tetap pada SKPD yang bersangkutan, TAPD, unsur DPRD dan Partai Politik, Kelompok Kepentingan (kontraktor, LSM), dan unsur warga masyarakat secara individu. Aktor-aktor tersebut dapat dikategorikan sebagai pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Yang termasuk dalam kategori pemeran serta resmi adalah Pegawai Negeri Sipil dan Tenaga Kontrak/Pegawai Tidak Tetap pada SKPD yang bersangkutan, TAPD, unsur DPRD, Sedangkan pemeran serta tidak resmi meliputi kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warga masyarakat individu. Masing-masing aktor tersebut di atas terlibat dan menjalankan perannya dalam proses perumusan kebijakan publik yang dalam hal ini adalah proses penyusunan RKA-SKPD Kabupaten Kayong Utara Tahun Anggaran 2013.

Diperoleh informasi bahwa setiap aktor sebagaimana tersebut di atas mempunyai peran masing-masing dalam proses penyusunan RKA-SKPD. Bagi Pegawai Negeri Sipil, Tenaga Kontrak/Pegawai Tidak Tetap SKPD yang bersangkutan serta TAPD, sudah sangat jelas perannya dalam penyusunan RKA-SKPD yaitu sebagai pihak pelaksana yang memformulasikan kebijakan anggaran sesuai dokumen perencanaan yang telah disusun dan telah disahkan oleh pihak berwenang misalnya dokumen RPJMD, RKPD, Renstra, dan Renja. Artinya, sebagian besar peran yang dijalankan oleh pemeran serta resmi yang merupakan agen pemerintah atau birokrasi tersebut adalah peran resmi walaupun dalam skala tertentu terbuka peluang bagi mereka untuk mengedepankan kepentingan individu dan kelompok tertentu dalam kebijakan penganggaran khususnya dalam hal

penyusunan RKA-SKPD. Terhadap hal ini, factor integritas dan tanggung jawab moral terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi menjadi sangat menentukan.

Bagi unsur DPRD, sebenarnya dalam tahapan penyusunan RKA-SKPD tidak terlibat secara langsung. Keterlibatan unsur DPRD seyogyanya dalam tahapan pembahasan RAPBD yang merupakan akumulasi dan rekapitulasi RKA seluruh SKPD yang telah diasistensi oleh TAPD. Namun demikian, dalam prakteknya ada keterlibatan unsur DPRD dalam penyusunan RKA-SKPD, dalam konteks untuk memastikan diakomodirnya aspirasi yang mereka terima dari konstituen pada momen reses. Kondisi ini tentu saja sangat berpengaruh terhadap kualitas RKA-SKPD dalam hal konsistensi perencanaan anggaran program pembangunan karena intervensi unsur DPRD pada tahap ini cenderung menyebabkan adanya pergeseran prioritas anggaran. Intervensi tersebut juga akan memunculkan persoalan dalam hal pelaksanaan program dan kegiatan yang menjadi aspirasi mereka karena pada umumnya pada saat penganggaran belum dilengkapi dengan dokumen perencanaan yang memadai seperti hasil survey, *detail engineering design* (DED), dan berbagai dokumen pendukung lain yang merupakan prasyarat pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan khususnya yang bersifat fisik.

Kelompok Kepentingan, partai politik, dan warga masyarakat individu juga terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam proses penyusunan RKA-SKPD. Keterlibatan pihak-pihak atau pemeran serta tidak resmi tersebut biasanya dengan mengedepankan alasan kepentingan masyarakat banyak yang belum terakomodir dan juga untuk memastikan aspirasi yang telah disampaikan masyarakat telah terakomodir. Dalam prakteknya, keterlibatan mereka cenderung bersimbiosis dengan pihak internal SKPD dan unsur DPRD atau adanya hubungan yang saling menguntungkan antar semua pihak yang terlibat baik berupa keuntungan ekonomi maupun politik.

Dengan adanya fenomena sebagaimana paparan di atas, dapat dikemukakan bahwa proses penyusunan RKA-SKPD sangat rentan dipengaruhi oleh berbagai pihak eksternal yang umumnya bukan merupakan pemeran serta resmi dalam proses formulasi kebijakan anggaran sehingga berdampak pada kualitas RKA-SKPD yang pada akhirnya berdampak pada kualitas APBD dan bermuara pada efektivitas dan efisiensi program dan kegiatan pembangunan serta memaksimalkan resiko penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah.

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Proses Penyusunan APBD Kabupaten Kayong Utara pada Tahun Anggaran 2013, secara umum tahapan kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan jadwal sebagaimana peraturan perundangan yang berlaku, kecuali keterlambatan pihak SKPD dalam menyusun RKA-SKPD dan menyampaikannya ke TAPD untuk dikompilasi menjadi RAPBD.
- b. Berdasarkan Evaluasi Proses Penyusunan RKA-SKPD Kabupaten Kayong Utara Tahun Anggaran 2013, dapat dikemukakan, sebagai berikut:

- 1) Besaran Alokasi Anggaran untuk pelaksanaan program dan kegiatan yang bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat luas cukup signifikan besarnya dari porsi anggaran belanja langsung.
 - 2) Perencanaan program dan kegiatan di bidang pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan umum, didominasi oleh SKPD teknis yang bersangkutan. Hasil Musrenbang dari tingkat desa berupa aspirasi pembangunan pada ketiga bidang tersebut, belum terakomodir dengan berbagai pertimbangan seperti keterbatasan anggaran dan pertimbangan teknis lainnya.
 - 3) Tahapan dan mekanisme dalam penyusunan RKA-SKPD yang dilakukan telah sesuai dengan kaedah aturan perundangan yang berlaku kecuali permasalahan penyusunan dan penyampaian RKA-SKPD yang masih terlambat sehingga menyebabkan tahapan berikutnya dalam proses penyusunan APBD menjadi terlambat.
 - 4) Penggunaan Sumber Daya yang ada dalam proses penyusunan RKA-SKPD dapat dikatakan sudah optimal.
- c. Proses penyusunan RKA-SKPD Pemerintah Kabupaten Kayong Utara Tahun Anggaran 2013, aktor-aktor yang terlibat antara lain adalah Pegawai Negeri Sipil dan Tenaga Kontrak/Pegawai Tidak Tetap pada SKPD yang bersangkutan, TAPD, unsur DPRD dan Partai Politik, Kelompok Kepentingan (kontraktor, LSM), dan unsur warga masyarakat secara individu. Aktor-aktor tersebut dapat dikategorikan sebagai pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Masing-masing aktor tersebut terlibat dan menjalankan perannya dalam proses penyusunan RKA-SKPD Kabupaten Kayong Utara Tahun Anggaran 2013. Fenomena ini menunjukkan bahwa proses penyusunan RKA-SKPD sangat rentan dipengaruhi oleh berbagai pihak baik internal maupun eksternal sehingga berdampak pada kualitas RKA-SKPD, kualitas APBD, dan efektivitas serta efisiensi program dan kegiatan pembangunan.
- d. Penyusunan RKA-SKPD Kabupaten Kayong Utara Tahun Anggaran 2013 telah memenuhi kaedah benar dalam Proses, benar dalam Isi, benar dalam Politik (etika), benar dalam Hukum, benar dalam Manajemen dan benar dalam Bahasa.

2. Saran

- 1) Besaran alokasi anggaran pada bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, disarankan agar kebijakan yang ada tetap dipertahankan karena memang terkait langsung dengan hajat hidup warga masyarakat secara luas. Penganggaran program dan kegiatan dengan hasil Musrenbang, khususnya untuk bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, kiranya dapat dilakukan proses komunikasi yang intens dan transparan kepada masyarakat sehingga masyarakat menjadi mengerti dan dapat memahami mekanisme dan prosedur serta persyaratan teknis dalam perencanaan penganggaran.
- 2) Perlu dilakukan proses sosialisasi secara intensif kepada SKPD mengenai pedoman dan petunjuk teknis penyusunan RKA SKPD sehingga ada

pemahaman yang sama akan pentingnya kepatuhan terhadap pedoman dan ketentuan yang berlaku.

- 3) Perlu upaya peningkatan kualitas Sumber Daya Aparatur melalui diklat, bimtek, dan workshop, khususnya bagi yang mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam pengelolaan keuangan daerah termasuk perencanaan kerja dan keuangan. Kualitas sumber daya manusia aparatur akan sangat menentukan kelancaran pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dalam proses pengelolaan keuangan daerah termasuk proses penyusunan RKA-SKPD atau APBD.

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Agustino, Leo 2006, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta Bandung.
- Amirin. 2000. *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta: Grasindo.
- Budi Winarno. 2007, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Media Presindo
- Nasution. 1996. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito
- Dunn, William. 1999, *Pengantar Analisa Kebijakan Publik Edisi Kedua*, Gajahmada University Press.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho 2006, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, PT. Elek Media Komputindo Kelompok Gramedia Jakarta.
- Dye, Thomas R. 1995, *Understanding Public Policy*. New Jersey ; Prentice Hall. Inc.
- Islamy, M. Irfan. 2000. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara
- James P Lester And Joseph Stewart. 2000, *Public Policy : Anevaluationary Approach The University*
- Moleong, Lexy J. 1993. *Metodologi Penelitaian Kualitataif*. Bandung: PT RemajaRosdakarya.
- Nazir, Moh. 1998. *Metode Penelitian*. Jakarta: Balai Aksara.
- Nasution. 1996. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito
- Sugiyono. 2003. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : Alfabeta.
- Wayne Persons. 2005, *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Prenada Media.
- Zaini, Muhammad. 2008, *Keuangan Sektor Publik*. Jakarta: UI-Pres

Dokumen

- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan. Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali dan yang terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013.

Peraturan Daerah Kabupaten Kayong Utara Nomor 2 Tahun 2009 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten Kayong Utara Nomor 6 Tahun 2010 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

