

Otonomi Daerah dan Paradigma Baru Penyusunan APBD

Oleh: Gribaldi ¹

Abstract

Multidimensional crisis happens in Indonesia has awaken us to realize how important to reconcept decentralization and dictrict autonomy in real meaning. The idea of reorder dictrict otonomy based on thinking to assure efficiency, effectiveness, transparency, accountability and democratization citizenry value in dictrict governmental implementation. During new order governmental, big hope from dictrict government to build region based on the ability and region wish can not be reached. What happens is fiscal dependence and subsidy as well as central government aid as reflection of Pendapatan Asli Daerah (PAD) incapability in funding Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Key words: *Autonomy, accountability, government, budget*

Pendahuluan

Era reformasi saat ini memberikan peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang. Perubahan paradigma ini antara lain diwujudkan melalui dengan kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam satu paket yaitu Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang di revisi dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 yang direvisi dengan UU No. 34 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kebijakan pemberian otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. *Pertama*, otonomi daerah merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan dan masalah pembangunan sumber daya manusia. *Kedua*, otonomi daerah merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.

Konsekuensi logis pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah menyebabkan perubahan dalam manajemen keuangan daerah. Perubahan tersebut antara lain adalah perlunya dilakukan reformasi anggaran (*budgeting reform*), khususnya reformasi APBD.

APBD sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 1 Ayat (17) UU Nomor 33 Tahun 2004, adalah merupakan rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Oleh karenanya untuk menjalankan pemerintahan, daerah diharuskan menyusun rencana program dan kegiatan yang dilaksanakannya selama satu tahun ke depan, lengkap dengan tujuan dan rincian biaya yang dibutuhkan.

Proses penyusunan RAPBD, Perda tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Propinsi dan Kabupaten/Kota menurut Pasal 185 Ayat (1–5) dan Pasal 186 Ayat (1–6) UU No. 32 tahun 2004, bahwa pengesahannya dilakukan oleh DPRD Propinsi dan Gubernur serta DPRD Kabupaten/Kota dan

¹ Pembantu Rektor I, Dosen FP Universitas Baturaja

Bupati/Walikota melalui Perda atas evaluasi dan persetujuan dari Menteri Dalam Negeri untuk APBD Propinsi dan atas evaluasi dan persetujuan Gubernur untuk APBD Kabupaten/Kota. Sedangkan aspek utamanya adalah perubahan dari *traditional budget* ke *performance budget*.

Mardiasmo (2002) melihat *performance budget* merupakan sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil (kinerja) yang mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, oleh karenanya secara otomatis berarti harus berorientasi pada kepentingan publik. Sementara Saragih (2003), menyebutkan bahwa prinsip pengelolaan keuangan daerah yang mengacu kepada semangat *good governance* meliputi kelima hal berikut: (a) *transparan*; (b) *efisien*; (c) *efektif*; (d) *akuntabilitas*; (e) *partisipatif*.

Oleh karena penyelenggaraan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggungjawab merupakan kebutuhan masyarakat daerah, maka otonomi daerah harus dipahami sebagai hak atau kewenangan masyarakat daerah untuk mengelola dan mengatur urusannya sendiri. Aspek atau peran pemerintah daerah tidak lagi merupakan alat kepentingan pemerintah pusat belaka, melainkan alat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah.

Untuk melaksanakan hal di atas, pemerintah kemudian mengeluarkan *Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002* tentang *Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah* serta *Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*, yang ditetapkan pada tanggal 10 Juni 2002, sebagai pelaksanaan pasal 14 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang *Pengelolaan dan Pertanggung Jawaban Keuangan Daerah*.

Ada beberapa hal yang berubah dalam penyusunan APBD berdasarkan pola baru dibandingkan dengan penyusunan APBD berdasarkan pola lama. Penyusunan APBD berdasarkan Kepmendagri Nomor 29 tahun 2002 dimulai dengan proses penyusunan *Arah dan Kebijakan Umum* (AKU) oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD, dengan berpedoman pada *Rencana Strategis* (Renstra) Daerah dan atau dokumen perencanaan daerah lainnya yang ditetapkan daerah, serta pokok-pokok kebijakan nasional dibidang keuangan daerah oleh Mendagri.

Setelah *Arah dan Kebijakan Umum* (AKU) tersusun, maka tahap selanjutnya Kepala Daerah melalui Tim Anggaran Eksekutif menyusun *Strategi dan Prioritas RAPBD* yang nantinya sebagai pedoman bagi perangkat daerah dalam menyusun usulan *Program, Kegiatan dan Anggaran*. Setelah itu baru disusun *Rencana Anggaran Satuan Kerja* (RASK) dan *Dokumen Anggaran Satuan Kerja* (DASK) oleh masing-masing unit kerja dan setelah dibahas oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD, akan disahkan menjadi *Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah* (RAPBD).

Intinya, penyusunan RAPBD berdasarkan Kepmendagri Nomor 29 tahun 2002 ditekankan pada penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti berorientasi pada kepentingan publik.

Kendala dan Hambatan Penyusunan APBD

Bagaimana proses Penyusunan RAPBD seharusnya dilakukan? Apa kendala dan hambatan yang sering dihadapi oleh sebagian besar pemerintah daerah, khususnya pemerintah kabupaten/kota? Berdasarkan fakta yang ditemukan dalam pelaksanaannya, pemerintah kabupaten/kota menghadapi kendala-kendala dalam penyusunan RAPBD.

Beberapa kendala tersebut antara lain adalah; *pertama*, bahwa tahun anggaran yang seharusnya dimulai pada bulan Januari, akan tetapi dalam prosesnya pengesahan RAPBD mundur dari jadwal yang telah ditetapkan. Hal ini secara langsung maupun tidak langsung menyebabkan pelaksanaan program pembangunan yang telah disusun sesuai dengan jadwal yang ditentukan juga harus mengalami pengunduran dari jadwal semula.

Kedua, pada awal penyusunan RAPBD, khususnya dengan metode yang sekarang ini diterapkan pada Kabupaten Lampung Selatan yaitu penyusunan RAPBD yang berdasarkan kepada kinerja, permasalahannya yaitu dalam penyusunan RAPBD berdasarkan kinerja yang lebih dikenal dengan *Rencana Anggaran Perangkat Daerah* atau *Rencana Anggaran Satuan Kerja*, permasalahan yang timbul yaitu lemahnya mekanisme koordinasi serta sumber daya manusia, khususnya kemampuan aparat dari dinas/instansi (satuan kerja) yang masih lemah dalam menyusun anggaran unit kerjanya, akibatnya ketika diajukan ke Tim Anggaran Legislatif (Panitia Anggaran DPRD) proses pembahasannya menjadi alot dan memakan waktu, sehingga masih harus direvisi yang membutuhkan waktu yang melebihi dari jadwal pembahasan semula. Hal tersebut berdampak pada keterlambatan proses penyusunan RAPBD yang tidak sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan. Kondisi itu pada akhirnya tentu saja menyebabkan terganggunya proses dan tahapan-tahapan selanjutnya.

Isu Strategis dan Krusial Paradigma Baru Manajemen Keuangan Daerah

Untuk menghadapi globalisasi perekonomian (era pasar bebas dunia) dan pembangunan nasional yang menekankan pada pelaksanaan otonomi secara luas, nyata dan bertanggungjawab, maka perlu disusun suatu rumusan baru yang berkaitan dengan manajemen keuangan daerah. Hal ini adalah satu bentuk bagaimana pemerintah daerah mempersiapkan stabilitas perekonomian nasional dalam menghadapi berbagai perubahan situasi dan kondisi perekonomian di pentas internasional.

Secara garis besar, manajemen keuangan daerah dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu; *manajemen penerimaan daerah* dan *manajemen pengeluaran daerah*. Evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan pembangunan daerah mempunyai implikasi yang sangat luas. Kedua komponen tersebut akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah. Sebagai konsekuensi logis pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 menyebabkan perubahan dalam manajemen keuangan daerah. Perubahan tersebut antara lain adalah perlunya dilakukan *budgeting reform* atau reformasi anggaran (Mardiasmo, 2002).

Reformasi anggaran meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Berbeda dengan UU Nomor 5 Tahun 1974, proses penyusunan, mekanisme pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 adalah, tidak diperlukannya lagi pengesahan dari Menteri Dalam Negeri untuk APBD Propinsi dan pengesahan Gubernur untuk APBD Kabupaten/Kota, melainkan cukup pengesahan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui Peraturan Daerah (Perda).

Aspek utama *budgeting reform* adalah perubahan dari *traditional budget* ke *performance budget*. *Traditional budget* didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementalism*, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar atas anggaran baru. Hal ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil yang ada pada masyarakat.

Performance budget pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik. Merupakan kebutuhan masyarakat daerah untuk menyelenggarakan otonomi secara luas, nyata dan bertanggung jawab dan otonomi daerah harus dipahami sebagai hak atau kewenangan masyarakat daerah untuk mengelola dan mengatur urusannya sendiri. Aspek atau peran pemerintah tidak lagi merupakan alat kepentingan pemerintah pusat belaka melainkan alat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah.

Beberapa Prinsip Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah

Ada beberapa prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah, yaitu transparansi, akuntabilitas dan *value for money*. **Transparansi** adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Transparansi memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat. **Akuntabilitas** adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut. **Value for money**, berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya alam dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat (*publik money*) tersebut dapat menghasilkan *output* (berdaya guna). Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan-tujuan kepentingan publik.

Aspek lain dalam reformasi anggaran adalah perubahan paradigma anggaran daerah. Hal tersebut perlu dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan dari masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif. Sejalan dengan semangat perubahan tersebut, menurut Mardiasmo, untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan masyarakat daerah maka penyusunan APBD harus didasari oleh paradigma penyusunan anggaran berikut;

- a) Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik;
- b) Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*);
- c) Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran;
- d) Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan;
- e) Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja disetiap organisasi yang terkait dan;
- f) Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money* (Mardiasmo, 2002).

Oleh karena itu, prinsip-prinsip pokok dalam penganggaran dan manajemen keuangan daerah tidak bisa dilepaskan dari konteks utama paradigma tersebut. Sebab, pada dasarnya apapun bentuk organisasi, sektor swasta ataupun sektor publik, pasti akan melakukan penganggaran yang pada dasarnya merupakan cetak biru bagi pencapaian visi

dan misinya. Oleh karena itu penganggaran dan manajemen keuangan dilaksanakan berdasarkan pada prinsip-prinsip pokok tertentu. Untuk pemerintah daerah, prinsip-prinsip pokok dalam penganggaran dan manajemen keuangan daerah antara lain harus memenuhi enam unsur sebagai berikut:

Pertama, **Komprensif dan Disiplin**; Anggaran daerah adalah satu-satunya mekanisme yang akan menjamin terciptanya disiplin pengambilan keputusan. Karenanya, anggaran daerah harus disusun secara komprehensif, yaitu menggunakan pendekatan yang holistik dalam diagnosa permasalahan yang dihadapi, analisis keterkaitan antara masalah yang mungkin muncul, evaluasi kapasitas kelembagaan yang dipunyai, dan mencari cara-cara terbaik untuk memecahkannya. Kedua, **Fleksibilitas**; Sampai tingkat tertentu, pemerintah daerah harus diberi keleluasan yang memadai sesuai dengan ketersediaan informasi-informasi yang relevan yang dimilikinya. Arahan dari pusat memang harus ada tetapi harus diterapkan secara hati-hati, dalam arti tidak sampai mematikan inisiatif dan prakarsa daerah. Ketiga, **Terprediksi**; Kebijakan yang terprediksi adalah faktor penting dalam peningkatan kualitas implementasi Anggaran Daerah. Sebaliknya, bila kebijakan sering berubah-ubah, seperti metode pengalokasian Dana Alokasi Umum (DAU) yang tidak jelas misalnya, maka daerah akan menghadapi ketidakpastian (*uncertainty*) yang sangat besar hingga prinsip efisiensi dan efektivitas pelaksanaan suatu program yang didanai oleh Anggaran Daerah cenderung terabaikan. Keempat, **Kejujuran**; Kejujuran tidak hanya menyangkut moral dan etika manusianya, tetapi juga menyangkut keberadaan bias proyeksi penerimaan dan pengeluaran. Sumber bias yang memunculkan ketidakjujuran ini dapat berasal dari aspek politis dan teknis. Proyeksi yang terlalu optimis akan mengurangi kendala anggaran sehingga memungkinkan munculnya inefisiensi dan inefektivitas pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang sangat diprioritaskan. Kelima, **Informasi**; Informasi adalah basis kejujuran dan proses pengambilan keputusan yang baik. Karenanya, pelaporan yang teratur tentang biaya, output dan dampak suatu kebijakan adalah sangat penting. Dan, keenam, **Transparansi dan Akuntabilitas**; Transparansi mensyaratkan bahwa perumusan kebijakan memiliki pengetahuan tentang permasalahan dan informasi yang relevan sebelum kebijakan itu dijalankan. Selanjutnya, akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk ini, perumusan kebijakan, bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik (*Work Bank*, 1998, dalam Mardiasmo, 2002:106-107).

Arti Penting dan Fungsi Anggaran.

Tahapan penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan tahapan yang mempunyai arti dan peran penting dalam siklus perencanaan dan pengendalian. Arti penting *Anggaran Pemerintah Daerah (Anggaran Daerah)* dapat dilihat dari aspek-aspek berikut ini (Mardiasmo, 2002): (1) Anggaran merupakan alat bagi Pemda untuk mengarahkan dan menjamin kesinambungan pembangunan, serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat; (2) Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choice*), dan *trade offs*.

Di samping itu, *Anggaran Daerah* mempunyai peran penting dalam sistem *Keuangan Daerah*. Peran anggaran daerah dapat dilihat berdasarkan fungsi utamanya sebagai berikut :

- a) Anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan, yang antara lain digunakan untuk;
 - 1) Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan.
 - 2) Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaannya.
 - 3) Mengalokasikan sumber-sumber ekonomi pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun.
 - 4) Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian target.
- b) Anggaran berfungsi sebagai alat pengendalian, yang digunakan antara lain untuk;

- 1) Mengendalikan efisiensi pengeluaran.
 - 2) Membatasi kekuasaan atau kewenangan Pemerintah Daerah.
 - 3) Mencegah adanya *overspending*, *underspending* dan salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan prioritas.
- c) Memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah.
 - d) Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi melalui pemberian fasilitas, dorongan dan koordinasi kegiatan ekonomi masyarakat sehingga mempercepat pertumbuhan ekonomi.
 - e) Anggaran sebagai alat politik digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Anggaran sebagai dokumen politik merupakan bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dan publik untuk kepentingan tertentu. Anggaran bukan sekedar masalah teknis tetapi lebih merupakan alat politik (*political tool*). Oleh karena itu, penyusunan anggaran membutuhkan *political skill*, *coalition building*, keahlian bernegosiasi dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik. Kegagalan dalam melaksanakan anggaran yang telah disetujui dapat menurunkan kredibilitas atau bahkan menjatuhkan kepemimpinan eksekutif.
 - f) Anggaran sebagai alat koordinasi antar unit kerja dalam organisasi Pemda yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Di samping itu, anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja.
 - g) Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajemen Pemda agar bekerja secara ekonomis, efektif dan efisien dalam mencapai target kinerja. Agar dapat memotivasi pegawai, anggaran hendaknya bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but achievable*. Maksudnya target kinerja hendaknya ditetapkan dalam batas rasional yang dapat dicapai.

Penyusunan APBD Menurut Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 adalah, suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka terselenggaranya penyusunan laporan keuangan yang memenuhi asas tertib, transparansi, akuntabilitas, konsistensi, komparabilitas, akurat, dapat dipercaya dan mudah dimengerti.

Oleh karenanya perlu disusun sistem dan prosedur penyusunan APBD, perubahan APBD, penatausahaan keuangan daerah dan perhitungan APBD yang terstandarisasi. Dasar hukum pemberlakuan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 adalah : (a) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 12 ayat (1) tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839); (b) Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848); (c) Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tentang Dana Perimbangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 201, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4021) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2001 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4165); (d) Peraturan Pemerintah.

Adapun mekanisme baku penyusunan APBD menurut Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 adalah sebagai berikut;

1) **Arah dan Kebijakan Umum**; Pemerintah Daerah menyusun *Arah dan Kebijakan Umum* (AKU) berdasarkan berdasarkan kriteria berikut, yaitu;

- a) Sesuai dengan visi, misi, tujuan, sasaran dan kebijakan yang ditetapkan dalam *Rencana Strategis Daerah* dan atau dokumen perencanaan lainnya yang ditetapkan daerah
- b) Sesuai dengan aspirasi masyarakat yang berkembang dengan tetap mempertimbangkan kondisi dan kemampuan daerah.
- c) Memuat arah yang diinginkan dan kebijakan umum yang disepakati sebagai pedoman penyusunan strategi dan prioritas RAPBD serta penyusunan RAPBD dalam satu tahun anggaran.
- d) Disusun dan disepakati bersama-sama antara Pemerintah Daerah dan DPRD
- e) Memberikan fleksibilitas untuk dijabarkan lebih lanjut dan memberi peluang untuk pengembangan kreativitas pelaksanaannya.

Penyusunan AKU pada dasarnya adalah upaya pencapaian visi, misi dan sasaran yang telah ditetapkan dalam Renstra Daerah. Tingkat pencapaian kinerja pelayanan yang direncanakan dalam tahun anggaran pada dasarnya merupakan tahapan pada rencana jangka menengah dan dan rencana jangka panjang.

2) **Strategi dan Prioritas**; penyusunan AKU RAPBD umumnya menggunakan asumsi dan untuk mencapainya sering ditemui berbagai permasalahan, kendala dan tantangan karena keterbatasan sumber daya. Untuk mengantisipasi dan mengatasi kendala dan tantangan tersebut diperlukan strategi dan cara tertentu yang diharapkan dapat memperlancar atau mempercepat pencapaian AKU RAPBD. Prioritas diperlukan karena adanya keterbatasan sumber daya untuk mencapai AKU RAPBD.

Strategi dan prioritas dalam penganggaran daerah termasuk dalam kategori perumusan kebijakan anggaran yang disusun berdasarkan AKU APBD. Perumusan strategi dan prioritas APBD umumnya dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan dan kendala yang dihadapi oleh daerah dalam pencapaian arah dan kebijakan umum APBD. Strategi dapat dipandang sebagai suatu pendekatan, metode atau teknik pemanfaatan SDM, dana dan teknologi untuk mencapai suatu target kinerja melalui hubungan yang efektif SDM, teknologi dan lingkungannya.

Strategi berkaitan dengan suatu tujuan, kebijakan, program, kegiatan dan alokasi sumber daya yang menyatakan sesuatu yang akan dikerjakan dan mengapa hal itu harus dikerjakan. Strategi memiliki karakteristik sebagai berikut; pendekatan atau metode untuk mencapai arah dan kebijakan umum yang ditetapkan, dimaksudkan untuk menghadapi perubahan lingkungan dan diarahkan pada kondisi yang lebih menguntungkan.

Oleh karena itu, perumusan strategi diarahkan pada upaya pencapaian target kinerja berdasarkan kemampuan sumber daya (SDM, dana dan atau teknologi) yang tersedia serta kondisi lingkungan. Strategi mengintegrasikan semua sumber daya yang tersedia untuk memanfaatkan kekuatan dan peluang serta mengatasi kelemahan dan tantangan yang dihadapi. Tujuan penyusunan strategi antara lain untuk;

- a) Pencapaian tingkat pencapaian dalam arah dan kebijakan umum.
- b) Perencanaan program dan kegiatan yang efektif dan efisien.
- c) Mengembangkan kesesuaian antara arah dan kebijakan umum dengan program kegiatan yang direncanakan.
- d) Mengembangkan peluang dan kekuatan daerah.
- e) Mengatasi kelemahan dan tantangan daerah.
- f) Mencari dukungan untuk mencapai keberhasilan.

Prioritas merupakan suatu upaya mendahulukan atau mengutamakan sesuatu daripada yang lain. Prioritas adalah proses dinamis dalam pembuatan keputusan atau tindakan pada saat tertentu yang dinilai paling penting dengan dukungan komitmen untuk melaksanakan keputusan tersebut. Penetapan prioritas tidak hanya mencakup keputusan apa yang paling penting untuk dilakukan, tetapi juga menentukan skala atau peringkat program atau kegiatan yang harus dilakukan terlebih dahulu dibandingkan dengan program atau kegiatan yang lain.

Berdasarkan AKU RAPBD, Pemerintah Daerah menyusun strategi dan prioritas RAPBD (Pasal 21 Ayat (2) PP Nomor 105/2000). Dalam penyusunan strategi dan prioritas RAPBD, daerah dapat melaksanakannya melalui mekanisme sebagai berikut;

- a) Berdasarkan AKU RAPBD, Pemerintah Daerah melalui Tim Penyusun Anggaran Eksekutif menyusun strategi dan prioritas RAPBD.
- b) Tim Penyusun Anggaran Eksekutif dalam menyusun strategi dan prioritas RAPBD sedapat mungkin menggunakan berbagai sumber data dan metode penyusunan yang memfokuskan pada identifikasi kondisi yang ada, isu strategis, *trend* kedepan, analisis SWOT untuk mencapai target yang diharapkan dalam AKU RAPBD.
- c) Tim Penyusun Anggaran Eksekutif dalam mengembangkan strategi dan prioritas RAPBD dapat melibatkan tim ahli. Untuk pertimbangan kepraktisan keterlibatan tim ahli pada saat penyusunan konsep arah dan kebijakan umum RAPBD dapat juga sekaligus terlibat dalam penyusunan strategi dan prioritas RAPBD.
- d) Strategi dan prioritas RAPBD yang telah disusun Tim Anggaran Eksekutif selanjutnya disampaikan kepada Panitia Anggaran Legislatif untuk konfirmasi kesesuaiannya dengan AKU RAPBD yang telah disepakati sebelumnya.

Arah dan Kebijakan Umum serta *Strategi dan Prioritas* RAPBD selanjutnya menjadi dasar bagi Tim Anggaran Eksekutif bersama-sama Unit Organisasi Perangkat Daerah untuk menyiapkan RAPBD.

3) Rancangan APBD; penyusunan RAPBD dengan pendekatan kinerja mencakup dua hal yaitu; penyusunan rancangan anggaran tiap Unit Organisasi Perangkat Daerah dan penyusunan RAPBD Pemerintah Daerah oleh Tim Anggaran Eksekutif.

Berdasarkan strategi dan prioritas RAPBD, Kepala daerah menerbitkan Surat Edaran (SE KDH) kepada unit kerja untuk menyiapkan rancangan anggarannya. SE KDH antara lain memuat AKU RAPBD, Strategi dan Prioritas RAPBD, Standar Biaya, Standar Pelayanan, formulir Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK). Formulir RASK merupakan dokumen penyusunan rancangan anggaran Unit Kerja yang antara lain memuat pernyataan mengenai visi dan misi unit kerja, deskripsi tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) Unit Kerja, Rencana Program dan Kegiatan Unit Kerja berikut tolok ukur dan target kinerjanya.

Penutup

Proses penyusunan RAPBD, khususnya di level pemerintah kabupaten/kota senantiasa harus sejalan dengan semangat pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggungjawab berikut sejalan dengan aturan perundang-undangan yang menjadi legalitas hukum pelaksanaannya.

Selain itu, proses penyusunannya juga harus memperhatikan aspirasi masyarakat serta berbagai aspek yang terkait dengan standarisasi (baku) proses penyusunan RAPBD seperti yang diatur dalam Kepmendagri No. 29 Tahun 2002.

Terkait dengan itu, maka pertanyaan apakah proses dan mekanisme penyusunan RAPBD di level pemerintah kabupaten/kota, sudah mengacu dan sesuai dengan

Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 serta aturan-aturan terbaru tentang pengelolaan keuangan daerah dalam konteks penyusunan dan pelaksanaan APBD, masih perlu dicermati dengan seksama dalam rangka melahirkan APBD kabupaten/kota yang memenuhi kepentingan rakyat alias berbasis partisipasi dan pemberdayaan.

Daftar Pustaka

- Anonim. UU Nomor 22 Tahun 1999 *Tentang Pemerintahan Daerah*. 1999. Surabaya: Karya Utama.
- . UU Nomor 25 Tahun 1999 *Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. 1999. Surabaya: Karya Utama.
- . UU Nomor 32 Tahun 2004 *Tentang Pemerintahan Daerah*. 2004. Bandung: Citra Umbara.
- . UU Nomor 33 Tahun 2004 *Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. 2004. Bandung: Citra Umbara.
- Mardiasmo, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: CV. ANDI Offset.
- Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2002 *Tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD*. 2002. Jakarta: Depdagri RI.