

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Penyusunan anggaran merupakan hasil dari sebuah proses perencanaan yang bertahap dari penetapan kebijakan pemerintah yang diturunkan hingga teknis kegiatan di masing-masing unit kerja pada organisasi/lembaga. Penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran.

Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik (Mardiasmo, 2005:61). Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran organisasi sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategi telah selesai dilakukan. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Anggaran sektor publik dibuat untuk membantu menentukan kebutuhan masyarakat. Tingkat kesejahteraan masyarakat dipengaruhi oleh pemerintah melalui anggaran yang mereka buat.

Mekanisme penyusunan anggaran telah diatur dalam sejumlah peraturan perundang-undangan, diantaranya adalah Undang-undang (UU) No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah atas perubahan UU No.22 tahun 1999, Peraturan Pemerintah (PP) No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Permendagri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang kemudian mengalami revisi menjadi Permendagri No. 59 tahun 2007 tentang Perubahan Permendagri No.21 tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri No.32 tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Penyusunan Belanja Daerah tahun 2009.

Proses penyusunan Rancangan APBD pada umumnya didahului dengan penyusunan kerangka kebijakan anggaran berupa KUA (Kebijakan Umum Anggaran) dan PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara). Penyusunan KUA merupakan upaya untuk mencapai visi, misi, tujuan dan sasaran yang ada dalam Renstrada. Kebijakan di bidang keuangan merupakan pernyataan yang dibuat dan diterapkan oleh kepala daerah dan disepakati oleh DPRD untuk menjelaskan manajemen keuangan daerah. Secara umum, kebijakan di bidang keuangan merupakan tindakan resmi yang diambil oleh suatu organisasi untuk mendukung pelaksanaan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai di bidang keuangan. Kebijakan memberikan suatu kerangka untuk manajemen keuangan dan acuan untuk melaksanakan urusan-urusan keuangan suatu pemerintah daerah.

Kepala daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disertai dengan penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk memperoleh persetujuan bersama. Raperda tersebut dibahas pemerintah daerah bersama DPRD berdasarkan Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS). Ketentuan PP No. 58 Tahun 2005 Pasal 44 juga menyatakan bahwa tata cara pembahasan Raperda tentang APBD dilakukan sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD mengacu pada peraturan perundang-undangan. Pembahasan Raperda APBD menitikberatkan pada kesesuaian antara KUA dan PPAS dengan program dan kegiatan yang diusulkan dalam Raperda tentang APBD. Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 105 Ayat (2) juga menyatakan bahwa dalam pembahasan Raperda berpedoman pada KUA dan PPAS yang telah disepakati bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Bahkan pernyataan ini diubah secara lebih tegas dalam Permendagri No. 29 Tahun 2007 Pasal 105 Ayat (2) bahwa pembahasan Raperda ditekankan pada kesesuaian Rancangan APBD dengan KUA dan PPAS. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut, pada intinya dalam membahas APBD perlu menekankan pada sinkronisasi atau kesesuaian antara Rancangan APBD dengan KUA dan PPAS.

Sinkronisasi antara RAPBD dengan KUA-PPAS umum terjadi hampir disetiap pemerintah daerah (Amirudin, 2009). Amirudin mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi sinkronisasi antar dokumen tersebut yaitu

kapasitas sumber daya manusia, politik penganggaran, perencanaan dan informasi pendukung.

Mekanisme penganggaran ini melibatkan berbagai pihak yang mempunyai latar belakang yang berbeda, baik dari tingkat pemahaman terhadap anggaran maupun dari kepentingan terhadap anggaran, sehingga diperlukan sumber daya manusia yang berkualitas dalam penyusunan anggaran. Pengaruh kapasitas sumber daya manusia sangat erat kaitannya dengan teori keagenan yang menjelaskan hubungan prinsipal dan agen berakar pada teori ekonomi, keputusan, sosiologi dan teori organisasi. Teori keagenan berfokus pada persoalan asimetri informasi. Adanya asimetri informasi antara eksekutif-legislatif dan legislatif-pemilih menyebabkan terbukanya ruang bagi terjadinya perilaku oportunistik dalam proses penyusunan anggaran, yang justru lebih besar daripada di dunia bisnis yang memiliki *automatic checks* berupa persaingan (Kasper & Streit, 1999). Menurut Moe (1984) dan Strom (2000), hubungan keagenan dalam penganggaran publik adalah antara lain (1) pemilih-legislatur, (2) legislatur-pemerintah, (3) menteri keuangan-pengguna anggaran, (4) perdana menteri-birokrat, dan (5) pejabat-pemberi pelayanan. Perbedaan ini diyakini dapat menyebabkan terjadinya sinkronisasi dalam proses pembuatan anggaran yaitu antara Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) dengan Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS).

Pada tahap awal perencanaan, pertama kali yang dilakukan adalah melakukan penjaringan aspirasi masyarakat dan musyawarah perencanaan pembangunan

(Musrenbang), yang kemudian dirangkum menjadi dokumen perencanaan tahunan daerah RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah). RKPD inilah yang digunakan sebagai acuan penyusunan anggaran. Pada saat pembahasan anggaran di DPRD terjadi kesepakatan-kesepakatan yang dicapai melalui proses politik. Legislatif menggunakan hak budgeting untuk memenuhi aspirasi masyarakat, sehingga banyak terjadi pergeseran anggaran. Hal ini berimplikasi pada ketidaksinkronan antara RAPBD yang ditetapkan dengan KUA-PPAS yang telah disusun sebelumnya.

Berdasarkan fenomena tersebut, maka peneliti tertarik untuk mengetahui pengaruh kapasitas sumber daya manusia, politik penganggaran, dan perencanaan terhadap sinkronisasi RAPBD dengan KUA-PPAS di Kabupaten Lampung Utara. Dipilih Kabupaten Lampung Utara karena hampir setiap tahun terjadi pergeseran anggaran yang dapat menyebabkan sinkronisasi antara RAPBD dengan KUA-PPAS, contohnya pada tahun 2012 terjadi pergeseran pagu anggaran Dinas Pekerjaan Umum dari semula Rp.113.711.893.174 menjadi Rp.119.611.893.174, selain itu juga kemudahan akses data menjadi pertimbangan dalam penelitian ini.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena yang diuraikan pada latar belakang, maka masalah yang hendak diteliti dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut: apakah kapasitas sumber daya manusia, politik penganggaran dan perencanaan berpengaruh terhadap sinkronisasi RAPBD dengan KUA-PPAS?

1.3. Batasan Penelitian

Penelitian ini dibatasi hanya meneliti lingkup dari personal yang membuat keputusan atau berhubungan dengan penyusunan KUA-PPAS dan RAPBD tanpa melihat pengaruh dari kondisi eksternal baik kondisi perekonomian maupun politik seperti perubahan mata uang dan inflasi yang ekstrim, \serta pergantian pembuat kebijakan daerah.

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh kapasitas sumber daya manusia, politik penganggaran, dan perencanaan terhadap sinkronisasi RAPBD dengan KUA-PPAS.

1.5. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan pada penelitian ini adalah :

1. Bagi praktisi : Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Utara dan dapat menjadi acuan dalam penyusunan RAPBD dan KUA-PPAS untuk mempertahankan dan meningkatkan sinkronisasi RAPBD dan KUA-PPAS.
2. Bagi akademisi : hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk menambah wacana dalam perkembangan ilmu akuntansi sektor publik, serta sebagai bahan perbandingan bagi para peneliti yang hendak melakukan penelitian lanjutan dimasa datang.