

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Kerangka Pemikiran**

##### **2.1.1 Sinkronisasi**

Sinkronisasi adalah penyelarasan dan penyelerasian antara dokumen kebijakan yang satu dengan dokumen kebijakan yang lain. Tujuan dari sinkronisasi adalah agar tidak terjadi tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer) dan saling terkait antar dokumen kebijakan.

Kebijakan Umum Anggaran (KUA), Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS), dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan dokumen yang saling berkaitan. Dokumen KUA PPAS merupakan pendukung dalam menyusun rencana APBD. Sebagai pendukung, maka akan terjadi kesesuaian antara data yang didukung dengan data yang mendukung. Bahkan dalam ketentuan PP No.58 Tahun 2005 Pasal 44 ayat (1) dan (2) secara lebih tegas menyatakan tentang kesesuaian dokumen anggaran :

1. Tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD dilakukan sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD mengacu pada peraturan perundang-undangan.

2. Pembahasan sebagaimana dimaksud ayat (1) menitikberatkan kesesuaian antara kebijakan umum APBD serta prioritas dan plafon anggaran sementara dengan program dan kegiatan yang diusulkan dengan rancangan peraturan daerah tentang APBD.

Peraturan tersebut menunjukkan bahwa dalam pembahasan Raperda APBD lebih menitikberatkan pada kesesuaian antara KUA dan PPAS dengan program dan kegiatan yang diusulkan dalam Raperda tentang APBD. Jadi, pada intinya dalam membahas APBD perlu menekankan pada sinkronisasi antara Rancangan APBD dengan KUA-PPAS.

Ditinjau dari ruang lingkupnya, sinkronisasi mencakup 3 (tiga) aspek yaitu program, kegiatan dan plafon anggaran.

Menurut Halim dan Abdullah (2006), sebelum penyusunan APBD dilakukan, terlebih dahulu dibuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang kebijakan umum anggaran dan prioritas anggaran, yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan KUA dan prioritas anggaran, yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai peraturan daerah (Perda).

Ketika memasuki pembahasan komisi-komisi banyak dijumpai adanya tambahan usulan kegiatan dan permohonan pergeseran anggaran dari satu kegiatan ke kegiatan lain yang pada akhirnya menimbulkan perbedaan yang cukup signifikan antara RAPBD dengan KUA-PPAS. Apabila terjadi ketidaksinkronan antara RAPBD dengan KUA-PPAS,

maka kinerja pemerintah daerah dianggap tidak dapat dipertanggungjawabkan.

### **2.1.2 Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)**

Menurut Permendagri No.21 Tahun 2011 APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan instrumen utama untuk melaksanakan kebijakan dalam satu tahun anggaran. Dalam penyusunannya, melibatkan berbagai pihak yang berkompeten. Karena APBD merupakan operasionalisasi dari berbagai kebijakan, maka harus mencerminkan suatu kesatuan sistem perencanaan yang sistematis dan dapat dianalisis keterkaitannya dengan dokumen-dokumen perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Proses pembuatan APBD dimulai dengan ditetapkannya Perda tentang Rancangan APBD (RAPBD) yang berisi penganggaran atas pendapatan, belanja dan pembiayaan. RAPBD disampaikan ke Provinsi/Kementerian Dalam Negeri untuk dievaluasi. Jika ada perbaikan/revisi atas RAPBD tersebut maka akan diperbaiki/dikoreksi oleh badan eksekutif pemerintah daerah. Setelah dilakukan perbaikan/revisi atas evaluasi oleh Provinsi/Kementerian Dalam Negeri terhadap RAPBD setiap Pemerintah Daerah maka dokumen

disahkan/disetujui oleh DPRD. Pengesahan dari DPRD setiap Pemerintah Daerah menandakan bahwa RAPBD berubah menjadi APBD sehingga APBD dapat dicairkan/realisasikan sesuai dengan kebutuhan operasional pemerintah daerah maupun pembangunan daerah dalam sektor publik.

### **2.1.3 Proses Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA)**

Menurut ketentuan umum Permendagri No. 21 tahun 2011 yang dimaksud dengan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun.

Kepala daerah dengan dibantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah (Sekda) bertugas menyusun rancangan KUA berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun. Rancangan KUA disampaikan kepala daerah kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya oleh TAPD bersama badan anggaran DPRD. Rancangan KUA yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi KUA.

#### **2.1.4. Proses Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara**

##### **(PPAS)**

Menurut ketentuan umum Permendagri No. 21 tahun 2011 yang dimaksud dengan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) adalah rancangan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD sebelum disepakati dengan DPRD.

Substansi rancangan PPAS meliputi urutan prioritas program dan kegiatan serta sasaran dan target kinerja masing-masing program dan kegiatan yang didasarkan pada KUA dan pagu anggaran indikatif menurut urusan pemerintahan, organisasi dan berdasarkan pengelompokan belanja tidak langsung dan belanja langsung yang dituangkan dalam Nota Kesepakatan PPAS antara kepala daerah dan pimpinan DPRD.

Tahapan dalam menyusun Rancangan PPAS dimulai dari menentukan skala prioritas untuk urusan wajib dan urusan pilihan, menentukan urutan program untuk masing-masing urusan, dan menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program. Rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati paling lambat akhir Juli tahun berjalan.

## 2.2 Penelitian Terdahulu

Halim dan Abdullah (2006), membuktikan bahwa: (1) hubungan dan masalah keagenan dalam penganggaran antara eksekutif dan legislatif merupakan bagian tak terpisahkan dalam penelitian keuangan (termasuk akuntansi) publik, politik penganggaran, dan ekonomika publik, (2) eksekutif merupakan agen bagi legislatif dan publik (*dual accountability*) dan legislatif agen bagi *public*, (3) konsep perwakilan (*representativeness*) dalam penganggaran tidak sepenuhnya berjalan ketika kepentingan publik tidak terbela seluruhnya oleh karena adanya perilaku oportunistik (*moral hazard*) legislatif, dan (4) eksekutif sebagai agen cenderung menjadi *budget maximizer* karena berperilaku oportunistik (*adverse selection* dan *moral hazard* sekaligus).

Amirudin (2009), peneliti hanya melakukan identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi ketidaksinkronan APBD dengan KUA-PPAS. Hasil penelitian tersebut ditemukan empat (4) faktor yang menyebabkan ketidaksinkronan antara APBD dengan KUA-PPAS, yaitu Kapasitas Sumber Daya Manusia, Politik Penganggaran, Perencanaan dan Informasi Pendukung.

Arniati, dkk (2010), melakukan penelitian kembali dimana hasil penelitian tersebut membuktikan bahwa keempat faktor dalam penelitian sebelumnya (Amirudin, 2009) yaitu Kapasitas Sumber Daya Manusia, Politik Penganggaran, Perencanaan dan Informasi Pendukung tidak berpengaruh terhadap sinkronisasi APBD dan KUA-PPAS.

## 2.3 Hipotesis

### 2.3.1 Kapasitas Sumber Daya Manusia

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 menganalisis susunan kontraktual diantara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Salah satu pihak (prinsipal) membuat suatu kontrak, baik secara eksplisit maupun implisit dengan pihak lain (agen) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan prinsipal. Stiglitz (1999) menyatakan bahwa masalah keagenan terjadi pada semua organisasi, baik publik maupun privat. Menurut Bergman & Lane (1990, dalam Abdullah Syukriy 2008), *principal-agent framework* merupakan pendekatan yang menjanjikan untuk menganalisis komitmen kebijakan publik karena pembuatan dan pengimplementasiannya melibatkan persoalan kontraktual yang berkaitan dengan asimetri informasi, *moral hazard*, *bounded rationality*, and *advers selection*. Adanya asimetri diantara eksekutif-legislatif dan legislatif-pemilih menyebabkan terbukanya ruang bagi terjadinya perilaku oportunistik dalam proses penyusunan anggaran, yang justru lebih besar dari pada dunia bisnis yang memiliki persaingan.

Sumber daya manusia (*human resources*) merujuk kepada orang-orang di dalam organisasi untuk mencapai tujuan organisasi (Simamora, 2001). Menurut Irwan (2000), yang dimaksud sumber daya manusia adalah semua orang yang tergabung dalam suatu organisasi dengan peran dan sumbangannya masing-masing mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan organisasi. Sumber daya manusia harus baik, sumber daya manusia yang baik akan menunjukkan kapasitas sumber daya manusia yang baik. Menurut Amirudin (2009), kapasitas sumber daya manusia adalah kemampuan dari anggota eksekutif maupun legislatif dalam menjalankan fungsi dan perannya masing-masing dalam proses penyusunan kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah. Kualitas dan kemampuan anggota DPRD juga diperlukan agar kegiatan-kegiatan yang dituangkan dalam RAPBD betul-betul bermanfaat bagi masyarakat.

Kapasitas sumber daya manusia juga dapat dilihat dari sejauh mana kemampuan pihak eksekutif dan legislatif untuk berperan dalam proses penyusunan kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah. Peran eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah dapat dilihat dari tahapan pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan pedoman pengelolaan keuangan daerah bahwa pedoman pengelolaan keuangan daerah

dibagi menjadi tiga tahap yaitu penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi APBD.

Jadi sumber daya yang dibutuhkan bukan hanya anggota yang sekedar memiliki pendidikan yang tinggi tapi juga memiliki kapasitas yang baik agar mampu melaksanakan peran dan fungsi-fungsi yang mesti dijalankannya dengan baik dan optimal.

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, dapat disusun rumusan hipotesis sebagai berikut:

H1 : Kapasitas sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap sinkronisasi RAPBD dengan KUA-PPAS.

### **2.3.2 Politik Penganggaran**

Anggaran adalah rencana keuangan. Rencana keuangan Pemda adalah APBD, yang isinya rencana pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

Kenis (1979) mengemukakan anggaran merupakan pernyataan mengenai apa yang diharap dan direncanakan dalam periode tertentu di masa yang akan datang. 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.

Politik menurut Hague et.al (1998) politik adalah kegiatan yang menyangkut cara bagaimana kelompok-kelompok mencapai

keputusan yang bersifat kolektif dan mengikat melalui usaha untuk mendamaikan perbedaan-perbedaan di antara anggota-anggota. Dalam suatu pemerintahan, politik berkaitan dengan masalah kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan publik dan alokasi atau distribusi. Oleh karena itu untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan umum yang menyangkut pengaturan dan alokasi dari sumber daya perlu dimiliki kekuasaan serta kewenangan (Budiardjo, 2008).

Jadi berdasarkan penjelasan konsep politik dan penganggaran maka yang dimaksud dengan politik penganggaran adalah cara bagaimana mencapai tujuan yang bersifat kolektif dan mengikat melalui kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan publik, alokasi dan distribusi dalam proses penerjemahan rencana aktivitas ke dalam rencana keuangan umum yang menyangkut pengaturan dan alokasi dari sumber daya perlu dimiliki kekuasaan serta kewenangan (Budiardjo, 2008).

Menurut Abdullah (2004) dalam penelitiannya tentang perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah : Pendekatan *principal-agent theory*, bahwa kebijakan otonomi daerah di Indonesia telah membawa perubahan yang sangat mendasar terhadap hubungan Pemerintah Daerah (eksekutif) dengan DPRD (legislatif). Hal ini menunjukkan bahwa di antara eksekutif dan legislatif terjadi hubungan keagenan (Halim, 2002; Halim & Abdullah, 2006).

Perubahan ini juga berimplikasi pada kian besarnya peran legislatif dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk penganggaran daerah. Dalam pembahasan anggaran, eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan-kesepakatan (*bargaining*) yang dicapai melalui proses politik dengan acuan KUA dan PPAS sebelum anggaran ditetapkan sebagai suatu peraturan daerah. Ini terjadi karena legislatif mempunyai hak *budgeting* yang diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan RAPBD bersama-sama dengan pemerintah daerah. Keberadaan legislatif di dewan sesungguhnya merupakan representasi dari aspirasi masyarakat, oleh karena itu memang sudah sepatutnya mendasarkan pada aspirasi masyarakat.

Dobell & Ulrich (2002) menyatakan bahwa peran penting legislatif adalah mewakili kepentingan masyarakat, pemberdayaan pemerintah, dan mengawasi kinerja pemerintah. Ketiga peran ini menempatkan legislatur berkemampuan memberikan pengaruh signifikan terhadap kebijakan pemerintah. Samuels (2000) menyebutkan ada dua kemungkinan perubahan yang dapat dilakukan oleh legislatif terhadap usulan anggaran yang diajukan oleh eksekutif, yaitu: pertama, merubah jumlah anggaran dan kedua, merubah distribusi belanja/pengeluaran dalam anggaran.

Berdasarkan perannya, pihak eksekutif dan legislatif juga berperan dalam pembahasan anggaran dimana pihak eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan-kesepakatan yang dicapai melalui proses politik

dengan acuan KUA dan PPAS sebelum anggaran ditetapkan sebagai suatu peraturan daerah dalam bentuk APBD. Oleh karena itu, selain sebagai suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam fungsi manajemen, penganggaran di lembaga pemerintah juga tidak terlepas dari adanya politik penganggaran. Departemen for International Development-DFID (2007) menyatakan bahwa anggaran bukan sekedar masalah teknis akan tetapi lebih merupakan politik. Politik menjadikan sebuah perbedaan, jadi tidaklah mungkin memisahkan anggaran dari lingkungan pemerintahan yang lebih luas dari sistem politik yang melingkupinya.

Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik.

Proses paling rumit dalam konteks politik yang berhubungan dengan produk politik adalah upaya untuk membuat keputusan guna menyelesaikan suatu fenomena atau gejala sosial ekonomi yang muncul. Pengambilan keputusan tentu saja berproses panjang.

Dalam proses inipun, pengambilan keputusan menyertakan mekanisme lobi, negosiasi, adu-argumen, hingga konflik yang berhubungan dengan kepentingan-kepentingan yang harus diakomodasi dalam produk politik yang dihasilkan.

Anderson, J.E. (1984:13-15) dalam Abdullah & Asmara (2010) mengutarakan pendapatnya mengenai faktor-faktor yang melatarbelakangi eksekutif dan legislatif dalam membuat keputusan anggaran:

1. *Personal Values*, atau nilai-nilai personal (individu). Dalam konteks ini maka *personal values* menjadi logika berpikir yang perlu juga diperhatikan dalam memahami penetapan atau pengambilan keputusan.
2. *Policy Values* adalah nilai-nilai atau standar-standar kebijakan yang berwarna kepentingan publik. Pembuat keputusan dapat bertindak dengan baik berdasarkan persepsi mereka mengenai kepentingan publik atau kepercayaan pada kebijakan publik yang secara moral benar atau pantas.
3. *Ideological Values*, yaitu nilai-nilai atau standar-standar ideologis. Ideologi adalah sekumpulan kepercayaan dan nilai yang berhubungan secara logis yang memberikan gambaran sederhana mengenai dunia dan cara bertindak sebagai petunjuk bagi seseorang untuk berperilaku.

Berdasarkan pendapat Anderson, J.E. (1984:13-15), maka politik penganggaran bersifat abstrak sehingga belum ada standar yang baku sebagai pedoman dalam politik penganggaran.

Adanya pengaruh proses politik juga merupakan bagian dari kerangka konseptual dari Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah No. 2004 Tahun 2005 tentang standar akuntansi pemerintahan yaitu salah satu ciri yang penting dalam mewujudkan keseimbangan fiskal dengan mempertahankan kemampuan keuangan negara yang bersumber dari pendapatan pajak dan sumber-sumber lainnya guna memenuhi keinginan masyarakat adalah berlangsungnya proses politik untuk menyelaraskan berbagai kepentingan yang ada di masyarakat. Oleh karena itu, penganggaran merupakan kegiatan politik maka proses maupun produknya adalah produk politik, maka untuk memahami kegiatan politik perlu mencermati bagaimana anggaran itu dibuat dan prioritas-prioritas yang muncul dari anggaran tersebut.

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, dapat disusun rumusan hipotesis sebagai berikut:

H2 : Politik penganggaran berpengaruh positif terhadap sinkronisasi RAPBD dengan KUA-PPAS.

### 2.3.3 Perencanaan

Perencanaan adalah suatu proses menyusun langkah-langkah untuk mencapai tujuan tertentu (Abe, 2002;63). Mardiasmo (2002), perencanaan merupakan cara organisasi menetapkan tujuan dan sasaran organisasi. Proses penyusunan dalam penetapan anggaran didasarkan pada rangkaian tahapan (siklus) yang dimulai bulan Januari dan berakhir pada bulan Desember dalam tahun anggaran yang sedang berjalan.

Bila perencanaan pada tahapan awal buruk maka akan berdampak buruk pada perencanaan pada tahap berikutnya. Perencanaan yang baik merupakan inti dari pengelolaan keuangan yang efektif.

Pemerintah daerah tidak akan dapat mengelola keuangannya secara efektif apabila sistem perencanaan dan penganggaran yang dimiliki tidak baik. Oleh karena itu pada tahap awal perencanaan merupakan faktor yang sangat menentukan terhadap kesinkronan antara RAPBD dengan KUA-PPAS. Pada tahap awal perencanaan, pertama kali yang dilakukan adalah melakukan penjaringan aspirasi masyarakat dan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang). Partisipasi masyarakat bertujuan pencapaian hasil sesuai dengan kebutuhan publik melalui anggaran kinerja.

Proses penyusunan anggaran dalam penganggaran kinerja dimulai dari satuan kerja yang ada di Pemda, melalui usulan anggaran yang disebut Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-

SKPD). RKA-SKPD kemudian diteliti oleh tim anggaran eksekutif untuk dinilai kelayakannya diakomodasi dalam RAPBD yang akan disampaikan kepada legislatif. RAPBD kemudian dipelajari oleh panitia anggaran legislatif dan direspon oleh semua komisi dan fraksi dalam pembahasan anggaran. Dalam pembahasan anggaran, eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan-kesepakatan yang dicapai melalui *bargaining* (dengan acuan KUA dan PPAS) sebelum anggaran ditetapkan sebagai peraturan daerah. Anggaran yang telah ditetapkan menjadi dasar bagi legislatif untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan penilaian kinerja eksekutif dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah.

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, dapat disusun rumusan hipotesis sebagai berikut:

H3 : Perencanaan berpengaruh positif terhadap sinkronisasi RAPBD dengan KUA-PPAS.