

**FORMULASI KEBIJAKAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA
Studi Penyusunan APBD
di Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya Provinsi Jawa Barat
Tahun Anggaran 2017**

Oleh

Bayu Eka Lesmana¹,

Muh Ilham², Andi Pitono³

¹⁾ Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Cimahi

Program Magister Terapan Studi Pemerintahan Daerah Institut Pemerintahan Dalam Negeri
bayuekalesmana@gmail.com

^{2,3)} Institut Pemerintahan Dalam Negeri

ABSTRACT

This thesis describes the results of research on the Formulation of Performance-Based Budget Policy at Tasikmalaya Regency Government of West Java Province (Study of APBD Budgeting in Tasikmalaya Regency Government Fiscal Year 2017). This research is motivated by problems in formulation of performance budget policy at Tasikmalaya Regency Government in fiscal year 2017. The purpose of this research is to analyze the APBD budgeting in Tasikmalaya Regency Government in fiscal year 2017.

This research uses the theory from Halim about the principle of performance-based analysis. The parameters are budget transparency and accountability, budgeting discipline, budgetary justice, effectiveness and budget efficiency, and compiled with temporary performance approach.

Methods and research approaches conducted with qualitative research methods with descriptive approach. Data collection techniques through observation methods, semi-structured interviews and documentations. The Informants-selection technique is purposive sampling technique. In order to obtain the trust level of the research data or the significance level of this research, the data validity test is done through triangulation method, triangulation among researchers, triangulation of data sources and triangulation theory.

The result of this research by using the principle of performance-based budget can be concluded that formulation of budget policy based on performance at regency government of Tasikmalaya West Java Province (Study of budgeting in Tasikmalaya Government Year Anggaran 2017) measured based on principle of transparency and budget accountability less good seen from presentation of information less clear about the goals, objectives, results and benefits obtained by the community. Budget discipline is good enough because it can be measured rationally and can be achieved for every source of income. The budget justice is not good enough to be seen from the development that not all the community evenly enjoy the process of development and service. Effective and efficient in the formulation of Tasikmalaya District Budget seen from the plan/agenda setting has not been effective in achieving its performance. Compiled with a performance approach has not been maximized, given the pattern of relationships built more to the pattern of cooperation and accommodation relationships.

Keywords: policy formulation, performance-based analysis

ABSTRAK

Dalam memperbaharui sistem pemerintahan serta meningkatkan pelayanan pada masyarakat, pemerintah senantiasa mengeluarkan kebijakan yang diimplementasikan oleh setiap pemerintah daerah, salah satu implikasi dari keluarnya kebijakan anggaran berbasis kinerja. Penelitian ini dilatarbelakangi dengan masih ada permasalahan pada proses formulasi kebijakan anggaran berbasis kinerja pada Pemerintahan Kabupaten Tasikmalaya tahun anggaran 2017 dengan tidak melaksanakan prinsip anggaran berbasis kinerja secara optimal. Tujuan Penelitian ini adalah untuk menganalisis penyusunan APBD di Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya tahun anggaran 2017.

Penelitian ini menggunakan teori dari Halim tentang prinsip anggaran berbasis kinerja. Adapun ukurannya adalah transparansi dan akuntabilitas anggaran, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efektivitas dan efisiensi anggaran, dan disusun dengan pendekatan kinerja.

Metode dan pendekatan penelitian yang dilakukan dengan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Teknik pengumpulan datanya melalui metode observasi, wawancara semistruktur dan dokumentasi. Teknik pemilihan informan menggunakan teknik purposive sampling. Guna memperoleh tingkat kepercayaan data hasil penelitian atau tingkat kebermaknaan suatu penelitian ini, dilakukan langkah-langkah uji keabsahan data antara lain melalui triangulasi sumber data.

Hasil penelitian ini dengan menggunakan prinsip anggaran berbasis kinerja dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan anggaran berbasis kinerja pada pemerintahan Kabupaten Tasikmalaya Provinsi Jawa Barat (Studi penyusunan APBD di Pemerintah Tasikmalaya Tahun Anggaran 2017) yang diukur berdasarkan prinsip transparansi dan akuntabilitas anggaran kurang baik dilihat dari penyajian informasi yang kurang jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat. Disiplin anggaran sudah cukup baik karena dapat terukur secara rasional dan dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Keadilan anggaran yang belum cukup baik dilihat dari pembangunan yang tidak semua masyarakat secara merata menikmati proses pembangunan dan pelayanan. Efektif dan efisien pada perumusan APBD Kabupaten Tasikmalaya dilihat dari rencana/agenda setting belum efektif dalam pencapaian kerjanya. Disusun dengan pendekatan kinerja belum maksimal, mengingat pola hubungan yang dibangun lebih kepada pola hubungan kerja sama dan akomodasi.

Kata kunci: formulasi kebijakan, analisis berbasis kinerja

PENDAHULUAN

Historis ketatanegaraan Indonesia bahwa gerakan reformasi yang merupakan upaya untuk melakukan koreksi total terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara yang dijalankan oleh orde baru selama tiga puluh dua tahun telah membuahkan berbagai perubahan. Salah satunya adalah perubahan mengenai kedudukan. Pemerintah Republik Indonesia telah berhasil mengundang berbagai perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah yang diwarnai oleh berbagai perkembangan konfigurasi politik di daerah. Pasca reformasi telah membawa

Indonesia kepada perubahan yang sangat mendasar terhadap hubungan Pemerintah daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Lahirnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang merubah Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah nampaknya mulai melakukan perubahan posisi DPRD dari badan legislatif daerah menjadi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Rumusan DPRD antara Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidak sama. DPRD bukan lembaga legislatif daerah namun berada dalam rezim pemerintahan daerah.

Secara normatif, dalam menjalankan pemerintahan antara DPRD dan Pemerintah Daerah pola hubungan yang dikembangkan adalah kemitraan atau *partnership*, yang sama-sama melakukan tugas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dalam pola hubungan seperti ini, DPRD tidak dapat menjatuhkan Kepala Daerah, hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga Pemerintahan Daerah, memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi, ini tercermin dalam membuat kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam hubungan kemitraan dan kedudukan yang sejajar antara Pemda dan DPRD, terkait dengan proses formulasi kebijakan anggaran yang telah disepakati bersama, tetap saja dimungkinkan adanya perbedaan kepentingan yang cenderung didominasi oleh dua aktor utama dalam merumuskan kebijakan anggaran, yakni pemerintah daerah dan birokrasinya dengan DPRD. Fenomena ini dibuktikan oleh hasil penelitian *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal*, salah satunya fungsi penganggaran masih menghadapi persoalan yang mendasar pada saat proses penyusunan APBD sebagai *output* dari fungsi ini sepenuhnya adalah rancangan dari Pemerintah Daerah, dalam proses penganggaran.

Praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, batasan antara kewenangan Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidaklah bersifat hitam-putih. Ada wilayah yang berwarna abu-abu (*grey area*). Kewenangan yang bersifat abu-abu inilah yang sering menjadi ajang Perseteruan di antara kedua lembaga tersebut. Perseteruan tersebut muncul sebagian karena pengaturan yang ada dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 belum mampu secara tepat mengantisipasi dinamika sosial, politik, dan

ekonomi yang berkembang di daerah yang cenderung menjadi semakin tinggi, dan perkembangan keadaan ketatanegaraan, Serta tuntutan otonomi daerah, sebagaimana sesuai dengan isi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, disebut bahwa Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintah daerah, sehingga perlu digantinya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah melahirkan beberapa penyempurnaan, terkait dengan hubungan Kepala Daerah dengan DPRD, dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa Pasal 148 ayat (1) DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, (2) Anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah pejabat Daerah Kabupaten/Kota.

Secara normatif dalam menyelenggarakan pemerintahan antara DPRD dan Pemerintah Daerah hubungan keduanya berlangsung dalam berbagai kegiatan, salah satunya yang terpenting adalah, pada saat proses perumusan anggaran publik di daerah, tampak jelas hubungan Pemda dan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 152 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 bahwa fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf b diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Disusunnya RKA-SKPD berarti telah terpenuhi kebutuhan tentang anggaran berbasis kinerja. Anggaran berbasis kinerja menuntut adanya *output* yang optimal atau pengeluaran yang dialokasikan sehingga nantinya pada setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomis, efektif dan efisien pada saat pelaksanaan dan

pencapaian suatu *outcome* (hasil). Melalui penerapan anggaran berbasis kinerja tersebut, instansi dituntut untuk membuat standar kinerja pada setiap anggaran kegiatan sehingga jelas tindakan apa yang akan dilakukan dan berapa biaya yang dibutuhkan, serta hasil yang akan diperoleh ke depannya. Namun realita yang ada hal tersebut tidak berjalan secara optimal.

Dengan berbagai fenomena empiris di lapangan menginspirasi penulis untuk melakukan penelitian terkait dengan hubungan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Tasikmalaya yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah dan mitra kerja dalam perumusan kebijakan anggaran daerah.

Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang penelitian yang telah dikemukakan sebelumnya, penulis dapat merumuskan masalah penelitian sebagai berikut. Bagaimana Formulasi kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya.

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Formulasi kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya, dengan mengembangkan konsep ilmu pemerintahan di bidang studi kebijakan publik khususnya dalam studi formulasi kebijakan dan bidang penganggaran partisipatif.

Kegunaan Penelitian

Secara teoretis, penelitian ini akan menghasilkan penggambaran konsep tentang model formulasi kebijakan publik yang sesuai dengan konteks perubahan dinamika politik pemerintah lokal, juga studi *participatory budgeting* sangat bermanfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan sosial, khususnya untuk memperkaya

konsep partisipasi publik dalam proses penyelenggaraan pemerintah (*participatory governance*). Dengan demikian, hasil penelitian ini diharapkan dapat memperluas dan memperkaya pandangan ilmiah dan memberikan sumbangan khususnya kepada studi ilmu pemerintah.

Adapun secara praktis, hasil penelitian ini bisa menghasilkan informasi objektif yang bisa dijadikan salah satu acuan untuk melakukan evaluasi terhadap proses pembuatan proses pembuatan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) hingga pembahasan dan penetapan Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah (APBD) Kabupaten Tasikmalaya.

TINJAUAN PUSTAKA

Kebijakan publik sebagaimana didefinisikan oleh Dye (1976: 1) yaitu *“whatever government choos to do or not to do”*. Definisi tersebut, digambarkan secara lebih jelas oleh Anderson (1979: 3), yaitu *“A purposive course of action follower by an actor or set actors in deadling with a problem or matter of concern”*. Dalam penganggaran berbasis kinerja perlu diperhatikan prinsip anggaran berbasis kinerja. Prinsip anggaran berbasis menurut Halim (2007: 178) adalah sebagai berikut.

1. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

Anggaran harus menyajikan informasi yang jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil dan juga manfaat yang dapat diperoleh masyarakat dari suatu program/kegiatan yang dianggarkan. Masyarakat memiliki hak dan juga akses yang sama seperti pemerintah untuk mengetahui proses penganggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama terkait kebutuhan hidup masyarakat. Masyarakat juga mempunyai hak untuk menuntut pertanggungjawaban atas

perencanaan maupun pelaksanaan anggaran tersebut.

2. Disiplin Anggaran

Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara masuk akal yang nantinya dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap posanggaran merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Penggunaan dana pada setiap pos anggaran harus sesuai dengan kegiatan yang direncanakan.

3. Keadilan Anggaran

Pemda wajib mengalokasikan penggunaan anggarannya dengan adil agar dapat dinikmati oleh seluruh komponen masyarakat tanpa adanya diskriminasi di dalam pemberian pelayanan.

4. Efektivitas dan Efisiensi Anggaran

Penyusunan anggaran harus dilakukan dengan asas efisiensi, tepat waktu dan tepat guna serta dapat dipertanggungjawabkan. Dana yang telah disediakan harus dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya agar menghasilkan peningkatan dan kesejahteraan yang optimal untuk kepentingan *stakeholders*.

5. Disusun dengan Pendekatan Kinerja

Penyusunan anggaran dengan pendekatan kinerja mengutamakan pada pencapaian hasil kerja dari perencanaan alokasi biaya yang telah ditetapkan. Pencapaian hasil kerja tersebut harus sama atau lebih besar daripada biaya yang telah ditetapkan sebelumnya.

METODOLOGI PENELITIAN

Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, Secara deskriptif penelitian ini dimaksudkan

untuk mengkaji dan menganalisis praktik penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan mendeskripsikan proses Formulasi kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam pendekatan Anggaran Berbasis Kinerja yang diwujudkan dalam bentuk hubungan kerja sama dan akomodasi antara Pemerintah Daerah dengan DPRD untuk mengetahui siapa aktor-aktor yang terlibat di dalam penyusunan APBD di Pemerintahan Kabupaten Tasikmalaya Tahun Anggaran 2017.

Sumber Data

Kerangka konseptual penelitian merupakan salah satu instrument dari penelitian karena merupakan satu tahapan dalam proses pengumpulan data. Data bersumber dari data primer dan data sekunder, data primer yang digunakan adalah berasal dari wawancara dengan aktor yang berinteraksi dalam perumusan kebijakan APBD Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya, dan risalah rapat pembuatan kebijakan umum APBD Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dan sumber direkam. Wawancara dilakukan pada informan yang telah ditentukan dengan menggunakan panduan wawancara mengenai dengan teknik pemilihan informasi yang diwawancarai dilakukan secara *purposive*. Sedangkan data sekunder merupakan data yang diperoleh dari sumber-sumber yang ada, antara lain dari data yang merupakan simpulan dari penelitian sejenis yang pernah dilakukan oleh penelitian sebelumnya. Data sekunder ini sebagai pendukung guna mencari fakta yang sebenarnya.

Analisis dan Reduksi Data

Analisis dan interpretasi data dilakukan dengan menggunakan proses analisis menurut Miles & Hubermann, yaitu *reduction data*, *displai data*, dan *conclusion drawing*. Ketiga proses tersebut merupakan bagian dari pendekatan kualitatif. Tahapan-tahapannya antara lain sebagai berikut (Miles & Hubermann, 1994: 10).

▶ Pengumpulan data mentah

Peneliti mengumpulkan data mentah dengan cara mencatat poin-poin penting dari hasil observasi awal di lapangan dan hasil penelitian lapangan, hal ini peneliti lakukan guna mempermudah peneliti untuk menganalisis hasil penelitian. Sedangkan dokumen berupa laporan pelaksanaan pengadaan tanah pada pembangunan Waduk Jatigede, jurnal ilmiah tentang pengadaan tanah dan literatur lain yang berkaitan dengan pengadaan tanah sebagai acuan tambahan dalam menganalisis hasil penelitian.

▶ Reduksi data

Proses ini dilakukan peneliti dengan cara:

- a. Melakukan seleksi data yang ketat dalam artian peneliti memisahkan antara data primer dan sekunder. Menuliskan poin-poin penting saja dari hasil observasi dan penelitian di lapangan kemudian dari poin-poin penting tersebut peneliti merubah ke dalam kalimat dalam bentuk paragraf sehingga mudah dipahami.
- b. Mengelompokkan data berdasarkan tingkat relevansi dan kaitannya dengan setiap kelompok data yakni, **Pertama:** memisahkan data dari hasil penelitian di lapangan dengan dokumen yang didapatkan dari BPN Kabupaten Sumedang dan Satker Jatigede **Kedua:** membuat catatan khusus terkait dengan informasi yang didapatkan melalui website resmi seperti website BPN, media online maupun jurnal dan pendapat pribadi berupa tulisan di blog terkait pengadaan tanah. **Ketiga:** membuat catatan tambahan ketika peneliti mendapatkan informasi baru yang berkaitan dengan penelitian. Keempat: peneliti melakukan analisis antarlokasi pada masing-masing kecamatan di lingkungan masyarakat yang terkena dampak.

▶ Displai data

Displai data adalah peneliti melihat kerangka teori sebagai acuan dan melakukan pemetaan data secara manual dari data primer dan data sekunder kemudian membuat argumen dalam bentuk narasi dan dalam bentuk tabel untuk lebih mudah dipahami.

▶ Penarikan simpulan

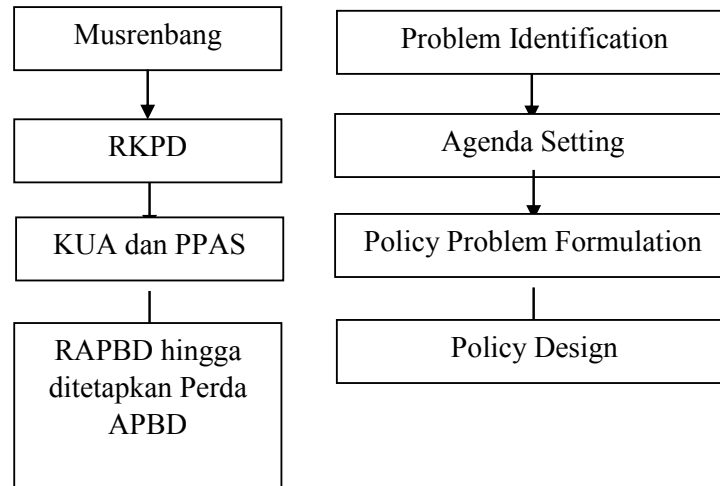
Penarikan simpulan (*conclusion drawing*). Peneliti melakukan interpretasi pada setiap data yang telah dikumpulkan dengan membuat simpulan-simpulan sementara dan memberikan argumen berdasarkan pada teori yang digunakan sebagai acuan penelitian. Kemudian disajikan dalam pembahasan penelitian sebagai informasi yang dapat mendukung tujuan penelitian, dan hingga pada akhir penarikan simpulan bahwa penelitian ini merupakan temuan baru dan belum pernah diteliti sebelumnya.

Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Sebuah penelitian tentunya dibutuhkan data hasil penelitian yang memenuhi kriteria ilmiah berupa keabsahan data. Maka Peneliti melakukan pengecekan berulang kali dan memastikan data hasil penelitian agar tetap sesuai atau sejalan dengan konsep dan teori yang digunakan. Sementara itu, untuk mendapatkan validitas data dilakukan dengan menggunakan metode triangulasi (*triangulate*), baik dari informan, sumber data, teknik pengumpulan data, serta instrumen penelitian seperti gambaran riset di lapangan. Dan juga, peneliti perlu melakukan korespondensi dengan informan untuk meng-triangulate hasil anggapan informan yang telah ditulis. Setelah semua proses itu dilewati, data dianggap valid ketika tidak ada perbedaan antara yang dilaporkan atau ditulis oleh peneliti dengan apa yang sebenarnya terjadi pada objek penelitian (Creswell, 2003: 196).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perumusan kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tidak dapat dipisahkan dari mekanisme penganggaran daerah yang berlaku di Kabupaten Tasikmalaya. Untuk merumuskan APBD Pemerintah Daerah harus melakukan Musrenbang tingkat desa/kelurahan, kecamatan hingga tingkat kabupaten/gabungan yang diselaraskan dengan Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk kemudian dijadikan dasar penyusunan rancangan Kebijakan Umum APBD. Selanjutnya, rancangan Kebijakan Umum APBD diserahkan oleh Bupati kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama.



Gambar 1

Proses Penyusunan APBD pada Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya

Tahapan identifikasi isu kebijakan (Musrenbang) hingga penetapan Perda APBD Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dilakukan melalui sebuah siklus penyusunan anggaran tahunan sebagaimana gambaran siklus pembuatan kebijakan APBD sebagai berikut.

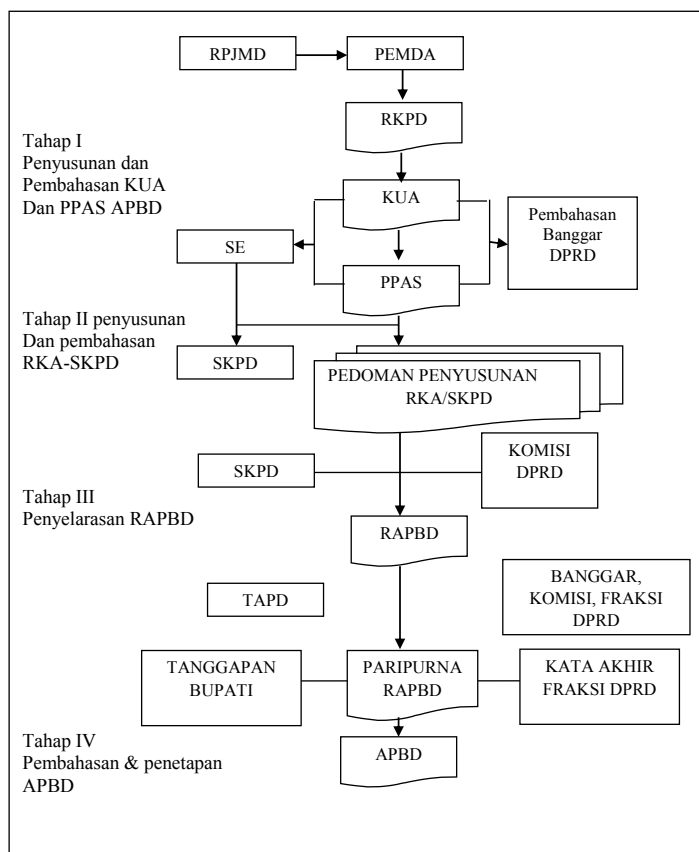
Tabel 1

Tahapan dan Jadwal proses Penyusunan Perubahan APBD

No	Nama	Uraian	Waktu
1	Penyusunan RKPD	Akhir Mei	1 Minggu
2	Penyampaian Rancangan KUA dan Rancangan PPAS oleh Ketua TAPD kepada Kepala Daerah	Pertengahan Juni	6 Minggu
3	Penyampaian rancangan KUA dan Rancangan PPAS oleh Kepala daerah kepada DPRD	Akhir Juni	6 Minggu
4	Kesepakatan antara Kepala daerah dan DPRD atas Rancangan KUA dan Rancangan PPAS		
5	Penerbitan Surat Edaran Kepala daerah perihal pedoman oenyusunan RKA SKPD dan RKA-PPKAD	Awal Agustus	8 Minggu
6	Penyusunan dan Pembahasan RKA-SKPD dan RKA-PPKD serta penyusunan Rancangan Perda tentang APBD	Awal Angustus sampai dengan akhir September	
7	Penyusunan Raperda tentang APBD kepada DPRD	Minggu. I Oktober	2 Bulan
8	Pengambilan persetujuan bersama DPRD dan Kepala daerah	Paling lambat satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan	

9	Menyampaikan Rancangan Perda tentang APBD dan Rancangan Perkada tentang Penjabaran APBD kepada MDN/Gub untuk dievaluasi	3 hari kerja setelah {ersetujuan bersama	
10	Hasil evaluasi Rancangan Perda tentang APBD dan Rancangan Perkada tentang Penjabaran APBD	Paling lama 15 hari kerja setelah Rancangan Perda tentang APBD dan Rancangan Perkada tentang Penjabaran APBD diterina oleh MDN/Gub	
11	Penyempurnaan Rancangan Perda tentang APBD sesuai hasil evaluasi yang ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPRD tentang penyempurnaan Rancangan Perda tentang APBD Keputusan pimpinan DPRD tentang Penyempurnaan Rancangan Perda tentang Perubahan APBD	Paling Lambat 7 hari kerja (Sejak Diterima keputusan hasil evaluasi)	
12	Penyampaian keputusan DPRD tentang penyempurnaan Rancangan Perda tentang APBD kepda MDN/Gub	3 hari Kerja setelah keputusan pimpinan DPRD ditetapkan	
13	Penetaoan Perda tentang APBD dan perkada tentang Penjabaran APBD sesuai dengan hasil evaluasi	Paling lambat akhir Desember (31 Desember)	
14	Penyampaian Perda tentang APBD dan Perkada tentang Penjabaran APBD kepada MDN/Gub	Paling lambat 7 hari kerja setelah Perda dan Perkada ditetapkan	

Sumber: Permendagri No 27 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan APBD



Gambar 2 Tahapan Penyusunan APBD PP 56 Tahun 2012

Sumber: PP 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD), merupakan penjabaran dari Rencana Strategis (Renstra) SKPD yang disusun berdasarkan evaluasi pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan tahun-tahun sebelumnya, di mana renstra SKPD berisi visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang bersifat induktif sesuai dan fungsinya masing-masing. Adapun alur penyusunan kebijakan umum APBD sebagaimana diatur dalam PP 56 Tahun 2012, dalam tahapan penyusunan APBD terdiri dari atas empat tahapan sebagaimana pada gambar 2 di atas.

Dalam penganggaran berbasis kinerja perlu diperhatikan prinsip anggaran berbasis kinerja. Prinsip anggaran berbasis kinerja yang diterapkan di Kabupaten Tasikmalaya sebagai berikut.

▶ **Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran**

Dalam konteks pembahasan RAPBD Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dilakukan dalam beberapa tahapan pembahasan di DPRD yaitu 1) Pembahasan di Badan Anggaran DPRD. 2) Pembahasan di Komisi DPRD, 3) Pembahasan pada rapat Paripurna DPRD. Namun dalam pelaksanaan pembahasan RAPBD di Kabupaten Tasikmalaya adanya sidang/Rapat Pra Paripurna yang diselenggarakan oleh Panitia Khusus (Pansus) dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).

Permainan untuk menyembunyikan anggaran dewan ke dalam anggaran Pemerintah Daerah adalah contoh lain tidak transparannya proses penganggaran ini, dengan demikian, jika ditelusuri besarnya kewenangan yang dimiliki kedua lembaga sesungguhnya telah memutus mata rantai proses penganggaran yang partisipatif, penting untuk dicermati dalam fungsi penganggaran ini adalah peran TAPD dan Badan anggaran DPRD. Sangat besar kemungkinannya bahwa selama ini kedua lembaga ini sebagian penentu akhir dari

besar kecilnya anggaran untuk setiap proyek dan kegiatan yang dianggarkan dalam APBD Loby-loby antara Pemda dan DPRD maupun dari kelompok-kelompok Stakeholders lainnya yang berkepentingan dengan anggaran, diduga melewati kedua lembaga ini. Kendati ada sidang paripurna. Tetapi diduga telah ada proses *screening* yang sangat kuat di dalam kedua lembaga tadi.

▶ **Disiplin Anggaran**

Berdasarkan hasil wawancara peneliti berkaitan dengan disiplin anggaran yaitu kesesuaian pembangunan/proyek digunakan sesuai anggaran yang tersedia, namun tidak terjadi hal demikian dikarenakan selama ini pemerintah menyadari untuk lebih memilih menunda pembangunan dibandingkan mendahulukan pembangunan sebelum ada anggaran yang tersedia. Maka yang terjadi berkonsekuensi kepada masyarakat, masyarakat belum sepenuhnya merasakan pembangunan di Kabupaten Tasikmalaya.

▶ **Keadilan Anggaran**

Pemerintah daerah wajib mengalokasikan penggunaan anggarannya secara adil tanpa diskriminasi sehingga dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat dalam pemberian pelayanan. Dari hasil konsultasi RAPBD ke Pemerintah Provinsi Jawa Barat menunjukkan. Badan Anggaran DPRD hanya dapat memberikan saran belaka kepada pimpinan DPRD, yang mendiskusikan anggaran untuk anggota DPRD dengan Sekretariat DPRD kepada TAPD. Komunikasi antara Badan Anggaran dengan komisi-komisi di DPRD lebih dipahami sebagai bagian administrasi atau formalitas, karena substansi pembahasan APBD sudah dibahas di tingkat komisi-komisi dengan laporan komisi atas pembahasan RKA-SKPD. Dengan demikian formulasi Kebijakan APBD dari pembahasan RKA-SKPD hingga ditetapkannya APBD Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya T.A 2017 dapat di nilai bahwa saat pembahasan RKA-SKPD Tahun 2017, di

lihat dari kerangka proses yang berlangsung menunjukkan terjadinya proses asosiatif dalam bentuk akomodasi.

► Efektivitas dan Efisiensi Anggaran

Berdasarkan keterangan dari beberapa informan, perlu diperhatikannya nilai efektivitas dan efisiensi dalam setiap tahapan-tahapan yang dilalui. Hal ini akan memengaruhi daripada hasil yang didapatkan. Jika dilakukan bukan karena pertimbangan-pertimbangan prioritas maka hasilnya tidak akan mengakomodir aspirasi bahkan tidak akan menjawab masalah sosial yang ada. Anggaran yang dicanangkan bisa saja tidak sesuai dengan pembangunan atau kegiatan pemerintah yang dianggap penting. Dikarenakan proses yang ditempuh dengan waktu yang sedikit membatasi kajian skala prioritas pembangunan dengan mempertimbangkan beberapa aspek.

► Disusun dengan Pendekatan Kinerja

APBD disusun dengan pendekatan kinerja yaitu mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output/outcome*) dan perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Hasil kerjanya harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau input yang ditetapkan. Hasil pembahasan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) dituangkan dalam Rancangan APBD yang sebelumnya dibahas oleh Tim Penyusun APBD Eksekutif. Apabila dalam pembahasan oleh Tim Penyusun Anggaran ternyata terdapat perubahan alokasi, maka unit kerja yang bersangkutan harus merubah dan menyesuaikan RASK dengan perubahan tersebut. Setelah semua ASK selesai dan Tim Penyusun Anggaran Eksekutif selesai membahas serta mendapat persetujuan dari Bupati, maka disusunlah Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tersebut disertai dengan Nota Penjelasan APBD yang berisi hal-hal yang perlu dijelaskan atau hal-hal yang penting yang melatarbelakangi

atau digarisbawahi untuk mendapatkan perhatian lebih.

Simpulan yang diperoleh dari hasil penelitian tentang implementasi anggaran berbasis kinerja pada pemerintah daerah Kabupaten Tasikmalaya tahun 2016, adalah sebagai berikut.

1. Penerapan sistem anggaran berbasis kinerja dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017 di Kabupaten Tasikmalaya masih banyak yang harus diperbaiki kaitan prinsip transparansi dan akuntabilitas anggaran, disiplin anggaran dan keadilan anggaran. Namun melihat kesesuaian penerapan dari aspek yuridis cukup baik, dilihat dari sistem anggaran berbasis kinerja yang mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 Tahun 2014.
2. Penerapan sistem anggaran berbasis kinerja di Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya mengalami berbagai kendala, yaitu kendala yuridis dan kendala administratif. Kendala Yuridis, menyangkut permasalahan Pengaturan dan perangkat hukum, dalam hal ini dibagi ke dalam kendala eksternal dan kendala internal. Kendala eksternal bidang pengaturan dapat dikaji berdasarkan peraturan yang ada berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah yang beberapa materi substansinya bertentangan, akibatnya daerah menjadi sulit menentukan sikap. Sementara itu untuk kendala yuridis yang bersifat internal nampak dari belum dimilikinya Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya, khususnya tentang Pengelolaan keuangan Daerah.
3. Kendala yang dihadapi secara Administratif dibagi dalam kendala administratif internal dan eksternal. Kendala internal di bidang administratif

lebih pada belum dimilikinya atau belum ditetapkannya dokumen-doyang diperlukan untuk menyusun anggaran berbasis kinerja seperti Renstrada, Repetada, KUA dan sebagainya. Di samping itu masih terbatasnya kemampuan dan pengetahuan pegawai yang berkaitan dengan anggaran kinerja. administratif yang berasal dari luar biasanya bersumber pada ketidaktepatan waktu plafon anggaran atau informasi dana-dana dari pusat di daerah. Biasanya informasi dari Pusat keluar pada saat anggaran di daerah sudah dibuat.

SIMPULAN

Formulasi Kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintahan Kabupaten Tasikmalaya dapat disimpulkan bahwa Transparansi dan Akuntabilitas anggaran kurang baik, dilihat dari menyajikan informasi yang kurang jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat. Disiplin anggaran sudah cukup baik karena dapat terukur secara rasional dan dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, serta belanja yang dianggarkan.

Keadilan anggaran yang belum cukup baik dilihat dari pembangunan yang tidak semua masyarakat secara merata menikmati proses pembangunan dan pelayanan publik. Efektif dan efisien pada perumusan APBD Kabupaten Tasikmalaya dilihat dari rencana/agenda *setting* belum efektif dalam pencapaian kinerjanya meskipun kaitan efisien dalam pengalokasian dananya sudah baik.

Anggaran disusun dengan pendekatan kinerja belum maksimal, mengingat pola hubungan yang dibangun lebih kepada pola hubungan kerja sama dan akomodasi yang syarat akan kepentingan masing-masing pihak bukan dengan pendekatan kinerja yaitu mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output/outcome*)

DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, Rahardjo, (2011), *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Arifin P. Soeraatmadja (b).(1986) *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: suatu Tinjauan Yuridis*. Jakarta: Gramedia.
- Agustino. Leo. (2008) *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* Bandung: Alfabeta.
- Anwar Syaiful, (1996) *Sendi-Sendi Hukum Tata Negara*, Bandung Tarsito.
- Asshiddiqie, Jimly (2006) *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik.
- , (2007) *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Buhana Ilmu Populer.
- , (2009) *Perkembangan dan Konsolidasi pemerintahan Daerah DI Indonesia*, Jakarta: Salemba Empat.
- Batista, Indra. (2006) *Sistem Perencanaan Dan Penganggaran Pemerintah Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Salemba Empat.
- Budiarjo, Miriam. (2006) *Demokrasi di Indonesia Demokrasi Parlementer dan Dan Demokrasi Pancasila: Kumpulan Karangan Prof. Miriam Budiarjo*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- , (2008) *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utam.
- Creswell, Jhon W. (2010) *Research Design (Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed)* Terjemahan Fawahid Achmad Edisi Revisi Cetakan Ke III. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Efriza. (2008) *Ilmu Politik, Dari Ilmu Politik Sampai Sistem Pemerintahan*, Bandung Alfabeta, CV
- Gafar Afan. (2000) *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Gema, Judistira K. (2009) *Dasar Dan Pross Penelitian Sosial*. Bandung: Primako Akademika dan Judistira Garna Dundation.

- Halim, Abdul. (2014). *Teori, Konsep dan Aplikasi Akuntansi Sektor Publik. Dari Anggaran sampai Laporan Keuangan*. Salemba Empat Edisi 2. Bandung.
- Hanan Jayadi. (2004) “*menakar Presidensialisme Multipartai Di Indonesia*” In *A Frame For Political Analysis*. Bt David Eston, 232. Bandung: PT Mizan Publika.
- Haris, Syansudin. (2014) *Praktik Parlementer Demokrasi Indonesia*, Yogyakarta CV Andi Oveset.
- Havebs, Hary S. (1996) *Budgeting And Policy-Making By the Legislative in the Untited States*. Budgeting and Policy Making.
- Isra, Saldi. (2010) *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Kansil, C.S.T. (2003) *Sistem PEmerintahan Indonesia*, Jakarta, Bumi Aksara, Edisi Revisi.
- Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. (1998) *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: UI Press.
- Lijphart, Arend, (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. Yale University Press.
- Madani Muhlis. (2011) *Dimensi Interaksi Aktor Dalam Perumusan Kebijakan*. Graha Ilmu Yogyakarta.
- Mahfud M.D. (2001) *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung. Rineka Cipta.
- Marbun, S.F. dkk. (2001) *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara* Yogyakarta: UII Press.
- Mardiasmo. (2004) *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi.
- , (2002) *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah Menyongsong Pelaksanaan Otonomi daerah Yogyakarta*: Andi.
- Marina dede, (2009) *Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal Di Indonesia, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI)*. Bandung.
- Marina dan Pascarina, (2008) *Demokrasi dan Desentralisasi*. Yogyakarta Graha Ilmu.
- Moleong, Lexy, (2012) *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi Bandung*: Remaja Rosdakarya.
- Mullard, Maurice, (1993) *The Politics of Public Expenditure*, Rolledge, London.
- Natsir, Yurnadi. (2008) *Evaluasi Anggaran Berbasis Kinerja*. Modus Aceh.
- Nasution, S.(1996) *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung: Tarsito.
- Ndraha, Taliziduhu, (2003) *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru) Jilid I dan II*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Rachbini J Didik, (2006) *Ekonomi Politik dan Teori Pilihan Publik*, Bogor, Ghalia Indonesia.
- Redji Ibnu. (2012) *Transformasi Manajemen Pemerintahan*. AIPI Bandung .
- Rusli. Budiman. (2013) *Kebijakan Publik. Membangun Pelayanan Prima yang Responsif*. Hakim Publishing.
- Sarundajang. (2007) *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Soekanto Soerjono, (2013) *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta. Rajawali Press.
- Sony Yuono, (2008) *Memahami APBD dan Permasalahannya*. Malang: Bayu Media Publising.
- Sugiyono, (2015), *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*, Bandung: Alfabeta
- Strong C.F.(2015) *Modern Political Consitutional. Konstitusi-Konstitusi Politik Modern. Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk Negara*. Terjemahan Widowati Sri Serta, Bandung: Nusa Media Bandung.
- Surbakti Rahman, (2010) *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Grasindo.
- Titik Triwulan Tutik, (2006) *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Toha Miftah, (2012) *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*. Yogyakarta. Mata Pene Institute.
- Ulber, Silalahi. (2012) *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Wasistiono, Sadu dan Fernandes Simangunsong. (2015) *Metodologi Ilmu Pemerintahan*

- (Edisi Revisi yang Diperluas). Jatinangor: IPDN Press.
- Widodo Joko, (2007) *Kebijakan Publik Malang*. Bayu Media Pressindo.
- Winarno, Budi, (2004) *Kebijakan Publik Teori. Proses Dan Studi Kasus* Yogyakarta: CAPS, Cetakan I.
- Sumber Lain:**
- Abdullah Syukriy dan Asmarna Adra Johan (2004), *Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran Daerah: Pendekatan Principal-Agent Theory.* Seminar antarbangsa, Bengkulu: Universitas Bengkulu, 2006.
- Benar Baik Sembiring, (2009), *Faktor-Faktor yang Memengaruhi Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja (Studi Empiris di Pemerintahan Kabupaten Karo)*, Tesis S-2 Universitas Sumatera Utara Medan.
- Davis Otto A., Dampster M. A. H., & Wildavsky, Aron. "A Theory of the Budgetary Process." *The American Political Science*, September 1996: 539-547.
- Genda Syarifudin, (2004) *Pola Hubungan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembuatan Peraturan Daerah di Era Otonomi Daerah. Studi Penelitian Deskriptif Kualitatif di Kota Blitar, Provinsi Jawa Timur*. Tesis Universitas Gajah Mada Yogyakarta
- Halim, Abdul dan Syukriy Abdullah, (2006) *Hubungan dan Masalah Keagenan di Pemerintahan Daerah: Sebuah peluang penelitian anggaran dan akuntansi*. Jurnal Akuntansi Pemerintah 2(1): 53-64
- Idah Wahidah (2015) *kajian hukum terhadap hubungan antara lembaga negara Legislatif dengan Eksekutif dalam mewujudkan konsep check and balance sistem dalam ketatanegaraan Indonesia*. Tesis S-2 Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.
- Kuhu Wisnsi. (2015), *Hubungan Eksekutif dan Legislatif Dalam Pembuatan peraturan daerah (Studi Peraturan daerah nomor 1 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Minahasa Selatan Provinsi Sulawesi Utara)*. Tesis S-2 Bandung Universitas Padjadjaran Bandung.
- Makhya Syarief, (2012). *Formulasi Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah APBD Provinsi Lampung Tahun Anggaran 2011*. Disertasi S-3 Universitas Padjadjaran Bandung.
- Mariana dan Suwaryo. (2003) *Implikasi Penerapan Kebijakan. Otonomi Daerah Hubungan Eksekutif dengan Legislatif Daerah (Studi Proses Penyampaian Laporan pertanggungjawaban Tahunan Kepala Daerah di Provinsi Jawa Barat)*. Jurnal Sosiohumaniora, Vol. 5, No. 3, November 2003: 193-204
- Nanda Darwanis. (2016), *Analisis Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja pada Pemerintah Daerah (Studi Deskriptif Pada Dinas DPKKD Kabupaten Aceh Selatan)*. Jurnal Ilmiah Mahasiswa Ekonomi Akuntansi (JIMEKA) Vol. 1, No. 1
- Pariury Issabelle Gabrielle, (2010) *Political Interest Legislatif dalam Pengalokasian Anggaran Daerah pada Sektor Pekerjaan Umum* (Studi pada Pemerintah Provinsi Maluku). Tesis S-2 Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga.
- Rozidatani Putri Handa. (2010). *Dinamika Penyusunan Anggaran Daerah (studi tentang proses penetapan dan alokasi anggaran belanja daerah di kabupaten sleman)* tesis S-2 Universitas Gajah Mada Yogyakarta.
- Sari Merfrianti. (2009) *Analisis Implementasi kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja di Lingkungan Sekretariat Jenderal Departemen Hukum dan HAM RI*. Tesis S-2 Universitas Indonesia Depok.
- Tim Peneliti IRDA, (2004) *Dinamika Hubungan Eksekutif-Legislatif di Era Otonomi Daerah PSKK* Universitas Gajah Mada.
- Zulkarnain. (2005), *Interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Proses formulasi kebijakan Lokal (studi kasus: Perumusan kebijakan umum strategi prioritas APBD dan pembahasan rancangan APBD Kota Depok Tahun Anggaran 2004)*. Tesis S-2 Universitas Indonesia Depok.

