

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Proses Anggaran Pemerintah Daerah

Proses anggaran pemerintah daerah yang baik bukan hanya sekedar persiapan dokumen resmi yang menyediakan dana untuk sejumlah urusan. Penganggaran yang baik lebih jauh menegaskan proses yang memiliki aspek politik, pengelolaan, perencanaan, komunikasi, dan dimensi keuangan.

Menurut *National Advisory Council on State and Local Budgeting* (NACSLB) di Amerika Serikat, proses anggaran yang baik ”menggabungkan perspektif jangka panjang, terkait dengan luasnya tujuan organisasi, memfokuskan keputusan anggaran pada hasil dan keluaran, melibatkan dan mempertimbangkan komunikasi dengan para stakeholder, dan menyediakan insentif pada manajemen pemerintah dan pegawai” (NACSLB 1998:3).

Sedangkan menurut Jhaveri (2003:1436), terdapat 7 cara efektif untuk menguji proposal anggaran daerah yang baik pada saat diajukan, yaitu (i) apakah anggaran daerah menyeimbangkan pembukuan fiskal negara?, (ii) apakah anggaran daerah berkaitan dengan *counter cyclical* yang dibutuhkan ekonomi?, (iii) apakah anggaran daerah dapat mencapai konsolidasi fiskal?, (iv) bagaimana ukuran reformasi pajak?, (v) bagaimana ukuran reformasi belanja?, (vi) bagaimana anggaran daerah memperbaiki percepatan pertumbuhan?, (vii) apakah anggaran daerah memulihkan kepercayaan terhadap pemerintah?.

Penganggaran daerah, proses, dan strukturnya pada suatu negara mencerminkan tradisi sejarah dan keragaman budaya, kapasitas, pemerintahan nasional, dan institusi-institusinya. Dengan demikian, tidak terdapat satu model tunggal paling baik penganggaran pemerintah daerah. Dapat dikatakan bahwa keseluruhan sistem anggaran pemerintah daerah harus memuat elemen-elemen tertentu yang mendahulukan tiga sasaran kunci manajemen pengeluaran publik : disiplin fiskal/pengendalian pengeluaran, prioritas/strategi alokasi sumber daya, dan efisiensi/efektivitas pengeluaran operasional (Schiavo-Campo dan D.Tommasi 1999: bab 1).

2.1.1 Prinsip-prinsip Proses Penganggaran Pemerintah Daerah

Terdapat 4 prinsip dalam proses anggaran (NACSLB 1998:4), yaitu:

1. Menentukan tujuan utama yang menjadi acuan pemerintah dalam pengambilan keputusan

Sebuah pemerintah harus memiliki tujuan utama yang menyediakan petunjuk umum bagi pemerintah dan berlaku sebagai basis pengambilan keputusan.

2. Membangun pendekatan-pendekatan untuk meraih tujuan

Sebuah pemerintah harus memiliki kebijakan khusus, rencana, program, dan strategi manajemen untuk menetapkan bagaimana mencapai tujuan jangka panjang.

3. Membangun konsistensi antara anggaran dengan pendekatan-pendekatan yang dibuat untuk mencapai tujuan

Rencana keuangan dan anggaran yang mengarah pada pencapaian tujuan, dimana ada kendala ketersediaan sumber daya, harus dipersiapkan dan disetujui.

4. Evaluasi kinerja dan membuat penyesuaian

Program dan kinerja keuangan harus secara terus menerus dievaluasi dan dibuat penyesuaian untuk mendorong kemajuan dalam mencapai tujuan.

Sedangkan menurut Bastian (2006:66-67), prinsip dalam proses anggaran meliputi:

1. Prinsip Kemandirian, yaitu mengupayakan peningkatan sumber-sumber pendapatan sesuai dengan potensi dalam rangka mengurangi ketergantungan kepada organisasi lain (contohnya ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat).
2. Prinsip Prioritas, yaitu pelaksanaan anggaran hendaknya tetap mengacu kepada prioritas utama pembangunan di daerah.
3. Prinsip efisiensi dan efektivitas anggaran, yaitu menyediakan pendanaan dan penghematan yang mengarah kepada skala prioritas.

2.1.2 Siklus Anggaran Pemerintah Daerah

Ketepatan waktu dalam setiap tahap yang telah disepakati dalam sebuah siklus anggaran sangat penting. Penelitian ini menemukan bahwa sedikit sekali literatur yang membahas secara rinci mengenai siklus anggaran pemerintah daerah pada suatu negara. Bahkan di negara berkembang seperti Filipina yang termasuk satu kawasan dengan Indonesia di Asia Tenggara, penelitian ini belum menemukan secara spesifik kajian mengenai jadwal penganggaran pemerintah daerah. Kemungkinan yang menjadi penyebab hal ini adalah di banyak negara, prinsip tepat waktu dikaitkan dengan jadwal berbagai hal sangat diperhatikan dan sudah menjadi tolak ukur kinerja.

Contoh sederhana adalah ketepatan jadwal kedatangan dan keberangkatan pesawat terbang dan kereta api. Banyak negara cenderung menaruh perhatian besar

terhadap kedua jadwal tersebut. Mungkin saja sesekali terjadi keterlambatan dalam pelaksanaan jadwal kedua moda transportasi tersebut, akan tetapi persentase keterlambatan akan lebih kecil dibandingkan dengan kesesuaian pada jadwal yang telah ditetapkan. Apabila terhadap jadwal transportasi saja banyak negara sudah memberikan perhatian yang begitu besar, apalagi terhadap jadwal penganggaran pemerintah yang akan mengatur berbagai aspek dan hajat hidup orang banyak, perhatian yang diberikan negara akan lebih besar lagi.

Oleh karena itu, penelitian mengenai siklus anggaran pemerintah daerah ini memperoleh banyak manfaat dari buku *Local Budgeting*. Buku tersebut merupakan sebuah seri mengenai akuntabilitas dan pemerintahan sektor publik yang membahas mengenai berbagai esai tentang seluk beluk penganggaran pemerintah daerah dan diterbitkan oleh World Bank pada tahun 2007. Pada pembahasan selanjutnya, penelitian ini banyak merujuk pada bab *Local Budget Process* khususnya pada bagian *Local Budget Cycle* pada buku tersebut.

Setiap anggaran pemerintah daerah membutuhkan sebuah siklus yang terdiri dari empat tahap: (1) persiapan dan perumusan, (2) persetujuan, (3) pelaksanaan, serta (4) audit dan evaluasi. Setiap tahap akan diatur sehingga menepati jadwal yang telah melalui proses kesepakatan.

Tahap persiapan dan perumusan sering ditunjukkan dengan peran utama eksekutif dan termasuk perencanaan yang menghubungkan rencana kerangka kerja fiskal jangka menengah dengan belanja setiap tahun, penyiapan prioritas, sumber, dan pembelanjaan, instruksi bagi lembaga pembuat anggaran untuk menyerahkan rancangan anggaran, serta tinjauan administratif terhadap permohonan anggaran. Tahap persiapan dan

perumusan diperkirakan membutuhkan waktu antara 3-9 bulan sebelum tahun anggaran berjalan.

Tahap persetujuan adalah tahap dimana legislatif berperan dan ditandai dengan disampaikannya anggaran kepada lembaga legislatif atau dewan untuk dipertimbangkan. Tahap ini meliputi cakupan anggaran dan mutu dokumentasi yang diinginkan, cakupan otoritas persetujuan, penegasan legislatif terhadap penyesuaian anggaran, dan jadwal persidangan legislatif. Tahap persetujuan membutuhkan waktu sekitar 3 bulan sebelum dimulainya tahun anggaran berjalan.

Tahap pelaksanaan dilaksanakan pada periode tahun anggaran berjalan. Tahap ini mencakup jaminan pengeluaran, mekanisme untuk memastikan akuntabilitas eksekutif terhadap kebijakan legislatif, pembagian secara adil, keleluasaan administratif, prosedur penyesuaian pada tengah tahun, manajemen perbendaharaan, dan pengendalian keuangan. Tahap audit dan evaluasi adalah tahap verifikasi termasuk laporan pelaksanaan, verifikasi akun secara independen, pelaporan kinerja keuangan, dan keterbukaan publik.

Siklus anggaran harus didukung oleh kalender anggaran yang menetapkan tahapan dari tiap elemen dalam siklus anggaran. Kelengkapan kalender mencerminkan bahwa baik dewan maupun pihak administratif dibuatkan jadwal untuk penyelesaian seluruh tahapan. Hal tersebut mengidentifikasi peranan serta tanggung jawab aktor dan lembaga pada tiap tahap sebagaimana pula informasi dan prosedur yang dibutuhkan pada penyelesaian setiap tahap. Praktek terbaik (*best practices*) menyarankan keterbukaan dalam proses anggaran sebagai sarana untuk menambah hasil yang akan didapatkan (Mullins dalam *Local Budgeting* 2007:222).

2.1.2.1 Persiapan dan Perumusan Anggaran

Struktur administratif diperlukan untuk menyelaraskan persiapan dan persetujuan anggaran dari pemerintah daerah. Kisaran berbagai unsur kebiasaan perlu diidentifikasi, ditentukan, dan diikuti untuk setiap daftar kegiatan, memberikan masukan yang dibutuhkan dalam perumusan anggaran, mengubah-ubah proses dari stakeholder, dan partisipasi masyarakat sipil.

a. Pandangan dan pedoman kebijakan

Pembangunan anggaran yang efektif membutuhkan penetapan prioritas belanja. Proses ini dimulai dari perencanaan, tahap pra rencana, dan biasanya didominasi oleh pihak eksekutif. Alur informasi meliputi top-down dan bottom-up. Pada sistem yang lebih ideal, pedoman kebijakan ditentukan dengan proses top-down melalui penetapan ekspektasi dan parameter mengikuti instruksi bagian pembelanjaan pada pihak administrasi eksekutif. Instruksi-instruksi tersebut berkenaan dengan kerangka kerja fiskal, perkiraan pendapatan dan belanja, asumsi anggaran, dan prioritas kebijakan ke depan.

Kerangka kerja ini ditetapkan secara beragam tergantung dari partisipasi terbatas dalam sistem eksekutif yang dikendalikan, sampai kepada keterlibatan dewan dan stakeholder yang lebih luas pada sistem partisipatori. Sebagian kerangka kerja menggunakan suatu komite yang terdiri dari eksekutif dan kepemimpinan dewan. Secara relatif, sistem tertutup lebih mendahulukan pengetatan fiskal, sementara sistem terbuka relatif mengidentifikasi dan menunjukkan kebutuhan dan kepentingan

masyarakat. Kisaran kepentingan dan pandangan yang dicerminkan dalam proses anggaran menentukan tingkat dimana sebuah proses terwakili.

Tahap perencanaan ini menentukan tolak ukur unit belanja yang dibutuhkan anggaran dan mempengaruhi keberhasilan seluruh proses yang dapat dipertanggungjawabkan, realistis, agenda kebijakan daerah yang responsif, dan rencana anggaran yang dapat dilaksanakan. Tahap ini biasanya tertutup bagi keterlibatan langsung para pihak di luar pemerintah. Partisipasi yang lebih luas biasanya dicapai pada penentuan tujuan akhir dan proses penetapan prioritas masyarakat yang meskipun memberikan masukan pada pembangunan anggaran, masih terpisah dari proses pembangunan anggaran.

Pentingnya alur bottom-up yang terdapat pada tahap perencanaan ini melalui penyerahan oleh pihak departemen, unit kebijakan pembelanjaan dan prioritas pengeluaran, serta memperkirakan pendapatan yang akan diperoleh. Para pihak administratif memperlihatkan kebijakan inisiatif dan tujuan yang ditangkap melalui pengajuan prioritas program. Disamping bottom-up, top-down, dan partisipatori, alur informasi adalah penting untuk menentukan kerangka kerja yang efektif. Instruksi anggaran yang spesifik (top-down) ditetapkan untuk tahap anggaran tersebut, sedangkan rincian departemen, badan, dan unit belanja dimasukkan menyusul (bottom-up).

b. Petunjuk dan standar pengeluaran

Dari pedoman kebijakan timbul instruksi bagi unit pembelanjaan dalam membangun permintaan pengeluaran. Instruksi-instruksi ini mestinya tidak begitu rinci

untuk membatasi muatan proses sehingga bermanfaat bagi penaksiran program dan para pengelola unit kerja. Para pengelola unit kerja ini membutuhkan fleksibilitas dalam merencanakan pengeluaran untuk menyesuaikan kelangkaan sumber daya yang seefektif mungkin dengan tujuan program.

Instruksi anggaran mesti mengidentifikasi prioritas program, keadaan fiskal (pengetatan, pengurangan belanja, ekspektasi pemotongan anggaran, ambang batas permintaan, dan berbagai kendala), kesediaan eksekutif untuk inisiatif pengeluaran, asumsi bagi peningkatan biaya (dalam hal mendesak), ekspektasi bagi alokasi personal, dan informasi yang diperlukan dalam permohonan anggaran.

Sebagai tambahan, instruksi-instruksi tersebut akan merinci format yang mestinya digunakan dalam usulan anggaran, jenis pembenaran yang diperlukan untuk melanjutkan dan inisiatif baru pengeluaran, serta jadwal pengusulan anggaran. Jadwal tersebut akan mengidentifikasi tanggal-tanggal pada saat kapan usulan dibuat, diperiksa, dipertimbangkan, dan rapat dengar pendapat dengan pihak administratif. Jadwal juga akan menempatkan usulan, kajian, revisi, dan tahap pertimbangan dalam konteks penyempurnaan siklus anggaran. Dalam struktur yang ideal, permulaan usulan pengeluaran akan dibuat bagi departemen dan badan yang konsisten dengan anggaran secara agregat.

c. Tinjauan dan kompilasi

Permintaan agensi anggaran akan dikaji menyeluruh pada dimensi program, teknis, dan manajerial. Tinjauan akan disesuaikan dengan nilai relatif dari tujuan yang akan diutamakan melalui metode-metode pencapaian sasaran. Tinjauan teknis

memastikan bahwa gambaran dan perkiraan yang disyaratkan adalah tepat, konsisten dengan tujuan semula, asumsi selaras dengan masukan biaya, pengeluaran historis, dan besaran pengeluaran. Tinjauan manajerial memastikan bahwa para pengelola anggaran mengikuti mekanisme administratif, sistem, proses, prosedur, pedoman yang diusulkan untuk mengarahkan pelaksanaan program dan pihak administratif. Tinjauan program memastikan kesesuaian antara usulan belanja dengan pedoman dan prioritas kebijakan.

Keseluruhan dimensi tinjauan tersebut penting bagi pembangunan anggaran yang efektif. Setiap kekeliruan harus diperbaiki, sumber daya input yang diusulkan mesti dicermati, dan praktek pengelolaan yang dapat diterima harus dipastikan. Aktivitas perencanaan harus diukur untuk dicocokkan dengan pengeluaran agregat yang disusun antara dan lintas agensi.

Tinjauan mestinya bertingkat-tingkat. Pembangunan permintaan anggaran akan diproses dari level pengeluaran dan pengelolaan unit yang lebih rendah, dan rincian dari usulan kajian internal akan terdapat pada tiap tingkat administratif. Tinjauan ini akan diarahkan pada kepastian ekonomi, efisiensi, sebaran sumber daya yang efektif, dan suatu selisih yang sesuai dari keperluan sumber daya yang bersaing pada tiap sektor anggaran di tiap tingkat.

Tinjauan akhir pada taraf eksekutif (dalam sebuah proses pembangunan anggaran eksekutif) atau pada suatu taraf komite (dalam sebuah proses yang menggabungkan eksekutif-legislatif), akan berfokus pada selisih yang lebih luas dari prioritas dan pelaksanaan manajerial. Elemen paling umum dari tahap tinjauan adalah pengurangan anggaran yang tajam pada tiap tingkat usulan secara berturut-turut. Pengurangan ini dapat hanya dibuat dengan cara pemberitahuan jika usulan pengeluaran dalam konteks

program yang sesuai, dan dengan informasi tambahan yang penting pada biaya dan hasil yang diharapkan.

Tinjauan yang efektif akan relatif berbeda pada biaya dan hasil seluruh unit pengeluaran dan tujuan program. Tinjauan juga dapat berulang dengan kesempatan dipertimbangkan atau usulan tersebut diangkat kembali (berdasarkan umpan balik dari kajian sebelumnya) pada tiap tahap dari proses. Kajian akhir dihasilkan pada kompilasi dari semua usulan pengeluaran dalam proses pengolahan proposal anggaran.

2.1.2.2 Tinjauan Legislatif dan Persetujuan

Dalam sistem representatif, sebuah badan legislatif terpilih (dewan daerah) diharapkan mendominasi tahap persetujuan anggaran. Untuk membedakan proses persetujuan dengan perumusan, badan ini harus memiliki wewenang yang terpisah dari yang telah diberikan kepada eksekutif. Agar persetujuan bermakna, sebenarnya dewan harus memiliki kekuasaan mengubah anggaran yang diberikan. Otoritas ini beragam. Sebagaimana disebutkan lebih dahulu, sebagian dewan memiliki sedikit kekuatan amandemen dan harus melakukan pemungutan suara untuk dokumen yang diusulkan secara menyeluruh. Sementara dewan lainnya memiliki otoritas untuk mengganti anggaran yang diusulkan dengan anggaran yang dibuat oleh legislatif.

Bahkan dalam contoh dewan yang memiliki otoritas legal signifikan, praktek otoritas dipengaruhi oleh karakteristik anggaran yang diusulkan pada pertimbangan dan prosedur yang ditentukan untuk diperhatikan legislatif dan proses amandemen (seperti aturan amandemen terbuka atau tertutup dan lamanya waktu bagi legislatif untuk mempertimbangkan).

Anggaran yang memiliki kandungan informasi terbatas memberikan sedikit fundamen bagi pertimbangan kebijakan legislatif yang bermakna. Aturan amandemen tertutup cenderung menghendaki anggaran sebagai penerusan dan laporan dari komite anggaran khusus, sementara aturan terbuka diharapkan lebih menghendaki partisipasi dan kemungkinan besar mengurangi pengendalian fiskal.

Semakin lama waktu yang dibutuhkan untuk mempertimbangkan, semakin lama pula waktu untuk amandemen. Hasil yang diperoleh juga dipengaruhi oleh struktur perwakilan pada badan legislatif. Jumlah kursi yang banyak akan memiliki implikasi yang berbeda bagi pengendalian fiskal dibandingkan dengan jumlah kursi yang lebih sedikit. Representasi perwakilan memberikan potensi keragaman yang lebih besar terhadap pandangan yang diberikan, akan tetapi representasi tersebut dapat mengarah kepada tekanan yang lebih besar untuk keluar dari disiplin fiskal.

Wewenang hukum komite juga merupakan elemen penting dalam persetujuan anggaran. Dewan daerah memiliki sedikit kemampuan untuk membangun keahlian, dan model pertimbangan anggaran beraneka ragam dari pertimbangan yang dilakukan oleh komite dari seluruh bagian elemen anggaran, sampai kepada pertimbangan anggaran yang memisahkan komite legislatif. Disiplin fiskal legislatif akan dapat meningkatkan spesialisasi komite.

a. Cakupan anggaran

Elemen penting dalam kajian legislatif dan tahap persetujuan adalah kualitas informasi penganggaran. Kajian yang diberitahukan adalah informasi yang intensif. Apabila pertimbangan anggaran ditujukan pada anggaran yang mencerminkan prioritas

dan kebijakan pemerintah daerah, maka informasi yang lengkap harus disediakan. Anggaran tersebut harus termasuk seluruh pendapatan dan belanja daerah, setiap dana khusus atau akun ekstra budjeter, setiap pendapatan dan pendanaan yang resmi, pungutan, biaya operasional, biaya modal, serta seluruh pinjaman, hibah, dan kewajiban kontinjensi.

Klasifikasi yang dilakukan harus memungkinkan sumber daya dapat dibandingkan dengan perkiraan realistis sumber daya yang tersedia dan dimungkinkan pula pemetaan sumber daya terhadap pembelanjaan unit kerja yang dapat dipertanggungjawabkan, serta terhadap prioritas, sasaran, dan kegiatan yang direncanakan.

b. Tinjauan

Dewan harus memiliki wewenang untuk mengumpulkan informasi dan meminta kesaksian pejabat administratif terhadap manfaat dari seluruh elemen anggaran yang diusulkan. Dewan membutuhkan suatu cara yang independen untuk analisis informasi. Pendampingan personel yang tepat bagi badan legislatif dalam kajian anggaran adalah penting karena jadwal yang memberikan cukup waktu untuk mempertimbangkan kebijakan dan alternatif perencanaan tidak selama membuat taksiran yang sudah ada. Tinjauan perlu terbuka dan menyertakan masukan dari masyarakat sipil serta dengar pendapat dari komunitas publik dalam anggaran yang diusulkan.

c. Cakupan persetujuan

Wewenang legislatif harus bermakna. Pertimbangan dewan harus menyertakan perhitungan agregat terhadap pendapatan dan belanja sebagaimana pengeluaran pada tingkat perencanaan dan unit organisasi. Di lain pihak, pembuat undang-undang harus memiliki otoritas untuk mengubah anggaran yang diusulkan. Pada kebanyakan sistem terbuka, otoritas ini tidak ada batasnya.

Akan tetapi, keadaan ekonomi dan keinginan untuk pengendalian keseimbangan seringkali mengarah kepada pembatasan dengan adanya wewenang legislatif. Wewenang biasanya dibatasi oleh pendapatan dan belanja agregat, sebagaimana wewenang tersebut menjadi tepat ketika dewan telah berpartisipasi dalam pembuatannya dan seringkali dipertimbangkan kapan wewenang tersebut menjadi penting dan kapan tidak penting bagi disiplin anggaran. Di dalam lingkungan yang didominasi oleh keleluasaan legislatif, pembuatan kerangka kerja untuk pendapatan dan belanja agregat lebih diinginkan sebelum dilakukan pertimbangan amandemen pada anggaran yang diusulkan.

Pertimbangan legislatif, dibatasi atau tidak, terhadap ramuan pengeluaran merupakan hal yang perlu. Dengan pertimbangan tersebut, pihak eksekutif tidak dapat menjaga akuntabilitas dewan untuk kebijakan belanja atau untuk sasaran perencanaan. Mekanisme bagi pengendalian legislatif yang bermakna melalui hasil pembelanjaan dibutuhkan, apabila input dari proses terbuka yang bersumber dari ulasan serta sistem representasi secara efektif disebarkan terhadap kebijakan daerah.

2.1.2.3 Pelaksanaan dan Evaluasi

Pelaksanaan anggaran sering dianggap lebih bersifat administratif dan teknis daripada penentuan kebijakan. Untuk tingkat dimana tahap pelaksanaan mencerminkan implementasi dari rencana dan program agregat, pandangan ini mungkin saja akurat. Namun, implementasi yang berhasil membutuhkan keleluasaan administratif dan keleluasaan memungkinkan kebijakan-kebijakan diubah pada saat implementasi. Suatu keseimbangan dibutuhkan pada otoritas relatif badan eksekutif, badan legislatif, dan sarana yang tepat yang dibatasi pada kebijaksanaan administratif di saat pelaksanaan anggaran (Forrester and Mullins, 1992).

Keseimbangan ini mengharuskan suatu pemahaman dari pemberian status legal, tingkat kedalaman pengendalian legislatif yang diperlukan, dan mekanisme penyelenggaraan. Kisaran struktur evaluasi berawal dari pasal pengendalian hukum terhadap pengeluaran ekonomi (mulai dari jasa personal, jasa kontraktual, dan persediaan) sampai kepada pemberian lumpsum untuk fungsi-fungsi yang lebih luas.

Pengaturan lebih lanjut termasuk otorisasi legal program dan unit belanja, dengan keleluasaan administratif pada input aktual gabungan yang dibutuhkan, penting untuk mencapai tujuan yang disepakati. Pengendalian legislatif yang sangat membatasi dapat membelenggu manajemen dan menciptakan ketidakefisienan pada saat implementasi. Sedangkan pengendalian legislatif yang terlalu lemah membahayakan konsistensi kebijakan yang dibangun secara legislatif.

Aturan acapkali dibuat untuk memungkinkan pemrograman kembali suatu porsi dana dalam pelaksanaannya sehingga keleluasaan pengelolaan yang efektif dapat dicapai. Bahkan untuk anggaran yang ditampilkan rinciannya, sesungguhnya

pembuatan perundang-undangan kerap kali cukup luas memperkenankan transfer antar belanja sebagaimana diperlukan. Pergeseran sumber daya antar program melalui fungsi-fungsi dapat diperkenankan, tetapi transfer antar fungsi secara normal hanya dalam keadaan terpaksa.

Mekanisme tersebut harus eksis secara resmi (baik pada hukum maupun legislatif) pada saat pelaksanaan anggaran, dan proses yang dilaksanakan harus memastikan bahwa semua sumber daya tidak dapat dibelanjakan sampai dan setelah amandemen yang tepat telah disahkan, kecuali diperlukan. Syarat-syarat proses tersebut juga harus ditetapkan. Proses untuk penyesuaian anggaran tersebut tepat ditutup pada pertengahan tahun.

Syarat-syarat evaluasi dan pemeriksaan keuangan yang kuat dan komprehensif adalah penting untuk menjamin bahwa anggaran yang sudah dilaksanakan konsisten dengan kebijakan yang telah ditetapkan undang-undang dan sebagai penjagaan terhadap pelanggaran jabatan.

Pemeriksaan internal dan eksternal dapat mendukung seluruh elemen lain dari siklus anggaran dengan menyediakan informasi yang sesuai untuk tinjauan terhadap kinerja dan fleksibilitas keuangan. Laporan pemeriksaan mestinya tepat waktu (dimana laporan pendahuluan diselesaikan dalam 3 bulan setelah tahun anggaran berakhir) dan secara luas dipublikasikan oleh pemerintah kepada publik.

Badan legislatif harus memiliki kemampuan independen untuk memastikan kejujuran implementasi administratif dari perencanaan pengeluaran yang disetujui dan pengelolaan sumber daya yang tepat. Tanpa verifikasi terhadap hasil yang diperoleh, persetujuan legislatif terhadap perencanaan hanya memiliki sedikit makna praktis.

2.1.3 Perbandingan Jadwal Penganggaran Pemerintah Daerah pada Negara Thailand, Vietnam, dan Indonesia

Terdapat beberapa alasan yang melatarbelakangi dipilihnya negara Thailand dan Vietnam sebagai pembanding dengan jadwal penganggaran di Indonesia. Pertama, Indonesia dan Vietnam menggunakan tahun anggaran yang dimulai pada 1 Januari dan berakhir pada 31 Desember, sedangkan Thailand menggunakan tahun anggaran yang dimulai pada 1 Oktober dan berakhir pada 30 September tahun berikutnya.

Meskipun sedikit berbeda pada jadwal awal dan akhir penganggarnya, tetapi kemiripan struktur pemerintahan yang ditandai dengan adanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah, akan memperlihatkan bahwa proses penganggaran pemerintah daerah pada kedua negara tersebut dapat dijadikan pembanding dalam proses penganggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah di Indonesia.

Kedua, Thailand, Vietnam, dan Indonesia sama-sama memiliki sejumlah provinsi dan posisi geografis ketiga negara tersebut berada pada kawasan yang sama di Asia Tenggara. Keberadaan provinsi menunjukkan bahwa terjadi proses transfer dana dari tingkat pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang mewajibkan pemerintah daerah mencantumkan dana transfer tersebut pada anggaran daerah masing-masing. Selain itu, Thailand, Vietnam, dan Indonesia sama-sama memiliki 3 tingkat pemerintah daerah (World Bank 2005:11)

Ketiga, Thailand, Vietnam, dan Indonesia merupakan negara berkembang yang melakukan praktek desentralisasi pemerintahan pada waktu yang hampir bersamaan. Vietnam melakukan desentralisasi secara bertahap dan mengalami peningkatan sejak

tahun 1990, sedangkan Thailand dan Indonesia memulai proses desentralisasi pada tahun 1999.

2.1.3.1 Jadwal Penganggaran Pemerintah Daerah di Thailand

a. Karakteristik Pemerintah Daerah di Thailand

Thailand merupakan satu dari negara di Asia Tenggara yang memiliki karakter pemerintahan mirip dengan Indonesia. Walaupun tidak persis sama, namun setidaknya Thailand memiliki dua kategori utama, pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Thailand memisahkan antara pemerintah daerah yang sifatnya umum dengan pemerintah daerah yang sifatnya khusus. Penelitian Krueathep (2004) merinci bahwa jumlah pemerintah daerah di Thailand yang sifatnya umum terdiri dari :

- a. 75 Provincial Administrative Organisation (PAO)
- b. 1.136 Municipality
- c. 6.740 Sub-district atau Tambon Administrative Organisation (TAO)

Sedangkan pemerintah daerah yang sifatnya khusus terdiri Bangkok Metropolitan Administration (BMA) dan Pattaya City.

Berdasarkan dua undang-undang pokok, Undang-Undang Dasar tahun 1997 dan Undang-Undang Proses dan Perencanaan Desentralisasi tahun 1999, beberapa tugas dan tanggung jawab diberikan sebagai mandat kepada pemerintah daerah. Pasal 282 Undang-Undang Dasar menyatakan bahwa negara akan memberikan otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang mandiri dan memperhatikan kehendak rakyat (Krueathep 2004:219).

Pada tahun anggaran 2004, terdapat empat sumber utama pendapatan bagi pemerintah daerah di Thailand : (i) Pendapatan asli daerah (pajak, retribusi, perizinan, iuran, dan lain-lain) 10,78 persen, (ii) Pendapatan daerah yang dikumpulkan oleh badan nasional (PPN, cukai, iuran kendaraan bermotor, registrasi lahan, dan sebagainya) 33,07 persen, (iii) Bagi hasil pajak 18,25 persen, dan (iv) Dana transfer 37,90 persen.

Sebagai tambahan, pemerintah daerah diperbolehkan menarik pendapatan dari sumber lain seperti pengembalian dari penanaman modal pada kekayaan daerah, mengeluarkan obligasi, dan sebagainya. Secara total apabila seluruh pendapatan pemerintah daerah jika diproporsikan dengan pendapatan pemerintah pusat adalah sekitar 22,5 persen (Krueathep 2004:220). Menurut Undang-Undang Proses dan Perencanaan Desentralisasi tahun 1999, angka tersebut tidak boleh lebih rendah dari 35 persen pada tahun anggaran 2006.

b. Jadwal Penganggaran Pemerintah Daerah di Thailand

Pemerintah daerah diberikan keleluasaan oleh undang-undang untuk membuat keputusan mengenai perencanaan dan penganggaran dengan menghormati keinginan penduduk setempat. *Department of Local Administration Promotion* (DLAP) dari Kementrian Dalam Negeri, telah mengeluarkan beberapa pedoman dan arahan terhadap penganggaran daerah, prosedur akuntansi, dan manajemen fiskal. Sebagai tambahan, sejak tahun 1998 departemen tersebut telah mencoba mempengaruhi perumusan anggaran daerah dengan mendorong penggunaan pendekatan partisipatif dalam proses penganggaran (Krueathep 2004:221).

Badan eksekutif di daerah menetapkan dokumen anggaran tahunan berdasarkan aturan administratif lokal pada keuangan dan penganggaran daerah. Tahun anggaran di Thailand dimulai pada 1 Oktober dan berakhir pada 30 September pada tahun berikutnya. Pihak eksekutif mempersiapkan dokumen anggaran dari bulan Mei sampai dengan bulan Juli kemudian menyerahkan dokumen tersebut kepada majelis daerah pada awal Agustus. Akhirnya, dokumen anggaran disahkan baik oleh gubernur atau kepala distrik. Dokumen tersebut secara normal menunjukkan pendapatan berdasarkan sumber dan kategori, belanja berdasarkan program dan jenis, pendanaan utang, dan kondisi ringkasan tahun sebelumnya (Krueathep 2004:220-221).

2.1.3.2 Jadwal Penganggaran Pemerintah Daerah di Vietnam

a. Karakteristik Pemerintah Daerah di Vietnam

Meskipun Vietnam merupakan negara sosialis, struktur pemerintahan di Vietnam menunjukkan bahwa ada pemerintah pusat dan adapula pemerintah daerah. Menurut Hoang dan Schroeder (2009:3), di bawah pemerintah pusat ada tiga tingkat pemerintahan, yaitu :

1. 58 provinsi dan 5 provinsi setingkat kota yang dikuasai secara langsung oleh pemerintah pusat
2. 690 distrik
3. Lebih dari 10.000 komune.

Setiap tingkat pemerintahan memiliki badan legislatif terpilih yang disebut Dewan Rakyat (*People's Council*), namun sejak Februari 2009 pemindahan Dewan Rakyat telah dilakukan dan diarahkan pada beberapa distrik serta komune perkotaan

saja (Hoang dan Schroeder 2009:19). Selain Dewan Rakyat, setiap level pemerintahan juga memiliki suatu otoritas eksekutif, Komisi Rakyat (*People's Committee*), yang dipilih oleh Dewan Rakyat. Komisi dan dewan tersebut memiliki keanggotaan yang tumpang tindih. Penduduk secara langsung memilih Dewan Rakyat, meskipun kandidat untuk posisi tersebut biasanya dinominasikan dan disetujui oleh tingkat unit administratif yang lebih tinggi.

Berdasarkan Undang-undang Negara tahun 2002 mengenai Anggaran Negara, dirinci beragam pendapatan dan belanja untuk pemerintah pusat dan pemerintah tingkat provinsi, dirinci pula bagaimana anggaran dikonsepsi dan dilaksanakan. Undang-undang tersebut mengkhhususkan bahwa rencana anggaran pada semua tingkat pemerintahan harus mengalokasikan 2-5 persen dari total belanja untuk kontinjensi yang dipersiapkan apabila menghadapi kebutuhan belanja yang tidak direncanakan sebelumnya (Hoang dan Schroeder 2009:5).

Terdapat sistem bagi hasil antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Vietnam pada pendapatan Pajak Pertambahan Nilai (PPN), minyak dan gas alam. Porsi PPN sekitar 27 persen dari total pendapatan dan hanya sedikit lebih besar dari 24 persen pendapatan agregat yang diperoleh dari pajak ekstraksi minyak dan gas alam. Diluar bagi hasil pajak, transfer eksplisit dari pusat ke daerah sekitar 31 persen (Hoang dan Schroeder 2009:9).

b. Jadwal Penganggaran Pemerintah di Vietnam

Sebuah negara sosialis seperti Vietnam, juga memiliki jadwal penganggaran. Proses anggaran di tingkat daerah lebih kompleks daripada proses anggaran di

kementerian dan lembaga pemerintah yang secara langsung terhubung dengan pemerintah pusat. Lebih kompleks lagi, anggaran pemerintah daerah yang lebih rendah dapat diubah dan diarahkan oleh pemerintah yang lebih tinggi (Fforde dalam Hoang dan Schroeder 2009: 15).

Laporan World Bank (2000:13) menegaskan pula bahwa sistem anggaran di Vietnam merefleksikan anggaran nasional yang mencakup pemerintah nasional, provinsi, distrik, dan komune. Secara praktek, sedikit informasi pemerintah daerah yang paling rendah di pusat dan tidak setiap belanja komune termasuk dalam belanja nasional. Sistem anggaran tersebut menyediakan sistem koordinasi top-down dan bottom up pada tiap level pemerintahan yang membutuhkan koordinasi yang dapat dipertimbangkan dan konsultasi antar tingkat. Sistem tersebut juga menghendaki koordinasi yang signifikan antara Menteri Keuangan yang bertanggung jawab terhadap anggaran yang berulang, dan Menteri Perencanaan dan Penanaman Modal yang bertanggung jawab terhadap investasi anggaran. Tahun anggaran di Vietnam berawal pada 1 Januari dan berakhir pada 31 Desember.

2.2 Format Anggaran Pemerintah Daerah

Keterbukaan dan transparansi penganggaran daerah tampak sebagai hal yang penting bagi integritas sektor publik lokal dan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Hal tersebut dikarenakan pada saat keputusan pemerintah daerah dibuat sesuai dengan aspirasi masyarakat, publik akan memantau kebijakan yang dilakukan pemerintah, mengkomunikasikan perhatian dan kepentingan mereka kepada pemerintah, lembaganya, serta birokrasi di pemerintahan. Perhatian tersebut merupakan

kontributor penting bagi akuntabilitas. Penduduk, bukan sebagai agen audit eksternal, akan selalu memantau implementasi program pemerintah. Dengan demikian, umpan balik dari masyarakat bersifat serta merta tanpa menunggu laporan resmi yang dikeluarkan pemerintah (Mikesell dalam *Local Budgeting* 2007:18).

Ada kalanya, perencana anggaran harus memutuskan untuk menyertakan informasi umum yang tidak diatur secara khusus, seperti penjelasan mengenai sumber pendapatan dan tingkat ketepatan pendapatan yang diperkirakan. Dengan demikian, perencana anggaran mesti menentukan apakah anggaran hanya murni menampilkan dokumen berisi daftar pendapatan dan belanja saja, atau anggaran juga digunakan untuk mendidik lembaga legislatif, media massa, dan masyarakat (Rubin dalam *Local Budgeting* 2007:140).

Pemerintah pusat dapat menentukan format anggaran bagi seluruh pemerintah daerah atau memberi kebebasan penuh pemerintah daerah dalam menentukan format anggaran. Jika pemerintah pusat menentukan format anggaran, perencana anggaran di daerah harus mengutamakan perhatiannya untuk memenuhi persyaratan legal yang dibutuhkan. Akan tetapi jika pemerintah daerah diberikan keleluasaan berkaitan dengan format anggaran, perencana anggaran dapat menyesuaikan peraturan yang ada dengan tingkat informasi yang dibutuhkan.

2.3 Siklus Penganggaran APBD di Indonesia

Dengan banyaknya kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah sejak berlakunya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,

muncul harapan bahwa pemerintah daerah melalui berbagai kebijakan dan anggarannya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kebijakan penganggaran pada pemerintahan pusat dan daerah merupakan reformasi yang relatif baru dilakukan untuk kasus Indonesia (Harun 2007). Menurut Noor Fuad (2004:79), setiap siklus anggaran memiliki problem tersendiri. Problem pada fase perencanaan dan pembahasan lebih banyak akibat adanya campur tangan politik. Sedangkan pada pelaksanaan dan pemeriksaan lebih mengarah pada isu-isu manajemen dan akuntansi. Untuk mencapai hasil yang diharapkan, kombinasi konflik antara manajemen dan politik perlu diakomodasi secara memadai.

Relevan dengan teori Schiavo-Campo dan D.Tommasi (1999), dalam kerangka disiplin fiskal pemerintah daerah hendaknya disiplin pula dalam perencanaan dan penetapan Perda APBD sehingga penyerapan anggaran juga dapat dilaksanakan tepat waktu.

Perencanaan APBD berfungsi sebagai salah satu penentu kapabilitas dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di era otonomi daerah, telah muncul paradigma baru dalam perencanaan APBD ini. Paradigma baru dalam perencanaan APBD tersebut adalah perencanaan APBD harus diorientasikan pada kepentingan publik, APBD disusun dengan pendekatan kinerja, ada keterkaitan yang erat antara pengambil kebijakan di DPRD dengan perencanaan operasional oleh pemerintah daerah dan penganggaran oleh unit kerja, serta ada upaya mensinergikan hubungan antara APBD, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah, lembaga pengelola keuangan daerah dan unit-unit pengelola layanan publik dalam pengambilan kebijakan.

APBD merupakan produk akhir dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) daerah. RPJMD untuk jangka waktu 5 (lima) tahun merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) daerah dengan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) nasional.

Pemerintah daerah menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Pada tahap selanjutnya, APBD disusun dengan berpedoman pada RPKD dan disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan pemerintah daerah.



Sumber : telah diolah kembali dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005

Gambar 2.1. APBD Sebagai Produk Akhir Dari RPJP Daerah

Berdasarkan pasal 71 Undang-undang Nomor 33 tahun 2004, proses penyusunan APBD tahun tahun berikutnya dimulai dengan penyusunan rancangan kebijakan umum APBD (KUA) dan dokumen prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) pada bulan Juni tahun anggaran berjalan.

Dokumen KUA menjadi arahan untuk pembiayaan pembangunan daerah sebab KUA berisi kebijakan umum mengenai kondisi makro ekonomi daerah, asumsi-asumsi dasar seperti inflasi, pertumbuhan PDRB, kenaikan bahan bakar minyak (BBM), gaji

PNS daerah, kebijakan pendapatan daerah, kebijakan belanja daerah, dan kebijakan pembiayaan daerah, untuk penyusunan RAPBD.

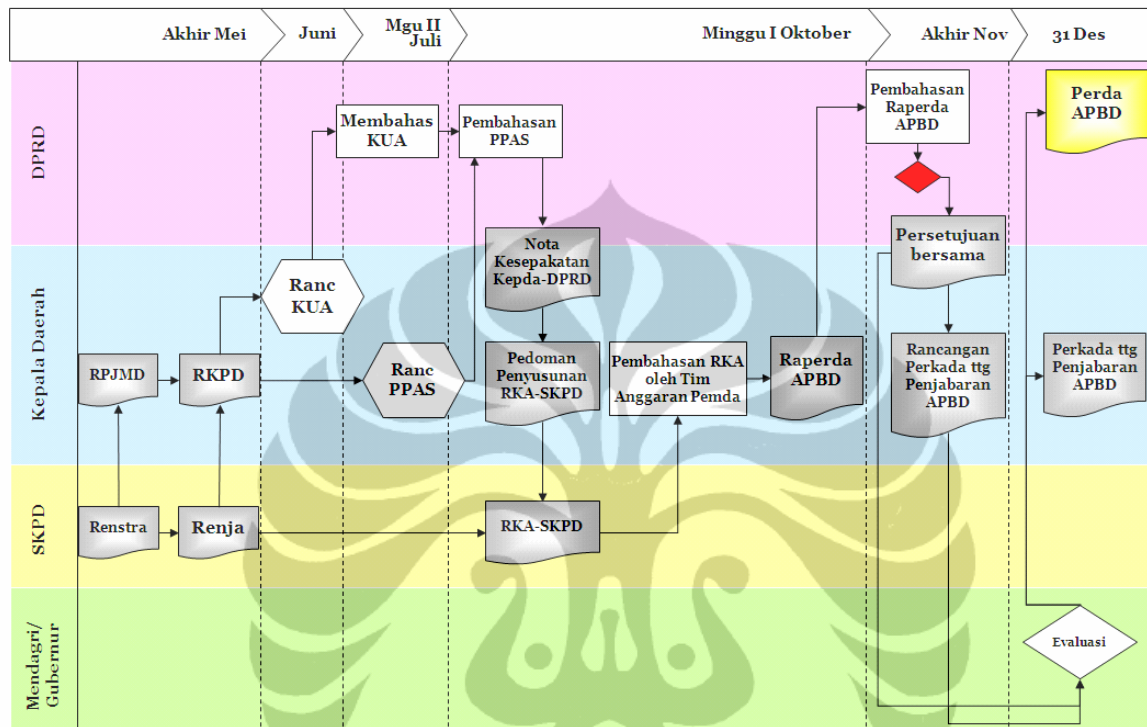
Dokumen PPAS menjelaskan prioritas pembangunan daerah dengan sasaran-sasaran yang ingin dicapai, program dan kegiatan, serta SKPD yang akan melaksanakannya. PPAS juga memuat plafon anggaran sementara berdasarkan urusan dan SKPD, serta plafon anggaran sementara berdasarkan program dan kegiatan.

Itulah sebabnya kedua dokumen tersebut harus dibahas bersandingan karena KUA menjadi patokan kebijakan umum untuk mengarahkan pembiayaan pembangunan daerah yang akan diwujudkan dalam bentuk program dan kegiatan pada masing-masing SKPD, dan plafon anggaran pada masing-masing SKPD baru merupakan angka sementara, sambil pemerintah daerah menunggu dari pemerintah pusat menetapkan besarnya jumlah dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK).

Kedua dokumen tersebut kemudian dibahas bersama DPRD untuk menghasilkan sebuah nota kesepakatan KUA dan PPA pada pertengahan bulan Juli. Berdasarkan nota kesepakatan tersebut, kepala daerah menyampaikan surat edaran yang berisi Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKASKPD) yang kemudian ditindaklanjuti oleh SKPD-SKPD dengan melakukan penyusunan RKASKPD.

Pada awal bulan September RKASKPD akan dibahas oleh tim anggaran pemerintah daerah (TAPD). Pada bulan Oktober, rancangan APBD (RAPBD) akan dirampungkan dan pada bulan November akan dibahas dan diparipurnakan dengan DPRD untuk disahkan melalui Perda pada bulan Desember. Berdasarkan siklus ini,

APBD yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah dapat dilaksanakan tepat pada awal tahun anggaran berjalan.



Sumber : telah diolah kembali dari Undang-undang No 33 tahun 2004 dan PP No 58 tahun 2005

Gambar 2.2. Proses penyusunan dan penetapan Perda APBD