

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Penelitian.**

Bergesernya sistem kekuasaan pemerintahan yang sentralistik kepada desentralistik menyebabkan terjadinya Pelimpahan kewenangan memerintah. Kewenangan Pemerintah Pusat sebagian dilimpahkan kepada pemerintah propinsi secara terbatas dan sebagian dilimpahkan kepada pemerintah kota dan kabupaten secara lebih luas hal ini sejalan dengan tuntutan perkembangan otonomi.

Implementasi dan konsekuensi logis atas pelimpahan kewenangan kepada pemerintahan daerah propinsi menuntut diadakannya berbagai perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah propinsi baik dalam lingkungan legislatif, dalam hal ini DPRD maupun dalam lingkungan eksekutif yaitu Gubernur Kepala Daerah dengan birokrasinya.

Di antara sekian banyak perubahan yang akan terjadi diantaranya yaitu berubahnya peran pemerintah pusat dari pengarah dan penentu APBD menjadi mediator penyusunan APBD ini membawa pengaruh positif bagi proses penyusunan APBD Jawa Barat, serta menjadikan perencanaan pembangunan berfungsi sebagai arah dan kebijakan umum APBD serta strategi dan prioritas APBD. Dengan demikian perencanaan pembangunan menjadi sangat penting dalam proses penyusunan APBD.

APBD 2001 susunannya terdiri dari: Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah meliputi belanja rutin dan belanja pembangunan. Pendapatan Daerah berasal dari Pembayaran Pajak, Retribusi, Keuntungan Badan Usaha Milik Daerah, Dana dari Pemerintah Pusat yang berasal dari dana Perimbangan, Sisa Anggaran tahun sebelumnya, Belanja Rutin adalah belanja pegawai, belanja Perjalanan Dinas, belanja pemeliharaan, belanja barang sedangkan Belanja Pembangunan adalah belanja untuk membiayai proyek-proyek pembangunan.

Dinamika pembangunan menuntut Pemerintah Daerah berusaha meningkatkan pendapatan daerah agar dana untuk belanja rutin menjadi lebih besar sehingga upaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat bisa dilaksanakan disamping belanja rutin belanja pembangunan akan turut menjadi besar sehingga proyek yang dapat didanai APBD akan bertambah jumlahnya. Dengan demikian sasaran atau target yang diharapkan akan menjadi terpenuhi.

Penyusunan APBD berpedoman kepada perencanaan pembangunan yang disusun oleh lembaga yang berwenang dan tenaga yang berkualifikasi perencana serta rumusannya bisa dipertanggungjawabkan kepada publik. Adapun perencanaan pembangunan Jawa Barat yang pernah ada dan tertuang didalam dokumen perencanaan pembangunan adalah Pola Dasar (Poldas), Rencana Strategis Jawa Barat (Renstra), Program Pembangunan Daerah (Propeda), Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada), Pola Dasar sebagai kerangka dasar Pembangunan regional makro merupakan Garis-garis Besar Haluan Daerah (GBHD)

GBHD yang menjadi cita-cita dan harapan masyarakat dalam mencapainya menguraikan secara jelas arah serta kebijakan yang harus ditempuh oleh Pemerintah Daerah. Propeda menjelaskan berbagai program yang menjadi prioritas selama lima tahunan. Renstra merupakan langkah-langkah strategis yang harus dilakukan untuk mewujudkan program yang akan dilaksanakan selama lima tahunan. Repetada memuat program tahunan dengan indikator keberhasilannya yang sudah diprioritaskan untuk dilaksanakan sehingga berfungsi sebagai pedoman dalam menentukan program atau proyek.

Dalam penyusunan RAPBD ada usaha mengkordinasikan, mengintegrasikan dan mensinkronisasikan rencana pembangunan Kota, Kabupaten, Propinsi. hal ini terlihat dalam rapat-rapat kordinasi serta melalui pembuatan nota kesepatan pejabat propinsi, Kota dan Kabupaten sebagi petunjuk menyusun perencanaan pembangunan..

APBD sebagai program tahunan dan rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah disusun melalui pendekatan kinerja. Uraian utamanya akan menunjukkan dengan jelas tentang sasaran/target yang akan dicapai secara terukur, kejelasan dan ketepatan penghitungan pembiayaan proyek karena mengacu kepada sasaran /target, kejelasan dan ketepatan penghitungan biaya satuan komponen kegiatan Dinas, Badan dan Kantor karena dilakukan melalui penghitungan Standar Analisa Belanja dan standar pelayanan Dinas, Badan dan Kantor..

APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja akan berfungsi secara maksimal membangun kesejahteraan masyarakat Jawa Barat sebab setiap proyek akan terhindar dari tumpangan biaya yang tidak mendukung sasaran/target yang

akan dicapai. Begitu pula dengan biaya belanja rutin akan terhindar dari pengalokasian biaya yang tidak sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Dinas, Badan dan Kantor. APBD berkinerja sangat banyak ditentukan oleh kedisiplinan aparat dalam mengikuti aturan-aturan serta hati nurani yang bersih dalam memproses terwujudnya APBD.

Proses terwujudnya APBD oleh Instansi Pemerintahan yang berwenang menyusunnya dilakukan melalui dua tahap yaitu tahap penyusunan RAPBD oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini Gubernur dengan Birokrasinya dan tahap penetapan RAPBD menjadi APBD oleh legislatif yaitu DPRD Propinsi Jawa Barat.

Tahap pertama penyusunan RAPBD diawali dengan berbagai pertemuan kordinasi untuk menampung aspirasi masyarakat, yang menonjol adalah pertemuan Forum Kordinasi dan Konsultasi Perencanaan (FKKP) atau Rakorbang, dialog-dialog dengan kelompok strategis, penyusunan Daftar Usulan Proyek (DUP), penyusunan Daftar Usulan Kegiatan (DIK). Sedangkan menurut Kepmendagri No 29 Tahun 2002 penyusunan RAPBD diawali dengan penyusunan Arah dan kebijaksanaan umum APBD serta Strategi dan Prioritas APBD kemudian baru disusun Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) yang terdiri dari 11 format

Tahap kedua yaitu penetapan RAPBD menjadi APBD oleh legislatif yaitu DPRD Jawa Barat melalui penetapan Peraturan Daerah (Perda) tentang APBD yang kemudian diundangkan melalui Lembaran Daerah. Menurut Kepmendagri No 29 Tahun 2002 (RASK) setelah dibahas Eksekutif diajukan ke DPRD sebagai materi Rancangan Peraturan Daerah yang sebelum dibahas Legislatif dengan Eksekutif untuk ditetapkan harus disosialisasikan kepada masyarakat.



Proses sosialisasi RAPBD atau RASK sebelum penetapan Perda APBD merupakan bagian dari kegiatan komunikasi politik dikalangan praktisi politik yang ada dalam badan legislatif, informasi Pembangunan yang dibahas dalam APBD disampaikan kepada masyarakat/komunitas pemilihnya atau diekspose melalui media massa atau elektronik sebagai upaya untuk menjelaskan kepada masyarakat bahwa pemerintah serius melaksanakan pembangunan. Dampak komunikasi politik, tentu akan berpengaruh luas kepada hasil pembangunan yang seyogianya dijaga dan dipelihara oleh seluruh rakyat sebab dana yang digunakan dalam membangun adalah dana rakyat yang sampai kepada pemerintah melalui pembayaran pajak

Setelah ditetapkan dan diundangkan APBD selayaknya disosialisasikan lebih profesional kepada masyarakat sehingga masyarakat mengetahuinya mengenai apa-apa yang akan berlangsung didaerahnya. Melalui cara-cara demikian diharapkan masyarakat akan memberikan partisipasinya. Dalam mengambil peran untuk berpartisipasi mengikuti perjalanan APBD mulai dari perencanaannya sampai kepada pelaksanaannya.

Masyarakat akan selalu menyesuaikan diri dalam berpartisipasi terhadap kesempatan yang diberikan, rakyat mengukur kemampuan yang ada pada dirinya terutama partisipasi dalam bentuk penuangan ide-ide masa depan.

Memahami APBD berarti mempelajari dan mendalami seluk beluk perencanaan pembangunan, proses penyusunan APBD, petunjuk teknis yang menjadi koridor menentukan komponen pelayanan dan pengalokasian dana APBD, manfaat atau dampak APBD terhadap kehidupan masyarakat serta fungsi APBD.

Dimata peneliti begitu mulia keberadaan APBD sebab uraian yang ada dalam APBD bertujuan membangun kesejahteraan masyarakat dan mengendalikan pasang surutnya gelombang ekonomi masyarakat di daerah melalui proyek-proyek yang ada dalam APBD dan melalui optimalisasi kegiatan Dinas, Badan dan Kantor menurut bidangnya masing-masing kemuliaan APBD itulah yang membuat peneliti tertarik melakukan kajian APBD Jawa Barat melalui penelitian yang berjudul “Studi dan Desain Proses Penyusunan APBD Jawa Barat “.

Faktor lainnya adalah karena peneliti sekarang sedang bekerja sebagai staf ahli Bapeda Jawa Barat dan juga peneliti pernah menjadi anggota DPRD Jawa Barat yang ditempatkan pada panitia Anggaran.

APBD ssebagai rencana keuangan tahunan daerah dan program tahunan daerah keberadaannya sangat tergantung kepada masyarakat sebagai pembayar pajak dan sebagai subjek yang akan menggunakan setiap yang dibangun oleh dana APBD, sebagai rencana keuangan tahunan daerah didalam APBD tercatat seluruh biaya yang akan dipergunakan Dinas, Badan dan Kantor ,dalam jumlah yang sangat besar, dengan tugas yang sangat beragam. sebagai program tahunan APBD memuat berbagai macam dan jenis kegiatan Dinas, Badan dan Kantor yang bertujuan memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat serta memuat berbagai jenis proyek yang bertujuan membangun kesejahteraan masyarakat.

Apabila fungsi APBD yang begitu muli menggunakan dana besar yang berasal dari rakyat melaksanakan pembangunan bagi kemajuan masyarakat Jawa Barat dan usaha mengantisipasi dampak negatif kemajuan dunia

internasional. lalai atau keliru dalam proses perencanaan dan pelaksanaann, tentu akan mengganggu kelancaran pembangunan di Jawa Barat.

Dengan melakukan penelitian ini peneliti akan dapat mengetahui dan memahami APBD yaitu ; proses penyusunan APBD beserta seluruh ketentuan yang harus menjadi pedemannya, serta wujud pelaksanaannya dilapangan. Berbagai hal diatas itulah yang menyebabkan peneliti begitu antusias untuk melaksanakan penelitian ini.

## **B. Identifikasi dan Pembatasan Masalah**

Kajian data primer dan skunder yang dilakukan melalui wawancara dengan berbagai pejabat di lingkungan Pemerintah Propinsi Jawa Barat dan telahan literatur di perpustakaan serta informasi dari media masa seperti : surat kabar, majalah dan televisi serta pengalaman peneliti dalam mengikuti rapat-rapat pembahasan penyusunan perencanaan. Peneliti mengidentifikasi berbagai permasalahan yang antara lain adalah

1. Dukungan data dalam penyusunan perencanaan kebijakan pembangunan serta penyusunan APBD kurang memadai
2. Tim Penyusun Perencanaan kegiatan rutin dengan Tim penyusun perencanaan kegiatan proyek pembangunan melakukan kegiatan secara terpisah dan sendiri-sendiri serta kurang kordinasi .kemudian hasilnya disatukan dalam buku APBD.

3. Penetapan dana perimbangan dari pemerintah pusat yang harus dicantumkan dalam buku APBD adakalanya terlambat disampaikan pemerintah pusat, sehingga mengganggu jadwal proses penyusunan APBD.
4. Besaran jumlah dana perimbangan untuk pemerintah daerah belum proposional terhadap potensi yang dimiliki daerah sehingga jumlahnya kecil dan mengurangi jumlah proyek yang dapat didanai APBD.
5. Dana bantuan dari Propinsi yang akan disalurkan kepada Kota dan Kabupaten Tolok ukurnya belum lengkap sehingga berpengaruh dalam realisasi penetapan yang akan dituangkan dalam buku APBD.
6. Prosentase kenaikan biaya belanja rutin dan biaya belanja pembangunan belum diatur secara baku, sehingga seluruh dana yang merupakan pendapatan daerah terserap habis satu tahun anggaran APBD berjalan dan dana cadangan Pemerintah Daerah kacil.
7. Penentuan biaya belanja rutin dan biaya belanja pembangunan belum disipilin menggunakan standar harga dan standar pelayanan, sehingga dalam proses penyusunan APBD terjadi kejanggalan dalam menurunkan dan meningkatkan alokasi biaya kegiatan dan proyek.
8. Hasil evaluasi pelaksanaan APBD tahun anggaran sebelumnya belum dilaksanakan secara maksimal sebagai tolak ukur dalam menyusun APBD Tahun berikutnya.
9. Evaluasi terhadap penggunaan dana APBD untuk biaya belanja rutin secara fungsional belum dilaksanakan, sehingga naik turunnya standar pelayanan dianggap hal biasa.



10. Existing data kurang mendukung karena terlampau mengandalkan data dari BPS yang sampelnya adalah wilayah propinsi untuk diolah secara nasional dalam memprediksi keadaan propinsi, sedangkan data untuk propinsi seyogianya sampelnya wilayah Kota dan wilayah Kabupaten.
11. Prioritas alokasi dana dalam APBD lebih mendahulukan biaya belanja rutin dari pada biaya belanja pembangunan sehingga ada kesan mengutamakan kepentingan aparat daripada kepentingan publik.
12. Disiplin mematuhi berbagai aturan yang diterbitkan oleh Pemeritahan Daerah maupun Pemerintah Pusat tentang perencanaan pembangunan masih kurang.
13. Kordinasi dalam penyusunan kebijaksanaan dari perencanaan pembangunan belum berjalan sempurna sehingga tim tehnis penyusun RAPBD berpandangan ganda terhadap produk-produk perencanaan dalam menyusun APBD.
14. Prediksi besarnya pendapatan daerah untuk tahun anggaran berjalan dihitung di bawah pendapatan riil sehingga menyebabkan pendapatan tahun berikutnya prosentase kenaikan menjadi besar.
15. Terjadinya Sisa Anggaran Pendapatan Daerah (Siapda) yang berada diatas ambang toleransi berawal dari kekurang telitian memeriksa Daftar Usulan Proyek (DUP) dengan lampiran lembaran kegiatannya (LK) serta Daftar Usulan Kegiatan (DUK) dengan lampiran lembaran kegiatannya (LK)
16. Harapan masyarakat terhadap pembangunan daerahnya dan kesejahteraan berbagai kelompok yang disampaikan dalam Forum Kordinasi & Konsultasi Perencanaan (FKKP) Propinsi dan Kota/Kabupaten dalam buku APBD tidak dirumuskan dalam format tersendiri sehingga tidak terlihat langsung tetapi

dikonvergenkan dalam kode yang telah baku yaitu sektor/Sub Sektor/Program/Proyek dan seterusnya. Sehingga menimbulkan kesan kurang diperhatikan.

17. Dalam proses penyusunan APBD pada tahap penetapan RAPBD menjadi APBD oleh DPRD Propinsi Jawa Barat yang dibahas hanya rumusan yang ada dalam buku RAPBD, karena Daftar Usulan Proyek (DUP) beserta Lembaran Kegiatan (LK) dan Daftar Usulan Kegiatan (DUK) beserta Lembaran Kegiatan (LK) tidak dilampirkan bersama RAPBD.
18. Proses penyusunan APBD pada tahap perumusan RAPBD oleh Gubernur bersama birokrasinya belum mempunyai risalah rapat sebagaimana pada penetapan RAPBD menjadi APBD ada risalah rapat yang dibuat DPRD.

Mengingat keterbatasan waktu, dana dan tenaga tidak semua masalahnya akan peneliti telaah hanya masalah yang betul-betul relevan dengan pokok kajian yang akan peneliti dalam. Untuk itu peneliti akan membatasi masalahnya kepada hal yang menyangkut “ Proses penyusunan APBD dan hubungannya dengan perencanaan pembangunan “

### **C. Perumusan Masalah Penelitian**

Adapun yang menjadi masalah dalam “ Proses Penyusunan APBD dan hubungannya dengan Perencanaan Pembangunan “ adalah:

1. Bagaimana perencanaan pembangunan dan proses penyusunan APBD Propinsi Jawa Barat menurut persepsi unsur-unsur yang terlibat .

1. Pendekatan apa yang digunakan dalam pengalokasian dana APBD Propinsi Jawa Barat menurut pendapat responden
2. Bagaimana tanggapan responden tentang pelaksanaan sistem keuangan Daerah dan Pusat berdasarkan UUNO 25 Tahun 1999.

*Pras F*  
 Tujuan penelitian penulisan ini  
 penulisan ini  
 Tujuan penelitian ini adalah mengetahui

*kegiatan mengenai masyarakat*

1. Perencanaan pembangunan dan proses penyusunan ~~APBD Propinsi Jawa Barat~~ menurut pendapat unsur-unsur yang terlibat.
2. Pendekatan yang digunakan dalam ~~pengalokasian dana APBD~~ menurut ~~pendapat responden~~
3. Tanggapan responden tentang pelaksanaan ~~sistem keuangan Daerah dan Pusat~~ berdasarkan ~~UUNO 25 Tahun 1999~~

*kegiatan keharis partiper masyarakat*

*PAMK*

*UU No. 34 tahun 99 / dan SK Cwb no 1746 / 2001*

**E. Manfaat/Kegunaan Penelitian**

*C. Alasan pemilihan judul*

Dengan dilakukannya penelitian ini maka secara garis besar akan diketahui hasil penelitian yaitu: *kegiatan penelitian*

*kegiatan pertama no 5 / 2001*

1. Bahwa proses penyusunan ~~APBD Propinsi Jawa Barat~~ diawali dengan penyusunan rencana ~~pembangunan Jawa Barat~~ yang dituangkan dalam dokumen perencanaan pembangunan ~~Jawa Barat~~ dan berfungsi sebagai pedoman dalam ~~menyusun APBD~~. Sedangkan tahapan penyusunan ~~APBD~~, pertama Gubernur ~~Propinsi Jawa Barat~~ bersama-sama aparatnya menyusun ~~RAPBD Jawa Barat~~.

*DM*

*rencana kegiatan*

Selanjutnya pada tahap kedua DPRD Jawa Barat melakukan pembahasan

~~RAPBD untuk ditetapkan menjadi APBD.~~

OK  
Untuk menyetujui hasil kerja  
Perda no 5 / 2001

2. Bahwa pendekatan yang akan digunakan dalam ~~pengalokasian dana APBD~~

untuk kegiatan

adalah pendekatan kinerja yaitu suatu sistem ~~anggaran~~ yang mengutamakan

upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau

input yang ditetapkan, sedangkan instrumennya adalah sasaran yang

diharapkan dari suatu program menurut fungsi belanja, standar pelayanan yang

~~diharapkan dari perkiraan biaya satuan komponen kegiatan, bagian pendapatan~~

yang membiayai belanja administrasi umum, belanja operasi serta pemeliharaan

dan belanja modal/pembangunan.

3. Bahwa pelaksanaan ~~sistem keuangan Daerah dan Pusat~~ berdasarkan UU

<sup>34</sup> NO 25 Tahun 1999 implementasinya pada ikhtisar APBD bagian pendapatan

~~menjelaskan sumber serta besaran dana perimbangan dan dana perimbangan~~

~~yang diterima daerah diharapkan memenuhi asas perimbangan serta kepuasan~~

→ kegiatan PPMK  
← Mengembangkan tingkat keaktifan masyarakat.