

**PROSES FORMULASI KEBIJAKAN PERENCANAAN
DAN PENGANGGARAN DAERAH
DI KABUPATEN KERINCI**

TESIS

Oleh

HERZON. Y
BP. 08212 020 56



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2010**

**PROSES FORMULASI KEBIJAKAN PERENCANAAN DAN
PENGANGGARAN DAERAH DI KABUPATEN KERINCI**

Ringkasan

Oleh :

HERZON. Y

No. BP. 0821202056

Dibawah bimbingan

Dr. Azwar, M.Si dan Dr. Asmawi, MS

Suatu perencanaan daerah merupakan proses menyusun langkah-langkah yang akan diselenggarakan oleh pemerintah daerah, dalam rangka menjawab kebutuhan masyarakat untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Perencanaan daerah dapat dipandang sebagai formulasi (rumusan) mengenai aspirasi masyarakat setempat, dalam rangka mencapai suatu kehidupan baru yang lebih baik dan bermakna melalui langkah-langkah pembangunan.

Berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, bahwa Proses perencanaan pembangunan daerah diawali dengan pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Musrenbang) yang dimulai dari tingkat Desa, Kecamatan, Kabupaten, Provinsi dan Nasional yang merupakan forum multi-pihak terbuka yang secara bersama mengidentifikasi dan menentukan prioritas kebijakan pembangunan masyarakat, yang berfungsi sebagai proses negosiasi, rekonsiliasi, dan harmonisasi perbedaan antara pemerintah dan pemangku kepentingan non pemerintah, sekaligus mencapai konsensus bersama mengenai prioritas kegiatan pembangunan berikut anggarannya.

Penganggaran pada prinsipnya dimaksudkan untuk mengakomodasikan berbagai aspirasi dan kepentingan publik atau masyarakat (*public oriented*). Penganggaran (*budgeting*) adalah proses penerjemahan rencana aktivitas kedalam rencana keuangan yang meliputi penyiapan, pelaksanaan, pengendalian dan pertanggungjawaban anggaran.

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran

Menyangkut perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah sesungguhnya secara normatif telah tertuang dalam beberapa regulasi, diantaranya berkenaan dengan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang mensyaratkan pendekatan partisipasi sebagaimana diatur dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Meski kehendak regulasi tersebut berupaya untuk mengintegrasikan proses perencanaan dan penganggaran, namun pada kenyataannya di daerah adalah *disconnection* antara hasil Musrenbang dengan *posting* alokasi belanja anggaran.

Penelitian ini bertujuan untuk : 1). Menganalisis proses formulasi kebijakan perencanaan dan penganggaran Daerah di Kabupaten Kerinci; 2). Mengidentifikasi kriteria-kriteria yang digunakan dalam menganalisis usulan program/ kegiatan dari masyarakat dan aktor-aktor yang terlibat pada masing-masing tingkatan perencanaan dan penganggaran daerah di Kabupaten Kerinci; 3). Menganalisis seberapa besar program/ kegiatan yang diusulkan oleh masyarakat yang terakomodasi dalam APBD Kabupaten Kerinci Tahun 2010.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis deskriptif dan informan dipilih secara *purposive sampling*. Triangulasi data menggunakan metode etik dan emik

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa : 1). Secara mekanisme proses perencanaan dan penganggaran daerah di Kabupaten Kerinci sudah cukup baik dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, namun masih belum efektif dalam mengakomodir program/ kegiatan yang diusung masyarakat dari tingkat bawah; 2). Kriteria-kriteria yang digunakan dalam proses perencanaan harus berkaitan dengan hajat hidup orang banyak dan mendesak untuk dilaksanakan. Aktor-aktor yang terlibat di dalamnya, pada musrenbang tingkat desa dan kecamatan masyarakat masih dilibatkan, setelah itu tidak dilibatkan hingga proses penganggaran; 3). Program/ kegiatan masyarakat yang diakomodir di dalam APBD tahun 2010 sangat minim sekali, hal ini disebabkan karena kondisi keuangan daerah untuk mendukung program/ kegiatan dari masyarakat sangat kecil.

Berdasarkan kesimpulan diatas, peneliti menyarankan kepada Pemerintah Daerah, bahwa : 1) Perlu dengan secepatnya meningkatkan kemampuan SDM perencanaan baik di Kecamatan, SKPD-SKPD teknis dan BAPPEDA Kabupaten Kerinci; 2) Harus melibatkan masyarakat dalam setiap proses perencanaan dan penganggaran daerah, 3) Penggunaan anggaran daerah dengan efektif dan efisien, sehingga porsi belanja untuk publik dan belanja untuk pegawai tidak terlalu jauh perbedaannya; 4) Harus adanya komitmen Pemerintah Daerah untuk melaksanakan proses perencanaan dan penganggaran daerah yang baik dengan menyediakan data dan informasi selengkapnyanya kepada masyarakat; 5) Harus adanya komitmen politik antara eksekutif dan legislatif dalam menguatkan pelaksanaan Musrenbang dan hasil-hasilnya dalam bentuk kesepakatan; 6). Keterlibatan aktif anggota DPRD dalam setiap proses. Sebagai perpanjangan tangan masyarakat, anggota DPRD dituntut untuk ikut secara aktif

dalam proses-proses perencanaan dan penganggaran daerah, sehingga usulan masyarakat yang telah diusung dari bawah terkawal. 7) Perlunya peningkatan pengetahuan masyarakat tentang perencanaan dan penganggaran daerah ; 8) Perlunya landasan hukum dalam bentuk peraturan daerah atau Keputusan Bupati yang menguatkan keterlibatan masyarakat dalam semua proses perencanaan dan penganggaran daerah.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi daerah secara resmi telah dimulai di Indonesia sejak 1 Januari 2001. Banyak penduduk daerah kabupaten dan kota bingung dan kuatir tentang kondisi daerah mereka setelah diterapkannya otonomi daerah. Terutama bagi daerah-daerah yang tidak memiliki sumber daya alam yang cukup untuk mendukung kebutuhan penduduk daerah tersebut. Mereka juga kuatir apakah pemerintah daerah mereka dapat menjalankan tugasnya dengan lebih baik daripada sebelum diterapkannya otonomi daerah.¹

Namun demikian Sejak dicanangkannya kebijakan desentralisasi yang dialamatkan ke level daerah, telah mampu mendorong kebangkitan partisipasi masyarakat sipil. Tak ayal jika asosiasi sipil makin marak tumbuh di aras lokal. Upaya mereka, umumnya, berkehendak memajukan peran masyarakat di setiap pengambilan kebijakan, baik itu menyangkut perencanaan pembangunan, penganggaran daerah, sampai dengan pelayanan hak-hak sosial dasar². Banyak cara telah ditempuh. Selain memanfaatkan jalur formal kebijakan, biasanya gerak dinamik lokal diisi juga memilih strategi advokasi melalui pengorganisasian warga, mengangkat isu-isu populis.

Perencanaan pembangunan merupakan sebuah isu yang krusial dalam desentralisasi dan otonomi daerah. Mengapa krusial? *Pertama*, desentralisasi

¹ Kusumo Widodo, *Meningkatkan peran serta masyarakat dalam penerapan otonomi daerah di Indonesia*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, edisi no. 15 Tahun 2002, hal - 84.

² Sugeng Bahagijo dan Rusdi Tagaroa, *Orde Partisipasi, bunga rampai partisipasi dan politik anggaran*, Perkumpulan Prakarsa bekerjasama dengan CePAD, TAFF, INFID, IPI, FPPM, BIGS, GAPRI, IRE, Migrant Care dan FF, Jakarta 2005, hal - 29

telah mengajarkan bahwa perencanaan pembangunan harus dibawa ke level lokal yang semakin dekat dengan masyarakat, agar program-program pembangunan dan pelayanan publik betul-betul sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Sebagai konsekuensi desentralisasi, pemerintah lokal mempunyai kewenangan mengambil keputusan sendiri mengenai perencanaan pembangunan daerah, yang kemudian dikenal sebagai perencanaan yang terdesentralisasi (*decentralized planning*). Kedua, perencanaan bukanlah kegiatan teknis rancang-bangun, tetapi sebagai kegiatan membuat keputusan politik atau menentukan pilihan-pilihan prioritas di tengah-tengah kelangkaan. Keputusan politik mencakup pilihan program untuk menjawab kebutuhan masyarakat, prioritas, tindakan yang harus dilakukan, alokasi biaya, hak dan kewajiban masyarakat, dan lain-lain.³

Secara teoritik, anggaran merupakan instrumen pemerintah dalam menyelenggarakan roda kekuasaannya. Dalam skema kebijakan, keputusan alokasi sumber daya untuk berbagai keperluan berupa pengeluaran setiap tahunnya, tercermin dalam APBN maupun APBD. Dalam prakteknya, anggaran tak terlepas dari sejumlah kepentingan yang harus diakomodasi, sekaligus menjadi mediasi berbagai kebutuhan masyarakat. Dalam konteks demikian, kebutuhan atau kepentingan itu seringkali memiliki bobot prioritas yang relatif sama. Dari sanalah diperlukan pilihan-pilihan memutuskan mana yang akan didanai terlebih dahulu. Tidak heran jika atas pertimbangan itu pada akhirnya berbagai pihak dan kelompok kepentingan akan berebut pengaruh didalam

³ Sutoro Eko dkk, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa : Village self planning (Devolusi Perencanaan Desa)*, Institute for Research and Empowerment, Yogyakarta, 2005, Hal-37

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan.

Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa :

1. Proses perencanaan dan penganggaran daerah di Kabupaten Kerinci secara mekanisme sudah cukup baik, hal ini ditandai dengan adanya *output* dari setiap proses. Akan tetapi jika diselami secara mendalam, ada beberapa faktor yang menyebabkan usulan masyarakat dari bawah (tingkat desa) tidak tertampung dalam APBD Kabupaten Kerinci, diantaranya :

- a. Keikutsertaan masyarakat terbatas hanya pada proses perencanaan pembangunan saja yakni Musrenbang Desa dan Kecamatan dan tidak ikut dalam proses penganggaran daerah. Hal ini menyebabkan usulan yang dibawa dari proses perencanaan tingkat bawah tidak bisa terkawal sampai dengan proses penganggaran daerah.
- b. Kemampuan Sumber Daya Manusia Aparatur perencanaan yang ada di Kecamatan, SKPD-SKPD teknis dan BAPPEDA sangat lemah dalam memfasilitasi dan menganalisis usulan yang disampaikan oleh masyarakat.
- c. Keberhasilan suatu usulan program/ kegiatan tertampung dalam APBD ditentukan oleh aktor-aktor yang memperjuangkan usulan-usulan tersebut, seperti anggota DPRD dari daerah pemilihan bersangkutan.
- d. Kemampuan keuangan daerah dalam mengakomodir usulan-usulan tersebut sangat terbatas.
- e. Komitmen dari berbagai pihak untuk melaksanakan kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah.
- f. Koordinasi antar SKPD dan antara SKPD dengan Bappeda Kabupaten Kerinci masih lemah, sehingga menimbulkan tumpang tindih program/ kegiatan, yang berdampak hilangnya usulan masyarakat yang diusung dari tingkat bawah.

Kriteria – kriteria yang digunakan dalam menganalisis usulan program/ kegiatan dari masyarakat serta aktor-aktor yang terlibat pada masing–masing tingkatan perencanaan dan penganggaran daerah Kabupaten Kerinci.

- a. Musrenbang Desa : program/ kegiatan tersebut harus berkaitan hajat hidup orang banyak dan mendesak untuk dilaksanakan dalam suatu desa dan bukan merupakan

kebutuhan satu atau beberapa orang saja.

Aktor yang terlibat : beberapa anggota masyarakat, Tokoh adat, Alim Ulama,cerdik pandai, pemuda, Ketua BPD, dan aparat pemerintahan desa dan dari Kecamatan

- z. Musrenbang Kecamatan : Sama halnya dengan Musrenbang Desa dan adanya keterkaitan antara program/ kegiatan yang diusulkan oleh desa yang satu dengan lainnya serta mengukur kemampuan anggaran yang dimiliki oleh Kabupaten dalam membiayai program/ kegiatan tersebut.

Aktor yang terlibat : wakil dari desa, Kepala Desa, Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Pendidikan, dan Puskesmas, SKPD Kabupaten

- z. Pada Forum SKPD : Kriteria-kriterianya adalah :

- 1) Usulan program/ kegiatan tersebut merupakan prioritas desa dan kecamatan yang diperoleh melalui proses Musrenbang Desa dan Kecamatan serta dari hasil penjangkaran aspirasi masyarakat oleh DPRD.
- 2) Bersifat rasional, mempunyai sumber pendanaan yang jelas, seperti dari APBD Kabupaten, APBD Provinsi dan APBN.
- 3) Memiliki keterkaitan dengan Renstra SKPD dan rancangan Renja SKPD.

Aktor yang terlibat : Utusan dari kecamatan, Bappeda, DPPKA, SKPD teknis

- z. Pada Musrenbang Kabupaten : Kriteria-kriterianya adalah :

- 1) Adanya keterkaitan usulan program/ kegiatan dari masyarakat terhadap Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, (RPJMD) rancangan RKPD, hasil forum SKPD dan hasil evaluasi program/ kegiatan tahun yang lalu.
- 2) Memiliki tolok ukur dan target kinerja capaian keluaran kegiatan
- 3) Memiliki pagu indikatif dan sumber pendanaan
- 4) Memiliki lembaga/ SKPD pelaksana.

Aktor yang terlibat : Delegasi dari Kecamatan, Pemerintahan Kecamatan, Bappeda dan SKPD teknis.

- z. Pada Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) Kabupaten Kerinci Tahun 2010 : Tidak ada kriteria khusus pada tahapan ini.

Aktor yang terlibat :

- 1) Kepala Daerah, berperan untuk mereview draf akhir KUA dan PPAS, kemudian menandatangani bersama Ketua DPRD
- 2) Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), berperan untuk menyiapkan rancangan

DAFTAR PUSTAKA

- Abe, Alexander, 2002, *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Pondok Edukasi, Solo.
- Anderson, James, 2006, *Public Policy Making: An Introduction*, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Bahagijo, Sugeng dan Rusdi Tagarua, 2005, *Orde Partisipasi, bunga rampai partisipasi dan politik anggaran*, Perkumpulan Prakarsa bekerjasama dengan CePAD, TAFF, INFID, IPGI, FPPM, BIGS, GAPRI, IRE, Migrant Care dan FF, Jakarta.
- Bahagijo, Sugeng, *Demokratisasi Anggaran*, Jurnal Lesung Edisi III No. 05, April 2006, hal 20.
- Bastian, Indra, 2006, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Salemba Empat, Jakarta
- Crab, William B. and Charles D. Stewart, 2000, *Interviewing: Principles and Practices*, McGraw Hill, USA.
- Guynes, Diana, 1992, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga : Suatu Pengantar*, Diterjemahkan oleh Susetiawan SU, Gajah Mada University Press, Yogyakarta
- Gunawati, John W, 1994, *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*, Sage Publications, Amerika.
- Gunina, Silvia, 2006, *Analisis proses penjaringan aspirasi Masyarakat dalam pengalokasian Anggaran Belanja Daerah Kabupaten Padang Pariaman di Era Otonomi Daerah*, Tesis S-2, Program Pasca Sarjana UNAND, (tidak dipublikasikan)
- Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2007, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Departemen Dalam Negeri, Jakarta.
- Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2008, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor : 050/200/II/BANGDA/2008 tentang *Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD)*, Departemen Dalam Negeri, Jakarta.