

KETERKAITAN KEBIJAKAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAN PENGANGGARAN DAERAH

Sumardi

Fakultas Ekonomi
Universitas Sebelas Maret

Abstract

In the implementation of development, the planning and budgeting documents are very important and even principal. Planning document contains development objectives to be achieved and ways to achieve them. Meanwhile, the document contains the detailed budgetary funding for implementation of each step in the efforts to achieve development goals. The linkage between planning and budgeting are absolutely necessary and its implementation guidelines embodied in Act - Act. In practice, some law governing the planning and budgeting for the implementation of regional autonomy, there is confusion and therefore confusing. Therefore, accuracy of understanding is greatly needed and even efforts to revise Law - Law in question.

Keywords: *planning and development, local budgeting, financial balance, confusion.*

PENDAHULUAN

Sistem perencanaan nasional yang terintegrasi dari daerah sampai pusat selama ini belum memiliki landasan aturan yang mengikat setingkat undang-undang. Kebijakan otonomi daerah di satu sisi dan dihapuskannya GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara) yang selama ini menjadi landasan perencanaan nasional dan daerah di sisi yang lain, membawa implikasi akan perlunya kerangka kebijakan yang mengatur sistem perencanaan nasional yang bersifat sistematis dan harmonis. Alasan itulah antara lain sebagai landasan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Pengelolaan keuangan negara dan daerah selama ini juga masih mengacu pada peraturan perundang-undangan pada zaman pemerintahan Hindia Belanda yaitu ICW (*Indische Comptabiliteitswet*). Kebijakan pengelolaan keuangan ini tentu tidak sesuai lagi dengan kondisi dan situasi saat ini dimana pengelolaan keuangan negara berkembang semakin kompleks. Untuk mengantisipasi hal itu, pemerintah telah mengeluarkan tiga paket Undang-undang keuangan negara yang melandasi pengaturan pengelolaan keuangan, di mana salah satunya adalah Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pada Undang-undang ini selain mengatur proses pengelolaan

keuangan dan penganggaran secara nasional, di dalamnya juga mengatur proses pengelolaan keuangan dan penganggaran daerah.

Sementara itu, kebijakan otonomi daerah yang dijalankan oleh pemerintah melalui dasar Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pada tataran implementasi cukup banyak permasalahan yang muncul. Sehingga untuk menyempurnakan kebijakan itu, pemerintah telah mengganti Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah. Kedua Undang-undang tentang otonomi daerah ini juga mengandung muatan materi tentang perencanaan dan penganggaran daerah. Padahal Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menjelaskan sistem perencanaan pembangunan di daerah sebagaimana juga dijelaskan secara lebih rinci oleh Undang-undang Nomor 25 tahun 2004. Sedangkan Bab IX Undang-undang, Nomor 33 tahun 2004 menjelaskan sistem penganggaran daerah sebagaimana juga dijelaskan dalam Undang-undang nomor 17 tahun 2003, dengan judul 'pengelolaan keuangan dalam rangka desentralisasi'.

Proses perencanaan dan penganggaran daerah ke depan harus mengacu pada ke empat undang-undang ini. Pada aparat perencana di daerah tentu harus sangat hati-hati dalam mengimplementasikan empat undang-undang ini, karena tidak menutup kemungkinan ke-empat peraturan perundang-undangan dengan kekuatan hukum yang sama ini dapat menimbulkan multiinterpretasi. Keempat undang-undang ini selain memiliki kekuatan hukum yang sama, ke-empatnya juga mengatur substansi yang saling terkait satu sama lain.

Kebijakan Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran Daerah

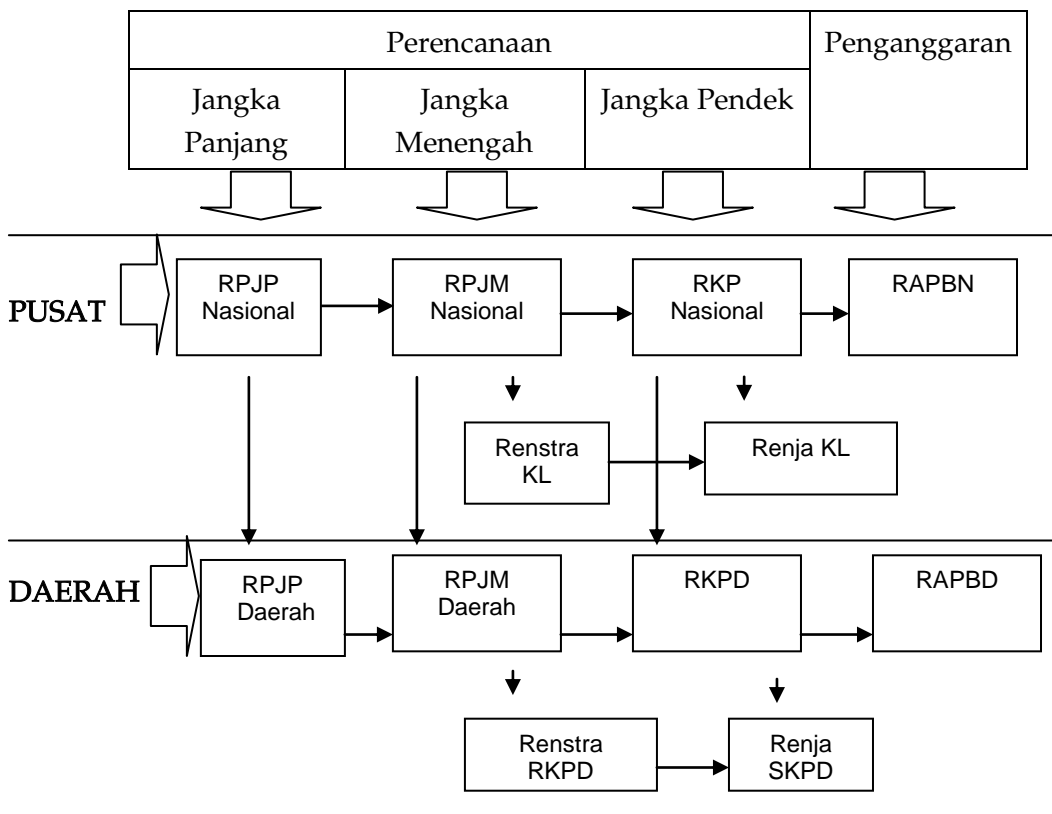
1. Perencanaan Pembangunan Berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 dan Undang -undang Nomor 32 Tahun 2004

Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Perencanaan pembangunan sangat diperlukan suatu negara salam mencapai tujuan bernegara. Salah satu alasan penting perlunya sistem perencanaan pembangunan nasional adalah untuk menjamin agar pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran. Tujuan sistem perencanaan pembangunan nasional antara lain adalah: (1) mendukung koordinasi antarperlaku pembangunan, (2) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah, (3) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan, (4) mengoptimalkan partisipasi masyarakat, dan (5) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengatur tahapan perencanaan pembangunan jangka panjang (20 tahun), jangka menengah (5 tahun) maupun jangka pendek (1 tahun), baik yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat (termasuk kementerian/lembaga =KL) maupun pemerintah daerah (termasuk satuan kerja perangkat daerah = SKPD). Pada tingkat daerah, perencanaan pembangunan yang dihasilkan berupa dokumen-dokumen: Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP Daerah) untuk jangka panjang, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM Daerah) dan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD) untuk jangka menengah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) serta Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) untuk jangka pendek.

Beberapa kritikan muncul dengan keluarnya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004, yaitu bahwa lahirnya peraturan perundangan ini lebih pada upaya mempertahankan eksistensi Bappenas. Seiring munculnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara ada kekhawatiran lembaga perencanaan Bappenas akan dihapus dengan semakin memperkuat posisi eksistensi Departemen Keuangan. Regulasi kadang memang lahir tidak berdasarkan kebutuhan yang ada, melainkan lebih karena berbagai pertarungan kepentingan antardepartemen atau kepentingan politis lainnya.

Keterkaitan antar dokumen perencanaan berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 ini dapat digambarkan dalam skema sebagai berikut:



Berdasarkan skema ini dapat dijelaskan bahwa:

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah dengan periode waktu 20 tahun memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah. Sehingga kedudukan RPJP Daerah ini menggantikan kedudukan Pola Dasar Pembangunan (POLDAS) Daerah yang selama ini menjadi dokumen induk pemerintah daerah atau "GBHN-nya" daerah. RPJP Daerah menurut undang-undang ini ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda) sehingga tidak menjamin bahwa dalam 20 tahun tersebut dokumen RPJP Daerah tidak berubah seiring dengan pergantian pimpinan daerah. Jika setiap 5 tahun sekali diubah maka nasib dokumen RPJP Daerah itu mungkin tidak berbeda dengan RPJP Daerah yang setiap 5 tahun sekali disusun.
- b. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah (RPJM) Daerah merupakan penjabaran visi, misi dan arah pembangunan daerah yang ada dalam RPJP Daerah. RPJM Daerah memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam rangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. RPJM Daerah disusun berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional. Prosedur itu memungkinkan terjadi ketidaksinkronan antara RPJM Daerah dengan RPJM Nasional. RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah terpilih sedangkan RPJM Nasional adalah penjabaran visi, misi dan Program Presiden terpilih. Misalnya, Presiden terpilih dari partai A dengan ideologi X, sementara di daerah tertentu Kepala Daerah terpilih dari partai B dengan ideologi Y, sehingga akibatnya RPJM nasional dapat saja berbeda jauh dengan RPJM Daerah tertentu tersebut.
- c. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) disusun mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah Pusat dan merupakan Penjabaran dari RPJM Daerah. RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Kritik dalam penyusunan RKPD dalam hal ini adalah keterlibatan masyarakat. Penyusunan RPJP dan RPJM Daerah yang berjangka panjang dan menengah saja diatur supaya melibatkan masyarakat secara aktif. Penyusunan RKPD yang berjangka waktu tahunan dan produk perencanaan yang paling *up to date* serta langsung dapat dirasakan masyarakat, penyusunannya justru tidak diatur harus melibatkan masyarakat. Demikian pula dengan kekuatan hukum bagi RKPD itu yang dapat ditetapkan hanya dengan Peraturan Kepala Daerah, padahal dokumen RKPD itu menjadi acuan bagi penyusunan RAPBD dan RAPBD memiliki kekuatan hukum ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- d. Penganggaran program atau kegiatan di daerah dalam undang – undang ini tercermin dalam penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Penyusunan RAPBD dalam peraturan perundangan ini mengacu pada Rencana Kegiatan Pemerintah Daerah (RKPD).

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur tata cara perencanaan pembangunan dan penganggaran di daerah. Kesan yang muncul pada lahirnya undang-undang ini adalah bahwa undang-undang ini mengatur sistem perencanaan pembangunan sebagaimana yang diatur secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional dan pengelolaan keuangan atau penganggaran daerah yang diatur dalam undang-undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Produk dokumen perencanaan yang harus ada di daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini tidak jauh berbeda produk dokumen perencanaan berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004. Perbedaan yang sangat membingungkan dari kedua Undang-undang itu adalah pada kekuatan hukum dokumen RPJM Daerah.

Pada pasal 19 ayat (3) Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004 disebutkan bahwa “RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik”. Sedangkan pasal 150 ayat (3) huruf e. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa “RPJP Daerah dan RPJM Daerah ditetapkan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah”. Perbedaan kekuatan hukum atas dokumen yang sama ini tentu sangat membingungkan aparat perencana maupun pihak lain yang terkait dengan penetapan peraturan perundang-undangan seperti DPRD. Bagi pihak pemerintah tentu lebih memilih menggunakan dasar UU Nomor 25 tahun 2004 karena proses penetapan RPJM Daerah dengan Peraturan Kepala Daerah lebih sederhana. Tetapi bagi legislatif (DPRD) untuk menjamin keterlibatan masyarakat yang direpresentasikan melalui wakilnya, penetapan RPJM daerah dengan Peraturan Daerah (Perda) tentu yang lebih dipilih.

Terlepas dari pro kontra penggunaan dasar hukum yang lebih tepat bagi penyusunan dokumen perencanaan di daerah, pada masa yang akan datang daerah akan disibukkan dengan penyusunan dokumen-dokumen perencanaan pembangunan dari RPJP Daerah, RPJM Daerah, Renstra SKPD, RKPD dan Renja SKPD yang semuanya relatif baru. Badan Perencana di daerah mana akan sibuk mempersiapkan dokumen awal RPJP Daerah, RPJM daerah maupun RKPD.

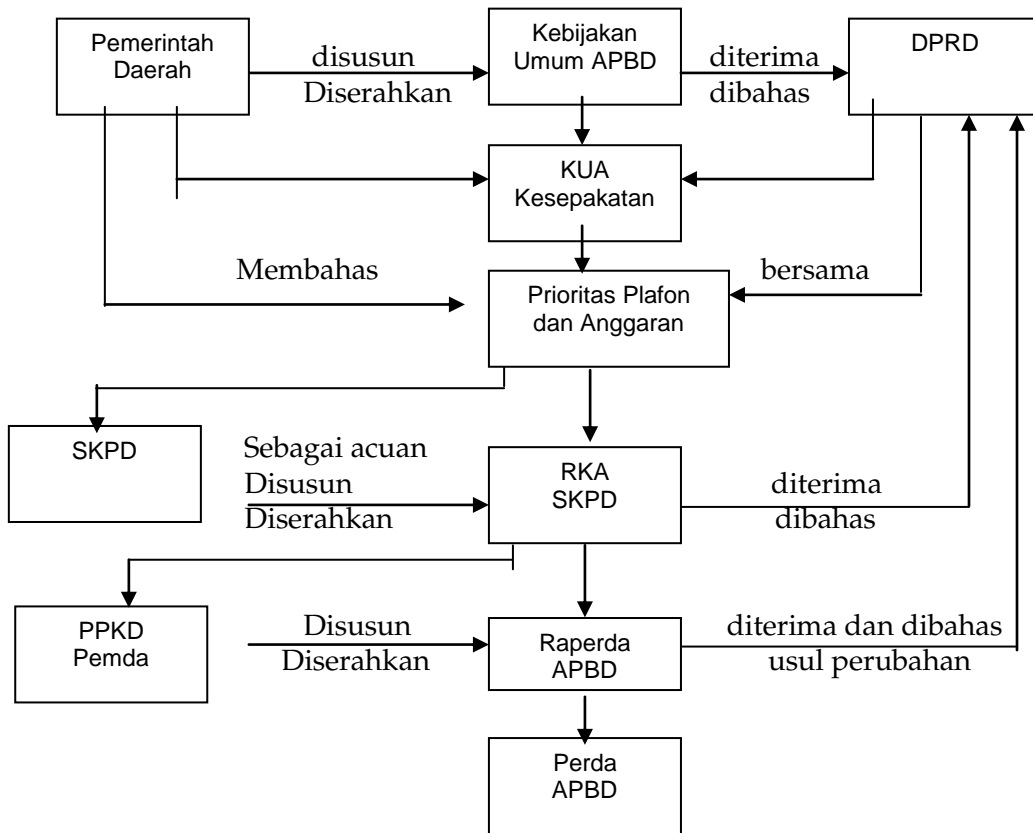
2. Pengelola Keuangan (Penganggaran) Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undnag-undang Nomor 33 Tahun 2004.

Bab IV Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 yang terdiri dari pasal 16 sampai dengan pasal 20 mengatur tentang Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Proses penganggaran daerah pada undang-undang ini dilakukan dengan urutan :

- a. Pemerintah Daerah menyampaikan kebijakan umum APBD kepada DPRD (Pasal 18, ayat 1)
- b. DPRD membahas kebijakan umum APBD dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. (Pasal 18, ayat 2)

- c. Pemerintah Daerah dan DPRD menyepakati kebijakan umum APBD. (Pasal 18, ayat 3)
- d. Pemerintah Daerah bersama DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk acuan SKPD. (Pasal 18, ayat 3)
- e. Kepala SKPD menyusun RKA SKPD dengan pendekatan prestasi kerja yang dicapai. (Pasal 19, ayat 1 dan 2)
- f. RKA SKPD diserahkan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. (Pasal 19, ayat 5)
- g. Hasil pembahasan RKA SKPD disampaikan kepada PPKD sebagai bahan penyusunan RAPBD (Pasal 19, ayat 5)
- h. Pemerintah mengajukan RAPBD kepada DPRD. (Pasal 20, ayat 1)
- i. DPRD membahas dokumen RAPBD dan dapat mengajukan usul. (Pasal 2, ayat 2 dan 3)
- j. DPRD mengambil keputusan tentang Raperda APBD untuk menjadi Perda APBD (Pasal 20, ayat 4 dan 5)

Secara skematis proses penganggaran daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 dapat digambarkan sebagai berikut:



Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan pengganti Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pokok-pokok muatan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 merupakan penegasan dan penyempurnaan dari Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 terutama tentang:

- a. Penegasan prinsip-prinsip dasar perimbangan keuangan Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai asas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan,
- b. Penambahan jenis Dana Hasil dari sektor Pertambangan Panas Bumi, Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21
- c. Pengelompokan Dana Reboisasi yang semula termasuk dalam komponen Dana Alokasi Khusus menjadi Dana Bagi Hasil
- d. Penyempurnaan prinsip pengalokasian Dana Alokasi Umum
- e. Penyempurnaan prinsip pengalokasian Dana Alokasi Khusus
- f. Penambahan Pengaturan Hibah dan Dana Darurat

- g. Penyempurnaan persyaratan dan mekanisme pinjaman daerah, termasuk obligasi daerah
- h. Pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan
- i. Penegasan pengaturan sistem informasi keuangan daerah, dan
- j. Prinsip akuntabilitas dan tanggungjawab dalam undang-undang ini dipertegas dengan pemberian sanksi.

Proses penganggaran menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 ini tidak jauh berbeda dengan yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Bahkan berkenaan dengan penyusunan dan penetapan APBD, dokumen undang-undang ini hampir merupakan copy dari Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003. Ada kurang lebih 12 ayat dalam kedua undang-undang ini yang menyatakan atau mengatur perkara yang sama, dan perbedaan keduanya hanyalah pergantian 1 atau 2 kata saja. Pengaturan perkara yang sama dengan mencantumkan kembali pada peraturan perundang-undangan dengan kekuatan hukum yang sama ini lebih mengesankan adanya pemborosan aturan atau ketidakkreatifan dalam penyusunan undang-undang. Perbedaan yang sangat menonjol dalam proses penganggaran kedua undang-undang ini adalah dicantumkannya hak usul DPRD terhadap pengajuan RAPBD pemerintah daerah sehingga dapat mempengaruhi jumlah kegiatan dan pendanaan dalam RAPBD.

Prosedur penganggaran yang coba diatur oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 juga terkesan membingungkan bagi aparat perencanaan dan penganggaran di daerah. Jika dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2004 dijelaskan bahwa Prioritas dan Plafon Anggaran dibahas bersama

PENUTUP

Akhirnya sebagai penutup perlu kiranya digarisbawahi, bahwa keterkaitan antara kebijakan perencanaan pembangunan dengan penganggaran baik tingkat nasional maupun daerah sangat jelas adanya. Keterkaitan tersebut dapat dilihat pada berbagai Undang-undang yang mengaturnya.

Sebagai pedoman pelaksanaan, undang-undang dimaksud perlu diacu oleh para penyusun anggaran. Namun demikian dalam praktiknya tidaklah mudah. Kerancuan berbagai pasal di antara Undang-undang tersebut terjadi dan bahkan berpotensi membingungkan praktik penganggaran di daerah. Oleh sebab itu, kiranya sangat perlu untuk dilakukan pencermatan pemahaman, atau bahkan peninjauan kembali dan revisi undang-undang tersebut.

Daftar Pustaka

Undang -Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang -Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

