

Perencanaan Anggaran Tahun Anggaran 2018-2020 Pada Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Provinsi Riau

Fajarwaty Kusumawardhani, Sri Roserdevi Nasution, Harsini¹

¹Program Studi Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi.

Universitas Lancang Kuning.

Email : fajarwaty.kusumawardhani@yahoo.co.id, sri.roserdevi@unilak.ac.id,
harsini@unilak.ac.id

Kata kunci

Abstrak

Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) Provinsi Riau merupakan salah satu organisasi pemerintah daerah (OPD) di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau dalam bidang ketenagakerjaan dan transmigrasi yang dipimpin oleh seorang kepala dinas dan bertanggungjawab kepada Gubernur Riau. Hal yang sangat krusial dalam proses perencanaan anggaran adalah penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Plafon Prioritas Anggaran (PPA). Kebijakan ini merupakan dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam sebuah OPD. Asumsinya mencakup satu tahun anggaran. KUA disusun berdasarkan visi dan misi Gubernur Riau yang ditetapkan di dalam RPJMD. Dalam wawancara dengan staf bagian perencanaan. Perencanaan anggaran pada faktanya adalah hubungan agen dan prinsipal dalam sebuah sistem pemerintahan. Agen dalam konteks ini adalah Disnakertrans, dan prinsipal adalah DPRD. Agen merupakan pihak yang tunduk pada prinsipal. Agen bekerja berdasarkan anggaran yang telah ditetapkan secara politik oleh kepala daerah DPRD. Oleh karena itu, proses penyusunan anggaran yang melibatkan partisipasi OPD dan DPRD menyebabkan tarik ulur kepentingan. Terjadilah fenomena paradoks antara keinginan prinsipal memaksimalkan anggaran di suatu sektor strategis yang berdampak pada pengurangan pagu anggaran di sektor lain seperti ketenagakerjaan, namun di sisi lain masyarakat menghendaki banyak program ketenagakerjaan yang terejawantahkan di dalam POKIR.

Keywords

*Perencanaan,
Anggaran, Dinas
Tenaga Kerja*

Abstract

The Department of Manpower and Transmigration (Disnakertrans) of Riau Province is one of the regional government organizations (OPD) within the Riau Provincial Government in the field of manpower and transmigration which is led by a head of service and is responsible to the Governor of Riau. Crucial to the budget

planning process is the preparation of a General Budget Policy (KUA) and a Budget Priority Ceiling (PPA). This policy is a document that contains policies in the fields of income, expenditure and financing in an OPD. The assumption covers one fiscal year. The KUA is prepared based on the vision and mission of the Governor of Riau as stipulated in the RPJMD. In interviews with planning staff. Budget planning is in fact an agent and principal relationship in a government system. The agent in this context is the Manpower Office, and the principal is the DPRD. Agent is a party that is subject to the principal. Agents work based on a budget that has been determined politically by the regional head of the DPRD. Therefore, the budget formulation process that involves the participation of OPD and DPRD causes a tug of war of interests. There is a paradoxical phenomenon between the principal's desire to maximize the budget in a strategic sector which has an impact on reducing the budget ceiling in other sectors such as manpower, but on the other hand, the community wants a lot of manpower programs which are embodied in POKIR.

Pendahuluan

Anggaran memegang peran strategis dalam kebijakan pemerintah. Melalui anggaran pula, masyarakat dapat mencermati pilihan dari orientasi kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Dengan kata lain, anggaran adalah instrumen kebijakan sesuai dengan arah kebijakan pemerintah pada kurun waktu tertentu. Peran anggaran juga adalah sebagai sebuah upaya untuk menjaga keseimbangan ekonomi, terutama dalam hal stabilitas ekonomi makro, seperti laju inflasi, nilai tukar, dan lain sebagainya. Di atas semua itu anggaran diharapkan dapat optimal di dalam penggunaannya dan dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kepentingan masyarakat.

Anggaran sendiri secara umum terbagi dua, yaitu berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD digunakan untuk menganggarkan kegiatan pemerintah di level provinsi maupun kabupaten/kota. Pengelolaan keuangan daerah diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya ketentuan Pasal 293 dan Pasal 330 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan amanat untuk mengatur Pengelolaan Keuangan Daerah dengan sebuah Peraturan Pemerintah.

Demikian pula halnya dengan Provinsi Riau. Provinsi yang termasuk dalam kategori daerah kaya di Indonesia ini memiliki postur anggaran yang pendapatannya didominasi dari sektor pajak dan hasil bumi seperti kelapa sawit dan pertambangan minyak dan gas bumi. Pada tahun 2018, APBD Provinsi Riau mencapai Rp 10.3 triliun. Sementara pada tahun 2019 ini, APBD Provinsi Riau berkurang menjadi Rp 9.4 triliun. Penurunan ini disebabkan oleh target pajak yang tidak terpenuhi sesuai target dan juga

menurunnya nilai komoditas kelapa sawit dan migas yang harganya mengikuti harga minyak dunia.

Untuk meningkatkan pendapatan, tak pelak lagi pemerintah harus menaikkan pencapaian pajak dan menambah wajib pajak. Dengan demikian, langkah yang ditempuh adalah bagaimana mengurangi tingkat pengangguran sehingga masyarakat memiliki penghasilan dan dengan sendirinya akan meningkatkan penerimaan pajak.

Salah satu cara Pemerintah Provinsi Riau dalam mengurangi jumlah pengangguran adalah dengan meningkatkan belanja surplus. Hal ini diwujudkan dalam bentuk mempersiapkan angkatan kerja untuk dapat bekerja melalui pembekalan keterampilan di Balai Latihan Kerja maupun kegiatan-kegiatan padat karya. Dalam struktur organisasi pemerintah daerah yang terdapat di Provinsi Riau, kegiatan-kegiatan ini diakomodasi dalam program Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) Provinsi Riau.

Berdasarkan fenomena di atas, Disnakertrans memiliki peran strategis dalam menciptakan angkatan kerja yang unggul dan berdaya saing. Tentunya hal ini harus diimbangi dengan penganggaran yang kuat di Disnakertrans. Bagaimana mungkin akan terwujud program pembekalan tenaga kerja yang mumpuni jika tidak diimbangi dengan anggaran yang cukup untuk mendanai itu semua.

Namun jika dilihat dari belanja daerah Pemerintah Provinsi Riau untuk urusan tenaga kerja, belum terlihat adanya komitmen pemerintah daerah untuk memperkuat anggaran pada Disnakertrans. Pada tahun 2018, Disnakertrans memperoleh pagu anggaran senilai Rp 57.8 miliar dari total APBD yang sebesar Rp 10.3 triliun. Tahun 2019, penurunan drastis terjadi di pagu anggaran Disnakertrans sebagai akibat dari penurunan pagu APBD secara keseluruhan, yaitu sebesar Rp 44.2 miliar dari total APBD Rp 9.4 triliun. Pada tahun 2020, rencana pagu belanja langsung Disnakertrans hanya senilai Rp 10 miliar. Hal ini tentunya sangat berpengaruh pada target Disnakertrans dalam penanggulangan angka pengangguran dan minimnya akselerasi angkatan kerja untuk mendapatkan dukungan keterampilan dari Disnakertrans.

Berdasarkan fakta anggaran ini, maka bagaimana perencanaan anggaran di Disnakertrans menjadi pertanyaan mendasar yang dapat menjawab kebuntuan dalam pengangguran urusan tenaga kerja di dalam APBD Provinsi Riau. Perencanaan anggaran adalah bagian yang sangat penting dalam kebijakan anggaran yang dampaknya harus dirasakan oleh masyarakat Provinsi Riau.

Metode Penelitian

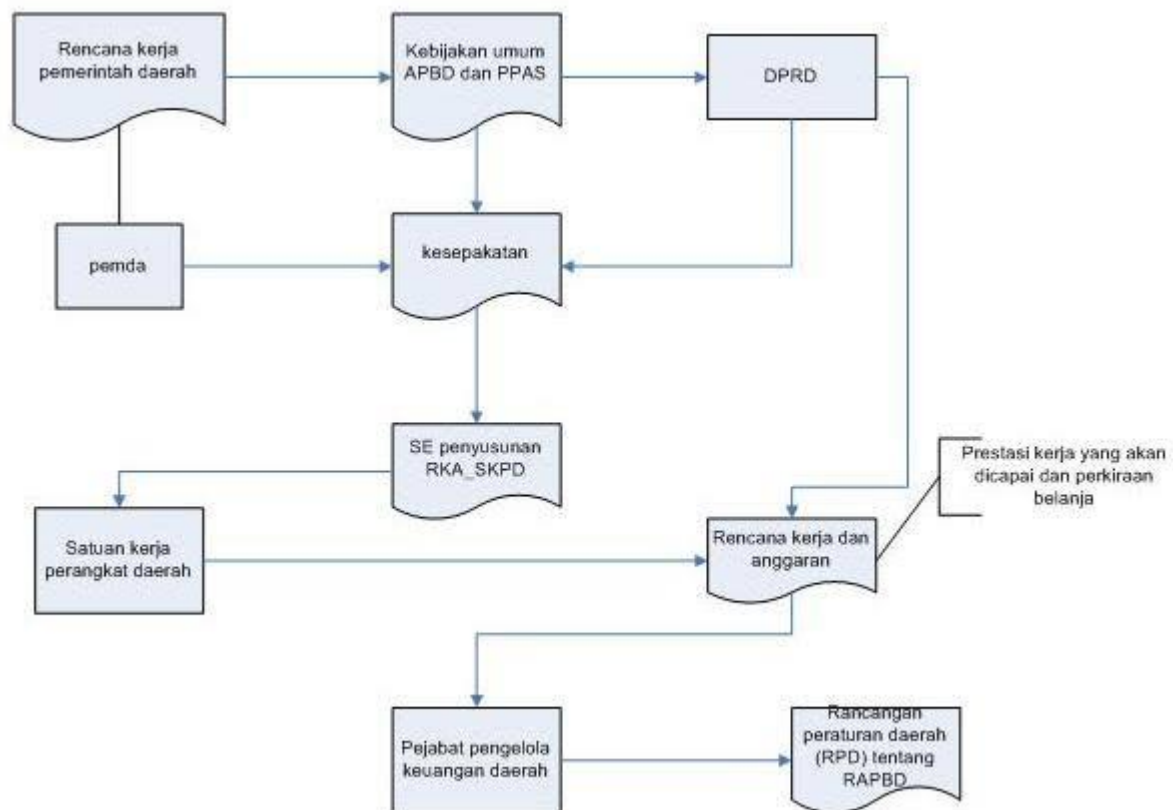
Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Dalam penelitian kualitatif, pihak yang dijadikan informan adalah yang dianggap mempunyai informasi (key-informan) yang dibutuhkan di wilayah penelitian. Cara yang digunakan untuk menentukan informan kunci tersebut maka penulis menggunakan "*purposive sampling*" atau sampling bertujuan, yaitu teknik sampling yang digunakan oleh peneliti jika peneliti mempunyai pertimbangan-pertimbangan tertentu di dalam pengambilan sampelnya (Arikunto, 2000:128). Analisis data penelitian merupakan langkah yang

sangat kritis dalam melakukan penelitian yang bersifat ilmiah, karena dari analisis data itulah akan didapatkan arti dan makna dalam memecahkan masalah-masalah yang akan diteliti. Data yang terkumpul selama peneliti melakukan penelitian, akan diklasifikasi, dianalisis dan diinterpretasikan secara mendetail, teliti dan cermat untuk memperoleh kesimpulan yang lebih obyektif dari suatu penelitian. Analisis data dalam penelitian ini akan dilakukan secara mendalam sebagai upaya mencari dan menata secara sistematis catatan hasil observasi, wawancara dan informasi lainnya untuk meningkatkan pemahaman peneliti tentang kasus yang diteliti.

Hasil Dan Pembahasan

A. Proses Normatif Perencanaan Anggaran Disnakertrans

Hal yang sangat krusial dalam proses perencanaan anggaran adalah penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Plafon Prioritas Anggaran (PPA). Kebijakan ini merupakan dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam sebuah OPD. Asumsinya mencakup satu tahun anggaran. KUA disusun berdasarkan visi dan misi Gubernur Riau yang ditetapkan di dalam RPJMD. Dalam wawancara dengan staf bagian perencanaan, dijelaskan alur penyusunan APBD sebagai berikut.



Berdasarkan hasil wawancara dan juga ketentuan dari Peraturan Menteri Dalam Negeri, didapatkan informasi bahwa setelah penyusunan KUA PPA sementara, akan didapatkan nota kesepakatan dengan DPRD sebagai tindak lanjut pembicaraan dari

Sekretaris Daerah selaku Koordinator Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dengan Badan Anggaran (Banggar) DPRD Provinsi Riau. Setelah nota kesepakatan tersebut ditandatangani, maka OPD dalam hal ini Disnakertrans membuat Rencana Kerja Anggaran (RKA).

Pada proses penyusunan RKA ini sepenuhnya adalah wilayah eksekutif. Hal ini berbeda dengan proses penyusunan KUA PPA yang sangat dipengaruhi oleh legislatif. Dalam sebuah wawancara dengan staf Bagian Perencanaan Disnakertrans, hal ini disebutkan sebagai berikut.

“Sebelum menyusun KUA PPAS itu, kami menyerap rencana program kegiatan dari Pak Gubernur yang sesuai visi misi, dan itu menjadi agenda Dinas. Tapi selain itu ada juga masukan lain yang berasal dari pokok pikiran anggota dewan, atau biasa disebut POKIR. Itu harus masuk juga, karena itu aspirasi masyarakat.” (Wawancara tanggal 5 Februari 2020)

Pokok-pokok pikiran anggota DPRD memang diakomodasi oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri yang menyatakan bahwa aspirasi masyarakat menjadi salah satu dasar dalam program/kegiatan di sebuah OPD. Besaran dan banyaknya program tidak ditentukan, sepanjang memungkinkan dari sisi keuangan, dan juga tidak bertentangan dengan visi dan misi kepala daerah, hal itu dapat dilaksanakan.

Baik POKIR maupun kegiatan rutin Dinas dan berbagai masukan dari masyarakat ditampung dalam kegiatan Musrenbang yang berjenjang, mulai dari level desa hingga provinsi. Selain itu Pemerintah Provinsi Riau mengadakan kegiatan koordinasi dan juga ekspos untuk melakukan sosialisasi dan penggalan informasi guna memperkaya dan memperdalam sebuah program/kegiatan OPD.

“Biasa kok, tiap tahun pasti ada ekspos. Tahun ini pun ada di bulan Februari ini. Kita mau menyerap aspirasi juga. Kan yang terpenting kita ada niat baik, terutama untuk mengakomodir POKIR.” (Wawancara dengan Kepala Disnakertrans, 5 Februari 2020)

Dari kutipan wawancara tersebut dan beberapa perbincangan dengan Kepala dan para staf Disnakertrans, proses perencanaan anggaran telah melalui prosedur sesuai dengan yang diatur oleh Kementerian Dalam Negeri dan juga oleh Pemerintah Provinsi Riau. Hal ini tentunya sebuah keniscayaan, karena jika tidak memenuhi prosedur, maka lembaga hukum seperti KPK akan segera menyelidiki OPD tersebut. Hal ini ditegaskan pula dalam wawancara berikut.

“Kami harus procedural, kalau tidak kan nanti bisa mengundang KPK. Kami mencegah hal-hal yang tidak diinginkan juga.” (Wawancara tanggal 5 Februari 2020)

Dalam perencanaan anggaran secara normatif ini, sekilas semua tidak ada masalah serius dan seharusnya bisa optimal dalam menuju tujuan utama menciptakan kesempatan kerja. Namun pada realitasnya, hal tersebut belum terjadi. Penganggaran tahun 2018 untuk urusan ketenagakerjaan hanya memperoleh pagu senilai Rp 57,8 miliar dari total APBD sebesar Rp 10,3 triliun. Begitu juga di tahun 2019. Bahkan di 2019 terdapat penurunan drastis pada pagu anggaran Disnakertrans, dan hanya memperoleh pagu yaitu sebesar Rp 44,2 miliar dari Rp 9,4 triliun total besaran APBD.

Di tahun 2020, pagu Disnakertrans untuk belanja langsung bahkan hanya mencapai 10 miliar. Dengan pagu yang demikian rendah, adalah hal yang wajar jika masyarakat angkatan kerja masih banyak yang belum mendapat kesempatan kerja.

B. Agency Problems pada Perencanaan Anggaran Disnakertrans

Tahun 2018 hingga tahun 2020 adalah tahun-tahun kritis karena konstelasi politik yang cukup fluktuatif di Provinsi Riau. Hal ini terjadi karena Pilkada Gubernur Riau menjadi pertimbangan bagi setiap aktor untuk mengambil kesempatan. Hal ini juga dialami pada proses perencanaan anggaran Disnakertrans. Pola relasi antara aktor-aktor anggaran memperlihatkan fenomena *agency problems* yang berdampak pada perilaku yang oportunistik dalam perencanaan anggaran.

Perilaku oportunistik dari prinsipal dan agen sudah mulai terlihat saat anggota DPRD memasukkan POKIR ke dalam agenda program/kegiatan Disnakertrans. Anggota DPRD cenderung untuk mendorong Disnakertrans agar POKIR tersebut dapat diakomodasi seluruhnya. Padahal sejak awal pagu anggaran yang disepakati oleh Gubernur kepada Disnakertrans sangat terbatas.

“Pagu anggaran ya cuma sedikit. Gak mungkin mengcover semua kebutuhan dinas. Ya tapi apa boleh buat. Kan itu yang memutuskan juga Gubernur. Gubernur tentu mendahulukan pendidikan dan kesehatan. Tenaga kerja urutan kesekian. Dapatnya kecil. Ini kan juga karena lobi-lobi yang ingin memperbesar anggaran di satu sektor strategis. Tenaga kerja belum jadi isu strategis untuk dewan.” (Wawancara tanggal 10 Maret 2020)

Dari wawancara tersebut, terlihat bahwa di satu sisi DPRD sebagai prinsipal ingin memaksimalkan anggaran di sektor yang strategis menurut mereka, namun saat memasukkan aspirasi yang berasal dari masyarakat, ternyata banyak juga memasukkan POKIR di urusan tenaga kerja. Berarti masyarakat sebenarnya mengharapkan ada banyak program yang dikelola oleh Disnakertrans yang dapat diakses oleh masyarakat agar mendapat kesempatan kerja. Faktanya, pagu anggaran sangat minim untuk dapat mengakomodasi semua aspirasi dalam POKIR anggota DPRD.

C. Pola Hubungan Oportunistik Prinsipal dan Agen

Dalam relasi antara DPRD dan Disnakertrans, DPRD malah menganggap Disnakertrans sebagai kuasa anggaran sangat bisa melaksanakan semua yang menjadi program pemerintah. Di samping itu, Disnakertrans dapat langsung berkomunikasi dengan masyarakat. Oleh sebab itu, DPRD mendesak Disnakertrans untuk dapat mengakomodasi program yang didorong pada POKIR.

“Kami tau, Dinas itu pasti bisa melaksanakan, karena itu tupoksinya. POKIR Dewan ini kan aspirasi masyarakat, jadi apa salahnya dilaksanakan. Apalagi Dinas kan bisa langsung ke masyarakat. Harusnya jangan ada pembedaan, yang punya pemerintah dan yang POKIR Dewan. Ini kan juga amanat rakyat. Kalau masalah uang kurang, itu memang dari Kepala Daerah sih, mau dibawa ke mana Provinsi ini. Ada komitmen

nggak, supaya tidak ada lagi pengangguran. Kan yang pegang anggarannya eksekutif.” (Wawancara dengan Anggota DPRD Provinsi Riau, 20 Maret 2020).

Berdasarkan pernyataan di atas, DPRD selaku legislatif meyakini bahwa eksekutif memiliki akses yang kuat kepada sumber daya finansial. Oleh karena itu, eksekutif dapat saja mengatur program yang bisa masuk dalam rencana anggaran tiap tahunnya.

Dari sisi kepentingan politik, DPRD sebagai prinsipal akan terus mendesak agennya, dalam hal ini Disnakertrans, untuk dapat memenuhi aspirasi yang tertera pada POKIR. Semua anggota DPRD menagggap POKIR sebagai sesuatu yang sangat vital dan harus terlaksana. Berikut kutipan pernyataan salah seorang pimpinan DPRD.

“POKIR itu kan aspirasi warga masyarakat yang harusnya bisa diakomodir. Itu janji kita juga kepada masyarakat. Kami malu jika ada acara reses atau pulang kampung, tak ada yang kami bawa, tak ada janji yang terlaksana. Nanti apa kata masyarakat? Dibilangnya kami ingkar janji.” (Wawancara tanggal 20 Maret 2020)

POKIR yang dilaksanakan akan menjadi perwujudan janji politik seorang anggota DPRD kepada para konstituennya. Dengan demikian konstituen akan senang dan harapannya akan dapat kembali memilihnya di pemilihan legislatif yang berikutnya. Jika POKIR terlaksana, maka *bargaining position* seorang anggota DPRD juga akan menjadi tinggi di mata konstituen dan kemungkinan untuk menang atau terpilih kembali menjadi besar.

Selain ingin terpilih kembali, POKIR seringkali menjadi ajang perburuan rente bagi anggota DPRD untuk konstituennya. POKIR yang disetujui akan menjadi sebuah proyek dan dilelang. Dengan sedikit skenario, konstituen dari anggota DPRD yang mengusulkan POKIR tersebut akan dapat memegang proyek tersebut tanpa melalui kesulitan yang berarti. Hal ini diakui oleh Disnakertrans.

“Ya kami paham bahwa anggota Dewan itu mau beri proyek ke konstituen mereka, makanya kami didesaknya untuk memasukkan ke kegiatan kami.” (Wawancara tanggal 25 Maret 2020)

Namun Disnakertrans sendiri juga memiliki kepentingan di dalam kegiatan dinas. Perburuan rente yang terjadi di kalangan ASN berbagai OPD sudah bukan menjadi rahasia lagi. Hal ini membuat DPRD kerap menjadi gusar dan kembali menekan OPD. Perebutan kepentingan ini membuka ruang lobi dan negosiasi bagi prinsipal dan agen. Selanjutnya terjadi kesepakatan-kesepakatan sebagai jalan tengah untuk dapat mengakomodasi kepentingan kedua belah pihak. Hal ini berakibat pada termarjinalkannya kepentingan masyarakat, dan memunculkan perilaku oportunistik baik dari prinsipal maupun agen. Maka tidaklah mengherankan jika dengan APBD yang besar, program/kegiatan belum dapat menyelesaikan permasalahan ketenagakerjaan secara komprehensif.

Kesimpulan

Perencanaan anggaran pada faktanya adalah hubungan agen dan prinsipal dalam sebuah sistem pemerintahan. Agen dalam konteks ini adalah Disnakertrans, dan

prinsipal adalah DPRD. Agen merupakan pihak yang tunduk pada prinsipal. Agen bekerja berdasarkan anggaran yang telah ditetapkan secara politik oleh kepala daerah DPRD. Oleh karena itu, proses penyusunan anggaran yang melibatkan partisipasi OPD dan DPRD menyebabkan tarik ulur kepentingan. Terjadilah fenomena paradoks antara keinginan prinsipal memaksimalkan anggaran di suatu sektor strategis yang berdampak pada pengurangan pagu anggaran di sektor lain seperti ketenagakerjaan, namun di sisi lain masyarakat menghendaki banyak program ketenagakerjaan yang terejawantahkan di dalam POKIR.

Persoalan ketenagakerjaan yang dijawab dengan perencanaan anggaran dengan berbagai *vested interest* tidak bisa menuntaskan permasalahan. Dengan pagu anggaran yang fluktuatif dan seringkali harus “mengalah” dengan sektor lain yang lebih strategis atau kepentingan yang lebih politis, Disnakertrans cenderung jalan di tempat dan masih jauh dari target kebijakan umum Pemerintah Provinsi Riau di bidang ketenagakerjaan.

Daftar Pustaka

- Bastian. Indra. 2006. *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*. Salemba Empat. Jakarta
- Ikbar, Yanuar. 2012. *Metode Penelitian Sosial Kualitatif*, Bandung: Refika Aditama
- J. Moleong, Lexi. 2005. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya
- Mardiasmo. 2011. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Andi: Yogyakarta
- Mahmudi. 2007. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN
- Nordiawan. Deddy. 2007. *Akuntansi Sektor Publik*. Salemba Empat: Jakarta
- Sugiono, 2008, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfa Beta, Bandung
- Tahir, Arifin. 2011. *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta : Pustaka Indonesia Press.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance*. Jakarta: Insan Cendikia.