

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Anggaran dan Belanja Pendapatan Negara (APBN) memiliki peranan yang sangat penting tidak hanya sebagai instrumen dalam pengambilan kebijakan pemerintah dalam berbagai bidang tetapi juga alat untuk mewujudkan tujuan pembangunan. Untuk mengoptimalkan fungsi APBN maka diperlukan sistem anggaran yang lebih komprehensif dengan melakukan penatausahaan atas penerimaan dan pengeluaran negara secara cermat dan sistematis.

Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran organisasi sektor publik dimulai ketika perumusan strategis dan perencanaan strategis telah selesai dilaksanakan. Tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun (Arniati et al 2010).

Indikator keberhasilan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, kehidupan demokratis yang semakin maju, keadilan pemerataan,serta adanya hubungan yang

serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadaan tersebut dapat tercapai salah satunya apabila manajemen keuangan (anggaran) dilaksanakan dengan baik.

Upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah dengan menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa atau disebut juga dengan *good governance*. *Good governance* menurut *World Bank* dalam Mardiasmo (2009) adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Sedangkan Halim (2002) dalam Hendriani (2011) mendefinisikan *good governance* dengan lebih mengarah kepada unsur-unsurnya, yaitu bahwa *good governance* adalah akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan penegakan hukum.

Langkah awal dalam menciptakan *good governance* yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengubah sistem sentralistik yang terjadi selama ini menjadi sebuah sistem yang memberikan kewenangan bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya secara mandiri sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang dikenal dengan otonomi daerah, yang kemudian diamandemen dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 serta terakhir Undang-undang Nomor 14 tahun 2014. Disamping itu dikeluarkannya TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998

tentang penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, menjadi pedoman dalam mewujudkan tatakelola pemerintahan yang baik.

Pada lampiran II (dua) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 tahun 2014 menerangkan bahwa pelaporan kinerja merupakan bentuk dari pelaksanaan tugas dan fungsi yang dipercayakan kepada setiap instansi pemerintah atas penggunaan anggaran. Hal terpenting yang diperlukan dalam penyusunan laporan kinerja adalah pengukuran kinerja dan evaluasi serta pengungkapan (*disclosure*) secara memadai hasil analisis terhadap pengukuran kinerja. Pelaporan kinerja bertujuan untuk memberikan informasi kinerja yang terukur kepada pemberi mandat atas kinerja yang telah dan seharusnya dicapai, juga sebagai upaya perbaikan berkesinambungan bagi instansi pemerintah untuk meningkatkan kinerjanya.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah menjelaskan bahwa untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, transparan, akuntabel, efisien dan efektif di bidang perencanaan pembangunan daerah, diperlukan adanya tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi perencanaan pembangunan daerah.

Penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dengan tegas mengemukakan bahwa aspek penting yang diatur dalam peraturan pemerintah ini adalah keterkaitan antara kebijakan, perencanaan dan penganggaran oleh pemerintah daerah agar sinkron dengan berbagai kebijakan pemerintah pusat, sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih antara pelaksanaan program dan kegiatan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Hasil evaluasi yang dilakukan selama ini menunjukkan bahwa mengabaikan keterkaitan antara dokumen perencanaan yang ada, menyebabkan tidak konsistennya pelaksanaan kegiatan dan penganggaran. Akibatnya, tidak semua anggaran dalam program peningkatan pelayanan publik bisa diimplementasikan. Sebagai contoh perencanaan dan penganggaran dalam bidang pendidikan. Tidak semua dana yang dianggarkan untuk peningkatan proses belajar mengajar digunakan secara langsung untuk peningkatan tersebut. Bahkan di beberapa daerah tertentu ditemukan bahwa dana tersebut digunakan untuk keperluan-keperluan lain, seperti biaya kantor, perjalanan dinas dan kesejahteraan pegawai.

Pembangunan infrastruktur menjadi bagian integral dari pembangunan nasional. Infrastruktur merupakan roda penggerak pertumbuhan ekonomi. Kegiatan sektor transportasi merupakan tulang punggung pola distribusi baik barang maupun penumpang. Kondisi perekonomian yang membaik tidak dapat dilepaskan dari peran penting infrastruktur. Kegiatan pembangunan, rehabilitasi,

pemeliharaan serta subsidi operasi telah berhasil meningkatkan aksesibilitas, kapasitas, kualitas, dan jangkauan pelayanan berbagai infrastruktur, yang pada gilirannya mampu memberikan dukungan kepada berbagai sektor perekonomian seperti pertanian, industri pengolahan, perdagangan, dan pembangunan daerah.

Untuk itulah pemerintah berkomitmen mengutamakan pembangunan infrastruktur karena peran dan kontribusinya terhadap pertumbuhan ekonomi sangat besar. Karena pentingnya pembangunan infrastruktur pada akhirnya bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, maka harus disikapi dengan serius perencanaan dan penganggarannya.

Perencanaan dan penganggaran merupakan dua hal yang sangat erat kaitannya. Agar anggaran yang direalisasikan bisa sesuai dengan tujuan sehingga anggaran tersebut efektif dan efisien maka dalam mengalokasikan anggaran tersebut sebaiknya mengikuti perencanaan yang sudah disusun. Disamping itu di dalam merealisasikan anggaran untuk mencapai tujuan pembangunan yang direncanakan harus mempedomani semua peraturan pemerintah yang terkait dengan perencanaan dan penganggaran.

Akan tetapi yang terjadi selama ini diduga bahwa perencana cenderung kurang memperhatikan dokumen–dokumen dalam perencanaan dan penganggaran serta tidak adanya keterkaitan antar dokumen.. Permasalahan berikutnya adalah masih sangat dirasakan ego sektoral antara para aparat pemerintah dalam melaksanakan kegiatan pembangunan. Masing–masing dinas dan instansi

cenderung mengatakan tugas dan fungsinyalah yang terpenting dalam kegiatan pembangunan. Permasalahan tersebut menyebabkan koordinasi dalam penyusunan rencana dan pelaksanaan pembangunan menjadi sulit dilakukan. Akibatnya kurang optimalnya pelaksanaan proses pembangunan dan bahkan sasaran yang dituju dapat tidak terlaksana dengan baik.

Proses perencanaan dan penganggaran menjadi penting karena keterbukaan informasi publik menuntut pemerintah untuk melakukan perencanaan yang matang agar lebih efektif dan efisien dalam mengalokasikan dana publik ke dalam program dan kegiatan pemerintah. Dalam penganggarnya diperlukan perhitungan proyeksi baik satu tahun kedepan atau tahun-tahun berikutnya dengan memperhitungkan biaya untuk menyelesaikan program atau kegiatan. Dibutuhkan kemampuan untuk menyeimbangkan kebutuhan dengan sumber daya yang tersedia agar dapat mengurangi timbulnya ketidakkonsistenan antara kebijakan perencanaan dan penganggaran jangka menengah. Salah satu cara untuk menjaga kebijakan perencanaan dan penganggaran adalah dengan melakukan perkiraan belanja untuk 3-5 tahun kedepan untuk program-program pemerintah yang menjadai prioritas. Perencanaan dan penganggaran pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Padang Panjang sangat perlu dijaga karena perencanaan dan penganggaran di SKPD sangat berkontribusi terhadap suksesnya perencanaan dan penganggaran di daerah. Namun pada kenyataannya perencanaan dan penganggaran pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Padang Panjang belum sepenuhnya konsisten, hal ini dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel 1.1
Perencanaan dan Anggaran pada dinas Pekerjaan Umum
Kota Padang Panjang Tahun 2015

Tahun	Perencanaan (Renja)	Penganggaran (DPA)	Selisih
2015	97.252.372.000	89.228.518.303	8.023.853.697

Sumber : Renja dan DPA Dinas Pekerjaan Umum Kota Padang Panjang Tahun 2015 (data diolah)

Dari tabel diatas dapat dilihat adanya inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran. Inkonsistensi ini akan menimbulkan kerugian yang menyebabkan tujuan pembangunan tidak tercapai.

Menyadari pentingnya pembangunan infrastruktur sebagai proses dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional dan daerah, maka perlu kiranya disiapkan dengan baik perencanaan dan penganggarnya. Dalam rangka perwujudan perencanaan dan penganggaran yang baik ini maka semua dokumen perencanaan dan penganggaran pengelola insfrastuktur ini harus dijaga konsistensinya. Oleh sebab itu, dirasa perlu melakukan penelitian tentang **“Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran serta Capaian Kinerja pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Padang Panjang”**.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian Rini Octavanti (2008), penelitiannya berjudul analisi konsistensi perencanaan dan penganggaran program pendidikan dasar dan menengah di kabupaten solok selatan. Penelitian ini mencoba melakukan analisis terhadap konsistensi antara berbagai dokumen perencanaan daerah yang saling terkait mulai dari perencanaan jangka panjang,

menengah dan tahunan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penyusunan RPJPD dan RPJMD di solok selatan kurang menunjukkan konsistensi, secara kuantitatif hanya sekitar 50% program kegiatan di RPJMD yang sinkron dengan program kegiatan di RPJPD. Hal ini disebabkan karena RPJMD tidak membahas secara rinci program untuk SKPD dinas pendidikan. Sementara itu analisis antara dokumen RPJMD dengan Renstra SKPD dinas pendidikan konsisten sekitar 75%. Analisis antara renstra SKPD dengan renja SKPD menunjukkan konsistensi 100%. Selanjutnya analisis konsistensi antara renja SKPD dan APBD menunjukkan tingkat konsistensi sebesar 40%.

Pengembangan yang penulis lakukan adalah analisis capaian kinerja serta konsistensi perencanaan dan penganggaran pada Dinas Pekerjaan Umum Kota dengan lokasi di Pemerintah Kota Padang Panjang.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Rini Octavanti adalah dengan menambahkan indikator baru yakni melakukan analisis terhadap capaian kinerja dinas pekerjaan umum kota padang panjang . Apakah sudah mencapai target atau belum sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang tahapan, tatacara penyusunan, pengendalian, dan evaluasi rencana pembangunan daerah.

1.2 Perumusan Masalah

Ada beberapa permasalahan yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana konsistensi perencanaan dan penganggaran pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Padang Panjang Tahun 2015.
2. Bagaimana capaian kinerja dinas Pekerjaan Umum Kota Padang Panjang tahun 2015.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian permasalahan diatas, penelitian ini mempunyai tujuan untuk :

1. Menganalisis konsistensi perencanaan dan penganggaran pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Padang Panjang Tahun 2015.
2. Menganalisis pelaksanaan capaian kinerja pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Padang Panjang Tahun 2015.

1.4 Manfaat Penelitian

Disamping untuk memenuhi persyaratan dalam penyelesaian studi pada Program Pasca Sarjana Universitas Andalas, penelitian ini sangat banyak menambah wawasan penulis khususnya dalam penyusunan Renstra dan Renja SKPD nantinya. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat bagi Dinas Pekerjaan Umum Kota Padang Panjang dalam menentukan langkah-langkah untuk menjaga konsistensi perencanaan dan penganggaran dan juga sebagai sumbangan pemikiran bagi pembaca atau penulis yang berminat mengkaji atau

membahas keberhasilan atau kegagalan pembangunan daerah khususnya dari segi capaian kinerja serta konsistensi perencanaan dan penganggaran.

1.5 Batasan Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, peneliti membatasi masalah sebagai berikut :

1. Penelitian dilakukan terbatas pada dokumen perencanaan dan penganggaran di dinas Pekerjaan Umum Kota Padang Panjang tahun 2015 dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah Dinas Pekerjaan Umum tahun 2015.
2. Penelitian ini difokuskan pada tingkat konsistensi antara dokumen perencanaan RPJMD, Renstra SKPD, RKPD, Renja SKPD, PPAS dan APBD tahun 2015.
3. Objek penelitian adalah program dan kegiatan yang terdapat pada dokumen perencanaan dan penganggaran Dinas Pekerjaan Umum Kota Padang Panjang tahun 2015.