

## BAB I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Harapan masyarakat pada pemerintah menjadi semakin tinggi sejak reformasi bergulir. Tuntutan pada pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang konsisten dan adil dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan dipandang sebagai hak publik yang harus dipenuhi oleh penyelenggara negara. Begitu pula dengan tuntutan pada Kepala Daerah sebagai penerima mandat pengelolaan pemerintahan daerah dari masyarakat dewasa ini lebih daripada sebelumnya. Kepala Daerah yang diberi kepercayaan oleh masyarakat melalui pilkada bukan saja sebagai pemimpin daerah tetapi sudah bergeser lebih pada peran sebagai pelayan masyarakat yang diharapkan dapat menjalankan fungsi pelayanan (stewardship).

‘Steward/Pelayan’ adalah sebuah paradigma/mindset atau sikap yang mempengaruhi seluruh pemikiran dan perilaku individu. Kepala Daerah adalah pemimpin pemerintahan daerah, tetapi karena pengaruh dan otoritas yang mereka miliki, menjadi penting bagi mereka untuk dapat melayani masyarakatnya. Pada gilirannya sikap melayani ini akan menjadi kunci sukses seorang pemimpin.

Teori yang dapat menjelaskan terkait fenomena ini adalah teori agency dan teori stewardship. Menurut teori agency, masyarakat adalah principal yaitu pemilik modal, sementara pemerintah adalah agen yang diberi mandat pengelolaan negara oleh masyarakat melalui sebuah hubungan kontraktual. Dalam hubungan kontraktual antara masyarakat dan pemerintah terjadi penyerahan otoritas pengambilan keputusan dari masyarakat kepada pemerintah (Jensen dan Meckling, 1976). Asumsi teori agency saja ternyata tidak cukup bagi pemerintah untuk menjalankan mandat ini, dimana agen dipandang hanya memiliki motivasi ekonomi saja sehingga agen bertindak mengutamakan kepentingannya. Menurut Donalson dan Davis (1997) ada motivasi non ekonomi yang mendorong agen sehingga bertindak selaras dengan keinginan principal. Hubungan ini dijelaskan oleh teori stewardship yang berasumsi bahwa hubungan kontraktual jangka

panjang dibangun berdasarkan kepercayaan, reputasi, tujuan bersama (Slyke,2006).

Masalah dalam hubungan kontrak antara agen dan principal ini adalah terjadinya asimetri informasi, karena agen memegang informasi dan dapat menyaring informasi untuk principal sesuai kebutuhan sehingga berpotensi merugikan principal. Untuk mengatasi terjadinya asimetri informasi tersebut diperlukan akuntabilitas pemegang mandat yaitu pemerintah. Ada tiga elemen dasar dari stewardship (Wan, 2015) yaitu : (1) *holding in trust, not ownership or control*, maknanya adalah memegang kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat, bukan memilikinya atau mengendalikan kepercayaan tersebut, maka seorang kepala daerah yang melayani masyarakatnya sadar bahwa otoritasnya suatu saat akan berakhir dan diambil alih orang lain, (2) *responsibility*, seorang kepala daerah yang melayani masyarakatnya akan mencapai keberhasilan masa kini dan menyiapkan keberhasilan jangka panjang walaupun ia tidak menjabat lagi, (3) *accountability*, seorang kepala daerah yang melayani masyarakatnya akan mempertanggungjawabkan semua tindakannya kepada pemberi mandat.

Sejalan dengan pendapat Wan, menurut Mardiasmo (2009) tuntutan akuntabilitas sektor publik terkait dengan perlunya transparansi dan pemberian informasi kepada publik dalam rangka pemenuhan hak-hak publik. Selanjutnya Mardiasmo mendefenisikan akuntabilitas publik adalah kewajiban pemegang amanah (agen) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (principal) yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Berdasarkan teori agency dan teori stewardship didukung dengan elemen dasar dari pelayanan publik yaitu akuntabilitas, maka dapat dipahami bahwa pemerintah daerah (agen) memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan untuk kepentingan masyarakat (principal). Konsistensi atau kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintah dengan kebutuhan masyarakat dimulai sejak proses perencanaan pembangunan daerah, karena perencanaan pembangunan adalah untuk menyusun

rancangan kebijakan program dan kegiatan yang secara konsisten menuju pada cita-cita yang disepakati bersama (Wrihatnolo, 2006 dalam Fitry,2012).

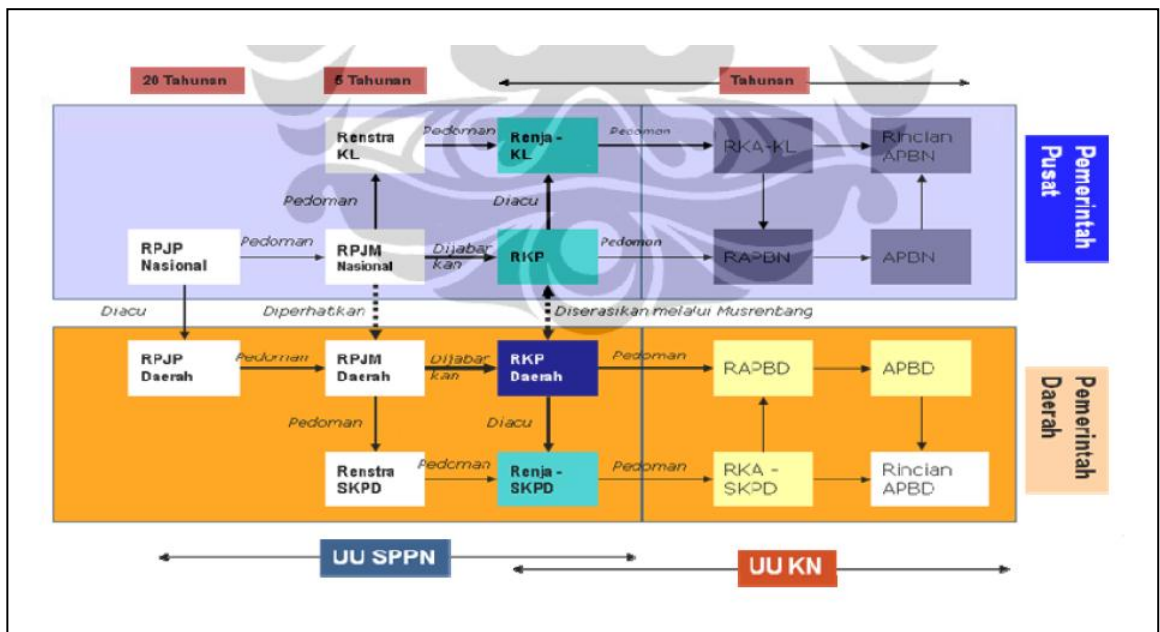
Perencanaan Pembangunan Daerah di Indonesia diatur melalui Undang-Undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah dan Peraturan Pelaksanaannya melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 54 tahun 2010. Peraturan perundang-undangan tersebut mewajibkan Pemerintah Daerah melakukan perencanaan pembangunan dengan melibatkan para pemangku kepentingan guna pemanfaatan dan pengalokasian sumberdaya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial suatu wilayah/daerah. Kemudian untuk merealisasikan perencanaan tersebut diperlukan anggaran, sehingga dokumen perencanaan yang telah disusun sedemikian rupa dapat difungsikan sebagai alat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Proses penganggaran di Indonesia diatur melalui Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Proses penganggaran merupakan salah satu titik terawan terjadinya inkonsistensi, karena pada proses ini terlibat kepentingan politik. Penetapan APBD itu sendiri adalah proses politik yang pada dasarnya merupakan sarana dalam mencapai tujuan pembangunan, dan rencana aksi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Riharjo, at all, 2014). Oleh karena itu anggaran merupakan dokumen politik, sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu, sehingga pembuatan anggaran publik membutuhkan political skill, coalition building, keahlian bernegosiasi dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik oleh manajer publik (Mardiasmo, 2009, Blondal, 2009).

Mulyati (2010) menemukan tingkat konsistensi anggaran pendidikan dengan RKPD di Kota Padang Panjang tahun 2007 – 2009 yang hanya mencapai 66,7%. Di Lubuk Linggau tahun 2010 berdasarkan penelitian Ramadhiany Fitri (2012) konsistensi antara anggaran bidang kesehatan dengan RPJMD hanya mencapai 58,8 %. Kenyataan dalam praktek menunjukkan bahwa konsistensi antar dokumen perencanaan pembangunan belum dapat diwujudkan dengan baik. Sebagai contoh dari dua penelitian di atas, inkonsistensi ini dapat terjadi karena

SKPD kurang memperhatikan program dan kegiatan yang terdapat pada RPJMD (Sjafrizal, 2014).

Untuk menjamin terjadinya konsistensi antara dokumen-dokumen perencanaan (RPJMD, Renstra SKPD, Renja SKPD) dan dokumen anggaran (DPA SKPD) perlu adanya monitoring dan evaluasi. Monitoring dan evaluasi dapat dilakukan jika ada indikator kinerja yang jelas dan terukur yang dimuat dalam dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran.



Gambar 1.1 Alur Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran  
 Sumber : UU No.25 Tahun 2004 dan UU No.17 Tahun 2003



Rencana Kerja (Renja) SKPD juga mempunyai kaitan yang erat dengan dokumen perencanaan SKPD lainnya yaitu Rencana Strategis (Renstra) SKPD. Renja SKPD merupakan penjabaran Renstra SKPD maka seharusnya Renja SKPD konsisten dengan Renstra SKPD, begitu pula antara Renja SKPD dengan DPA SKPD. Konsistensi antara Renja dengan DPA SKPD diperlukan agar perencanaan pembangunan di tingkat SKPD dapat dilaksanakan. Pada akhirnya target capaian kinerja yang ditetapkan dapat diwujudkan.

Terdapat 10 Prioritas Pembangunan Daerah dalam RPJMD Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010-2015. Prioritas pembangunan adalah kumpulan

program prioritas yang bersifat lintas sektoral sebagai penjabaran operasional dari masing-masing agenda pembangunan. Agenda pembangunan Sumatera Barat tahun 2010-2015 dijabarkan ke dalam sepuluh prioritas pembangunan, yaitu: 1) Pengamalan Agama dan ABS-SBK Dalam Kehidupan Masyarakat, 2) Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Dalam Pemerintahan, 3) Peningkatan Pemerataan dan Kualitas Pendidikan, 4) Peningkatan Derajat Kesehatan Masyarakat, 5) Pengembangan Pertanian Berbasis Kawasan dan Komoditi Unggulan, 6) Pengembangan Industri Olahan, UMKMK, Perdagangan dan Iklim Investasi, 7) Pengembangan Kawasan Wisata Alam dan Budaya, 8) Percepatan Penurunan Tingkat Kemiskinan, Pengangguran dan Daerah Tertinggal, 9) Pembangunan Infrastruktur Penunjang Ekonomi Rakyat, 10) Penanggulangan Bencana Alam dan Pelestarian Lingkungan Hidup (RPJMD Sumatera Barat Tahun 2010-2015).

Beberapa program kerja dalam prioritas pembangunan yang diamanatkan kepada Dinas PSDA diantaranya adalah pembangunan infrastruktur penunjang ekonomi rakyat, mitigasi bencana alam dan pelestarian lingkungan hidup. Porsi terbesar adalah pada prioritas nomor 9 yaitu pembangunan infrastruktur penunjang ekonomi rakyat, dimana terdapat 5 (lima) program prioritas yang diemban Dinas PSDA yaitu :

1. Program Pengembangan dan Pengelolaan Jaringan Irigasi, Rawa dan Jaringan Pengairan Lainnya
2. Program Pengembangan, Pengelolaan dan Konservasi Sungai, Danau dan Sumber Air Lainnya
3. Program Penyediaan dan Pengelolaan Air Baku
4. Program Pengendalian Banjir dan Pengamanan Pantai
5. Program Penataan Kelembagaan dan Ketatalaksanaan

Konsistensi antara perencanaan pembangunan yang diamanahkan pada Dinas PSDA dan penganggarannya sangatlah penting untuk mengeksekusi pembangunan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Ini menjadi alasan pertama penelitian konsistensi perencanaan dan penganggaran pada Dinas PSDA perlu dilakukan. Alasan kedua adalah bahwa dalam kegiatan pembangunan infrastruktur penunjang ekonomi rakyat memerlukan anggaran terbesar dibanding bidang

lainnya. Dinas PSDA mengelola anggaran yang besar sekitar 7 % dari APBD Provinsi Sumatera Barat setiap tahunnya. Dengan mengelola anggaran yang cukup besar maka diduga apabila terjadi inkonsistensi perencanaan dan penganggaran pada Dinas PSDA sangat berpengaruh pada inkonsistensi APBD Sumatera Barat secara keseluruhan.

Tabel 1.1. Proporsi Anggaran Dinas PSDA terhadap APBD Provinsi Sumatera Barat Tahun 2011 sd 2015

Tahun	DPA Dinas PSDA (Rp)	APBD Provinsi Sumatera Barat (Rp)	Proporsi DPA Dinas PSDA terhadap APBD Provinsi Sumatera Barat
2011	158.067.980.237	2.406.382.407.974	6,57%
2012	219.643.682.041	3.279.505.506.093	6,70%
2013	257.258.638.866	3.459.714.129.000	7,44%
2014	307.662.463.382	3.649.198.054.316	8,43%
2015	192.916.997.708	4.172.092.187.100	4,62%

Sumber : DPA Dinas PSDA tahun 2011 sd 2015 dan [www.sumbar.bps.go.id](http://www.sumbar.bps.go.id)

Banyak penelitian tentang konsistensi perencanaan dan penganggaran seperti penelitian Mulyati (2010), Fitry (2012), Ata (2015) dan lain-lain, tetapi ada perbedaan dalam penelitian ini yaitu pada metode penelitian dan penelitian ini dilanjutkan dengan analisis implikasi yang ditimbulkan oleh inkonsistensi tersebut, sehingga proposal penelitian ini berjudul “**Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Serta Implikasinya (Studi Kasus pada Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air Provinsi Sumatera Barat)**”.

## B. Rumusan Masalah

Penelitian ini akan mencari penjelasan tentang fokus kajian yang akan dibahas secara mendalam pada bab-bab selanjutnya. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya maka fokus kajian penelitian ini adalah sebagai berikut ;

1. Sejauhmana tingkat konsistensi antara perencanaan dan penganggaran pada Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air Provinsi Sumatera Barat ?
2. Apakah penyebab terjadinya inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran ?
3. Apakah implikasi yang ditimbulkan oleh inkonsistensi yang terjadi ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis seberapa besar konsistensi perencanaan dengan anggaran pada Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air Provinsi Sumatera Barat Tahun Anggaran 2011 sd 2015.
2. Untuk menganalisis penyebab terjadinya inkonsistensi.
3. Untuk menganalisis implikasi dari inkonsistensi yang terjadi.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memberikan beberapa manfaat sebagai berikut :

1. Bagi Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air Provinsi Sumatera Barat, diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan agar dapat mempertahankan atau meningkatkan kinerjanya untuk masa yang akan datang.
2. Bagi akademisi, penelitian ini dapat menjadi referensi dan bahan perbandingan informasi untuk kajian topik-topik dan menambah wawasan ilmu pengetahuan khususnya dampak yang terjadi pada inkonsistensi perencanaan dan penganggaran, serta dapat dipakai sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya.
3. Bagi penulis adalah dapat menambah ilmu dan wawasan tentang kinerja irigasi serta memenuhi persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Studi Magister Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.

## E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini dibagi dalam lima bab seperti berikut :

- Bab I : Merupakan bab pendahuluan, yang akan menguraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.
- Bab II : Menjelaskan kerangka teori yang mendasari yaitu teori-teori terkait dengan perencanaan, penganggaran, diantaranya teori agensi, teori stewardship dan akuntabilitas. Pada bab ini juga akan dijelaskan tentang konsep perencanaan pembangunan dan penganggaran pemerintah daerah, beberapa penelitian terdahulu dan alur pemikiran penelitian ini. Untuk lebih memahami tugas pokok dan fungsi Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air maka pada bab ini juga akan dibahas tentang pengelolaan sistem irigasi dan pengukuran kinerja irigasi .
- Bab III : Menguraikan metodologi penelitian yang meliputi metode penelitian, lokasi dan waktu penelitian, informan penelitian, teknik pengumpulan data, pengolahan dan analisis data dan definisi operasional.
- Bab IV : Merupakan bab pembahasan yang mengemukakan tentang profil Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air Provinsi Sumatera Barat yang menjadi objek penelitian, menghitung dan menganalisis konsistensi perencanaan dan anggaran Dinas PSDA tahun anggaran 2014 dan 2015 dan menggali dampak yang terjadi dari tingkat konsistensi yang dicapai selanjutnya menggali dampak yang terjadi dari inkonsistensi yang terjadi.
- Bab V : Adalah bab penutup, yang akan memuat kesimpulan akhir dari penelitian serta saran-saran yang dapat diberikan kepada Dinas PSDA dan bagi kemungkinan pengembangan penelitian lanjutan.