

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah pasal 1 ayat 1, menyatakan perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Selain itu Peraturan Pemerintah ini juga 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. Penyelenggaraan tahapan, tata cara penyusunan pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah dimaksudkan untuk:

1. Meningkatkan konsistensi antara kebijakan yang dilakukan berbagai organisasi publik dan antara kebijakan makro dan mikro maupun antara kebijakan dan pelaksanaan;
2. Meningkatkan transparansi dan partisipasi dalam proses perumusan kebijakan dan perencanaan program;
3. Menyelaraskan perencanaan program dan penganggaran;
4. Meningkatkan akuntabilitas pemanfaatan sumber daya dan keuangan publik;

5. Terwujudnya penilaian kinerja kebijakan yang terukur, perencanaan, dan pelaksanaan sesuai RPJMD, sehingga tercapai efektifitas perencanaan.

Dilaksanakan tata cara dan tahapan perencanaan daerah bertujuan untuk mengefektifkan proses pemerintahan yang baik melalui pemanfaatan sumber daya publik yang berdampak pada percepatan proses perubahan sosial bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, atau terarahnya proses pengembangan ekonomi dan kemampuan masyarakat, dan tercapainya tujuan pelayanan publik.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (2005:4), menetapkan ada lima dokumen perencanaan pembangunan yang perlu disusun oleh badan perencana, baik pada tingkat nasional maupun tingkat daerah, yaitu :

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Daerah (RPJPN/D)
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN/D)
- c. Rencana Strategis (Renstra), lazim disebut sebagai Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD)
- d. Rencana Kerja Pemerintah (RKP) / Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)
- e. Rencana Kerja Institusi (Renja) atau Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD).

- f. Perencanaan berperan sangat penting dalam pencapaian tujuan pembangunan dalam skala daerah dan nasional. Daerah sebagai suatu bagian dari organisasi pemerintahan harus menyusun perencanaan guna mencapai tujuan pembangunan dengan memperhitungkan sumber daya yang dimiliki. Perencanaan diperlukan karena keinginan masyarakat yang tak terbatas sedangkan sumber daya (anggaran) yang ada terbatas. Fungsi perencanaan diperlukan untuk menjelaskan dan memberikan mekanisme pengambilan keputusan yang rasional dan bertanggung jawab atas berbagai pilihan.

Menurut Mardiasmo (2002:61), 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. Anggaran merupakan instrumen penting bagi Pemerintah untuk menetapkan prioritas program pembangunan di tingkat daerah.. Proses penganggaran dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 dilakukan dengan urutan: (1) Pemerintah Daerah menyampaikan kebijakan umum APBD kepada DPRD, (2) Pemerintah Daerah dan DPRD menyepakati kebijakan umum APBD, (3) Pemerintah Daerah bersama DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara (4) Kepala SKPD menyusun RKA SKPD (5) RKA SKPD diserahkan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD, (6) Hasil pembahasan RKA SKPD disampaikan kepada PPKD sebagai bahan penyusunan

RAPBD, (7) Pemerintah mengajukan RAPBD kepada DPRD, (8) DPRD membahas dokumen RAPBD (8) DPRD mengambil keputusan tentang Raperda APBD untuk menjadi Perda APBD kemudian menetapkan APBD (APBD murni) berdasarkan peraturan daerah.

Tujuan nasional dari pembentukan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Kemerdekaan yang diraih harus dijaga dan diisi dengan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis serta dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan. Dengan berlandaskan cita-cita nasional, tujuan nasional dan tugas pokok setelah kemerdekaan tersebut, serta agar kegiatan pembangunan dapat berjalan dengan efektif, efisien dan bersasaran maka diperlukan perencanaan dan pembangunan. Sebagai alat manajemen, maka perencanaan harus mampu menjadi panduan strategis dalam mewujudkan tujuan yang telah ditentukan. Dalam konteks ini, maka perencanaan juga perlu mempertimbangkan prinsip keterkaitan dan keseimbangan antara perencanaan dan penganggaran. Keterkaitan dan keseimbangan antara perencanaan dan penganggaran merupakan dua hal yang sangat diperlukan untuk mengelola pembangunan daerah secara efisien dan efektif. Hasil yang terbaik akan dicapai apabila terhadap keduanya diberikan perhatian yang seimbang, penganggaran selayaknya tidak mendikte proses

perencanaan, dan sebaliknya perencanaan perlu mempertimbangkan ketersediaan dana dan kelayakan ekonomi agar realistis. Selain itu, Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang terintegrasi, oleh karenanya output dari perencanaan adalah penganggaran. Perumusan program di dalam perencanaan pada akhirnya berimplikasi pada besarnya kebutuhan anggaran yang harus disediakan, sehingga keberhasilan penggunaan anggaran dimulai dari perencanaannya.

Dari beberapa dokumen perencanaan (Renstra, Renja, RKPD) dan penganggaran (APBD murni, PPAS) tersebut, konsistensi antar dokumen perencanaan dan penganggaran diharapkan nantinya akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan dan pelayanan publik. Kegagalan menjaga integrasi dan konsistensi dokumen perencanaan dan penganggaran tersebut dapat berdampak ketidakefektifan pada pencapaian sasaran prioritas dan target pembangunan daerah, kinerja pelayanan publik dan pada ujungnya mempertaruhkan kredibilitas Pemerintah Daerah dalam menjalankan amanat prioritas pembangunan nasional dalam formulasi prioritas pembangunan daerah. Sementara itu perencanaan pembangunan dalam bentuk kebijakan maupun program dan kegiatan akan tinggal sebagai dokumen yang sia-sia jika tidak dikaitkan dengan dokumen lainnya. Ini disebabkan karena anggaran merupakan bagian yang sangat penting untuk merealisasikan rencana dan target-target pembangunan yang telah ditetapkan sebelumnya. Namun di sisi lain, keterbatasan anggaran semakin menuntut adanya perencanaan yang matang agar pemanfaatan

sumber daya yang tersedia benar-benar dilakukan secara efektif dan efisien Meldayeni(2011:15). Konsistensi antar dokumen perencanaan dan penganggaran penting diperhatikan karena merupakan indikator dalam menilai kinerja pemerintah daerah. Hal ini sangat berpengaruh terhadap capaian dari visi, misi, tujuan, sasaran dan kebijakan yang telah direncanakan dalam dokumen perencanaan serta memiliki peran yang penting dalam pelaksanaan pembangunan untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat melalui program-program yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia. Menyadari pentingnya peran pemerintah daerah dalam proses pencapaian tujuan pembangunan, maka perlu disiapkan dengan baik perencanaan dan penganggarnya, sehingga semua dokumen perencanaan dan penganggaran di daerah harus dijaga konsistensinya.

Biro Keuangan Sekretariat daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur merupakan salah satu SKPD yang menyusun Perencanaan dan penganggarnya dengan visi yaitu: “Terwujudnya tertib pengelolaan administrasi keuangan daerah yang transparan, akuntabel, represif dan berorientasi pada kepentingan publik guna peningkatan pelayanan prima yang didukung oleh aparat pengelola keuangan yang profesional”.Untuk mewujudkan visi tersebut, maka misi Biro Keuangan Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur adalah :

1. Meningkatkan tertib administrasi keuangan daerah. Pemerintah harus selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dalam memanfaatkan dana dan sumber daya yang tersedia secara efisien dan meningkatkan

efektifitas pemanfaatan sumber daya yang tersedia dengan dukungan administrasi keuangan yang tertib.

2. Meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM). Dilakukan peningkatan kualitas sumber daya manusia sesuai tuntutan pekerjaan dan tanggung jawab melalui peningkatan pendidikan ,pelatihan dan keterampilan berbasis kinerja termasuk pemanfaatan Iptek dan informasi di bidang keuangan sehingga terwujud pelayanan publik yang optimal.
3. Peningkatan sarana dan prasarana. Pemerintah memiliki komitmen dalam pengelolaan sarana dan prasarana yang ada sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawab sehingga tersedianya sarana prasarana yang memadai secara kualitas dan kuantitas guna mendukung kelancaran pelaksanaan tugas.

Keadaan sekarang yang terjadi pada Biro Keuangan Setda Provinsi Nusa Tenggara Timur yaitu perencanaan cenderung mengabaikan dokumen-dokumen dalam perencanaan (Renstra, Renja, RKPD) dan dokumen penganggaran (PPAS dan APBD) sehingga masih ada program/kegiatan dan anggaran yang tidak konsisten.

Fenomena ketidakonsistenan yang terjadi antara lain :

1. Adanya kegiatan yang direncanakan dalam RKPD Tahun 2012, namun tidak termuat dalam PPAS Tahun 2012.
2. Adanya kegiatan yang tidak direncanakan dalam RKPD Tahun 2012, namun termuat di PPAS Tahun 2012.

3. Adanya kegiatan yang termuat dalam PPAS Tahun 2012, namun tidak termuat dalam APBD Tahun 2012
4. Adanya kegiatan yang termuat dalam APBD Tahun 2012 namun tidak termuat atau direncanakan dalam PPAS Tahun 2012.
5. Adanya Program/kegiatan yang sudah konsisten namun anggaranya tidak konsisten.

Fenomena-fenomena tersebut, dapat dilihat pada Tabel 1.1 dibawah ini.

Tabel 1.1
Ketidakkonsistenan program/kegiatan RKPD,PPAS,APBD

KODE	PROGRAM	KEGIATAN	RKPD	PPAS	APBD
1.20	Program peningkatan dan Pengembangan pengelolaan keuangan daerah		6.468.000.000	8.385.000.000	9.636.384.762
		Penyusunan analisa standar belanja	175.000.000	-	-
		Penyusunan Rancangan Perda tentang Perubahan APBD Prov. NTT Thn 2012	-	600.000.000	889.602.000
		Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungja waban Pelaksanaan APBD TA. 2013	-	-	295.632.100
		Pengesahaan SPJ fungsional	350.000.000	350.000.000	-
KODE	PROGRAM	KEGIATAN	RKPD	PPAS	APBD
1.20	Program pembinaan dan fasilitas		1.650.000.000	1.550.000.000	1.908.410.538

	pengelolaan keuangan kabupaten/kota				
		Evaluasi rancangan peraturan daerah tentang APBD Kab/Kota dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD	275.000.000	350.000.000	349.999.700
		Evaluasi rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD Kab/Kota dan rancangan peraturan KDH tentang penjabaran perubahan APBD kab/kota	275.000.000	300.000.000	299.689.200

Sumber: Biro Keuangan Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2012, (Data Diolah.).

Berdasarkan fenomena diatas maka penulis tertarik ingin melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran pada Biro Keuangan Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur ”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka masalah yang berkaitan dengan analisis konsistensi perencanaan dan penganggaran pada Biro Keuangan Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana tingkat konsistensi program/kegiatan antara dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran pada Biro Keuangan

Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2012 dan 2013 ?

2. Bagaimana tingkat konsistensi anggaran pada program/kegiatan antara dokumen PPAS dan dokumen APBD Biro Keuangan Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2012 dan 2013 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Dengan mengacu pada rumusan masalah diatas maka tujuan penelitian yang akan dicapai adalah untuk :

1. Mengetahui tingkat konsistensi program/kegiatan antara dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran pada Biro Keuangan Setda Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2012 dan 2013.
2. Mengetahui tingkat konsistensi anggaran program/kegiatan antara dokumen PPAS dan dokumen APBD pada Biro Keuangan Setda Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2012 dan 2013.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini yakni :

1. Memberikan masukan kepada lembaga terkait Biro Keuangan Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur untuk lebih konsisten dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran.
2. Sebagai bahan referensi bagi peneliti lain yang hendak melakukan penelitian lebih lanjut.