

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perencanaan berperan sangat penting dalam pencapaian tujuan pembangunan dalam skala daerah dan nasional. Daerah sebagai suatu bagian dari organisasi pemerintahan harus menyusun perencanaan untuk mencapai tujuan pembangunan dengan memperhitungkan sumber daya yang dimiliki. Perencanaan diperlukan karena keinginan masyarakat yang tak terbatas sedangkan sumber daya (anggaran) yang ada terbatas. Anggaran merupakan instrumen penting bagi pemerintah untuk menetapkan prioritas program pembangunan di tingkat daerah. Anggaran dalam APBD menjadi dasar pengelolaan keuangan daerah untuk satu tahun, yang mana merupakan hasil akhir dari proses perencanaan dan penganggaran daerah selama setahun penuh sebelum tahun anggaran. Peraturan dan perundangan di era desentralisasi memperlihatkan komitmen politik pemerintah untuk menata kembali dan meningkatkan sistem, mekanisme, prosedur, dan meningkatkan kualitas proses perencanaan dan penganggaran daerah, dengan tujuan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang lebih baik, demokratis, dan pembangunan daerah berkelanjutan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 32 tahun 2012 tentang pedoman penyusunan, pengendalian, dan evaluasi rencana kerja pembangunan daerah tahun 2019. Perencanaan dan penganggaran yang disusun SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) terhadap Visi, Misi, Kebijakan, Program dan target capaian kinerja yang ditetapkan SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) selama lima

tahun dijadikan dasar untuk menilai kinerja SKPD (Satun Kerja Perangkat Daerah) tersebut

Adapun visi dan misi dalam pembangunan provinsi Nusa Tenggara Timur adalah sebagai berikut :

Visi : “ NTT Bangkit Menuju Masyarakat Sejahtera dalam bingkai NKRI”

Misi : untuk mewujudkan visi tersebut maka misi pembangunan daerah tahun 2018 - 2023

1. Kesejahteraan Rakyat;
2. Pembangunan Pariwisata;
3. Pembangunan Infrastruktur;
4. Sumberdaya Manusia;
5. Reformasi Birokrasi.

Dalam peraturan Menteri Nomor 22 Tahun 2011, Tentang pedoman penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2019 di jelaskan dalam penyusunan APBD Tahun Anggaran 2019, Pemerintah Daerah dan DPRD perlu memperhatikan hal-hal teknis diantaranya bahwa secara materi perlu sinkronisasi antara Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), antara RKPD dengan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) serta antara KUA-PPAS dengan APBD yang merupakan kristalisasi dari seluruh RKA-SKPD, sehingga APBD merupakan wujud keterpaduan seluruh program Nasional dan Daerah begitupun provinsi dan kabupaten

Salah satu indikator yang digunakan untuk mengukur kualitas perencanaan pembangunan daerah adalah konsistensi antara dokumen perencanaan (RKPD) dengan dokumen penganggaran (PPAS) dan APBD baik pada program kegiatan maupun penganggaran. Dalam kerangka itu maka Bappeda telah melakukan evaluasi keterkaitan antara dokumen perencanaan dan penganggaran atau keterkaitan antara Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Kebijakan Umum Anggaran – Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA - PPAS) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) KUA (Kebijakan Umum Anggaran) – PPAS (Prioritas Plafon Anggaran Sementara), mempunyai fungsi penting dan sangat fundamental karena menjembatani proses penerjemahan rencana ke dalam penganggaran. Rancangan KUA (Kebijakan Umum Anggaran) disusun oleh TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) yang mengacu pada dokumen RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) dan berpedoman pada permendagri tentang pedoman penyusunan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Pembahasan rancangan KUA (Kebijakan Umum Anggaran) dilaksanakan antara TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) dengan Panitia anggaran DPRD, Materi yang menjadi bahan pembahasan diantaranya adalah: (1) Perumusan isu-isu sektoral serta kaitanya dengan isu daerah dan isu-isu nasional yang menjadi bahan pertimbangan dalam kebijakan, (2) keterkaitan rencana program dan kegiatan yang akan dilaksanakan pemerintah daerah dan konsistensinya terhadap RKPD, (3) Prioritas – prioritas kegiatan dan program apa yang mendesak dan butuh penanganan, (4) sinkronisasi/keterpaduan program/kegiatan antar sektor di daerah. Dengan program kegiatan dan pertimbangan

efisiensi dan efektifitas program kegiatan, serta keterkaitanya dengan pencapaian SPM. (5) asumsi -asumsi yang digunakan dalam analisis kemampuan keuangan daerah serta perumusan pagu indikatif dapat dipertanggungjawabkan dan bagaimana keterkaitanya dengan kerangka ekonomi nasional dan perkiraan kemampuan keuangan nasional (6) konsistensi program/kegiatan yang diusulkan terhadap pencapaian visi dan misi kepala daerah serta realisasi permasalahan daerah dan harapan.

Rancangan KUA (Kebijakan Umum Anggaran) yang telah disusun TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) melalui tahapan konsultasi dengan delegati peserta musrenbang disampaikan kepada DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dan selanjutnya dilakukan pembahasan bersama TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) dengan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Kegiatan konsultasi dengan delegasi peserta musrenbang merupakan kegiatan yang sangat strategis ditinjau dari sudut kepentingan demokratisasi dan akuntabilitas publik. Kegiatan ini dilaksanakan pada tahap penyusunan rancangan PPAS (Prioritas Plafon Anggaran Sementara) oleh TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) dalam rangka menjaring masukan dan pertimbangan dari perwakilan masyarakat atau konsultasi dengan wakil-wakil masyarakat. dalam periode tahunan terdapat RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah), yang merupakan hasil dari penjaringan aspirasi masyarakat melalui musrenbang yang dimulai dari tingkat desa/kelurahan hingga musrenbang tingkat kabupaten. Selanjutnya rencana kerja dan pendanaan pada RKPD dijadikan pedoman dalam proses pembuatan anggaran (penganggaran). Penganggaran diawali dengan

penyusunan PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara) setelah diketahui informasi berapa ketersediaan anggaran. PPAS berfungsi sebagai dokumen untuk pembicaraan pendahuluan APBD yang menghubungkan antara perencanaan (RKPD) dengan kebijakan dan rancangan anggaran berdasar pada ketersediaan atau pagu anggaran. Kemudian PPAS yang telah disepakati dijadikan pedoman untuk menyusun RAPBD yang kemudian disahkan menjadi APBD.

APBD merefleksikan alokasi anggaran untuk melaksanakan program dan kegiatan prioritas yang telah disepakati dalam dokumen PPAS untuk satu tahun anggaran. Rencana pembangunan yang memperoleh alokasi anggaran tercermin dalam pos belanja di APBD. melalui belanja, Pemerintah menghasilkan barang dan jasa yang ditujukan kepada masyarakat. Disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 167, belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah, yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar dan lainnya.

Sesuai dengan PP Nomor 65 Tahun 2010 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah, bahwa Daerah wajib menyampaikan informasi yang berkaitan dengan keuangan Daerah kepada Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri. Informasi Keuangan Daerah tersebut antara lain : APBD dan realisasi APBD. Tetapi seringkali terjadi perbedaan antara APBD dan realisasinya, penyebab terjadinya perbedaan antara APBD yang dianggarkan dengan realisasinya dikarenakan beberapa faktor dan salah satunya karena tidak konsistennya dokumen perencanaan dan penganggaran. maka dari itu perlu dibuat suatu laporan

realisasi anggaran agar pemerintah memperoleh informasi yang berguna dalam memprediksi sumber daya ekonomi yang akan diterima untuk mendanai kegiatan pemerintah pusat dan daerah dalam periode mendatang sehingga konsisten.

Tabel 1.1
Ringkasan APBD dan Realisasi APBD
Provinsi NTT Tahun 2017 dan 2018

NO	Jenis Pendapatan dan Belanja Daerah	2017		2018	
		APBD	Realisasi	APBD	Realisasi
1	Pendapatan Daerah				
	Pendapatan Asli Daerah	1.004.044.139.304,00	1.047.491.567.027,00	1.061.828.395.000,00	1.095.269.978.577,00
	Dana Perimbangan	3.700.529.340.696,00	3.643.692.862.110,00	3.799.586.456.000,00	3.680.327.636.180,00
	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	18.163.129.000,00	9.029.063.453,00	20.663.129.000,00	5.492.347.836,00
	Total	4.722.736.609.000,00	4.700.213.492.590,00	4.882.077.980.000,00	4.781.089.962.593,00
2	Belanja Daerah				
	Belanja Tidak Langsung	3.011.483.032.000,00	3.103.129.518.948,00	3.307.588.677.000,00	3.232.433.751.937,00
	Belanja Langsung	1.651.707.535.000,00	1.531.746.669.670,00	1.661.395.542.000,00	1.614.405.515.441,00
	Total	4.663.190.567.000,00	4.634.876.188.618,00	4.968.984.219.000,00	4.846.839.267.378,00

sumber : Biro Keuangan Sekda Prov NTT (data diolah)2021

Berdasarkan tabel 1.1 tersebut terlihat jelas bahwa antara APBD dan realisasinya terdapat perbedaan. Hal yang mendasari terjadinya perbedaan tersebut adalah kurangnya konsistensi. Perencanaan anggaran di daerah masih memiliki

banyak kelemahan dan menjadi salah satu penyebab perbedaan angka realisasi dengan anggaran. Seringnya revisi anggaran yang dilakukan satuan kerja juga menunjukkan bahwa perencanaan anggaran yang disusun belumlah tepat dan sesuai kebutuhan di lapangan. Selain itu, penetapan APBD-P seolah menjadi tradisi rutin pemerintah setiap pertengahan tahun. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah belum dapat memproyeksikan anggaran secara tepat sehingga anggaran pemerintah tidak memiliki ketahanan terhadap perkembangan ekonomi yang terjadi selama tahun berjalan.

Selain kelemahan dalam perencanaan anggaran, perbedaan angka realisasi dengan anggaran dapat disebabkan hal-hal sebagai berikut:

1. Perubahan asumsi ekonomi makro
2. Keterlambatan penyampaian Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DIPA) kepada satuan kerja
3. Tidak relevannya satuan biaya yang digunakan dalam penganggaran
4. Adanya tumpang tindih peraturan antar instansi atau kementerian
5. Kendala pelaksanaan pengadaan barang dan jasa
6. Sanksi penundaan penerbitan SP2D akibat ketidakdisiplinan satuan kerja melakukan rekonsiliasi
7. Rencana penyerapan anggaran belanja belum terproyeksi dengan baik
8. Tidak terlaksananya proyek yang direncanakan

Hal yang mendasari terjadinya perbedaan tersebut adalah kurangnya konsistensi antar dokumen perencanaan dan penganggaran. dari ketiga dokumen perencanaan dan penganggaran tersebut (RKPD, PPAS dan APBD) dapat diukur

atau dinilai derajat konsistensi dan komitmen Pemerintah Daerah bersama DPRD dalam hal mengakomodasi kebutuhan prioritas dan aspirasi masyarakat dalam alokasi anggaran.

Adanya konsistensi antar dokumen perencanaan dan penganggaran diharapkan nantinya akan meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah dalam pengelolaan keuangan dan pelayanan publik. Kegagalan menjaga integrasi dan konsistensi ketiga dokumen 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.

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, seperti pendidikan dan kesehatan.

Menyadari pentingnya peran pemerintah daerah dalam proses pencapaian tujuan pembangunan, maka perlu disiapkan dengan baik perencanaan dan penganggarannya, sehingga semua dokumen perencanaan dan penganggaran di daerah harus dijaga konsistensinya. Berdasarkan penjelasan di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui inkonsistensi perencanaan dan penganggaran pada provinsi NTT dan untuk mengevaluasi inkonsistensi antar dokumen perencanaan dan penganggaran, yakni RKPD, PPAS, dan APBD pada provinsi NTT dari sisi keselarasan program, kegiatan, dan anggaran serta mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan ketidakkonsistenan antar dokumen-dokumen tersebut, sehingga proposal penelitian ini berjudul: **“Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Provinsi NTT Tahun 2019”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana konsistensi perencanaan dan penganggaran di Provinsi NTT tahun 2019 ?
2. Apa Saja Faktor- Faktor yang menyebabkan konsistensi atau ketidak konsistensi antara perencanaan dan penganggran di Provinsi NTT ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui konsistensi perencanaan dan penganggaran di Provinsi NTT tahun 2019.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menyebabkan konsistensi atau ketidak konsistensi antara perencanaan dan penganggaran pada Provinsi NTT.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi :

1. Pemerintah Daerah

Memberikan masukan kepada lembaga terkait khususnya pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) agar lebih mengoptimalkan faktor faktor yang berhubungan dengan Perencanaan dan Penganggaran ditahun berikutnya.

2. Pihak lain/peneliti lainnya

Sebagai bahan referensi dan informasi bagi yang tertarik melakukan penelitian berkaitan dengan perencanaan pembangunan, khususnya mengenai konsistensi perencanaan dan penganggaran.

3. Penulis

Sebagai persyaratan penulis skripsi dalam rangka meraih gelar sarjana (S1) Ekonomi pembangunan pada Universitas katolik widya mandira kupang. dan Untuk menambah ilmu dan wawasan tentang proses perencanaan dan penganggaran daerah.