

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Perubahan sistem pemerintahan dan pengelolaan pembangunan daerah pada era Otonomi Daerah dan Desentralisasi tentunya akan menimbulkan perubahan yang mendasar dalam perencanaan pembangunan daerah, dibandingkan dengan era sentralisasi pada pemerintahan orde baru. Untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang kemudian diubah lagi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Perencanaan pembangunan pada dasarnya merupakan suatu cara yang tepat, terarah, dan efisien yang disesuaikan dengan kondisi negara atau daerah untuk mencapai tujuan pembangunan (Sjafrizal 2016:24). Sedangkan menurut M.L. Jhingan (2003:518) perencanaan ekonomi merupakan suatu pengaturan dan pengendalian untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu yang dilakukan oleh penguasa pusat untuk jangka waktu tertentu.

“Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN 2004), kedudukan perencanaan pembangunan daerah di Indonesia menjadi semakin kuat. Dengan adanya undang-undang tersebut, maka, penyusunan perencanaan menjadi suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh setiap aparatur pemerintah” (Sjafrizal 2016:3).

“Selain itu dengan dikeluarkannya SPPN 2004 juga menimbulkan perubahan dalam penyusunan dokumen perencanaan”, yang antara lain: (1) “menyangkut jenis dokumen perencanaan pembangunan daerah yang harus dibuat sesuai dengan perkembangan demokratisasi dan otonomi”. (2) “teknis penyusunan rencana juga mengalami perubahan”. (3) “tahapan penyusunan rencana untuk dapat menerapkan Sistem Perencanaan Partisipatif” (Sjafrizal 2016:3).

“Perencanaan dan penganggaran di daerah merupakan proses yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan karena berkaitan dengan tujuan pemerintah. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang terintegrasi sehingga *output* dari perencanaan adalah penganggaran” (Suhadak dan Nugroho, 2007:7).

“Tahapan perencanaan pembangunan sesuai dengan pasal 8 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 meliputi 4 (empat) tahapan, yaitu: penyusunan rencana, penetapan rencana, pengendalian pelaksanaan rencana, dan evaluasi pelaksanaan rencana”. “Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang

secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan, dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan”.

Pada tingkat daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota, kepala daerah yang terpilih menjabarkan visi, misi, dan program kedalam “strategi pembangunan, kebijakan umum daerah, dan program prioritas” daerah serta arah kebijakan kedalam dokumen RPJMD, yang dalam penyusunannya berpedoman pada RPJPD, dan memperhatikan RPJMN. Sedangkan untuk RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD dan mengacu pada RKP.

Selanjutnya RKPD yang telah “ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan Perkada (Peraturan Kepala Daerah)” menjadi pedoman penyusunan rancangan “KUA (Kebijakan Umum APBD)” dan rancangan “PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara)”. “Rancangan KUA dan PPAS disampaikan kepada DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)”. Selanjutnya akan dilakukan pembahasan bersama antara pemerintah dengan DPRD untuk menyusun rancangan “APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah)”.

“Proses perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang sangat panjang, yang membutuhkan waktu 1 (satu) tahun”. Dokumen yang dihasilkan dalam proses tersebut, yaitu RKPD, KUA, PPAS dan APBD. Keseluruhan dokumen tersebut dihasilkan melalui mekanisme

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), yang dimulai dari tingkat desa/kelurahan sampai pada tingkat kabupaten. Untuk mewujudkan tujuan dari Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, maka dokumen perencanaan dan penganggaran harus memiliki keterkaitan dan konsistensi, agar pencapaian sumber daya menjadi efisien, efektif, dan adil.

“Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran” (Mardiasmo, 2002:61).

Pada saat ini perencanaan anggaran telah mengalami perubahan, perkembangan dan merupakan tuntutan yang muncul di masyarakat serta “sesuai dengan dinamika manajemen sektor publik”, sehingga melahirkan “penganggaran dengan konsep *NPM (New Public Management)*”, yang berpengaruh langsung terhadap konsep anggaran publik pada umumnya.

“Salah satu aspek utama reformasi anggaran (*budgeting reform*) adalah perubahan dari *traditional budget* ke *performance budget*. *Performance budget* merupakan teknik penganggaran yang mengikuti pendekatan *New Public Management (NPM)*, yang berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja” (Hanafi, dan Mugroho, 2009:49).

“Prestasi Kerja (Anggaran berbasis kinerja) merupakan suatu pendekatan penganggaran yang mengutamakan keluaran/hasil dari

program/kegiatan yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kualitas dan kuantitas yang terukur” (Suhadak., dan Nugroho, 2007:21).

Bagian pertama dan utama dalam perencanaan penganggaran publik, yaitu berkaitan dengan penentuan sumber daya yang akan dialokasikan. Kriteria ini harus sesuai tujuan dan diterapkan secara konsisten. Biaya dan manfaat yang terkait dengan kebijakan, program dan kegiatan perlu diidentifikasi secara detail dan dievaluasi (Shah, 2007:95).

Dasar pemikiran, tujuan dan pendekatan untuk penganggaran kinerja ditetapkan dalam dokumen strategis seperti program manajemen keuangan publik (OECD 2018, 12). Penganggaran kinerja adalah alat yang berguna untuk akuntabilitas dan transparansi kinerja pemerintah (Shah, 2007:175).

Instrument dalam manajemen keuangan yang efektif, yang pertama anggaran harus kredibel, program pengeluaran harus terjangkau. Oleh karena itu, persiapan anggaran harus sesuai dengan titik awal estimasi pendapatan, untuk menghasilkan pendapatan-pengeluaran yang konsisten (Shah, 2007:236).

“Keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan dan penganggaran menjadikan konsep utama dalam perencanaan pembangunan di Indonesia. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi landasan (dasar)

hukum dari konsistensi perencanaan dan penganggaran, yaitu konsistensi program antara dokumen perencanaan dan penganggaran, yang sebelumnya terdapat pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 yang kemudian diubah menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2017”.

“Pengukuran kinerja digunakan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan/program/kegiatan sesuai dengan sasaran dan tugas yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi pemerintah daerah” (Suhadak., dan Nugroho, 2007:22).

“Fokus pengukuran kinerja sektor publik terletak pada hasil (*outcome*) dan bukan pada input dan proses. *Outcome* yang mampu memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat yang menjadi tolak ukur keberhasilan organisasi sektor publik” (Mahsun,dkk 2016,148).

“Dalam penyusunan anggaran sangat diperlukan pemahaman tentang perencanaan (*planning and budgeting*) sebagai suatu keterkaitan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu bagian fungsi manajemen. Ditinjau dari fungsi-fungsi manajemen, pemahaman terhadap penganggaran (*budgeting*) tidak dapat dipisahkan dengan pemahaman terhadap perencanaan (*planning*)” (Suhadak dan Nugroho, 2007:49).

Penelitian terdahulu tentang perencanaan dan penganggaran, oleh penelitian yang dilakukan oleh Anastasye Agens Woinalang, Julie J. Sondakh, dan Ventje Ilat (2016), tentang “Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Berbasis

Kinerja Pada Pemerintah Kota Bitung Provinsi Sulawesi Utara”, “menunjukkan bahwa integrasi penganggaran dengan perencanaan dan tata kelola organisasi serta monitoring dan evaluasi berpengaruh signifikan terhadap penyusunan APBD”. “Sedangkan Perencanaan dan penganggaran yang komprehensif tidak berpengaruh terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja”.

Dalam praktiknya, perencanaan dan penganggaran strategis sering ada yang terpisah, yaitu rencana strategis nasional dikembangkan tanpa mengacu pada kendala sumber daya dan anggaran, dengan sedikit referensi ke tujuan kebijakan strategis. Prioritas seringkali tidak jelas, rencana tumpang tindih atau tidak konsisten, dan indikator serta target kinerja tidak diformulasikan dengan baik atau tidak ada (OECD 2018, 16).

“Tahap penganggaran merupakan tahapan yang sangat penting, karena anggaran yang tidak berorientasi pada kinerja dan anggaran yang tidak efektif dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun” (Mardiasmo, 2002:61).

Namun banyak hal yang dapat menyebabkan tidak terlaksananya konsistensi perencanaan dan penganggaran, yang antara lain:

1. penyusunan RKPD sejak awal sudah tidak konsisten dengan penyusunan rancangan APBD;
2. terbatasnya anggaran yang tersedia sehingga program dan kegiatan yang di RKPD tidak dapat di dukung anggaran;
3. adanya kekuatan tertentu baik di eksekutif maupun legislatif yang

mengubah program kegiatan yang direncanakan (Sjafrizal 2016:134).

Selain itu, dalam praktiknya sering dijumpai adanya perencanaan jangka panjang yang tidak terkait dengan perencanaan jangka pendek. Anggaran tahunan disusun tanpa berlandaskan pada program-program yang telah ditetapkan. Dengan demikian proses pengukuran kinerja organisasi menjadi tidak terarah karena aktivitas manajemen strategi yang mendahuluinya terpisah-pisah satu sama lainnya. Pedoman pengukuran kinerja yang tidak fokus juga menyebabkan kinerja organisasi yang dihasilkan organisasi bersifat semu (*artificial performance*), yaitu kinerja yang dihasilkan bukan merupakan kinerja sesungguhnya dari organisasi (Mahsun,dkk 2016,156).

Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), pemerintah daerah dituntut untuk mampu mengelola sumber daya yang dimiliki secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Salah satu instrumen penting dalam manajemen pemerintahan daerah adalah kebijakan perencanaan dan penganggaran. Kedua kebijakan ini memiliki keterkaitan yang sangat erat, yang pada perencanaan menjadi landasan utama untuk menentukan arah pembangunan, sedangkan penganggaran berperan dalam mendukung pembiayaan atas program dan kegiatan yang dirancang.

Di Kabupaten Cirebon, seperti halnya di daerah lain, pelaksanaan perencanaan dan penganggaran dilaksanakan melalui proses yang mengacu

pada sistem perencanaan pembangunan nasional yang dituangkan dalam berbagai dokumen strategis seperti RPJMD, Renstra SKPD, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), serta KUA-PPAS, dan APBD. Dalam sistem tersebut, SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) berperan penting sebagai pelaksana kebijakan sekaligus ujung tombak dalam pencapaian target-target kinerja daerah.

Namun, berdasarkan beberapa hasil evaluasi dan temuan dari lembaga pengawasan seperti BPK dan Inspektorat Daerah, pelaksanaan perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Cirebon masih menghadapi berbagai tantangan. Di antara tantangan itu adalah adanya ketidaksinkronan antara rencana strategis dan alokasi anggaran, lemahnya integrasi antara perencanaan berbasis kinerja dengan penganggaran, serta keterbatasan sumber daya manusia dalam menyusun perencanaan yang terukur dan realistis. Hal ini berdampak pada tidak optimalnya pencapaian target kinerja SKPD, baik dari aspek realisasi program maupun dari sisi kualitas layanan publik.

Selain itu, sering kali penyusunan anggaran masih dipengaruhi oleh pendekatan *incremental* (berdasarkan anggaran tahun sebelumnya) ketimbang pendekatan kinerja yang seharusnya berbasis pada output dan outcome. Dalam beberapa kasus, kegiatan yang dianggarkan tidak sepenuhnya mendukung sasaran strategis organisasi, sehingga menghambat efektivitas pelaksanaan program dan menimbulkan potensi inefisiensi anggaran.

Melihat peran strategis dari kebijakan perencanaan dan penganggaran dalam mendukung pencapaian kinerja daerah, khususnya kinerja masing-masing SKPD, maka penting dilakukan penelitian yang mendalam mengenai bagaimana implementasi kebijakan ini dijalankan di Kabupaten Cirebon.

Melihat peran strategis dari kebijakan perencanaan dan penganggaran dalam mendukung pencapaian kinerja daerah, khususnya kinerja masing-masing SKPD, maka penting dilakukan penelitian yang mendalam mengenai bagaimana implementasi kebijakan ini dijalankan di Kabupaten Cirebon. Penelitian ini diharapkan dapat mengidentifikasi sejauh mana pelaksanaan kebijakan tersebut sesuai dengan prinsip perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja, serta apa saja faktor yang mendukung atau menghambat pencapaian target yang telah ditetapkan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan mengambil judul kajian penelitian *“Analisis Implementasi Kebijakan Perencanaan dan Penganggaran Dalam Upaya Mencapai Target Kinerja SKPD di Kabupaten Cirebon”*.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan pada latar belakang tersebut diatas, maka, rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan perencanaan dan penganggaran di SKPD Kabupaten Cirebon dalam mendukung pencapaian target kinerja?
2. Faktor – faktor apa saja yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan perencanaan dan penganggaran di SKPD Kabupaten Cirebon?
3. Bagaimana keterkaitan antara perencanaan, penganggaran, dan pencapaian target kinerja di lingkungan SKPD Kabupaten Cirebon?
4. Bagaimana strategi yang dapat diusulkan untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara komprehensif dan terinci tentang:

1. Menganalisis pelaksanaan kebijakan perencanaan dan penganggaran di lingkungan SKPD Kabupaten Cirebon.
2. Menganalisis factor - faktor yang menjadi pendukung maupun penghambat dalam implementasi kebijakan tersebut.
3. Menganalisis keterkaitan antara dokumen perencanaan, penganggaran, dan realisasi target kinerja SKPD.

4. Memberikan rekomendasi strategis meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja.

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Bagi Penulis

- a. Pengembangan Keahlian Analitis: Menambah kemampuan dalam menganalisis implementasi kebijakan publik, khususnya di bidang perencanaan dan penganggaran daerah.
- b. Pengembangan Jaringan Profesional: Membangun jejaring dengan para praktisi pemerintahan daerah dan lembaga terkait selama proses penelitian.

2. Kegunaan Bagi Instansi (SKPD di Kabupaten Cirebon)

- a. Evaluasi Internal: Menyediakan bahan evaluasi objektif mengenai kekurangan dan kelebihan dalam implementasi kebijakan perencanaan dan penganggaran di masing-masing SKPD.
- b. Perbaikan Proses: Memberikan masukan konkret untuk perbaikan proses perencanaan dan penganggaran agar lebih terintegrasi dan berbasis kinerja.
- c. Peningkatan Kinerja: Menjadi acuan untuk meningkatkan kinerja organisasi melalui implementasi kebijakan yang lebih efektif.

3. Kegunaan Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon

- a. **Bahan Evaluasi Kebijakan:** Menyediakan masukan bagi pemerintah daerah dalam mengevaluasi kebijakan perencanaan dan penganggaran yang telah berjalan.
- b. **Peningkatan Kinerja Daerah:** Memberikan kontribusi pada peningkatan kinerja pembangunan daerah secara keseluruhan melalui implementasi kebijakan yang lebih baik.

4. Kegunaan Bagi Masyarakat

- a. **Peningkatan Kualitas Layanan Publik:** Mendorong peningkatan kualitas layanan publik melalui perencanaan dan penganggaran yang lebih berorientasi pada kebutuhan masyarakat.
- b. **Transparansi dan Akuntabilitas:** Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah kepada masyarakat.

5. Kegunaan Bagi Peneliti Lainnya

- a. **Referensi Penelitian:** Menambah khazanah referensi penelitian di bidang administrasi publik, khususnya tentang implementasi kebijakan perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja.
- b. **Perbandingan Studi:** Menyediakan data dan temuan yang dapat menjadi bahan perbandingan untuk penelitian serupa di daerah lain.
- c. **Pengembangan Metodologi:** Memberikan contoh metodologi penelitian yang dapat dikembangkan untuk kajian serupa dengan konteks yang berbeda.