

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keinginan mewujudkan *Good governance* atau tata pemerintahan yang baik di Indonesia harus selaras dengan kinerja nyata pada pemerintah. Bangsa Indonesia pada dasarnya memiliki tujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, itulah salah satu tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tertulis dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia (RI) Tahun 1945. Cara untuk memajukan kesejahteraan umum adalah dengan melaksanakan suatu pemerintahan yang baik untuk tercapainya masyarakat yang sejahtera, berkeadilan dan berkemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam melaksanakan tugas pemerintah, terdapat tiga elemen yang harus diperhatikan dalam melaksanakan pemerintahan yang baik yaitu transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Transparansi merupakan bagian dari keterbukaan proses kinerja pemerintah dalam melaksanakan tugasnya terhadap publik. Partisipasi merupakan dimana adanya kontribusi dari masyarakat terhadap keikutsertaannya dalam proses kinerja pemerintah. Akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban kinerja pemerintah terhadap publik.

Akuntabilitas pemerintah salah satunya dinilai dari laporan kinerja dan anggaran tahunan pada setiap lembaga pemerintahan seperti lembaga Kementerian dan Non Kementerian. Lembaga Pemerintah Nonkementerian (disingkat LPNK), dahulu bernama Lembaga Pemerintah Nondepartemen (LPND) adalah lembaga negara

di Indonesia yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden. Kepala LPNK berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden melalui menteri atau pejabat setingkat menteri yang mengoordinasikan.

Badan Pusat Statistik atau BPS merupakan Lembaga Pemerintah Non Kementrian yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2007 tentang Badan Pusat Statistik dan Peraturan Kepala Badan Pusat Statistik Nomor 7 Tahun 2008 tugas BPS adalah melaksanakan tugas pemerintahan di bidang statistik sesuai peraturan perundang-undangan. BPS mempunyai visi yaitu pelopor data statistik terpercaya untuk semua.

Badan Pusat Statistik atau BPS tersebar di setiap provinsi, kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Dinamakan perwakilan BPS di daerah, karena BPS merupakan instansi vertikal, yakni instansi pemerintah pusat yang berada di daerah, sehingga bukan merupakan bagian dari instansi milik daerah, Tugas lain BPS di daerah adalah melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan statistik regional.

Apabila mengacu pada Keputusan Presiden Nomor 166 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 2001 dan Keputusan Kepala Badan Pusat Statistik (BPS) Nomor 001 Tahun 2001, maka perlu menetapkan organisasi dan tata kerja Perwakilan BPS di Daerah.

Berdasarkan persetujuan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dalam surat Nomor 174.1/M.PAN/7/2001 tanggal 9 Juli 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perwakilan BPS di Daerah, maka Kepala Badan Pusat Statistik menetapkan Keputusan Kepala Badan Pusat Statistik (BPS) Nomor 121 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perwakilan BPS di Daerah tanggal 3 September 2001.

BPS Kota Bandung merupakan perwakilan BPS di Daerah yang berada dibawah serta bertanggung jawab kepada BPS Provinsi. BPS Kabupaten/Kota mempunyai tugas melaksanakan penyelenggaraan statistik dasar sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai lembaga Pemerintah Non Kementrian, BPS Kota Bandung dalam menyelenggarakan tugasnya menyusun perencanaan dan penganggaran mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 160/PMK.02/2012 Tentang Petunjuk Penyusunan Dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksana Anggaran (disingkat dengan DIPA) adalah dokumen pelaksanaan anggaran yang disusun oleh Pengguna Anggaran / Kuasa Pengguna Anggaran dan di sahkan oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan atau Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan atas nama Menteri Keuangan selaku Bendaharawan Umum Negara (BUN).

DIPA memiliki masa berlaku untuk satu Tahun Anggaran dan informasi satuan-satuan terukur yang berfungsi sebagai dasar pelaksanaan kegiatan dan penggunaan anggaran. Disamping itu DIPA dapat difungsikan sebagai alat

pengendali, pelaksanaan, pelaporan, pengawasan, dan sekaligus merupakan perangkat akuntansi pemerintah. Pagu dalam DIPA merupakan batas pengeluaran tertinggi yang tidak boleh dilampaui dan pelaksanaannya harus dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam realisasinya masih banyak terdapat Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) belum maksimal dalam Penyerapan anggarannya dan menyebabkan kurang optimalnya kinerja pemerintah. Disisi lain penyerapan anggaran merupakan suatu hal yang vital guna mendorong proses pembangunan sumber daya yang dapat membangun kinerja pemerintah secara lancar.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 258/PMK 02/2015 Tentang Tata Cara Pemberian Penghargaan Dan Pengenaan Sanksi Atas Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/ Lembaga dinyatakan: pada pasal 1 ayat 1 bahwa Kementerian negara/ lembaga yang melakukan optimalisasi anggaran belanja pada tahun anggaran belanja sebelumnya, dapat menggunakan hasil optimalisasi anggaran belanja tersebut pada tahun anggaran belanja berikutnya, yang selanjutnya disebut penghargaan. Pada Pasal 2 dinyatakan bahwa Kementerian negara/ lembaga yang tidak sepenuhnya melaksanakan anggaran belanja tahun anggaran sebelumnya, dapat dikenakan pemotongan pagu belanja pada tahun anggaran berikutnya, yang selanjutnya disebut sanksi.

Adapun berkenaan dengan penjelasan perihal indikator nilai bagi kementerian negara/ lembaga yang layak mendapatkan penghargaan dan sanksi atas capaian penyerapan anggaran dijelaskan pada pada pasal 3 ayat 1 yaitu bahwa penghargaan

sebagaimana dimaksud pada pasal 1 ayat 1 diberikan dengan ketentuan capaian kinerja penganggaran kementerian negara/ lembaga tahun sebelumnya yaitu:

- a. Persentase penyerapan anggaran paling sedikit 95% (Sembilan puluh lima persen);
- b. Persentase realisasi capaian output paling sedikit 95% (Sembilan puluh lima persen);
- c. Laporan keuangan kementerian negara/ lembaga berpredikat wajar tanpa pengecualian.

Sehubungan dengan hal tersebut Badan Pusat Statistik Kota Bandung, pada Anggaran Belanja periode tahun 2017-2019 masih belum terealisasikan dengan maksimal 100% atau minimal 95% kecuali realisasi anggaran pada tahun 2018 sebesar 95,51%. Adapun capaian realisasi anggaran pada tahun 2017 dan 2019 kurang dari capaian semestinya. Untuk lebih jelasnya mengenai perbandingan anggaran Belanja Badan Pusat Statistik Kota Bandung serta realisasinya pada Tahun Anggaran 2017-2019 dapat dilihat di bawah ini :

Tabel 1 Realisasi Penggunaan Anggaran Belanja BPS Kota Bandung Tahun 2017 – 2019

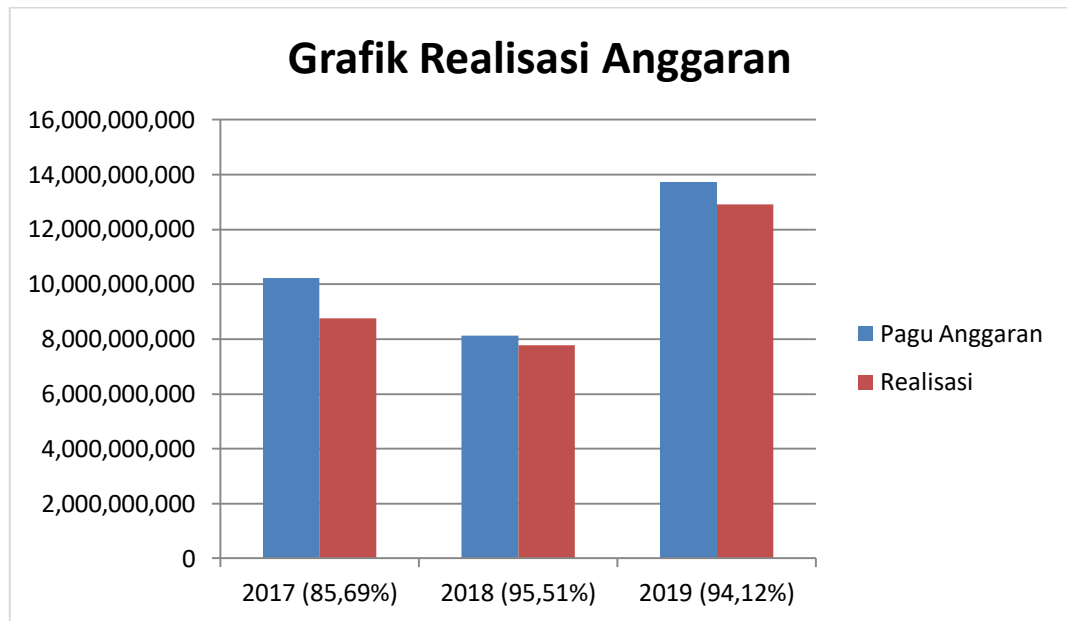
No	Tahun	Pagu Anggaran	Realisasi	%
1.	2017	10.225.772.000	8.762.888.948	85,69

2.	2018	8.134.374.000	7.769.441.256	95,51
3.	2019	13.724.147.000	12.907.101.083	94,12

Sumber : LAKIN BPS Kota Bandung Tahun 2017 - 2019

Tabel 1.1 merupakan data penyerapan anggaran belanja Badan Pusat Statistik Kota Bandung dari mulai tahun 2017–2019, terlihat pada tahun 2017 penyerapan anggaran belanja mencapai 85,69% dan pada tahun 2018 mengalami kenaikan yaitu 95,51% , terdapat kenaikan sebesar 9,82%. Sedangkan pada tahun 2019 mengalami penurunan kembali sebesar 1,39%, dengan presentase sebesar 94,12%. Penyerapan anggaran pada tahun 2017 dan 2019 masih belum mencapai 100% atau standar minimal 95% sesuai ketentuan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 258/PMK 02/2015 Tentang Tata Cara Pemberian Penghargaan Dan Pengenaan Sanksi Atas Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/ Lembaga. Dan secara kinerja persentase pencapaiannya masih fluktuatif / belum stabil.

Gambar 1. Grafik Realisasi Anggaran Belanja di Badan Pusat Statistik Kota Bandung Tahun 2017-2019



Grafik 1.1 merupakan persentase dari penyerapan anggaran belanja Badan Pusat Statistik Kota Bandung mulai dari tahun 2017 – 2019. Terlihat sekali capaian penyerapan realisasi anggaran oleh Badan Pusat Statistik Kota Bandung yang masih belum mencapai 100% atau standar minimal 95% sesuai ketentuan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 258/PMK 02/2015 Tentang Tata Cara Pemberian Penghargaan Dan Pengenaan Sanksi Atas Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/ Lembaga.

Mengacu pada uraian di atas peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai analisis penyerapan anggaran. Judul yang diangkat peneliti yaitu :
 “ANALISIS PERENCANAAN PENYERAPAN ANGGARAN DI BADAN PUSAT STATISTIK KOTA BANDUNG TAHUN 2017-2019 ”

1.1 Fokus Penelitian

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka yang menjadi fokus penelitiannya berkaitan dengan perencanaan dalam penyerapan anggaran belanja yang belum maksimal dan terdapat persentase naik turun pada Badan Pusat Statistik Kota Bandung.

1.2 Rumusan Masalah

Selanjutnya dalam penelitian ini, peneliti membuat 4 (empat) rumusan masalah yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana kreativitas dalam menyusun perencanaan di Badan Pusat Statistik Kota Bandung yang berorientasi pada tercapainya tujuan ?
2. Bagaimana efisiensi dalam implementasi perencanaan di Badan Pusat Statistik Kota Bandung terkait usaha-usaha atau kinerja yang sudah dilakukan untuk mencapai hasil yang diinginkan ?
3. Bagaimana fleksibilitas dalam implementasi perencanaan di Badan Pusat Statistik Kota Bandung terkait tuntutan perubahan yang terjadi selama periode berjalan ?
4. Bagaimana keberlanjutan perencanaan penyerapan anggaran di Badan Pusat Statistik Kota Bandung selama periode tahun 2017-2019 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Selanjutnya, berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kreativitas dalam menyusun perencanaan di Badan Pusat Statistik Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui efisiensi dalam implementasi perencanaan di Badan Pusat Statistik Kota Bandung terkait usaha-usaha atau kinerja yang sudah dilakukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.
3. Untuk mengetahui fleksibilitas dalam implementasi perencanaan di Badan Pusat Statistik Kota Bandung terkait tuntutan perubahan yang terjadi selama periode berjalan.
4. Untuk mengetahui keberlanjutan perencanaan penyerapan anggaran di Badan Pusat Statistik Kota Bandung selama periode tahun 2017-2019.

1.4 Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai khasanah pengembangan intelektual penulis di bidang keilmuan Administrasi Publik mengenai analisis penyerapan anggaran di Badan Pusat Statistik Kota Bandung. Dapat berguna serta bermanfaat bagi perkembangan teori dan untuk kepentingan penelitian di masa yang akan datang. Selain itu, diharapkan mampu memberikan telaah terhadap fenomena perencanaan penyerapan anggaran, sehingga menjadi masukan bagi peneliti lain yang ingin mengadakan penelitian yang berhubungan dengan perencanaan penyerapan anggaran.

2. Praktis

Diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi bagi Badan Pusat Statistik Kota Bandung dalam rangka mengoptimalisasikan perencanaan penyerapan anggaran sehingga apa yang menjadi tujuan Badan Pusat Statistik Kota Bandung akan mencapai tujuannya secara efektif dan efisien.

1.5 Kerangka Pemikiran

Administrasi publik sebagaimana yang dikemukakan oleh Pasalong bahwa administrasi publik ialah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efektif dan efisien. Administrasi dalam lingkup Negara atau biasa disebut Administrasi Negara menurut Lichfield adalah suatu studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintah diorganisir, dilengkapi tenaga, tenaganya dibiayai, digerakan dan dipimpin.

Menurut Thoha dalam bukunya yang berjudul Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara tahun 1988, ia mengungkapkan ada 3 dimensi yang menjadi pokok perhatian administrasi salah satunya adalah manajemen. Fayol mendefinisikan manajemen adalah suatu proses perencanaan, pengorganisasian, pengoordinasian, dan pengawasan atau kontrol terhadap sumber daya yang ada agar mencapai tujuan secara efektif dan efisiensi.

Salah satu unsur terpenting dalam sebuah manajemen ialah perencanaan, karena tanpa sebuah perencanaan maka fungsi-fungsi manajemen lainnya seperti pengorganisasian, pengoordinasian, dan pengawasan atau control tidak akan dapat berjalan dan terarah. Menurut Siagian perencanaan adalah keseluruhan proses

pemikiran dan penentuan secara matang hal-hal yang akan dikerjakan dimasa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan.

Selanjutnya Robin dan Coulter mengemukakan 4 (empat) tujuan perencanaan, yaitu:

1. Untuk memberikan pengarahan baik untuk manajer maupun karyawan non manajerial.
2. Untuk mengurangi ketidakpastian. Ketika seorang manajer membuat rencana, ia dipaksa untuk melihat jauh kedepan, meramalkan perubahan, memperkirakan efek dari perubahan tersebut, dan menyusun rencana untuk menghadapinya.
3. Untuk meminimalisir pemborosan. Dengan kerja yang terarah dan terencana, karyawan dapat bekerja lebih efisien dan mengurangi pemborosan. Selain itu, dengan rencana, seorang manajer juga dapat mengidentifikasi dan menghapus hal-hal yang dapat menimbulkan inefisiensi dalam perusahaan.
4. Untuk menetapkan tujuan dan standar yang digunakan dalam fungsi selanjutnya, yaitu proses pengontrolan dan pengevaluasian.

Kemudian, menurut Madanipour (2015) dalam jurnalnya yang berjudul “*Introduction to Planning Theory*” mengungkapkan empat unsur utama yang dipakai untuk melihat berhasilnya suatu perencanaan yaitu *creativity*, *efficiency*, *flexibility*, dan *contingency*.

1. *Planning with Creativity*

Planning with Creativity adalah perencanaan yang berfokus pada kemampuan berkreasi, menghubungkan pengalaman dan merespon stimulus untuk dibuat suatu keputusan atau arah yang berguna. Stimulus dari perencanaan melalui kreatifitas direspon melalui objek, symbol, ide, atau situasi.

Perencanaan melalui kreatifitas akan memberikan suatu hasil dan dampak yang baik jika perencanaan tersebut sesuai dengan kebutuhan. Perencanaan melalui kreatifitas pemikiran individu atau kelompok untuk memproses objek yang didiskusikan. Pertimbangan tersebut bisa sesekali berubah dikarenakan substansi perencanaan, prosedur yang diambil dan teknik yang dipakai agar perencanaan bisa berjalan baik.

2. *Planning with Efficiency*

Planning with Efficiency adalah perencanaan yang mempertimbangkan seberapa efektif penyelesaian pekerjaan. Perhitungan waktu yang akan ditentukan dan ketercapaian suatu pekerjaan dapat menjadi ukuran. Selain itu, pertimbangan sumber daya, sarana dan prasarana dapat menjadi acuan dalam membuat suatu perencanaan. Dengan penerapan perencanaan efisiensi dapat mempermudah pencapaian tujuan dari suatu organisasi. Pembuatan rencana akan mengatur suatu pembelajaran untuk masa depan. Tingkat eksplorasi dan pemahaman yang berbeda, akan memberikan tipe efisiensi yang berbeda tergantung keadaan yang terjadi.

3. *Planning with Flexibility*

Planning with Flexibility akan melihat perencanaan yang berfokus pada perubahan yang dapat terjadi. Analisis perencanaan dengan fleksibiliti melalui

kerangka masalah yang fleksibel (*framing flexibility problem*), dan perspektif struktural (*structural perspective*) yang dapat meningkatkan keberhasilan perencanaan.

4. *Planning with Contingency*

Planning with Contingency, yang berarti perencanaan yang dibuat dapat berjalan secara berkelanjutan. Perencanaan tersebut mampu mengatasi tuntutan dan tantangan yang dihadapi karena perencanaan yang mendasarkan pada keberlanjutan berfokus pada kemampuan berkomunikasi terus menerus dan partisipasi semua pihak terkait.

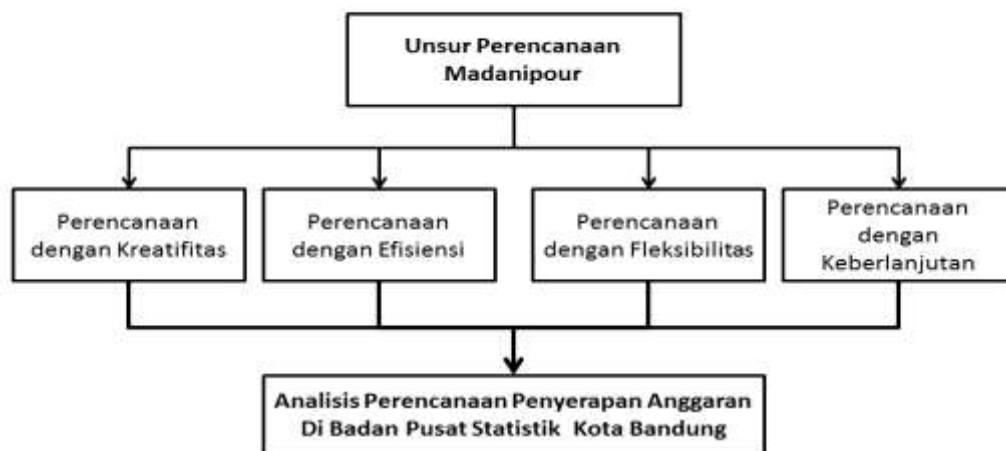
Planning with Contingency menekankan komunikasi dan partisipasi sebagai kunci keberhasilan perencanaan, dan diharapkan mampu mengawal proses menuju hasil yang diharapkan.

Rendahnya penyerapan anggaran yang terjadi di Indonesia menjadi masalah setiap tahunnya. Hal ini berdampak pada lambatnya realisasi pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah. Pemerintah memiliki peran penting dalam memaksimalkan pengelolaan potensi dan sumber daya manusia dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat dan tercapainya tujuan bernegara. Menurut Matindas (2002) “sumber daya manusia adalah kesatuan tenaga manusia yang ada dalam suatu organisasi dan bukan sekedar penjumlahan karyawan-karyawan yang ada. Sebagai kesatuan, sumber daya manusia harus dipandang sebagai suatu sistem dimana setiap karyawan merupakan bagian yang saling terkait satu dengan yang lainnya dan secara bersama-sama berfungsi untuk mencapai tujuan organisasi”.

Untuk menilai penyerapan anggaran yang baik atau tidak dapat dilihat dari sasaran yang telah direncanakan. Dari sasaran yang telah dibuat dapat dilihat sesuai dengan sasaran atau tidak. Perencanaan anggaran adalah aktivitas analisis dan pengambilan keputusan ke depan untuk menetapkan tingkat kinerja yang diinginkan dimasa yang akan datang. Oleh karena itu, kegagalan dalam perencanaan penganggaran akan berdampak pada tidak berjalannya program kerja pemerintah yang secara tidak langsung tentunya akan berdampak buruk terhadap kinerja pemerintah. Faktor dari kurang baiknya perencanaan dapat mengakibatkan banyak kerugian penyusunan anggaran yang berimbas pada program kerja yang tidak terealisasi.

Menurut Mardiasmo (2002) “perencanaan anggaran adalah aktivitas analisis dan pengambilan keputusan ke depan untuk menetapkan tingkat kinerja yang diinginkan dimasa yang akan datang”, sedangkan menurut Abdullah (2006) “Perencanaan anggaran dalam sektor publik, terutama pemerintah merupakan sebuah proses yang cukup rumit dan mengandung muatan politis yang cukup signifikan. Bagi organisasi sektor publik anggaran bukan hanya sebuah rencana tahunan tetapi juga merupakan bentuk akuntabilitas atas pengelolaan dana publik yang dibebankan kepadanya”.

Gambar 2. Bagan Kerangka Pemikiran



1.6 Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, analisis proses penyerapan anggaran di Badan Pusat Statistik Kota Bandung dalam pelaksanaannya dapat dilihat dari proses perencanaan anggarannya dan kualitas SDM yang memiliki peranan penting dalam merealisasikan program- program yang telah direncanakan untuk mencapai tujuannya.

Adapun untuk menilai apakah suatu perencanaan itu tepat sasaran atau tidak, dapat diukur atau dilihat dari pendekatan perencanaannya, sebagaimana yang dikemukakan oleh Madanipour (2015) dalam jurnalnya “*Introduction to Planning Theory*” yang memiliki empat dimensi, yaitu : Perencanaan dengan Kreativitas (*Planning with Creativity*), Perencanaan dengan Efisiensi (*Planning with Efficiency*), Perencanaan dengan Fleksibilitas (*Planning with Flexibility*), dan Perencanaan dengan keberlanjutan (*Planning with Countingency*).



uin
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG