

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan otonomi daerah saat ini menuntut Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. SKPD, bisa meliputi Badan, Dinas, Kantor dan unit lainnya. SKPD ini merupakan instrumen manajemen pembangunan daerah yang dipimpin oleh seorang kepala SKPD. SKPD memiliki tugas untuk memberikan pelayanan bagi masyarakat. Selain memberikan pelayanan, masyarakat juga menuntut dilakukan transparansi dan akuntabilitas publik.

Dinas Pemberdayaan Perlindungan Anak dan Pengendalian Penduduk (DPPAPP) merupakan salah satu SKPD yang mempunyai tugas melaksanakan pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pengendalian penduduk dan keluarga berencana serta penggerakan ketahanan keluarga. Tujuan tersebut dapat dicapai dengan melaksanakan program maupun rencana kerja yang telah disusun. Dalam rangka melaksanakan program-program kerja, organisasi pemerintah daerah lebih banyak didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran tersebut digunakan agar program kerja dan rencana kerja berjalan sesuai tujuan

“Untuk anggaran, kita koordinasi dengan Pihak internal dahulu, kemudian ke forum SKPD, komisi DPRD dinas PPAPP ada dibawah komisi E lalu ke BAPPEDA. Finish nya kita dengan Banggar. Dana kita ada dari APBD dan APBN tapi kebanyakan dari kegiatan kita didanai dari APBD.”

(Manuskrip:KI.1, Wawancara 25 Februari 2020)

Anggaran pada sektor publik berkaitan dengan proses penentuan jumlah alokasi dana dan realisasinya untuk tiap – tiap program kerja dalam satuan moneter yang menggunakan dana milik masyarakat. Halim (2007) menyatakan anggaran sebagai alat perencanaan mengindikasikan target yang harus dicapai oleh pemerintah, sedangkan anggaran sebagai alat pengendalian mengindikasikan alokasi sumber dana publik yang disetujui legislatif.

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang sangat krusial. Hal tersebut karena berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah daerah harus melakukan perencanaan dengan Proses perencanaan dimulai dari membuat RPJPD untuk periode lima tahun dengan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional. Setelah RPJMD ditetapkan, pemerintah daerah menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari RPJMD untuk periode 1 (satu) tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah.

Selanjutnya RKPD yang dijadikan acuan oleh Kepala daerah untuk menyusun rancangan kebijakan umum APBD. Rancangan kebijakan Umum APBD dibahas oleh kepala daerah bersama DPRD, kemudian ditetapkan menjadi Kebijakan Umum APBD (KUA). Berdasarkan KUA yang telah disepakati, pemerintah daerah dan DPRD membahas rancangan PPAS yang disampaikan oleh kepala daerah. Selanjutnya Kepala daerah menerbitkan pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD sebagai pedoman bagi kepala SKPD menyusun RKA-SKPD berdasarkan nota kesepakatan.

Setelah RKA-SKPD dibuat, selanjutnya adalah menyusun rencana peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Rencana peraturan tersebut akan dievaluasi kemudian ditetapkan oleh kepala daerah menjadi peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

Setelah proses perencanaan dan penganggaran tahap selanjutnya adalah pelaksanaan APBD dimulai dari kepala SKPD menyusun DPA – SKPD kepala SKPD menyerahkan rancangan DPA – SKPD kepada PPKD kemudian tim anggaran pemerintah daerah melakukan verifikasi rancangan DPA-SKPD dengan kepala SKPD. Setelah diverifikasi SKPD dapat melakukan pelaksanaan APBD lalu menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama proses evaluasi dilakukan untuk menentukan anggaran apakah ada perubahan atau pergeseran antara rincian obyek belanja. Apabila ada jumlah anggaran yang perlu disesuaikan untuk kegiatan yang akan dilaksanakan di semester ke dua. Kepala SKPD

menggunakan RKA-SKPD dan DPPA – SKPD sebagai dasar penyusunan Raperda tentang perubahan ke- 2 APBD perubahan tersebut dinamakan Perda P-APBD.

“Untuk APBD-P, contoh kita punya server untuk kegiatan terlalu kecil maka nanti ada di tambahan di APBD-P atau sebaliknya jika server kita terlalu besar sehingga perlu di kurangi di APBD-P.”

(Manuskrip:KI.1, Wawancara 25 Februari 2020)

Kemampuan dalam menyerap anggaran yang telah di rencanakan di dalam APBD menjadi alat ukur keberhasilan dari kinerja suatu pemerintahan. Kemampuan dari daya serap merupakan tolak ukur kinerja keuangan pemerintah daerah, sekaligus juga menggambarkan kualitas dari perencanaan pembangunan daerah. Semakin besar serapan anggarannya berarti kegiatan yang di rencanakan pada awal perencanaan berjalan sesuai rencana.

Setiap tahun anggaran pemerintah daerah DKI Jakarta menjadi sorotan oleh publik. Seperti berita mengenai serapan anggaran yang menyita perhatian publik yaitu pada tahun 2018 serapan anggaran pemerintah meleset dari yang ditargetkan Serapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ([APBD](#)) DKI Jakarta tahun 2018 tetap di angka 81,96 persen. Berdasarkan situs publik.bapedadki.net tercatat belanja langsung dan tidak langsung baru terserap Rp61,55 triliun dari total alokasi Rp75,09 triliun. Dengan jumlah penyerapan tersebut, berarti Pemprov DKI Jakarta tidak memenuhi target serapan sebesar 87 persen. Menurut Bestsari Barus merupakan salah satu anggota DPRD DKI, hal tersebut terjadi disebabkan miskomunikasi antar instansi terkait. Tidak adanya sinkronisasi antar SKPD dapat menyebabkan kegagalan dalam penyerapan anggaran secara optimal. (Indonesia, 2019)

Tidak hanya pada tahun 2018 pemerintah daerah DKI Jakarta mengalami permasalahan yang sama dengan serapan anggaran. Hal tersebut terulang kembali di tahun 2019 Serapan anggaran BL dan BTL oleh jajaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemprov DKI Jakarta baru Rp 63 triliun atau 80,9% dari target Rp77,8 triliun. Sekretaris Jenderal Forum Indonesia untuk Transparan Anggaran (FITRA) Miisbah Hasan mengatakan “serapan anggaran yang rendah

mengindikasikan pengawasan internal yang minim terhadap kinerja SKPD”. (Indonesia, 2019) Peneliti Indonesia Budget Center (IBC) Ibbeth Koesrini mengungkapkan “perencanaan yang kurang matang menjadi penyebab utama. Masalah rendahnya penyerapan anggaran dampak dari perencanaan yang kurang matang. Anggaran yang tidak berbasis pada perencanaan yang baik yaitu transparan dan partisipatif, maka eksekusinya juga buruk”.

Dinas PPAPP merupakan salah satu SKPD DKI Jakarta, DPPAPP terdiri dari beberapa bidang di dalamnya yang terdiri dari : Pengurusan Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana, Pemberdayaan Masyarakat, Perlindungan Perempuan dan Anak, PK2, Kekerasan Perempuan dan Perlindungan Anak. Pada saat peneliti melakukan observasi peneliti menemukan kendala terkait dengan penyerapan anggaran pada dinas PPAPP Provinsi DKI Jakarta. Peneliti menemukan pada LKIP tahun 2019 terdapat kegiatan yang realisasi anggarannya tidak sesuai sasaran atau masih rendah. Kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang dilaksanakan oleh bidang Perlindungan Perempuan dan Anak (PPA).

Tabel 1. Rincian Estimasi dan Realisasi Belanja Kegiatan Berdasarkan Program T.A. 2019

No	Program	Pagu Anggaran TA.2019	Realisasi		Sisa Anggaran	
			Rupiah	%	Rupiah	%
1	Kegiatan Pendampingan Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) kepada Perangkat Daerah Bersama dengan OPD Penggerak	Rp 87.380.000	Rp 55.260.000	63,24	Rp 32.120.000	36.76

2	Kegiatan Peningkatan Jejaring Kelembagaan Perempuan dan Anak terkait Kualitas Hidup Perempuan dan Anak	Rp 362.519.640	Rp 233.712.500	64,74	Rp 128.807.140	35.26
	Total	Rp 449.899.640	Rp 288.972.500	64,24	Rp 160.927.140	35.76

Sumber: data diolah dari LKIP-DPPAPP 2019

Dapat dilihat dari tabel tersebut bahwa kegiatan Pendampingan Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) kepada Perangkat daerah Bersama dengan OPD penggerak hanya memiliki realisasi 63,24% atau Rp. 55.260.000 dari target anggaran sebesar Rp. 87.380.000. Rendahnya realisasi keuangan pada kegiatan tersebut dikarenakan semula kegiatan tersebut direncanakan akan dilaksanakan 3 (tiga) kali pertemuan namun hanya dilaksanakan 2 (dua) kali pertemuan. Sedangkan pada kegiatan Peningkatan Jejaring Kelembagaan Perempuan dan Anak terkait Kualitas Hidup Perempuan dan Anak hanya memiliki realisasi 64,74%. Melihat dari hasil observasi tersebut dapat mengindikasikan bahwa terdapat proses perencanaan dan penganggaran atau proses pelaksanaan yang dilakukan dengan kurang tepat, serta adanya ketidak konsistenan atau keselarasan antara perencanaan dengan pelaksanaan anggarannya.

Perencanaan merupakan proses yang sangat penting di dalam organisasi. Untuk menentukan semua kegiatan yang harus dan akan dilakukan untuk mencapai sebuah tujuan dan sasaran yang ingin dicapai oleh organisasi tersebut membutuhkan perencanaan. Pada saat yang sama, mencapai rencana memerlukan anggaran. Anggaran adalah tindakan, uraian, dan bentuk proses perencanaan (Darmanegara, 2010)

Setiap tahunnya DPPAPP harus membuat rencana keuangan tahunan. Perencanaan dan penganggaran telah diatur dalam UU Nomor 25 tahun 2004. Berdasarkan undang – undang yang telah ditetapkan. Diharapkan anggaran yang sudah ditetapkan dapat diserap oleh pemerintah daerah. Sebagaimana yang telah disampaikan oleh DJPK bahwa proses perencanaan sangat mempengaruhi besar atau kecilnya tingkat penyerapan belanja daerah dalam menadani kegiatan pelayanan publik. Perencanaan yang buruk merupakan kendala yang sangat berarti, yang dapat menghalangi peningkatan dalam penyerapan anggaran. Perencanaan merupakan elemen yang paling penting di tingkat pemerintah daerah, dan dapat memperburuk semua kendala lainnya dalam penyerapan anggaran.

Pelaksanaan anggaran adalah tahaapan yang harus dilaksanakan setelah proses perencanaan anggaran. Pelaksanaan anggaran merupakan kegiatan daya upaya yang dilakukan untuk merealisasikan semua kebijakan dan juga rencana yang telah ditetapkan (BPKP, 2011). Proses dari pelaksanaan anggaran meliputi masalah – masalah dalam internal satuan kerja, dan juga proses dari prosedur pembayaran. Kedua hal tersebut mempengaruhi dari besar ataupun kecilnya penyerapan anggaran.

Untuk mencapai serapan anggaran yang tepat sasaran perlu adanya konsistensi atau keselarasan antara perencanaan dengan pelaksanaan anggaran. Banyak faktor yang menjadi penyebab terjadinya ketidak konsistenan antara perencanaan dengan pelaksanaan anggarannya. Pada saat proses perencanaan yang tidak matang dalam menentukan anggaran yang akan digunakan akan memiliki dampak pada tidak akan berjalannya program kerja dengan baik. Begitupun sebaliknya apabila pelaksanaan kegiatan yang akan dilakukan tidak dilakukan sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya maka akan dapat mempengaruhi target nilai realisasi anggaran yang sudah ditetapkan.

Penelitian yang terkait dengan perencanaan dan pelaksanaan anggaran menjadi menarik untuk dilakukan, karenanya telah dilakukan penelitian serupa oleh peneliti terdahulu seperti penelitian yang dilakukan oleh Darlina *et all* pada

tahun 2016 dengan tujuan penelitian untuk menganalisis perencanaan dan penganggaran, hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa perencanaan dan penganggaran yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jambi belum konsisten. Adanya ketidak konsistenan antara perencanaan dengan pelaksanaan disebabkan oleh SDM yang minim akan kompetensi terkait dengan perencanaan dan penganggaran, kepemimpinan yang sering berubah – ubah, perubahan peraturan pemerintah dan faktor kepentingan pribadi atau kepentingan dari pejabat tertentu.

Penelitian serupa dilakukan oleh Rustam pada tahun 2016 penelitian yang dilakukan untuk mengetahui perencanaan dan pelaksanaan anggaran Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Kota Palu memiliki hasil penelitian yaitu proses perencanaan yang dilakukan telah sesuai namun anggaran yang di alokasikan tidak proposional. Untuk pelaksanaan anggaran telah dilakukan dengan sesuai namun SDM yang ada tidak mendukung dan tidak memiliki pengetahuan mengenai pengelolaan keuangan.

Berdasarkan fenomena yang terjadi sesuai dengan fakta dan didukung dengan adanya bukti empiris maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Analisis Perencanaan dan Pelaksanaan Anggaran DPPAPP Provinsi DKI Jakarta**”. Peneliti tertarik untuk menganalisis proses perencanaan dan pelaksanaan anggaran yang dilakukan Dinas PPAPP serta peneliti ingin mengetahui penyebab dari gagalnya kegiatan tersebut dalam menyerap anggaran dengan optimal.

1.2 Fokus Penelitian

Berdasarkan dari latar belakang diatas. Peneliti menetapkan fokus penelitian, fokus penelitian ini terbatas pada bagaimana proses perencanaan dan pelaksanaan anggaran pada DPPAPP untuk meningkatkan realisasi anggaran dalam pencapaian target yang sudah ditetapkan. Penelitian ini menggunakan laporan pada tahun 2019. Alasan mengapa peneliti memilih laporan tahun 2019 karena fenomena yang muncul pada periode tahun 2019, dimana terdapat dua

kegiatan DPPAPP yang penyerapan anggarannya belum optimal dengan angka penyerapan 63,24% dan 64,74% untuk masing – masing kegiatan. Kegiatan tersebut dilaksanakan oleh bidang PPA yang menjadi penanggung jawab dari kegiatan tersebut. Dengan adanya permasalahan yang ditemukan, menimbulkan pertanyaan bagi peneliti yaitu bagaimana bidang PPA dalam melakukan proses perencanaan dan pelaksanaan anggaran. Hal tersebut menimbulkan indikasi bahwa proses perencanaan dan pelaksanaan anggaran yang dilakukan bidang PPA tidak dilakukan dengan baik atau terdapat ketidak selarasan antara proses perencanaan dengan proses pelaksanaan anggarannya.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan fokus penelitian diatas maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah “Bagaimana proses perencanaan dan pelaksanaan anggaran DPPAPP dalam meningkatkan realisasi anggaran?”

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah Peneliti dapat mengetahui proses perencanaan dan pelaksanaan anggaran pada Dinas PPAPP agar peneliti mengetahui penyebab dari anggaran pada kegiatan yang penyerapan anggarannya belum optimal, sehingga peneliti dapat menemukan bagaimana cara untuk menanggulangi atau mencegah penyerapan anggaran yang tidak optimal agar tidak kembali terulang diperiode selanjutnya.

1.5 Manfaat hasil penelitian

A. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berrmanfaat khususnya bagi pengembangan ilmu pengetahuan sebsagai sumber refferensi yang memberikan informasi teoritis dan empiris kepada pihak – pihak yang

ingin melakukan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan perencanaan dan pelaksanaan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) serta menambah sumber pustaka yang telah ada. Hal yang mendasari manfaat teoritis ini karena adanya perbedaan pada penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Zarinah *et all* (2016). Pada penelitian terdahulu data yang digunakan hanya data kuantitatif, dan menjadikan hal tersebut sebagai keterbatasan oleh peneliti tersebut. Oleh sebab itu, pada penelitian ini menggunakan data kualitatif dan melakukan wawancara sebagai salah satu metode dalam pengumpulan data. Dengan menggunakan wawancara sebagai metode dalam pengumpulan data, maka informasi yang didapat akan lebih akurat dan menjadikan hal ini sebagai keterbatasan penelitiannya.

B. Manfaat Praktis

1) Bagi Dinas Pemberdayaan Perlindungan Anak dan Pengendalian Penduduk

Penelitian ini sebagai gambaran yang didapatkan oleh DPPAPP untuk menerapkan proses perencanaan dan pelaksanaan anggaran dengan baik. Ketika proses perencanaan dan pelaksanaan anggaran telah diterapkan dengan baik, maka DPPAPP dapat meningkatkan penyerapan anggaran untuk kedepannya agar menjadi lebih baik lagi.

2) Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang bermanfaat, berguna bagi masyarakat dan dapat memperluas wawasan mengenai praktik proses perencanaan dan pelaksanaan anggaran yang ada di Dinas PPAPP Provinsi DKI Jakarta.