BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Pemerintah pusat saat ini telah mengusung konsep otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas ekonomi dan perbantuan. Dari landasan hukum tersebut, setiap pemerintah daerah memiliki visi masing-masing yang diwujudkan dalam bentuk misi. Dalam pelaksanaan misi ini diperlukan sebuah perencanaan matang untuk mencapai visi pemerintah daerah itu sendiri. Rencana-rencana yang dibuat perlu disusun secara seksama karena rencana ini dijadikan sebagai pedoman dalam pelaksanaan tugas negara.

Sudah menjadi hal yang pasti bahwa diperlukan anggaran dalam pelaksanaan rencana yang telah disusun sebelumnya. Maka, sangatlah penting ketika ada proses perencanaan dalam sebuah instansi, terlebih itu adalah instansi pemerintah, harus dibarengi dengan rencana penganggarannya, sehingga tidak hanya perencanaan yang harus dilakukan secara seksama tetapi proses penganggaran pun harus dilakukan semaksimal mungkin. Hal ini diperkuat oleh Izzetin (1979) yang menyatakan bahwa penyusunan anggaran yang baik harus mempunyai karakteristik sebagai berikut: partisipasi dalam penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, umpan balik anggaran, evaluasi anggaran dan tingkat

kesulitan anggaran. Oleh karena itu, untuk dapat merancang perencanaan dan penganggaran pemerintah diperlukan sistem yang memadai.

Kota Bandung merupakan salah satu pemerintah daerah yang tentunya telah melakukan proses perencanaan dan penganggaran. Proses perencanaan yang dilakukan pemerintah Kota Bandung dilakukan oleh perangkat daerah teknis Badan Perencanaan, Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan. Dalam perencanaannya, terdapat sedikitnya dua sumber perencanaan, yaitu sumber perencanaan yang berasal dari internal, dalam hal ini adalah pimpinan atau perangkat daerah dan sumber perencanaan yang berasal dari eksternal, yaitu usulan yang bersumber dari masyarakat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kedua sumber ini harus mengacu pada RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah). RPJMD ini merupakan perencanaan pembangunan pemerintah daerah selama satu periode.

Rencana yang bersumber dari internal tidak terlalu sulit untuk dikelola karena sumber rencana ini berasal dari dalam pemerintah Kota Bandung itu sendiri. Berbeda dengan sumber yang berasal dari pihak luar pemerintah Kota Bandung, rencana yang diusulkan harus dikelola sedemikian rupa. Usulan dari pihak luar Kota Bandung sendiri, dibagi menjadi dua usulan yaitu usulan yang berasal dari masyarakat dan usulan yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Usulan dari masyarakat ditampung dalam satu aktivitas, yaitu musyawarah rencana pembangunan (musrenbang), sedangkan usulan dewan disebut dengan reses.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyebutkan bahwa proses perencanaan pembangunan harus dilaksanakan dengan menerapkan prinsip-prinsip pemberdayaan, pemerataan, demokratis, desentralistik, transparansi, akuntabel, responsif, dan partisipatif dengan melibatkan seluruh unsur lembaga negara, lembaga pemerintah, masyarakat dan pemangku kepentingan. Musrenbang adalah hasil *assesment* paling penting terhadap usulan program yang prioritas dari masyarakat. Karena apa yang dihasilkan merupakan kebutuhan masyarakat yang sebenarnya, maka partisipasi masyarakat harus menjadi prioritas utama dalam merencanakan pembangunan sebagai bentuk dari proses demokrasi.

Baik musrenbang maupun reses telah dilakukan oleh pemerintah Kota Bandung, bahkan telah dikelola dengan cukup baik. Hal ini terbukti dengan penggunaan sistem informasi pada dua aktivitas tersebut. Musrenbang *online* dan reses *online* yang telah dikembangkan Bappelitbang menjadi salah satu contoh bahwa Kota Bandung memang serius untuk menjadi salah satu pelopor *smart city* di Indonesia.

Kedua sumber rencana pemerintah Kota Bandung ini pada akhirnya dituangkan ke dalam satu dokumen, yaitu RKPD (Rencana Kerja Perangkat Daerah). Sama halnya dengan musrenbang dan reses, pembuatan RKPD ini telah menggunakan sistem informasi yang disebut dengan RKPD *online*. Namun sangat disayangkan, ketika ketiga aktivitas perencanaan diatas telah dilaksanakan menggunakan sistem informasi dengan baik, namun dalam hal rekapitulasi data dan *transfer* data masih dilakukan secara konvensional. Apa yang telah menjadi

usulan masyarakat dan dewan harus dimasukkan kembali ke dalam sistem RKPD *online*, sehingga tidak sedikit terjadi perubahan apa yang diusulkan masyarakat dan dewan. Hanya sebagian kecil usulan yang terealisasi bahkan tidak terealisasi sama sekali dalam rencana kerja. Selain itu, masyarakat tidak tahu sejauh mana usulan mereka diapresiasi atau diselenggarakan oleh pemerintah Kota Bandung.

Rencana-rencana di dalam RKPD ini selanjutnya disebut dengan kegiatan dimana terdapat anggaran didalamnya. Saat ini yang terjadi di pemerintah Kota Bandung, kegiatan-kegiatan di atas diberikan anggaran yang disebut dengan pagu indikatif. Pagu ini berdasarkan pada data historis dan juga asumsi masing-masing perangkat daerah. Faktanya, dengan menggunakan konsep pagu indikatif di setiap kegiatan, kurang memberikan keberpihakan terhadap masyarakat. Hal ini dibuktikan dengan belanja perangkat daerah yang tidak sesuai dengan kegiatan yang direncanakan dan hal ini terus menerus dilakukan karena menjadi data historis dan menjadi budaya yang terus dilakukan.

Pada akhirnya, RKPD yang dibuat pemerintah Kota Bandung akan disetujui dewan untuk selanjutnya direalisasikan. Tetapi sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, terdapat beberapa tahapan untuk menjadikan RKPD ini terealisasi. Setelah tahapan RKPD ini selesai, perlu juga dibuat dokumen Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS). KUA dan PPAS ini memuat juga tentang perencanaan. Tetapi berbeda dengan RKPD yang hanya memuat perencanaan kegiatan atau belanja langsung, KUA membahas juga pendapatan, pembiayaan dan belanja tidak

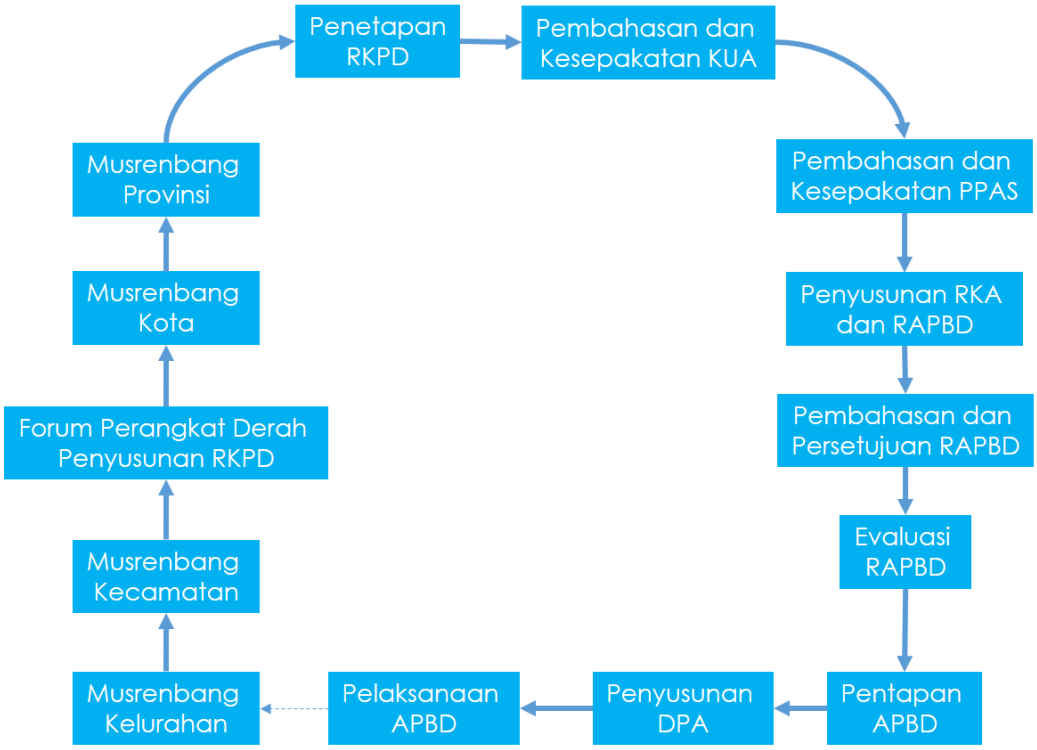
langsung yang didalamnya terdapat berbagai komponen, seperti gaji pegawai, hibah, bantuan sosial, dan lainnya.

Dalam pelaksanaannya, KUA dan PPAS ini masih dibuat dengan metode konvensional, karena memang belum memiliki sistem informasi. Sehingga kadang terjadi perubahan yang signifikan antara RKPD dengan dokumen KUA dan PPAS.

Sama halnya dengan RKPD, KUA dan PPAS ini dibahas dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketika kedua dokumen ini telah disepakati antar pihak eksekutif dan legislatif, selanjutnya kegiatan ini akan dirinci. Artinya, mengisi rencana kegiatan yang dibuat dengan belanja-belanja yang mendukung kegiatan tersebut. Proses perincian ini tidak bisa melebihi pagu yang ditetapkan pada tahapan sebelumnya. Memang sudah tersedia sistem dalam melakukan perincian rencana kegiatan ini, tetapi dalam prosesnya tidak dapat dilakukan pengontrolan. Pengontrolan ini dilakukan oleh perangkat daerah teknis, yaitu Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset. Sulitnya dilakukan pengontrolan karena sistem yang dibuat masih secara *offline*, sehingga banyak belanja yang memang tidak sesuai dengan rencana kerja. Definisi ketidaksesuaian ini adalah apa yang dibelanjakan tidak mendukung ketercapaian rencana kegiatan.

Tahapan perincian rencana kerja ini menghasilkan dokumen Rencana Kerja dan Anggaran. Dokumen ini memuat rencana dan anggaran kegiatan. Rencana ini memiliki indikator kegiatan yang merupakan visi dari kegiatan tersebut. Dan anggaran didalamnya, memuat apa saja yang dibelanjakan. Visi yang tertera lewat indikator kegiatan ini direalisasikan dengan belanja yang

dianggarkan. Analoginya, jika suatu kegiatan memiliki satu visi, maka perlu dilakukan belanja yang mendukung ketercapaian visi tersebut. Pada akhirnya, dokumen RKA ini dijadikan acuan dalam pembuatan rancangan APBD hingga APBD itu ditetapkan. Terakhir, pembuatan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) yang nantinya akan dijadikan dasar dalam penatausahaan pemerintah Kota Bandung.



Gambar 1.1 Skema Perencanaan dan Penganggaran

Bersumber dari skema yang dibuat Bappelitbang diatas, terdapat tiga belas proses yang harus dilalui. Ketiga belas proses ini menggunakan empat sistem informasi yang tersedia dimana masing-masing sistem berdiri sendiri dan tidak terintegrasi. Setiap perpindahan tahapan dilakukan secara konvensional, sehingga dipastikan terjadi resistensi data. Antara usulan masyarakat hingga pelaksanaan,

tidak dalam satu frekuensi yang sama. Selain itu, sistem yang dimiliki tidak dapat mengontrol, baik dalam tahap perencanaan maupun tahap penganggaran. Karena sulitnya proses pengontrolan berimbas pada sulitnya dalam melakukan perbandingan di setiap tahapan.

Setelah mempelajari dan mengamati permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka diperlukan sebuah sistem yang dapat mengintegrasikan setiap proses yang ada agar data yang diolah memiliki kualitas yang baik. Selain itu, diperlukan juga sistem yang dapat mengontrol di setiap tahapannya agar apa yang telah direncanakan secara baik, dianggarkan pula dengan belanja yang memiliki keberpihakan terhadap kesejahteraan masyarakat. Untuk memberikan solusi atas permasalahan diatas, penulis melakukan penelitian dengan memilih judul "**Sistem Informasi Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran Daerah di Pemerintah Kota Bandung**".

1.2. Identifikasi dan Rumusan Masalah

1.2.1. Identifikasi masalah

Berdasarkan pada latar belakang penelitian, maka dapat diidentifikasi permasalahan yang ada pada perencanaan dan penganggaran daerah di Pemerintah Kota Bandung, dimana masalah-masalah tersebut diantaranya:

1. Dalam proses perencanaan dan penganggaran yang terjadi sebelum dilakukan penelitian ini terdapat beberapa aplikasi yang berdiri masing-masing dan tidak terintegrasi sehingga dalam implementasinya menyebabkan resistensi data sehingga terjadi inkonsistensi data.

2. Belum adanya sebuah sistem yang mampu mengontrol belanja pada setiap tahapan sehingga pada prosesnya terdapat belanja-belanja yang tidak memiliki keberpihakan terhadap masyarakat.
3. Pada aplikasi yang digunakan ketika tahapan perencanaan dan penganggaran memiliki basis yang berbeda, artinya memiliki struktur dan antarmuka masing-masing sehingga pengguna perlu juga masuk ke dalam sistem berkali-kali.
4. Pemanfaatan jaringan pada proses ketika penelitian ini belum dikembangkan memiliki arsitektur yang berbeda-beda. Pada aplikasi yang berbasis *web* arsitekur jaringan menggunakan metode *client server*. Sedangkan ada aplikasi yang berbasiskan *desktop* menggunakan metode *stand alone*.
5. Aplikasi yang digunakan ketika tahapan perencanaan masih menggunakan pagu indikatif untuk setiap belanjanya yang pada tahapan penganggaran akan dirinci apa yang dibelanjakan. Dikarenakan sistem yang terpisah ditiap tahapannya, antara pagu indikatif di perencanaan dan rincian belanja di penganggaran tidak jarang ditemukan tidak kesesuaian data.
6. Dalam pengimplentasian sistem yang berjalan belum adanya pemanfaatan *log* dan *history* pada setiap tahapannya artinya tidak dapat diketahui siapa berbuat apa padahal pada tahap penganggaran hal ini harus dilakukan mengingat yang terjadi pada tahpan ini sangatlah sensitif.

1.2.2. Rumusan masalah

Dari uraian latar belakang penelitian dan identifikasi masalah, dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa rumusan masalah, diantaranya sebagai berikut:

1. Bagaimana perencanaan dan penganggaran pemerintah Kota Bandung yang sedang berjalan saat ini.
2. Bagaimana perancangan Sistem Informasi Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran di Pemerintah Kota Bandung.
3. Bagaimana perancangan antar muka dari Sistem Informasi Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran di Pemerintah Kota Bandung.
4. Bagaimana perancangan aristektur jaringan dari Sistem Informasi Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran di Pemerintah Kota Bandung.
5. Bagaimana hasil pengujian dari Sistem Informasi Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran Pemerintah Kota Bandung.
6. Bagaimana impelementasi dari Sistem Informasi Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran Pemerintah Kota Bandung.

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1. Maksud penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk membangun Sistem Informasi Perencanaan dan Penganggaran Daerah di Pemerintah Kota Bandung.

1.3.2. Tujuan penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui perencanaan dan penganggaran pemerintah Kota Bandung yang sedang berjalan saat ini.
2. Untuk membuat perancangan Sistem Informasi Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran di Pemerintah Kota Bandung.
3. Untuk melakukan implementasi Sistem Informasi Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran Pemerintah Kota Bandung.
4. Untuk melakukan pengujian terhadap Sistem Informasi Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran Pemerintah Kota Bandung.

1.4. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini pada dasarnya untuk membantu pemerintah Kota Bandung dalam proses perencanaan dan penganggaran agar setiap tahapan saling terintegrasi dan memiliki kualitas data yang baik.

1.4.1. Kegunaan praktis

1. Bagi masyarakat

Dengan sistem ini, masyarakat bisa mengusulkan dan terus memonitor usulan mereka, apakah akan dilaksanakan atau tidak, bahkan dapat mengetahui berapa anggaran dan sejauh mana usulan mereka diapresiasi.

2. Bagi dewan

Sama halnya dengan masyarakat, dewan dapat mengontrol usulan mereka lewat *module* reses. Selain itu, mereka dapat melihat langsung sejauh mana perencanaan dan penganggaran tanpa perlu melalui tahap pembahasan secara resmi.

3. Bagi pemerintah Kota Bandung

Penelitian ini bagi pemerintah Kota Bandung dapat dijadikan sumber kontrol dan pengambilan keputusan dalam proses perencanaan dan penganggaran pemerintahan. Selain itu, tentunya untuk meningkatkan performa dalam setiap tahapan ini agar penyelenggaraan pemerintahan dapat diselenggarakan secara maksimal.

4. Bagi karyawan pemerintah Kota Bandung

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan bisa mengurangi beban karyawan pemerintah kota Bandung ketika melakukan proses di setiap tahapan dan juga proses dalam perpindahan tahapan tersebut, karena pada dasarnya tujuan dikembangkannya sistem informasi adalah untuk membantu kinerja sumber daya manusia.

1.4.2. Kegunaan akademis

1. Bagi pengembang ilmu

Penelitian ini diharapkan berguna bagi pengembang ilmu khususnya pada tatanan ilmu sistem informasi dan juga ilmu pemerintahan. Temuan yang diperoleh diharapkan dapat menjadi referensi kajian dan pengembangan bagi

mahasiswa Universitas Komputer Indonesia pada umumnya dan mahasiswa jurusan Sistem Informasi pada khususnya.

2. Bagi penulis

Bagi penulis sendiri, dengan adanya penelitian ini diharapkan berguna dalam memperluas wawasan penulis di bidang sistem informasi yang dipadukan dan difokuskan dengan wawasan di bidang pemerintahan.

3. Bagi peneliti lain

Bagi peneliti lain, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan menjadi bahan referensi khususnya bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan hasil bahasan dalam penelitian ini untuk mengembangkannya lebih jauh.

1.5. Batasan Masalah

Dalam suatu penelitian, batasan diperlukan untuk membatasi ruang lingkup penelitian agar tidak terlalu luas dan menjadi kurang efektif. Adapun batasan masalah pada penelitian ini diantaranya:

1. Pada tahapan musrenbang, hanya membahas usulan yang diusulkan melalui RW dan divalidasi kelurahan serta diterima oleh kecamatan atau SKPD. Usulan ini tidak membahas anggaran melainkan hanya sebatas volume dari apa yang diusulkan.
2. Pada tahapan reses, yang memberikan usulan hanya DPRD dan diterima atau tidaknya usulan dilakukan oleh SKPD serta tidak pula membahas pagu melainkan volume dari apa yang diusulkan.

3. Proses pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang diakomodir hanya bersifat murni dari mulai proses usulan musrenbang hingga terbitnya peraturan daerah mengenai APBD.
4. Belanja langsung dibuat oleh kepala SKPD masing-masing perangkat daerah. Kepala SKPD mengatur maksimal dua staffnya untuk melakukan perincian terhadap belanja langsung. Selanjutnya, ketika perincian telah dilakukan, kepala SKPD melakukan validasi terhadap belanja langsung. Perubahan terhadap belanja langsung dapat dilakukan ketika belanja langsung tersebut tidak dikunci oleh penyelia.
5. Penyelia Bappelitbang hanya melakukan penguncian terhadap detail belanja langsung.
6. Penyelia Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset hanya melakukan penguncian terhadap rincian belanja langsung.
7. Belanja tidak langsung, pendapatan dan pembiayaan di *input* oleh TAPD. Belanja tidak langsung SKPD hanya dapat dilihat oleh SKPD yang bersangkutan, sedangkan pendapatan dan pembiayaan dapat dilihat oleh seluruh SKPD.
8. Musrenbang, reses dan belanja langsung dilaksanakan dengan menggunakan tahapan yang diatur waktunya oleh TAPD.
9. Pencetakan dokumen di setiap tahapan bisa dilakukan ketika setiap tahapan telah ditutup dan belanja langsung yang akan dicetak hanya yang telah divalidasi oleh kepala SKPD.

10. Pada penelitian ini belum mengakomodir dalam pengelolaan rekening serta komponen belanja langsung.

1.6. Lokasi dan Waktu Penelitian

1.6.1. Lokasi penelitian

Lokasi penelitian yang dilakukan peneliti ini berlokasi di Pemerintah Kota Bandung, tepatnya Badan Perencanaan, Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan di Jl. Aceh No. 36, Kota Bandung, Jawa Barat.

1.6.2. Waktu penelitian

Adapun jadwal dalam menyusun penelitian ini dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 1.1. Waktu Penelitian

Kegiatan	Desember 2016				Januari 2017			
	1	2	3	4	1	2	3	4
Analisa sistem								
Pengembangan dan perbaikan								
Pengujian dan implementasi								

1.7. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, penulis menyajikan sistematika penulisan dalam lima bab yang disusun sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini membahas secara garis besar mengenai latar belakang, identifikasi masalah, rumusan masalah, maksud dan tujuan, kegunaan penelitian, batasan masalah, jadwal dan lokasi serta sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

Pada bab ini, penyusun mengarahkan tinjauan pada teori-teori dasar penelitian, seperti konsep sistem, konsep informasi, konsep dasar sistem infromasi, arsitektur aplikasi, jaringan komputer dan lain sebagainya. Selain itu, menjelaskan pula tentang penelitian yang telah dilakukan sebelumnya.

BAB III OBJEK DAN METODE PENELITIAN

Pada bab ini, dijelaskan objek yang sedang diteliti dan metode penelitian yang digunakan saat melakukan penelitian. Dibahas juga mengenai analisis sistem yang sedang berjalan serta melakukan evaluasi terhadap sistem yang berjalan dan membandingkan dengan sistem yang diusulkan.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini, dijelaskan tentang perancangan sistem yang diusulkan, perancangan basis data, perancangan antarmuka, perancangan program, kebutuhan sistem, perancangan arsitektur jaringan, pengujian sistem hingga implementasi sistem.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Berisi pembahasan mengenai hal-hal yang dapat diambil sebagai kesimpulan dari penyusun dan saran-saran yang diharapkan bermanfaat untuk pengembangan sistem yang diusulkan.