

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**ANALISIS PERENCANAAN DAN PENYUSUNAN  
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA  
DAERAH KABUPATEN NUNUKAN :  
KASUS DINAS PERTANIAN TANAMAN PANGAN DAN PETERNAKAN**



**TAPM** Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi  
Bidang Minat Administrasi Publik

**Disusun Oleh :**

**ARIEF BUDIMAN**

**NIM: 018396607**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
JAKARTA  
2013**

**UNIVERSITAS TERBUKA**  
**PROGRAM PASCASARJANA**  
**MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PERNYATAAN**

TAPM yang berjudul Analisis Perencanaan dan Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan benar.

Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Samarinda,            September 2013

Yang Menyatakan



(ARIEF BUDIMAN, S.Pt.)

NIM. 018396607

### LEMBAR PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Analisis Perencanaan dan Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Nunukan: Kasus Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan

Penyusun TAPM : ARIEF BUDIMAN

NIM : 018396607

Program Studi : Magister Administrasi

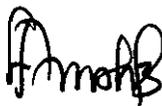
Hari/Tanggal : 14 September 2013

#### Menyetujui :

Pembimbing I,

Pembimbing II,

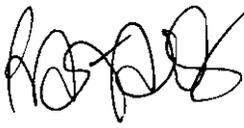
  
**Dr. SAMODRA WIBAWA, M.Sc**  
 NIP.: 19650827 199103 1 001

  
**Dr. Ir. AMALIA SAPRIATI, MA**  
 NIP.: 19600821 198601 2 001

#### Mengetahui :

Ketua Bidang Ilmu/  
 Program Magister Administrasi Publik

Direktur Program Pascasarjana

  
**FLORENTINA R. WULANDARI, S.IP., M.Si**  
 NIP.: 19710609 199802 2 001

  
**SUCIATI, M.Sc. Ph.D**  
 NIP.: 19520213 198503 2 001

:

**UNIVERSITAS TERBUKA**  
**PROGRAM PASCASARJANA**  
**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**  
**PENGESAHAN**

Nama : Arief Budiman, S.Pt  
 NIM : 018396607  
 Program Studi : Magister Administrasi Publik  
 Judul TAPM : Analisis Perencanaan dan Penyusunan Anggaran  
 Pendapatan Belanja Daerah SKPD Dinas Pertanian  
 Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan

Hari/Tanggal : Sabtu, 14 September 2013

W a k t u : 11.15 – 13.15 WITA

Dan telah dinyatakan Lulus

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua Komisi Penguji : Surachman Dimiyati, M.Ed., Ph.D (.....)

Penguji Ahli : Prof. Dr. Aries Djaenuri, MA (.....)

Pembimbing I : Dr. Samodra Wibawa, M.Sc (.....)

Pembimbing II : Dr. Amalia Sapriati, MA (.....)

## ABSTRACT

Analysis of Planning and Preparation General Revenue and Expenditure Nunukan Regency: The Case in The Department of Plants Agriculture and animal husbandry

ARIEF BUDIMAN  
Universitas Terbuka  
ariefbudiman35@yahoo.co.id

The purpose of the research is determine how to the strategic planning, preparation of work programs activities and preparation general revenue and expenditure local government budget at Department of Plants Agriculture and Animal Husbandry in Nunukan Regency correlated allocation policies revenue and expenditure local government budget Nunukan Regency at the agricultural sector in particularly Department of Plants Agriculture and Animal Husbandry. This study using qualitative research method. The data collection was taken through (1) primary data through indepth interviews and observation, (2) secondary data through analysis of general revenue and expenditure budget Department of Plants Agriculture and Animal Husbandry. Analysis data using method (1) data reduction, (2) data display (3) conclusion. The results showed that planning and preparation general revenue and expenditure local government budget in Nunukan Regency at the Department of Plants Agriculture and Animal Husbandry is influenced by various factors, such as (1) strategic planning Department of Plants Agriculture and animal husbandry in Nunukan regency contents vision, mission, purpose, and general strategy policy become reference in arranging the work program and activites to achieve the objectives development especially the agricultural sector so that the achievement of performance targets can be optimized, (2) preparation of works programs and activities based on capability local finances in allocate budget to the agricultural sector. The forum implementation Local government work unit (LGWU) implement before the implementation musrembang in regency level for synchronization work planning / activities in every Local government work unit (LGWU). preparation work planning appropriate with strategy planning (LGWU) (3) Preparation estimate and determination budget (LGWU) has regent authority together with budget team local government and Budget Committee of the parliament team. The general policy budget (GPB), the arranging work planning budget (WPB) and arranging of planning general revenue and expenditure local government budget is financial planning of local government in session and determine together between the government and parliament. The minimal of allocation budget about 1% from totally planning general revenue and expenditure local government budget Nunukan Regency impacted at constraint target achievement it has strategic planning Department of Plants Agriculture and Animal husbandry in Nunukan Regency.

**Keywords :** *Anlysis, Planning, Preparation General Revenue and Expenditure Local Government Budget, Agriculture, husbandry*

## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas berkah dan limpahan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan TAPM ini. Penyusunan TAPM ini merupakan salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Manajemen Administrasi Publik (MAP) Program Pascasarjana Universitas Terbuka.

Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari mulai perkuliahan sampai pada penulisan penyusunan TAPM ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan TAPM ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada :

1. Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka, Ibu Suciati, M.Sc, Ph.D.
2. Ketua Bidang Ilmu/Program Magister Ilmu Administrasi Publik, Ibu Florentina Ratih Wulandari, S.IP., M.Si.
3. Kepala UPBJJ-UT Samarinda, selaku penyelenggara Program Pascasarjana.
4. Pembimbing I, Bapak Dr Samodra Wibawa, M.Sc dan Pembimbing II, Ibu Dr Ir. Amalia Sapriati, MA, yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penulisan TAPM ini.
5. Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan Bapak Ir. H. Yophie F Wowor.

6. Orang tua dan istri tercinta beserta anak-anak yang telah memberikan bantuan dukungan material dan doa selama penulis mengikuti perkuliahan ini hingga menyelesaikan program Magister ini.

7. Rekan sejawat di Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan dan instansi lain dilingkungan Pemerintah Kabupaten Nunukan dan para informan yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan penulisan TAPM ini.

Akhir kata saya hanya bisa berdoa kepada Allah SWT kiranya berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu penulis dalam penyelesaian penyusunan TAPM ini. Semoga TAPM ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu terlebih khusus bagi Pemerintah Kabupaten Nunukan.

Nunukan, 14 September 2013.

Penulis,

Arief Budiman

## DAFTAR ISI

	Halaman
PERNYATAAN .....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN TAPM .....	iii
ABSTRACT .....	iv
ABSTRAK .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL .....	xi
DAFTAR GAMBAR .....	xii
DAFTAR LAMPIRAN .....	xiii
<b>BAB I      PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	8
<b>BAB II     TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Kajian Teori.....	10
1. Perencanaan.....	10
2. Anggaran.....	20
3. Kebijakan Publik.....	24

		ix
	4. Tinjauan Umum tentang APBD.....	28
	B. Kajian Terdahulu.....	40
	C. Kerangka Konsep Penelitian.....	43
<b>BAB III</b>	<b>METODOLOGI PENELITIAN</b>	
	A.Desain Penelitian.....	48
	B.Narasumber/ Informan Kunci.....	48
	C.Lokasi dan Waktu Pengumpulan Data.....	48
	D.Prosedur Pengumpulan Data.....	49
	E.Teknik Pengolahan Data.....	50
	F.Teknik Analisis dan Penyajian Data.....	51
<b>BAB IV</b>	<b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
	A.Gambaran Umum Kabupaten Nunukan.....	52
	B.Tinjauan Umum Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan.....	66
	C.Temuan Hasil Penelitian dan Pembahasan.....	81
	1. Perencanaan Strategis.....	81
	2. Penyusunan Program Kerja.....	92
	3. Penyusunan Anggaran.....	100
	4. Kebijakan Alokasi Anggaran.....	118
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b>	
	A.KESIMPULAN.....	130
	A.SARAN.....	132

DAFTAR PUSTAKA.....	134
DAFTAR PERATURAN.....	137
LAMPIRAN .....	138

**UNIVERSITAS TERBUKA**

### DAFTAR TABEL

Tabel 1 :	Tahap Analisis Kebijakan Publik.....	27
Tabel 2 :	Sumber Daya Manusia Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan.....	71
Tabel 3:	Realisasi Peningkatan Produktifitas Pada Tahun 2012 dibandingkan Tahun 2011.....	72
Tabel 4 :	Tujuan dan Sasaran Jangka Menengah Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan .....	87
Tabel 5 :	Alokasi APBD TA 2011-2012 Berdasarkan Program Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan.....	99
Tabel 6 :	Alokasi APBD Kabupaten Nunukan dan Realisasinya Tahun Anggaran 2008-2012 .....	118
Tabel 7 :	Prosentase Alokasi Anggaran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan dengan APBD Kab. Nunukan TA 2008 – 2012.....	123
Tabel 8 :	Alokasi APBD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan dan Realisasinya TA 2008 – 2012 .....	125

**DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1 : Kerangka Berfikir Analisis Proses Perencanaan dan Penyusunan APBD Kabupaten Nunukan pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan .....	44
Gambar 2 : Proses Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Penetapan Platfon Anggaran Sementara (PPAS) .....	101
Gambar 3 : Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....	109
Gambar 4 : Alokasi APBD Kabupaten Nunukan dan Realisasi TA 2008-2012 (Juta Rupiah).....	119
Gambar 5 : Prosentase Alokasi Anggaran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan TA 2008-2012 (Juta Rupiah).....	124
Gambar 6 : Alokasi APBD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan dan Realisasi TA 2008-2012 (Juta Rupiah).....	126

**DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran 1 : Resume Hasil Wawancara .....	138
Lampiran 2 : Dokumentasi Wawancara .....	158

**UNIVERSITAS TERBUKA**

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Dalam menghadapi era globalisasi dan perdagangan bebas, kemandirian daerah dalam mengelola pembangunan perlu mendapat perhatian. Negara yang kuat adalah negara yang memiliki daerah-daerah yang makmur. Karena itu, dalam sebuah negara besar yang memiliki banyak daerah seperti Indonesia, otonomi harus benar-benar dilaksanakan. Melalui otonomi ini, interaksi daerah-daerah yang berada dalam satu negara dengan dunia luar menjadi sangat penting. Saat ini, lokasi perkembangan bisnis tidak lagi hanya terjadi di daerah yang strategis, lokasi yang terpencil pun bisa menjadi potensi pertumbuhan ekonomi yang besar.

Pemerintahan di daerah yang bersifat otonom adalah konsekuensi dari pelaksanaan asas desentralisasi, selain asas dekonsentrasi dan pembantuan yang dilaksanakan di Indonesia. sehingga pemerintah daerah memiliki kewenangan yang cukup luas untuk mengembangkan potensi serta kemampuan perekonomian daerah. Agar daerah otonom dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka kepada daerah tersebut diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup. Namun mengingat tidak semua sumber pembiayaan dapat diberikan kepada daerah, maka daerah diwajibkan pula untuk menggali sumber-sumber keuangan yang lain berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan

demikian pemerintah daerah otonom dapat merencanakan penerimaan dan belanja sendiri, termasuk menerapkan berbagai ketentuan di bidang retribusi dan perpajakan, sesuai dengan kebijaksanaan dan aspirasi daerahnya. Kebijakan penyusunan rancangan anggaran, dalam hal ini anggaran pendapatan dan belanja daerah, pada dasarnya tetap mengacu pada berbagai kebijaksanaan dan ketentuan yang berlaku secara nasional, selain arahan dan kebijaksanaan pembangunan daerah yang bersangkutan dengan memperhatikan prioritas pembangunan, kebutuhan, aspirasi dan potensi daerah. Perkembangan arus globalisasi serta sistem perdagangan yang berlaku sekarang juga perlu menjadi acuan pemerintah daerah dalam merencanakan kegiatan pembangunan beserta anggarannya. Otonomi daerah yang sedang dan terus bergulir sebagai bagian dari adanya reformasi atas kehidupan bangsa yang oleh pemerintah pusat telah ditampung dalam Undang-Undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (pembaharuan dari Undang-Undang Nomor 22/1999). Pelaksanaan otonomi daerah telah mulai diberlakukan sejak tahun 2001. Salah satu konsekuensi lebih lanjut dari adanya undang-undang tersebut adalah perlu diatur pula tentang hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sebagai perwujudan dalam mengakomodasi hal tersebut, diterbitkan pula Undang-Undang Nomor 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (pembaharuan Undang-Undang

Nomor 25/1999). Kedua Peraturan perundangan tersebut merupakan bagian utama dalam reformasi di bidang keuangan daerah.

Penerapan otonomi daerah tersebut sejalan dengan semangat *good governance*, yang ditandai dengan ditetapkannya peraturan khusus di bidang pengelolaan keuangan negara, yaitu mulai dari Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan Keuangan dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta tatacara penyusunan APBD, yang kemudian direvisi menjadi Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan pada akhirnya direvisi lagi dalam Permendagri Nomor 59 Tahun 2007.

Penganggaran merupakan rencana keuangan yang secara sistematis menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material, dan sumber daya lainnya. Berbagai variasi dalam sistem penganggaran pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk guna pengendalian keuangan, rencana manajemen, prioritas dari penggunaan dana dan pertanggungjawaban kepada publik. Penganggaran berbasis kinerja di antaranya menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat pengukuran dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah.

Penganggaran dengan pendekatan kinerja ini disusun dengan orientasi output. Jadi, apabila kita menyusun anggaran dengan pendekatan kinerja, maka *mindset* kita harus fokus pada "*apa yang ingin dicapai*". Kalau fokus

ke "*output*", berarti pemikiran tentang "*tujuan*" kegiatan harus sudah tercakup di setiap langkah ketika menyusun anggaran. Sistem ini menitikberatkan pada segi penatalaksanaan sehingga selain efisiensi penggunaan dana juga hasil kerjanya diperiksa. Jadi, tolok ukur keberhasilan sistem anggaran ini adalah *performance* atau prestasi dari tujuan atau hasil anggaran dengan menggunakan dana secara efisien. Dengan membangun suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan. Sistem penganggaran seperti ini disebut juga dengan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK).

Penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program, diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan.

Selama ini dalam pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), yang menjadi fokus adalah adanya paradigma baru dalam manajemen anggaran daerah. Paradigma tersebut menuntut adanya transparansi dan akuntabilitas dalam mengelola anggaran dengan tetap memperhatikan asas keadilan, kepatuhan serta manfaat bagi masyarakat.

Masyarakat dipandang tidak lagi sebagai objek pembangunan tetapi berperan sebagai subjek atau pelaku pembangunan.

Menurut Mokoginta dalam Halim dan Iqbal (2001), selama ini dalam penentuan besarnya anggaran untuk setiap kegiatan, pendekatan yang biasa digunakan adalah pendekatan *incremental*. Berdasarkan pendekatan ini, penentuan besarnya anggaran untuk setiap kegiatan didasarkan pada perubahan satu atau lebih variabel yang bersifat umum.

Lemahnya perencanaan anggaran pada akhirnya akan memunculkan kemungkinan *underfinancing* atau *overfinancing*, yang semuanya mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit kerja pemerintah. Anggaran sebagai alat untuk melaksanakan strategi organisasi harus dipersiapkan sebaik-baiknya agar tidak terjadi bias dan penyimpangan. Oleh karena diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah maka daerah mempunyai keleluasaan dalam merencanakan, menggali, mengalokasikan, mengendalikan dan mengawasi pengelolaan keuangan secara mandiri. Eksekutif sebagai penyelenggara pemerintah dan legislatif selaku lembaga wakil rakyat harus mampu menyusun anggaran yang ekonomis, efisien dan efektif. Oleh karena itu dalam penyusunan anggaran tidak lagi didasarkan pada prinsip *inkremental*, namun harus berorientasi pada kinerja, sehingga

setiap pengalokasian anggaran yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Alokasi anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan pada tahun 2012 sebesar Rp. 19.869.879.546,80 atau 1,10% dari total APBD Kabupaten Nunukan sebesar Rp. 1.803.902.714.556,90, mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan pagu tahun anggaran 2011 sebesar Rp 17.264.521.054,60 atau 1,33% dari total APBD kabupaten Nunukan sebesar Rp. 1.295.219.526.238,65, tetapi dari segi persentase anggaran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan dari total APBD Kabupaten Nunukan mengalami penurunan. Salah satu faktor yang mengakibatkan masih rendahnya pencapaian sasaran dan target kinerja yang terdapat dalam rencana strategis Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan adalah belum adanya sinkronisasi antara rencana strategis Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan dengan kebijakan pengalokasian anggaran pendapatan dan belanja daerah pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan sehingga banyak program dan kegiatan yang diajukan dalam rencana kerja anggaran tetapi terkendala faktor keterbatasan anggaran sehingga program dan kegiatan tersebut tidak bisa dilaksanakan. Hal ini terjadi karena pemerintah daerah kabupaten Nunukan masih fokus pada melaksanakan kegiatan pembangunan fisik infrastruktur daerah meskipun sektor pertanian juga merupakan salah satu sektor unggulan di

kabupaten Nunukan yang diharapkan bisa memberikan kontribusi dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat dan menyukseskan program pengentasan kemiskinan di kabupaten Nunukan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka diangkat permasalahan Analisis Perencanaan dan Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Nunukan: Kasus Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan kajian masalah tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Perencanaan Strategis Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan?
2. Bagaimana Penyusunan Program dan Kegiatan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan?
3. Bagaimana Penyusunan Anggaran dan Kebijakan Pengalokasian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Nunukan pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan?

## **C. Tujuan Penelitian**

### **1. Tujuan Umum**

Untuk menganalisis Perencanaan dan Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Nunukan: Kasus Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan

## **2. Tujuan Khusus**

- a. Untuk menganalisis Perencanaan Strategis Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan
- b. Untuk menganalisis Penyusunan Program dan Kegiatan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan
- c. Untuk menganalisis Penyusunan Anggaran dan Kebijakan Pengalokasian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Nunukan: Kasus Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan.

## **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi semua pihak yaitu :

### **1. Manfaat Bagi Peneliti**

- a. Penelitian ini dapat menambah pengetahuan, keterampilan dan pengalaman dalam menganalisis Perencanaan dan Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Nunukan: Kasus Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan.
- b. Penelitian ini sebagai salah satu syarat untuk penyelesaian studi program Pascasarjana Universitas Terbuka

### **2. Manfaat Bagi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan**

- a. Dapat digunakan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan sebagai informasi untuk mengevaluasi Perencanaan

dan Penyusunan APBD pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan

- b. Dapat digunakan sebagai bahan untuk advokasi dalam mengupayakan peningkatan anggaran dan optimalisasi kinerja Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan ke pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan,
- c. Dapat digunakan sebagai bahan evaluasi pelaksanaan program dan kegiatan sebagai upaya optimalisasi kinerja Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan ke pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan,

### 3. Manfaat Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan

- a. Penelitian ini dapat menambah masukan bagi Pemerintah Daerah dalam kebijakan pengalokasian APBD di Kabupaten Nunukan, khususnya pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan.
- b. Dapat digunakan sebagai bahan evaluasi pelaksanaan program dan kegiatan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan
- c. Dapat digunakan sebagai bahan evaluasi pelaksanaan APBD Kabupaten Nunukan

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Teori

##### 1. Perencanaan

Menurut Bronowsky dalam Nugraha dan Wrihatnolo (2011), perencanaan dalam arti luas merupakan upaya manusia meminimalkan ketidakpastian. Perencanaan yang ideal adalah langkah-langkah yang dilakukan manusia agar kepastian semakin dekat dalam kehidupan manusia. Perencanaan dalam arti sempit sesungguhnya merupakan derivat dari kemampuan *foresight* yaitu kemampuan “mengukur” (*measuring*). Inti perencanaan yang ideal sesungguhnya adalah mengukur. Persoalannya adalah bahwa tidak semua “sesuatu” yang bersifat materi atau tersembunyi sehingga sulit diukur. Tugas perencana adalah mendefinisikan sesuatu yang tersembunyi menjadi terukur sehingga menjadi nyata. Perencanaan adalah proses memilih sekumpulan kegiatan dan memutuskan apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana dan oleh siapa (Handoko dalam Wibawa, 2012)

Menurut Anggarini dan Puranto (2010), perencanaan pada dasarnya merupakan suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Seorang Kepala Daerah memiliki tugas untuk menyelenggarakan dan bertanggungjawab atas perencanaan pembangunan daerah, Kepala Daerah dibantu oleh Bappeda dan Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

bertugas menyelenggarakan perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Gubernur menyelenggarakan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi perencanaan pembangunan antar Kabupaten/kota.

Menurut Darise (2006), perencanaan yang dilakukan oleh perencana akan berkaitan erat dengan pelaksanaan program pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sistem perencanaan pembangunan dalam Undang-Undang mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan meliputi :

a. Pendekatan Politik

Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan kepala daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat pemilih menentukan pilihan berdasarkan program-program yang ditawarkan masing-masing calon kepala daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda pembangunan yang ditawarkan kepala daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah.

b. Pendekatan Teknokratik

Perencanaan dengan pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk hal tersebut

c. Pendekatan Partisipatif

Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dalam

pembangunan. Pelibatan pihak-pihak tersebut untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.

d. Pendekatan *Top-down*

Dalam pelaksanaan perencanaan dengan pendekatan *Top-down* dilaksanakan secara vertikal dari atas ke bawah menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses dari atas ke bawah diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan dan Desa/Kelurahan.

e. Pendekatan *Bottom-up*

Dalam pelaksanaan perencanaan dengan pendekatan *Bottom-up* merupakan kebalikan dari pendekatan *Top-down*. Rencana hasil proses dari bawah ke atas menurut jenjang pemerintahan yang diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan mulai dari Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten/Kota, Provinsi maupun tingkat Nasional.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta memperhatikan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) bahwa dokumen rencana pembangunan di daerah terdiri dari :

1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah merupakan suatu dokumen perencanaan daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun yang akan digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan Rencana

Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah. Dokumen perencanaan tersebut adalah bersifat makro yang memuat visi, misi dan arah pembangunan jangka panjang daerah.

2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah merupakan arah pembangunan yang ingin dicapai daerah dalam kurun waktu 5 (lima) tahun sesuai masa bhakti Kepala Daerah terpilih yang disusun berdasarkan visi, misi dan program Kepala daerah. Program dan kegiatan yang direncanakan sesuai urusan pemerintahan yang menjadi batas kewenangan daerah dengan mempertimbangkan kemampuan/kapasitas keuangan daerah. Muatan RPJMD berupa visi, misi, arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum dan program SKPD, lintas SKPD dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

3) Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD)

Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah adalah dokumen perencanaan SKPD yang berdimensi 5 (lima) tahun yang disusun dalam rangka mengoperasionalkan RJPMD sesuai tugas pokok dan fungsi masing-masing SKPD, sesuai bidang urusan yang menjadi kewenangan daerah. Renstra SKPD disusun dengan berpedoman pada RPJMD dan SPM dengan materi dan substansi sama memuat visi, misi, tujuan,

strategis, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan. Setiap SKPD berkewajiban melaksanakan program dan kegiatan untuk mencapai sasaran pembangunan jangka menengah daerah.

4) Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Rencana Kerja Pemerintah Daerah merupakan penjabaran dari RPJMD yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja dan pendanaannya yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah. Dokumen RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan. Selain itu RKPD merupakan pedoman dalam penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) dalam rangka penyusunan Rancangan APBD.

5) Rencana Kerja SKPD (Renja SKPD)

Rencana Kerja SKPD merupakan dokumen rencana pembangunan masing-masing SKPD yang berjangka waktu 1 (satu) tahun, memuat kebijakan, program dan kegiatan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD yang bersangkutan berdasarkan urusan yang menjadi kewenangan daerah, sasaran (indikator) hasil dan keluaran yang terukur, beserta rincian pendanaannya. Rencana kerja yang telah ditetapkan dengan keputusan kepala SKPD akan menjadi dasar penyusunan Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD).

### 1.1. Aspek Perencanaan

Menurut Bhisma. M, (2011), dalam membicarakan aspek perencanaan, ada tiga aspek pokok yang harus diperhatikan. Ketiga aspek yang dimaksud adalah hasil dari pekerjaan perencanaan (*outcome planning*), perangkat organisasi yang digunakan untuk melakukan pekerjaan perencanaan (*mechanic of planning*), serta proses atau langkah-langkah melakukan pekerjaan perencanaan (*process of planning*). Adapun uraian aspek ini adalah sebagai berikut:

#### a. Hasil dari pekerjaan perencanaan

Hasil dari pekerjaan perencanaan (*outcome of planning*) disebut dengan nama rencana (*plan*), yang dapat berbeda antara satu pekerjaan perencanaan dengan pekerjaan perencanaan lainnya.

#### b. Perangkat perencanaan

Perangkat perencanaan (*mechanic of planning*) adalah satuan organisasi yang ditugaskan dan atau yang bertanggungjawab menyelenggarakan pekerjaan perencanaan.

#### c. Proses perencanaan

Proses perencanaan (*process of planning*) adalah langkah-langkah yang harus dilaksanakan pada pekerjaan perencanaan.

## 1.2. Ruang Lingkup Perencanaan

Menurut Olsen dan Eadie dalam Parmedi (2011), Jika ditinjau dari ruang lingkup rencana yang dihasilkan, perencanaan dapat dibedakan atas empat macam yakni :

### a. Perencanaan strategis

Perencanaan strategis adalah upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjadi organisasi (atau entitas lainnya), apa yang dikerjakan organisasi (atau entitas lainnya) mengerjakan hal seperti itu. Perencanaan strategis mengisyaratkan pengumpulan informasi secara luas, eksplorasi alternatif, dan menekankan implikasi masa depan dari keputusan yang diambil sekarang. Perencanaan strategis dapat memfasilitasi komunikasi dan partisipasi, mengakomodasi kepentingan dan nilai yang berbeda, dan membantu pembuatan keputusan secara tertib maupun keberhasilan implementasi keputusan. Disebut perencanaan strategis (*strategic planning*), apabila rencana yang dihasilkan menguraikan dengan lengkap kebijakan jangka panjang yang ingin diterapkan, tujuan jangka panjang yang ingin dicapai, serta rangkaian dan pentahapan kegiatan yang akan dilakukan. Perencanaan strategis umumnya sulit diubah.

Perencanaan strategis pada dasarnya adalah untuk mengontrol dan mengatur hasil yang telah diperoleh. Prosesnya dengan melibatkan

seluruh pimpinan dan pegawai organisasi atau institusi. Dalam penyusunan perencanaan strategis harus diperhatikan dan dipertimbangkan kebutuhan dan harapan para pelanggan (*customers*), *stakeholder* dan penyusun kebijakan guna merumuskan visi, misi, tujuan, serta indikator kinerja suatu organisasi. Perencanaan strategis mengarahkan suatu organisasi dengan menanyakan serta menjawab lima pertanyaan mendasar, yaitu : Di mana saat ini berada (*where are we now*)?, kemana arah yang kita inginkan (*where do we want to be*)?, bagaimana menentukan kemajuan yang ada (*how do we measure our progress*)?, bagaimana mencapainya (*how do we get there*)? dan bagaimana cara mengukur kemajuan (*how do we track our progress*)?

Perencanaan strategis adalah merupakan proses yang menekankan pada suatu evolusi bukan revolusi. Proses ini mencoba untuk menemukan cara-cara baru dalam pembaharuan dengan menekankan pada apa yang akan terjadi bukan pada apa yang ada. Beberapa terminologi yang digunakan dalam perencanaan strategis adalah : Misi : merupakan pernyataan mengapa suatu organisasi dibentuk, Visi : merupakan suatu gambaran pernyataan ke depan dari suatu organisasi yang harus konsisten dengan nilai dan misi; Nilai : merupakan pernyataan kepercayaan atau aturan dasar yang membentuk nilai organisasi yang tidak akan mudah untuk diubah. Nilai ini merupakan dasar dari budaya organisasi; Prinsip Dasar : merupakan

petunjuk dalam bersikap yang mencerminkan sistem manajemen organisasi. Prinsip ini dapat berubah sesuai tuntutan keadaan serta perkembangan pengetahuan yang dibutuhkan oleh suatu organisasi. Namun perubahan ini harus dilakukan secara berhati-hati dengan mempertimbangkan nilai, para pekerja, serta konsumen; Tujuan : merupakan besaran spesifik apa yang akan dicapai dalam periode perencanaan sedemikian rupa sehingga visi yang telah dirumuskan dapat tercapai; Strategi : merupakan rencana program untuk mencapai tujuan dalam periode perencanaan; Cara : merupakan beberapa tindakan atau kegiatan sebagai penjabaran strategis ke dalam rencana tindak yang dapat dimengerti, diukur dan dicapai (LAN RI, 2008).

Pemerintah Daerah menyelenggarakan perencanaan strategis bertujuan antara lain adalah : (a) karena menghadapi banyak tuntutan yang saling berbenturan maka diperlukan suatu proses untuk menetapkan prioritas; (b) dapat menghadapi defisit anggaran yang parah, kecuali secara drastis dipikirkan ulang cara menjalankan bisnis; dan (c) masalah muncul dan memerlukan cara tertentu untuk membantu mencari solusinya, jika tidak maka masalah akan bertambah parah.

Selain itu, perencanaan strategis dapat membantu organisasi untuk: (a) berfikir secara strategis dan mengembangkan strategi-strategi yang efektif; (b) memperjelas arah masa depan; (c)

menciptakan prioritas; (d) membuat keputusan sekarang dengan mengingat konsekuensi di masa depan; (e) mengembangkan landasan yang koheren dan kokoh bagi pembuatan keputusan dan (f) menggunakan keleluasaan maksimum dalam bidang-bidang yang berada di bawah perencanaan

b. Perencanaan Taktis

Disebut perencanaan taktis (*tactical planning*), apabila rencana yang dihasilkan hanya mengandung uraian tentang kebijakan, tujuan serta kegiatan jangka pendek saja. Perencanaan taktis mudah menyesuaikan diri dengan perkembangan situasi dan kondisi.

c. Perencanaan Menyeluruh

Disebut perencanaan menyeluruh (*comprehensive planning*), apabila yang dihasilkan mengandung uraian yang bersifat menyeluruh, dalam arti mencakup seluruh aspek dan ruang lingkup berbagai kegiatan yang akan dilakukan.

d. Perencanaan Terpadu

Disebut perencanaan terpadu (*integrated planning*), apabila rencana yang dihasilkan jelas menggambarkan keterpaduan antar kegiatan yang akan dilakukan dengan kegiatan yang telah ada

## 2. Anggaran.

Menurut Halim dan Iqbal (2012), untuk melaksanakan hak dan kewajiban serta untuk melaksanakan tugas yang dibebankan oleh rakyat, pemerintah harus mempunyai suatu rencana yang matang untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan. Rencana tersebut disusun secara matang yang nantinya dipakai sebagai pedoman dalam setiap langkah pelaksanaan tugas negara. Pemerintah dalam melaksanakan pengelolaan keuangan negara/daerah perlu dibuat rencana dan dituangkan dalam bentuk anggaran. Beberapa profesi dalam memandang anggaran memiliki pandangan tersendiri berdasarkan profesi yang mereka miliki. Bagi seorang akuntan anggaran dipandang sebagai sebuah cara untuk menelusuri keuangan pemerintah, karena dari uraian yang terdapat dalam anggaran terlihat secara jelas penggunaan dari uang negara sehingga dapat ditelusuri apa saja dan berapa banyak barang-barang yang dimiliki negara sebagai kekayaan negara, akibat adanya investasi pemerintah dalam anggaran negara. Sedangkan bagi ahli ekonomi anggaran adalah suatu alat untuk memperlancar atau menghambat

Menurut Suparmoko, dalam Ihsan dkk (2006), anggaran (*budget*) adalah suatu daftar atau pernyataan yang terinci mengenai penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu, biasanya satu tahun. Secara lebih luas, anggaran dapat di definisikan sebagai suatu alokasi sumber-sumber daya (*resources*) yang dibuat secara terencana mengenai berbagai hal atau aktivitas yang akan dilakukan pada masa yang akan datang

dan didasarkan pada sejumlah variabel penting yang ditujukan untuk mencapai sejumlah tujuan tertentu dengan mengaitkan antara penerimaan yang diperkirakan dengan pengeluaran yang direncanakan serta menjadi suatu dasar atau basis untuk mengukur dan mengontrol pengeluaran dan pendapatan (Jones dan Pendlebury, dalam Ihsan dkk, 2006).

### 2.1. Fungsi Anggaran

Menurut Mokoginta dalam Halim dan Iqbal (2012), fungsi anggaran terdiri dari 4 instrumen antara lain, sebagai berikut:

#### a. Instrumen Politik

Anggaran adalah salah satu instrumen formal yang mewujudkan *bergaining* eksekutif dengan tuntunan kebutuhan publik yang diwakili oleh legislatif.

#### b. Instrumen Kebijakan Fiskal

Dengan mengubah prioritas sebesar alokasi dana, anggaran dapat digunakan untuk mendorong memberikan fasilitas, dan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat guna mempercepat pertumbuhan ekonomi serta pemerataan hasil-hasilnya.

#### c. Instrumen Perencanaan

Dalam anggaran disebutkan tujuan yang ingin dicapai, biaya dan hasil yang diharapkan dari setiap kegiatan pada masing-masing unit kerja.

#### d. Instrumen Pengendalian

Dalam anggaran berisi rencana penerimaan dan pengeluaran secara rinci setiap unit kerja. Hal ini dimaksudkan agar unit kerja tidak melakukan *overspending* dan *underspending* atau mengalokasikan anggaran pada biaya yang lain.

Lebih lanjut dikatakan bahwa fungsi utama penyusunan anggaran adalah sebagai berikut: (1) menentukan penerimaan dan pengeluaran; (2) membantu dalam membuat kebijakan dan perencanaan; (3) mengesahkan pengeluaran yang akan datang; 4) menjadikan dasar pengendalian pendapatan dan pengeluaran; (5) sebagai standar dalam evaluasi kerja; (6) sebagai motivasi manajer dan karyawan dan (7) mengkoordinir kegiatan dari berbagai macam tujuan

### 2.2. Sistem Penganggaran

Menurut Mokoginta dalam Halim dan Iqbal (2012), sistem penganggaran adalah suatu tatanan yang logis, sistematis dan baku yang terdiri dari tata kerja, pedoman kerja dan prosedur kerja untuk menyusun anggaran dan saling berkaitan. Jenis sistem penganggaran terdiri atas:

#### a) *Line Item Budgeting*

*Line Item Budgeting* adalah penyusunan anggaran yang dilaksanakan kepada dan dari mana dana itu berasal (pos-pos

penerimaan) dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran). Karakteristik dari sistem penganggaran *Line Item Budgeting*: 1) Titik berat perhatian pada segi pelaksanaan dan pengawasan; dan 2) Penekanan hanya pada segi administrasi. Keunggulannya antara lain: Penyusunannya relatif mudah dan membantu dalam mengamankan komitmen di antara partisipasi sehingga dapat mengurangi konflik. Sedangkan kelemahannya antara lain: Perhatian terhadap laporan pelaksanaan anggaran penerimaan dan pengeluaran sangat kurang, diabaikannya prestasi yang dicapai atas realisasi penerimaan dan pengeluaran yang dianggarkan dan para penyusun anggaran tidak memiliki alasan yang rasional dalam menetapkan target penerimaan dan pengeluaran.

b) *Incremental Budgeting*

Sistem ini menggunakan revisi anggaran pendapatan belanja tahun berjalan untuk menentukan anggaran tahun yang akan datang. Sekali suatu pos pengeluaran muncul di dalam anggaran, maka selamanya pos tersebut ada pada anggaran periode berikutnya dengan perubahan/kenaikan yang didasarkan dari jumlah yang dianggarkan pada periode sebelumnya. Titik perhatian adalah marginal atau selisih *incremental* antara anggaran tahun ini dan tahun sebelumnya, bukan pada anggaran secara menyeluruh. Alasan diterapkannya sistem anggaran *incremental* ini adalah bahwa seluruh kegiatan yang

dilaksanakan pada tahun anggaran yang sebelumnya merupakan kegiatan yang harus diteruskan pada tahun berikutnya. Keunggulannya antara lain : membantu mengatasi rumitnya proses penyusunan anggaran dan tidak memerlukan pengetahuan yang terlalu tinggi untuk memahami program baru serta dapat mengurangi konflik. Kelemahannya sama dengan kelemahan pada sistem anggaran *Line Item*.

c) *Planning Programing Budgeting System (PPBS)*

*Planning Programing Budgeting System* adalah suatu proses perencanaan, pembuatan program dan penganggaran yang terkait dalam suatu sistem sebagai satu kesatuan yang bulat dan tidak terpisah-pisah dan di dalamnya terkandung identifikasi tujuan organisasi, permasalahan yang mungkin timbul dalam pencapaian tujuan, proses pengorganisasian, pengkoordinasian dan pengawasan terhadap semua kegiatan yang diperlukan dalam pencapaian tujuan dan proses pertimbangan implikasi keputusan terhadap berbagai kegiatan di masa yang akan datang.

**3. Kebijakan Publik.**

Menurut Nugroho R, (2004), kebijakan publik disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas

menjatuhkan sanksi. Aturan tersebut secara sederhana kita pahami sebagai kebijakan publik, jadi kebijakan publik ini dapat kita artikan suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum namun kita harus memahaminya secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Selanjutnya dikatakan bahwa ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik; apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Studi kebijakan publik mencakup upaya menggambarkan isi kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dan kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat dari berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan publik pada masyarakat berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan (Thomas D, dalam Wahab, 2004).

Anderson dalam Suharno, (2010) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan dan dirumuskan oleh instansi-instansi atau pejabat-pejabat pemerintah. Dalam kaitan dengan hal tersebut, aktor-aktor bukan pemerintah/swasta tentunya dapat mempengaruhi perkembangan atau perumusan

kebijakan publik. Selanjutnya Solichin dalam Suharno, (2010) menyatakan bahwa studi kebijakan publik merupakan suatu studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisa dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan pemerintah.

William N Dunn (1998), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

Dari beberapa definisi kebijakan publik di atas, dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan: (1) keputusan atau aksi bersama yang dibuat oleh pemilik wewenang (pemerintah); (2) berorientasi pada kepentingan publik dengan dipertimbangkan secara matang terlebih dahulu baik buruknya dampak yang ditimbulkan; (3) untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu; (4) aksi pemerintah dalam mengatasi masalah dengan memperhatikan untuk siapa, untuk apa, kapan, dan bagaimana.

Menurut Subarsono, (2005), Kebijakan publik memiliki dimensi yang sangat luas dari mulai identifikasi masalah publik, desain program atau kebijakan, implementasi, monitoring hingga evaluasi kebijakan, seperti pada tabel 1 berikut:

Tabel 1. Tahap Analisis Kebijakan

Tahap	Karakteristik
Perumusan masalah	Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah
Forecasting (peramalan)	Memberikan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk apabila membuat kebijakan
Rekomendasi kebijakan	Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi
Monitoring kebijakan	Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya
Evaluasi kebijakan	Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan

Sumber : Subarsono, 2005: 10.

Selanjutnya Dunn dalam Kismartini, dkk (2012), menyatakan bahwa metodologi analisis kebijakan publik menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yaitu definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi dan evaluasi. Dalam analisis kebijakan prosedur-prosedur tersebut memperoleh nama-nama khusus, yakni sebagai berikut:

- a. Perumusan masalah (*definisi*) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan
- b. Peramalan (*prediksi*) menyediakan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan
- c. Rekomendasi (*preskripsi*) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi dimasa depan dari suatu pemecahan masalah

- d. Pemantauan (*deskripsi*), menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan
- e. Evaluasi, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah.

#### **4. Tinjauan Umum Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah .**

Setiap tahun, rencana kegiatan dan pembiayaan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan daerah otonom dituangkan dalam dokumen yang disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Seyogyanya, seluruh rencana penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah yang akan dilaksanakan pada tahun anggaran berjalan tercatat dalam APBD sebagai salah satu dokumen anggaran tahunan. Dengan demikian, APBD dapat menjadi cerminan kinerja dan kemampuan pemerintah daerah, khususnya dalam membiayai dan mengelola penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di daerah masing-masing pada satu tahun anggaran.

Untuk mengetahui kinerja dan kemajuan pembangunan daerah di masing-masing kabupaten/kota serta keselarasannya dengan rencana dan prioritas pembangunan daerah, perlu dilakukan analisis terhadap APBD untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai kemampuan daerah, khususnya mengenai kemampuan keuangannya, analisis terhadap APBD tersebut di atas akan dibahas secara rinci untuk masing-masing pendapatan dan belanja secara umum. Di samping itu, akan diulas gambaran kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan pembangunan di daerah yang

bersangkutan, dikaitkan dengan indikator pertumbuhan ekonomi daerah seperti perkembangan produk domestik regional bruto (PDRB) serta perkembangan investasi pemerintah dan masyarakat.

Definisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menurut Mamesah (1995), dapat diuraikan sebagai berikut: A = Anggaran dalam arti *estimate* mempunyai makna penentuan, patokan atau penetapan banyaknya uang; P = Pendapatan atau *income* dalam arti penerimaan, dimaksudkan bahwa untuk membiayai pengeluaran, diperlukan sumber-sumber dalam hal ini untuk daerah dikenal dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berupa pajak, retribusi dan lain-lain bagi hasil pajak/bukan pajak serta sumbangan (berupa sumbangan atau subsidi) dan bantuan pembangunan; B = belanja atau *goverment expenditure* atau pengeluaran-pengeluaran pemerintah, dimaksudkan bahwa pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya jelas memerlukan dan melakukan pengeluaran tersebut, maka diperlukan sumber daya ekonomi antara lain berupa atau dinyatakan dengan penggunaan uang. Uang tersebut untuk keperluan belanja rutin dan belanja pembangunan; D = Daerah dimaksudkan sebagai daerah otonom (dalam hal ini provinsi atau kabupaten/kota) sebagai badan hukum publik dalam bentuk organisasi yang menjadi alat kekuasaan dalam menjalankan pemerintahan di daerah.

Selanjutnya Mamesah (1995), mendefinisikan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana operasional keuangan

pemerintah daerah di mana di satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu dan di pihak lain menggambarkan perkiraan pendapatan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sedangkan dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD.

Dari uraian tersebut, maka APBD merupakan rencana operasional daerah yang menggambarkan adanya aktivitas yang dilaksanakan yang telah diuraikan secara rinci. Adanya sumber pendapatan dan penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut sedangkan belanja/pengeluaran yang ada merupakan batas maksimal belanja/pengeluaran yang akan dilaksanakan,

dituangkan dalam bentuk angka, jenis program/kegiatan dan jenis proyek serta dilaksanakan untuk satu tahun anggaran.

Menurut Musgrave-Musgrave (1991), fungsi utama dari kegiatan pemerintah yang tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdiri atas tiga fungsi yaitu:

- a Fungsi alokasi berupa penyediaan barang sosial (*social good*) atau proses pembagian keseluruhan sumber daya untuk digunakan sebagai barang pribadi (*private goods*) dan barang sosial dan bagaimana komposisi barang sosial ditentukan.
- b Fungsi distribusi yaitu penyesuaian terhadap distribusi pendapatan dan kekayaan untuk menjamin terpenuhinya apa yang dianggap oleh masyarakat sebagai suatu keadilan distribusi yang merata dan adil
- c Fungsi stabilisasi yaitu penggunaan kebijakan anggaran sebagai suatu alat untuk mempertahankan tingkat kesempatan kerja yang tinggi, tingkat stabilitas yang semestinya dan laju pertumbuhan ekonomi yang tepat dengan memperhitungkan segala akibatnya terhadap perdagangan dan neraca pembayaran.

Karena anggaran sangat terbatas, maka APBD harus disusun dengan baik dan dipertimbangkan dengan seksama serta memperhatikan skala prioritas dan dalam pelaksanaannya harus terarah pada sasaran dengan cara yang berdaya guna dan berhasil guna baik program pembangunan maupun kegiatan rutin untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Menurut Nurjaman (1992), untuk tercapainya strategi kebijaksanaan anggaran secara keseluruhan maka yang perlu diperhatikan adalah pada hakikatnya APBD merupakan perwujudan amanah rakyat kepada eksekutif dan legislatif untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat dalam batas kemampuan ekonomi yang dimiliki. Dengan demikian APBD harus mampu mencerminkan kebutuhan riil masyarakat dan sejalan dengan kerangka kebijakan nasional atas dasar prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Adapun kebijakan keuangan daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan APBD menurut Nurjaman (1992), menganut prinsip-prinsip sebagai berikut:

- 1) Keadilan anggaran, dengan adanya beban pembiayaan yang dipikul langsung maupun tidak langsung oleh kelompok masyarakat melalui mekanisme perpajakan dan retribusi, maka pemerintah daerah harus merasionalkan pengeluaran atau belanja secara adil untuk dinikmati hasilnya secara proporsional oleh para wajib pajak maupun retribusi
- 2) Efisiensi dan efektivitas anggaran, artinya bagaimana memanfaatkan uang sebaik mungkin (*value for money*) untuk dapat menghasilkan perbaikan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat
- 3). Anggaran berimbang dan dinamis, artinya alokasi belanja yang dianggarkan harus disesuaikan dengan kemampuan penerimaan daerah yang realistis.

- 4) Disiplin anggaran, artinya anggaran Dinas/Badan/Satuan Kerja Perangkat Daerah lainnya disusun berdasarkan prioritas yang sesuai dengan upaya pencapaian sasaran Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) dan dilaksanakan secara efisien, tepat guna dan tepat waktu serta dapat dipertanggungjawabkan.
- 5) Transparansi dan akuntabilitas anggaran artinya dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran merupakan wujud pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada masyarakat. Anggaran daerah harus mampu memberikan informasi yang lengkap untuk kepentingan pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat dalam berbagai format yang akomodatif dalam kaitannya dengan pengawasan dan pengendalian.

### 3.1. Pokok-pokok penyusunan APBD

Sesuai Permendagri Nomor 37 Tahun 2010 tentang pokok-pokok kebijakan yang perlu mendapat perhatian pemerintah dalam menyusun APBD terkait dengan kebijakan pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah adalah sebagai berikut:

#### a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Rencana pendapatan daerah yang akan dituangkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur, rasional serta memiliki kepastian dasar hukum penerimaannya. Dalam mengelola PAD, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain:

- 1) Dalam merencanakan target PAD agar mempertimbangkan realisasi penerimaan tahun lalu, potensi dan asumsi pertumbuhan ekonomi yang dapat mempengaruhi masing-masing jenis penerimaan daerah
- 2) Dalam upaya peningkatan PAD agar tidak menetapkan kebijakan yang memberatkan dunia usaha dan masyarakat. Upaya tersebut dapat ditempuh melalui penyederhanaan pajak dan retribusi daerah, meningkatkan ketaatan wajib pajak dan pembayar retribusi daerah serta meningkatkan pengendalian dan pengawasan atas pemungutan PAD yang diikuti dengan peningkatan kualitas, kemudahan, ketepatan dan kecepatan pelayanan.
- 3) Dalam menganggarkan rencana pendapatan daerah dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, hendaknya rasional dibandingkan dengan nilai kekayaan daerah yang disertakan serta memperhatikan fungsi penyertaan modal.
- 4) Komisi, rabat, potongan atau penerimaan lain dalam bentuk apapun yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat dari penjualan, tukar menukar, asuransi dan/atau pengadaan barang dan jasa termasuk penerimaan bunga, jasa giro atau penerimaan lain sebagai akibat penyimpanan dana pada bank serta penerimaan dari hasil penggunaan kekayaan daerah yang tidak terpisahkan merupakan PAD.
- 5) Dalam hal daerah telah membentuk badan layanan daerah, seperti rumah sakit umum daerah (RSUD) maka penerimaan rumah sakit

tersebut dicantumkan dalam APBD sebagai jenis pendapatan lain-lain PAD yang sah.

b. Dana Perimbangan

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepada daerah diberikan dana perimbangan melalui APBN yang bersifat transfer dengan prinsip *money follows function*. Salah satu tujuan pemberian dana perimbangan tersebut adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah serta antar pemerintah daerah, serta meningkatkan kapasitas daerah dalam menggali potensi ekonomi daerah.

- 1) Mengingat proses penyusunan APBD sudah dimulai sejak bulan Juni tahun berjalan sedangkan penetapan pagu definitif berjalan direncanakan sekitar bulan Oktober, maka pencantuman pagu dana perimbangan dalam penyusunan APBD tahun anggaran berjalan supaya dilakukan proyeksi anggaran atas dasar alokasi definitif dana perimbangan tahun anggaran berjalan.
- 2) Terhadap perencanaan alokasi dana bagi hasil, pemerintah daerah dapat memperkirakan besaran alokasi dana bagi hasil lebih rendah dari Peraturan Menteri Keuangan Tahun Anggaran 2010.
- 3) Dana bagi hasil cukai tembakau yang dialokasikan ke provinsi dan kabupaten/kota disesuaikan dengan keputusan Gubernur.

c. Lain-lain pendapatan yang sah

- 1) Pemerintah kabupaten/kota dalam menetapkan pendapatan bagi hasil yang diterima dari provinsi agar menggunakan pagu anggaran tahun sebelumnya sedangkan bagian pemerintah kabupaten/kota yang belum direalisasikan oleh pemerintah provinsi akibat melampaui target agar ditampung dalam perubahan APBD.
- 2) Pencantuman rencana penerimaan hibah berupa uang dalam APBD didasarkan atas dasar masalah perjanjian hibah (NPH)
- 3) Bagi daerah yang belum menganggarkan pendapatan yang bersumber dari dana alokasi umum, dana bagi hasil, hibah, dana darurat, dan sumbangan pihak ketiga pada satuan kerja pengelola keuangan daerah (SKPKD) supaya dalam penyusunan APBD dianggarkan pada SKPKD.

### 3.2. Teknis Penyusunan APBD

Dalam menyusun APBD, sesuai dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007, Pemerintah Daerah dan DPRD perlu memperhatikan hal-hal teknis sebagai berikut:

- a. Dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat secara lebih optimal dan sebagai wujud tanggung jawab pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, agar pemerintah daerah menyusun dan menetapkan APBD secara tepat waktu, yaitu paling

lambat tanggal 31 Desember sebagaimana dimaksud dalam pasal 116 ayat (2) Permendagri Nomor 59 Tahun 2007;

- b. Pemerintah daerah diharapkan memenuhi jadwal proses penyusunan APBD, mulai dari penyusunan dan penetapan KUA-PPAS bersama DPRD hingga dicapai kesepakatan terhadap raperda APBD antara pemerintah daerah dengan DPRD;
- c. Secara materi perlu sinkronisasi antara Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), antara RKPD dengan KUA dan PPAS serta antara KUA-PPAS dengan RAPBD yang merupakan kristalisasi dari seluruh RKA-SKPD dan RKA-PPKD, sehingga APBD merupakan wujud keterpaduan seluruh program nasional dan daerah dalam upaya peningkatan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah;
- d. Materi KUA mencakup hal-hal yang sifatnya kebijakan umum dan tidak menjelaskan hal-hal yang bersifat teknis. Hal-hal yang bersifat umum misalnya gambaran kondisi ekonomi makro, asumsi dasar penyusunan RAPBD, kebijakan pendapatan daerah yang menggambarkan perkiraan rencana sumber dan besaran pendapatan daerah, kebijakan belanja daerah yang mencerminkan program utama dan besaran pendapatan daerah;

- e. RKA-SKPD memuat rincian anggaran pendapatan, rincian anggaran belanja tidak langsung SKPD seperti gaji serta rincian anggaran belanja langsung menurut program dan kegiatan di SKPD;
- f. RKA-PPKD memuat rincian pendapatan yang berasal dari dana perimbangan dan pendapatan hibah, belanja tidak langsung, rincian penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan;
- g. Dalam rangka penyederhanaan dokumen penjabaran APBD, beberapa informasi yang dituangkan dalam kolom penjelasan penjabaran APBD diadakan seperti dasar hukum penganggaran belanja, target/volume yang direncanakan dan tarif pungutan/harga satuan;
- h. Dalam hal terdapat kendala dalam proses pembahasan dan penetapan rancangan peraturan daerah tentang APBD meskipun telah dilakukan perpanjangan waktu, maka kepala daerah menyusun rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD untuk mendapatkan pengesahan Gubernur. Persoalan tersebut dalam rangka mengantisipasi perubahan kebijakan akibat dinamika yang terjadi serta untuk memberikan ruang bagi kepala daerah dalam menangani persoalan tersebut, Pemerintah daerah mencantumkan kriteria tertentu terkait dengan belanja dalam kategori mendesak atau darurat;
- i. Pelaksanaan perubahan APBD diupayakan dilakukan setelah penetapan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Persetujuan bersama pimpinan DPRD dan kepala daerah atas rancangan perda tentang perubahan APBD ditetapkan paling lambat akhir bulan September dengan ketentuan pemerintah daerah tidak menganggarkan fisik konstruksi pada APBD perubahan tersebut.

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, Mekanisme penyusunan APBD dilaksanakan melalui 3 tahap yaitu penetapan, perubahan dan perhitungan APBD.

#### 1) Penetapan APBD

Yang dimaksud dengan penetapan APBD adalah penetapan rencana APBD yang telah disusun oleh Pemerintah Daerah dan diajukan kepada DPRD untuk ditetapkan sebagai Perda. APBD tersebut kemudian perlu disahkan oleh pejabat yang berwenang. Untuk APBD tingkat II yang dimaksud dengan pejabat yang berwenang adalah Gubernur dengan terlebih dahulu mendapatkan persetujuan DPRD. RABPD yang telah disahkan oleh Gubernur disebut APBD.

#### 2) Perubahan APBD

Pemerintah Pusat dan Daerah dapat melakukan perubahan anggaran meskipun APBDnya telah disahkan dengan ketentuan, pemerintah tetap dapat mempertajam prioritas pembangunan dan mempercepat pencapaian tujuan daerah.

Beberapa penyebab terjadinya perubahan rencana APBD antara lain adalah adanya perbedaan antara perencanaan dengan

realisasi/pelaksanaan akibat perubahan harga, pengurangan dan penambahan volume pekerjaan, dan berbagai sebab lainnya yang menyebabkan pergeseran anggaran. Namun demikian, pada tahap perubahan ini tetap tidak dimungkinkan adanya perencanaan program/proyek/kegiatan fisik baru. Hal ini mengingat waktu antara proses pengesahan dan pelaksanaannya sangat singkat sehingga pekerjaan tersebut tidak selesai pada tahun anggaran yang bersangkutan. Perubahan APBD tersebut ditetapkan dengan perda APBD perubahan.

### 3) Perhitungan APBD

APBD ditetapkan paling lambat pada bulan Desember atau 3 bulan setelah ditetapkannya APBN untuk tahun anggaran berikutnya. Perhitungan terhadap realisasi anggaran rutin maupun pembangunan merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran. Perhitungan tersebut dilakukan setelah semua proyek selesai sehingga dapat diketahui sisa anggaran tahun yang bersangkutan. Perhitungan APBD ditetapkan dengan Perda APBD.

## B. Kajian Terdahulu

Penelitian mengenai analisis anggaran pembangunan daerah sektor pertanian diteliti oleh Kambuaya (2002) dalam hubungannya dengan pertumbuhan pendapatan daerah provinsi Papua. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa alokasi anggaran pendapatan dan belanja daerah sektor pertanian, tidak mempunyai pengaruh positif terhadap produk domestik regional bruto (PDRB)

dan pendapatan asli daerah (PAD) diakibatkan oleh keterbatasan sarana dan prasarana pendukung bagi masyarakat (petani), kurang tersedianya teknologi pertanian, kurangnya rangsangan produksi dari pemerintah dan perbankan serta sarana pendukung distribusi pemasaran produksi pertanian belum memadai. Hal ini diakibatkan masih kurangnya alokasi anggaran untuk sektor pertanian sehingga anggaran belanja pembangunan daerah sektor pertanian lebih banyak diarahkan dalam bentuk bantuan-bantuan yang sifatnya konsumtif atau non ekonomi.

Demikian juga penelitian mengenai analisis penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan belanja dan belanja daerah dinas kesehatan kabupaten Nunukan tahun 2011 yang diteliti oleh Parmedi (2011), hasil penelitiannya menyatakan bahwa pelaksanaan program kerja yang tercantum dalam perencanaan strategis masih memiliki banyak kendala seperti keterbatasan anggaran dan minimnya tenaga kesehatan yang ada sehingga program dan kegiatan yang dilaksanakan diprioritaskan pada kegiatan yang bersentuhan langsung dengan kesehatan masyarakat. Selanjutnya dikatakan bahwa penetapan pagu SKPD sepenuhnya kebijakan Bupati sehingga terdapat proses penyusunan APBD tidak sesuai dengan semestinya karena pada saat pembagian alokasi anggaran semua syarat kepentingan tanpa memperhatikan lagi proses awal perencanaan. Demikian pula lembaga legislatif (DPRD) yang diharapkan mampu memperjuangkan anggaran bidang kesehatan ternyata hanya sebatas wacana, hal ini diakibatkan adanya konflik kepentingan sesama anggota DPRD.

Penelitian mengenai tingkat efisiensi dan efektivitas pengelolaan anggaran, telah dilakukan oleh Hasmi (2008), di lingkungan Pemerintah Kabupaten Singkil terutama setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa tingkat efisiensi pengelolaan anggaran setelah penerapan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 adalah 24 – 63% dan efektivitasnya mencapai 96 – 109%. Sedangkan Agustinus (2012) meneliti tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) provinsi Papua. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa rasio efisiensi pengelolaan anggaran pada tahun 2010 untuk belanja operasi dan belanja modal adalah 45,57% dan rasio efektivitasnya belanja operasi dan belanja modal mencapai 115,66%. Berdasarkan hal tersebut diatas dapat dikatakan bahwa anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi Papua baik belanja operasi maupun belanja modal jika dilihat dari analisis efektivitasnya menunjukkan bahwa pengelolaan APBD Provinsi Papua sangat efektif.

Menurut Ufa dalam Samodra (2005), Secara umum banyak provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia yang hanya menganggarkan 15-35% Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk pembangunan fisik tetapi disisi lain terjadi pembengkakan anggaran untuk pejabat dan anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota untuk rumah dinas, kendaraan dinas, perjalanan dinas dan studi banding. Hal ini menunjukkan bahwa mereka tidak punya *sense of crisis*, tidak tahu *urgensi* dan prioritas penggunaan anggaran sehingga banyak jalan rusak yang tidak mendapatkan alokasi anggaran sehingga kerusakan jalan berakibat buruk pada perekonomian, dimana banyak hasil pertanian yang membusuk

karena tidak bisa di distribusikan. Selanjutnya dikatakan bahwa situasi semacam ini bersumber pada aturan yang belum lengkap dan rinci tentang pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota sehingga pemerintah kabupaten/kota dapat dengan leluasa menggunakan anggarannya tanpa ada kontrol yang ketat dari pihak manapun, baik pemerintah pusat, provinsi maupun masyarakat baik terhadap anggota DPRD maupun kepada Bupati dan aparat birokrasi. Selain itu sistem informasi keuangan yang belum transparan juga akan menyulitkan kontrol dari masyarakat.

### C. Kerangka Konseptual Penelitian

Menurut Irawan (2010), merumuskan kerangka teoritik dapat melalui dua metode pendekatan, yaitu pendekatan emik dan pendekatan etik. Dengan pendekatan emik, dibangun kerangka teoritik dari “bawah” (*gruended*), dalam konteks (*lokus*) budaya tertentu dan karena itu sifatnya spesifik, eksklusif, kasuistis dan nongeneralisasi sehingga seorang peneliti didorong untuk “membebaskan diri” dari berbagai teori dan penjelasan ilmiah yang berkaitan dengan fokus penelitian. Sedangkan dengan pendekatan etik, ditunjang dengan teori yang relevan dengan fokus penelitian dan membuat sistesis (menyatukan) berbagai teori menjadi kerangka teori versinya sendiri. Peneliti kualitatif cenderung menggunakan gabungan pendekatan tersebut, pada mulanya ia membangun kerangka teoritiknya dengan pendekatan etik. Kerangka ini bersifat tentatif, kemudian ketika mulai terjun kelapangan dan mengumpulkan data peneliti mulai membangun kerangka teoritiknya dengan pendekatan emik.

## 1. Kerangka Konseptual

Berdasarkan teori tersebut diatas maka adapun kerangka konsep dalam penelitian ini yang masih bersifat tentatif tentang analisis perencanaan dan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Nunukan pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan yaitu :

Gambar 1: Kerangka Berfikir Analisis Perencanaan dan Penyusunan APBD Kabupaten Nunukan Pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan



## 2 Definisi Konseptual

- a. Perencanaan Strategis adalah perencanaan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan untuk periode 5 (lima) tahun yang merupakan penjabaran dari Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kabupaten Nunukan yang bertujuan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjalankan organisasi, apa yang dikerjakan organisasi serta rencana yang dihasilkan serta menguraikan dengan lengkap kebijakan jangka panjang yang ingin diterapkan, tujuan jangka panjang yang ingin dicapai dan pentahapan kegiatan yang akan dilaksanakan.
- b. Penyusunan Program Kerja/Kegiatan merupakan proses perencanaan program kerja dan kegiatan pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan yang dilaksanakan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu pada Perencanaan Strategis SKPD.
- c. Penyusunan Anggaran dan kebijakan pengalokasian APBD merupakan proses penganggaran pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan yang mengacu pada penyusunan Program Kerja SKPD.

## 3. Definisi Operasional

- a. Indikator Perencanaan Strategis adalah visi, misi, tujuan, sasaran dan strategi kebijakan umum pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan yang bertujuan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjalankan organisasi, apa yang dikerjakan organisasi serta rencana yang dihasilkan serta menguraikan dengan

lengkap kebijakan jangka panjang yang ingin diterapkan, tujuan jangka panjang yang ingin dicapai dan pentahapan kegiatan yang akan dilaksanakan. Untuk memudahkan pencapaian perencanaan strategis maka perlu dibuat Rencana Kerja Tahunan (RKT) yang bertujuan untuk mengukur pencapaian kinerja SKPD setiap tahunnya sehingga pelaksanaan program dan kegiatan bisa di evaluasi apakah sudah mendukung pelaksanaan visi, misi, tujuan, sasaran dan strategis kebijakan umum atau belum sehingga bisa menjadi bahan masukan untuk pelaksanaan program dan kegiatan pada tahun berikutnya. Selanjutnya Perencanaan Strategis akan di tindaklanjuti dengan Penyusunan Program Kerja SKPD.

- b. Indikator penyusunan program kerja terdiri dari Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrebang) sampai pada Rencana Kerja SKPD. Penyusunan program kerja dilaksanakan setiap tahun merupakan tindak lanjut dari penyusunan perencanaan strategis. Program kerja yang dibuat harus mendukung pelaksanaan visi, misi dan tujuan SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan. Selanjutnya program kerja akan di tindaklanjuti dengan penyusunan anggaran SKPD.
- c. Indikator Penyusunan Anggaran dan Kebijakan Alokasi Anggaran terdiri dari Kebijakan Umum Anggaran (KUA), Penetapan Platfon Anggaran Sementara (PPAS), Penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA), Penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) sampai pada pengesahan Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah (APBD). Penyusunan Anggaran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan terdiri dari rencana belanja program dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD Kabupaten Nunukan. Penyusunan anggaran dibuat berdasarkan usulan dari masing-masing bidang yang terdiri dari 4 bidang dan 1 sekretariat pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan yang disesuaikan dengan pagu anggaran yang telah ditetapkan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).

UNIVERSITAS TERBUKA

### BAB III

## METODE PENELITIAN

### A. Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Metode penelitian dilakukan pada kondisi yang alamiah (*natural setting*) dan disebut sebagai metode interpretive karena data hasil penelitian lebih berkenaan dengan interpretasi terhadap apa yang ditemukan di lapangan (Sugiyono, 2010).

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis Perencanaan dan Penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Nunukan: Kasus Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan

### B. Narasumber/Informan Kunci

Penentuan informan penelitian dengan menggunakan *purposive sampling* adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu karena informan tersebut terlibat langsung dalam perencanaan dan penyusunan rencana kerja anggaran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan, juga terlibat dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Nunukan

### C. Lokasi dan Waktu Pengumpulan Data

#### 1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di wilayah Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan fokus Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan dan Peternakan

Kabupaten Nunukan, Bappeda, Dinas Pendapatan Pengelolaan Kekayaan dan Aset Daerah (DPPKAD) dan DPRD Kabupaten Nunukan..

## **2. Waktu Penelitian**

Penelitian dilaksanakan selama dua bulan sejak awal bulan Februari sampai awal bulan April 2013.

### **D. Prosedur Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini sumber data dipilih, dan mengutamakan perspektif emik artinya mementingkan pandangan informan. Data yang dikumpulkan terdiri atas :

#### **1. Data Primer diperoleh dengan cara :**

##### **a. Wawancara mendalam (*indepth interview*)**

Jenis wawancara ini sudah termasuk dalam kategori *indepth interview*, dimana dalam pelaksanaannya dituntut banyak informan yang dijadikan sumber yang akan diwawancara guna mendapatkan data yang lebih dalam dan terinci serta pelaksanaannya lebih bebas dibandingkan dengan wawancara terstruktur. Tujuan dari wawancara jenis ini adalah untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, dimana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat dan ide-idenya. tentang proses perencanaan dan penyusunan APBD Kabupaten Nunukan: Kasus Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan. Disini diperlukan kemampuan dan kejelian pewawancara dalam melakukan pelacakan dan pendalaman terhadap bahan yang diperlukan oleh penulis.

Proses pengumpulan data ini akan menggunakan alat bantu berupa pedoman wawancara (*guide interview*), tape recorder, dan alat tulis menulis.

**b. Pengamatan (*Observasi*)**

Pengamatan terhadap metode Perencanaan, Penyusunan Anggaran dan Pengalokasian APBD Kabupaten Nunukan: Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan dilakukan sebagai suatu bentuk metode triangulasi untuk validasi data hasil wawancara.

**2. Data sekunder diperoleh dengan cara :**

- a) Melakukan analisis penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), Rencana Kerja Anggaran (RKA), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Nunukan: Kasus Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan dan Peternakan untuk mengetahui proses Perencanaan dan penyusunan APBD Kabupaten Nunukan khususnya Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan dan Peternakan.
- b) Telaahan dokumen tentang peraturan perundang-undangan tentang perencanaan dan penyusunan APBD, hasil penelitian dan buku penunjang lainnya.

**E. Teknik Pengolahan Data**

Untuk memudahkan pengolahan data digunakan matriks hasil pernyataan informan menurut Bogdan dan Biklen dalam Hamzah (2000), sebagai berikut :

1. Data emik merupakan hasil pernyataan informan

2. Reduksi data yaitu merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya.
3. Konsep emik mengacu pada pandangan informan yang dikaji berdasarkan hasil wawancara mendalam kemudian disimpulkan kata kuncinya.
4. Konsep etik yaitu diskripsi dan analisis yang dilakukan dalam konteks skema dan kategori konseptual yang dianggap bermakna oleh komunitas penganut ilmiah.

#### **F. Teknik Analisis dan Penyajian Data**

Analisis data dalam penelitian ini menurut Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2010), analisis data dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas dalam analisis data yaitu: 1) Reduksi data (*data reductio*), mereduksi data yang dimaksud adalah merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas; 2) Penyajian data (*data display*), Penyajian data yang dimaksud adalah dilakukan dalam bentuk uraian singkat dalam bentuk teks naratif; dan 3) Kesimpulan (*conculsion/verification*), penarikan kesimpulan dan verifikasi merupakan kesimpulan awal yang masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang mendukung.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Kabupaten Nunukan

##### 1. Geografi

Kabupaten Nunukan yang terletak antara  $115^{\circ}33'$  sampai dengan  $118^{\circ}3'$  Bujur Timur dan  $3^{\circ}15'00''$  sampai dengan  $4^{\circ}24'55''$  Lintang Utara merupakan wilayah paling utara dari Propinsi Kalimantan Timur. Posisinya yang berada di daerah perbatasan Indonesia-Malaysia menjadikan Kabupaten Nunukan sebagai daerah yang strategis dalam peta lalu lintas antar negara. Wilayah Kabupaten Nunukan di sebelah Utara berbatasan langsung dengan Negara Malaysia Timur-Sabah, sebelah Timur dengan Laut Sulawesi, sebelah Selatan dengan Kabupaten Bulungan dan Kabupaten Malinau, sebelah Barat berbatasan langsung dengan Negara Malaysia Timur-Serawak. Kabupaten yang berdiri pada tahun 1999 merupakan hasil pemekaran Kabupaten Bulungan dengan luas wilayah  $14.263,68 \text{ km}^2$ . Kabupaten ini memiliki 10 sungai dan 17 pulau. Sungai terpanjang adalah sungai Sembakung dengan panjang 278 km sedangkan sungai Tabur merupakan sungai terpendek dengan panjang 30 km.

Topografi Kabupaten Nunukan cukup bervariasi, kawasan perbukitan terjal terdapat di sebelah utara bagian barat, perbukitan sedang di bagian tengah dan dataran bergelombang landai di bagian timur memanjang hingga

ke pantai sebelah timur. Perbukitan terjal di sebelah utara merupakan jalur pegunungan dengan ketinggian 1.500 m-3.000 m di atas permukaan laut. Kemiringan untuk daerah dataran tinggi berkisar antara 8 - 15%, sedangkan untuk daerah perbukitan memiliki kemiringan yang sangat terjal, yaitu di atas 15%. Dengan demikian kemiringan rata-rata berkisar antara 0 -50%.

## 2. Iklim

Proses penggantian panas dan uap air antara bumi dan atmosfer dalam jangka waktu yang lama menghasilkan suatu keadaan yang dinamakan iklim. Iklim merupakan suatu kumpulan dari kondisi atmosfer yang meliputi panas, kelembaban dan gerakan udara. Kabupaten Nunukan berada di wilayah khatulistiwa yang memiliki iklim tropis, sehingga mengalami 2 musim yaitu musim kemarau dan musim penghujan serta dipengaruhi oleh angin muson, yaitu Muson Barat pada bulan Nopember-April dan angin Muson Timur pada bulan Mei-Oktober. Berdasarkan pengamatan yang dilakukan di Stasiun Meteorologi Nunukan pada tahun 2011, Nunukan mengalami iklim panas dengan suhu udara rata-rata 27,10c. Suhu udara terendah 22,30c terjadi pada bulan Juli, dan tertinggi 31,40c pada bulan Desember. Suhu udara Nunukan yang cenderung panas dipengaruhi oleh topografi Pulau Nunukan yang dikelilingi laut. Walaupun mengalami suhu udara yang cukup panas, namun karena diimbangi oleh wilayah hutan yang cukup luas, Pulau Nunukan mempunyai kelembaban udara dan curah hujan yang relatif tinggi. Pada tahun 2011 kelembaban udara berkisar antara 47,0% sampai dengan 100,0%.

Sedangkan rata-rata curah hujan mencapai 259,8 mm, dengan curah hujan tertinggi 446,2 mm pada bulan Agustus dan terendah 121,6 mm pada bulan November. Rata-rata kecepatan angin mengalami perubahan dari tahun lalu, yaitu menjadi 3,2 knots. Persentase penyinaran matahari rata-rata 56%, terendah 44% pada bulan Maret sedangkan tertinggi mencapai 67% terjadi pada bulan Oktober.

### 3. Pemerintahan

Selama lebih dari sepuluh tahun menyelenggarakan pemerintahannya, Kabupaten Nunukan telah mampu menunjukkan perkembangan yang cukup pesat baik dilihat dari pembangunan fisik maupun nonfisik. Secara administratif, Kabupaten Nunukan terbagi atas 15 kecamatan dan terdiri dari 240 desa. Kecamatan Lumbis Ogong merupakan kecamatan dengan wilayah terluas, yaitu 3.357,01 km<sup>2</sup> atau sekitar 23,56 persen dari luas Kabupaten Nunukan. Selain itu, kecamatan ini juga memiliki jumlah desa terbanyak dibandingkan kecamatan lainnya, yaitu sebanyak 49 desa. Sedangkan kecamatan dengan luas wilayah terkecil adalah Kecamatan Sebatik Utara, yaitu 15,39 km<sup>2</sup> atau sekitar 0,11% dari luas Kabupaten Nunukan. Kecamatan Nunukan yang juga merupakan ibukota kabupaten memiliki luas wilayah 564,50 km<sup>2</sup> atau sekitar 3,96% dari luas wilayah Kabupaten Nunukan. Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kabupaten Nunukan pada tahun 2011 sebanyak 4.128 orang, di mana sebagian besar dari mereka merupakan pegawai golongan III, yaitu sebesar 42,61%. Untuk pegawai golongan II

berjumlah 1.750 orang atau sebesar 42,39% dan PNS golongan IV sebesar 446 orang atau sekitar 10,80% dan sisanya merupakan pegawai golongan I. Dilihat dari jenjang pendidikan tertinggi yang telah ditamatkan, sebagian besar PNS di Kabupaten Nunukan merupakan tamatan SI, yaitu sebesar 35,07%, diikuti oleh tamatan SLTA 33,64%, Diploma 22,11% dan sisanya merupakan tamatan Sarjana Muda serta Strata-2.

Di samping PNS yang merupakan pegawai Pemerintah Kabupaten Nunukan, terdapat pula Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang merupakan pegawai instansi vertikal yang bertugas di Kabupaten Nunukan. Jumlah PNS instansi vertikal tahun 2010 sebesar 842 orang, termasuk aparat POLRI sebanyak 370 personil. Sebagian besar dari mereka adalah PNS golongan II sebesar 72,45%.

Anggota DPRD Kabupaten Nunukan hasil PEMILU Legislatif tahun 2011 berjumlah 25 orang, terdiri dari 5 orang merupakan anggota fraksi Golongan Karya, 10 orang merupakan anggota fraksi Bulan Bintang, 3 orang merupakan anggota fraksi Perjuangan Rakyat, 3 orang merupakan anggota fraksi Partai Demokrat dan 4 orang merupakan anggota fraksi Partai Keadilan. Dilihat dari latar belakang pendidikannya, sebagian besar dari wakil rakyat tersebut merupakan tamatan Strata-1 11 Orang (44%), lulusan SLTA 9 orang (36%) dan sisanya sebesar 20 persen (5 orang) merupakan tamatan Strata-2.

#### **4. Jumlah, Pertumbuhan, Persebaran, Kepadatan dan Komposisi Penduduk**

Pembangunan di suatu wilayah tidak terlepas dari peran serta penduduknya sebagai subjek pembangunan, demikian pula dengan pembangunan yang dilaksanakan di Kabupaten Nunukan. Jumlah penduduk yang besar di satu sisi merupakan suatu potensi yang dapat mendorong keberhasilan suatu pembangunan jika kuantitas tersebut juga diimbangi dengan kualitas yang tinggi pula. Namun di sisi lain jumlah penduduk yang tinggi dapat pula menimbulkan suatu masalah jika penyebarannya kurang merata. Otonomi daerah dan pemekaran wilayah diharapkan dapat meningkatkan potensi dan peran penduduk sebagai subjek pembangunan serta mengurangi masalah kepadatan dan mobilitas penduduk.

Penduduk Kabupaten Nunukan pada tahun 2011 berjumlah 154.269 jiwa dengan kepadatan penduduk mencapai 10,83 jiwa/km<sup>2</sup>. Pertumbuhan penduduk yang terjadi juga merupakan dampak keberhasilan pembangunan yang terjadi di Kabupaten Nunukan sehingga menarik minat pendatang baru untuk tinggal di kabupaten Nunukan. Faktor lain yang mempengaruhi pertumbuhan penduduk adalah semakin lengkapnya berbagai fasilitas publik yang dibutuhkan masyarakat, kemudian dibukanya lapangan kerja di sektor perkebunan, khususnya kelapa sawit dan industri pengolahan kayu serta sektor jasa. Kepadatan penduduk pada setiap kecamatan menggambarkan pola persebaran penduduk secara keseluruhan.

Berdasarkan pola persebaran penduduk Kabupaten Nunukan menurut luas wilayah terlihat belum merata, sehingga terlihat adanya perbedaan kepadatan penduduk yang menjolok antar kecamatan. Dari lima belas kecamatan yang ada terlihat bahwa Kecamatan Sebatik Utara memiliki kepadatan penduduk tertinggi, yaitu 336,97 jiwa/km<sup>2</sup> diikuti oleh Kecamatan Sebatik Timur dengan kepadatan 293,57 jiwa/km<sup>2</sup>. Sedangkan untuk kecamatan lainnya, kepadatan penduduk yang ada hanya berkisar antara 1,28–141,19 jiwa/km<sup>2</sup>. Ditinjau dari komposisi penduduk menurut jenis kelamin, terlihat bahwa pada tahun 2011 jumlah penduduk laki-laki di Kabupaten Nunukan masih lebih banyak dibanding perempuan. Ini terlihat dari rasio jenis kelamin 114,42 artinya pada setiap 100 orang perempuan terdapat 114 orang laki-laki.

#### 5. Ketenaga kerjaan

Persentase angkatan kerja pada tahun 2011 sebesar 68,68% dari total penduduk berumur 15 tahun ke atas, di mana yang bekerja sebesar 62,14% sedangkan yang mencari kerja sebesar 6,54%. Rasio antara angkatan kerja dengan jumlah penduduk usia kerja dikenal dengan istilah Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK), merupakan besarnya jumlah penduduk masuk dalam pasar kerja. TPAK Kabupaten Nunukan pada tahun 2011 sebesar 68,68%. Kelompok Penduduk Usia Kerja (PUK) dapat dibedakan menjadi Angkatan Kerja (AK) dan Bukan Angkatan Kerja. Angkatan Kerja meliputi penduduk yang bekerja dan sedang mencari pekerjaan, sedangkan kelompok bukan

angkatan kerja terdiri dari mereka yang bersekolah, mengurus rumah tangga, dan lainnya. Penduduk yang tidak bekerja tetapi sedang mencari pekerjaan disebut menganggur (*unemployed*). Jadi pengangguran termasuk mereka yang tidak bekerja tetapi sedang mencari pekerjaan, telah diterima bekerja tetapi belum mulai bekerja, dan yang di PHK (Pemutusan Hubungan Kerja) tetapi masih berhasrat untuk bekerja. Angka pengangguran terbuka merupakan perbandingan antara jumlah pencari kerja dengan jumlah angkatan kerja. Angka tersebut sering disebut juga dengan Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT). Pada tahun 2011 TPT Kabupaten Nunukan sebesar 9,52%.

Kebijakan tentang ketenagakerjaan pada umumnya tidak hanya diarahkan pada besarnya angka pengangguran terbuka namun juga pada produktivitas tenaga kerja yang rendah. Penyebab rendahnya produktivitas tenaga kerja adalah kualitas sumberdaya manusia yang rendah, upah yang rendah dan ketidaksesuaian antara latar belakang pendidikan/keterampilan dengan bidang pekerjaan yang dilakukan. Komplemen dari TPT adalah Tingkat Kesempatan Kerja (TKK), artinya jika TPT semakin besar maka kesempatan kerja akan berkurang dan sebaliknya. Pada tahun 2011 TKK sebesar 90,48%.

## 6. Pendidikan

Keberhasilan suatu pembangunan tidak hanya dilihat dari pertumbuhan ekonomi yang tinggi, namun juga harus memperhitungkan sejauh mana keberhasilan pembangunan manusia seutuhnya. Indikator keberhasilan

pembangunan manusia meliputi berbagai dimensi, di antaranya keberhasilan bidang pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan serta terpenuhinya berbagai fasilitas pelayanan sosial lainnya. Pendidikan merupakan kebutuhan dasar bagi manusia untuk meningkatkan keterampilan dan kecerdasan yang dimilikinya. Sesuai dengan amanat yang diemban negara, sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Pendidikan merupakan dimensi pembentuk dan penentu kualitas sumber daya manusia. Peningkatan kualitas pendidikan masyarakat secara merata dan menyeluruh dilaksanakan dengan adanya program wajib belajar sembilan tahun, kejar paket A, B, C dan GN-OTA. Tolok ukur umum yang bisa digunakan untuk melihat keberhasilan pendidikan di suatu wilayah adalah penyediaan sarana dan prasarana pendidikan, baik gedung sekolah maupun tenaga pengajar dan rasio murid terhadap guru. Secara umum sejak tahun pembelajaran 2000/2001 hingga 2011/2012 jumlah sarana sekolah jenjang TK hingga SMU/SMK, baik negeri maupun swasta yang berada di bawah Diknas secara kuantitatif mengalami perkembangan.

Pada tahun 2011 sarana pendidikan yang tercatat di Kabupaten Nunukan terdiri dari 35 Taman Kanak-kanak, 125 Sekolah Dasar Negeri, 17 Sekolah Dasar Swasta, 38 SLTP Negeri, 9 SLTP Swasta, 8 SMU Negeri, 8 SMU Swasta, 4 SMKN, dan 1 SMK Swasta. Salah satu penunjang keberhasilan pendidikan adalah tersedianya tenaga pengajar yang memadai untuk setiap jenjang pendidikan. Rasio murid-guru merupakan salah satu

indikator yang menggambarkan beban kerja seorang guru terhadap muridnya. Rasio ini juga mencerminkan mutu pendidikan di kelas, karena semakin besar angka ini berarti beban kerja seorang guru semakin berat pula, dan pengawasan atau kontrol yang dilakukan akan berkurang. Rasio antara murid-guru untuk jenjang Sekolah Dasar pada tahun 2011 mengalami perubahan, baik untuk SD Negeri maupun SD Swasta mengalami perubahan. Rasio murid-guru untuk SD Negeri sebesar 13,93 artinya seorang guru bertanggung jawab terhadap 13 murid, sedangkan untuk SD swasta rasio murid guru sebesar 15,03. Perubahan rasio murid-guru menunjukkan bahwa beban kerja seorang guru juga menurun. Sedangkan pada tingkat SLTP Negeri menunjukkan rasio murid-guru sebesar 14,27. Angka ini menunjukkan peningkatan bila dibandingkan dengan data tahun lalu Pada jenjang SLTA Negeri terjadi hal sama, rasio murid-guru pada jenjang ini juga mengalami penurunan. Pada tahun 2011 rasio murid-guru pada tingkat pendidikan ini sebesar 16,28, sedangkan tahun sebelumnya mencapai 14,66. Di sisi lain hal ini menunjukkan bahwa beban kerja guru berkurang. Selain fasilitas pendidikan untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah, di Kabupaten Nunukan juga terdapat Sekolah Tinggi Ilmu Tarbiyah Ibnu Khaldun yang membuka kegiatan perkuliahan di Kabupaten Nunukan dengan jumlah mahasiswa 344 orang dan memiliki 25 orang tenaga pengajar. Keberadaan perguruan tinggi ini diharapkan mampu mendorong minat para siswa untuk melanjutkan pendidikan sampai jenjang perguruan tinggi.

## 7. Kesehatan

Salah satu indikator kesejahteraan masyarakat yang vital adalah kesehatan. Upaya peningkatan kesehatan masyarakat dilakukan dengan tersedianya pelayanan kesehatan yang mudah, merata dan murah pada semua lapisan masyarakat, terutama masyarakat yang kurang mampu. Pelayanan kesehatan yang memadai harus didukung sarana dan prasarana yang seimbang dengan kebutuhan masyarakat. Fasilitas kesehatan yang tersedia di Kabupaten Nunukan pada tahun 2011 terdiri dari rumah sakit 1 buah, puskesmas 12 buah, puskesmas pembantu 66 buah, puskesmas keliling 17 buah, posyandu 163 buah serta 21 bidan praktek. Pada sisi yang lain dapat dilihat bahwa program KB mempunyai tujuan yang bersifat kualitatif yaitu melembagakan norma keluarga kecil bahagia dan sejahtera dan kuantitatif yaitu penurunan tingkat kelahiran penduduk. Untuk memperlambat laju pertumbuhan penduduk sangat diperlukan penurunan angka kelahiran (fertilitas) yang lebih cepat dari pada penurunan mortalitas (kematian). Pada tahun 2011 di Kabupaten Nunukan dari 20.092 orang Pasangan Usia Subur (PUS) 13.482 orang adalah akseptor KB aktif dan 3.175 adalah akseptor baru. Menurut pemakaian jenis alat kontrasepsi yang paling banyak dipakai adalah alat KB Suntik, yakni 66,21%; disusul pil KB sebanyak 31,15%; sedangkan yang 2,64% memakai selain kedua alat kontrasepsi tersebut.

## **8. Bidang Pertanian.**

### **8.1. Pertanian Tanaman Pangan**

Pertanian merupakan sektor primer yang mendominasi aktivitas perekonomian di Kabupaten Nunukan. Revolusi di bidang pertanian perlu ditingkatkan untuk memberikan hasil yang lebih baik dari segi kuantitas dan kualitas. Pertanian yang meliputi pertanian tanaman pangan, perkebunan, kehutanan, perikanan dan peternakan selalu diupayakan untuk menunjang pertumbuhan dan stabilitas ekonomi. Pada tahun 2011 luas panen padi (sawah dan ladang) di Kabupaten Nunukan mengalami kenaikan, di mana tanaman padi naik sebesar 3,52%. Otomatis produksi tanaman padi juga mengalami kenaikan, yaitu menjadi 39.836 ton tetapi terjadi kenaikan produktivitas padi sebesar 0,3%. Kecamatan Lumbis adalah daerah yang mempunyai luas panen dan jumlah produksi padi ladang yang lebih besar dibandingkan kecamatan yang lain, yaitu 55,92% dari total luas panen serta 55,36% dari total produksi. Pada tahun 2011 hampir seluruh tanaman sayur-sayuran mengalami penurunan luas tanam yang pesat dibandingkan tahun sebelumnya dan diiringi dengan peningkatan hasil produksi dari masing-masing tanaman tersebut. Bawang daun merupakan komoditi tanaman sayur-sayuran yang mengalami penurunan hasil produksinya.

## 8.2. Perkebunan

Luas areal komoditi kelapa sawit pada tahun 2009 mengalami peningkatan sebesar 10,59% dibandingkan dengan tahun 2008. Sebagian besar dari luas areal kelapa sawit terdapat di Kecamatan Nunukan, Sebuku, Sebatik, Sembakung, Sebatik Barat dan Lumbis. Dilihat dari rata-rata produksi yang dihasilkan oleh setiap komoditi perkebunan, produksi terbesar dihasilkan oleh tanaman kelapa sawit sebesar 58.439 ton, meningkat 161,47% dibandingkan tahun 2008.

## 8.3 Kehutanan

Pembangunan kehutanan mencakup semua upaya untuk memanfaatkan dan memantapkan fungsi sumber daya alam hutan dan sumber daya hayati lain serta ekosistemnya, baik sebagai pelindung sistem penyangga kehidupan dan pelestari keanekaragaman hayati maupun sebagai sumber daya pembangunan. Dengan demikian pembangunan kehutanan mencakup aspek pelestarian fungsi lingkungan hidup, pembangunan ekonomi dan kesejahteraan sosial, baik dalam kawasan hutan maupun masyarakat di sekitar hutan. Hutan sebagai sumber daya alam perlu terus ditingkatkan dan disempurnakan pengelolanya agar memberikan manfaat yang sebesar besarnya bagi kesejahteraan rakyat, dengan tetap menjaga lingkungan hidup. Selain itu kegiatan kehutanan perlu memperhatikan tata guna hutan, usaha perlindungan dan pengamanan flora dan fauna, areal tanah kritis, hutan

tanam industri serta penyerapan tenaga kerja bagi masyarakat. Luas kawasan hutan di Kabupaten Nunukan berjumlah 1.426.368 ha yang terdiri dari taman nasional, hutan lindung, kawasan hutan dan kawasan budidaya non kehutanan. Sebagian besar wilayah hutan adalah kawasan budidaya nonkehutanan seluas 470.914 Ha atau 33,01% dari kawasan hutan seluruhnya. Produksi kayu bulat tahun 2009 mengalami peningkatan dibanding tahun sebelumnya yaitu dari 138.404,39 m<sup>3</sup> menjadi 174.195,24 m<sup>3</sup>.

#### **8.4. Peternakan**

Jumlah populasi hewan ternak terbesar di Kabupaten Nunukan tahun 2011 didominasi oleh ternak babi yaitu sebesar 51,75%, ternak sapi potong sebesar 26,17%, ternak kerbau sebesar 14,84% dan ternak kambing 7,24%. Pada tahun 2011 populasi unggas didominasi oleh ayam buras, yaitu sebanyak 60,72% dari total populasi unggas. Populasi ayam buras tercatat sebanyak 89.631 ekor yang secara umum tersebar merata. Populasi itik lebih banyak ditemakkan di Kecamatan Sebuku yaitu sebanyak 8.542 ekor.

#### **8.5. Perikanan**

Produksi perikanan pada tahun 2011 tercatat 124.200,6 ton, yang terdiri atas 4.178,26 ton produksi perikanan penangkapan dan 120.022,34 ton perikanan budidaya. Pada tahun 2011 jumlah rumah

tangga perikanan penangkapan tercatat 4.802 rumah tangga atau naik sebesar 11,41 persen dibandingkan tahun 2010.

## 9. Keuangan Daerah

Realisasi penerimaan Kabupaten Nunukan pada tahun 2011 sebesar 1.357 miliar rupiah atau naik 48,14% dari tahun sebelumnya. Bagian dana perimbangan memberikan kontribusi yang terbesar, yaitu 86% dari total realisasi penerimaan daerah; di mana dana bagi hasil pajak dan bukan dari pajak memberikan kontribusi terbesar, yaitu 73,08% dari total dana perimbangan. Sedangkan nilai Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar 44,89 milyar rupiah. Realisasi Belanja Daerah Kabupaten Nunukan tahun 2011 sebesar 1.037,26 miliar rupiah, dengan rincian Belanja Tidak Langsung sebesar 318,95 milyar rupiah dan Belanja Langsung sebesar 718,32 milyar rupiah. Kontribusi Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung, masing-masing sebesar 30,75% dan 69,25% dari total belanja daerah.

## **B. Tinjauan Umum Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan.**

Pembangunan pertanian diupayakan untuk memberikan sumbangan bagi pembangunan daerah, baik secara langsung dalam peningkatan pendapatan domestik (PDRB), penyerapan tenaga kerja dan peningkatan pendapatan masyarakat, maupun sumbangan tidak langsung melalui penciptaan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan pembangunan dan hubungan yang sinergis dengan sektor lain. Pembangunan pertanian merupakan upaya peningkatan kualitas hidup masyarakat tani, yang dicapai melalui investasi teknologi, pengembangan produktivitas tenaga kerja, pembangunan sarana ekonomi, serta penataan dan pengembangan kelembagaan petani. Adanya sumber daya manusia dan sumber daya alam dengan bantuan teknologi serta peran kelembagaan petani merupakan faktor utama yang secara sinergis menggerakkan pembangunan pertanian untuk mencapai peningkatan produksi dan produktivitas sektor pertanian dan peternakan.

Sesuai dengan Amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pembangunan di daerahnya masing-masing harus menyusun rencana pembangunan yang menurut Undang-Undang tersebut dibagi menjadi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Nunukan Tahun 2012-2016 sebagai Dokumen Perencanaan Pembangunan yang memberikan arah Kebijakan

Keuangan Daerah, Strategi, Pembangunan Daerah, Kebijakan Umum Program Pembangunan Daerah serta Sasaran-sasaran Strategis yang ingin dicapai selama 5 (lima) tahun ke depan. Dengan demikian Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Nunukan menjadi landasan bagi semua Dokumen Perencanaan, baik Rencana Pembangunan Tahunan Pemerintah Daerah dan Dokumen Perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasal 15 ayat (3) menyebutkan bahwa Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan rancangan Rencana Strategis (RENSTRA) sesuai dengan Tugas Pokok dan Fungsinya dengan berpedoman pada Rancangan Awal Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), maka Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan sebagai salah satu Lembaga Teknis Pemerintah Kabupaten Nunukan dalam melaksanakan tupoksinya menyusun Dokumen Perencanaan Strategik sebagai panduan untuk memperkokoh landasan untuk mewujudkan kemandirian pangan dalam bidang tanaman pangan, hortikultura dan peternakan secara lebih terarah dan terpadu dengan tahapan yang jelas.

### **1. Tugas, Fungsi dan Struktur Organisasi SKPD**

Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan (Dispertanak) dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan Nomor 03 Tahun 2001 tentang Pembentukan Organisasi Dinas-Dinas Daerah

kabupaten Nunukan (Lembaran Daerah Tahun 2001 Nomor 03 Seri D Nomor 3) dan diperbarui dengan Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan Nomor 23 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Nunukan (Lembaran Daerah Kabupaten Nunukan Tahun 2008 Nomor 23 Seri D Nomor 09). merupakan unsur pelaksana otonomi daerah di Kabupaten Nunukan dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati Nunukan melalui Sekretaris Daerah. Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan Nomor 23 Tahun 2008, Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan mempunyai tugas dan fungsi sebagai berikut:

**a. Tugas Pokok**

Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah di bidang pertanian tanaman pangan dan peternakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

**b. Fungsi**

Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi :

- 1) Perumusan kebijakan teknis bidang pertanian tanaman pangan dan peternakan sesuai dengan rencana strategis yang ditetapkan Pemerintah Daerah;

- 2) Perencanaan, pembinaan dan pengendalian kebijakan teknis-teknis di bidang pertanian tanaman pangan dan peternakan;
- 3) Perumusan, perencanaan, pembinaan dan pengendalian kebijakan teknis bidang pengolahan lahan, air, sarana, prasarana dan pasca panen;
- 4) Perumusan, perencanaan, pembinaan dan pengendalian kebijakan teknis bidang produksi tanaman pangan dan hortikultura;
- 5) Perumusan, perencanaan, pembinaan dan pengendalian kebijakan teknis bidang produksi dan sumber daya ternak;
- 6) Perumusan, perencanaan, pembinaan dan pengendalian kebijakan teknis bidang informasi teknologi dan bina usaha;
- 7) Pembina penyelenggaraan urusan kesekretariatan dinas;
- 8) Pembinaan Unit Pelaksanaan Teknis Dinas;
- 9) Pembinaan Kelompok Jabatan Fungsional; dan
- 10) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya.

**c. Struktur Organisasi**

Dalam rangka melaksanakan tugas pokok dan fungsi, Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan ditunjang dengan struktur organisasi berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan Nomor 23 tahun 2008, sebagai berikut :

- 1) Kepala Dinas
- 2) Sekretariat, yang terdiri dari :
  - a) Kepala Sub Bagian Penyusunan Program dan Pelaporan
  - b) Kepala Sub Bagian Keuangan
  - c) Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian
- 3) Bidang PLA, Sarana, Prasarana dan Pasca Panen, terdiri dari :
  - a) Seksi PLA dan Sarana Prasarana
  - b) Seksi Pengolahan Hasil dan Pasca Panen
- 4) Bidang Produksi Tanaman Pangan dan Hortikultura, terdiri dari :
  - a) Seksi Produksi Padi dan Palawija
  - b) Seksi Produksi Hortikultura dan Biofarmaka
  - c) Seksi Perlindungan Tanaman
- 5) Bidang Produksi dan Sumber Daya Ternak, terdiri dari :
  - a) Seksi Pembibitan dan Sumber Daya Ternak
  - b) Seksi Pakan dan Penerapan Teknologi Tepat Guna
  - c) Seksi Kesehatan Hewan dan Masyarakat Veteriner
- 6) Bidang Informasi, Teknologi dan Bina Usaha, terdiri dari :
  - a) Seksi Informasi, Pendataan dan Pengkajian Pengembangan Teknologi
  - b) Seksi Kelembagaan, Permodalan dan Bina Usaha
- 7) Unit Pelaksana Teknis Daerah
- 8) Kelompok Jabatan Fungsional.

## 2. Sumber Daya SKPD

Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan memiliki sumber daya manusia aparatur sebanyak 104 orang yang terdiri dari 19 pejabat struktural, 23 orang pegawai nonstruktural, dan 62 orang honorer.

Berdasarkan analisis beban kerja dibandingkan jumlah SDM (PNS) yang ada, maka keadaan tersebut belum mencukupi kebutuhan meskipun jabatan struktural telah terisi tetapi masih perlu tenaga PNS untuk pengisian jabatan staf administrasi dan petugas lapangan di wilayah kecamatan sebagai petugas bidang pertanian dan peternakan. Di samping itu prioritas perlu diberikan kepada pengembangan sumber daya manusia untuk peningkatan kualitas aparatur, terutama pada penguasaan teknis keahlian dan pengembangan keilmuan. Tabel 2 berikut ini disajikan profil Sumber Daya Manusia yang ada pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan :

Tabel 2. Sumber Daya Manusia Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan

No.	Klasifikasi	PNS Golongan				Non PNS	Jml	Tingkat Pendidikan				Jml
		I	II	III	IV			SLTP	SLTA	IS	SE	
1.	Struktural											
	- Eselon II				1		1				1	1
	- Eselon III			4	1		5			1	4	5
	- Eselon IV			13			13				13	13
2.	Staf PNS	4	16	3			23	1	16	4	2	23
3.	Honorer					62	62		41	3	18	62
	Jumlah	4	16	17	1	62	104	1	57	7	33	104

Sumber: Laporan kinerja instansi pemerintah (LAKIP) Dispertanak Tahun 2012

### 3. Indikator Produktifitas

Untuk mengukur Indikator Produktifitas pada Dinas Pertanian Tanaman

Pangan dan Peternakan berdasarkan Lakip 2012 dapat dilihat pada tabel 3.

Tabel 3: Realisasi Peningkatan Produktifitas pada tahun 2012 dan 2011 :

No.	Indikator Produktifitas	Pencapaian		
		2011	2012	%
1.	<b><u>TANAMAN PANGAN</u></b>			
	<b>1. Padi</b>			
	- Produksi (Ton Gabah)	39.857	37.022	92,89
	- Produktivitas (Kw/Ha)	41,37	41,35	99,95
	- Luas Tanam (Hektar)	8.889	8.452	95,08
	- Luas Panen (Hektar)	9.552	7.155	74,91
	- Sawah Irigasi (Hektar)	1.383	1.383	100
	- Sawah Non Irigasi (Hektar)	5.711	5.576	97,64
	<b>2. Ubi Kayu</b>			
	- Produksi (Ton)	10.940	15.076	137,81
	- Produktivitas (Kw/Ha)	135,40	135,45	100,04
	- Luas Tanam (Hektar)	808	1.024	126,73
	- Luas Panen (Hektar)	-	1.113	100
	<b><u>HORTIKULTURA (BUAH)</u></b>			
2.	<b>1. Durian</b>			
	- Produksi (Ton)	1.682	1.841	109,45
	- Produktifitas (Kg/Thn)	117	186	158,97
	- Luas Tanam (Pohon)	2.230	1.354	60,71
	- Luas Panen (Pohon)	14.426	9.858	68,33
	<b>2. Pisang</b>			
	- Produksi (Ton)	26.546	26.696	100,56
	- Produktifitas (Kg/rumpun)	10,50	66,86	636,76
	- Luas Tanam (Pohon)	60.511	20.600	34,04
	- Luas Panen (Pohon)	24.964	49.494	198,26
3.	<b><u>PETERNAKAN (Sapi)</u></b>			
	- Populasi (Ekor)	5.550	7.102	127,96
	- Pemasukan Ternak (Ekor)	120	122	101,66
	- Akseptor Inseminasi Buatan (Ekor)	100	290	250

Dari tabel 3 di atas, terlihat bahwa sub sektor tanaman pangan khususnya produksi padi pada tahun 2012 yaitu 37.022 ton atau menurun dibanding produksi tahun 2011 yaitu sebesar 39.857%. Hal ini terjadi karena pergeseran musim tanam yang di panen pada awal bulan tahun 2013. Sedangkan Ubi Kayu pada tahun 2012 mengalami peningkatan produksi dibanding dengan tahun 2011 karena beberapa wilayah kecamatan tetap mengembangkan ubi kayu sebagai bahan makanan tanpa olahan menjadi bahan pangan terutama di Kecamatan Lumbis.

Pada sub sektor hortikultura, yaitu produksi buah durian dan pisang juga mengalami peningkatan di banding dengan tahun 2011. Peningkatan produksi komoditas durian dan pisang tersebut tidak lepas dari penanaman bibit unggul dan perawatan yang baik sehingga dapat berproduksi cukup baik. Meskipun demikian adanya alih fungsi lahan oleh masyarakat menjadi tanaman perkebunan sawit, terutama di Kecamatan Sebatik dan Sebatik Barat perlu perhatian yang serius agar lahan produktif untuk tanaman pangan dan hortikultura tidak dijadikan lahan sawit sehingga produksi disektor tersebut bisa dipertahankan bahkan ditingkatkan.

Di sub sektor peternakan, populasi ternak sapi yang menjadi indikator produktivitas utama berdasarkan hasil Sensus Sapi Tahun 2011 oleh Badan Pusat Statistik jumlah populasi sapi yaitu 5.550 ekor namun tahun 2012 kembali mengalami peningkatan dengan jumlah produksi sebesar 7.102 ekor. Angka tersebut merupakan hal yang cukup menggembirakan ditengah

pesimisme terhadap swasembada daging nasional Tahun 2014. Peningkatan populasi ternak sapi di Kabupaten Nunukan juga disebabkan oleh angka pemasukan ternak yang cukup tinggi yaitu 122 ekor di tahun 2012. Namun demikian pengeluaran ternak harus terkontrol sehingga ternak yang potensial dan produktif tidak keluar dan mengurangi pemotongan betina produktif sangat penting artinya untuk terus meningkatkan populasi ternak sapi di Kabupaten Nunukan.

#### **4. Kinerja Pelayanan SKPD**

Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan dalam rangka menyikapi era keterbukaan informasi dan reformasi, sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya harus mampu memberikan pelayanan informasi produk yang dihasilkan dalam bentuk publikasi sebagai wujud keberpihakan pemerintah terhadap masyarakat.

Dalam memberikan pelayanan data dan informasi tentang produk-produk yang dihasilkan oleh Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan yang dapat dijadikan acuan dalam pelaksanaan pembangunan pertanian dan peternakan, yaitu :

- a. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan, koordinasi, pembinaan, bimbingan, pengendalian serta pengembangan teknis, pengembangan produksi tanaman pangan serta benih tanaman pangan di mana secara sistematis tercakup masalah pemetaan potensi dan pengelolaan lahan pertanian tanaman pangan, penanganan panen, pengolahan hasil, pemasaran dan peningkatan mutu hasil

tanaman pangan serta melakukan evaluasi penerapan standar perbenihan tanaman pangan

- b. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan, koordinasi, pembinaan, bimbingan, pengendalian serta pengembangan teknis, pengembangan produksi hortikultura, pengolahan hasil dan pemasaran hortikultura serta benih hortikultura yang mencakup masalah pemetaan potensi dan pengelolaan lahan pertanian hortikultura, penanganan panen, pasca panen pengolahan hasil pemasaran, dan peningkatan mutu hasil hortikultura, serta melakukan evaluasi penerapan standar perbenihan hortikultura
- c. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan, koordinasi, pembinaan, bimbingan, pengendalian dan pengembangan teknis produksi peternakan, pengolahan hasil dan pemasaran produk hasil peternakan yang mencakup pemetaan potensi kawasan peternakan dan peningkatan populasi ternak yang meliputi ternak unggas, ternak kecil, dan ternak besar.
- d. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan, koordinasi, pembinaan, bimbingan, pengendalian serta pengembangan teknis, pengelolaan air, lahan dan perluasan areal di mana secara sistematis tercakup masalah pengembangan sumber air, rehabilitasi dan optimasi air, konservasi serta kelembagaan, dan pengembangan rehabilitasi, konservasi, optimasi dan pengendalian lahan pertanian, serta pengembangan perluasan kawasan tanaman pangan dan hortikultura.

- e. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan, koordinasi, pembinaan, bimbingan, pengendalian serta pengembangan teknis, perlindungan tanaman, pupuk pestisida serta alat dan mesin pertanian di mana secara sistematis tercakup monitoring, peramalan dan pengendalian serangan organisme pengganggu tanaman pangan dan hortikultura, penggunaan pupuk dan pestisida, serta pengembangan alat dan mesin pertanian dan kelembagaan
- f. Melaksanakan pengawasan dan sertifikasi benih tanaman pangan dan hortikultura yang mencakup pengumpulan bahan pelaksanaan sertifikasi dan penilaian kultivar, serta melakukan analisis mutu benih dan pengawasan mutu benih
- g. Melaksanakan pengawasan mutu bibit ternak, mutu semen beku dan pakan ternak termasuk menyiapkan paket teknologi inseminasi buatan dan bioteknologi budidaya.
- h. Melakukan kegiatan teknis operasional di bidang proteksi tanaman pangan dan hortikultura, pemeliharaan kesehatan dan pencegahan penyakit ternak, dan pemusnahan produk hasil peternakan yang tidak ASUH.
- i. Melaksanakan kegiatan teknis di bidang benih padi, hortikultura dan palawija yang mencakup pengadaan dan penyediaan benih sumber benih dasar dan benih pokok serta melakukan pengembangan teknologi produksi benih padi.
- j. Melaksanakan kegiatan pengumpulan dan pengolahan data dan informasi statistik dengan bekerja sama dengan Badan Pusat Statistik Nasional.

- k. Melaksanakan pendidikan dan pelatihan, bimbingan teknis (bimtek) dan magang bagi aparatur dan petani/peternak guna meningkatkan kemampuan dan kualitas sumber daya pertanian dan peternakan.

Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan harus mampu menyikapi perkembangan masyarakat yang demokratis, transparan, sejalan dengan perkembangan dan informasi, sehingga harus berperan aktif dan berpartisipasi dalam proses pembangunan Kabupaten Nunukan, yaitu peningkatan hasil-hasil pertanian dan peternakan terutama yang berkaitan dengan swasembada pangan.

#### **5. Arah Pembangunan Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura**

Tahun 2012-2016 untuk subsektor tanaman pangan diarahkan untuk pengembangan komoditas padi dan ubi kayu. Untuk mencapai kemandirian pangan di Kabupaten Nunukan maka produksi padi harus mencapai 49.000 ton/tahun. Sedangkan kemampuan produksi padi tahun 2010 hanya mencapai 38.454 ton. Jadi diperlukan penambahan areal sekitar 2.940 ha. Ubi kayu ditargetkan mencapai produksi 17.200 ton, yang diperkirakan memerlukan perluasan lahan sebanyak 1.275 ha. Pengembangan komoditas padi, juga diarahkan untuk melestarikan padi adan yang tersebar di Kecamatan Krayan dan Krayan Selatan, sebagai salah satu plasma nutfah Kabupaten Nunukan. Pengembangan padi adan ditujukan untuk pengembangan genetik, penanganan pasca panen dan penataan pemasaran.

Pada subsektor hortikultura, pembangunan diarahkan untuk pengembangan komoditas buah-buahan yang memiliki potensi besar untuk dikembangkan dan menjadi ciri khas Kabupaten Nunukan. Untuk tahun 2012-2016, pengembangan hortikultura berfokus pada buah pisang, durian dan jeruk. Pisang direncanakan untuk dilakukan perluasan areal 500 ha, durian 300 ha dan jeruk 500 ha.

Pengembangan tanaman pangan dan hortikultura direncanakan akan didukung oleh pengembangan irigasi, pembuatan jalan usaha tani dan jalan produksi, peningkatan penggunaan alat mesin produksi, perbaikan manajemen produksi, penanganan pasca panen dan mendukung pengembangan industri kecil pengolah hasil pangan dan buah-buahan.

#### **6. Arah Pembangunan Peternakan**

Pembangunan subsektor peternakan tahun 2012-2016 merupakan kelanjutan dari pembangunan yang dilaksanakan sebelumnya karena ke depan tantangan yang dihadapi akan semakin sulit. Konsumsi harapan pangan asal ternak penduduk Indonesia menurut Widya Karya Pangan dan Gizi Nasional LIPI tahun 1998 harus setara daging 10,3 kg, telur 6,5 kg dan susu 7,2 kg/kapita/tahun, untuk mencapai standar gizi protein hewani asal ternak 6 gram/kapita/tahun. Di Kabupaten Nunukan pada tahun 2004, menurut perhitungan, konsumsi pangan asal ternak mencapai setara daging 9,28 kg dan telur 1,34 kg/kapita/tahun (susu tidak terdata) atau mencapai 5,18 gram

protein asal ternak/kapita/hari. Jika melihat struktur konsumsi, penduduk Nunukan hampir bisa memenuhi kebutuhan protein asal ternak, apalagi jika protein susu olahan diperhitungkan dalam konsumsi. Hanya saja harus diingat, struktur konsumsi tersebut 85– 90% masih ditopang dari produk impor. Kemampuan swasembada hanya mencapai 15% dari kebutuhan. Untuk mencapai swasembada penuh, dibutuhkan penyediaan 10 kg konsumsi daging asal ternak/kapita/tahun.

Dalam rangka mencapai swasembada daging seperti yang diinginkan Pemerintahan Propinsi Kalimantan Timur pada tahun 2014 tersebut di atas, maka konsentrasi penyediaan daging hanya difokuskan pada penyediaan daging sapi. Selain untuk mempermudah perhitungan, juga karena konsumsi daging ternak besar umumnya disediakan oleh daging sapi. Menurut perhitungan tersebut untuk sapi saja pada tahun 2011, Kalimantan Timur membutuhkan populasi ideal sebanyak 600.000 ekor, sementara pada tahun 2010 hanya tersedia populasi sapi 107.200 ekor atau 18% dari seharusnya. Hal yang sama juga dihadapi Kabupaten Nunukan membutuhkan populasi ideal 37.000 ekor sapi, sedangkan kenyataannya pada tahun 2012 Kabupaten Nunukan yang hanya memiliki populasi 7.120 ekor sapi saja, atau 19% dari seharusnya.

Untuk mencapai swasembada daging di Kabupaten Nunukan, maka selain menambah alokasi anggaran untuk sektor peternakan, perlu juga melibatkan sektor swasta dan masyarakat. Selama ini sektor ini belum digarap

secara maksimal, padahal potensinya sangat besar untuk mendukung pencapaian program pembangunan peternakan yang diharapkan. Perlu pemikiran cerdas dan progresif untuk menarik swasta dan masyarakat terlibat dalam pembangunan peternakan, mengingat Kabupaten Nunukan memiliki potensi satuan ternak sebesar 169.342 dan baru digunakan sebanyak 6.014 ST, sehingga masih terdapat kekosongan sebesar 163.327 ST.

UNIVERSITAS TERBUKA

## C. TEMUAN HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### 1. Perencanaan Strategis

Perencanaan adalah suatu kegiatan atau proses penganalisaan dan pemahaman sistem, penyusunan konsep dan kegiatan yang akan dilaksanakan untuk mencapai tujuan-tujuan demi masa depan yang baik (Notoatmojo, 2003). Perencanaan menjadi sesuatu yang penting dalam proses penyusunan rencana strategis, perumusan kegiatan, program, kebijakan, sasaran, tujuan, visi, dan misi yang merupakan proses yang berjalan berurutan.

Perencanaan Strategis satuan kerja perangkat daerah memuat visi, misi, tujuan, strategi, dan kaitan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah serta berpedoman pada Rencana kerja pembangunan menengah (RPJM) Daerah dan bersifat indikatif. (UU No 25 tahun 2004). Perencanaan strategis menjadi sesuatu yang penting dalam proses penyusunan program strategis, perumusan kegiatan, program, kebijakan, sasaran, tujuan, visi dan misi yang merupakan proses yang saling berkaitan dan berkesinambungan.

Menurut Nugroho dan Wrihatnolo (2011), rencana strategis SKPD merupakan suatu dokumen rencana resmi pemerintah daerah yang dipersyaratkan bagi pelayanan SKPD pada khususnya dan pembangunan daerah pada umumnya dalam jangka waktu lima tahun ke depan masa pimpinan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Penyusunan

renstra SKPD sangat terkait dengan visi dan misi kepala daerah terpilih dan RPJMD, kualitas penyusunan renstra akan sangat ditentukan oleh kemampuan SKPD menerjemahkan, merasionalkan dan mengimplementasikan visi, misi dan agenda kepala daerah. Kinerja penyelenggaraan urusan SKPD akan sangat mempengaruhi kinerja pemerintah daerah dan kepala daerah selama masa kepemimpinannya.

**a. Visi.**

Hasil wawancara menyangkut visi dan hasil telaahan dokumen renstra dapat disimpulkan bahwa visi adalah cara pandang jauh ke depan ke mana arah akan dibawa dan apa yang ingin dicapai atau diperoleh Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan. Sejalan dengan visi Kabupaten Nunukan. Hal ini sesuai dengan pernyataan informan bahwa:

“ Visi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan merupakan penjabaran dari visi Kabupaten Nunukan sehingga program dan kegiatan yang dilaksanakan SKPD harus mengacu pada pencapaian target dan sasaran untuk pencapaian visi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan serta visi kabupaten Nunukan (AB, Kasubag Penyusunan Program dan Pelaporan Dispertanak)

Sejalan dengan visi yang merupakan gambaran pernyataan ke depan dari suatu organisasi yang harus konsisten dengan nilai visi (LAN.RI 2008). Dalam penelitian ini pendekatan perencanaan strategis dilaksanakan sesuai dengan visi Kabupaten Nunukan “ Mewujudkan Kabupaten Nunukan yang maju, aman, damai, adil, bermoral,

demokratis, serta berdaya saing sebagai beranda terdepan NKRI”, maka Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan menyatakan visinya adalah “Mewujudkan Kabupaten Nunukan yang maju, sejahtera, dan berdaya saing sebagai beranda terdepan NKRI”.

Visi merupakan pernyataan tentang harapan yang menggambarkan citra organisasi yang diharapkan apabila tujuan organisasi telah tercapai. Menurut Bhisma (2006), karakteristik visi yang baik adalah: 1) mampu memberikan inspirasi bagi anggota organisasi, bukan sekedar menggambarkan tujuan kuantitatif yang ingin dicapai dalam waktu dekat.; 2) Jelas, menantang dan menunjukkan keprimaan; 3) relevan dengan lingkungan dan kurun waktu; dan 4) berpijak pada masa depan dengan memperhatikan kondisi masa kini.

#### **b. Misi**

Berdasarkan hasil telaahan dokumen maka penyusunan misi mengacu pada visi yang telah ada sebelumnya karena merupakan penjabaran untuk membuat hal yang ingin dicapai dari visi yang telah ada demi mensukseskan program pembangunan daerah dan pencapaian RPJM Kabupaten Nunukan, sedangkan dalam Renstra menyatakan bahwa dalam rangka mewujudkan visi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan kemudian menetapkan beberapa misi yang mencerminkan peran, fungsi, tupoksi dan kewenangan seluruh jajaran

staf Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan. Hal tersebut didukung oleh pernyataan informan sebagai berikut:

“ Misi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan kabupaten Nunukan mengacu pada visi karena tujuan akhir dari pelaksanaan misi adalah pencapaian visi yang telah ditetapkan yaitu mewujudkan Kabupaten Nunukan yang maju, sejahtera, berdaya saing sebagai beranda terdepan NKRI” (YFW, Kepala Dispertanak).

Rumusan misi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan mengacu pada visi yang ada salah satunya adalah peningkatan SDM aparatur daerah dan agenda program ekonomi mandiri, kesejahteraan, serta berdaya saing sebagai beranda terdepan NKRI. Misi merupakan pernyataan mengapa sebuah organisasi dibentuk (LAN, RI 2008). Ternyata dalam pelaksanaan misi Dinas terkendala oleh kondisi geografis karena masih banyaknya daerah terpencil, belum disahkannya rencana tata ruang wilayah (RTRW) Kabupaten Nunukan serta keterbatasan alokasi anggaran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan.

Menurut Bhisma (2006), misi merupakan pernyataan tentang bidang apa organisasi tersebut bergerak, yang dibangun dari kebutuhan *stakeholder*. Karakteristik misi yang baik adalah: 1) menunjukkan target pelanggan dan pasar; 2) menunjukkan bidang pelayanan utama yang digarap; 3) menunjukkan wilayah geografis; dan 4) memberikan gambaran filosofis organisasi dan “*self image*” visi dan misi memberikan arah organisasi secara umum.

Misi merupakan pernyataan yang digunakan untuk menetapkan tujuan dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan, yang didalamnya mengandung gambaran tujuan serta sasaran yang ingin dicapai. Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan dalam mewujudkan visi tersebut, menetapkan misi sebagai berikut :

1. Meningkatkan produksi dan produktivitas pertanian dan peternakan
2. Meningkatkan infrastruktur pertanian dan peternakan
3. Meningkatkan sistem informasi pertanian dan peternakan
4. Meningkatkan kuantitas dan kualitas sumber daya pertanian dan peternakan

### c. Tujuan

Hasil wawancara terkait mengenai tujuan dapat disimpulkan bahwa realisasi pencapaian tujuan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan sampai saat ini masih mengalami banyak kendala antara lain keterbatasan anggaran dan kurangnya koordinasi antar kantor/badan/dinas terkait dalam pelaksanaan program dan kegiatan di lapangan. Hal ini diperkuat dengan pernyataan informan sebagai berikut:

“ Pencapaian tujuan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan khususnya dalam mewujudkan swasembada pangan dan daging di Kabupaten Nunukan masih agak sulit terpenuhi karena dukungan anggaran APBD untuk dinas pertanian masih sangat minim yang berkisar 1,0% - 1,6% dari total APBD Kabupaten Nunukan sehingga menjadi kendala dalam

pencapaian yang telah ditetapkan dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) maupun dalam Rencana Strategis (Renstra). Idealnya alokasi anggaran SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan adalah sekitar Rp. 40 Milyar setiap tahunnya atau sekitar 2% dari total APBD yang akan digunakan untuk membenahi infrastruktur pertanian, penyediaan bibit unggul serta pelaksanaan kegiatan yang bisa berdampak pada peningkatan produksi pertanian dan peternakan di kabupaten Nunukan.” (DK, Sekretaris Dispersertanak)

Hal ini berimplikasi terhadap pencapaian tujuan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan yang sampai saat ini masih mempunyai banyak kendala seperti keterbatasan anggaran dan masih minimnya tenaga teknis bidang pertanian dan peternakan sehingga berdampak pada kurang maksimalnya peran sektor pertanian dan peternakan dalam pembangunan di Kabupaten Nunukan, meskipun dalam pelaksanaan program dan kegiatan masih terjadi peningkatan capaian kinerja setiap tahunnya.

Menurut Bhisma (2006), tujuan merupakan terjemahan dari misi yang bersifat spesifik dan “*to the point*”. Karakteristik perumusan tujuan :1) eksplisit dan dapat diukur; 2) bersifat menantang tapi secara rasional memungkinkan untuk dicapai; 3) terkait dengan komponen kunci kinerja organisasi dan sesuai dengan misi; dan 4) tertulis.

Berdasarkan tujuan yang telah diuraikan di atas, maka Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan merumuskan Tujuan dan Sasaran yang ingin dicapai selama lima tahun ke depan sebagaimana diuraikan pada tabel 4 berikut ini.

Tabel 4. Tujuan dan Sasaran Jangka Menengah Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan

1. Meningkatnya produksi dan produktivitas tanaman pangan, hortikultura dan peternakan yang berdaya saing dan berkelanjutan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Meningkatnya produksi dan produktivitas tanaman pangan dan hortikultura</li> <li>2) Meningkatnya pengendalian dan penanggulangan hama dan penyakit tanaman</li> <li>3) Meningkatnya produksi dan produktivitas peternakan</li> <li>4) Meningkatkan pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan dan kesehatan masyarakat veteriner</li> <li>5) Meningkatnya mutu produksi, pengolahan hasil dan pemasaran pertanian dan peternakan</li> <li>6) Meningkatnya inovasi teknologi pertanian dan peternakan tepat guna</li> </ol>
2. Meningkatnya luas kawasan areal tanaman pangan dan hortikultura	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Meningkatnya luas areal sawah hortikultura dan optimasi lahan</li> </ol>
3. Meningkatnya sarana dan prasarana pertanian dan peternakan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Meningkatnya ketersediaan alat dan mesin pertanian dan peternakan</li> <li>2) Meningkatnya jaringan irigasi dan jalan usaha tani</li> <li>3) Meningkatnya lahan pertanian yang bersertifikat</li> </ol>
4. Tersedianya data informasi pertanian yang lengkap, akurat dan tepat waktu	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Meningkatnya ketersediaan data dan pelayanan data dan informasi pertanian</li> </ol>
5. Meningkatnya kinerja aparatur pertanian	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Meningkatnya kemampuan dan kualitas aparatur</li> <li>2) Meningkatnya sarana dan prasarana kantor</li> </ol>
6. Terwujudnya petani/peternak yang berdaya saing dalam pengelolaan usaha tani	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Meningkatnya pengetahuan, keterampilan dan wawasan petani/peternak</li> <li>2) Meningkatnya dinamisasi kelembagaan kelompok tani</li> </ol>

Sumber: Renstra Dispertanak tahun 2012

Tujuan merupakan penjabaran yang perlu dilakukan untuk mencapai misi, sedangkan sasaran adalah adalah hasil akhir yang ingin dicapai dari suatu tujuan yang diformulasikan secara terukur, spesifik, dapat dicapai dan rasional untuk dilaksanakan dalam kurun waktu 5 (lima) tahun ke depan. Dengan kata lain tujuan dapat diartikan sebagai suatu karakteristik yang ideal dan mengandung nilai-nilai hukum dan hasrat yang kuat untuk menjadi lebih. Sasaran merupakan bagian integral dalam proses perencanaan strategi dalam proses perencanaan pemerintah daerah.

d. **Strategi Kebijakan Umum.**

Hasil wawancara terkait mengenai strategi kebijakan umum dapat disimpulkan bahwa, strategi kebijakan umum Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan terdapat dalam Renstra yang menjadi acuan dalam penyusunan program kerja sangat sulit tercapai karena alokasi anggaran yang diberikan masih belum optimal, misalnya untuk mendukung program swasembada daging sapi di kabupaten Nunukan maka dibutuhkan pengadaan sekitar 500 – 600 ekor bibit ternak sapi setiap tahun di kabupaten Nunukan tetapi karena keterbatasan anggaran maka alokasi anggaran pengadaan bibit sapi hanya cukup untuk pengadaan sekitar 100 ekor sapi setiap tahunnya. Demikian pula untuk bidang-bidang lain seperti untuk peningkatan produksi beras

yang belum didukung perluasan areal persawahan. Hal ini didukung oleh pernyataan informan sebagai berikut:

“ Menurut saya, strategi kebijakan umum yang tercantum dalam rencana strategis maupun rencana kerja pembangunan daerah harus menjadi acuan dalam memberikan alokasi anggaran setiap SKPD sehingga apa yang menjadi target selama lima tahun dalam renstra dan RKPD bisa tercapai. Dengan pagu APBD yang besar setiap tahunnya dan didukung oleh SDM yang memadai sebenarnya cukup untuk mewujudkan visi dan misi kabupaten Nunukan. Bapak Bupati Nunukan selaku penanggungjawab ketahanan pangan di Kabupaten Nunukan sebenarnya mengharapkan agar sektor pertanian menjadi sektor prioritas di kabupaten Nunukan dan perlu mendapatkan alokasi anggaran yang memadai untuk mendukung program ketahanan pangan di Kabupaten Nunukan misalnya alokasi anggaran Dinas Pertanian tanaman Pangan dan Peternakan kabupaten Nunukan bisa diberikan pagu dana sebesar Rp 40 milyar tetapi menurut Tim Anggaran Eksekutif kabupaten Nunukan karena keterbatasan dana sehingga pagu dana Dispertanak tahun anggaran 2013 sekitar Rp. 22 milyar. Tetapi jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya, alokasi anggaran Dispertanak sudah mengalami peningkatan.” (YFW, Kepala Dispertanak).

Indikator strategi kebijakan umum berdasarkan pada capaian strategi ini merupakan rencana program untuk mencapai tujuan dalam periode perencanaan (LAN RI, 2008). Strategi menentukan garis besar atau dasar-dasar pokok pedoman pencapaian tujuan dan sasaran organisasi. Untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi, maka strategi memerlukan persepsi dan tekanan khusus dalam bentuk kebijakan. Kebijakan adalah pedoman pelaksanaan tindakan-tindakan tertentu dan merupakan kumpulan keputusan yang terdiri atas: (1) menentukan secara teliti bagaimana strategi akan

dilaksanakan; (2) mengatur suatu mekanisme tindakan lanjutan untuk pelaksanaan pencapaian tujuan dan sasaran; (3) menciptakan kebijakan di mana setiap pejabat dan pelaksana di organisasi mengetahui apakah memperoleh dukungan untuk bekerja dan mengimplementasikan keputusan.

Sesuai Rencana Strategis (Renstra) Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan tahun 2012, Kebijakan minimal yang harus dikembangkan adalah meliputi kebijakan: (a) Kebijakan Publik; (b) Kebijakan Teknis; (c) Kebijakan Alokasi Sumber Daya Organisasi (Sarana dan Prasarana); (d) Kebijakan Personalia; (e) Kebijakan Keuangan; dan (f) Kebijakan Pelayanan Masyarakat. Adapun strategi yang telah ditetapkan oleh Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan adalah sebagai berikut :

1. Meningkatkan penyediaan paket teknologi pertanian dan peternakan
2. Pengembangan dan pemanfaatan potensi sumber daya lahan pertanian
3. Penyediaan alat dan mesin pertanian dan peternakan
4. Pembangunan jaringan irigasi, embung dan jalan usaha tani
5. Melaksanakan sertifikasi lahan usaha tani
6. Pengembangan data dan informasi pertanian dan peternakan

7. Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, bimbingan teknis, magang bagi aparatur
8. Meningkatkan penyediaan sarana dan prasarana kantor
9. Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, bimbingan teknis, magang bagi petani/peternak

Strategi yang ditetapkan selanjutnya dirumuskan dalam kebijakan. Dengan kebijakan yang ditentukan diharapkan strategi yang dijalankan bisa efektif untuk mendukung terwujudnya visi dan misi. Adapun kebijakan yang akan ditempuh adalah :

1. Melaksanakan intensifikasi usaha tani
2. Meningkatkan perlindungan terhadap hama dan penyakit tanaman
3. Meningkatkan kualitas dan kuantitas ternak
4. Meningkatkan perlindungan hewan terhadap penyakit menular strategis dan zoonosis
5. Meningkatkan pengawasan lalu lintas ternak dan produksi hasil ternak
6. Meningkatkan penanganan pasca panen, pengolahan dan pemasaran hasil pertanian dan peternakan
7. Menyelenggarakan bimbingan teknis dan magang bagi kelompok tani tentang inovasi teknologi tepat guna dan penyediaan sarana teknologi tepat guna

8. Sertifikasi lahan usaha pertanian
  9. Melaksanakan cetak sawah, optimasi lahan dan pembukaan lahan hortikultura
  10. Pengadaan alat dan mesin pertanian
  11. Pembangunan JIUT, JIDES, Embung dan JUT
  12. Melakukan pengumpulan, penyajian dan penyebaran data dan informasi
  13. Memberikan kesempatan kepada aparatur untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan, magang atau bimbingan teknis
  14. Penambahan jumlah sarana dan prasarana aparatur
  15. Melakukan pemeliharaan barang inventaris dan aset secara berkala
  16. Menyelenggarakan bimbingan teknis dan magang bagi kelompok tani
- 2. Penyusunan Program Kerja**
- a. Forum SKPD**

Hasil wawancara terkait mengenai forum SKPD dapat disimpulkan bahwa, pelaksanaan kegiatan forum penyusunan rencana kerja/kegiatan tahunan SKPD bertujuan untuk menyamakan atau mensinkronkan program kerja yang belum optimal misalnya program cetak sawah dan pengairan yang dilaksanakan oleh Dinas Pekerjaan umum seharusnya disinkronkan dengan Program Dinas Pertanian

untuk penyiapan lahan, pupuk, benih dan pembinaan petani. Hal ini sejalan dengan hasil wawancara yang diutarakan informan berikut:

“ Forum SKPD selama ini dilaksanakan sebelum musrembang tingkat Kabupaten maupun tingkat provinsi, cuma selama ini forum tersebut belum terlalu efektif sehingga terkesan kurangnya koordinasi antar SKPD terkait dalam pelaksanaan program kerja dan kegiatan misalnya dalam hal program pengentasan kemiskinan di kabupaten harus dilaksanakan oleh lintas SKPD “ ( AB. Kasubag Penyusunan Program Disperanak)

“ Forum SKPD selama ini dilaksanakan di tingkat kabupaten berdasarkan hasil musrembang tingkat kabupaten, seharusnya Forum SKPD dilaksanakan setiap SKPD untuk menyampaikan program dan skala prioritas dari SKPD kemudian mendapat tanggapan dari masyarakat. Seharusnya sebelum berjalannya program dan kegiatan tahun anggaran berikutnya maka perlu dilaksanakan forum SKPD di akhir tahun sehingga program dan kegiatan yang akan dilaksanakan sudah diketahui masyarakat. Demikian pula tentang penentuan calon petani calon lahan (CPCL), seharusnya dilaksanakan satu tahun sebelumnya pelaksanaan kegiatan sehingga begitu memasuki tahun anggaran berjalan maka kegiatan tersebut bisa segera dilaksanakan (RHD, Kabid ekonomi Bappeda)

“ Seharusnya forum SKPD dilaksanakan di tingkat kecamatan sebelum pelaksanaan musrembang tingkat kabupaten, sehingga apa yang menjadi usulan dalam musrembang tingkat kecamatan bisa diakomodir oleh masing-masing SKPD sehingga antar SKPD bisa saling mendukung dalam pelaksanaan program kerja dan kegiatan pada setiap SKPD“ (YT, Kabid Pendataan Litbang Bappeda).

Dalam penyusunan program kerja, Forum SKPD sangat berperan dalam menyamakan/mensinkronkan dan mengakomodir usulan dari kecamatan. Kegiatan yang bersifat lintas SKPD perlu dibahas dalam forum SKPD sehingga terjadi sinkronisasi kegiatan antar SKPD. Berdasarkan hasil penelitian, selama ini pelaksanaan

forum SKPD dilaksanakan bersamaan dengan pelaksanaan musrembang tingkat kabupaten, sehingga banyak usulan masyarakat yang diajukan mulai dari musrembang tingkat desa/kelurahan dan musrembang tingkat kecamatan tidak terakomodir dalam musrembang tingkat kabupaten karena tidak termasuk dalam skala prioritas.

Forum SKPD sebaiknya dilaksanakan di kecamatan sebelum musrembang tingkat kecamatan dilaksanakan sehingga selain dapat menyerap aspirasi dari masyarakat, juga dapat melihat langsung kondisi riil di lapangan sehingga program dan kegiatan yang direncanakan SKPD bisa terlaksana dengan baik. Forum SKPD kabupaten/kota merupakan wahana antara pihak-pihak yang secara langsung atau tidak langsung mendapatkan manfaat atau dampak dari program dan kegiatan sesuai tugas dan fungsi SKPD kabupaten/kota (Permendagri No 13 tahun 2006)

#### **b. Musrembang**

Hasil wawancara menyangkut Pelaksanaan Musrembang mulai tingkat Desa/Kelurahan, Kecamatan dan Kabupaten dilaksanakan untuk mengakomodir aspirasi masyarakat sehingga hasil musrembang tersebut dapat menjadi acuan dalam penyusunan Rencana Kerja Anggaran SKPD terkait. Hal tersebut didukung oleh pernyataan informan sebagai berikut:

” Menurut saya, Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan seharusnya lebih proaktif dalam pelaksanaan musrembang untuk menyerap aspirasi masyarakat karena staf Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan tentu lebih paham potensi lahan yang dimiliki masyarakat dalam pengembangan sektor pertanian, apa yang menjadi kendala sekaligus kebutuhan petani dalam mengembangkan usahanya karena sebagian besar petani masih membutuhkan bimbingan dari petugas pertanian. Kalau hal ini dilakukan saya yakin DPRD bisa memperjuangkan peningkatan alokasi anggaran untuk sektor pertanian khususnya Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan” (NA, Ketua DPRD Nunukan)

“ Musrembang sudah ada aturannya tentang tahapan-tahapan pelaksanaannya. Usulan masyarakat yang menjadi prioritas akan di usulkan dalam musyawarah rencana pembangunan (musrembang) tingkat desa atau kelurahan. Selanjutnya usulan yang menjadi prioritas di tingkat kelurahan/desa akan diusulkan dalam musyawarah rencana pembangunan (musrembang) tingkat kecamatan. Selanjutnya usulan dari kecamatan akan dibagi berdasarkan skala prioritas bagi setiap SKPD yang selanjutnya akan disampaikan pada Musrembang tingkat Kabupaten yang selanjutnya akan menjadi dasar dalam penyusunan Rencana kerja (Renja) SKPD dan Rencana kerja Pembangunan Daerah (RKPD), selanjutnya akan dilaksanakan musrembang tingkat provinsi dan musrembang tingkat nasional” ( RHD, Kabid Ekonomi Bappeda)

“ Usulan masyarakat dalam musrembang tingkat kabupaten akan menjadi dasar dalam menyusun Rencana Strategis (Renstra) SKPD maupun Rencana kerja (Renja) SKPD sehingga apa yang menjadi usulan dalam menyusun Rencana Kerja Anggaran (RKA) Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan merupakan usulan dari masyarakat dalam musrembang sehingga kegiatan yang dilaksanakan SKPD akan mendapat dukungan dari masyarakat”(AB, Kasubag Penyusunan Program dan Pelaporan Dispertanak)

Musyawarah rencana pembangunan (musrembang) adalah forum antara pemangku kepentingan dalam rangka menyusun rencana pembangunan daerah (Permendagri No 13 tahun 2006). Pelaksanaan

musrembang merupakan wadah atau proses penjangkaran aspirasi masyarakat mulai dari tingkat desa/ kelurahan, kecamatan sampai kabupaten dijadikan sebagai usulan program dan kegiatan SKPD. Berdasarkan hasil penelitian, selama ini usulan masyarakat dalam forum musrembang sebagian besar berupa usulan pekerjaan fisik sehingga pagu anggaran untuk pengelola kegiatan fisik lebih dominan seperti SKPD Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Pendidikan yang pagu anggaran melebihi 50% dari total APBD kabupaten Nunukan, hal ini tentunya akan menghambat pembangunan sektor ekonomi masyarakat khususnya bidang pertanian secara luas.

Sejalan dengan visi dan misi Bupati dan Wakil Bupati Nunukan terpilih periode 2011-2016 tentang pengentasan kemiskinan di Kabupaten Nunukan yang ditargetkan tuntas pada tahun 2015, seharusnya perlu ditindaklanjuti dengan kebijakan peningkatan pagu anggaran untuk sektor ekonomi khususnya bidang pertanian secara luas karena penyumbang angka kemiskinan terbesar di kabupaten Nunukan adalah masyarakat yang bekerja pada sektor pertanian dan perikanan.

### **c. Rencana Kerja (Renja)**

Hasil wawancara terkait mengenai renja SKPD dapat disimpulkan bahwa Rencana kerja (Renja) mengacu pada Rencana Strategis SKPD Dinas Pertanian tanaman Pangan dan Peternakan.

Kebijakan pembagian pagu alokasi anggaran dalam penyusunan rencana kerja SKPD menghambat pelaksanaan program dan kegiatan SKPD karena program kerja dan kegiatan disesuaikan dengan jumlah alokasi anggaran SKPD sehingga target pencapaian kinerja SKPD yang telah ditetapkan baik dalam renja maupun rencana strategis SKPD akan sulit tercapai.

Dari kesimpulan tersebut maka menghasilkan konsep emik bahwa perencanaan tidak jalan karena penerapan sistem pembagian pagu, bukan berdasarkan program kerja dan skala prioritas masing-masing SKPD. Hal ini didukung oleh pernyataan informan sebagai berikut:

“ Menurut saya, idealnya pembagian pagu berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) maupun Rencana Kerja (Renja) SKPD yang di dalamnya sudah mencakup target pencapaian kinerja lima tahun ke depan sehingga idealnya yang menetapkan pagu anggaran setiap SKPD adalah Bappeda. Tetapi selama ini yang membagi pagu anggaran adalah DPPKAD sehingga pagu anggaran langsung ditentukan sebelum mengajukan Rencana Kerja Anggaran, sehingga sangat sulit mencapai target yang ditetapkan khususnya untuk mewujudkan swasembada pangan dan daging di kabupaten Nunukan” (AB, Kasubag Penyusunan Program dan Pelaporan Dispertanak)

“ Menurut saya, Selama ini badan anggaran (Banggar) eksekutif membagikan pagu anggaran pada setiap SKPD, selanjutnya SKPD akan membagi anggaran tersebut untuk kebutuhan rutin, sekretariat, dan empat bidang di SKPD Dispertanak, sehingga untuk bidang peternakan alokasi anggaran setiap tahunnya berkisar 3 – 4 milyar, sehingga untuk pencapaian target swasembada daging di kabupaten Nunukan pada tahun 2013 sangat sulit tercapai, idealnya pemerintah daerah harus menyiapkan bibit sapi sebesar 500 ekor setiap

tahun selama 5 tahun tetapi karena keterbatasan anggaran maka untuk dana APBD cuma mampu disediakan bibit sapi sebanyak 100 ekor setiap tahunnya, sehingga kami mencari alokasi anggaran baik di tingkat provinsi maupun tingkat pusat untuk membantu penyediaan bibit sapi di kabupaten Nunukan. Selain itu diintensifkan juga program inseminasi buatan (IB) maupun perguliran ternak pemerintah (DTD, Kabid Peternakan)

“ Penyusunan program kerja didasarkan pada Rencana Kerja Anggaran yang merupakan usulan dari bidang-bidang yang disesuaikan dengan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kabupaten Nunukan yang kemudian akan dibahas oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Usulan-usulan yang prioritas tetap akan menjadi skala prioritas dalam menetapkan pagu anggaran SKPD. Tahun anggaran 2013, anggaran untuk sektor pertanian mencapai 7% dari total APBD Kabupaten Nunukan. Hal ini dilakukan untuk mensukseskan program pengentasan kemiskinan. Anggaran ini belum termasuk anggaran DAK bidang pertanian, perikanan maupun kehutanan” (RHD, Kabid ekonomi Bappeda)

Rencana Kerja (Renja) SKPD yaitu rencana kerja pemerintah dalam bentuk dokumen perencanaan SKPD untuk periode satu tahun (Permendagri No 13 tahun 2006). Seluruh Rencana kerja Anggaran yang diajukan oleh SKPD harus mengacu pada rencana kerja SKPD sehingga pencapaian target dan sasaran kinerja SKPD bisa lebih fokus dan terukur. bukan berdasarkan program dan kegiatan yang diajukan oleh SKPD sehingga target pencapaian kinerja SKPD yang telah ditetapkan baik dalam renja maupun rencana strategis SKPD akan sulit tercapai.

Alokasi APBD tahun anggaran 2011 dan 2012 berdasarkan Program Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan dapat dilihat pada tabel 5 berikut :

Tabel 5: Alokasi APBD 2011-2012 berdasarkan Program Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan

No	Program	Anggaran (Rp)		
		2011	2012	%
	<b>Total</b>	<b>14.256.500.318</b>	<b>16.185.893.800</b>	<b>113</b>
1.	Pelayanan Administrasi Perkantoran	1.511.588.120	2.360.474.750	149,27
2.	Peningkatan Kesejahteraan Petani	1.142.391.350	732.812.190	64,14
3.	Peningkatan Ketahanan Pangan	5.485.139.348	8.559.440.860	156,02
4.	Peningkatan Produksi Pertanian/Perkebunan	700.000.000	-	-
5.	Pencegahan & Penanggulangan Peny. Ternak	387.954.000	1.783.341.000	460,72
6.	Peningkatan Produksi Hasil Peternakan	1.019.251.000	1.092.203.000	107,16
7.	Peningkatan Pemasaran Hasil Produksi Peternakan	-	433.000.000	100
8.	Peningkatan Penerapan Teknologi Peternakan	189.270.000	412.817.000	216,93
9.	Peningkatan Penerapan Teknologi Pertanian	3.282.600.000	-	-
10.	Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur	237.991.000	473.035.000	199,58
11.	Peningkatan dan Pengembangan Pengelolaan Keuangan Daerah	230.316.000	298.770.000	129,56

Sumber : Laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati Tahun 2012

Dari tabel 5 diatas terlihat bahwa Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan pada tahun 2012 dianggarkan dana sebesar Rp 16.185.893.800,- melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Nunukan Tahun Anggaran 2012 belum termasuk belanja tidak langsung (belanja pegawai). Jumlah ini meningkat dibanding dengan anggaran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan pada tahun 2011 sebesar 113%. Jumlah Program yang di laksanakan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan Tahun Anggaran

2012 sebanyak 9 (sembilan) Program. Dimana terdapat Program yang baru yang dilaksanakan yaitu Program Peningkatan Pemasaran Hasil Produksi Peternakan. Terdapat juga Program di Tahun 2011 dianggarkan tapi pada Tahun 2012 tidak lagi dianggarkan yaitu program Peningkatan Produksi Pertanian dan Program Penerapan Teknologi Pertanian.

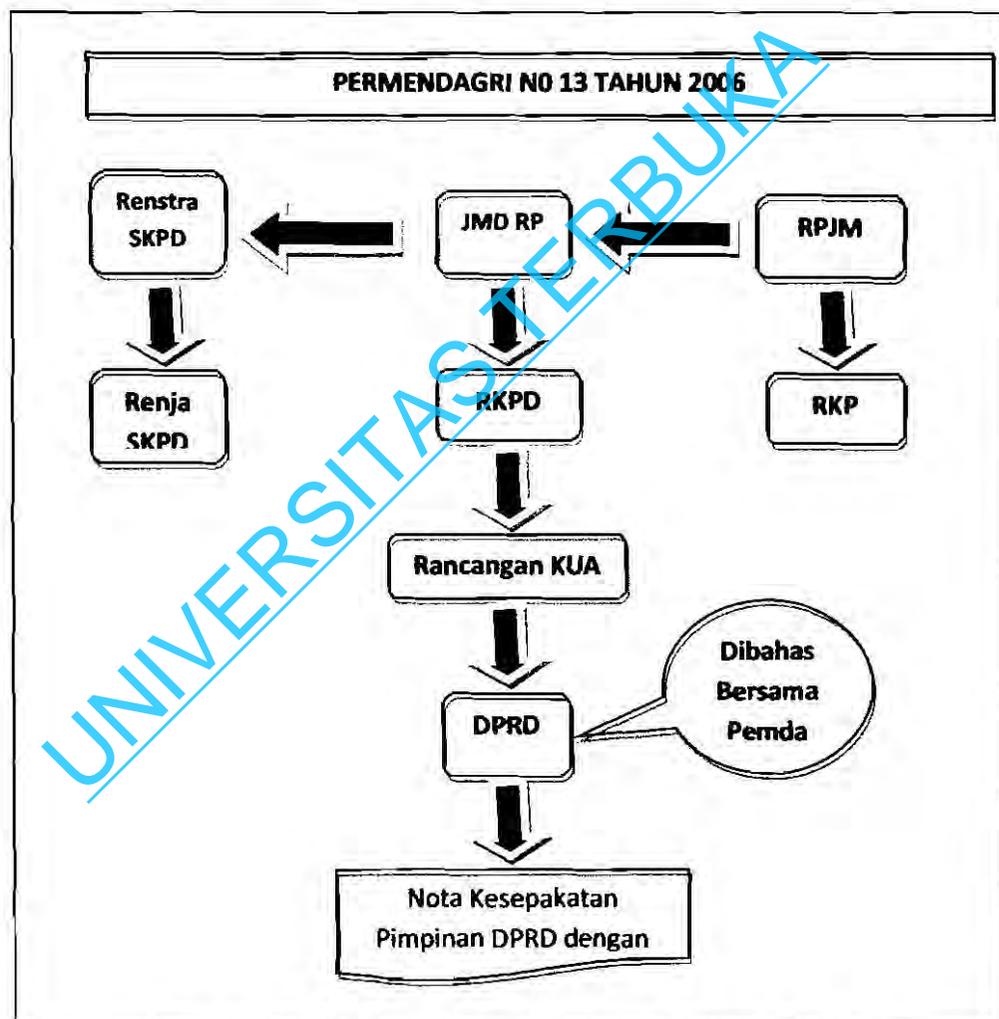
### **3. Penyusunan Anggaran**

#### **a. Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Platfon Anggaran Sementara**

Sesuai Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, Kebijakan Umum Anggaran (KUA) adalah sasaran dari kebijakan daerah dalam satu tahun anggaran yang menjadi petunjuk dan ketentuan umum yang disepakati bersama antara eksekutif dan legislatif sebagai pedoman penyusunan R-APBD dan R-APBD perubahan. Kebijakan umum Anggaran merupakan dokumen perencanaan yang dijadikan pedoman dalam rangka penyusunan rancangan APBD. KUA disusun berdasarkan RKPD yang telah ditetapkan. Rancangan kebijakan umum anggaran (KUA) memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintahan daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya. Program dan kegiatan yang akan dilaksanakan harus diselaraskan dengan prioritas pembangunan

yang ditetapkan oleh pemerintah, di mana asumsi-asumsi yang mendasari setidaknya disesuaikan perkembangan ekonomi makro dan perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh pemerintah seperti yang tercantum dalam gambar 2 berikut ini:

Gambar 2: Proses Penyusunan KUA dan PPAS



Sumber: Yunita Anggarini dan B.Hendra Puranto (2010, hal 29)

Berdasarkan gambar 2 diatas, Pembahasan rancangan KUA dilakukan oleh Tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) bersama

Banggar DPRD. Rancangan KUA yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi KUA paling lambat pada minggu pertama bulan Juli tahun anggaran berjalan.

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pengelolaan keuangan daerah, sebelum penyampaian RAPBD maka Tim anggaran pemerintah daerah terlebih dahulu mengajukan kebijakan umum anggaran (KUA) dan penetapan plafon anggaran sementara (PPAS) kepada Tim Banggar DPRD untuk dibahas dan mendapatkan persetujuan oleh DPRD.

Prioritas plafon anggaran sementara (PPAS) adalah suatu upaya mengutamakan sesuatu daripada yang lain. Prioritas merupakan proses dinamis dalam pembuatan suatu keputusan yang saat ini dinilai sangat penting sedangkan plafon anggaran sementara adalah jumlah rupiah batas tertinggi yang dapat dianggarkan oleh tiap-tiap fungsi atau tiap-tiap satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Plafon anggaran yang disepakati Pemerintah Daerah dengan DPRD bersifat sementara dalam arti bahwa plafon anggaran harus ditindaklanjuti dengan peraturan Kepala Daerah agar dapat dijadikan pedoman dalam penyusunan rencana anggaran satuan kerja perangkat daerah (SKPD).

Berdasarkan KUA yang telah disepakati, pemerintah daerah menyusun Rancangan PPAS. Rancangan PPAS disusun dengan terlebih dahulu menentukan skala prioritas untuk urusan wajib dan

urusan pilihan (termasuk menentukan urutan program untuk masing-masing urusan dan menentukan plafon anggaran sementara untuk masing-masing program).

Berdasarkan hasil penelitian, Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Platfon Anggaran Sementara (KUA/PPAS) merupakan usulan masing-masing SKPD mengacu pada RKPD dan dibahas oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang diketuai oleh Sekretaris Daerah. Setelah melalui tahapan asistensi maka selanjutnya KUA-PPAS akan diajukan ke DPRD untuk pembahasan bersama dengan Tim Badan Anggaran (Banggar) DPRD. Hal ini didukung oleh pernyataan informan sebagai berikut:

“Menurut saya, selama ini pada saat pembahasan Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Platfon Anggaran Sementara (KUA/PPAS), dalam mendorong pembangunan ekonomi masyarakat sektor pertanian secara umum menjadi program prioritas Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan tetapi pada saat pembahasan anggaran, porsi anggaran untuk bidang pertanian masih sangat rendah jika dibandingkan dengan Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan serta SKPD lainnya, sehingga hal ini akan menjadi hambatan dalam pembangunan sektor pertanian khususnya untuk meningkatkan kesejahteraan petani” (RT.58 tahun, Wakil Ketua DPRD Kab. Nunukan)

“ Dalam menentukan alokasi anggaran setiap SKPD didasarkan pada skala prioritas program dan kegiatan yang diajukan kepada Tim anggaran Eksekutif, cuma selama ini yang menjadi kendala adalah adanya aturan pengalokasian anggaran untuk sektor pendidikan misalnya 20%, sektor kesehatan 10%, inspektorat 1 % dan kegiatan fisik yang masih sangat dominan dalam pengalokasian anggaran karena banyaknya usulan dari masyarakat yang tertuang dalam musrembang yang menjadi

dasar dalam penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) sehingga alokasi anggaran untuk sektor pertanian belum bisa terpenuhi sesuai dengan usulan dari SKPD Dinas pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan. Tetapi selama 3 tahun terakhir pagu anggaran SKPD Dinas pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan terus mengalami peningkatan, hal ini sejalan dengan keinginan Bapak Bupati agar alokasi anggaran untuk sektor pertanian ditambah setiap tahunnya untuk mendukung program ketahanan pangan di Kabupaten Nunukan. Selain itu diharapkan agar alokasi anggaran yang telah diberikan kepada SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan untuk dioptimalkan penggunaannya karena untuk tahun anggaran 2012 realisasi anggaran dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan berdasarkan laporan keuangan hanya 80% sehingga anggaran atau kegiatan yang direncanakan bisa dimaksimalkan sehingga bisa menjadi bahan pertimbangan dari Tim Anggaran Pemerintah Daerah untuk menambah pengalokasian pagu anggaran untuk tahun berikutnya meskipun untuk tahun depan dari sektor penerimaan, APBD Kabupaten Nunukan akan mengalami penurunan dibandingkan tahun ini karena adanya pemekaran provinsi Kalimantan Utara padahal daerah penghasil selama ini adalah wilayah Kalimantan Timur bagian selatan. Kalimantan Timur Bagian Utara seperti Kabupaten Nunukan sebenarnya memiliki potensi sumber daya alam yang cukup menjanjikan cuma sebagian besar belum dikelola oleh investor.” (J, Kepala DPPKAD Kab. Nunukan)

Sebelum Pemerintah Daerah menyusun kebijakan umum anggaran (KUA), maka perlu dilakukan sinkronisasi rencana kerja (Renja), rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) dengan kebijakan umum anggaran (KUA), penentuan platform anggaran sementara (PPAS) dan rencana anggaran pendapatan dan belanja daerah (RAPBD) sehingga APBD yang telah di setujui oleh pemerintah daerah dan DPRD merupakan wujud keterpaduan antara program pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam upaya peningkatan

pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat daerah (Permendagri No 37 Tahun 2010). Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, penetapan pagu anggaran SKPD sepenuhnya kewenangan Bupati tetapi dalam pelaksanaannya, sebelum menentukan pagu SKPD, Bupati terlebih dahulu meminta pertimbangan atau masukan dari Tim anggaran pemerintah daerah yang diketuai oleh Sekretaris Daerah. Idealnya, pembagian pagu anggaran SKPD mengacu pada pelaksanaan visi dan misi Bupati dan Wakil Bupati yang ditindaklanjuti dengan visi dan misi dari masing-masing SKPD yang terdapat dalam rencana strategis maupun rencana kerja SKPD. Hal ini perlu dilakukan untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan kegiatan SKPD karena berdasarkan hasil penelitian, anggaran yang tidak terserap atau sisa lebih anggaran pembiayaan (Silpa) APBD kabupaten Nunukan terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2011 dari total pagu anggaran sebesar Rp. 1.295.219.526.238,65 dan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah sebesar 80,08% dengan Silpa sebesar Rp 257.952.484.333,12. pada tahun 2012 total pagu anggaran sebesar Rp. 1.803.902.714.556,90 dan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah sebesar 66,39% dengan Silpa sebesar Rp 606.259.132.134,24 atau mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya. Salah satu faktor yang dominan yang menyebabkan tingginya angka Silpa dikabupaten Nunukan terdiri dari 3 (tiga)

komponen antara lain : 1) adanya penambahan pendapatan yang belum dimasukkan dalam struktur APBD; 2) adanya efisiensi anggaran dalam pelaksanaan kegiatan misalnya dalam pelaksanaan lelang pekerjaan; dan 3) adanya program dan kegiatan yang tidak selesai sampai akhir tahun anggaran ataupun pekerjaan yang tidak dilaksanakan sama sekali. Dari 3 (tiga) komponen di atas berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa penyumbang terbesar silpa pada APBD kabupaten Nunukan adalah banyaknya pekerjaan fisik khususnya yang dilaksanakan oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas pendidikan yang tidak selesai sampai akhir tahun anggaran maupun yang tidak terlaksana karena gagal lelang atau lokasi kegiatan yang masih bermasalah. Masih rendahnya kinerja SKPD sebenarnya dapat menjadi salah satu bahan pertimbangan bagi tim anggaran pemerintah daerah maupun badan anggaran DPRD dalam pengalokasian anggaran pada setiap SKPD untuk tahun anggaran berikutnya.

#### **b. Rencana Kerja Anggaran (RKA)**

Hasil Penelitian terkait mengenai rencana kerja anggaran (RKA) Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan menunjukkan bahwa rencana kerja anggaran diajukan oleh masing-masing bidang dan sekretariat SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan merupakan usulan masyarakat dari hasil pelaksanaan musrembang kabupaten, hasil reses anggota DPRD dan usulan dari

kelompok tani atau gapoktan yang diketahui oleh petugas penyuluh lapangan (PPL) dan Pemerintah setempat dengan ketentuan usulan tersebut tidak bertentangan program dan kegiatan yang terdapat dalam rencana kerja dan rencana strategis SKPD. Pengalokasian anggaran yang minim pada setiap bidang dan sekretariat mengakibatkan banyak program dan kegiatan yang telah disusun dalam rencana kerja tahunan dan rencana strategis tidak bisa terlaksana sehingga menghambat pencapaian sasaran kinerja Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan. Hal ini didukung oleh pernyataan informan sebagai berikut:

“Pada saat penyusunan Rencana Kerja Anggaran sebenarnya sudah mempertimbangkan target pencapaian kinerja sesuai dengan rencana strategis Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan. Usulan yang masuk dari 4 bidang ditambah bagian sekretariat biasanya berkisar diangka 30 milyar, tetapi pada saat pembahasan anggaran oleh Tim Anggaran eksekutif, pagu kita sudah dipatok misalnya 17 milyar, sehingga terpaksa usulan RKA yang masuk dikembalikan ke bidang untuk di revisi kembali sesuai dengan permintaan Tim Anggaran sehingga banyak program ataupun kegiatan yang harus dikurangi. Sehingga saya yakin pencapaian target yang telah ditetapkan dalam rencana strategis akan sulit tercapai.” (AB, Kasubag Penyusunan Program dan Pelaporan Disperanak)

“Sektor pertanian adalah sektor yang sangat berperan penting dalam pembangunan ekonomi masyarakat maupun dalam pelaksanaan program pengentasan kemiskinan di kabupaten Nunukan karena sebagian besar penduduk Kabupaten Nunukan berprofesi sebagai petani, tetapi karena ketersediaan sarana dan prasarana yang belum memadai sehingga peran sektor pertanian belum begitu optimal dalam pembangunan pertanian di kabupaten Nunukan. Untuk meningkatkan produksi dan produktivitas sektor pertanian maka hal yang paling mendesak dilakukan jika SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan

Peternakan diberikan alokasi anggaran yang memadai adalah pencetakan sawah baru, pembuatan irigasi, pembuatan embun, pembuatan jalan usaha tani, penyiapan benih bibit unggul, penyediaan bibit sapi bali, pelatihan bagi petani serta pencegahan alih fungsi lahan persawahan” (DK, Sekretaris Dispertanak).

Rencana kerja anggaran (RKA) SKPD yang telah diajukan ke tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) selanjutnya akan dilaksanakan asistensi bersama antara SKPD dengan tim anggaran pemerintah daerah dalam membahas program kerja dan kegiatan untuk memastikan bahwa RKA yang diajukan SKPD apakah sudah sesuai dengan pagu yang diberikan, rencana kerja tahunan SKPD dan kode belanja rekening pada kegiatan tersebut.

**c. Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD)**

Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi, serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Dalam proses dan mekanisme penyusunan APBD yang diatur dalam peraturan pemerintah ini akan memperjelas siapa bertanggungjawab apa sebagai landasan pertanggungjawaban baik antara eksekutif dan DPRD, maupun di internal eksekutif itu sendiri.

Dokumen penyusunan anggaran yang disampaikan oleh masing-masing satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang disusun dalam format rencana kerja dan anggaran (RKA) SKPD harus betul-betul dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran serta korelasi antara besaran anggaran (beban kerja dan harga satuan) dengan mufakat dan hasil yang ingin dicapai atau diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Oleh karena itu, penerapan anggaran berbasis kinerja mengandung makna bahwa setiap penyelenggara negara berkewajiban untuk bertanggungjawab atas hasil proses dan penggunaan sumber dayanya. Proses penyusunan APBD dapat diuraikan pada gambar 3 sebagai berikut:

Gambar 3. Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah



Sumber: Yunita Anggarini dan B.Hendra Puranto (2010, hal 109)

APBD merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Untuk menjamin agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, maka dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2008 tentang pedoman penyusunan APBD diatur tentang landasan administratif dalam pengelolaan anggaran daerah yang mengatur antara lain prosedur dan teknis penganggaran yang harus diikuti secara tertib dan taat azas. Dalam proses penyusunan APBD, pemerintah daerah harus mengikuti prosedur administrasi yang ditetapkan.

Sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2008, Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah antara lain:

- a. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja;
- b. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian ketersediaan anggaran dalam jumlah yang cukup dan tidak diperkenankan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD maupun APBD perubahan;

- c. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

Dalam konteks belanja, pemerintah daerah harus mengalokasikan belanja daerah secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi khususnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan anggaran perlu diperhatikan: Penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai serta penetapan prioritas kegiatan dan perhitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.

Proses penyusunan APBD pada dasarnya bertujuan untuk menelaraskan kebijakan ekonomi makro dan sumber daya yang tersedia, mengalokasikan sumber daya secara tepat sesuai kebijakan pemerintah dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran secara baik, sehingga pengaturan penyusunan anggaran merupakan hal penting agar dapat berfungsi sebagaimana mana yang diharapkan yaitu:

- 1) Dalam konteks kebijakan anggaran, memberikan arah kebijakan perekonomian dan menggambarkan secara tegas penggunaan sumber daya yang dimiliki masyarakat

- 2) Fungsi utama anggaran adalah untuk mencapai keseimbangan ekonomi makro perekonomian
- 3) Anggaran menjadi sarana sekaligus pengendali untuk mengurangi ketimpangan dan kesenjangan dalam berbagai hal dalam suatu negara.

Sebagaimana diketahui, sistem pemerintahan di Indonesia menganut azas dekonsentrasi, desentralisasi, dan pembantuan (*medebewind*). Dengan demikian sistem anggaran di Indonesia juga mencerminkan pelaksanaan azas-azas pemerintahan tersebut. Setiap tahunnya, penganggaran dilakukan melalui mekanisme perencanaan pembangunan dari atas ke bawah (*top-down planning*) dan dari bawah ke atas (*bottom-up planning*). Perencanaan operasional tahunan yang tertuang dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) ini mengacu kepada RAPBD, yang merupakan wujud pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh DPRD. Dengan demikian maka penganggaran merupakan suatu bentuk pertanggungjawaban politik yang utama dari pelaksanaan demokrasi.

Hal ini sejalan dengan pendapat (Goode dalam Halim, 2007) yang menyatakan bahwa ada beberapa tujuan dari penganggaran. Pertama, penganggaran merupakan penjabaran kerangka kerja dari kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Kedua, penganggaran merupakan alat implementasi dari kebijaksanaan tersebut, yang merupakan standar

dari ekonomi dan efisiensi. Penganggaran merupakan alat manajemen dan sekaligus prosedurnya merupakan alat kontrol administrasi. Ketiga, penganggaran merupakan alat kontrol hukum. Keempat, dokumen anggaran dapat merupakan sumber informasi bagi masyarakat luas mengenai kegiatan yang telah dilakukan, keputusan yang diambil, dan gambaran yang akan datang mengenai kegiatan pembangunan.

Menurut Halim, (2007) Anggaran pemerintah daerah merupakan rencana kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Anggaran merupakan dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja dan aktivitas serta estimasi tentang apa yang akan dilakukan organisasi dimasa yang akan datang. Anggaran menggambarkan mengenai rencana strategis yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah berdasarkan mandat yang diberikan oleh para *stakeholder* pemerintah daerah yang dituangkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Hasil penelitian terkait RAPBD dapat disimpulkan bahwa, setelah mendapat persetujuan DPRD tentang KUA PPAS, Tim anggaran pemerintah daerah mengajukan RAPBD kepada Tim badan anggaran DPRD untuk pembahasan bersama. Pembahasan RAPBD

selama ini sering terlambat karena pembahasan APBD dilaksanakan di bulan desember sehingga penetapan APBD tahun 2013 di laksanakan pada bulan januari 2013 hal ini terjadi karena adanya perbedaan kepentingan antara pihak eksekutif dan legislatif sehingga penetapan APBD tidak dilaksanakan sesuai jadwal yang telah ditetapkan. Sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, untuk pembahasan APBD tahun berikutnya, pengajuan KUA PPAS dan RAPBD paling lambat diajukan kepada DPRD pada bulan Juni sehingga memberikan waktu yang cukup bagi kalangan eksekutif maupun legislatif untuk mempelajari dan membahas RAPBD tersebut. selanjutnya pengesahan APBD dilaksanakan paling lambat akhir bulan Desember.

Demikian pula halnya untuk penetapan APBD perubahan, berdasarkan hasil penelitian, pembahasan dan penetapan APBD perubahan dilaksanakan pada bulan oktober atau november sehingga waktu efektif untuk pelaksanaan APBD perubahan hanya berkisar antara 1 sampai 2 bulan sehingga menjadi salah faktor pemicu tingginya angka Silpa di kabupaten Nunukan. Selama ini badan anggaran DPRD tidak akan membahas APBD perubahan apabila laporan pertanggungjawaban bupati pada tahun anggaran sebelumnya belum disetujui DPRD. Berdasarkan hasil penelitian keterlambatan pengesahan anggaran diakibatkan oleh berbagai faktor antara lain keterlambatan pengajuan KUA PPAS dan RAPBD maupun RAPBD

perubahan oleh Tim anggaran pemerintah daerah serta keterlambatan penyusunan dan pengesahan LKPJ Bupati oleh DPRD. Hal ini sesuai dengan pernyataan informan sebagai berikut:

“ Pihak eksekutif atau Pemerintah Daerah sering terlambat mengajukan RAPBD Kabupaten Nunukan karena keterlambatan Tim Anggaran Pemerintah Daerah menuntaskan RAPBD sehingga pembahasan anggaran oleh Tim badan anggaran DPRD juga sering terlambat hal ini berdampak pada pembahasan dan pengesahan yang tidak tepat waktu. Selain itu karena keterbatasan waktu, DPRD sering tidak sempat melakukan pembahasan lebih detail dengan SKPD terkait program kerja masing-masing SKPD yang sangat diprioritaskan oleh SKPD sehingga pagu dana setiap SKPD tidak mengalami perubahan yang sangat signifikan pada saat pembahasan di DPRD. Hal ini berbanding terbalik dengan apa yang terjadi di DPR pusat di mana legislatif lebih dominan dalam pembagian anggaran pada setiap departemen/lembaga pemerintah dibanding pihak eksekutif. RAPBD yang telah disetujui oleh DPRD selanjutnya akan dievaluasi oleh gubernur dan jika tidak ada revisi maka RAPBD tersebut akan diparipurnakan untuk pengesahan menjadi PERDA APBD. Selanjutnya saya sangat mendukung agar SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan ditambah alokasi anggarannya karena dalam pembahasan kebijakan umum anggaran, pemerintah daerah memprioritaskan pembangunan sektor pertanian sebagai sektor unggulan dalam pembangunan ekonomi masyarakat tetapi pada saat pengajuan RAPBD kabupaten Nunukan, porsi anggaran untuk Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan masih sangat rendah. saya berharap agar jajaran SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan bisa mengajukan *hearing* dengan DPRD Kabupaten Nunukan khususnya Komisi yang membidangi pertanian atau badan anggaran eksekutif. Jika paparan program kerja dan kegiatan betul-betul mendesak dan urgen untuk dilaksanakan maka saya yakin anggota DPRD, khususnya tim Banggar bisa mempertimbangkan untuk menambah alokasi anggaran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan karena DPRD juga mempunyai hak untuk merevisi RAPBD yang diajukan Pemerintah Daerah.” (RT, Wakil Ketua DPRD Kabupaten Nunukan)

Pengalokasian anggaran pada setiap satuan kerja perangkat daerah (SKPD) didasarkan pada asumsi jumlah penerimaan APBD pada tahun

anggaran sebelumnya serta skala prioritas program dan kegiatan yang tercantum dalam rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) kabupaten Nunukan untuk menjaga kesinambungan pembangunan di kabupaten Nunukan. Hal ini diperkuat dengan pernyataan informan sebagai berikut:

“ Pembahasan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) berdasarkan usulan Rencana Kerja Anggaran (RKA) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dengan mempertimbangkan pada asumsi penerimaan APBD untuk tahun berikutnya. Kalau ada usulan prioritas yang sudah masuk dalam Rencana strategis SKPD maupun RKPD pasti akan dibantu penglokasian anggarannya, tetapi kalau anggaran ditambah cuma untuk menambah alokasi perjalanan dinas tidak akan diakomodir karena anggaran perjalanan dinas sudah cukup tinggi apalagi tahun depan dana bagi hasil akan turun menjadi sekitar 97 milyar yang biasanya 700-800 milyar setiap tahunnya sehingga kalau ini terjadi akan berdampak pada pengurangan pagu dana tiap SKPD. Saya sangat mendukung kalau pagu anggaran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan ditambah karena merupakan salah satu upaya untuk pemberantasan kemiskinan. Diharapkan agar kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan harus memperjuangkan alokasi anggaran untuk mendukung swasembada pangan dan daging. Ke depan SKPD harus fokus kepada salah satu program unggulan. Demikian pula pembagian pagu pada setiap bidang tidak bisa disamakan sehingga target yang ditetapkan dalam renstra dan Renja SKPD bisa terwujud. Pembagian pagu anggaran ada urusan wajib ada urusan pilihan misalnya dinas kesehatan alokasi anggarannya 10% dari total APBD, Diknas 20%, Inspektoral 1% dan dana alokasi desa 10% dari total dana APBD yang sementara dalam pembahasan. PAD Nunukan masih sangat rendah karena hanya berkisar 40 milyar sehingga perlu dicari alokasi sumber-sumber pendapatan untuk membiayai APBD selain itu perlu dilakukan efisiensi misalnya efisien dalam perjalanan dinas yang selama ini perjalanan ke Jakarta 5 hari bisa dikurangi menjadi 3 atau 4 hari sehingga dana perjalanan bisa dialihkan untuk peningkatan alokasi anggaran untuk program pengentasan kemiskinan”.(NS, Kabid Belanja DPPKAD)

“Menurut pendapat saya, penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diawali dari rencana kerja

anggaran yang diajukan oleh SKPD kemudian diasistensi oleh Bappeda untuk memastikan bahwa RKA yang diajukan sudah mengacu pada Rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) dan Rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) yang telah disepakati. Selanjutnya RKA tersebut akan dibahas bersama antara SKPD dengan Tim Anggaran Pemerintah Daerah. Pembagian pagu anggaran SKPD didasarkan pada asumsi pendapatan Daerah, untuk memastikan bahwa pengajuan RAPBD sudah disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah. Pembagian pagu dilakukan sebelum SKPD mengajukan RKA karena kalau tidak dibatasi maka RKA yang diajukan SKPD bisa mencapai 3 trilyun, sehingga untuk mengurangi RKA tersebut membutuhkan waktu yang cukup lama. Jumlah SKPD di kabupaten Nunukan sebanyak 56 SKPD tentunya membutuhkan anggaran untuk melaksanakan program kerja dan kegiatan, sehingga perlu diatur mekanisme penentuan pagu. Jika SKPD Dinas pertanian tanaman pangan dan peternakan membutuhkan pagu anggaran lebih maka diharapkan agar Kepala Dinas melakukan evaluasi kinerja pada setiap bidang selama lima tahun terakhir sehingga bisa dinilai keberhasilan pelaksanaan program kerja dan kegiatan selama lima tahun terakhir. Konsekuensi pembentukan Provinsi Kalimantan Utara akan berdampak pada APBD Kabupaten Nunukan akibat pengurangan Dana bagi Hasil (DBH) yang selama ini menyumbang sekitar 80% dari total APBD. Jika hal ini terjadi maka Pemerintah daerah akan lebih memprioritaskan program ekonomi misalnya ketahanan pangan, perkebunan dan pertanian.” (W. Kabid Pendapatan DPPKAD)

Rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (RAPBD) merupakan rencana keuangan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah (Permendagri Nomor 13 Tahun 2006). Sebelum Pembahasan anggaran dilaksanakan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah bersama SKPD terkait dengan Badan Anggaran Legislatif. Maka pembahasan anggaran akan dilaksanakan di setiap komisi sesuai bidang masing-masing. Anggota Banggar DPRD berhak untuk mengoreksi RAPBD yang diajukan pemerintah daerah. Setelah disepakati bersama,

RAPBD tersebut akan diajukan ke gubernur untuk diverifikasi dan diasistensi untuk mendapat persetujuan gubernur selanjutnya RAPBD tersebut disahkan dalam bentuk perda APBD.

#### 4. Kebijakan Alokasi Anggaran.

Berdasarkan hasil penelitian, kebijakan pengalokasian anggaran di kabupaten Nunukan pada setiap SKPD belum begitu efektif karena masih tingginya angka Silpa selama 2 tahun terakhir seperti yang digambarkan di Tabel 6 sebagai berikut :

Tabel 6. Alokasi APBD Kabupaten Nunukan dan Realisasinya TA 2008-2012

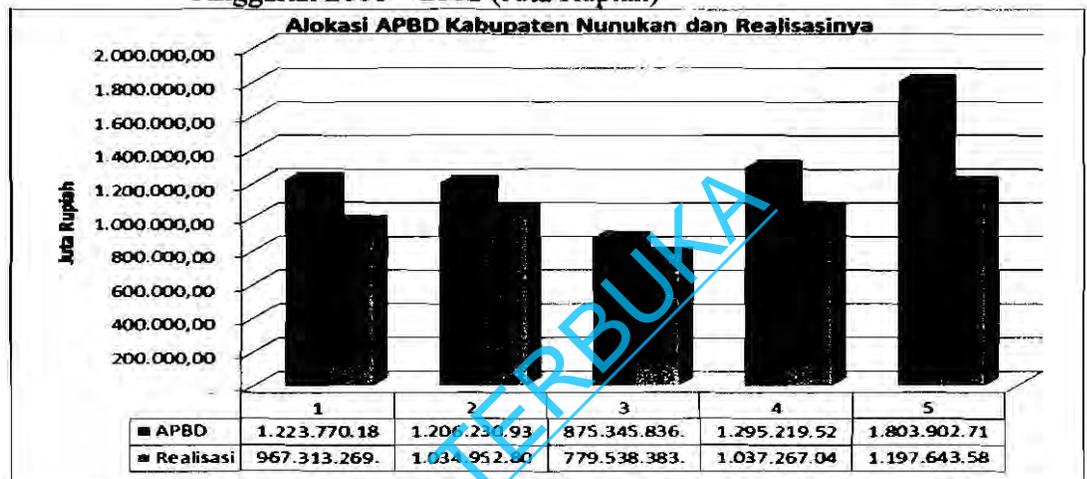
Tahun	APBD (Rp)	Realisasi (Rp)	%	Silpa (Rp)
2008	1.223.770.181.638,09	967.313.269.582,26	79,04	256.456.912.055,83
2009	1.206.230.936.788,20	1.034.952.804.221,28	85,80	171.278.132.566,92
2010	875.345.836.851,70	779.538.383.738,76	89,05	95.807.453.112,94
2011	1.295.219.526.238,65	1.037.267.041.905,53	80,08	257.952.484.333,12
2012	1.803.902.714.556,90	1.197.643.582.422,66	66,39	606.259.132.134,24

Sumber: DPPKAD Kab. Nunukan tahun 2008-2012

Berdasarkan Tabel 6 tersebut, dapat disimpulkan bahwa alokasi dana APBD Kabupaten Nunukan mengalami peningkatan yang cukup signifikan dalam kurung waktu 2 tahun terakhir, tetapi kondisi ini tidak dibarengi dengan peningkatan realisasi anggaran. Sejak tahun 2008 dengan alokasi APBD sebesar Rp 1.223.770.181.638,09 dan realisasi belanja sebesar Rp 967.313.269.582,26 atau 79,04% dengan silpa Rp. 256.456.912.055,83 dan Silpa tertinggi pada tahun 2012, alokasi APBD

sebesar Rp. 1.803.902.714.556,90 dengan realisasi anggaran 66,39% atau Rp. 1.197.643.582.422,66 dan silpa Rp. 606.259.132.134,24.

Gambar 4: Alokasi APBD Kabupaten Nunukan dan Realisasinya Tahun Anggaran 2008 – 2012 (Juta Rupiah)



Berdasarkan Gambar 4 diatas, dapat dilihat bahwa realisasi APBD tertinggi yang dapat dicapai oleh Pemerintah Kabupaten Nunukan untuk periode tahun 2008 – 2012 terjadi pada tahun 2010 sebesar Rp. 779.538.383.738,76 dari total anggaran yang dibebankan pada APBD Kabupaten Nunukan sebesar Rp. 875.345.836.851,70 atau 89,05% dan realisasi pencapaian anggaran terendah terjadi pada tahun 2012 dengan realisasi anggaran sebesar Rp. 1.197.643.582.422,66 atau 66,39% dari pagu APBD sebesar Rp. 1.803.902.714.556,90 dengan Silpa Rp. 606.259.132.134,24 atau 33,61%

Tingginya angka Silpa pada pelaksanaan APBD kabupaten Nunukan tahun anggaran 2012 menunjukkan bahwa ada program dan kegiatan yang dianggarkan pada SKPD tetapi tidak dapat dilaksanakan

ataupun tidak terserap secara optimal sehingga diharapkan agar tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) bersama tim banggar legislatif perlu lebih selektif dalam membahas program dan kegiatan yang diajukan oleh SKPD yang tidak melaksanakan program dan kegiatan secara optimal sehingga penyerapan dana APBD bisa lebih maksimal sehingga bisa berdampak bagi percepatan pembangunan di kabupaten Nunukan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Faktor dominan penyebab tingginya angka Silpa selain adanya efisiensi dan penambahan pendapatan daerah berdasarkan pengamatan penulis diakibatkan oleh keterlambatan dalam pelaksanaan pelelangan baik pada pelaksanaan pekerjaan fisik maupun pengadaan pada SKPD yang memiliki pagu anggaran besar seperti Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Pendidikan sehingga waktu pelaksanaan pekerjaan sangat terbatas sehingga banyak pekerjaan yang tidak terealisasi 100% sampai akhir tahun anggaran.

Keterlambatan pelaksanaan lelang selain disebabkan oleh regulasi atau aturan tentang pengadaan barang dan jasa yang sering berubah-ubah setiap tahunnya, juga disebabkan oleh perencanaan pekerjaan yang juga dilaksanakan pada tahun anggaran berjalan, lahan untuk pembangunan proyek fisik yang belum tersedia serta kendala administrasi lainnya perlu disikapi oleh Tim anggaran pemerintah daerah agar dalam pengajuan RKA untuk SKPD yang melaksanakan pekerjaan fisik perlu

dipersyaratkan untuk melengkapi usulan tersebut dengan dokumen perencanaan fisik, amdal, kesiapan lahan yang akan digunakan untuk pembangunan proyek tersebut dan kelengkapan administrasi lainnya. Hal ini untuk memastikan bahwa pekerjaan fisik tersebut dapat dilaksanakan pada tahun anggaran berikutnya apabila kegiatan tersebut telah dianggarkan dalam APBD tahun berikutnya.

Untuk alokasi anggaran untuk Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa narasumber antara lain Bupati, Wakil Bupati dan Ketua DPRD pada prinsipnya sangat mendukung peningkatan anggaran untuk sektor pertanian, hal ini didukung dengan pernyataan informan sebagai berikut:

“Saya sangat mendukung agar alokasi anggaran untuk Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan ditingkatkan dan sudah saya sampaikan ke tim anggaran eksekutif karena penyumbang kemiskinan terbesar dari sektor pertanian dan perikanan, apalagi saya selaku penanggungjawab ketahanan pangan di Kabupaten Nunukan. Yang menjadi kendala selama ini karena masih banyak petani kita yang bercocok tanam secara tradisional, mungkin selama ini karena sering mendapatkan bantuan dari perusahaan-perusahaan maupun bantuan dari pemerintah misalnya bibit dan pupuk sehingga pengelolaan usaha tani kurang optimal sehingga yang perlu dilakukan sekarang adalah bagaimana meningkatkan pengetahuan atau SDM petani sehingga mereka bisa mengelola usaha taninya dengan baik. Sejak saya dilantik jadi Bupati Nunukan, alokasi anggaran untuk sektor pertanian terus mengalami peningkatan bahkan untuk tahun anggaran 2013 alokasi anggaran untuk bidang pertanian sekitar 7%, tahun lalu saya minta agar seluruh SKPD yang membidangi pertanian secara luas pembahasan anggarannya akan saya pimpin langsung. Khusus untuk Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan alokasi anggarannya sekitar Rp. 22 milyar sesuai laporan dari tim anggaran eksekutif. Untuk tahun anggaran 2014 karena adanya pemekaran Provinsi Kalimantan Timur menjadi 2

provinsi yaitu Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara dan Kabupaten Nunukan bergabung bersama Provinsi Kalimantan Utara sehingga konsekuensinya, dana bagi hasil yang selama ini menyumbang sekitar 70-80 % pada APBD akan dipangkas sehingga akan berdampak pada alokasi APBD Kabupaten Nunukan. Sesuai laporan Sekretaris Daerah bahwa Dana Bagi Hasil (DBH) Kabupaten Nunukan untuk Tahun 2014 di bawah 100 milyar atau dipangkas sekitar 90% tetapi kita masih optimis agar DBH dikurangi secara bertahap sehingga anggaran untuk sektor pertanian bisa terus ditingkatkan. Selain itu saya harapkan agar para kepala SKPD untuk rajin melobi anggaran ke Departemen atau Kementerian masing-masing misalnya Kementerian Pertanian untuk SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan karena Kabupaten Nunukan sebagai daerah perbatasan masih layak dijual di pusat kalau perlu saya siap mendampingi Kepala Dinas yang akan mengajukan proposal kegiatan ke pusat.” (B, Bupati Nunukan)

“ Untuk pembagian pagu anggaran setiap SKPD, sebenarnya merupakan kewenangan dari tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) baik di eksekutif maupun legislatif berdasarkan urusan wajib dan urusan pilihan. yang menjadi kendala dalam pengalokasian anggaran pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan adalah karena SKPD tersebut bukan urusan wajib tetapi urusan pilihan, sehingga yang perlu dilakukan adalah bagaimana merubah urusan pertanian menjadi urusan wajib. Menurut saya sektor pertanian dan perikanan memberikan dampak yang signifikan dalam mensukseskan program pemerintah dalam rangka pengentasan kemiskinan dan meningkatkan pendapatan masyarakat di kabupaten Nunukan, sehingga petani perlu diberikan bantuan berupa bibit maupun subsidi pupuk untuk memberikan spirit bagi para petani dalam hal mengembangkan usaha pertaniannya. anggaran semua SKPD untuk tahun 2014 kemungkinan akan turun, karena sejak diresmikannya Provinsi Kalimantan Utara maka akan berdampak pada pengurangan dana bagi hasil sekitar 90% dari sekitar 800 milyar pada tahun 2013 menjadi 97 milyar pada tahun 2014, tetapi kita masih tetap optimis memperjuangkan ke provinsi maupun pemerintah pusat agar dana bagi hasil bisa dikurangi secara bertahap” (Hj. AG, Wakil Bupati Nunukan).

“Alokasi anggaran untuk Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan yang hanya berkisar 1% dari total APBD kabupaten Nunukan memang terlalu rendah jika dibandingkan dengan

tanggungjawab Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan untuk membangun sektor Pertanian dan Peternakan di kabupaten Nunukan, meskipun sudah mengalami peningkatan selama 2 tahun terakhir. Saya tidak menyalahkan pemerintah daerah yang mengalokasikan anggaran ke Dinas Pertanian dan Peternakan karena bisa saja rendahnya pagu anggaran karena perencanaan di dinas pertanian dan peternakan yang belum optimal, sehingga saya berharap agar pimpinan SKPD bisa mengajukan usulan dan program yang disesuaikan dengan potensi lahan dan kemampuan petani mengelola usahanya sehingga bisa meyakinkan Tim anggaran baik di eksekutif maupun legislatif bahwa anggaran Dinas Pertanian dan Peternakan harus ditambah. Kalau memungkinkan pihak Dinas bisa mempresentasikan program dan kegiatan tersebut di DPRD karena meskipun pembagian pagu SKPD selama ini adalah kewenangan tim anggaran eksekutif tetapi kita masih bisa mengoreksi pagu tersebut pada saat pembahasan anggaran.” (NA. Ketua DPRD Kabupaten Nunukan)

Pengalokasian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan selama 5 tahun terakhir sejak tahun 2008 sampai dengan tahun 2012 sangat *fluktuatif* dengan prosentase dari total APBD kabupaten Nunukan berada pada kisaran 1,05% sampai 1,59%. Hal ini dapat dilihat pada tabel 7 sebagai berikut:

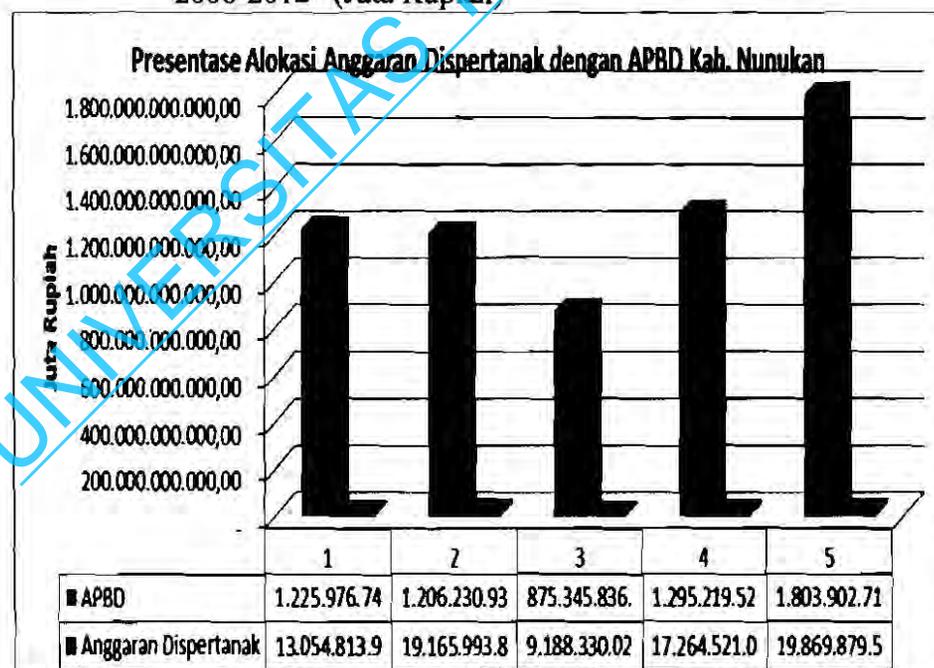
Tabel 7. Persentase Alokasi Anggaran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan dengan APBD Kab.Nunukan TA 2008-2012

Tahun	APBD	Anggaran Dispertanak	Persentase (%)
2008	1.225.976.741.507,69	13.054.813.920,20	1,06
2009	1.206.230.936.788,20	19.165.993.854,20	1,59
2010	875.345.836.851,70	9.188.330.022,20	1,05
2011	1.295.219.526.238,65	17.264.521.054,60	1,33
2012	1.803.902.714.556,90	19.869.879.546,80	1,10

Sumber : DPPKAD Kabupaten Nunukan, Tahun 2008-2012

Berdasarkan Tabel 7 diatas, dapat disimpulkan bahwa alokasi dana APBD pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan masih sangat rendah dengan alokasi anggaran selama 5 tahun terakhir sekitar 1 persen dari total APBD kabupaten Nunukan sehingga pencapaian target kinerja yang tercantum dalam rencana strategis, antara lain swasembada pangan dan daging akan sangat sulit terwujud. Adapun prosentase alokasi anggaran dinas Pertanian tanaman Pangan dan Peternakan dapat dilihat pada gambar 5 berikut ini:

Gambar 5. Persentase Alokasi Anggaran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan dengan APBD Kab.Nunukan TA 2008-2012 (Juta Rupiah)



Berdasarkan gambar 5 diatas dapat dilihat bahwa alokasi anggaran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan selama lima tahun terakhir (2008 sampai dengan 2012) mengalami fluktuasi dengan

anggaran tertinggi pada tahun 2012 sebesar Rp. 19.869.879.546,80 dari total APBD Kabupaten Nunukan sebesar Rp. 1.803.902.714.556,90 dengan persentase 1,10%. Dan anggaran terendah terjadi pada tahun 2010 sebesar Rp. 9.188.330.022,20 dari total APBD Kabupaten Nunukan sebesar Rp. 875.345.836.851,70 dengan persentase 1,05%.

Menurut Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan seharusnya alokasi anggaran yang ideal adalah sekitar Rp. 40 milyar atau berkisar 2% dari total dana APBD sehingga program dan kegiatan yang diusulkan yang merupakan penjabaran dari rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) maupun rencana strategis (renstra) bisa terlaksana sesuai dengan target waktu yang telah ditetapkan.

Alokasi anggaran untuk Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan dan realisasinya untuk periode tahun 2008 sampai tahun 2012 dapat dilihat pada Tabel 8 berikut ini:

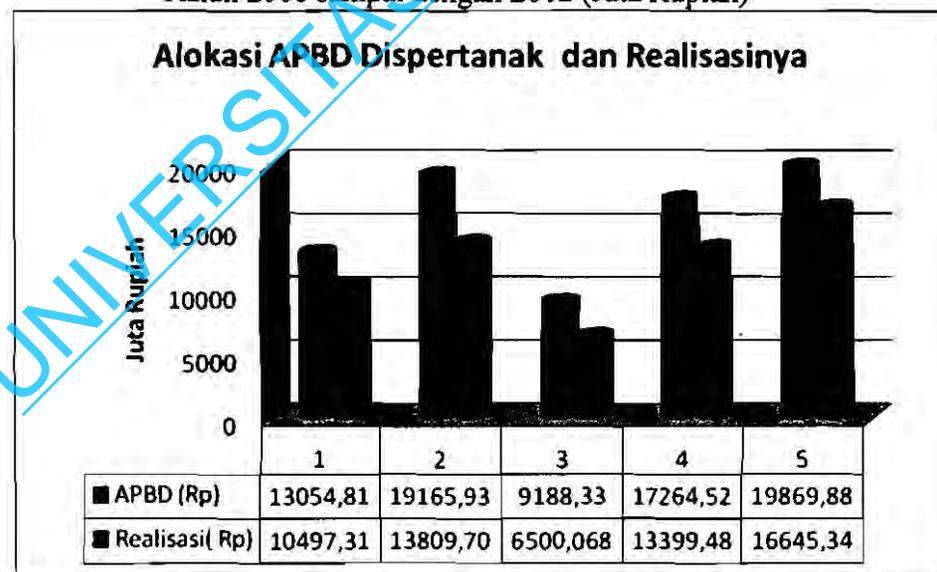
Tabel 8. Alokasi APBD pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan dan Realisasinya TA 2008-2012

Tahun	APBD (Rp)	Realisasi (Rp)	%	Sisa (Rp)
2008	13.054.813.920,20	10.497.312.113,00	80,41	2.557.501.807,20
2009	19.165.933.854,20	13.809.704.552,00	72,05	5.356.229.302,20
2010	9.188.330.022,20	6.500.068.105,00	70,74	2.688.261.917,20
2011	17.264.521.054,60	13.399.485.873,00	77,61	3.865.035.181,60
2012	19.869.879.546,80	16.645.345.856,58	83,77	3.224.533.690,22

Sumber: Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kab. Nunukan

Berdasarkan Tabel 8 diatas, dapat disimpulkan bahwa alokasi dana APBD pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan mengalami pasang surut selama 5 tahun terakhir tetapi dari segi realisasi anggaran cukup stabil pada kisaran 70,74 % sampai 83,77% dengan realisasi fisik antara 80% sampai 95%. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan selama 5 tahun terakhir sudah efisien dan efektif dalam mengelola APBD untuk pelaksanaan program kerja dan kegiatan, meskipun anggaran belum terserap secara optimal.

Gambar 6. Alokasi APBD pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan dan Realisasinya Periode Tahun 2008 sampai dengan 2012 (Juta Rupiah)



Berdasarkan gambar 6 diatas, realisasi anggaran tertinggi yang dapat dicapai oleh Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan untuk periode tahun 2008 – 2012 terjadi pada tahun 2012 sebesar Rp. 16.645.345.856,58 dari total anggaran yang

dibebankan pada SKPD sebesar Rp. 19.869.879.546,80 atau 83,77% dan realisasi pencapaian anggaran terendah terjadi pada tahun 2010 hanya sebesar Rp. 6.500.068.105,00 dari pagu anggaran sebesar Rp. 9.188.330.022.20 atau 70,74%.

Penelitian mengenai analisis anggaran pembangunan daerah sektor pertanian, sektor bangunan dan sektor jasa terhadap pertumbuhan pendapatan daerah provinsi Papua diteliti oleh Kambuaya (2002). Hasil Penelitiannya menunjukkan bahwa alokasi anggaran pendapatan dan belanja daerah pada sektor pertanian tidak mempunyai pengaruh positif terhadap produk domestik regional bruto (PDRB) dan pendapatan asli daerah (PAD) diakibatkan oleh keterbatasan sarana dan prasarana pendukung bagi masyarakat (petani), kurang tersedianya teknologi pertanian, kurangnya rangsangan produksi dari pemerintah dan perbankan serta sarana pendukung distribusi pemasaran produksi pertanian belum memadai. Hal ini diakibatkan masih kurangnya alokasi anggaran untuk sektor pertanian sehingga anggaran belanja pembangunan daerah sektor pertanian lebih banyak diarahkan dalam bentuk bantuan-bantuan yang sifatnya konsumtif atau non ekonomi.

Penelitian mengenai efisiensi dan efektivitas pengelolaan anggaran, telah dilakukan penelitian oleh Hasmi (2008), di lingkungan Pemerintah Kabupaten Singkil terutama setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah.

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa tingkat efisiensi pengelolaan anggaran setelah penerapan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 adalah 24 – 63% dan efektivitasnya mencapai 96 – 109%.

Berdasarkan hasil penelitian (wawancara) dengan pihak legislatif kabupaten Nunukan, pada saat pembahasan kebijakan umum anggaran, sektor pertanian menjadi sektor unggulan atau prioritas di kabupaten Nunukan tetapi pada saat pembahasan RAPBD, pagu anggaran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan masih sangat rendah. Hal ini terjadi disebabkan karena masih banyaknya proyek *multi years* yang harus diselesaikan sebelum berakhirnya masa jabatan Bupati dan Wakil Bupati terpilih sehingga alokasi anggaran diprioritaskan pada penyelesaian pelaksanaan proyek fisik.

Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian yang pernah dilakukan oleh Parmedy (2011) yang menyatakan bahwa penetapan pagu SKPD sepenuhnya kebijakan Bupati sehingga terdapat proses penyusunan yang tidak sesuai semestinya. Pada saat pembahasan kebijakan umum anggaran antara Tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) Kabupaten Nunukan dengan Badan Anggaran DPRD, sektor pertanian termasuk salah satu sektor unggulan di kabupaten Nunukan tetapi pada saat pengajuan RAPBD Nunukan ternyata tidak sejalan antara kebijakan umum anggaran dan pengalokasian anggaran untuk setiap SKPD bidang ekonomi khususnya Dinas Pertanian Tanaman

Pangan dan Peternakan. Hal ini terbukti dengan masih rendahnya alokasi anggaran untuk bidang pertanian tetapi disisi lain, SKPD yang kurang optimal dalam menyerap anggaran ternyata masih mendapatkan alokasi anggaran yang besar. Seharusnya kemampuan SKPD mengelola dan mengoptimalkan anggaran bisa menjadi salah satu bahan pertimbangan dalam pembagian pagu kepada setiap SKPD, yang dilakukan Tim anggaran pemerintah daerah bersama Banggar DPRD.

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB V

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

Setelah dilakukan analisis dan pembahasan atas hasil penelitian ini, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Perencanaan Strategis Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan memuat visi, misi, tujuan dan strategi kebijakan umum merupakan proses yang saling berkaitan dan berkesinambungan sehingga menjadi acuan dalam menyusun program kerja dan kegiatan dalam mencapai tujuan pembangunan daerah khususnya untuk sektor Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan di Kabupaten Nunukan sehingga target pencapaian kinerja bisa lebih dioptimalkan. Rendahnya alokasi anggaran untuk SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan menjadi salah satu faktor yang dominan dalam menghambat pencapaian sasaran target kinerja yang ditetapkan dalam rencana kerja pembangunan daerah khususnya untuk sektor pertanian.
2. Penyusunan Program Kerja dan Kegiatan didasarkan pada kemampuan keuangan daerah dalam mengalokasikan anggaran untuk sektor pertanian. Dalam menyusun rencana kerja/kegiatan tahunan didasarkan atas usulan masyarakat pada saat pelaksanaan musrembang. Pelaksanaan forum SKPD dilaksanakan sebelum pelaksanaan musrembang tingkat kabupaten untuk mensinkronkan rencana kerja/kegiatan pada setiap SKPD. Penyusunan

rencana kerja tahunan disesuaikan dengan rencana kerja yang telah disepakati oleh setiap SKPD.

3. Dalam Penyusunan Anggaran dan Kebijakan Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Penetapan pagu anggaran untuk setiap SKPD menjadi kewenangan Bupati. Penyusunan Kebijakan umum anggaran (KUA), rencana kerja anggaran (RKA) dan rencana anggaran dan pendapatan dan belanja daerah (RAPBD) merupakan rencana keuangan pemerintah yang dibahas dan disetujui bersama antara pemerintah daerah dan DPRD yang ditetapkan dengan peraturan daerah APBD. Realisasi APBD pada SKPD Dinas Pertanian tanaman Pangan dan Peternakan pada tahun 2012 sebesar 83,77% dengan realisasi fisik sebesar 92,91% menunjukkan bahwa pelaksanaan program kerja dan kegiatan berjalan efektif sedangkan Pagu dana APBD Kabupaten Nunukan tahun 2012 Rp. 1.803.902.714.556,90 dan terealisasi sebesar Rp. 1.197.643.582.422,66 atau 66,39% menunjukkan bahwa pelaksanaan program kerja dan kegiatan pada APBD belum berjalan efektif menyebabkan tingginya angka silpa sebesar Rp. 606.259.132.134,24. Alokasi pagu anggaran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan pada tahun 2012 sebesar Rp. 19.869.879.546,80 atau 1,10% dari total APBD Kabupaten Nunukan sebesar Rp. 1.803.902.714.556,90. Rendahnya alokasi anggaran berdampak pada terkendalanya pencapaian target kinerja yang tercantum Rencana Strategis (Renstra) Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan.

## **B. SARAN**

1. Diharapkan kepada Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan beserta jajarannya agar dalam menyusun perencanaan strategis tetap mempertimbangkan jumlah anggaran dan kondisi realitas yang ada di masyarakat selain itu perlu juga meningkatkan kualitas SDM petani dan peternak untuk mendukung program pembangunan sektor pertanian dan peternakan di kabupaten Nunukan.
2. Penyusunan Program Kerja dan Kegiatan didasarkan rencana strategis dan rencana kerja SKPD sehingga terjadi kesinambungan dalam pelaksanaan program kerja dan kegiatan sehingga target yang akan dicapai lebih mudah terukur setiap tahunnya. Pelaksanaan forum SKPD dan Musrembang perlu lebih di intensifkan sehingga pelaksanaan program kerja selain merupakan aspirasi masyarakat juga terjadi sinergi antar SKPD dalam membangun sektor pertanian di kabupaten Nunukan.
3. Penyusunan Anggaran dan Kebijakan Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Penetapan pagu anggaran untuk setiap SKPD menjadi kewenangan Bupati. Sehingga diharapkan kepada Bupati Nunukan selaku penanggungjawab APBD serta Tim Anggaran Pemerintah daerah dan Tim Banggar DPRD Dalam Penyusunan Anggaran dan Kebijakan Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah agar alokasi anggaran untuk sektor ekonomi khususnya bidang pertanian bisa lebih diprioritaskan untuk mendukung target pencapaian visi dan misi Bupati dan Wakil Bupati

Nunukan, khususnya pada program pembangunan sektor ekonomi dan pengentasan kemiskinan di kabupaten Nunukan serta diharapkan agar pada tahun anggaran berikutnya ada keseimbangan antara alokasi anggaran untuk kegiatan fisik dan alokasi anggaran untuk program ekonomi atau peningkatan kesejahteraan masyarakat. Selain itu perlu dipertimbangkan dalam pembagian pagu anggaran tahun anggaran berikutnya bahwa penyumbang angka silpa terbesar pada APBD Kabupaten Nunukan Tahun Anggaran 2012 adalah dari SKPD yang banyak melaksanakan pekerjaan fisik seperti Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Pendidikan.

---

**DAFTAR PUSTAKA**

- Anggarini, Y dan Puranto, B.H, (2010), *Anggaran Berbasis Kinerja, Penyusunan APBD Secara Komprehensif*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Arsyad, N. (1992), *Keuangan Negara*, Jakarta: Intermedia.
- Bhisma, M et.al., (2006), *Perencanaan dan Penganggaran Untuk Investasi Kesehatan Ditingkat Kabupaten dan Kota*. Yogyakarta: Gadjah Mada Press University.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, (2012), *LKPJ Bupati Nunukan 2008-1012*. Nunukan
- Darise, N, (2006), *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: PT Indeks Kelompok Gramedia.
- Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan, (2012), *Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintahan*. Nunukan
- Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Nunukan, (2012), *Rencana Strategis*. Nunukan
- Dinas Pendapatan Pengelolaan Kekayaan dan Aset Daerah, (2012), *Laporan Realisasi Anggaran Tahun Anggaran 2008-2012*. Nunukan
- Dunn, W, (1988), *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: PT. Hanindita.
- Elfindri, dkk, (2008), *Strategi Sukses Membangun Daerah*. Jakarta: Gorga Media.
- Halim, A, (2007), *Akuntansi dan Pengendalian Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Halim, A. dan Iqbal M, (2001), *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Hamzah, A, (2000), *Pola Asuh Anak Etnik Jawa Migrant dan Etnik Mandar*. Surabaya: Disertasi diterbitkan UNAIR.
- Ikhsan, M., Santoso, A dan Harmanti. (2006), *Administrasi Keuangan Publik*. Jakarta: Universitas Terbuka.

- Hasmi, A. (2008), *Analisis Efisiensi dan Efektifitas Pengelolaan Anggaran Keuangan Daerah di Kab Singkil Pada Era Otonomi Daerah*. Medan: Tesis. Fakultas Ekonomi. Universitas Sumatra Utara.
- Irawan, P. (2006), *Metodologi Penelitian Administrasi*. Jakarta: Universitas Terbuka
- Kambuaya, Antonius, (2012), *Analisis Efisiensi dan Efektivitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Papua*. Makassar: Tesis diterbitkan UNHAS
- Kambuaya, Marthinus, (2002), *Analisis Anggaran Belanja Pembangunan Daerah Sektor Pertanian, Sektor Bangunan dan Sektor Jasa Terhadap Pertumbuhan Pendapatan Daerah Provinsi Papua*. Makassar: Tesis diterbitkan UNHAS
- Kismartini, dkk. (2005), *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Universitas Terbuka
- Lembaga Administrasi Negara RI. (2008), *Kebijakan dan Program Pembangunan Nasional*. Jakarta: Modul Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan IV.
- Mamesah, D.J. (1995), *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*. Jakarta: PT Gramedia. Pustaka Utama
- Musgrave, P. dan Musgrave, R. (1991), *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*. Jakarta: Erlangga.
- Nugroho, R. (2003), *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Gramedia
- Nugroho, R. (2011), *Public Policy Edisi Ketiga*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Gramedia
- Nugroho, R dan Wrihatnolo. (2011), *Manajemen Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Gramedia
- Parmedy. (2011), *Analisis Penyusunan dan Penetapan Anggaran APBD Dinas Kesehatan Kabupaten Numukan Tahun 2011*. Makassar: Tesis diterbitkan UNHAS
- Subarsono, AG. (2005), *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Suharno, (2010), *Dasar-Dasar Kebijakan Publik Cetakan II*. Yogyakarta: UNY Press.
- Sugiyono, (2010), *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Tim Redaksi Fokusmedia, (2007), *Surat Edaran Depdagri. Sistem dan Prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Fokusmedia.
- Wahab, Sholichin Abdul, (2004), *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Wibawa, Samudra, (2012), *Mengelola Negara, Panduan Untuk Bupati, Gubernur dan Presiden*. Yogyakarta: Gaya Media.
- Wibawa, Samudra, (2005), *Peluang Penerapan New Public Management Untuk Kabupaten di Indonesia* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

UNIVERSITAS TERBUKA

## **RUJUKAN PERATURAN**

- Peraturan Menteri Dalam Negeri No 32 Tahun 2008, tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2009. Jakarta. PT. Novindo Pustaka Mandiri
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Bandung. Fokusmedia
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No 59 Tahun 2007, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Bandung. Fokusmedia
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No 54 Tahun 2010, tentang Tahapan Tatacara Penyusunan dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Jakarta
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No 37 Tahun 2010, tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Daerah. Jakarta. Graha Ilmu
- PPRI No 58 Tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Bandung. Fokusmedia
- PPRI No 56 Tahun 2005, tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah. Jakarta..
- Undang-Undang No 15 Tahun 2004, tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara. Bandung. Fokusmedia
- Undang –Undang No 17 Tahun 2003, tentang Keuangan Negara. Jakarta
- Undang –Undang No 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Jakarta

**Lampiran 1: Matrik Hasil Pernyataan Informan berdasarkan Hasil Wawancara**

Dimensi : Perencanaan Strategis

A. Indikator Visi

No	INFORMAN	DATA EMIK	KESIMPULAN/ REDUKSI	KONSEP EMIK	KONSEP ETIK
1.	YFW Kepala Dispertanak	Visi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan mengacu pada visi Bupati dan wakil bupati terpilih periode 2011-2016 yaitu mewujudkan Kabupaten Nunukan yang maju, aman, damai, adil, bermoral, demokratis, mandiri, sejahtera serta berdaya saing sebagai beranda depan NKRI sehingga visi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan disesuaikan dengan kewenangan Dinas yang salah satunya adalah peningkatan produksi dan produktifitas tanaman pangan, hortikultura dan peternakan yaitu mewujudkan kabupaten Nunukan yang maju, sejahtera dan berdaya saing sebagai beranda terdepan NKRI.	Visi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan adalah mewujudkan kabupaten Nunukan yang maju, sejahtera dan berdaya saing sebagai beranda terdepan NKRI.	Visi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan adalah penjabaran dari visi kabupaten Nunukan	Visi merupakan gambaran pernyataan kedepan dari suatu organisasi yang harus konsisten dengan nilai visi (LAN RI, 2008)
2.	AB, Kasubag Penyusunan Program dan Pelaporan	Visi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan merupakan penjabaran dari visi Kabupaten Nunukan sehingga program dan kegiatan yang dilaksanakan SKPD harus mengacu pada pencapaian target dan sasaran untuk pencapaian visi Dinas serta visi kabupaten Nunukan. Dalam Penentuan visi Dinas kami bersama Kepala Dinas, sekretaris, kabid, kasie dan kasubag lingkup Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan sehingga banyak masukan dan ide yang dapat dikembangkan dan merujuk pada visi kabupaten Nunukan periode sekarang dan sebelumnya sehingga ada kesinambungan			

## Dimensi : Perencanaan Strategis

## B. Indikator Misi

No	INFORMAN	DATA EMIK	KESIMPULAN/ REDUKSI	KONSEP EMIK	KONSEP ETIK
1.	YFW, Kadis Pertanak	Pencapaian misi harus didukung oleh ketersediaan dana dan sumber daya manusia (SDM) yang memadai baik dari aparaturnya pemerintah maupun masyarakat itu sendiri yang terlibat secara langsung dalam pelaksanaan misi tersebut.	Misi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan adalah peningkatan kualitas SDM aparaturnya dan agenda program ekonomi mandiri, kesejahteraan serta berdaya saing sebagai beranda terdepan NKRI	Misi mengacu pada visi	Misi merupakan pernyataan mengapa suatu organisasi dibentuk (LAN RI 2008)
2.	AB, Kasubag Penyusunan Program dan pelaporan	Misi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan kabupaten Nunukan mengacu pada misi Bupati dan wakil bupati terpilih periode 2011-2016 yaitu Pembinaan bidang pemerintahan berdasarkan prinsip <i>good governance</i> dan <i>clean governance</i> (pemerintahan yang bersih) yang didukung oleh program pengembangan strategis sektor pertanian dan peternakan antara lain peningkatan kualitas SDM aparaturnya dan agenda program ekonomi mandiri, sejahtera dan berdaya saing sebagai beranda terdepan NKRI.			
3.	DK, Sekretaris Dispertanak	Menurut saya, misi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan yaitu meningkatkan kesejahteraan petani, meningkatkan ketahanan pangan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat masih sejalan dengan misi Bupati Nunukan periode 2011-2016 kabupaten Nunukan untuk sektor pertanian yaitu peningkatan dan pengembangan bidang pertanian, perkebunan, perikanan dan kelautan. Sehingga pada dasarnya misi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan merupakan perpaduan antara misi bupati periode 2006-2011 dan bupati periode 2011-2016 .			

## Dimensi : Perencanaan Strategis

## C. Indikator Tujuan

No	INFORMAN	DATA EMIK	KESIMPULAN/ REDUKSI	KONSEP EMIK	KONSEP ETIK
1.	YFW Kadis Pertanak	Tujuan akhir dari pelaksanaan misi adalah pencapaian visi yang telah ditetapkan yaitu tercapainya swasembada pangan di Kabupaten Nunukan. Pencapaian tujuan pembangunan sektor pertanian belum begitu optimal karena belum tersedianya sarana dan prasarana bidang pertanian yang memadai	Pencapaian tujuan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan masih sangat sulit tercapai karena masih minimnya sarana dan prasarana serta keterbatasan anggaran	Capaian tujuan masih minim karena banyak kendala	Tujuan adalah besaran spesifik apa yang akan dicapai dalam periode perencanaan sedemikian rupa sehingga visi yang telah dirumuskan dapat tercapai (LAN RI, 2008)
2.	DK Sekretaris Dispertanak	Pencapaian tujuan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan khususnya dalam mewujudkan swasembada pangan dan daging di kabupaten Nunukan masih agak sulit terpenuhi karena dukungan anggaran APBD untuk dinas pertanian masih sangat minim yang berkisar antara 0,5% - 1,5 dari total APBD kabupaten Nunukan setiap tahunnya sehingga target yang telah ditetapkan dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) sangat sulit tercapai. Idealnya alokasi anggaran SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan adalah sekitar Rp. 40 Milyar setiap tahunnya atau sekitar 2% dari total APBD yang akan digunakan untuk membenahi infrastruktur pertanian, pengadaan sarana dan prasarana serta penyediaan benih dan bibit unggul serta pelaksanaan kegiatan lainnya yang bisa berdampak pada peningkatan produksi pertanian dan peternakan.			

Dimensi : Perencanaan Strategis

## D. Indikator Strategi Kebijakan Umum

No	INFORMAN	DATA EMIK	KESIMPULAN/ REDUKSI	KONSEP EMIK	KONSEP ETIK
1.	AB Kasubag Penyusunan Program dan Pelaporan	Menurut saya, strategi kebijakan umum Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan yang tercantum dalam rencana strategis yaitu : pencapaian swasembada pangan dan swasembada yang berkelanjutan, peningkatan diversifikasi pangan, peningkatan nilai tambah, daya saing dan ekspor komoditas pertanian serta peningkatan kesejahteraan petani.	Strategi kebijakan umum Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan tercantum dalam renstra yang menjadi acuan dalam penyusunan RKA	Sebagai acuan program kerja	Strategi merupakan rencana program untuk mencapai tujuan dalam periode perencanaan

## Dimensi : Penyusunan Program Kerja

## A. Indikator Forum SKPD

No	INFORMAN	DATA EMIK	KESIMPULAN/ REDUKSI	KONSEP EMIK	KONSEP ETIK
1.	AB Kasubag Penyusunan Program dan Pelaporan	Menurut saya, forum SKPD selama ini dilaksanakan sebelum musrembang tingkat kabupaten, cuma selama ini forum tersebut belum terlalu efektif sehingga terkesan kurangnya koordinasi antar SKPD terkait dalam pelaksanaan program kerja dan kegiatan misalnya dalam hal program pengentasan kemiskinan di kabupaten seharusnya dilaksanakan lintas SKPD	Forum penyusunan rencana kerja/kegiatan tahunan SKPD yang dalam penyusunannya mensinkronkan, mengakomodir aspirasi masyarakat di kecamatan	Forum SKPD mensinkronkan dan mengakomodir usulan kecamatan	Forum SKPD merupakan wahana antar SKPD untuk mendapatkan dampak atau manfaat dari program dan kegiatan sesuai tugas dan fungsi SKPD kabupaten/kota (Permendagri No 13 tahun 2006)
2.	RHD Kabid Ekonomi Bappeda	Forum SKPD selama ini dilaksanakan di tingkat kabupaten berdasarkan hasil musrembang tingkat kabupaten, seharusnya forum SKPD dilaksanakan setiap SKPD untuk menyampaikan program dan skala prioritas dari SKPD kemudian mendapat tanggapan dari masyarakat. Seharusnya sebelum berjalannya program dan kegiatan tahun anggaran berikutnya maka perlu dilaksanakan forum SKPD di akhir tahun sehingga program dan kegiatan yang akan dilaksanakan sudah diketahui masyarakat. Demikian pula tentang penentuan calon petani dan calon lahan (CPCL) seharusnya dilaksanakan satu tahun sebelumnya sehingga begitu memasuki tahun anggaran berjalan maka kegiatan tersebut bisa segera dilaksanakan.			
3.	YT, Kabid Pendataan, Litbang Bappeda	Forum SKPD itu dilaksanakan sebelum musrembang tingkat kabupaten untuk menyamakan persepsi antar SKPD, sehingga apa yang menjadi usulan dalam musrembang tingkat kecamatan bisa diakomodir oleh masing-masing SKPD sehingga diharapkan dalam pelaksanaan program dan			

4.	MMS, Kabid PLA dan Sarana dan Prasarana Dispertanak	<p>kegiatan pada setiap SKPD bisa saling mendukung antara satu SKPD dengan SKPD lainnya.</p> <p>Menurut pendapat saya, selama ini belum ada sinkronisasi program kerja dan kegiatan antar SKPD di kabupaten Nunukan, artinya masing-masing SKPD berjalan sendiri-sendiri dan belum ada kebersamaan sehingga yang terbangun adalah ego sektoral masing-masing SKPD sehingga Forum SKPD sangat dibutuhkan untuk menyamakan visi dan misi setiap SKPD</p>			
----	--	--	--	--	--

UNIVERSITAS TERBUKA

## Dimensi : Penyusunan Program Kerja

## B. Indikator Musrembang

No	INFORMAN	DATA EMIK	KESIMPULAN/ REDUKSI	KONSEP EMIK	KONSEP ETIK
1.	RHD, Kabid Ekonomi Bappeda	Musrembang sudah ada aturannya tentang tahapan-tahapan pelaksanaannya. Usulan masyarakat yang menjadi prioritas akan diusulkan dalam musyawarah rencana pembangunan (musrembang) tingkat desa atau kelurahan. Selanjutnya usulan yang menjadi prioritas ditingkat kelurahan/desa akan diusulkan dalam musyawarah rencana pembangunan (musrembang) di tingkat kecamatan. Selanjutnya usulan dari kecamatan akan dibagi berdasarkan skala prioritas bagi setiap SKPD yang selanjutnya akan disampaikan pada musrembang tingkat kabupaten yang selanjutnya akan menjadi dasar dalam penyusunan rencana kerja (Renja) SKPD dan rencana kerja pembangunan daerah (RKPD), selanjutnya akan dilaksanakan musrembang tingkat provinsi dan nasional.	Pelaksanaan musrembang kecamatan dilaksanakan oleh kecamatan untuk mengakomodir aspirasi masyarakat yang akan dilanjutkan dengan musrembang tingkat kabupaten	Musrembang kecamatan mengakomodir aspirasi masyarakat	Musrembang adalah forum antara pemangku kepentingan dalam rangka menyusun rencana pembangunan daerah (Permendagri No 13 tahun 2006)
2.	AB Kasubag Penyusunan Program dan Pelaporan	Menurut saya, Usulan masyarakat dalam Musrembang tingkat kabupaten akan menjadi dasar dalam menyusun rencana strategis (Renstra) SKPD maupun rencana kerja (Renja) SKPD sehingga apa yang menjadi usulan dalam menyusun Rencana Kerja Anggaran (RKA) Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan merupakan usulan masyarakat dalam musrembang sehingga kegiatan yang dilaksanakan SKPD akan mendapat dukungan dari masyarakat.			

Dimensi : Penyusunan Program Kerja  
C. Indikator Renja SKPD

No	INFORMAN	DATA EMIK	KESIMPULAN/ REDUKSI	KONSEP EMIK	KONSEP ETIK
1.	YFW Kepala Dispertanak	Idealnya pembagian pagu berdasarkan rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) maupun rencana kerja (Renja) SKPD yang di dalamnya sudah mencakup target pencapaian kinerja lima tahun kedepan sehingga idealnya yang menetapkan pagu anggaran setiap SKPD adalah Bappeda. Tetapi selama ini yang membagi pagu anggaran adalah DPPKAD sehingga pagu anggaran langsung di tentukan sebelum mengajukan rencana kerja anggaran, sehingga sangat sulit mencapai target yang ditetapkan khususnya untuk mewujudkan swasembada pangan dan daging di kabupaten Nunukan.	Seharusnya pembagian pagu berdasarkan RKA yang diajukan SKPD kemudian diasistensi oleh Bappeda atau tim anggaran untuk melihat program dan kegiatan yang menjadi prioritas SKPD dan tercantum dalam renstra SKPD	Perencanaan kurang berperan dalam penentuan pagu SKPD	Renja SKPD adalah dokumen perencanaan SKPD untuk periode 1 tahun (Permendagri No 13 tahun 2006)
2.	DTD Kabid Produksi Peternakan	“Selama ini Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) membagikan pagu anggaran pada setiap SKPD, selanjutnya SKPD akan membagi anggaran tersebut untuk kebutuhan rutin, sekretariat, dan empat bidang di SKPD Dispertanak, sehingga untuk bidang peternakan alokasi anggaran setiap tahunnya berkisar 3-4 milyar, sehingga untuk pencapaian target swasembada daging di kabupaten Nunukan pada tahun 2014 sangat sulit tercapai. idealnya pemerintah daerah harus menyiapkan bibit sapi sebesar 500 ekor setiap tahun selama 5 tahun tetapi karena keterbatasan anggaran maka untuk dana APBD cuma mampu disediakan bibit sapi sebanyak 100 ekor setiap tahunnya, sehingga kami mencari dana di tingkat provinsi maupun tingkat pusat untuk membantu penyediaan bibit sapi di kabupaten Nunukan. Selain itu diintensifkan juga program inseminasi buatan (IB) maupun perguliran ternak pemerintah.			

3.	RHD, Kabid Ekonomi Bappeda	<p>Menurut saya, penyusunan program kerja dan kegiatan didasarkan pada rencana kerja anggaran (RKA) yang merupakan usulan dari masing-masing bidang dan sekretariat yang disesuaikan rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) Kabupaten Nunukan yang kemudian akan dibahas oleh tim anggaran pemerintah daerah (TAPD). Usulan-usulan yang prioritas tetap akan menjadi skala prioritas dalam menetapkan pagu anggaran SKPD. Tahun anggaran 2013, anggaran untuk sektor pertanian mencapai 7% dari total APBD kabupaten Nunukan. Hal ini dilakukan untuk menyukseskan program swasembada pangan dan daging serta program pengentasan kemiskinan di kabupaten Nunukan.</p>			
----	-------------------------------------	---	--	--	--

UNIVERSITAS TERBUKA

## Dimensi : Penyusunan Anggaran

## A. Indikator Kebijakan Umum Anggaran (KUA) /PPAS

No	INFORMAN	DATA EMIK	KESIMPULAN/ REDUKSI	KONSEP EMIK	KONSEP ETIK
1.	B, Bupati Nunukan	saya sangat mendukung agar alokasi anggaran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan peternakan ditingkatkan dan sudah saya sampaikan ke Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPM) karena penyumbang kemiskinan terbesar dari sektor pertanian dan perikanan, apalagi saya selaku penanggungjawab ketahanan pangan di kabupaten Nunukan. Yang menjadi kendala selama ini karena masih banyak petani kita yang bercocok tanam secara tradisional, mungkin selama ini karena sering mendapatkan bantuan dari perusahaan-perusahaan maupun bantuan dari pemerintah misalnya bibit dan pupuk sehingga pengelolaan usaha taninya kurang optimal sehingga yang perlu dilakukan sekarang adalah bagaimana meningkatkan pengetahuan atau SDM petani sehingga mereka bisa mengelola usahanya dengan baik. Sejak saya dilantik jadi Bupati Nunukan, alokasi anggaran untuk sektor pertanian terus mengalami peningkatan. Untuk alokasi anggaran 2013 saya minta agar seluruh SKPD yang membidangi pertanian secara luas pembahasannya saya pimpin langsung. Khusus untuk Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan alokasi anggarannya sekitar Rp. 22 milyar sesuai laporan dari Tim Anggaran. Untuk tahun anggaran 2014 karena adanya pemekaran Provinsi Kalimantan Timur menjadi 2 provinsi yaitu Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara dan Kabupaten Nunukan bergabung bersama Provinsi Kalimantan Utara sehingga konsekuensinya, dana bagi hasil (DBH) yang selama ini menyumbang terbesar sekitar 70-80 % dari total APBD akan dipangkas, sehingga akan berdampak pada alokasi APBD Kabupaten Nunukan. Sesuai laporan Sekretaris Daerah selaku ketua TAPM bahwa dana bagi	KUA ,PPAS diajukan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan penentuan pagu anggaran sepenuhnya kebijakan Bupati melalui TAPD	Anggaran sepenuhnya kebijakan Bupati	Perlu sinkronisasi antara Renja, dan RKPd dengan KUA-PPAS dari RAPBD merupakan kristalisasi seluruh RKA SKPD dalam upaya peningkatan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat daerah (Permendagri No 37 tahun 2007)

	<p>2. Hj. AG Wakil Bupati Nunukan</p>	<p>hasil (DBH) Kabupaten Nunukan untuk Tahun 2014 di bawah 100 milyar atau dipangkas sekitar 90% tetapi kita masih optimis agar DBH bisa di kurangi secara bertahap selain itu saya harapkan agar para kepala SKPD rajin melobi anggaran ke Departemen atau kementerian masing-masing misalnya Departemen Pertanian untuk SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan karena Kabupaten Nunukan sebagai daerah perbatasan masih layak dijual di pusat kalau perlu saya siap mendampingi Kepala Dinas yang akan mengajukan proposal kegiatan ke pusat.</p> <p>Untuk pembagian pagu anggaran setiap SKPD, merupakan kewenangan dari Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) baik di eksekutif maupun legislatif dengan mempertimbangkan urusan wajib dan urusan pilihan. Yang menjadi kendala dalam pengalokasian anggaran pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan adalah karena SKPD tersebut bukan urusan wajib tetapi urusan pilihan, sehingga yang perlu dilakukan adalah bagaimana merubah urusan pertanian menjadi urusan wajib. Menurut saya sektor pertanian dan perikanan memberikan dampak yang signifikan dalam mensukseskan program pemerintah dalam rangka pengentasan kemiskinan dan meningkatkan pendapatan masyarakat sehingga petani perlu diberikan bantuan berupa bibit maupun subsidi pupuk untuk petani yang bertujuan untuk memberikan spirit bagi para petani dalam mengembangkan usaha pertaniannya. Anggaran semua SKPD untuk tahun 2014 kemungkinan akan turun, karena sejak diresmikannya Provinsi Kalimantan Utara maka akan berdampak pada pengurangan dana bagi hasil sekitar 87% dari sekitar 800 milyar pada tahun 2013 menjadi 97 milyar pada tahun 2014, tetapi kita masih tetap optimis memperjuangkan ke provinsi maupun pemerintah pusat agar dana bagi hasil bisa dikurangi secara bertahap.</p>			
--	---	---	--	--	--

3.	NA, Ketua DPRD	<p>“Alokasi anggaran untuk Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan yang hanya berkisar 1% dari total APBD Kabupaten Nunukan memang terlalu rendah jika dibandingkan dengan tanggungjawab Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan untuk membangun sektor pertanian dan peternakan di kabupaten Nunukan, meskipun sudah mengalami peningkatan. Saya tidak menyalahkan pemerintah daerah yang mengalokasikan anggaran ke Dinas Pertanian dan Peternakan karena bisa saja rendahnya pagu anggaran karena perencanaan di Dinas Pertanian dan Peternakan yang belum optimal, sehingga saya berharap agar Pimpinan SKPD bisa mengajukan usulan dan program yang disesuaikan dengan potensi lahan dan kemampuan petani mengelola usahanya sehingga bisa meyakinkan Tim Badan Anggaran baik di eksekutif maupun legislatif bahwa anggaran Dinas Pertanian dan Peternakan harus ditambah. Kalau memungkinkan pihak Dinas bisa mempresentasikan program dan kegiatan tersebut di DPRD karena meskipun pembagian pagu SKPD selama ini adalah kewenangan tim anggaran eksekutif tetapi kita masih bisa mengoreksi pagu tersebut pada saat pembahasan anggaran.</p>			
4.	RT Wkl Ketua DPRD	<p>“Pada saat pembahasan Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Platfon Anggaran Sementara (KUA/PPAS), dalam mendorong pembangunan ekonomi masyarakat sektor pertanian secara umum menjadi program prioritas Pemerintah Daerah kabupaten Nunukan tetapi pada saat pembahasan anggaran forsi anggaran untuk bidang pertanian masih sangat rendah jika dibandingkan dengan Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan serta SKPD lainnya. Sehingga hal ini akan menjadi hambatan dalam pembangunan sektor pertanian khususnya untuk peningkatan kesejahteraan petani”</p>			

5.	J Kepala DPPKAD	<p>Menurut saya, dalam menentukan alokasi anggaran setiap SKPD didasarkan pada skala prioritas program dan kegiatan yang diajukan kepada Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPM), cuma selama ini yang menjadi kendala adalah adanya aturan pengalokasian anggaran untuk sektor pendidikan misalnya 20%, sektor kesehatan 10%, inspektorat 1 % dan kegiatan fisik yang masih sangat dominan dalam pengalokasian anggaran karena banyaknya usulan dari masyarakat yang dalam musrembang yang menjadi dasar dalam penyusunan rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) sehingga alokasi anggaran untuk sektor pertanian belum bisa terpenuhi sesuai dengan usulan dari SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan. Tetapi selama 3 tahun terakhir pagu anggaran SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan terus mengalami peningkatan, hal ini sejalan dengan keinginan Bapak Bupati agar alokasi anggaran untuk sektor pertanian ditambah setiap tahunnya untuk mendukung program ketahanan pangan di kabupaten Nunukan. Selain itu diharapkan agar alokasi anggaran yang telah diberikan kepada SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan untuk dioptimalkan penggunaannya karena untuk tahun anggaran 2012 realisasi dana dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan berdasarkan laporan realisasi keuangan berkisar pada angka 80% sehingga diharapkan kedepan agar anggaran atau kegiatan yang direncanakan bisa lebih dimaksimalkan sehingga bisa menjadi bahan pertimbangan dari Tim Anggaran Pemerintah Daerah untuk menambah pengalokasian pagu anggaran untuk tahun berikutnya meskipun untuk tahun depan dari sektor penerimaan, APBD Kabupaten Nunukan akan mengalami penurunan dibandingkan tahun ini karena adanya pemekaran Provinsi Kalimantan Timur menjadi Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara padahal daerah penghasil selama ini adalah Wilayah Kalimantan Timur Bagian Selatan untuk Kalimantan Timur Bagian Utara seperti Kabupaten</p>			
----	-----------------------	---	--	--	--

		<p>Nunukan, Bulungan, Malinau, Tana Tidung dan kota Tarakan potensi sumber daya alam cukup menjanjikan cuma sebagian besar potensi tersebut belum dikelola oleh investor.</p>			
--	--	---	--	--	--

UNIVERSITAS TERBUKA

## Dimensi : Penyusunan Anggaran

## B. Indikator Penyusunan RKA

No	INFORMAN	DATA EMIK	KESIMPULAN/ REDUKSI	KONSEP EMIK	KONSEP ETIK
1.	AB, Kasubag Penyusunan Program dan Pelaporan	Pada saat penyusunan rencana kerja anggaran sebenarnya sudah mempertimbangkan target pencapaian kinerja sesuai dengan rencana strategis Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan. Usulan yang masuk dari 4 bidang ditambah bagian sekretariat biasanya berkisar Rp 30 milyar, tetapi pada saat pembahasan anggaran oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah, pagu kita sudah dipatok misalnya Rp. 18 milyar, sehingga terpaksa usulan RKA yang masuk dikembalikan ke bidang untuk di revisi kembali sesuai dengan permintaan Tim Anggaran sehingga banyak program ataupun kegiatan yang harus dikurangi. Sehingga saya yakin pencapaian target yang telah ditetapkan dalam rencana strategis akan sulit tercapai.	Setelah pagu anggaran turun maka kebijakan Kepala Dinas sebagai pengguna anggaran untuk membagi pagu berdasarkan prioritas untuk menyusun RKA	Penyusunan RKA berdasarkan pagu yang diberikan setiap bidang dan sekretariat	RKA adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, belanja program dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD (Permendagri No 13 tahun 2006)
2.	DK, Sekretaris Dispertanak	Menurut saya, sektor pertanian adalah sektor yang sangat berperan penting dalam pembangunan ekonomi masyarakat maupun dalam pelaksanaan program pengentasan kemiskinan di kabupaten Nunukan karena sebagian besar penduduk kabupaten Nunukan berprofesi sebagai petani, tetapi karena ketersediaan sarana dan prasarana yang belum memadai sehingga peran sektor pertanian belum begitu optimal dalam pembangunan pertanian di kabupaten Nunukan. Untuk meningkatkan produksi dan produktifitas sektor pertanian, maka hal yang paling mendesak dilakukan jika SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan diberikan alokasi anggaran yang memadai adalah pencetakan sawah baru, pembuatan irigasi, pembuatan embun, pembuatan jalan usaha tani, penyiapan benih bibit unggul, penyediaan pupuk,			

		penyediaan bibit sapi bali, pelatihan bagi petani, pencegahan alih fungsi lahan persawahan serta melaksanakan kegiatan lain yang sifatnya mendukung pembangunan sektor pertanian di kabupaten Nunukan.			
--	--	--	--	--	--

UNIVERSITAS TERBUKA

## Dimensi : Penyusunan Anggaran

## C. Indikator RAPBD

No	INFORMAN	DATA EMIK	KESIMPULAN/ REDUKSI	KONSEP EMIK	KONSEP ETIK
1.	RT Wkl Ketua DPRD Kabupaten Nunukan	Pihak eksekutif selama ini sering terlambat mengajukan RAPBD sehingga pembahasan RAPBD oleh Tim Badan Anggaran DPRD juga sering terlambat. hal ini berdampak pada pembahasan dan pengesahan yang tidak tepat waktu. Selain itu karena keterbatasan waktu, DPRD sering tidak sempat melakukan pembahasan lebih detail dengan SKPD terkait program kerja masing-masing SKPD yang sangat diprioritaskan oleh SKPD sehingga pagu dana setiap SKPD tidak mengalami perubahan yang sangat signifikan pada saat pembahasan di DPRD. RAPBD yang telah disetujui oleh DPRD selanjutnya akan di verifikasi oleh gubernur dan jika tidak ada revisi maka RAPBD tersebut akan dipaparkan untuk pengesahan menjadi Perda APBD. Selanjutnya saya sangat mendukung agar SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan ditambah alokasi anggarannya karena dalam pembahasan kebijakan umum anggaran, pemerintah daerah memprioritaskan pembangunan sektor pertanian sebagai sektor unggulan dalam pembangunan ekonomi masyarakat tetapi pada saat pengajuan RAPBD kabupaten Nunukan, porsi anggaran untuk Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan kabupaten Nunukan masih sangat rendah. saya berharap agar jajaran SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan bisa mengajukan hearing dengan DPRD Kabupaten Nunukan khususnya Komisi yang membidangi pertanian atau badan anggaran eksekutif. Jika paparan program kerja dan kegiatan betul-betul mendesak dan	Pembahasan anggaran di DPRD dimana Tim Anggaran Pemerintah Daerah mengajukan RAPBD kemudian dibahas bersama Tim Banggar DPRD. Jika tidak ada revisi maka segera ditetapkan untuk dijadikan perda tapi jika direvisi maka dikembalikan ke Tim Anggaran Eksekutif untuk diperbaiki	Pembahasan dilakukan bersama antara Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan Tim Banggar DPRD serta melibatkan SKPD sebelum RAPBD disahkan	RAPBD merupakan rencana keuangan pemerintah yang dibahas dan disetujui bersama antara pemerintah daerah dan DPRD serta ditetapkan dengan peraturan daerah (Permendagri No 37 Tahun 2010)

2.	NS Kabid Belanja DPPKAD	<p><i>urgen</i> untuk dilaksanakan maka saya yakin anggota DPRD khususnya Tim Banggar bisa mempertimbangkan untuk menambah alokasi anggaran untuk Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan karena DPRD juga mempunyai hak untuk merevisi RAPBD yang diajukan Pemerintah Daerah.</p> <p>Menurut Saya, pembahasan rencana anggaran pendapatan dan belanja daerah (RAPBD) berdasarkan usulan rencana kerja anggaran (RKA) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dengan mempertimbangkan pada asumsi penerimaan APBD untuk tahun berikutnya. Kalau ada usulan prioritas yang sudah dimasukkan dalam rencana strategis SKPD maupun RKPD pasti akan dibantu pengalokasian anggarannya, tetapi kalau anggaran ditambah cuma untuk menambah alokasi perjalanan dinas tidak akan diakomodir karena anggaran perjalanan dinas sudah cukup tinggi apalagi tahun depan dana bagi hasil akan turun menjadi sekitar 97 milyar yang biasanya 700-800 milyar setiap tahunnya sehingga kalau ini terjadi maka akan berdampak pada pengurangan pagu dana tiap SKPD. Saya sangat mendukung kalau pagu anggaran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan ditambah karena merupakan salah satu upaya untuk pemberantasan kemiskinan. Diharapkan agar kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan harus memperjuangkan alokasi anggaran untuk mendukung swasembada pangan dan daging. Kedepan SKPD harus fokus kepada salah satu program unggulan. Demikian pula pembagian pagu pada setiap bidang tidak bisa disamakan sehingga target yang ditetapkan dalam Renstra dan Renja SKPD bisa terwujud. Pembagian pagu anggaran ada urusan wajib ada urusan pilihan misalnya Dinas Kesehatan alokasi anggarannya 10%, Dinas Pendidikan 20%, Inspektoral 1% dan dana alokasi desa 10% dari total dana APBD yang sementara dalam pembahasan. PAD Nunukan masih sangat rendah</p>			
----	----------------------------------	--	--	--	--

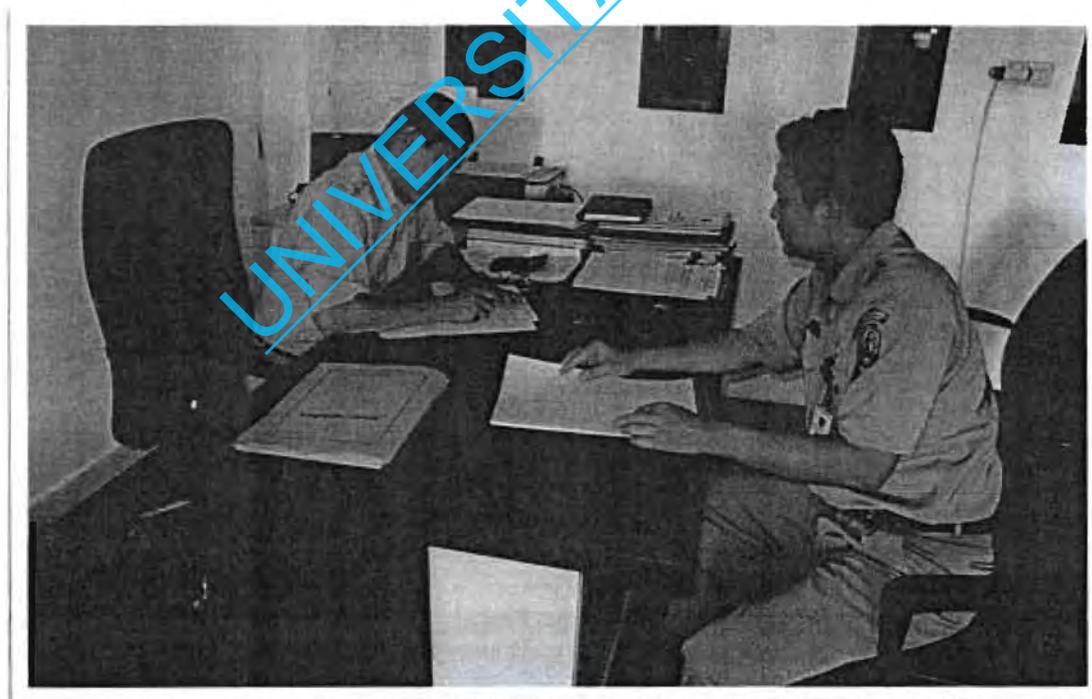
3.	W Kabid Pendapatan DPPKAD	<p>karena hanya berkisar 40 milyar sehingga perlu dicari alokasi sumber pendapatan untuk membiayai APBD. Selain itu perlu dilakukan efisiensi misalnya efisien perjalanan dinas yang selama ini perjalanan dinas ke Jakarta 5 hari bisa dikurangi menjadi 3 atau 4 hari sehingga dana perjalanan bisa dialihkan untuk peningkatan alokasi anggaran pengentasan kemiskinan.</p> <p>Menurut pendapat saya, penyusunan rencana anggaran pendapatan dan belanja daerah (RAPBD) diawali dari rencana kerja anggaran yang diajukan oleh SKPD kemudian diasistensi oleh Bappeda untuk memastikan bahwa RKA yang diajukan sudah mengacu pada rencana pembangunan jangka menengah (RJPM) dan rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) yang telah disepakati. Selanjutnya RKA tersebut akan dibahas bersama antara SKPD dengan Tim Anggaran Pemerintah Daerah. Pembagian pagu anggaran SKPD didasarkan pada asumsi pendapatan daerah, untuk memastikan bahwa pengajuan RAPBD sudah disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah. Pembagian pagu dilakukan sebelum SKPD mengajukan RKA karena kalau tidak dibatasi maka RKA yang diajukan SKPD bisa mencapai 3 triliun, sehingga untuk mengurangi RKA tersebut membutuhkan waktu yang cukup lama. Jumlah SKPD di kabupaten Nunukan sebanyak 56 SKPD tentunya membutuhkan anggaran untuk melaksanakan program kerja dan kegiatan, sehingga perlu diatur mekanisme penentuan pagu. Jika SKPD Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan membutuhkan pagu anggaran lebih maka diharapkan agar Kepala Dinas melakukan evaluasi kinerja pada setiap bidang selama lima tahun terakhir sehingga bisa dinilai keberhasilan pelaksanaan program kerja dan kegiatan selama lima tahun terakhir. Konsekuensi pembentukan Provinsi Kalimantan Utara akan berdampak pada APBD Kabupaten Nunukan akibat pengurangan dana bagi hasil</p>			
----	------------------------------------	---	--	--	--

		<p>(DBH) yang selama ini menyumbang sekitar 80% dari total APBD. Jika hal ini terjadi maka pemerintah daerah akan lebih memprioritaskan program ekonomi misalnya Perikanan, Perkebunan dan Pertanian. Tingginya angka sisa lebih pembiayaan (silpa) untuk tahun anggaran 2011 dan tahun 2012 diakibatkan oleh 3 faktor yaitu adanya tambahan pendapatan, adanya efisiensi dalam pelaksanaan kegiatan dan adanya kegiatan yang tidak terlaksana pada satuan kerja perangkat daerah khususnya bangunan fisik pada Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Pendidikan yang mendapat porsi anggaran lebih tinggi jika dibandingkan dengan SKPD lain. Hal ini sebenarnya bisa menjadi bahan pertimbangan bagi Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dalam pengalokasian anggaran pada setiap SKPD</p>			
--	--	---	--	--	--

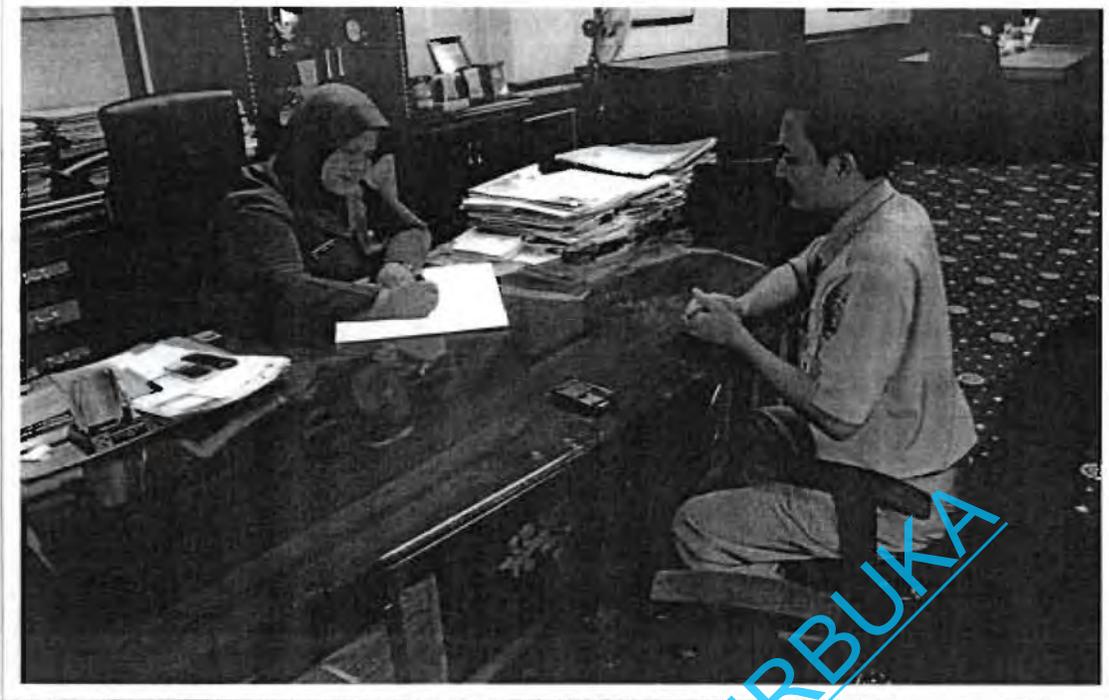
UNIVERSITAS TERBUKA



Wawancara dengan Bupati Nunukan



Wawancara dengan Kabid Ekonomi Bappeda



Wawancara dengan Wakil Bupati Nunukan



Wawancara dengan Kabid Belanja DPPKAD



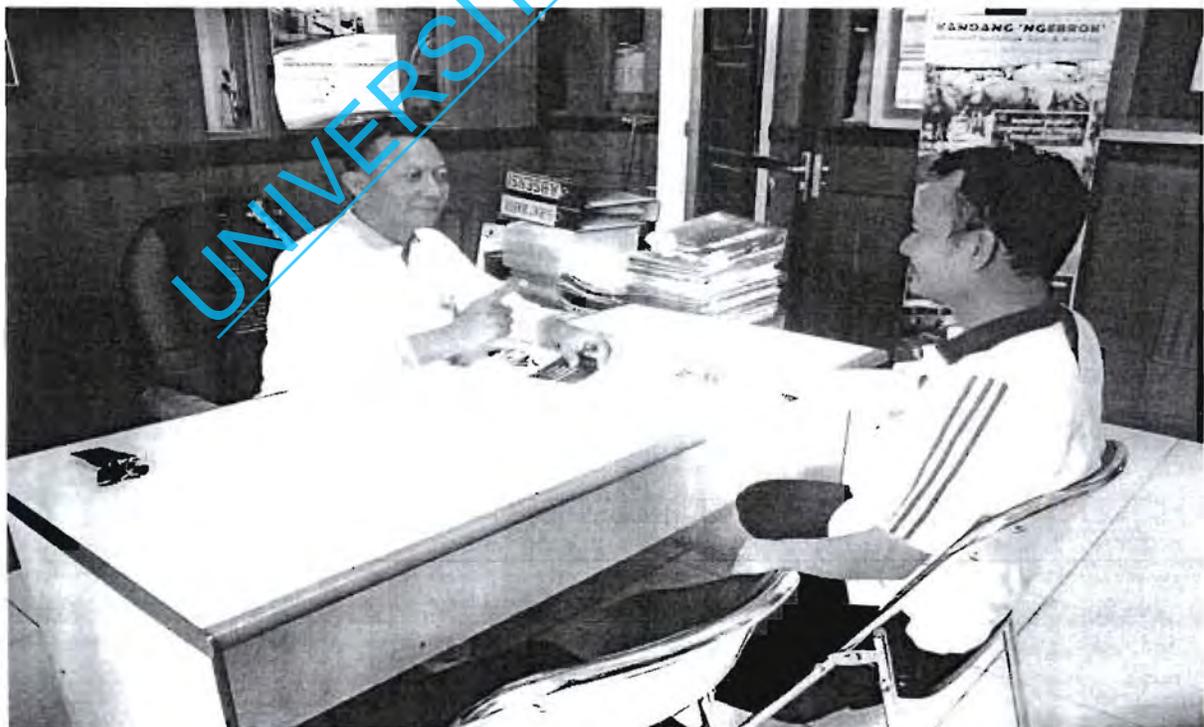
Wawancara dengan Kabid Pendapatan DPKAD



Wawancara Dengan ketua DPRD Nunukan



Wawancara dengan kepala dinas Pertanian tanaman Pangan & Peternakan Kab. Nunukan



Wawancara dengan Sekretaris Dinas Pertanian Tanaman Pangan & Peternakan Kab. Nunukan