

**ANALISIS KONSISTENSI ANTARA DOKUMEN PERENCANAAN  
DENGAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH  
(STUDI PADA PEMERINTAH KABUPATEN BELU TAHUN 2009-2014)**

**Daniel Mite Katho  
Arif Surya Irawan**

**INTISARI**

Selain untuk mengetahui tingkat konsisten antara dokumen perencanaan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Penelitian ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi dan menjelaskan sebab-sebab terjadinya inkonsistensi antara dokumen perencanaan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Jenis data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data dokumentasi dan wawancara semi terstruktur serta *Focus Group Discussion (FGD)*. Metode penentuan partisipan dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*. Partisipan dalam penelitian ini terdiri orang-orang yang terlibat secara langsung dalam proses perencanaan dan penganggaran yaitu Rencana Jangka Panjang Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan *interactive model*.

Analisis dilakukan terhadap dokumen perencanaan dan penganggaran yaitu dengan melakukan integrasi antara dokumen RPJMD, RKPD, PPAS dan APBD untuk mengetahui tingkat konsistensi antara dokumen-dokumen tersebut. Hasil analisis dokumentasi menunjukkan tingkat konsistensi yang sangat rendah dan rendah pada RKPD terhadap RPJMD dan PPAS terhadap RKPD sedangkan APBD terhadap PPAS menunjukkan tingkat konsistensi yang tinggi dan sangat tinggi. Oleh sebab itu dapat disimpulkan bahwa dokumen perencanaan belum dijadikan acuan dalam menyusun APBD. Selanjutnya, analisis dilakukan terhadap hasil wawancara dan FGD yang mengarah pada pembentukan lima tema pokok penyebab inkonsistensi antara dokumen perencanaan dengan APBD yaitu: Pertama, sumber daya manusia yang kurang paham tentang proses perencanaan dan penganggaran. Kedua, komitmen dari pemangku kepentingan dan pengambil kebijakan. Ketiga, penggunaan aplikasi yang terintegrasi mulai dari proses penyusunan dokumen perencanaan sampai dengan APBD. Keempat, intervensi yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kelima, Kebijakan dari pemerintah pusat.

*Kata kunci: konsistensi, perencanaan*

## 1. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Tuntutan masyarakat akan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih (*clean governance*) meningkat. Tuntutan tersebut membuat pemerintah terus melakukan evaluasi dan perbaikan dalam berbagai sektor termasuk pengelolaan keuangan yang baik, bersih dan akuntabel sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menindaklanjuti tuntutan tersebut maka pemerintah memandang perlu adanya perubahan dan pembaharuan alat-alat pemerintahan baik struktur maupun infrastrukturnya. Mardiasmo, (2002) menjelaskan bahwa dalam upaya untuk mewujudkan *good governance* maka, diperlukan reformasi kelembagaan dan reformasi manajemen publik.

Lahirnya UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) merupakan tonggak sejarah reformasi bidang perencanaan dan pengelolaan keuangan negara. Ketiga paket undang-undang diatas merupakan bukti nyata niat baik pemerintah dalam rangka perbaikan sistem perencanaan dan penganggaran di Indonesia.

Pengelolaan keuangan sesuai dengan penjelasan UU No. 17/2003 dimulai dari proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan

pertanggungjawaban. Lebih lanjut dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa pengelolaan keuangan daerah dimulai dari perencanaan dan penganggaran kemudian pelaksanaan dan penatausahaan sampai dengan pertanggungjawabannya.

Perencanaan dan penganggaran merupakan rangkaian kegiatan dalam satu kesatuan atau kontinum (Bastian, 2006). Perencanaan dan penganggaran merupakan suatu siklus yang mempunyai hubungan yang erat dan bersifat realistis, tepat sasaran dan konsisten. Hubungan antara perencanaan dan penganggaran tercermin melalui proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) pada pemerintah pusat dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada pemerintah daerah. Anggaran merupakan instrumen penting bagi pemerintah dalam menentukan prioritas pembangunan. *Output* atau hasil akhir dari proses perencanaan pembangunan digunakan sebagai acuan dalam proses penyusunan APBD.

Kesesuaian antara dokumen RPJMD, RKPD, KUA PPAS dengan APBD sangat penting. Hal ini diharapkan akan mengoptimalkan penggunaan sumber daya dan meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan dan pelayanan publik sehingga akan berdampak pada tujuan pembangunan daerah. Mengingat RPJMD merupakan penjabaran

visi dan misi kepala daerah dalam upaya mewujudkan pelaksanaan pembangunan daerah, maka penganggaran juga harus disesuaikan dengan prioritas pembangunan yang telah direncanakan dalam dokumen perencanaan. Ketidaksesuaian antara dokumen perencanaan dengan APBD akan mengganggu pelaksanaan program dan kegiatan yang dijabarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sehingga pembiayaan yang dilakukan oleh pemerintah menjadi sia-sia, tidak jelas dan mengakibatkan pemborosan anggaran.

### 1.2 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis konsistensi antara dokumen perencanaan dengan APBD serta mengidentifikasi dan menjelaskan penyebab terjadinya inkonsistensi antara dokumen perencanaan dengan APBD di Pemerintah Kabupaten Belu.

### 1.3 Kontribusi Penelitian

Penelitian ini akan menganalisis konsistensi antara dokumen perencanaan dengan APBD serta mengidentifikasi dan menjelaskan penyebab terjadinya inkonsistensi antara dokumen perencanaan dengan APBD di Pemerintah Kabupaten Belu. Oleh karena itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran kepada pemerintah daerah terkait tingkat konsistensi antara dokumen perencanaan dengan APBD serta factor penyebab inkonsistensi antara dokumen tersebut sehingga dapat membantu pemerintah daerah untuk melakukan evaluasi dan

merumuskan kebijakan dan strategi agar tujuan dan target pembangunan daerah dapat tercapai.

## 2. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Perencanaan Publik

Berdasarkan UU No. 25/2004, perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Tujuan perencanaan pembangunan ialah: Mendukung koordinasi antarpelaku;

- a. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, sinergi baik antara daerah, ruang, waktu, fungsi pemerintahan, maupun antara pusat dan daerah;
- b. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan;
- c. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
- d. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Perencanaan memiliki peran yang penting dalam organisasi karena dengan melakukan perencanaan strategik dapat mengatasi masalah dalam penganggaran seperti beban kerja anggaran yang terlalu berat (*budget workload*) dan adanya alokasi sumber daya yang tidak tepat sasaran. Oleh sebab itu perencanaan dilakukan untuk mengantisipasi keadaan dimasa datang yang penuh dengan ketidakpastian.

Mardiasmo (2002) mengatakan bahwa manfaat perencanaan

strategic bagi organisasi antara lain:

1. Sebagai sarana untuk memfasilitasi terciptanya anggaran yang efektif;
2. Sebagai sarana untuk memfokuskan manajer pada pelaksanaan strategi yang telah ditetapkan;
3. Sebagai sarana untuk memfasilitasi dilakukannya alokasi sumber daya yang optimal (efektif dan efisien);
4. Sebagai rerangka untuk pelaksanaan tindakan jangka pendek;
5. Sebagai sarana bagi manajemen untuk dapat memahami startaegi organisasi secara lebih jelas; dan
6. Sebagai alat memperkecil rentang alternatif strategi

Perencanaan pembangunan terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Tahunan atau Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

## 2.2 Penganggaran

Mardiasmo (2002) menyatakan Penganggaran merupakan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran dilakukan setelah perumusan perencanaan strategik telah selesai dilaksanakan. Dokumen perencanaan yang dihasilkan dari proses perencanaan menjadi acuan dalam melakukan penyusunan anggaran sehingga anggaran juga merupakan artikulasi hasil perumusan strategi dan perencanaan strategik yang telah

dibuat. Anggaran berkaitan dengan estimasi mengenai apa yang akan dilakukan dan estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu

OECD (2002) mendefinisikan anggaran sebagai dokumen kebijakan utama pemerintah yang disusun secara komperhensif meliputi seluruh pendapatan dan pengeluaran pemerintah sehingga diperlukan *trade off* antara pilihan kebijakan yang berbeda.

Adapun fungsi anggaran sektor publik menurut mardiasmo (2002) ialah sebagai berikut: 1) sebagai alat perencanaan; 2) sebagai alat pengendalian; 3) sebagai alat kebijakan fiskal; 4) sebagai alat politik; 5) sebagai alat koordinasi dan komunikasi; 6) sebagai alat penilaian kinerja; 7) sebagai alat motivasi; dan 8) sebagai alat menciptakan ruang publik; Selanjutnya, tujuan penyusunan anggaran ialah:

1. Membantu pemerintah mencapai tujuan fiskal dan meningkatkan koordinasi antarbagian dalam lingkungan pemerintah;
2. Membantu menciptakan efisiensi dan keadilan dalam menyediakan barang dan jasa publik melalui proses pemrioritasan;
3. Memungkinkan bagi pemerintah untuk memenuhi prioritas belanja; dan
4. Meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah kepada DPR/DPRD dan masyarakat luas.

Proses penganggaran dimulai dari Kebijakan Umum APBD, prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sampai dengan APBD.

### 2.3 Hubungan antara Perencanaan dan Penganggaran

Blóndhal et. al., (2009) menjelaskan bahwa sistem perencanaan Indonesia berbeda dengan model perencanaan yang lain. Walaupun dihasilkan dari lembaga yang berbeda dan terpisah, namun antara perencanaan dan penganggaran merupakan struktur yang saling melengkapi satu dengan yang lain sehingga dapat dikatakan bahwa fungsi perencanaan merupakan inti dari anggaran.

Bastian (2006) menjelaskan bahwa perencanaan dan penganggaran merupakan kegiatan yang kontinum. Proses pengintegrasian antara perencanaan dan penganggaran merupakan tahapan yang sangat kritis yaitu memastikan bahwa kegiatan yang dianggarkan dalam proses pembangunan daerah telah dianggarkan sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Penganggaran merupakan proses yang dilakukan setelah perencanaan ditetapkan. Penganggaran dilakukan dengan berpedoman pada dokumen perencanaan yang telah ditetapkan.

Proses penyusunan perencanaan yang terdapat dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 dimulai dari penyusunan RPJP kemudian dijabarkan dalam RPJM dan RKPD. Sedangkan proses penyusunan anggaran sesuai dengan UU Nomor 17 Tahun 2003 berawal dari penyusunan KUA dan PPAS yang mengacu pada RKPD kemudian dilanjutkan dengan penyusunan APBD.

Bastian (2006) menyatakan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengenal 5 (lima) pendekatan perencanaan dan penganggaran yaitu:

1. Pendekatan Politik;
  - Visi, misi, dan program kepala daerah terpilih menjadi kebijakan utama dijabarkan kedalam rencana pembangunan jangka menengah. Oleh karena itu rencana pembangunan merupakan penjabaran agenda pembangunan yang ditawarkan pada saat kampanye kedalam rencana pembangunan jangka menengah.
2. Pendekatan Teknokratis
  - a. Perencanaan dilaksanakan dengan metode dan kerangka berpikir ilmiah, berdasarkan data yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan oleh tenaga ahli atau lembaga yang resmi dan diakui kapasitasnya, serta memiliki kualifikasi untuk ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan
  - b. Dalam dokumen rencana indikator pencapaian kinerja dinyatakan secara eksplisit atas rencana yang disusun sehingga efektivitas pelaksanaan rencana dapat diukur pencapaiannya serta mudah untuk diintegrasikan dengan penganggarnya.
3. Pendekatan Partisipasi
  - Pendekatan dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan terhadap pembangunan dengan tujuan untuk menampung aspirasi dan rasa memiliki. Penyusunan rencana bersifat inklusif, tidak ada pihak yang diabaikan serta pengambilan

keputusan berdasarkan konsesus atau mekanisme yang telah disepakati bersama. Hasil atau tindak lanjut dari keputusan partisipatif dipertanggungjawabkan kepada pemangku kepentingan.

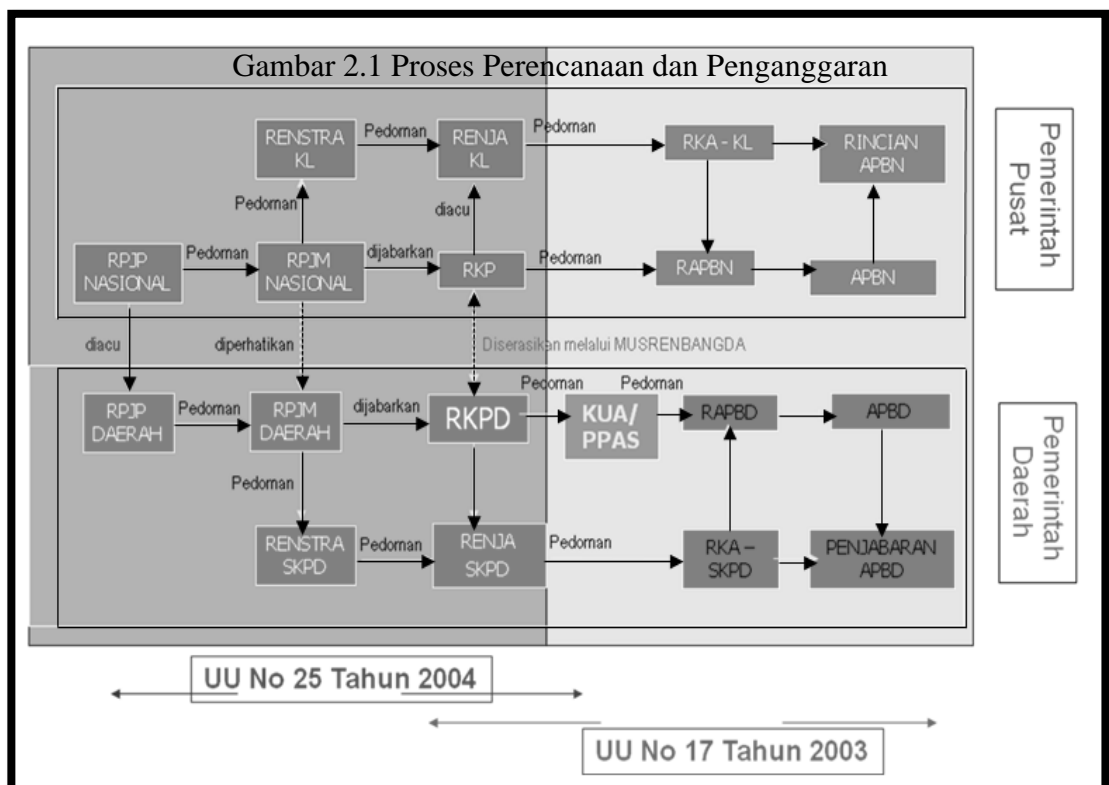
#### 4. Pendekatan Perencanaan *bottom up*

Merupakan pendekatan perencanaan yang dibangun dari tingkat pemerintahan yang lebih rendah (desa-kelurahan) untuk disampaikan pada pembahasan perencanaan di tingkat yang lebih tinggi

(kabupaten/kota) kemudian diselaraskan melalui musyawarah.

#### 5. Pendekatan perencanaan *top down*

Pendekatan perencanaan ini dilakukan dengan penyampaian rencana atau program dari pemerintah ditingkat yang lebih tinggi untuk dioperasionalkan pada pemerintah di daerah atau pada wilayah administrasi yang lebih rendah kemudian diselaraskan melalui musyawarah.



Sumber: Halim 2007

## 2.4 Teori Keagenan

Teori keagenan merupakan teori yang menjelaskan hubungan antara dua atau lebih individu (*principal-agent*). *principal* melakukan kontrak dengan *agent* untuk melaksanakan tindakan dan kegiatan sesuai dengan harapan *principal* (Herriyanto et.al., 2014). Pendelegasian wewenang dari *principal* ke *agent* tersebut sering kali menimbulkan permasalahan.

Teori keagenan dibangun sebagai upaya untuk memahami dan memecahkan masalah yang muncul manakala ada ketidaklengkapan informasi atau asimetri informasi pada saat melakukan kontrak atau perikatan. Kontrak tersebut ialah kontrak antara *principal* sebagai pemegang saham atau pimpinan perusahaan dengan *agent* sebagai penerima perintah (Gudono, 2012).

Teori keagenan menjelaskan hubungan antara *principal* dan *agent* yang berpotensi menciptakan *moral hazard* dan perilaku oportunistik. *Moral hazard* merupakan permasalahan yang muncul ketika kontrak sudah disetujui namun *agent* tidak dapat melaksanakan kontrak yang telah disepakati dengan *principal*, sedangkan perilaku oportunistik merupakan perilaku memanfaatkan sumber daya dan akses yang dimiliki untuk kepentingan pribadi atau golongan tertentu (*self interest*)

Asimetri informasi merupakan suatu kondisi ketidaklengkapan informasi yang berperan penting dalam masalah teori keagenan. Asimetri informasi terjadi karena *agent* lebih superior dibandingkan dengan *principal*.

Akibat dari keunggulan informasi tersebut, maka *agent* akan bertindak untuk memaksimalkan utilitasnya.

APBD disusun berdasarkan skala prioritas sebagai akibat dari keterbatasan sumber daya. Oleh karena itu, dalam proses perencanaan dan penganggaran sering terjadi konflik kepentingan. Konflik tersebut dapat terjadi antara pemerintah daerah dengan DPRD, rakyat maupun di pihak internal pemerintah daerah itu sendiri yaitu antara atasan dan bawahan. Jika dilihat dari sudut pandang teori keagenan dan berdasarkan peran masing-masing pihak, dalam lingkup yang lebih luas maka pemerintah daerah dan DPRD adalah *agent*, sedangkan rakyat adalah *principal*. Dalam lingkup yang lebih sempit (internal pemerintah daerah) maka pimpinan merupakan *principal* sedangkan bawahan merupakan *agent*. Kondisi *agent* yang oportunistik, memiliki informasi yang lebih banyak dari *principal*, dan memiliki kepentingan yang tidak selalu sejalan dengan *principal* sering menjadi dasar permasalahan dalam teori keagenan.

Konflik kepentingan yang diakibatkan oleh ketidaksetaraan informasi sering terjadi karena masing-masing pihak ingin memaksimalkan utilitasnya. Pemerintah daerah sebagai *agent* ingin memaksimalkan anggaran, DPRD cenderung memperjuangkan dan mempertahankan alokasi anggaran pada daerah pemilihannya sedangkan rakyat sebagai *principal* ingin memperoleh utilitasnya. Berkaitan

dengan penelitian ini, asimetri informasi antara *principal-agent* dapat menyebabkan konflik kepentingan sedangkan konflik kepentingan dapat berdampak pada ketidaksesuaian antara perencanaan dan penganggaran.

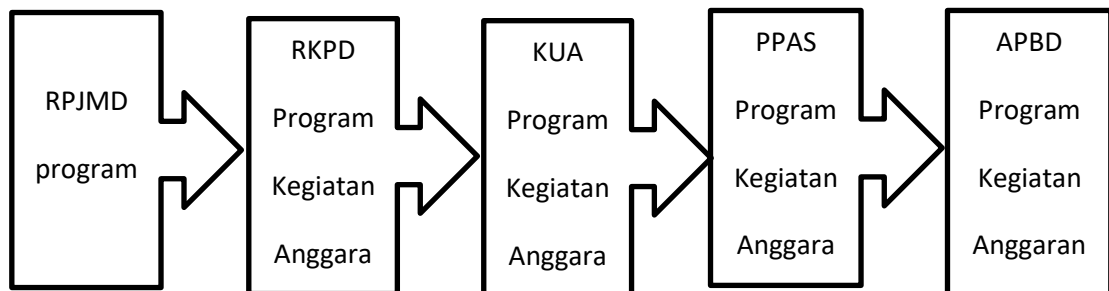
Menurut Eisenhard (1989) dalam Wahyuningsih (2016) teori keagenan dilandasi oleh tiga asumsi yaitu: pertama, asumsi tentang sifat manusia: mementingkan diri sendiri (*self interest*), memiliki keterbatasan rasional (*bounded Rasonality*) dan tidak menyukai resiko (*risk aversion*); kedua, asumsi tentang keorganisasian: konflik antar anggota organisasi, efisiensi dan asimetri informasi antara *principal* dan *agent*;

dan ketiga, Asumsi tentang informasi: informasi dipandang sebagai komoditas yang dapat diperjualbelikan.

## 2.5 Konsistensi

Konsistensi sesuai dengan Kamus Besar Bahasa Indonesia ialah ketetapan dan kemantapan dalam bertindak, ketaatasaan. Konsistensi dalam penelitian ini mencakup (1) kesesuaian nomenkelatur program dan kegiatan yang terdapat dalam dokumen perencanaan dan dokumen anggaran, (2) kesesuaian jumlah alokasi anggaran yang terdapat dalam dokumen perencanaan dan dokumen anggaran.

Gambar 2.2 Alur Pengukuran Tingkat Konsistensi antara Dokumen Perencanaan dengan APBD





### 3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan studi kasus. Jenis data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data dokumentasi dan wawancara semi terstruktur serta *Focus Group Discussion (FGD)*. Metode penentuan partisipan dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*. Partisipan dalam penelitian ini terdiri orang-orang yang terlibat secara langsung dalam proses perencanaan sampai dengan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan *interactive model*.

Analisis dilakukan terhadap dokumen perencanaan dan penganggaran yaitu dengan melakukan integrasi antara dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk mengetahui tingkat konsistensi antara dokumen-dokumen tersebut.

Tabel 3.1 Persentasi Penilaian Konsistensi

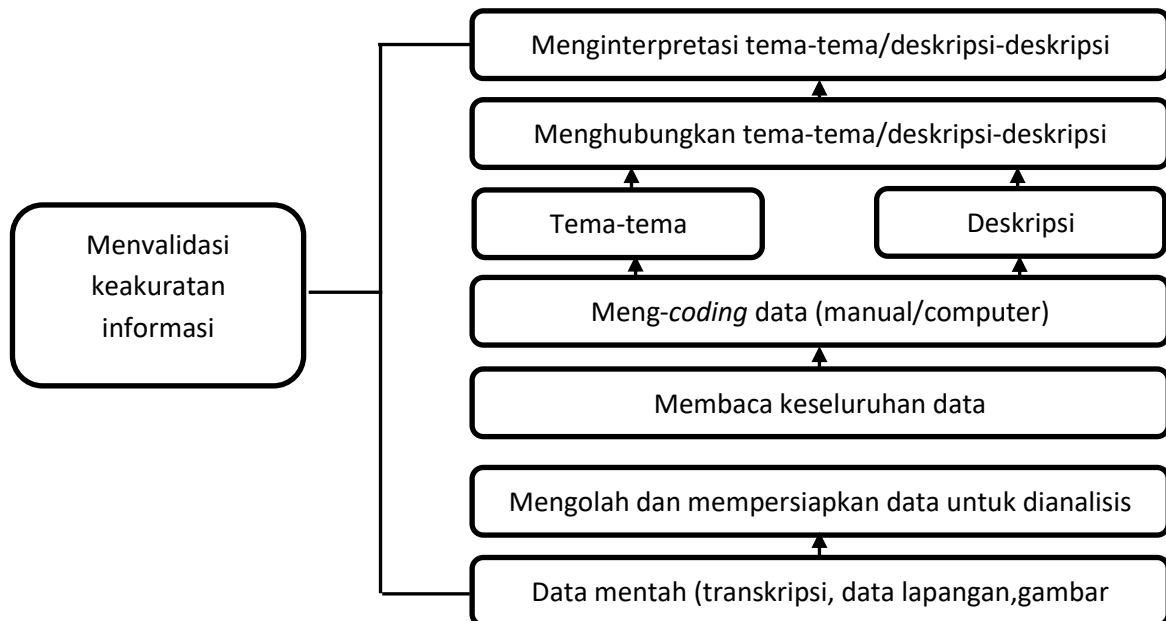
NO	INTERVAL PENILAIAN	PENILAIAN KONSISTENSI
1	$91\% \leq 100\%$	Sangat Tinggi
2	$76\% \leq 90\%$	Tinggi
3	$66\% \leq 75\%$	Sedang
4	$51\% \leq 65\%$	Rendah
5	$\leq 50$	Sangat Rendah

Gradasi nilai yang digunakan untuk mengukur tingkat konsistensi perencanaan dan penganggaran dalam penelitian ini mengacu kepada gradasi nilai yang digunakan oleh Kementerian Dalam Negari dalam melakukan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah yang terdapat dalam Permendagri 54 tahun 2010. Sementara Konsistensi program dan kegiatan diukur melalui perbandingan antara jumlah program dan kegiatan yang konsisten dibanding dengan jumlah program dan kegiatan keseluruhan dengan rumusan sebagai berikut:

$$\text{Konsistensi program dan kegiatan} = \left( \frac{\sum \text{Program dan kegiatan konsisten}}{\sum \text{Program dan kegiatan keseluruhan}} \right) \times 100\%$$

Selanjutnya, analisis dilakukan terhadap transkrip hasil wawancara dan FGD. Komponen-komponen dalam analisis data secara rinci dapat dilihat pada Gambar 3.1 berikut ini.

Gambar 3.1 Proses Analisi dan Interpretasi Data



Sumber: Cresswell 2014

#### 4. HASIL ANALISIS DAN DISKUSI

##### 4.1 Hasil Analisis

sebelumnya telah dijelaskan bahwa penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data dokumentasi, wawancara mendalam dan *focus group discussion* (FGD). Sesuai dengan tujuan penelitian yang ingin dicapai maka teknik pengumpulan data dan analisis data yang digunakan berbeda antara tujuan penelitian pertama dengan tujuan penelitian kedua. Tujuan penelitian pertama berkaitan dengan pertanyaan penelitian pertama sedangkan tujuan penelitian kedua berkaitan dengan pertanyaan penelitian kedua.

Analisis dokumentasi digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian pertama

yaitu untuk memahami kondisi perencanaan dan penganggaran pada Pemerintah Kabupaten Belu dan menganalisis tingkat konsistensi antara dokumen perencanaan dengan APBD. Dokumen yang digunakan ialah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) periode 2009-2014, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masing-masing tahun anggaran 2010 sampai dengan 2014. Analisis dokumentasi dilakukan atas program prioritas yang terdapat dalam dokumen perencanaan lima tahunan yaitu RPJMD yang merupakan acuan bagi penyusunan RKPD, KUA PPAS dan APBD dengan alasan bahwa Pemerintah Kabupaten

Belu akan mengutamakan pelaksanaan program tersebut sebagai program prioritas pembangunan sehingga dengan melakukan analisis terhadap program tersebut dapat memberikan gambaran terkait dengan tingkat konsistensi antara dokumen perencanaan dengan APBD.

Berikut ini merupakan beberapa temuan yang peneliti temukan selama melakukan analisis dokumentasi terhadap tingkat konsistensi antara dokumen perencanaan dengan APBD yaitu:

1. Dokumen yang dianalisis ialah dokumen operasional lingkup Pemerintah Kabupaten Belu.
2. Tidak terdapat informasi terkait indikator kinerja dalam dokumen perencanaan RPJMD dan RKPD sehingga menyebabkan peneliti hanya dapat melakukan analisis terbatas pada ketersediaan informasi yang terdapat dalam dokumen tersebut yaitu analisis tingkat konsistensi program prioritas berdasarkan nomenklatur dan pagu indikatif.
3. Adanya perbedaan kadar informasi dalam dokumen operasional tersebut baik antardokumen maupun antarperiode waktu.
4. Informasi yang terdapat dalam dokumen Kebijakan Umum APBD Hanya terbatas pada informasi tentang postur APBD dan kebijakan terkait

dengan Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan secara umum.

Analisis dokumentasi dilakukan pertahun terhadap program prioritas yang terdapat dalam RPJMD sehingga dapat diketahui tingkat konsistensi antardokumen tersebut. Artinya berdasarkan pada program prioritas yang terdapat dalam RPJMD akan dilakukan pengintegrasian antardokumen mulai dari RKPD terhadap RPJMD, PPAS terhadap RKPD sampai pada APBD terhadap PPAS mulai dari tahun 2010 sampai dengan 2014 sesuai dengan kriteria yang ditentukan yaitu nomenklatur program dan kegiatan serta pagu indikatif. Selanjutnya, dalam melakukan pengintegrasian akan diberikan skor nilai kepada program dan kegiatan serta pagu indikatif yang konsisten dengan skor nilai 1 dan yang inkonsisten dengan nilai 0, kemudian skor yang diperoleh akan dijumlahkan dan dihitung persentase tingkat konsistensinya dan selanjutnya akan dilakukan penginterpretasian hasil penelitian.

#### **4.2 Diskusi**

Berdasarkan hasil analisis terhadap dokumen perencanaan dan penganggaran Pemerintah Kabupaten Belu, maka tingkat konsistensi antara dokumen tersebut dapat terlihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4.1 Rekapitulasi Tingkat Konsistensi antara Dokumen Perencanaan dengan APBD

NO	TAHUN	RPJMD-RKPD		RKPD-PPAS			PPAS-APBD		
		NOMEN KLATUR	KET	NOMEN KLATUR	PAGU IDIKA TIF	KET	NOMEN KLATUR	PAGU IDIKA TIF	KET
1	2010	40,00%	SR	18,33%	0,00%	SR/SR	100%	100%	ST/ST
2	2011	57,50%	R	55,43%	2,93%	R/SR	81,93%	15,22%	T/SR
3	2012	57,50%	R	44,55%	0,00%	SR/SR	100%	100%	ST/ST
4	2013	17,50%	SR	16,00%	0,00%	SR/SR	100%	100%	ST/ST
5	2014	65,00%	R	13,04%	2,36%	SR/SR	100%	100%	ST/ST

Selanjutnya, sesuai dengan hasil analisis terhadap transkripsi wawancara mendalam dan *focus group discussion* yang telah dilaksanakan dengan beberapa informan diketahui terdapat faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya inkonsistensi antara dokumen perencanaan dengan APBD Pemerintah Kabupaten Belu ialah sebagai berikut:

1. Sumber daya manusia yang kurang paham tentang proses perencanaan dan penganggaran. Proses perencanaan dan penganggaran merupakan suatu proses yang melibatkan banyak pihak oleh sebab itu kualitas sumber daya manusia yang baik dan paham tentang proses perencanaan dan penganggaran, sangat berpengaruh dalam menerjemahkan dan merumuskan program dan kegiatan yang sesuai dengan tujuan pembangunan daerah yang ingin dicapai.
2. Komitmen dari pemangku kepentingan dan pengambil kebijakan

Komitmen dari pemangku kepentingan dan pengambil kebijakan sangat berperan dalam menjaga konsistensi antara perencanaan dan penganggaran. Oleh karena itu, sangat diperlukan adanya komitmen dalam proses perencanaan dan penganggaran. Namun yang terjadi sering terdapat pengambilan kebijakan anggaran terkait dengan program dan kegiatan pada saat pembahasan anggaran sehingga menyebabkan kebijakan tersebut tidak sesuai dengan prosedurnya yaitu tanpa melalui suatu proses perencanaan.

3. Belum menggunakan Aplikasi yang terintegrasi  
Penggunaan aplikasi yang terintegrasi mulai dari proses perencanaan sampai dengan proses penganggaran sangat membantu aparat perencana dan penganggaran dalam menyusun dokumen perencanaan dan dokumen APBD yang handal. Penggunaan aplikasi yang

terintegrasi juga dapat menghemat waktu dan mengurangi adanya *human error* pada saat menginputan data.

#### 4. Intervensi dari DPRD

Intervensi DPRD turut berperan dalam menjaga konsistensi antara dokumen perencanaan dengan APBD. Sering terjadi DPRD menggunakan hak anggarannya untuk melakukan intervensi terhadap program dan kegiatan, bahkan sampai pada pagu defenitif yang terdapat dalam dokumen anggaran sehingga menyebabkan terjadinya inkonsistensi antara dokumen perencanaan dengan APBD.

#### 5. Kebijakan pemerintah pusat

Kebijakan pemerintah pusat terkait transfer kedaerah turut berpartisipasi sehingga terjadinya inkonsistensi antara dokumen perencanaan dan peganggaran. Bagi daerah yang mempunyai PAD sangat kecil, transfer pemerintah merupakan sumber penerimaan yang sangat berpengaruh terhadap proses pembangunan di daerah. Keterlambatan informasi tentang pagu defenitif transfer kedaerah tidak jarang diperoleh pemerintah daerah setelah proses perencanaan selesai dilaksanakan. Selain itu khusus DAK, menu setiap tahunnya berbeda-beda.

## 5. PENUTUP

### 5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis data yang dilakukan terhadap dokumen RPJMD, RKPD, PPAS dan APBD Pemerintah Kabupaten Belu tahun 2010-2014 serta

informasi yang diperoleh melalui wawancara mendalam dan FGD dengan partisipan, maka dapat dibuat beberapa kesimpulan yang dikelompokkan menjadi dua kelompok berdasarkan tujuan penelitian yang ingin dicapai yaitu sebagai berikut:

1. Hasil analisis terhadap dokumen RPJMD, RKPD, PPAS dan APBD maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Persentase tingkat konsistensi antara dokumen RKPD terhadap dokumen RPJMD pada Pemerintah Kabupaten Belu tahun 2010-2014 ialah sangat rendah yaitu  $\leq 50,00\%$ , kecuali pada tahun 2014 tingkat konsistensi antara kedua dokumen tersebut ialah  $65,00\%$  atau dikategori rendah. Selain itu, terdapat beberapa program prioritas dari jumlah sebanyak 40 program prioritas yang terdapat dalam dokumen RPJMD tidak direncanakan dan dianggarkan dalam dokumen RKPD, PPAS dan APBD. Secara umum, berdasarkan nomenklatur program dan kegiatan maka tingkat konsistensi antara RPJMD dengan RKPD ialah  $\leq 65\%$  atau berada pada level dan sangat rendah dan rendah. Oleh sebab itu dapat disimpulkan bahwa dokumen RPJMD belum dijadikan acuan dalam menyusun RKPD Pemerintah Kabupaten Belu.

- b. Tingkat konsistensi antara dokumen PPAS terhadap dokumen RKPD pada Pemerintah Kabupaten Belu tahun 2010-2014 berkisar antara 13% sampai dengan 55%. Selain tahun 2011 yang mempunyai tingkat konsistensi sebesar 55% atau rendah, tingkat konsistensi antara dokumen PPAS terhadap dokumen RKPD sangat rendah atau  $\leq 50\%$ . Tingkat konsistensi antara PPAS terhadap RKPD berdasarkan nomenklatur program dan kegiatan dan pagu indikatifnya menunjukkan konsistensi yang rendah dan sangat rendah sehingga dapat dikatakan bahwa dokumen RKPD belum dijadikan acuan dalam menyusun PPAS. Dokumen perencanaan hanya sebagai formalitas saja.
  - c. Persentase tingkat konsistensi antara APBD terhadap PPAS Pemerintah Kabupaten Belu tahun 2010-2014 sebesar 100% atau sangat tinggi, kecuali pada tahun 2011 yang mempunyai tingkat konsistensi sebesar 81, 93% atau dikategorikan tinggi.
  - d. Dokumen perencanaan (RPJMD dan RKPD) belum sepenuhnya dijadikan acuan dalam menyusun dokumen anggaran (PPAS dan APBD)
2. Analisis faktor yang menyebabkan terjadinya inkonsistensi antara dokumen perencanaan dengan APBD pada pemerintah Kabupaten Belu tahun 2010-2014 sebagai berikut:
    - a. Kualitas sumber daya manusia yang kurang paham tentang proses perencanaan dan penganggaran;
    - b. Kurangnya komitmen bersama dari pemangku kepentingan dan pengambil kebijakan untuk menjaga konsistensi antara dokumen perencanaan dengan APBD;
    - c. Proses perencanaan dan penganggaran yang belum dibantu dengan penggunaan aplikasi yang terintegrasi;
    - d. Adanya intervensi DPRD yang dilakukan pada saat pembahasan anggaran;
    - e. Kebijakan pemerintah pusat terkait dengan informasi transfer pemerintah pusat ke daerah yang terlambat serta menu DAK yang berbeda setiap tahun;

## 5.2 Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini mempunyai keterbatasan sebagai berikut:

- a. Penelitian ini hanya menganalisis tingkat konsistensi dokumen operasional pada Pemerintah Kabupaten Belu yang terdiri dari dokumen RPJMD, RKPD, PPAS dan APBD periode 2010-2014 berdasarkan nomenklatur program, kegiatan dan pagu indikatif yang terdapat dalam masing-masing dokumen.
- b. Pengambilan jumlah informan yang tidak seimbang antara eksekutif dan legislatif dapat

menyebabkan kemungkinan terjadinya bias.

- c. Penelitian ini hanya menganalisis konsistensi program prioritas Pemerintah Kabupaten Belu selama kurun waktu tahun 2010 – 2014 sehingga belum dapat memberikan gambaran secara lengkap dan jelas tentang konsistensi antara dokumen perencanaan dengan APBD pada Pemerintah Kabupaten Belu.
- d. Penelitian ini hanya difokuskan pada dokumen perencanaan dan penganggaran lingkup pemerintah daerah peneliti belum menggali lebih dalam tingkat konsistensi pada lingkup SKPD mulai dari Rencana Strategis (RENSTRA), Rencana Kerja (RENJA) dan Rencana Kerja Anggaran (RKA) dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA).

### 5.3 Saran

Berdasarkan pada simpulan penelitian diatas, peneliti memberikan saran sebagai berikut:

1. Pemerintah Kabupaten Belu melalui SKPD teknis untuk mengadakan sosialisasi, bimbingan teknis dan pendidikan dan latihan tentang perencanaan dan penganggaran kepada *stakeholder* sehingga dapat memberikan pengetahuan tambahan mengenai perencanaan dan penganggaran.
2. Pemerintah Kabupaten Belu melalui SKPD teknis yaitu Inspektorat sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) untuk melakukan

revisi terhadap dokumen perencanaan Pemerintah Kabupaten Belu.

3. Pemerintah Kabupaten Belu dapat membentuk tim evaluasi konsistensi perencanaan dan penganggaran yang terdiri atas Bappeda, DPPKAD dan Inspektorat sehingga dapat meminimalisir deviasi konsistensi antara perencanaan dengan penganggaran.
4. Pemerintah Kabupaten Belu melalui SKPD teknis agar dapat menyusun dokumen perencanaan dan penganggaran yang konsisten dari tahun ke tahun termasuk kadar informasi yang seimbang yang terdapat dalam dokumen tersebut mulai dari nomenklatur program dan kegiatan, indikator kinerja *input* dan *output* sampai pada lokasi kegiatannya sehingga memudahkan proses evaluasi dan pengukuran kinerja pemerintah daerah.
5. Pemerintah Kabupaten Belu segera menggunakan aplikasi yang terintegrasi mulai dari proses perencanaan sampai dengan proses penyusunan APBD. Penggunaan aplikasi yang terintegrasi dapat menghemat waktu dan dapat meminimalisasi terjadinya *human error* serta dapat menjaga konsistensi antara perencanaan dan penganggaran.
6. Pemerintah Kabupaten Belu dan DPRD agar tetap berupaya untuk membangun komitmen bersama untuk menjaga konsistensi antara dokumen perencanaan dengan APBD.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bastian, I., 2006. Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia. Penerbit Salemba Empat Jakarta
- Blóndhal, R. J., Hawkesword, I and C. Deok-Hyun. 2009. OECD jurnal on Budgeting. *Budgeting in Indonesia*. Volume 2009/2
- Creswell, J.W., 2014. *Research Design : Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, 4 th. ed. SAGE Publications, California.
- Gudono, 2012. Teori Organisasi. Penerbit BPFY Yogyakarta.
- Halim, A., 2007. Seri Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah: Akuntansi dan Pengendalian Keuangan Daerah. Yogyakarta, UPP STIM YKPN
- Hennink, M., Hutter. I., and A. Bailey, 2011. *Qualitative Research Methods*. SAGE Publications, United Kingdom.
- Mardiasmo, 2002. Akuntansi Sektor Publik. Penerbit Andi. Yogyakarta
- OECD, 2002. *Jurnal on Budgeting. OECD Best Practice for Budget Transparency*. OECD Publications Service
- Republik Indonesia, 2003. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- \_\_\_\_\_, 2004. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- \_\_\_\_\_, 2005. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- \_\_\_\_\_, 2006. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Pembangunan Nasional
- \_\_\_\_\_, 2006. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- \_\_\_\_\_, 2008. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.



- \_\_\_\_\_, 2008. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah
- Ritonga, I. T., 2009. Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia. Penerbit Sekolah Pascasarjana UGM
- Sugiyono, 2015. Memahami Penelitian Kualitatif. Penerbit CV Alfabeta Bandung.
- Wahyuningsih, R. D., 2016. Patologi Akuntabilitas Sosial. (Studi Kasus dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran Daerah di Kota Surakarta dan Kota Magelang). Disertasi Fakultas Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada