

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIS**

#### **2.1 Tinjauan Pustaka**

##### **2.1.1 Konsep Perencanaan**

Rencana adalah proyeksi dari aktivitas di masa mendatang. Sedangkan proses untuk membuat rencana itulah yang disebut dengan perencanaan. Intervensi pada rangkaian kejadian-kejadian sosial kemasyarakatan dengan maksud untuk memperbaiki rangkaian kejadian dan aktivitas yang ada dengan maksud meningkatkan efisiensi dan rasionalitas, meningkatkan peran kelembagaan dan profesionalitas dan merubah atau memperluas pilihan-pilihan untuk menuju tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi bagi seluruh wara masyarakat (Sirojuzilam dan Mahalli, 2010)

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Dari aspek substansi, perencanaan adalah penetapan tujuan dan penetapan alternatif tindakan, seperti yang dinyatakan oleh Tjokroamidojo (2003), yang selengkapnya sebagai berikut : perencanaan pada dasarnya berkisar kepada dua

hal, yang pertama ialah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang bersangkutan dan yang kedua ialah pilihan diantara cara-cara alternatif serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan yang telah disepakati.

Perencanaan adalah sebuah proses berkelanjutan yang melibatkan kebijakan atau pilihan-pilihan mengenai alternatif jalan/cara dalam menggunakan sumber daya yang tersedia dengan tujuan mencapai cita-cita/sasaran khusus di masa depan (Conyers dan Hill,1990).

Lewis (1965) mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai suatu kumpulan kebijaksanaan dan program pembangunan untuk merangsang masyarakat dan swasta untuk menggunakan sumber daya yang tersedia secara lebih produktif.

Kemudian Jhingan (1984) menyatakan bahwa perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu penguasa (pemerintah) pusat untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu di dalam jangka waktu tertentu pula.

Hal ini sejalan dengan apa yang dinyatakan oleh Todaro (2000) yang mendefinisikan bahwa perencanaan ekonomi dapat digambarkan sebagai suatu upaya pemerintah secara sengaja untuk melakukan koordinasi pengambilan keputusan ekonomi dalam jangka panjang untuk mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung tingkat pertumbuhan dari beberapa variabel utama perekonomian nasional.

Berdasarkan pengertian di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa perencanaan adalah kegiatan menetapkan, merumuskan tujuan dan mengatur pendayasaan manusia, material metode dan waktu secara efektif dalam rangka pencapaian tujuan.

Sesuai dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004, dalam rangka mendorong proses pembangunan secara terpadu dan efisien, pada dasarnya perencanaan pembangunan nasional di Indonesia mempunyai lima tujuan dan fungsi pokok.

Tujuan dan fungsi pokok tersebut adalah sebagai berikut :

1. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan.
2. Menjamin terciptanya intergasi, sinkronisasi dan sinergi antar daerah, waktu dan fungsi pemerintah, baik pusat maupun daerah.
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.
5. Menjamin tercapainya pembangunan sumber daya yang efisien, efektif dan adil.

Perencanaan pembangunan terdiri dari empat tahapan sebagai berikut:

1. Penyusunan rencana;
2. Penetapan rencana;
3. Pengendalian pelaksanaan rencana; dan
4. Evaluasi pelaksanaan rencana

Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk suatu siklus perencanaan yang utuh.

Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari empat langkah.

Langkah pertama adalah penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur. Langkah kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. Langkah berikutnya adalah melibatkan masyarakat dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Sedangkan langkah keempat adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Tahap berikutnya adalah penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut Undang-Undang ini, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Undang-Undang/Peraturan Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan Rencana Pembangunan Tahunan Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah.

Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat

Daerah. Selanjutnya Menteri/ Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangan.

Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (input), keluaran (output), hasil (result), manfaat (benefit), dan dampak (impact). Dalam rangka perencanaan pembangunan, setiap Kementerian/ Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang merupakan atau terkait dengan fungsi dan tanggungjawabnya. Dalam melaksanakan evaluasi kinerja proyek pembangunan, Kementerian/Lembaga, baik pusat maupun Daerah mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana.

Perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses untuk menentukan kebijakan masa depan, melalui urutan pilihan, yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam jangka waktu tertentu di daerah.

Tujuan perencanaan pembangunan daerah berdasarkan Pemendagri nomor 86 tahun 2017 yaitu :

1. Peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat
2. Kesempatan kerja, lapangan berusaha
3. Meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik
4. Meningkatkan daya saing daerah

Prinsip-prinsip perencanaan pembangunan daerah sebagaimana disebutkan dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2008 adalah:

1. Perencanaan pembangunan daerah merupakan suatu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.
2. Perencanaan pembangunan daerah dilakukan Pemerintah Daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing.
3. Perencanaan pembangunan daerah mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah.
4. Perencanaan pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional.

### **2.1.2 Konsep Penganggaran**

Menurut Mardiasmo (2002), anggaran mempunyai kedudukan yang penting dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Arti penting anggaran daerah dapat dilihat dari dua aspek yaitu:

1. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah daerah untuk mengarahkan dan menjamin kesinambungan pembangunan serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
2. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang sedangkan sumber daya yang ada terbatas.

Anggaran merupakan suatu rencana yang disusun secara sistematis dalam bentuk angka dan dinyatakan dalam unit moneter yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan untuk jangka waktu (periode) tertentu di masa yang akan datang. Oleh karena rencana yang disusun dinyatakan dalam bentuk unit moneter, maka anggaran seringkali disebut juga dengan rencana keuangan. Dalam anggaran, suatu kegiatan dan satuan uang menempati posisi penting dalam arti segala kegiatan akan dikuantifikasikan dalam satuan uang, sehingga dapat diukur pencapaian efisiensi dan efektivitas dari kegiatan yang dilakukan.

Anggaran perlu dipersiapkan dengan tepat untuk melaksanakan semua program dan kegiatan yang telah direncanakan. Pentingnya anggaran dalam penyelenggaraan pemerintah membuat penyusunan anggaran menjadi sesuatu yang harus dilaksanakan dengan baik karena pengeluaran pemerintah akan membantu Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tujuan pembangunan yang sudah direncanakan.

Penganggaran merupakan bagian dari perencanaan. Penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran, yang dimana di daerah

adalah APBD. Penganggaran juga diartikan sebagai proses mengalokasikan atau memutuskan alokasi sumber daya untuk kegiatan prioritas.

Dalam proses perencanaan anggaran dikenal adanya siklus anggaran.

Pada dasarnya siklus anggaran meliputi empat tahap sebagai berikut :

1. Tahap persiapan anggaran (*budget preparation*)
2. Tahap ratifikasi anggaran (*budget approval ratification*)
3. Tahap pelaksanaan anggaran (*budget implementation*)
4. Tahap pelaporan dan evaluasi anggaran (*reporting and evaluation*)

Manfaat penyusunan anggaran adalah:

1. Adanya perencanaan terpadu

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk merumuskan rencana dan untuk menjalankan pengendalian terhadap berbagai kegiatan secara menyeluruh. Anggaran merupakan suatu alat manajemen yang dapat digunakan untuk keperluan perencanaan maupun pengendalian.

2. Sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan

Anggaran dapat memberikan pedoman yang berguna. Anggaran yang disusun dengan baik dapat menjadi pedoman yang jelas dalam melaksanakan tugas. Penyusunan anggaran memungkinkan untuk melakukan penyesuaian sehingga kinerja dapat lebih baik.

3. Sebagai alat pengkoordinasian kerja

Penganggaran dapat memperbaiki koordinasi kerja. Sistem anggaran memungkinkan untuk melihat hubungan antar bagian.

4. Sebagai alat pengawasan kerja



Anggaran memerlukan serangkaian standar prestasi atau target yang bisa dibandingkan dengan realisasinya sehingga pelaksanaan setiap aktivitas dapat dinilai kinerjanya. Dalam menentukan standar acuan, diperlukan pemahaman yang realistis dan analisis yang saksama terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan. Penentuan standar yang sembarangan tanpa didasari oleh pengetahuan dapat menimbulkan lebih banyak masalah daripada manfaat.

5. Sebagai alat evaluasi kegiatan

Anggaran yang di susun dengan baik menerapkan standar yang relevan akan memberikan pedoman dalam menentukan langkah-langkah yang harus ditempuh agar program bisa diselesaikan dengan cara yang baik. Terhadap penyimpangan yang mungkin terjadi dalam operasionalnya perlu dilakukan evaluasi yang dapat menjadi masukan penting bagi penyusunan anggaran selanjutnya.

Tujuan penyusunan anggaran sebagai berikut:

1. Untuk menyatakan harapan atau sasaran secara jelas, sehingga bisa memberikan arah terhadap apa yang hendak dicapai.
2. Untuk mengkomunikasikan harapan kepada pihak-pihak terkait sehingga anggaran dimengerti, didukung, dan dilaksanakan.
3. Untuk menyediakan rencana terinci mengenai aktivitas dengan maksud mengurangi ketidakpastian dan memberikan pengarah yang jelas dalam upaya mencapai tujuan.
4. Untuk mengkoordinasikan cara atau metode yang akan ditempuh dalam rangka memaksimalkan sumber daya.

5. Untuk menyediakan alat pengukur dan mengendalikan kinerja serta menyediakan informasi yang mendasari perlu atau tidaknya tindakan koreksi.

Fungsi anggaran sebagai berikut:

1. Fungsi otorisasi

Anggaran menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

2. Fungsi perencanaan

Anggaran menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

3. Fungsi pengawasan

Anggaran menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

4. Fungsi distribusi

Kebijakan anggaran harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan, dengan kata lain sebagai alat untuk menyalurkan kekayaan negara dan juga menjadi alat pemerataan pendapatan untuk menunjang pembangunan.

5. Fungsi stabilisasi

Anggaran menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan kesinambungan fundamental perekonomian.

### **2.1.3 Proses Perencanaan dan Penganggaran**

Dalam rangka mewujudkan keterpaduan antara perencanaan dan penganggaran, Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 juga telah melakukan

perubahan yang cukup penting. Karena rencana pembangunan adalah untuk 5 tahun, maka sifatnya menjadi lebih umum, sedangkan anggaran yang bersifat tahunan memerlukan program dan kegiatan yang lebih rinci. Akibatnya penyusunan anggaran mengalami kesulitan dan cenderung tidak sinkron dengan perencanaan yang telah disusun.

Perencanaan kegiatan dan anggaran dilakukan oleh pemerintah daerah yang menghasilkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA SKPD).

RKPD/RKA SKPD mencerminkan prioritas pembangunan daerah yang telah ditetapkan oleh Kepala Daerah dan mendapat persetujuan DPRD. Setelah melalui pembahasan antara SKPD selaku *chief of operation officer* (COO) dengan Lembaga Keuangan Pemerintah Daerah selaku *chief of financial officer* (CFO), dihasilkan Rancangan PERDA APBD yang bersama Nota Keuangan kemudian disampaikan kepada DPRD. Penyusunan rencana kerja SKPD untuk periode satu tahun dituangkan dalam RKA-SKPD. Untuk selanjutnya, petunjuk teknis penyusunan RKA-SKPD ditetapkan setiap tahun. Reformasi di bidang penyusunan anggaran juga diamanatkan dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang memuat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penyusunan anggaran. Perubahan mendasar tersebut, meliputi aspek-aspek penerapan pendekatan penganggaran dengan prospektif jangka menengah (*medium term expenditure framework*), penerapan penganggaran secara terpadu (*unified budget*), dan penerapan penganggaran berdasarkan kinerja (*performance budget*). Dengan menggunakan pendekatan penyusunan anggaran

tersebut, maka penyusunan rencana kerja dan anggaran diharapkan akan semakin menjamin peningkatan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran (*planning and budgeting*).

Dalam rangka keterpaduan antara penyusunan perencanaan dan penganggaran, Undang-Undang No.17 Tahun 2003 yang menggariskan beberapa prosedur dan langkah yang harus ditempuh dalam proses penyusunan anggaran, baik pada tingkat nasional maupun daerah. Langkah-langkah tersebut menyangkut dengan penyusunan dokumen Kebijakan Umum Anggaran (KUA), Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), dan Rencana Kerja Anggaran (RKA).

Penyusunan KUA menjadi penting sejak Indonesia menerapkan konsep otonomi daerah dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran. KUA pada dasarnya merupakan suatu dokumen yang bertujuan untuk mengidentifikasi program dan kegiatan yang dapat dibiayai dengan anggaran daerah. Sedangkan program dan kegiatan yang dapat dibiayai dengan anggaran daerah adalah program dan kegiatan yang sesuai dengan kewenangan dan urusan daerah sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam hal ini urusan daerah dapat dikelompokkan atas Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Urusan Wajib menyangkut dengan program dan kegiatan yang harus dilakukan oleh setiap daerah, sedangkan Urusan Pilihan menyangkut dengan program dan kegiatan yang bervariasi antara satu daerah dengan daerah lain sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Penyusunan PPAS menjadi sangat penting karena pada umumnya dana yang tersedia sesuai dengan kondisi keuangan daerah lebih kecil dari dana yang dibutuhkan untuk membiayai program dan kegiatan sesuai dengan apa yang terdapat dalam RKPD. Oleh karena itu perlu diberikan prioritas terhadap program dan kegiatan yang akan dibiayai dan plafon dana untuk masing-masing SKPD sesuai dengan dana atau pagu anggaran yang tersedia. Untuk menghindari konflik antara badan perencana dengan instansi pelaksana, penentuan prioritas dan plafon dana tersebut dilakukan berdasarkan Nota Kesepakatan antara pihak Eksekutif dan Legislatif.

Sedangkan penyusunan RKA menjadi sangat penting dalam rangka menjaga konsistensi dan keterkaitan yang erat antara perencanaan dan penganggaran. Dalam kerangka tersebut, RKA pada dasarnya berisikan program dan kegiatan sesuai dengan prioritas dan plafon dana yang telah ditetapkan dalam PPAS. Dengan cara demikian keterkaitan antara program dan kegiatan dengan penganggarnya menjadi lebih terjamin. Disamping itu Undang-Undang No.17 Tahun 2003 juga mengamanatkan untuk menyusun Anggaran Kinerja (*Performance Budget*) sehingga pengalokasian dana dilakukan sejalan dengan target dan capaian yang harus dicapai dengan penggunaan dana tersebut. Hal ini sangat penting artinya untuk menjaga efektivitas dan efisiensi penggunaan dana pembangunan.

#### **2.1.4 Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)**

Sesuai dengan pasal 5 ayat (3) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dinyatakan bahwa Rencana

Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan penjabaran dari RPJMD dan mengacu pada RKP (Nasional) yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik dilaksanakan secara langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. RKPD wajib disusun oleh daerah sebagai landasan dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

RKPD dapat dikatakan sebagai dokumen perencanaan yang sangat praktis dan operasional karena isinya lebih banyak diarahkan pada perumusan program dan kegiatan secara rinci, lengkap dengan indikator dan target kerjanya untuk masing-masing program dan kegiatan. Disamping itu, RKPD juga memuat perkiraan kebutuhan dana untuk masing-masing program dan kegiatan berikut unit atau bagian yang akan mengerjakan dan bertanggung jawab terhadap pelaksanaannya.

Dokumen RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Disamping itu, RKPD berfungsi sebagai pedoman penyusunan rencana kerja satuan kerja perangkat daerah (Renja-SKPD).

Penyusunan RKPD harus dilakukan setiap tahun agar dapat disesuaikan dengan perkembangan kondisi sosial ekonomi, kebijakan pemerintah dan kemampuan dana pada tahun bersangkutan. Penyusunan RKPD dimulai dengan menyiapkan rancangan awal oleh Bappeda daerah bersangkutan melalui penjabaran RPJMD setempat dengan memperhatikan isu-isu dan permasalahan mendesak yang terdapat pada tahun bersangkutan.

RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja dan pendanaannya yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah, pemerintah daerah, maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat, serta deskripsi kinerja pembangunan pada tahun sebelumnya. Rancangan kerangka ekonomi daerah mendeskripsikan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan disertai dengan asumsi yang mendasarinya sebagai dasar dalam pengalokasian dana pada setiap rencana kerja.

#### **2.1.5 Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)**

Kebijakan Umum APBD yang selanjutnya disingkat KUA adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode satu tahun. Kebijakan Umum APBD (KUA) disusun sebagai pedoman dalam menentukan arah kebijakan anggaran dalam kurun waktu 1 tahun, dimana di dalamnya memuat evaluasi tahun sebelumnya, tahun berjalan serta tahun perencanaan.

Kebijakan Umum APBD (KUA) merupakan rencana anggaran pembangunan tahunan yang memuat kerangka ekonomi makro daerah, asumsi penyusunan APBD, kebijakan pendapatan daerah, kebijakan belanja daerah, kebijakan pembiayaan daerah dan strategi pembiayaan pembangunan daerah.

Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA) berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah

Daerah (RPJMD) serta penjabarannya yang memerhatikan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan RKPD.

Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang selanjutnya disingkat PPAS adalah rancangan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD sebelum disepakati dengan DPRD.

Rancangan PPAS disusun dengan tahapan sebagai berikut:

1. menentukan skala prioritas pembangunan daerah;
2. menentukan prioritas program untuk masing-masing urusan; dan
3. menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program/kegiatan.

Rancangan KUA dan rancangan PPAS disampaikan kepala daerah kepada DPRD paling lambat pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. Pembahasan dilakukan oleh TAPD bersama panitia anggaran DPRD. Rancangan KUA dan rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi KUA dan PPAS paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan.

KUA dan PPAS yang telah disepakati masing-masing dituangkan ke dalam nota kesepakatan yang ditandatangani bersama antara kepala daerah dengan pimpinan DPRD dalam waktu bersamaan. Dalam hal kepala daerah berhalangan, yang bersangkutan dapat menunjuk pejabat yang diberi wewenang untuk menandatangani nota kesepakatan KUA dan PPAS.



### **2.1.6 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

APBD didefinisikan sebagai suatu rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD sekaligus ditetapkan dengan Peraturan Daerah. APBD merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Dengan demikian APBD merupakan alat atau wadah untuk menampung berbagai kepentingan publik yang diwujudkan melalui berbagai kegiatan dan program, dimana pada saat tertentu manfaatnya benar-benar akan dirasakan oleh masyarakat. APBD pada hakikatnya merupakan instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Sinkronisasi kebijakan pemerintah daerah dan pemerintah antara lain diwujudkan dalam penyusunan rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang disepakati bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai dasar dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD. KUA dan PPAS pemerintah provinsi tahunan berpedoman pada RKPD provinsi yang telah disinkronisasikan dengan RKP, sedangkan pemerintah kabupaten/kota berpedoman pada RKPD kabupaten/kota tahunan yang telah disinkronisasikan dengan RKP dan RKPD Provinsi.

Hasil sinkronisasi kebijakan tersebut disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri bagi pemerintah provinsi dan, kepada Gubernur bagi pemerintah

kabupaten/kota bersamaan dengan penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD serta dokumen lainnya yang persyaratan dalam rangka evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD. Seluruh penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah baik dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa pada tahun anggaran yang berkenaan harus dianggarkan dalam APBD. Setiap penganggaran penerimaan dan pengeluaran dalam APBD harus memiliki dasar hukum penganggaran. Anggaran belanja daerah diprioritaskan untuk melaksanakan kewajiban pemerintahan daerah sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

APBD sebagai rencana keuangan tahunan, menggambarkan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah dalam kurun waktu satu tahun. Selain sebagai rencana keuangan tahunan, APBD berfungsi sebagai instrumen dalam rangka mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Sehubungan dengan hal tersebut, agar APBD dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran dan pemborosan sumberdaya, maka seluruh unsur penyelenggara

pemerintahan daerah supaya mengambil langkah-langkah untuk memenuhi prinsip dan kebijakan penyusunan APBD.

Adapun struktur APBD menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dari 3 bagian yaitu:

1. Pendapatan Daerah

Penerimaan daerah dalam bentuk peningkatan aktiva atau penurunan hutang dari berbagai sumber dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Oleh karena itu, pendapatan dapat berupa arus kas aktiva masuk, peningkatan aktiva atau pengurangan hutang yang bukan berasal dari kontribusi ekuitas pemerintah daerah.

2. Belanja Daerah

Menurut Undang-Undang No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.

3. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan daerah adalah sumber-sumber penerimaan dan pengeluaran daerah yang dimaksudkan untuk menutupi defisit anggaran atau sebagai alokasi surplus anggaran. Adanya pos pembiayaan merupakan upaya agar APBD semakin inovatif yaitu dapat memisahkan pinjaman dari pendapatan daerah.

Dalam pasal 15 disebutkan azas umum APBD adalah sebagai berikut:

1. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.

2. Penyusunan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.
3. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.
4. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Penyusunan APBD diawali penyusunan PPAS sejalan dengan RKPD. PPAS disampaikan kepada DPRD untuk dibahas sebagai pembicaraan pendahuluan Rancangan APBD. Setelah kesepakatan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD, R-APBD dibahas dan disahkan menjadi APBD paling lambat bulan Desember sebelum tahun anggaran. APBD merefleksikan alokasi anggaran untuk melaksanakan komitmen Pemerintah Daerah dan DPRD tentang program dan kegiatan prioritas yang telah disepakati dalam dokumen PPAS.

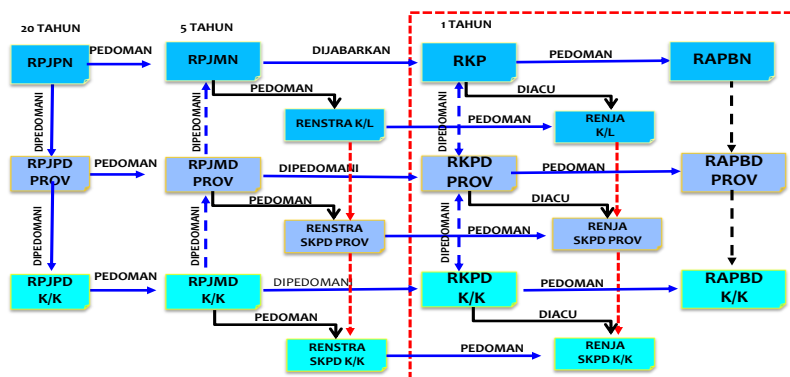
#### **2.1.7 Keterkaitan Dokumen Perencanaan dan Dokumen Penganggaran**

Keterkaitan dan kesinambungan antara perencanaan dan penganggaran merupakan dua hal yang sangat diperlukan untuk mengelolah pembangunan daerah secara efisien dan efektif. Hasil yang terbaik akan dicapai apabila kedua proses ini diberikan perhatian yang seimbang.

Di dalam sistem perencanaan dan penganggaran nasional, upaya untuk meningkatkan keterpaduan dan sinergitas pembangunan nasional tersebut dilakukan dengan jalan menciptakan keterkaitan antara dokumen perencanaan pembangunan yang disusun oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mulai

dari RPJP sampai dengan Renja tingkat Nasional dan Daerah. Bahkan keterkaitan tersebut tidak hanya antar dokumen perencanaan, tetapi sampai pada dokumen penganggaran. Secara skematis keterkaitan antara dokumen perencanaan pembangunan dan penganggaran tersebut dapat dilihat pada gambar berikut.

**Gambar 2.1**  
**Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pusat dan Daerah**  
**Dalam Satu Kesatuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional**



Keterkaitan pertama yang sangat penting dan harus diupayakan semaksimal mungkin adalah antara RPJP Nasional dan RPJP Daerah. Penyusunan RPJP Daerah harus mengacu pada RPJP Nasional, merupakan penjabaran dari, visi, misi arah kebijakan dan sasaran pokok pembangunan daerah jangka panjang untuk 20 tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPN dan RTRW. Hal ini sangat penting artinya untuk menjaga agar pelaksanaan pembangunan daerah dalam jangka panjang searah, terpadu dan saling mendukung dengan pelaksanaan pembangunan nasional. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 dan Nomor 08 Tahun 2008 juga memberikan acuan yang lebih rinci tentang tata cara dan sistematika penyusunan dokumen perencanaan baik untuk tingkat nasional maupun tingkat daerah.

Keterkaitan selanjutnya yang perlu diupayakan adalah antara RPJM Nasional dan RPJM Daerah. Mengingat pembangunan daerah adalah bagian integral dari pembangunan nasional, maka keterkaitan antara RPJM Daerah dengan RPJM Nasional merupakan keharusan untuk mewujudkan keterpaduan dan sinergi pembangunan. Selanjutnya agar pembangunan dalam daerah sendiri dapat dilakukkn secara terpadu, maka keterkaitan antara RPJMD dan Renstra SKPD dari masing-masing Dinas/SKPD perlu pula diwujudkan.

RPJM dan Renstra adalah dokumen perencanaan jangka menengah untuk periode 5 tahun. Agar perencanaan pembangunan menjadi lebih operasional, maka rencana jangka menengah perlu dijabarkan lebih lanjut menjadi rencana tahunan. mengikuti terminolgi dan istilah teknis resmi yang ditetapkan dalam sistem perencanaan pembangunan, rencana tahunan pada tingkat nasional dinamakan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang disusun oleh pemerintah pusat. Sedangkan pada tingkat daerah rencana tahunan tersebut disebut sebagai Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Sesuai dengan sistem perencanaan pembangunan, RKPD merupakan dasar untuk penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Oleh karena itu, penyusunan RKPD tersebut perlu dilakukan secara lebih rinci dengan tekanan utama pada penetapan program dan kegiatan prioritas tahun bersangkutan. Selanjutnya, untuk memudahkan penyusunan RAPBD, program dan kegiatan dalam RKPD harus sesuai dan mencakup indikator dan tarrget kinerja serta perkiraan kebutuhan dana untuk mendukung pelaksanaan masing-masing program dan kegiatan.

### **2.1.8 Konsep Konsistensi**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, konsisten didefinisikan sebagai kata sifat yang berarti tetap atau tidak berubah-ubah. Konsisten adalah antara janji dengan implementasi, atau aturan main dengan pelaksanaannya.

Konsistensi juga diartikan sebagai kesesuaian dan kecocokan antara program dan kegiatan yang direncanakan dengan program dan kegiatan yang dilaksanakan.

Perencanaan pembangunan daerah disusun untuk menjamin keterkaitan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan, semua rencana yang telah disusun oleh Pemerintah Daerah harus mempunyai dampak bagi peningkatan kualitas hidup masyarakatnya. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah harus bisa menyusun perencanaan dan penganggaran dengan ketebukaan dan tanggung jawab.

Dalam hal ini, konsistensi adalah terhadap rencana dan anggaran yang telah disepakati dalam dokumen perencanaan dan penganggaran sebelum dan sesudahnya. RKPD memuat usulan-usulan dari masyarakat yang sudah dipilih dari musrenbang tingkat Desa/Kelurahan hingga ke tingkat Kabupaten/Kota menjadi rencana program dan kegiatan prioritas daerah beserta pagu indikatifnya. Setelah diketahui informasi ketersediaannya anggaran, disusunlah PPAS sebagai dokumen untuk pembicaraan pendahuluan APBD dengan rencana yang sudah lebih mengecil disertai plafon anggaran sementara. Selanjutnya, PPAS dijadikan pedoman dalam penyusunan RAPBD yang kemudian dibahas dan disahkan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menjadi APBD.

## 2.2 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu yang membahas masalah konsistensi perencanaan dan penganggaran dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

**Tabel 2.1**  
**Penelitian Terdahulu**

No	Nama	Judul	Hasil penelitian
1	Febie Yandra (2011)	Analisis Perencanaan dan Penganggaran pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Solok Tahun 2006-2010	Hasil analisis konsistensi mengemukakan rendahnya konsistensi antara dokumen perencanaan dan penganggaran. Konsistensi tertinggi ada pada dokumen PPAS dan APBD. Penyebab tidak konsistensi adalah adanya kebijakan strategi pemerintah daerah, kurang informasi atau data perencanaan dan rendahnya komitmen dalam menjaga konsistensi.
2	Rini Octavianti (2008)	Analisis Konsistensi Perencanaana dan Penganggaran	Penyusunan RPJPD dan RPJMD di Solok Selatan kurang menunjukkan



		Program Pendidikan Dasar dan Menengah di Kabupaten Solok Selatan	<p>konsistensi, secara kuantitatif hanya sekitar 50% program kegiatan RPJMD yang sinkron dengan program kegiatan RPJPD. Hal ini disebabkan karena RPJMD tidak membahas secara rinci program untuk SKPD Dinas Pendidikan. Sementara itu analisis antara dokumen RPJMD dengan Renstra SKPD Dinas Pendidikan konsisten sekitar 75%. Analisis antara Renstra SKPD dengan Renja SKPD menunjukkan konsistensi 100%. Analisis Renja SKPD dan APBD menunjukkan tingkat konsistensi sebesar 40%.</p>
3	Rovika Nurvemiya (2015)	Analisis Perencanaan dan Penganggaran (Studi Kasus Pada	Dalam Renstra Polri Ada 13 program beserta kegiatannya, akan tetapi hanya 8 program

		Kepolisian Negara Republik Indonesia Satuan Kerja Kepolisian Resort Kota Malang)	beserta kegiatannya yang dilaksanakan sesuai sasaran strategis dengan anggaran Rp. 70.968.732.000,00 bersumber dari APBN.
4	Lita Irawati (2008)	Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang (Studi tentang Keberpihakan APBD pada Kepentingan Publik)	Adanya perencanaan yang tidak konsisten dimana prioritas program tidak sama antara perencana terdahulu dengan perencana sekarang, dalam Renstra perencanaan tahun 2007 meliputi 14 bidang, akan tetapi dalam KUA tahun 2007 ada 16 bidang sehingga tidak terjadinya kesinambungan dalam perencanaan. Keselarasan dokumen perencanaan dan mekanisme perencanaan APBD Kota Malang tahun 2007 kurang linier terbukti dengan adanya program kegiatan pada

			Renstra pada tahun 2007 tidak sama dengan KUA tahun 2007.
5	Eiliana N. Bunga (2016)	Konsistensi Perencanaan dan Penanggaran Keuangan Daerah pada Dinas Kesehatan Kabupaten Ende	Analisis Konsistensi Renstra, Renja, RKPD, PPAS dan RKA memiliki tingkat konsistensi yang sangat baik yaitu 100%.

Sumber: diolah dari berbagai hasil penelitian, 2018

### 2.3 Kerangka Pemikiran Teoritis

Dalam penelitian ini akan dibahas mengenai sinkronisasi perencanaan dan penganggaran dan dianalisis mengenai konsistensi perencanaan dan penganggaran pada provinsi Nusa Tenggara Timur. Untuk sinkronisasi perencanaan dan penganggaran akan dibahas mulai dari RPJPD, RPJMD dan RKPD, sedangkan untuk dapat menganalisisnya dalam penelitian ini digunakan beberapa dokumen yaitu dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran. Dokumen perencanaan dalam penelitian ini adalah RKPD sedangkan dokumen penganggarnya adalah PPAS.

Konsistensi antar dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran penting diperhatikan karena merupakan indikator dalam menilai kinerja Pemerintah Daerah. Dalam hal ini sangat berpengaruh terhadap capaian visi, misi, tujuan, sasaran dan kebijakan yang telah direncanakan dalam dokumen

perencanaan serta memiliki peran yang penting dalam pelaksanaan pembangunan untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat melalui program-program yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Untuk itu perlu dilakukan analisis tingkat konsistensi antara RKPD dan PPAS, dan PPAS dan APBD. Untuk konsistensi PPAS dan APBD selain konsistensi program dan kegiatan, juga dilakukan analisis konsistensi anggaran agar diketahui apakah ada perubahan anggaran atau tidak.

**Gambar 2.2**  
**Kerangka Pemikiran**

