

ANALISIS KONSISTENSI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DAERAH

Ferdinandus Diri Burin
Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lembata
E-mail: *ferdinand.diri@gmail.com*

Candra Fajri Ananda, David Kaluge
Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya Malang

Abstract

This study aims to: (1) to analyze the level of consistency of planning and budgeting document which occurred in the Lembata district Year 2012-2015; (2) look at the factors that cause inconsistencies; and (3) to formulate policy priorities. To answer the purpose, this study used a descriptive evaluative methods, which are categorized as qualitative stream. The informants include the executive, legislative, and NGOs. Based on an analysis tool Matrix Consolidated Planning and Budgeting, Analysis of Root Cause Analysis, and Analytical Hierarchy Process (AHP), the results showed that the documents of the most inconsistent is RPJMD-RKPD, while programs that have a risk of inconsistency so high is infrastructure development.

Keywords : *Budgeting , Inconsistency, Planning.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis tingkat konsistensi perencanaan dan penganggaran daerah yang terjadi di Kabupaten Lembata Tahun 2012-2015; (2) melihat faktor-faktor penyebab inkonsistensi; dan (3) merumuskan prioritas kebijakannya. Untuk menjawab tujuan, maka penelitian ini menggunakan metode deskriptif evaluatif, yang dikategorikan sebagai stream kualitatif. Informan penelitian ini meliputi pihak eksekutif, legislatif, dan LSM. Berdasarkan alat analisis Matriks Konsolidasi Perencanaan dan Penganggaran (MKPP), Analisis Akar Masalah, dan metode Analytical Hierarchy Process (AHP), hasil penelitian menunjukkan bahwa dokumen yang paling inkonsisten adalah RPJMD-RKPD, sementara program yang memiliki resiko inkonsistensi sangat tinggi adalah pembangunan infrastruktur.

Kata Kunci : *Inkonsistensi, Penganggaran , Perencanaan.*

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan khasanah suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-undang ini merupakan perubahan dari beberapa undang-undang sebelumnya yang secara eksplisit amanatkan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah secara efisien dan efektif dengan memperhatikan hubungan antara pusat dan daerah, dan antar daerah. Undang-undang ini juga merupakan upaya menyempurnakan sistem perencanaan dan penganggaran daerah, yang diharapkan dapat berdampak terhadap derajat kualitas otonomi daerahnya. Oleh karena itu, konten penting dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 adalah aspek perencanaan dan penganggaran.

Beberapa peraturan yang ada menuntut adanya konsistensi antara perencanaan dan penganggaran pada skala daerah. Beberapa peneliti seperti Kartasmita (1997), Kuncoro (2004), Mamesah (2005), Ardani & Amiruddin (2009), Indrawan (2011), dan Sjafrizal (2014) mengungkapkan bahwa implikasi dari keberhasilan pembangunan daerah tak bisa dilepaskan dari optimalisasi aspek perencanaan dan penganggaran. Hal ini dapat tercapai manakala pengelolaan pembangunan di daerah tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Justru pemerintah daerah dianggap mempunyai informasi yang lebih baik tentang potensi dan permasalahan daerahnya. Dengan demikian, jika tanggung jawab pe-

ngelolaan pembangunan sebagian diserahkan kepada pemerintah daerah sesuai kewenangannya secara hukum, maka kesejahteraan masyarakat di daerah niscaya lebih cepat tercapai. Dari kondisi ini, maka perencanaan pembangunan mempunyai arti yang esensial.

Selain itu, konsistensi perencanaan dan penganggaran merupakan upaya untuk melaksanakan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik (Shah, 2007). Berdasarkan pandangan Oates (1993) dan Oates (1999), efisiensi dan efektivitas sangat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan akan barang dan jasa publik dengan biaya akses yang rendah (*low cost*). Hal ini sangat penting agar dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik (Hsu, 2004). Konsistensi yang berdampak pada efisiensi dan efektivitas pelayanan publik sangat penting dalam menciptakan *outcome* pengelolaan keuangan public yang optimal, yaitu: 1. teralokasinya sumber pembiayaan publik pada urusan, program dan kegiatan strategis (*strategic allocation*); 2. terciptanya efisiensi pengelolaan keuangan daerah (*technical efficiency*); dan (iii) terciptanya disiplin fiskal (*fiscal discipline*).

Perencanaan dan penganggaran daerah terefleksi dari beberapa dokumen, yaitu RPJMD, RKPD, KUA, PPAS, dan APBD. Program dan kegiatan yang ditetapkan dalam RPJMD merupakan landasan penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Sehingga, penganggaran (APBD) harus sinkron dengan KUA-PPAS dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai

dokumen perencanaan tahunan daerah merupakan hasil dari penjabaran aspirasi masyarakat melalui MUSRENBANG yang dimulai dari tingkat desa/kelurahan hingga tingkat Kabupaten. RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD dengan menggunakan rencana kerja dan SKPD untuk jangka waktu satu tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah. APBD harus sinkron dengan KUA-PPAS dan RKPD untuk menjamin konsistensi antara perencanaan pembangunan daerah dengan penganggaran daerah sehingga APBD yang ditetapkan sudah dapat dipastikan telah mengakomodasikan kebutuhan prioritas dan aspirasi masyarakat.

Isu belum konsistennya antara perencanaan dan penganggaran daerah adalah kasus di Kabupaten Lembata, Propinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Perencanaan dan penganggaran daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD belum dilaksanakan secara optimal, mekanisme dan prosedur penyusunan perencanaan dan penganggaran daerah berbasis kinerja belum diimplementasikan secara optimal, dan belum konsistennya kemauan politik (*political will*) antara Pemerintah Daerah dan DPRD. Hal ini ditunjukkan oleh beberapa, diantaranya: (i) adanya kegiatan baru yang sering dimunculkan oleh DPRD dalam RAPBD pada saat dilakukan pembahasan bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD; (ii) masih terdapat perbedaan persepsi antara Pemerintah Daerah dengan DPRD terkait dengan prioritas kegiatan dalam RKPD dengan PPAS dan RAPBD; (iii) masih terjadinya tarik menarik kepentingan politik antar anggota DPRD dalam pembahasan RAPBD Tahun 2013-2015, dan mengakibatkan penetapan APBD tidak tepat

waktu; (iv) kinerja pelaksanaan program/kegiatan dalam APBD tidak mencapai fisik 100%, demikian pula realisasi keuangan belum mencapai 100%; dan (v) Pemerintah Daerah sampai saat ini belum memiliki: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Peraturan Daerah tentang perencanaan dan penganggaran daerah, Standar Pelayanan Minimal (SPM), dan Analisis Standar Belanja (ASB).

Ragam gejala ini ditunjang dengan hasil evaluasi yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi NTT tentang "Catatan Evaluasi Atas RANPERDA Tentang APBD Kabupaten Lembata", sejak tahun 2013 sampai 2015 bahwa tingkat inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran masih sangat tinggi, diantaranya: (i) pada Tahun 2013, tingkat inkonsistensi program antara KUA-PPAS dengan RAPBD sebesar 4,7%; (ii) pada Tahun 2014, tingkat inkonsistensi kegiatan antara KUA /PPAS dengan RAPBD lebih tinggi lagi, yaitu mencapai 10,3%; dan (iii) pada Tahun 2015, tingkat inkonsistensi kegiatan antara RKPD dengan KUA-PPAS jauh lebih tinggi lagi yakni mencapai 16,8%. Ketidakkonsistenan ini sangat berbeda dengan kabupaten lain di NTT yang selalu menunjukkan konsistensi antar dokumen.

Terkait persoalan di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk menggali dan menemukan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi inkonsistensi perencanaan dan penganggaran (antara dokumen RPJMD, RKPD, PPAS dan APBD) dari sisi keesuaian/keselarasan program.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif evaluatif, yang bertujuan untuk mengumpulkan informasi mengenai status suatu gejala yang ada, yaitu keadaan gejala menurut apa adanya pada saat penelitian dilakukan (Humble, 2009). Pendekatan ini mengharuskan peneliti untuk menggunakan jenis penelitian kualitatif.

Penggalian data, selain data sekunder dari beberapa dokumen perencanaan dan penganggaran, peneliti juga menggunakan metode *interview* dan *Focus Group Discussion* (FGD) yang didasarkan pada beberapa poin hipotesis. Hipotesis didapat dari landasan teoritis dan berangkat dari kerangka konsep penelitian. Hipotesis ini kemudian dituangkan dalam beberapa komponen daftar pertanyaan.

Alat analisis data yang akan digunakan pada penelitian ini, yaitu: *pertama*, Matriks Konsolidasi Perencanaan dan Penganggaran (MKPP). Cara atau teknik yang digunakan untuk mengolah data dengan menggunakan matriks. *Kedua*, Analisis Akar Masalah. Pertimbangan Analisis Akar Masalah (*Root Cause Analysis*) atau disingkat RCA peneliti gunakan karena sering terjadinya perbincangan tentang masalah inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran yang berlangsung dalam rapat, sidang, maupun diskusi namun malah menjadi semakin rumit dan tidak menyelesaikan akar masalahnya. Pada saat itulah sangat jarang dirasakan pentingnya mengetahui apa yang menjadi akar atau duduk perkara dari inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran. Secara teknis, RCA dalam penelitian ini dilakukan dengan menganalisis hasil jawaban dari responden.

Ketiga, Metode *Analytical Hierarchy Process* (AHP). Penelitian ini bertujuan untuk merekomendasikan strategi kebijakan seperti apa yang tepat untuk menerapkan konsistensi antara dokumen perencanaan dan penganggaran. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan *Analytical Hierarchy Process* (AHP). AHP merupakan suatu metode pengambilan keputusan yang sederhana dan fleksibel, yang menampung kreativitas dalam rancangannya terhadap suatu masalah. AHP memasukkan aspek kualitatif dan kuantitatif dari sebuah ide (Saaty, 1993).

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Penilaian konsistensi perencanaan dengan penganggaran Kabupaten Lembata dilakukan melalui evaluasi dokumen antara RPJMD, RKPD, PPAS, dan APBD tahun 2012 hingga 2015. Konsistensi ini ditelusuri dari: (i) Dokumen RPJMD dengan RKPD; (ii) RKPD dengan PPAS; dan (iii) PPAS dengan APBD. Pada Tahun 2012, program yang paling inkonsisten adalah pada dokumen antara RPJMD dan RKPD. Diduga, proses diskusi dalam menentukan RPJMD dan RKPD baik eksekutif maupun legislatif berjalan penuh persoalan. Berbeda dengan dokumen RKPD-PPAS dan dokumen PPAS-APBD yang tidak separah dengan dokumen RPJMD-RKPD. Pada tahun 2013, dokumen yang paling rendah tingkat konsistensinya adalah pada RPJMD-RKPD. Hal ini menandakan bahwa dokumen RPJMD-RKPD merupakan tahapan penyusunan dokumen yang paling banyak persoalan baik pada tahun 2012 maupun tahun 2013 sehingga tingkat konsistensinya sangat rendah. Hal ini harus menjadi perhatian pemerintahan Kabupaten Lembata dalam memandang begitu krusialnya per-

encanaan antara dokumen RPJMD dan RKPD. Pada tahun 2014, dokumen yang paling konsisten adalah pada tahap RKPD-PPAS. Untuk tahun 2015, konsistensi program rata-rata telah mengalami peningkatan di semua level dokumen. Kesemua hal ini menandakan bahwa tahun 2015 pembahasan di semua program telah membaik dan kecenderungan telah menemukan titik temu atau ruang kompromi baik eksekutif maupun legislatif.

Selain analisis per tahun, analisis tingkat konsistensi antar program juga dilihat berdasarkan per level dokumen perbandingan setiap tahunnya. Analisis ini dapat melihat perbandingan tingkat konsistensi antar program pada masing-masing dokumen setiap tahunnya. Pada level dokumen RPJMD-RKPD, terlihat bahwa tingkat konsistensi dokumen yang mencapai 100% dalam kurun waktu 2012-2015 tidak ada. Tingkat konsistensi paling tinggi adalah program reformasi birokrasi yang mencapai 95,12% di tahun 2015. Sementara untuk level dokumen RKPD-PPAS menunjukkan gejala yang berbeda. Salah satu program yang cukup menjadi perhatian adalah pada program reformasi birokrasi. Jika dilihat, tingkat konsistensinya meningkat dari tahun 2012 sebesar 83,33% menjadi konsisten 100% pada tahun 2013. Namun tingkat konsistensi yang 100% pada tahun 2013 tidak dapat dipertahankan, bahkan menurun tajam pada tahun 2014 yang hanya sebesar 47,62%. Hal ini menandakan bahwa pembahasan di level RKPD-PPAS cukup rumit dalam membahas program reformasi birokrasi. Untuk level dokumen PPAS-APBD, sifatnya juga fluktuatif, namun tingkat fluktuasinya tidak setajam pada level RKPD-PPAS. Program yang tingkat konsistensinya cukup fluktuatif dan

paling mencolok adalah pada program reformasi birokrasi. Hal ini sama dengan level dokumen RKPD-PPAS, dimana program reformasi birokrasi juga sangat fluktuatif.

Sebagai upaya mengeksplorasi faktor-faktor penyebab inkonsistensi, peneliti menggunakan sumber data dari dua pelaku utama pembangunan, yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD, ditambah kelompok penekan (*pressure group*), yaitu LSM. Ketiganya memaparkan masing-masing pandangannya melalui dua tahapan. Tahapan pertama, peneliti menyebar kuesioner sebelum dilakukan FGD, atau disebut dengan tahap pra-FGD. Dari hasil jawaban ini, kemudian akan dipaparkan dalam FGD. Selanjutnya, setelah pemaparan, dilakukan pendalaman untuk mengeksplorasi hasil jawaban faktor-faktor inkonsistensi dari masing-masing kelompok. Hasil dari pendalaman dari faktor-faktor inkonsistensi perencanaan penganggaran Kabupaten Lembata meliputi: Rendahnya kualitas SDM, minimnya komitmen organisasi, terdapat kepentingan politik, ego sektoral, informasi asimetris, dan terbatasnya teknologi informasi.

Temuan penyebab inkonsistensi menguatkan isu bahwa Kabupaten Lembata masih belum menjalankan pelayanan publik secara efektif dan efisien. Hal ini karena tiga faktor utama yang paling berpengaruh terhadap inkonsistensi adalah: (i) terbatasnya teknologi dan informasi; (ii) rendahnya komitmen pemimpin (Bupati); dan (iii) kapasitas SDM aparatur yang masih rendah. ditambah "faktor lainnya" yang masih penuh dengan persoalan penyebab inkonsistensi yang dalam FGD dianggap sebagai persoalan mendasar.

Bila mengadopsi dari pendapat Santosa (2013), inefisiensi dan inefektivitas pelayanan publik merepresentasikan bahwa daerah tersebut kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Gambaran persoalan di atas dapat menjelaskan bahwa responsifnya desentralisasi di Kabupaten Lembata dikarenakan masih rumitnya permasalahan di level daerah, khususnya dalam kelengkapan regulasi dan kesiapan antara eksekutif dan legislatif. Poterba (1996) memperkuat temuan ini, dimana isu utama permasalahan desentralisasi di Indonesia adalah lemahnya keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran. Selain itu, World Bank (2008) menemukan adanya dua isu yang memecahkan selama pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, yaitu: (i) pola alokasi belanja publik dari berbagai pemerintah lokal di Indonesia cenderung sama; dan (ii) peristiwa korupsi belanja publik ditingkat lokal jauh lebih besar terjadi pada era desentralisasi dibandingkan pada masa sentralisasi. Beberapa argumen menjelaskan bahwa ragam permasalahan ini akibat pelaksanaan desentralisasi cenderung terfokus pada hasil yang diinginkan seperti dijelaskan teori sektor publik model Barat, namun bukan pada proses kontekstual yang dalam kasus ini adalah adanya proses perencanaan dan penganggaran (Smoke & Lewis, 1999). Dalam hal kritik, poin utama yang selalu disampaikan adalah belum optimalnya mekanisme tata kelola kelembagaan dalam mekanisme desentralisasi (Bahl, 1999).

Beberapa kekhawatiran di atas sangat diperlukan, sehingga perbaikan serta penentuan kebijakan yang tepat (khususnya sinkronisasi perencanaan dan penganggaran). Bila mekanisme tata kelola perencanaan dan peng-

anggaran tidak dilakukan secara optimal, dikhawatirkan pelaksanaan desentralisasi tidak sesuai yang diharapkan. Hal ini tidak terlepas dari pelajaran kondisi kekinian dan prediksi ke depan. Bagaimanapun, konsistensi perencanaan dan penganggaran dapat membuka potensi yang lebih besar dalam meningkatkan tata kelola ekonomi makro dan pemerataan pembangunan (Shah, 2008).

Berdasarkan hasil analisis faktor-faktor penyebab inkonsistensi, didapatkan beberapa akar permasalahan yang sangat penting sebagai bahan (input) untuk merumuskan kebijakan yang tepat dalam upaya menciptakan konsistensi antara perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Lembata. Mengacu dari metodologi dalam penelitian ini, maka perumusan kebijakan yang dilakukan adalah dengan menggunakan metode AHP. Metode ini menggunakan 7 (tujuh) kriteria dan 10 (sepuluh) alternatif, yang kemudian dibuat kuesioner AHP yang disebar ke 8 (delapan) *stakeholder* yang dipercaya merupakan orang-orang kompeten di bidangnya.

Tahap Pertama adalah dilakukan perhitungan Bobot Kriteria. Dari hasil penelitian dengan menggunakan AHP, didapat bentuk matriks perbandingan berpasangan dan kemudian dilakukan proses pembobotan. Perhitungan bobot kriteria dilakukan dengan bantuan program *Expert Choice* dan pada masing-masing *stakeholder* dan dilakukan uji konsistensi data. Berdasarkan beberapa perhitungan dengan menggunakan AHP, maka diketahui bahwa kriteria yang paling dominan atau yang paling direkomendasikan secara berturut-turut adalah: 1. Komitmen Pemimpin Daerah (0,288); 2. Kapasitas SDM (0,248); 3. Data dan Informasi (0,136); 4. Komu-

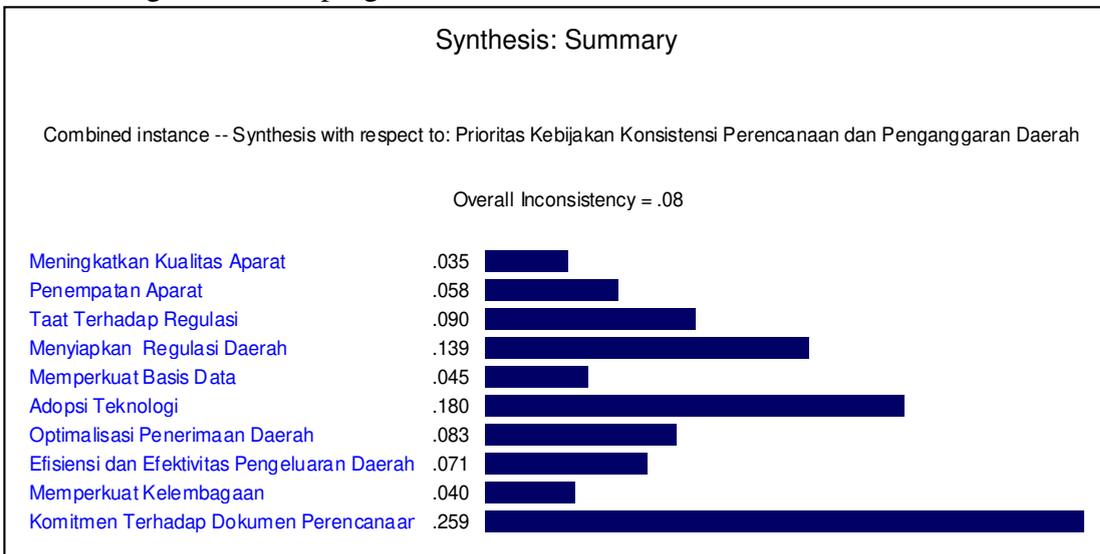
nikasi Politik (0,128); 5. Kemampuan Keuangan Daerah (0,091); 6. Teknologi (0,085); 7. Komitmen Organisasi (0,025).

Tahap selanjutnya setelah analisis kriteria prioritas adalah melakukan analisis pembobotan alternatif melalui penilaian dari para *stakeholder* untuk mendapatkan bobot alternatif tertinggi. Penilaian alternatif dalam penelitian ini berdasarkan persepsi para *stakeholder* dengan cara pengisian kuisioner sesuai dengan tingkat prioritasnya. Penilaian alternatif tersebut didasarkan pada masing-masing kriteria prioritas kebijakan konsistensi perencanaan dan penganggaran daerah di Kabupaten Lembata. Secara teknis, setelah dilakukan penilaian terhadap masing-masing *stakeholder* dan direkapitulasi, maka dapat dilakukan perhitungan score alternatif untuk masing-masing *stakeholder*. Perhitungan score alternatif dilakukan dengan bantuan program Excel

pada masing-masing *stakeholder*. Score alternatif merupakan hasil perkalian antara bobot kriteria dengan nilai alternatif oleh para *stakeholder*.

Dari hasil rekapitulasi bobot alternatif masing-masing *stakeholder*, kemudian dilakukan perhitungan score alternatif rata-rata dari seluruh *stakeholder*. Dari perhitungan alternatif rata-rata seluruh *stakeholder*, maka dapat diketahui score alternatif total masing-masing alternatif kebijakan konsistensi perencanaan dan penganggaran daerah di Kabupaten Lembata.

Gambar 1 menunjukkan rasio bobot alternatif total kebijakan konsistensi perencanaan dan penganggaran daerah di Kabupaten Lembata. Berdasarkan Gambar 1, didapatkan bahwa bobot alternatif pertama adalah Komitmen Terhadap Dokumen Perencanaan yang memiliki bobot paling tinggi, yakni sebesar 0,259.



(Sumber: Hasil Analisa)

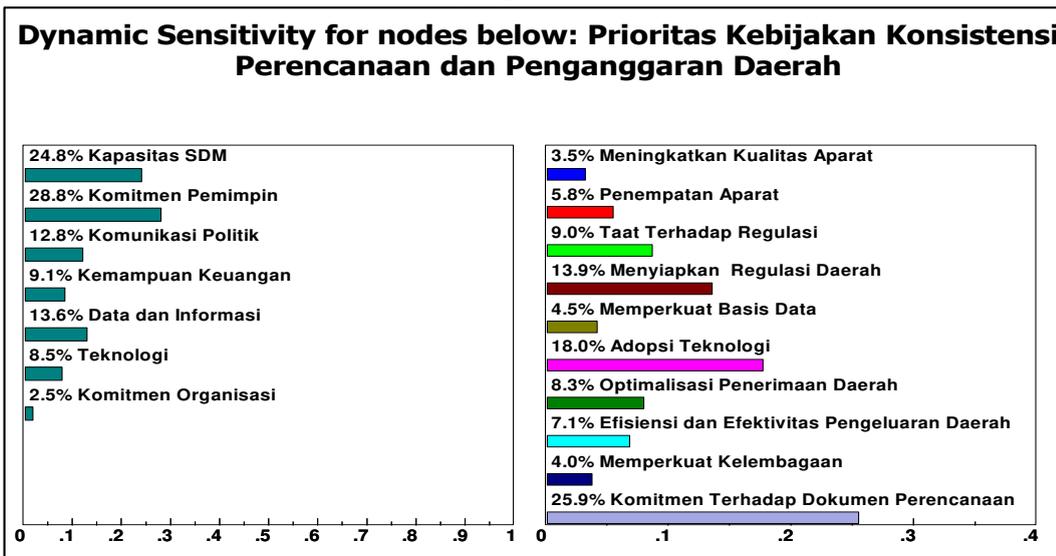
Gambar 1. Grafik Rasio AHP Score Alternatif Hasil Pendapat *Stakeholder*

Bobot alternatif kedua adalah Adopsi Teknologi yang mempunyai bobot 0,180. Bobot alternatif ketiga adalah Menyiapkan Regulasi Daerah yang mempunyai bobot 0,139. Berdasarkan dua rumusan kebijakan baik dari perhitungan bobot kriteria maupun bobot alternatif prioritas di atas, dapat digabungkan sebuah rumusan kebijakan yang dapat menjamin konsistensi antara perencanaan dan penganggaran daerah di Kabupaten Lembata. Rumusan kebijakan ini bersifat penggabungan antara keduanya, sehingga didapatkan sebuah Gambar 2.

Prioritas kebijakan untuk mendukung konsistensi perencanaan dan penganggaran daerah di Kabupaten Lembata adalah: (i) Komitmen Terhadap Dokumen Perencanaan; (ii) Adopsi Teknologi; dan (iii) Menyiapkan Regulasi Daerah. Prioritas kebijakan tersebut harus didukung dengan adanya kebijakan : (i) Komitmen Pemimpin (ketegasan dan konsistensi pimpinan daerah); (ii) Kapasitas SDM (kualitas SDM aparatur); dan (iii) Data dan Informasi (data dan informasi yang

lengkap dan rinci).

Beberapa rumusan kebijakan di atas sesuai dengan beberapa teori logika ekonomi pelaksanaan desentralisasi, khususnya urgensi kepatuhan terhadap dokumen perencanaan dan penganggaran. Menurut Dilliger (1999), pada dasarnya terdapat empat jenis kepatuhan yang harus dilakukan dalam melaksanakan konsistensi antara perencanaan dan penganggaran. *Pertama*, aspek politik (*politic*), yaitu pemberian kepada warga negara melalui perwakilan yang dipilih suatu kekuasaan yang kuat untuk mengambil keputusan publik. *Kedua*, aspek administratif (*administrative*) yaitu pelimpahan wewenang guna mendistribusikan wewenang, tanggung jawab dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik, terutama yang menyangkut perencanaan dan penganggaran. *Ketiga*, aspek ekonomi (*economic or market decentralization*), yaitu kebijakan untuk pelimpahan fungsi-fungsi pelayanan masyarakat dari pemerintah.



(Sumber : Hasil Analisis)

Gambar 2. Rumusan Kebijakan Prioritas dan Alternatif dalam Menjamin Kon

Keempat, aspek fiskal (*fiskal decentralization*) yaitu pelimpahan wewenang dalam mengelola sumber-sumber keuangan. Dari keempat aspek ini, konsistensi perencanaan dan penganggaran tak lain adalah upaya untuk mengoptimalkan desentralisasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Prassetya (2013), desentralisasi fiskal adalah pendelegasian tanggung jawab dan pembagian kekuasaan dan kewenangan untuk pengambilan keputusan di bidang fiskal yang meliputi aspek penerimaan (*tax assignment*) maupun aspek pengeluaran (*expenditure assignment*). Syahrudin (2012) berpendapat bahwa upaya ini merupakan konteks yang harus dilakukan sebagai konsekuensi dari pencapaian taraf hidup masyarakat yang lebih baik. Dengan demikian, konsistensi perencanaan dan penganggaran akan berimbas pada penciptaan sektor publik di daerah (Oates 1993). Selain itu, hal ini juga bertujuan untuk mewujudkan efisiensi pemerintah dalam mendorong pengembangan ekonomi (Oates, 1993). Konsistensi perencanaan dan penganggaran juga dianggap representasi dari upaya dalam transfer kekuasaan, sumberdaya, dan tanggung jawab dari pemerintah pusat ke tingkat daerah, sehingga menciptakan hubungan horizontal (bukan hierarki) antar pelaku baik publik maupun swasta (Widodo & Utomo, 2012).

Diharapkan, upaya mewujudkan konsistensi antara perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Lembata dapat menjamin stabilitas politik untuk membawa pemerintahan lokal lebih dekat dengan konstituen, sehingga lebih akuntabel dan transparan (Dilinger, 1999). Menurut Sidik (2002), upaya ini harus dapat menjamin: (i) kesinambungan kebijakan fiskal (*fiskal*

sustainability) dalam konteks kebijakan ekonomi makro; (ii) mengadakan koreksi atas ketimpangan antar untuk meningkatkan efisiensi pengalokasian sumber daya daerah; (iii) dapat memenuhi aspirasi, memperbaiki struktur fiskal, dan memobilisasi pendapatan; (iv) meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan; (v) memastikan adanya pelayanan yang berkualitas di setiap program; dan (vi) menciptakan kesejahteraan sosial (*social welfare*) bagi masyarakat.

Penutup

Pada dasarnya semua dokumen sangat beresiko inkonsisten, baik RPJMD-RKPD, RKPD-PPAS, maupun PPAS-APBD. Meski demikian, dokumen yang perlu menjadi prioritas perhatian adalah RPJMD-RKPD, karena terbukti memiliki tingkat inkonsistensi paling rendah. Sementara yang perlu menjadi prioritas pembahasan adalah program Percepatan Pembangunan Infrastruktur karena terbukti se-lama ini merupakan program dengan tingkat konsistensi paling rendah.

Untuk memperbaiki tingkat konsistensi ke depan berdasarkan hasil analisis temuan faktor-faktor penyebab inkonsistensi, maka rekomendasi yang diajukan adalah: *Pertama*, Pada kebijakan peningkatan kapasitas SDM, maka perlu adanya pendidikan dan pelatihan formal maupun teknis, serta pendampingan yang dilakukan oleh konsultan atau pihak akademisi. *Kedua*, Untuk memperbaiki komitmen dan kinerja organisasi (SKPD) menuju pencapaian visi dan misi daerah, maka dilakukan dengan cara membuat regulasi tingkat daerah (Peraturan Daerah)

untuk menjamin konsistensi perencanaan dan penganggaran (perencanaan dan penganggaran terpadu).

Ketiga, Untuk meminimalisir kuatnya kepentingan politik dan ego sektoral/SKPD yang berpeluang untuk menjadikan perencanaan dan penganggaran menjadi inkonsisten, maka perlu adanya komitmen kepala daerah (Bupati) yang kuat untuk konsisten menjalankan visi dan misi daerah yang telah ditetapkan dan mampu mengarahkan SKPD untuk melaksanakan visi dan misi daerah melalui organisasinya secara konsisten dan tepat.

Keempat, Untuk mengontrol kinerja pemimpin, terutama kepala daerah (Bupati) terkait komitmennya terhadap pelaksanaan visi dan misi melalui program dan kebijakan yang telah ditetapkan, maka sangat diperlukan adanya kebijakan transparansi publik terhadap proses perencanaan dan penganggaran dan pelibatan peran aktif masyarakat melalui media masa dan LSM atau kelompok masyarakat sebagai kontrol. Salah satu solusinya adalah: Perlu adanya transparansi tentang jumlah anggaran oleh Dispenda-PKAD; Membangun kesadaraan aparatur untuk menjalin kerjasama antar sektor; TAPD harus konsisten untuk meneliti kesesuaian antara semua dokumen perencanaan; Hindari program/kegiatan yang bersifat dadakan; Perlu adanya komitmen bersama antara pemerintah dan DPRD untuk taat terhadap peraturan perundangan di bidang perencanaan dan penganggaran daerah; dan Penyerahan dokumen perencanaan maupun penganggaran kepada DPRD harus lebih awal sehingga cukup waktu untuk menelaah kesesuaian antar dokumen tersebut.

Kelima, Untuk memperbaiki kebijakan data dan informasi, maka harus dilakukan pada tiga aspek, yaitu: Komunikasi yang lebih terbuka antara pemerintah dan DPRD; Harus melibatkan semua anggota DPRD dalam setiap proses dan tahapan perencanaan pembangunan maupun pada saat pembahasan anggaran; dan Memperkuat basis data sektoral/SKPD dalam skala mikro untuk mendukung perencanaan daerah dalam skala makro. *Keenam*, Pada adopsi teknologi, yang harus dilakukan adalah membentuk sistem aplikasi yang mengintegrasikan perencanaan dan penganggaran (*E-planning* dan *E-budgeting*). Hal ini dilakukan dengan proses pengadaan yang melibatkan pihak ketiga.

DAFTAR PUSTAKA

- Biro Keuangan Setda Propinsi NTT. 2013. *Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Propinsi NTT Tahun Anggaran 2010, 2011 dan 2012*.
- Badan Pusat Statistik Propinsi NTT. 2013. *Nusa Tenggara Timur Dalam Angka 2010, 2011 dan 2012*.
- Badan Pusat Statistik Propinsi Kabupaten Lembata. 2013. *Lembata Dalam Angka 2010, 2011 dan 2012*.
- Bahl, Roy, W.. 1999. "Implementation Rules for Fiscal Decentralization", Published of the World Bank, New York.

- Dillinger, W., 1999a, 'Decentralization: Politics in Command', Chapter 1 in *Beyond the Center: Decentralizing the State*, S.J. Burki, G.E. Perry and W.R. Dillinger (eds.), Washington, DC: World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- Dillinger, W., 1999b, 'Getting the Rules Right: A Framework for Subnational Government', Chapter 2 in *Beyond the Center: Decentralizing the State*, S.J. Burki, G.E. Perry and W.R. Dillinger (eds.), Washington, DC: World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- Hsu, P.S. (2004). Deconstructing decentralization in china: fiscal incentive versus local autonomy in policy implementation. *Journal of Contemporary China. Journal of Contemporary China*, Vol. 13, No. 40, pp. 567-599.
- Humble, A.M. 2009. Technique triangulation for validation in directed content analysis. *International Journal of Qualitative Methods*, 8(3).
- Indrawan. 2011. *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Salemba Empat.
- Kartasasmita, Ginanjar. 1997. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran dan Prakteknya di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Kuncoro, Mudrajat. 2004. *Perencanaan dan Pembangunan Daerah: Reformasi Perencanaan, Strategi Dan Peluang*. Jakarta, Erlangga.
- Mamesah, D.J. 1995. *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta.
- Oates, W. 1993. Fiscal decentralization and economic development, *National Tax Journal*, 46, pp. 237-243.
- Oates, W., 1999. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature* 37 (3), 1120-1149.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2003. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara*, Jakarta.
- Pemerintah Republik Indonesia, 2004, *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, Jakarta.
- Pemerintah Republik Indonesia, 2004, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah*, Jakarta.
- Pemerintah Republik Indonesia, 2004, *Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta.
- Pemerintah Republik Indonesia, 2007, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta.

- Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah di (<http://www.presdenri.go.id/DokumenUU.php/138.pdf>).
- Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang *Standar Akuntansi Pemerintah*.
- Poterba, J., & Rueben, K. S. 1997. State fiscal institutions and the US municipal bond market. *NBER Working Paper No. 6237*, NBER, Cambridge, MA.
- Prasetya, R. 2013. Fiscal decentralization, governance, and development: the case of Indonesia. *Proceeding of the 1st Annual International Scholars Conferences in Taiwan*. pp. 155-162.
- Rasyid, Abdul. 2009. Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Sinkronisasi Dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah Dengan Dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*. Vol, 3, No. 2, pp. 1-23.
- Santosa, D.B. 2013. Budget decentralization and economic development inequality among regions in east java. *Indonesian International Convention*, 9-10 November, London.
- Shah, Anwar. 2007. *Local Public Financial Management*. The World Bank, Washington DC.
- Sidik, M. 2002. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai Pelaksanaan Desentralisasi fiskal (Antara Teori dan Aplikasinya di Indonesia). *Makalah pada seminar Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta.
- Sjafrizal. 2009. *Teknik Praktis Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah*. Penerbit Baduose Media: Jakarta.
- Smoke, P., Lewis, B.D. 1996. Fiscal decentralization in Indonesia: a new approach to an old idea. *World Development*, Vol. 24, No. 8, pp. 1281-1299.
- Syahrudin. 2012. *Desentralisasi Fiskal: Perlu Penyempurnaan Kebijakan dan Implementasi yang Konsisten*. Program Pasca Sarjana: Unand Padang.
- Widodo, T., Utomo, W. 2012. *Building good governance through decentralization in Indonesia (recognizing some inhibiting factors in the implementation stage)*. pp. 245-273.
- World Bank. 2008. *Indonesia Public Expenditure and Financial Accountability*, PEFA Report, Jakarta