

# **TESIS**

## **ANALISIS KONSISTENSI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN SERTTA IMPLIKASINYA TERHADAP CAPAIAN KINERJA**

*Analysis on the Consistency of Planning and Budgeting and Their  
Implications on performance Achievement*

**FIDELIA CONNY DONDAN  
A042191005**



**KEPADA**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KEUANGAN DAERAH  
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

# TESIS

## ANALISIS KONSISTENSI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN SERTTA IMPLIKASINYA TERHADAP CAPAIAN KINERJA

*Analysis on the Consistency of Planning and Budgeting and Their  
Implications on performance Achievement*

Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Magister

Disusun dan diajukan oleh

**FIDELIA CONNY DONDAN**  
**A042191005**



**KEPADA**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KEUANGAN DAERAH**  
**FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**MAKASSAR**  
**2021**

**TESIS**

**ANALISIS KONSISTENSI PERENCANAAN DAN  
PENGANGGARAN SERTTA IMPLIKASINYA TERHADAP  
CAPAIAN KINERJA**

disusun dan diajukan oleh

**FIDELIA CONNY DONDAN  
A042191005**

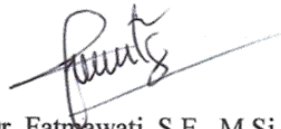
telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Keuangan Daerah  
Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin

Pada tanggal 21 Agustus 2021

dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

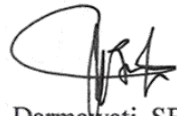
Menyetujui,

Pembimbing Utama,



Dr. Fatmawati, S.E., M.Si  
NIP. 196401061988032001

Pembimbing Pendamping,



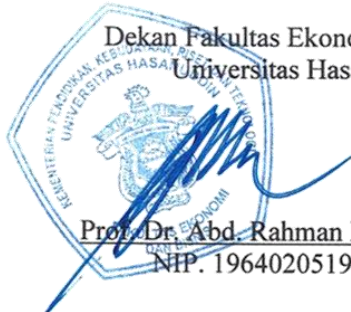
Dr. Darmawati, SE., AK., M.Si., CA.  
NIP. 196705181998022000

Ketua Program Studi  
Magister Keuangan Daerah,



Dr. Mursalim Nohong, S.E., M.Si  
NIP. 197106192000031001

Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis  
Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir, S.E., M.Si  
NIP. 196402051988101001

## PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : FIDELIA CONNY DONDAN  
NIM : A042191005  
Program Studi : Magister Keuangan Daerah

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa tesis yang berjudul  
**ANALISIS KONSISTENSI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN  
SERTA IMPLIKASINYA TERHADAP CAPAIAN KINERJA (STUDI  
KASUS PADA BAPPEDA KAB. TORAJA UTARA)**

Adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan/ditulis/diterbitkan sebelumnya, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan Daftar Pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata di dalam naskah tesis ini terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No.20 Tahun 2003, pasal 55 ayat 2 dan pasal 70).

Makassar, 2021  
Yang membuat pernyataan,



**FIDELIA CONNY DONDAN**  
A042191005

## **PRAKATA**

Puji Syukur Kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan Hidayah-Nya sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan. Pada kesempatan ini, penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A, Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan untuk menempuh pendidikan pada Jenjang Magister pada Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir, SE., M.Si., CIPM, Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis yang telah menerima penulis untuk mengikuti kuliah pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin
3. Prof. Dr. Idayanti Nursyamsi, S.E.,M.Si dan Dr. Syamsuddin, S.E.,Ak.,M.Si.,CA Pembimbing Utama dan Pembimbing Anggota yang telah meluangkan waktu, pikiran, dan tenaga selama penulis menyusun tesis ini.
4. Dr. Kalatiku Paembonan, SE., M.Si, (Bupati Toraja Utara 2016-2021) dan Yohanis Bassang SE, M.Si (Bupati Toraja Utara sekarang) yang telah memberikan ijin dan dukungan moril dan materil kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan jenjang Magister pada Program Magister Keuangan Daerah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin
5. Dr. Mursalim Nohong, SE., M.Si.,CRA.,CRP.,CWM Ketua Program Magister Keuangan Daerah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin yang telah meluangkan waktu, kesempatan dan senantiasa mendukung kesuksesan

dan penyelesaian tesis ini.

6. Bapak. Prof. Dr. Musran Munizu, SE, M.Si., CIPM, Ibu. Dr. Nirwana, SE., M.Si., Ak., CA, dan Dr. Anas Iswanto Anwar, SE., MA.,CWM selaku tim penguji Proposal, Ujian Hasil dan Ujian Akhir yang senantiasa mendukung kesuksesan dan penyelesaian tesis ini.
7. Terkhusus kepada keluarga penulis yang selama mengikuti pendidikan tersita waktu dan perhatiannya, dan teman - teman yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu atas bantuan dalam penyusunan dan penyelesaian tesis ini

Penulis

**FIDELIA CONNY DONDAN**

## ABSTRAK

**FIDELIA CONNY DONDAN.** *Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran serta Implikasinya terhadap Capaian Kinerja* (dibimbing oleh Fatmawati dan Darmawati).

Penelitian ini bertujuan menganalisis dan menjelaskan konsistensi perencanaan dan penganggaran serta implikasinya terhadap capaian kinerja.

Pendekatan kuantitatif yang lebih tampak dominan untuk mengetahui tingkat konsistensi dan tingkat capaian kinerja. Penelitian ini termasuk tipe penelitian deskriptif yaitu suatu metode yang bertujuan membuat deskripsi. Lokasi dalam penelitian ini adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Analisis data secara kuantitatif dengan teknik persentase dan analisis kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa konsistensi antara RKPD dan APBD Bappeda Kabupaten Toraja Utara tahun 2018-2020 sudah cukup konsisten. Implikasi dari konsistensi perencanaan dan penganggaran terhadap capaian kinerja pada Bappeda Kabupaten Toraja Utara adalah terealisasinya target kinerja yang telah ditetapkan.

Kata kunci: Perencanaan, Penganggaran, dan Kinerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah



## ABSTRACT

**FIDELIA CONNY DONDAN.** *An Analysis on the Consistency of Planning and Budgeting and Their Implications on Performance Achievement* (supervised by **Fatmawati** and **Darmawati**).

The aim of this study is to analyze and explain the consistency of planning and budgeting and their implication on performance achievement.

This study was a quantitative approach to determine the level of consistency and performance achievement. This research was a type of descriptive study, i.e. a method aiming to make a description. It was conducted in the Regional Development Planning Agency. The data analysis was a quantitative analysis using percentage technique and qualitative analysis models.

The results of this study indicate that the consistency between RKPD and Regional Budget (APBD) of Regional Development Planning Board (Bappeda) of North Toraja Regency in 2018-2020 is quite consistent. The implication of the consistency of planning and budgeting on performance achievement at the Bappeda of North Toraja Regency is the realization of performance targets that have been set before.

Keywords: planning, udgeting, and the performance of Regional Development Planning Board





## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN SAMPUL .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
PRAKATA .....	iv
ABSTRAK.....	vii
Abstract.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	V
DAFTAR GAMBAR .....	VI

### BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	5
1.3 Tujuan Penelitian.....	5
1.4 Manfaat Penelitian.....	5

### BAB II LANDASAN TEORI

2.1 Tinjauan Teoritis.....	6
2.1.1 Teori Stewardship .....	6
2.1.2 Pengertian Perencanaan .....	8
2.1.3 Pentingnya Perencanaan.....	9
2.1.4 Mekanisme Perencanaan .....	9
2.1.5 Penganggaran.....	10
2.1.6 Kinerja .....	12
2.2 Penelitian Terdahulu .....	19

### BAB III KERANGKA PEMIKIRAN

3.1 Kerangka Pemikiran .....	22
3.2 Keterkaitan Perencanaan dengan Penganggaran .....	23

### BAB IV METODOLOGI PENELITIAN

4.1 Rancangan Penelitian.....	25
4.2 Waktu dan Lokasi Penelitian .....	25
4.3 Populasi dan Sampel .....	25
4.4 Jenis dan Sumber Data.....	26
4.5 Teknik Pengumpulan Data.....	26
4.6 Definisi Operasional .....	27
4.7 Tipe Penelitian .....	28
4.8 Teknik Analisis Data .....	28

## **BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN**

5.1 Gambaran Umum Daerah .....	33
5.2 Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran.....	33
5.3 Pencapaian Indikator Kinerja.....	45

## **BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN**

6.1 Kesimpulan.....	57
6.2 Saran.....	58

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>59</b>
----------------------------	-----------

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 4.1	Definisi operasional variable .....	26
Tabel 5.1	Matrik Konsolidasi antara RKPD Toraja Utara Tahun 2018 dengan APBD Kota Toraja Utara Tahun 2018 .....	38
Tabel 5.2	Matrik Konsolidasi antara RKPD Toraja Utara Tahun 2019 dengan APBD Kota Toraja Utara Tahun 2019 .....	35
Tabel 5.3	Matrik Konsolidasi antara RKPD Toraja Utara Tahun 2020 dengan APBD Kota Toraja Utara Tahun 2020 .....	40
Tabel 5.4	Target dan Pencapaian Indikator Kinerja Tahun 2018 dan 2019.....	44
Tabel 5.5	Target dan Pencapaian Indikator Kinerja Tahun 2020 .....	48

## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 3.1 Kerangka konseptual .....	23
Gambar 5.1 Diagram Keterkaitan Antara RKPD dengan APBD Toraja Utara Tahun 2018.....	36
Gambar 5.2 Diagram Keterkaitan Antara RKPD dengan APBD Toraja Utara Tahun 2019.....	39
Gambar 5.4 Grafik Tingkat Konsistensi dan Pencapaian Indikator Kinerja BAPPEDA Kabupaten Toraja Utara.....	41

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam melakukan pembangunan, setiap Pemerintah memerlukan perencanaan yang akurat serta diharapkan dapat melakukan evaluasi terhadap pembangunan yang dilakukannya. Seiring dengan semakin pesatnya pembangunan bidang ekonomi, maka terjadi peningkatan permintaan data dan indikator-indikator yang menghendaki ketersediaan data sampai tingkat Kabupaten/Kota. Data dan indikator-indikator pembangunan yang diperlukan adalah yang sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan.

Bastian (2006) mendefinisikan anggaran (budget) adalah rencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang di usulkan dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu. Mardiasmo (2009) mengemukakan defenisi anggaran adalah pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran financial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran.

Fenomena anggaran yang kurang terserap diawal tahun, namun dipaksakan serapannya pada akhir tahun kerap terjadi. Hal ini menjadi bahasan menarik karena serapan anggaran secara umum hanya memiliki akselerasi tinggi pada saat akhir tahun. Sedangkan diawal tahun, umumnya sulit direalisasikan sebagaimana yang diharapkan publik. Serapan anggaran yang rendah tentunya berimplikasi buruk terhadap kinerja suatu Pemerintah Daerah (Pemda).

Dari berbagai literasi terlihat ada beberapa faktor permasalahan rendahnya serapan anggaran. Pertama, adanya ketakutan yang berlebihan (dampak hukum) dari masing-masing aparatur diberbagai institusi terkait dengan penggunaan anggaran. Kedua, sejumlah institusi banyak yang tidak memiliki konsep perencanaan yang matang, jelas dan terukur. Ketiga, kurangnya pemahaman aparatur diberbagai institusi terkait dengan mekanisme penggunaan anggaran dan model pertanggungjawabannya.

Produk perencanaan membutuhkan suatu proses pembuatan yang diawali dengan mengetahui suatu persoalan dengan tepat/benar, kendala, tujuan dan target yang akan

dicapai. Kemudian harus dikerjakan oleh perencana yang profesional yang sesuai dengan latar belakang pendidikan dan pengalaman. SPPN tahun 2004 menetapkan ada lima dokumen perencanaan pembangunan yang perlu disusun oleh badan perencana, baik pada tingkat nasional maupun tingkat daerah, yaitu : 1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Daerah (RPJPN/D) adalah dokumen perencanaan jangka panjang untuk periode selama 20 tahun; 2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN/D) adalah dokumen perencanaan jangka menengah untuk periode 5 tahun ke depan yang berisikan jabaran lebih kongkrit dari visi dan misi presiden (pada tingkat nasional) atau visi dan misi kepala daerah (untuk tingkat provinsi, kabupaten, dan kota); 3) Rencana Strategis (Renstra), lazim disebut sebagai Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD) yang berisikan jabaran dari visi dan misi kepala SKPD yang diturunkan dari visi dan misi Kepala Daerah. Renstra SKPD lebih rinci sampai ke kegiatan karena ruang lingkupnya lebih kecil, yaitu sesuai dengan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dari institusi bersangkutan. Renstra SKPD merupakan dokumen perencanaan SKPD untuk periode 5 tahun; 4) Rencana Kerja Pemerintah (RKP) / Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan rencana jabaran dari RPJM yang berisikan kebijakan, program, dan kegiatan untuk 1 tahun (annual planning) sesuai dengan sumber daya yang tersedia pada tahun bersangkutan, khususnya dana.

RKPD selanjutnya dijadikan dasar untuk penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD); 5) Rencana Kerja Institusi (Renja) atau Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) juga merupakan rencana tahunan bersifat operasional yang isinya merupakan jabaran dari Renstra yang dibuat oleh masing-masing SKPD sesuai dengan tupoksinya.

Sejak Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah maka substansi dan esensi dari sistem perencanaan pembangunan menjadi semakin perlu untuk disempurnakan guna lebih menjamin penyelenggaraan pembangunan dipusat dan daerah yang lebih berhasil guna dan berdayaguna. Berdasarkan hal tersebut maka disetiap daerah otonom dibentuk suatu badan yang dinamakan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) sebagaimana halnya di Kabupaten Merangin. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) sangat dibutuhkan agar perencanaan pembangunan didaerah dapat berjalan dengan baik karena ada lembaga yang bertanggung jawab secara langsung, peran serta

masyarakat sebagai wujud dari keseriusan masyarakat mengawal jalannya pembangunan perlu didukung dengan tersedianya ruang partisipasi publik dalam memberikan masukan-masukan yang mencerminkan aspirasi masyarakat.

Konsistensi antara perencanaan dan penganggaran penting diperhatikan karena merupakan indikator dalam menilai kinerja pemerintah daerah, agar seluruh program dan kegiatan pemerintah berjalan dengan baik untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Hal ini sangat berpengaruh terhadap capaian dari 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 dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Proses perencanaan dan penganggaran yang dilakukan secara terpisah mengakibatkan muncul inkonsistensi antara rencana yang disusun dengan alokasi belanja dalam proses penganggaran. Kondisi tersebut menyebabkan bias nya alokasi belanja untuk berbagai jenis kegiatan. Hal ini akan bermuara pada inkonsistensi alokasi belanja daerah, padahal masalah utama yang dihadapi adalah terbatasnya sumber pendapatan di daerah sendiri yang dapat digunakan untuk membiayai suatu kegiatan. Kabupaten Toraja Utara sangat bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat ke daerah. Oleh sebab itu diperlukan efisiensi dan efektifitas belanja melalui integrasi antara perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Toraja Utara. Fenomena selama ini yang ditemui dalam perencanaan kadang ada program/ kegiatan di OPD yang disisipkan makanya dalam RPJM dilakukan revisi dokumen karena dianggap sudah tidak nyambung lagi dengan dokumen yang lain, sehingga hal ini dapat menyebabkan ketidak konsistenan antara perencanaan dan penganggaran BAPPEDA di Kabupaten Toraja Utara.

Dari pemaparan indikator kinerja di atas, peneliti menggunakan indikator kinerja yang berorientasi pada hasil menurut Ratminto dan Atik(2005) untuk meneliti kinerja BAPPEDA Kabupaten Toraja Utara dalam merealisasikan Program dan Kegiatan yang menjadi prioritas BAPPEDA Kabupaten Toraja Utara. Indikator kinerja berorientasi pada hasil dipilih yang telah dicapai dalam pelaksanaan Program/Kegiatan Perencanaan dan Pelaksanaan Pembangunan adalah program dengan konsep partisipatif, transparansi, dan akuntabel. Dengan memanfaatkan konsep partisipatif dan transparansi dan akuntabel peneliti meneliti kinerja BAPPEDA Kabupaten Toraja Utara dalam melaksanakan

program/kegiatan perencanaan dan penganggaran yang secara berkeinambungan. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan adalah menjadi tolak ukur keberhasilan suatu pembangunan. Penelitian ini mengacu pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Rini Octavianti (2008), penelitiannya berjudul Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Program Pendidikan Dasar dan Menengah di Kabupaten Solok Selatan, Perbedaan dengan penelitian terdahulu adalah dalam meneliti penelitian ini terdapat pada objek penelitiannya dan penelitian ini juga untuk mengkaji sejauh mana konsistensi perencanaan dan penganggaran serta implikasinya terhadap capaian target kinerja pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Toraja Utara.

Konsistensi antara perencanaan dan penganggaran tersebut juga mempengaruhi capaian target kinerja suatu organisasi, dengan kata lain bahwa semakin tinggi realisasi menggambarkan pencapaian rencana tingkat capaian yang semakin baik. Dari paparan di atas peneliti merasa tertarik untuk mengkaji sejauh mana konsistensi perencanaan dan penganggaran serta implikasinya terhadap capaian target kinerja pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Toraja Utara. Berdasarkan fenomena di atas maka penulis berkeinginan untuk mengetahui lebih lanjut tentang **ANALISIS KONSISTENSI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN SERTA IMPLIKASINYA TERHADAP CAPAIAN KINERJA.**

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut.

1. Sejauhmana tingkat konsistensi antara perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Toraja Utara ?
2. Bagaimana implikasi konsistensi perencanaan dan penganggaran terhadap kinerja ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Menganalisis tingkat konsistensi antara perencanaan dan penganggaran pada BAPPEDA di Kabupaten Toraja Utara.
2. Menganalisis implikasi dari konsistensi perencanaan dan penganggaran terhadap capaian target kinerja di Kabupaten Toraja Utara.



#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah:

1. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan agar dapat mempertahankan atau meningkatkan kinerjanya untuk masa yang akan datang untuk pemerintah kabupaten toraja utara.
2. Bagi akademisi, penelitian ini dapat menjadi referensi dan bahan perbandingan informasi untuk kajian topik-topik dan menambah wawasan ilmu pengetahuan khususnya dampak yang terjadi pada inkonsistensi perencanaan dan penganggaran, serta dapat dipakai sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya.
3. Bagi penulis adalah dapat menambah ilmu dan wawasan tentang kinerja organisasi serta memenuhi persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Studi Magister keuangan daerah Fakultas Ekonomi Universitas Hasanuddin.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Tinjauan Teoritis**

##### **2.1.1 Teori Stewardship**

Teori Stewardship (Stewardship Theory) Grand theory yang mendasari penelitian ini adalah bagian dari agency theory yaitu Stewardship Theory (Donaldson dan Davis, 1991), yang menggambarkan situasi dimana para manajemen tidaklah termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditujukan pada sasaran hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi. Teori tersebut mengasumsikan bahwa adanya hubungan yang kuat antara kepuasan dan kesuksesan organisasi. Kesuksesan organisasi menggambarkan maksimalisasi utilitas kelompok principals dan manajemen. Memaksimalkan utilitas kelompok ini pada akhirnya akan memaksimumkan kepentingan individu yang ada dalam kelompok organisasi tersebut.

Teori Stewardship menggambarkan situasi dimana manajemen tidaklah termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditujukan pada sasaran hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi. Teori tersebut mengasumsikan adanya hubungan yang kuat antara kepuasan dan kesuksesan organisasi. Kesuksesan organisasi menggambarkan maksimalisasi utilitas kelompok principals dan manajemen. Maksimalisasi utilitas kelompok ini pada akhirnya akan memaksimumkan kepentingan individu yang ada dalam kelompok organisasi tersebut.

Sejak awal perkembangannya, akuntansi organisasi sektor publik telah dipersiapkan untuk memenuhi kebutuhan informasi bagi hubungan antara stewards dengan principals. Akuntansi sebagai penggerak informasi keuangan (driver) berjalannya transaksi kearah yang semakin kompleks dan diikuti dengan tumbuhnya spesialisasi dalam akuntansi dan perkembangan organisasi sektor publik. Kondisi semakin kompleks dengan bertambahnya tuntutan akan akuntabilitas pada organisasi sektor publik, principal semakin sulit untuk melaksanakan sendiri fungsi-fungsi pengelolaan. Pemisahan antara fungsi kepemilikan pada masyarakat dengan fungsi pengelolaan pada pemerintah menjadi semakin nyata. Berbagai keterbatasan, pemilik sumber daya (capital suppliers/principals) mempercayakan (trust = amanah) pengelolaan sumber daya tersebut kepada pihak lain (steward = manajemen) yang lebih capable dan siap. Kontrak hubungan

antara stewards dan principals atas dasar kepercayaan (amanah = trust), bertindak kolektif sesuai dengan tujuan organisasi, sehingga model yang sesuai pada kasus organisasi sektor publik adalah stewardship theory.

Teori Stewardship sering disebut sebagai teori pengelolaan (penatalayanan) dengan beberapa asumsi-asumsi dasar (fundamental assumptions of stewardship theory). Beberapa pertimbangan penggunaan stewardship theory sehubungan dengan masalah penelitian ini :

- 1) Manajemen sebagai stewards (pelayan/penerima amanah/pengelola)
- 2) Pendekatan governance menggunakan sosiologi dan psikologi
- 3) Model Manusia, berperilaku kolektif untuk kepentingan organisasi
- 4) Motivasi pimpinan sejalan dengan tujuan principals
- 5) Kepentingan manajer-principal adalah konvergensi
- 6) Struktur berupa fasilitasi dan pemberdayaan
- 7) Sikap pemilik mempertimbangkan risiko
- 8) Hubungan principals-manajemen saling percaya

Implikasi teori stewardship terhadap penelitian ini, dapat menjelaskan eksistensi Pemerintah Desa sebagai suatu lembaga yang dapat dipercaya untuk bertindak sesuai dengan kepentingan publik dengan melaksanakan tugas dan fungsinya dengan tepat, membuat pertanggungjawaban keuangan yang diamanahkan kepadanya, sehingga tujuan ekonomi, pelayanan publik maupun kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara maksimal. Untuk melaksanakan tanggungjawab tersebut maka stewards mengarahkan semua kemampuan dan keahliannya dalam mengefektifkan pengendalian intern untuk dapat menghasilkan laporan informasi.

### **2.1.2 Pengertian Perencanaan**

Perencanaan merupakan salah satu fungsi dari manajemen yang mengandung beberapa pengertian antara lain:

- a. Menurut D. Conyers dan Hills (1984), perencanaan adalah proses yang kontiniu, terdiri dari keputusan atau pilihan dari berbagai cara untuk menggunakan sumber daya yang ada, dengan sasaran untuk mencapai tujuan tertentu di masa mendatang.
- b. Menurut Jhingan (2000), perencanaan adalah teknik/cara untuk mencapai tujuan, untuk mewujudkan maksud dan sasaran tertentu yang telah ditentukan sebelumnya dan telah dirumuskan dengan baik oleh Badan Perencana Pusat. Tujuan tersebut mungkin untuk mencapai sasaran sosial, politik atau lainnya.
- c. Menurut Handoko (1999), perencanaan adalah proses dasar dimana manajemen memutuskan tujuan dan cara mencapainya dengan melakukan pemilihan sekumpulan kegiatan dan pemutusan selanjutnya apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana dan oleh siapa.
- d. Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasal 1 ayat 1, perencanaan adalah proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

Dari berbagai definisi di atas dapat disimpulkan bahwa perencanaan adalah pekerjaan mental untuk memilih sasaran, kebijakan, prosedur dan program yang diperlukan untuk mencapai apa yang diinginkan pada masa yang akan datang. Dengan demikian perencanaan diproses oleh perencana (planner), hasilnya menjadi rencana (plan).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional maka perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan secara makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Perencanaan pembangunan nasional terdiri atas perencanaan pembangunan dari Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan dari Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

### **2.1.3 Pentingnya Perencanaan**

Perencanaan dan rencana merupakan hal yang sangat penting karena (Hasibuan, 1984):

1. Tanpa perencanaan dan rencana berarti tidak ada tujuan yang ingin dicapai

2. Tanpa perencanaan dan rencana tidak ada pedoman pelaksanaan sehingga banyak pemborosan
3. Rencana adalah dasar pengendalian karena tanpa ada rencana pengendalian tidak dapat dilakukan
4. Tanpa perencanaan dan rencana berarti tidak ada keputusan dan proses manajemen pun tidak ada

#### **2.1.4 Mekanisme Perencanaan Pembangunan Daerah**

Di Indonesia, sistem dan mekanisme perencanaan pembangunan daerah mengikuti sistem dan mekanisme yang tertuang dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Konstruksi sistem perencanaan pembangunan daerah ini disusun dalam era desentralisasi. Sejalan dengan perubahan paradigma perencanaan pembangunan, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah telah mengakomodasi redesign sistem dan mekanisme perencanaan pembangunan di daerah.

Kepala Daerah menyelenggarakan dan bertanggung jawab atas perencanaan pembangunan daerah di daerahnya. Dalam menyelenggarakan perencanaan pembangunan daerah tersebut, Kepala Daerah dibantu oleh Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Selanjutnya, pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyelenggarakan perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Gubernur menyelenggarakan koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan sinergi perencanaan pembangunan antar Kabupaten/Kota di wilayahnya masing-masing (Depkeu, 2008).

#### **2.1.5 Penganggaran**

Anggaran merupakan pernyataan resmi pemerintah tentang perkiraan penerimaan dan usulan belanja pada tahun berjalan. Dengan kalimat lain, anggaran adalah sebuah rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijakan pemerintah, baik kebijakan sosial maupun ekonomi (Khan 2002). Sebagai instrumen kebijakan sosial dan ekonomi, Richard Musgrave (1959), mengidentifikasi tiga fungsi anggaran. Pertama fungsi alokasi, anggaran merupakan sebuah instrumen pemerintah untuk penyediaan barang dan jasa publik guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam konteks Indonesia, fungsi alokasi

ini sering disebut dengan belanja pembangunan atau belanja publik, yang misalnya hadir melalui pembangunan fasilitas publik, pelayanan publik (kesehatan, pendidikan, perumahan, dan sebagainya) maupun bantuan untuk pemberdayaan masyarakat.

Kedua, fungsi distribusi, anggaran merupakan sebuah instrumen untuk membagi sumber daya dan pemanfaatannya kepada publik secara adil dan merata. Fungsi distribusi anggaran terutama ditujukan untuk menanggulangi kesenjangan sosial-ekonomi, misalnya kesenjangan antara golongan kaya dan kaum miskin, kesenjangan antara daerah maju dengan daerah tertinggal atau kesenjangan antara desa dan kota.

Ketiga, fungsi stabilisasi, penerimaan dan pengeluaran negara tentu akan mempengaruhi permintaan agregat dan kegiatan ekonomi secara keseluruhan. Anggaran menjadi sebuah instrumen untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental ekonomi, yakni terkait dengan penciptaan lapangan pekerjaan dan stabilitas ekonomi makro (laju inflasi, nilai tukar, harga-harga barang, dan lain-lain).

Adapun dokumen penganggaran yang perlu disusun, yaitu : 1) Kebijakan Umum APBD (KUA) adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 tahun; 2) Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) adalah dokumen rancangan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD) sebelum disepakati dengan DPRD; 3) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah meliputi masa satu tahun mulai dari tanggal 1 Januari s/d tanggal 31 Desember.; 4) Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) adalah dokumen penganggaran yang berisikan rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD; 5) Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) adalah dokumen yang memuat pendapatan dan belanja setiap SKPD yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh pengguna anggaran.

Selanjutnya tahapan proses perencanaan anggaran daerah adalah: 1) Pemerintah daerah menyampaikan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sebagai landasan penyusunan rancangan APBD paling lambat pada pertengahan bulan juni tahun

berjalan. Kebijakan umum APBD tersebut berpedoman pada RKPD. Proses penyusunan RKPD tersebut dilakukan antara lain dengan melaksanakan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang selain diikuti oleh unsur-unsur pemerintahan juga mengikutsertakan dan/atau menyerap aspirasi masyarakat terkait, antara lain adalah asosiasi profesi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat (LSM), pemuka adat, pemuka agama dan kalangan dunia usaha; 2) DPRD kemudian membahas kebijakan umum APBD yang disampaikan oleh pemerintah daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya; 3) Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah daerah bersama DPRD membahas Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) untuk dijadikan acuan bagi setiap SKPD; 4) Kepala SKPD selaku pengguna anggaran menyusun RKA-SKPD tahun berikutnya dengan mengacu pada Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang telah ditetapkan pemerintah daerah bersama DPRD; 5) RKA-SKPD tersebut kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD; 6) Hasil pembahasan RKA-SKPD disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan Perda tentang APBD tahun berikutnya; 7) Pemerintah daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai dengan penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan oktober tahun sebelumnya; 8) Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai rancangan Perda tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.

## **2.1.6 Kinerja**

### **a. Pengertian Kinerja**

Perkembangan dan kemajuan suatu organisasi tidak dapat dipungkiri jika faktor kualitas manajemen kinerja memberi pengaruh sebagai driven force (kekuatan pendorong) yang mampu memberi percepatan kearah sana.

Menurut Kasmir (2016:182) menyebutkan: “Kinerja merupakan hasil kerja dan perilaku kerja yang telah dicapai dalam menyelesaikan tugas-tugas dan tanggungjawab yang diberikan dalam suatu periode tertentu”. Menurut Rivai & Basri dalam Masram (2017:138) menyatakan: “Kinerja adalah hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara

keseluruhan selama periode tertentu dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target atau sasaran maupun kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu telah disepakati bersama". Lijan Poltak Sinambela, dkk (2018:480) kinerja pegawai merupakan kemampuan pegawai dalam melakukan sesuatu keahlian tertentu.

Sedangkan menurut Mathis dan Jackson dalam Masram (2017:138) juga menyebutkan "Kinerja pada dasarnya adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan pegawai. Manajemen kinerja adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja perusahaan atau organisasi, termasuk kinerja masing-masing individu dan kelompok kerja di perusahaan tersebut".

Selanjutnya menurut Mangkunegara dalam Masram (2017:139) menyatakan "Kinerja karyawan adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggungjawab yang diberikan kepadanya". Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa kinerja sumber daya manusia adalah prestasi kerja atau hasil kerja baik kualitas maupun kuantitas yang dicapai karyawan pada periode tertentu.

Menurut pendapat Prawirosentono (1999 : 2), kinerja atau performa adalah hasil kerja yang dapat dicapai seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika. Sedangkan menurut Bacal dalam Surya Dharma (2005 : 18), mendefinisikan kinerja sebagai proses komunikasi yang berkesinambungan dan dilakukan dengan kemitraan antara seorang karyawan dan atasan secara langsung. Proses ini meliputi kegiatan membangun harapan yang jelas serta pemahaman mengenai pekerjaan yang akan dilakukan. Ini merupakan sebuah sistem yang artinya memiliki sejumlah bagian yang semuanya harus diikutsertakan, kalau sistem manajemen kinerja ini hendak memberikan nilai tambah bagi organisasi, manajer dan pegawai.

#### **b. Manfaat dan Tujuan Kinerja**

Perusahaan yang sehat tentu memiliki manajemen yang baik pula dan manajemen yang baik dapat dinilai dari kinerja karyawan yang optimal. Kinerja karyawan yang baik



tersebut memiliki beberapa manfaat. Seperti sebagaimana menurut pendapat para ahli dibawah ini:

Menurut Wibowo dalam Rozarie (2017:66) penilaian kinerja dapat dipergunakan untuk kepentingan yang lebih luas, seperti:

- 1) Evaluasi tujuan dan saran, evaluasi terhadap tujuan dan sasaran memberikan umpan balik bagi proses perencanaan dalam menetapkan tujuan sasaran kinerja organisasi diwaktu yang akan datang.
- 2) Evaluasi rencana, bila dalam penilaian hasil yang dicapai tidak sesuai dengan rencana dicari apa penyebabnya.
- 3) Evaluasi lingkungan, melakukan penilaian apakah kondisi lingkungan yang dihadapi pada waktu proses pelaksanaan tidak seperti yang diharapkan, tidak kondusif, dan mengakibatkan kesulitan atau kegagalan.
- 4) Evaluasi proses kinerja, melakukan penilaian apakah terdapat kendala dalam proses pelaksanaan kinerja. Apakah mekanisme kerja berjalan seperti diharapkan, apakah terdapat masalah kepemimpinan dan hubungan antar manusia dalam organisasi.
- 5) Evaluasi pengukuran kinerja, menilai apakah penilaian kinerja telah dilakukan dengan benar, apakah sistem review dan coaching telah berjalan dengan benar serta apakah metode sudah tepat.
- 6) Evaluasi hasil, apabila terdapat deviasi, dicari faktor yang menyebabkan dan berusaha memperbaikinya di kemudian hari.

Menurut Rozarie (2017:64) menyebutkan “Penilaian kinerja karyawan perlu dilakukan dalam rangka pelayanan kepada konsumen/public sekaligus jugasebagai pedoman untuk menjadikan karyawan dapat dipromosikan ke jenjang yang lebih baik. Kinerja yang memuaskan tidak terjadi secara otomatis, oleh karena itu untuk memastikan apakah pegawai mampu melaksanakan pekerjaannya dengan baik diperlukan penilaian terhadap pekerjaan yang dikerjakan oleh karyawan”.

Selanjutnya menurut Greenberg & Baron dalam Rozarie (2017:64) menjelaskan bahwa “Penilaian kinerja dapat dipergunakan untuk sejumlah kepentingan organisasi. Manajemen menggunakan evaluasi untuk mengambil keputusan tentang sumber daya manusia. Penilaian memberikan masukan untuk kepentingan penting seperti promosi, mutase dan pemberhentian”

Kemudian menurut Kreitner & Kinicki dalam Rozarie (2017:66) tujuan dari penilaian kinerja dapat dipergunakan untuk:

- 1) Administrasi penggajian
- 2) Umpan balik kinerja
- 3) Identifikasi kekuatan dan kelemahan individu
- 4) Mendokumentasi keputusan kepegawaian
- 5) Penghargaan terhadap kinerja individu
- 6) Mengidentifikasi kinerja buruk
- 7) Membantu dalam mengidentifikasi tujuan
- 8) Menetapkan keputusan promosi
- 9) Pemberhentian pegawai
- 10) Mengevaluasi pencapaian tujuan

Berdasarkan pendapat para ahli diatas dapat dilihat bahwa manfaat dan tujuan dari kinerja karyawan sangat penting bagi internal maupun eksternal karyawan itu sendiri.

### **c. Penilaian Kinerja**

Penilaian kinerja haruslah dilakukan untuk mengetahui sejauh mana karyawan menyelesaikan tugas-tugas yang sudah diberikan kepadanya. Penilaian juga dilakukan untuk merancang langkah-langkah yang akan diambil, untuk mengetahui arah perusahaan serta pencapaian kinerja karyawan dan pencapaian terhadap target organisasi atau perusahaan selama melakukan produktivitas.

Simanjuntak yang dikutip dalam Lijan Poltak Sinambela (2018:519) menyatakan bahwa bahwa penilaian kinerja atau sering disebut evaluasi kinerja merupakan suatu metode dan proses penialian pelaksanaan tugas seseorang, sekelompok orang, unit-unit, kerja dalam suatu organisasi atau perusahaan sesuai dengan standar kinerja atau tujuan yang diterapkan terlebih dahulu.

### **d. Indikator Kinerja**

Kinerja karyawan perlu dinilai untuk memberikan gambaran atas pencapaian mengenai prestasi ataupun dedikasi yang sudah diberikan karyawan kepada perusahaan. Hal tersebut dapat dinilai melalui beberapa hal seperti sebagaimana berikut disampaikan oleh beberapa ahli:

Menurut Simamora dalam Masram (2017:142) menyatakan “meskipun mustahil mengidentifikasi setiap kriteria kerja yang universal yang dapat diterapkan pada semua pekerjaan, adalah mungkin menentukan beberapa karakteristik yang harus dimiliki dan diharapkan bermanfaat bagi penilaian kinerja karyawan yaitu:

- 1) Stabilitas dan Konsistensi. Kriteria yang baik harus mampu diukur dengan cara-cara yang dapat dipercaya.
- 2) Evaluasi Kinerja Anggota Organisasi. Kriteria yang baik harus mampu membedakan individu-individu sesuai dengan kinerja mereka.
- 3) Efektivitas Individu Anggota Organisasi. Kriteria yang baik haruslah sensitive terhadap masukan dan tindakan pemegang jabatan.
- 4) Dapat diukur. Kriteria yang baik harus dapat diterima oleh individu yang mengetahui kinerjanya sedang dinilai.

Selanjutnya menurut Sastrohadiwiryono dalam Masram (2017:143) menyebutkan unsur-unsur yang dinilai harus ada dalam penilaian kinerja adalah:

- 1) Kesetiaan. Kesetiaan yang dimaksud adalah tekad dan kesanggupan mentaati, melaksanakan dan mengamalkan sesuatu yang ditaati dengan penuh kesadaran dan tanggungjawab.
- 2) Hasil kerja. Yang dimaksud dengan hasil kerja adalah kinerja yang dicapai oleh seorang tenaga kerja dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan yang diberikan kepadanya.
- 3) Tanggung jawab. Yaitu kesanggupan seorang tenaga kerja dalam menyelesaikan tugas dan pekerjaan yang diserahkan kepadanya dengan sebaik-baiknya.
- 4) Ketaatan. Kesanggupan seorang tenaga kerja untuk mentaati segala ketentuan, peraturan perundang-undangan dan peraturan kedisiplinan yang berlaku, mentaati perintah kedisiplinan yang diberikan atasan yang berwenang.

- 5) Kejujuran. Yang dimaksud kejujuran adalah ketulusan hati seseorang tenaga kerja dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan serta kemampuan untuk tidak menyalahgunakan wewenang yang telah diberikan kepadanya.
- 6) Kerjasama. Kemampuan seorang tenaga kerja untuk bekerja sama dengan orang lain dalam menyelesaikan suatu tugas dan pekerjaan yang telah ditetapkan.
- 7) Prakarsa. Kemampuan seseorang tenaga kerja untuk mengambil keputusan, langkah-langkah atau melaksanakan suatu tindakan yang diperlukan dalam melaksanakan tugas.
- 8) Kepemimpinan. Kemampuan yang dimiliki seorang tenaga kerja untuk meyakinkan orang lain sehingga dapat dikerahkan secara maksimum untuk melaksanakan tugas pokok.

Selanjutnya menurut Masram (2017:147) unsur-unsur dalam kinerja adalah prestasi, ketaatan dan prakarsa, Dengan demikian tujuan ditetapkan indikator kinerja itu adalah untuk memberikan bukti apakah hasil yang diharapkan telah tercapai atau belum.

Levinne dkk.dalam Ratminto dan Atik (2007 : 175) mengemukakan tiga konsep yang dapat dijadikan acuan untuk mengukur kinerja organisasi publik yaitu:

- 1) Responsivitas (responsiveness) Responsivitas mengacu pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Semakin banyak kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi publik, maka kinerja organisasi tersebut akan dinilai semakin baik.
- 2) Responsibilitas (responsibility) Responsibilitas menjelaskan sejauh mana pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip yang implisif atau eksplisit. Semakin kegiatan organisasi publik itu dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi dan peraturan serta kebijaksanaan organisasi, maka kinerjanya akan dinilai semakin baik.
- 3) Akuntabilitas (accountability) Akuntabilitas mengacu pada seberapa besar pejabat politik dan kegiatan organisasi publik tunduk pada pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Dalam konteks ini kinerja organisasi publik baik apabila seluruhnya, atau setidaknya sebagian besar kegiatannya, didasarkan pada upaya-upaya banyak tindak

lanjut organisasi atas harapan dan aspirasi pejabat politik, maka kinerja organisasi dinilai semakin baik.

Sedangkan indikator yang berorientasi pada hasil menurut Ratminto dan Atik (2007 : 179 - 182).

- 1) Efektivitas Tercapainya suatu tujuan yang telah ditetapkan baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi publik. Akan tetapi pencapaian tujuan organisasi publik ini harus juga mengacu pada visi organisasi.
- 2) Produktivitas Ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi publik untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh masyarakat.
- 3) Efisiensi Perbandingan terbaik antara keluaran dan masukan. Idealnya organisasi publik harus mampu menyelenggarakan suatu jenis pelayanan tertentu dengan masukan (biaya dan waktu) yang sesedikit mungkin.
- 4) Kepuasan Seberapa jauh organisasi publik dapat memenuhi kebutuhan karyawan dan masyarakat.
- 5) Keadilan Cakupan atau jangkauan kegiatan dan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.

Dari pemaparan indikator kinerja di atas, peneliti menggunakan indikator kinerja yang berorientasi pada hasil menurut Ratminto dan Atik untuk meneliti kinerja BAPPEDA Kabupaten Toraja Utara dalam merealisasikan Program dan Kegiatan yang menjadi prioritas BAPPEDA Kabupaten Toraja Utara. Indikator kinerja berorientasi pada hasil dipilih yang telah dicapai dalam pelaksanaan Program/Kegiatan Perencanaan dan Pelaksanaan Pembangunan adalah program dengan konsep partisipatif, Transparansi dan Akuntabel. Dengan memanfaatkan konsep partisipatif dan transparansi dan akuntabel peneliti meneliti kinerja BAPPEDA Kabupaten Toraja Utara dalam melaksanakan program/kegiatan perencanaan dan penganggaran yang secara berkeinginan. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan adalah menjadi tolak ukur keberhasilan suatu pembangunan.

## **2.2 Penelitian Terdahulu**

Beberapa penelitian terdahulu yang membahas mengenai konsistensi perencanaan dan penganggaran adalah:

1. Wisnu Graitto Usodo (2008), penelitiannya berjudul *Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran di Kabupaten Temanggung: Kasus Program Wajib Belajar Sembilan Tahun*. Penelitian ini mencoba menganalisis bagaimana konsistensi penyusunan perencanaan program wajib belajar 9 tahun mulai dari penyusunan Renstra Kabupaten, Renstra SKPD, Renja SKPD, RKPD, KUA, PPA dan APBD Kabupaten Temanggung. Hasil Penelitiannya menunjukkan bahwa di Kabupaten Temanggung tingkat konsistensi perencanaan dan penganggaran program Wajib Belajar 9 Tahun masih rendah, dimana hanya sekitar 16, 7% kegiatan yang sangat konsisten sedangkan 83,3% tidak konsisten. Hal tersebut menunjukkan bahwa penyusunan anggaran kurang memperhatikan dan mempedomani dokumen perencanaan yang telah dibuat sebelumnya.
2. Rini Octavianti (2008), penelitiannya berjudul *Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Program Pendidikan Dasar dan Menengah di Kabupaten Solok Selatan*. Penelitian ini mencoba melakukan analisa terhadap konsistensi antara berbagai dokumen perencanaan daerah yang saling terkait mulai dari perencanaan jangka panjang, menengah dan tahunan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penyusunan RPJPD dan RPJMD di Solok Selatan kurang menunjukkan konsistensi, secara kuantitatif hanya sekitar 50% program kegiatan di RPJMD yang sinkron dengan program kegiatan di 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%. Selanjutnya analisis konsistensi antara Renja SKPD dan APBD menunjukkan tingkat konsistensi sebesar 40%.
3. Rutiana D. Wahyuningsih (2007), penelitiannya berjudul *Resposibilitas Kebijakan Perencanaan dan Penganggaran Daerah (studi Konsistensi Dokumen RKPD, PPAS dan APBD Tahun 2008 dari Aspek Pro Job, Pro Poor dan Pro Growth di Kabupaten Palopo, Semarang, Klaten, Nagan Raya, Aceh Jaya, Simalungun, Malang dan Probolinggo)*. Temuan penelitian, secara umum dari aspek regulasi, sistematika KUA dan sistematika PPAS memiliki nilai konsistensi tinggi (lebih dari 80%), dibandingkan dengan konsistensi pada dokumen RKPD. Konsistensi terendah muatan dokumen menurut regulasi adalah RKPD. Dari segi kesesuaian program dan kegiatan konsistensi tertinggi

ada pada dokumen PPAS ke APBD. Konsistensi terendah pada dokumen RKPD dengan APBD. Dari segi kesesuaian prioritas daerah dengan prioritas Nasional, secara umum akomodasi isu nasional ke dalam dokumen perencanaan RKPD cukup tinggi, yaitu sekitar 80%. Namun demikian dalam perjalanan proses penyusunan kebijakan perencanaan dan penganggaran sering terdapat ketidak konsistenan. Dari segi konsistensi besaran anggaran, secara umum korelasi besaran anggaran antar dokumen perencanaan dan penganggaran pada kategori “Agak Rendah”. Konsistensi tertinggi ada pada dokumen PPAS dan APBD. Konsistensi terendah pada keterkaitan dokumen RKPD dan APBD. Penyebab Umum inkonsistensi adalah kurangnya komitmen tim penyusun dokumen perencanaan, tim anggaran, dan DPRD; pada: (1) aspek regulasi; (2) kelompok miskin sebagai sasaran program dan kegiatan dalam kebijakan perencanaan dan penganggaran; (3) evaluasi hasil capaian kinerja kebijakan sebelumnya; serta kurangnya komitmen dan kapasitas stakeholder daerah dalam melakukan proses pengawalan dan tindak lanjut hasil proses perencanaan bottom up dan partisipatif. Rekomendasi yang diusulkan secara garis besar; (1) Optimalisasi fungsi kelembagaan tim perencana di tiap SKPD; (2) Perlu komitmen bersama antara Dewan dan eksekutif untuk menjaga konsistensi perencanaan dan dan penganggaran; (3) Adanya jaminan keterbukaan informasi proses perencanaan dan penganggaran untuk diakses publik untuk menguatkan kualitas pengawalan publik terhadap isu-isu kritis untuk perencanaan dan penganggaran.

4. Namira Osrinda (2016) dengan judul penelitian Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran serta Implikasinya terhadap Capaian Target Kinerja pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Merangin, hasil dari penelitian ini adalah hasil analisis menunjukkan bahwa konsistensi antara dokumen perencanaan dan penganggaran pada Bappeda Kabupaten Merangin sudah konsisten. Konsistensi tertinggi ada pada dokumen RKA dan DPA.

5. Anggun Anantha (2015) yang meneliti tentang ANALISIS KONSISTENSI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PADA BADAN PENANGGULANGAN BENCANA DAERAH KABUPATEN TANAH DATAR TAHUN 2011-2015 DENGAN PREDIKSI KERUGIAN UNTUK TAHUN 2016-2020, dan hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa konsistensi perencanaan dan penganggaran pada BPBD Kabupaten Tanah Datar Tahun 2011 – 2015 sangat rendah yang mengakibatkan ketidaksinkronan dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran.

6. Daniel Mite Katho dan Arif Surya Irawan ( 2014) dengan judul penelitian ANALISIS KONSISTENSI ANTARA DOKUMEN PERENCANAAN DENGAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (STUDI PADA PEMERINTAH KABUPATEN BELU TAHUN 2009-2014), dimana hasil dari penelitian ini berbeda dengan penelitian yang diatas yaitu 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.