

**KONSISTENSI  
RENCANA KERJA PEMERINTAH DAERAH (RKPD) DENGAN  
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)  
KOTA JAYAPURA .  
(Studi Kasus Dinas Pendidikan Dan Pengajaran Kota Jayapura)**

*CONSISTENCY  
OF WORK PLAN LOCAL GOVERNMENT (RKPD)  
AND LOCAL BUDGET (APBD) IN JAYAPURA CITY*

**SELFINA. KBAREK**

**P 0803206517**



**MAGISTER ADMINISTRASI PEMBANGUNAN  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2007**

## ABSTRACT

**SELFINA KBAREK.** *Consistency Between Regional Government Work Plan and Regional Budget of Jayapura City : A Case Study in Education and Teaching Service of Jayapura City* (supervised by Adri Said and Nursani)

This study aimed to obtain an overview on the process of formulating Regional Budget of Jayapura City Year 2007 based on the Regulation of Home Ministry Year 2007 in Education and Training Service of Jayapura City.

This research was a case study approach. The data were obtained through documentation and in-depth interview.

The results show that in formulating Regional Budget Year 2007, Jayapura City government has subjected to the Regulation of Home Ministry Number 13, Year 2006. Consistency level between planning and budget has various indications. Consistency level between RPJM and Strategic Plan of Education and Teaching Service is 84.61 %, and consistency level between Strategic Plan and Regional Government Work plan is 100 %. Meanwhile, consistency level of formulation and configuration of planning document based on Regional Government Work plan (RKPD), KUA, PPA, and Regional Budget (APBD) Year 2007 achieves 61,17 %. Consistency of formulation and configuration of planning document in relation to priority between two documents such as the consistency of education configuration between KUA document and RKPD of Jayapura City Year 2007, between PPA and RKPD, between PPA and KUA, and between APBD and PPA are still above average range, that is, 92.29 %, 86.27 %, 86.27 , and 95.65 % respectively. The highest consistency level of planning in education is achieved between APBD and PPA Year 2007, that is, 95.65 %. Meanwhile, the factors influencing the inconsistency between RKPD and APBD of Jayapura Year 2007 are (1) government policies adjusted to the capacity of regional government budget; (2) financial dependence of regional government on central government; (3) the slowness of information on development financial allocation; (4) discrepancy between proposed programs by services in RKPD and vision and mission of the Mayor as stipulated in RPJM of Jayapura City, so a further adjustment is needed; (5) priority for educational development which possibly allocate a big proportion of budget.

## ABSTRAK

**SELFINA KBAREK.** *Konsistensi Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Jayapura (Studi Kasus Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kota Jayapura).* (Dibimbing oleh Adri Said dan Nursini).

Penelitian ini bertujuan mendapatkan gambaran tentang proses penyusunan dan penetapan APBD Kota Jayapura Tahun 2007 berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan konsistensi dokumen perencanaan dengan penganggaran pada penyusunan APBD tahun 2007 pada Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kota Jayapura.

Pendekatan penelitian ini adalah studi kasus, dengan metode pengumpulan data melalui studi dokumen dan wawancara mendalam. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses penyusunan dan penetapan APBD tahun 2007, Pemerintah Kota Jayapura telah menerapkan Permendagri Nomor 13 tahun 2006, dan tingkat konsistensi perencanaan dengan penganggaran terdapat indikasi yang bervariasi. Tingkat konsistensi RPJM ke Renstra Dinas P dan P sebesar 84,61%, dan tingkat konsistensi Renstra ke RKPD sebesar 100%. Sementara itu tingkat konsistensi penyusunan dan penjabaran dokumen perencanaan dilihat sekaligus dari tingkat RKPD, KUA, PPA hingga APBD tahun 2007 mencapai 61,17%. Konsistensi penyusunan dan penjabaran dokumen perencanaan bila dilihat berdasarkan urutan antar dua dokumen, seperti konsistensi penjabaran bidang pendidikan antar dokumen KUA terhadap RKPD Kota Jayapura tahun 2007, PPA terhadap RKPD, PPA terhadap KUA dan APBD terhadap PPA masih berada di kisaran di atas rata-rata yaitu masing-masing sebesar 92,29%, 86,27%, 86,27% dan 95,65%. Tingkat konsistensi perencanaan bidang pendidikan tertinggi dicapai antara dokumen APBD dengan PPA tahun 2007 sebesar 95,65%.

Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap inkonsistensi RKPD dan APBD Kota Jayapura tahun 2007 adalah (1) kebijakan pemerintah yang disesuaikan dengan kemampuan anggaran pemerintah daerah; (2) ketergantungan Pemda Kota Jayapura terhadap Pemerintah Pusat dalam hal anggaran pembangunan; (3) keterlambatan informasi alokasi dana pembangunan; (4) ketidaksesuaian program-program yang diajukan dinas-dinas dalam RKPD dengan visi dan misi Walikota yang termaktub dalam RPJM Kota Jayapura, dan prioritas pembangunan kota Jayapura untuk bidang pendidikan, yang memungkinkan alokasi dana yang cukup besar untuk bidang tersebut.

**KONSISTENSI  
RENCANA KERJA PEMERINTAH DAERAH (RKPD) DENGAN  
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)  
KOTA JAYAPURA .  
(Studi Kasus Dinas Pendidikan Dan Pengajaran Kota Jayapura)**

*CONSISTENCY  
OF WORK PLAN LOCAL GOVERNMENT (RKPD)  
AND LOCAL BUDGET (APBD) IN JAYAPURA CITY*

**SELFINA. KBAREK  
P 0803206517**

11



**MAGISTER ADMINISTRASI PEMBANGUNAN  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2007**

**KONSISTENSI  
RENCANA KERJA PEMERINTAH DAERAH (RKPD) DENGAN  
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)  
KOTA JAYAPURA .  
(Studi Kasus Dinas Pendidikan Dan Pengajaran Kota Jayapura)**

**Tesis  
Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister**

**Program Studi  
Administrasi Pembangunan**

**Disusun dan diajukan oleh**

**SELFINA KBAREK  
P 0803206517**

**Kepada**

**MAGISTER ADMINISTRASI PEMBANGUNAN  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2007**

**PENGESAHAN UJIAN TUTUP**

**KONSISTENSI  
RENCANA KERJA PEMERINTAH DAERAH (RKPD) DENGAN  
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)  
KOTA JAYAPURA .  
(Studi Kasus Dinas Pendidikan Dan Pengajaran Kota Jayapura)**

Disusun dan diajukan oleh

**SELFINA KBAREK  
P 0803206517**

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis  
pada tanggal 22 Agustus 2007  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

**Menyetujui  
Komisi Penasehat**

---

**Dr. Ir. Adri Said, M.Sc  
Ketua**

**Ketua Program Studi  
Administrasi Pembangunan**

---

**Prof. Dr. Muh. Nursadik, MPM**

---

**Dr. Nursini, SE, MA  
Anggota**

**Ketua Konsentrasi Studi  
Manajemen Perencanaan**

---

**Dr. Ir. Adri Said, M.Sc**

## **PERNYATAAN KEASLIAN TESIS**

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Selfina Kbarek

Nomor Mahasiswa : P.0803206517

Program Studi : Administrasi Pembangunan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan ataupun pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 22 Agustus 2007

Yang menyatakan,

**SELFINA KBAREK**

## PRAKATA

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, atas limpahan Rahmat dan kekuatan dari-Nyalah sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini, untuk memenuhi salah satu syarat penyelesaian studi magister pada Program Pascasarjana, Universitas Hasanuddin Makassar.

Penulis menyadari bahwa banyak kendala yang dihadapi dan hanya karena bantuan dari berbagai pihak maka penyusunan tesis ini dapat selesai tepat pada waktunya. Berkenaan dengan hal tersebut, dari hati yang paling dalam penulis menyampaikan ucapak terima kasih kepada Bapak Dr. Ir. Adri Said, M.Sc selaku Ketua Komisi Penasehat dan Ibu Dr. Nursini, SE, MA selaku anggota Komisi Penasehat atas semua bimbingan dan arahnya,memberi motivasi kepada penulis dalam penyelesaian tesis ini, beserta Tim Komisi penguji Bapak Prof. Dr. Hamka Naping, MA, Bapak Prof. Rakhmat, MS dan Dr. Ir. Rahim Darma, MS, yang telah memberikan kritik dan saran demi perbaikan tesis ini.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan dengan tulus kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin Makassar;
2. Direktur Pascasarjana, beserta Asisten Direktur I dan Asisten Direktur II;
3. Bapak Walikota Jayapura yang telah memerikan kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan kuliah di program magister Unhas;



4. Bapak Ketua Bappeda Kota Jayapura yang mengizinkan penulis untuk melanjutkan kuliah di program magister Unhas;
5. Kepala Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kota Jayapura beserta yang telah bersedia menjadi narasumber tesis ini;
6. Ketua Komisi C dan D DPRD Kota Jayapura yang telah bersedia menjadi informan penelitian ini;
7. Kepala PSKMP Unhas beserta seluruh staf yang telah memberikan pelayanan terbaik selama penulis kuliah;
8. Ketua Program Studi Administrasi Pembangunan Program Pascasarjana Unhas;
9. Ketua dan pengelola Konsentrasi Studi Manajemen Perencanaan, atas kesempatan belajar serta layanan akademis dan teknis yang diberikan;
10. Rekan-rekan di Bappeda Kota Jayapura yang telah turut memberikan dukungan baik moril maupun materiil selama penulis kuliah;
11. Seluruh rekan-rekan pada program Studi Administrasi Pembangunan Konsentrasi Manajemen Perencanaan Unhas, yang selama ini telah bersama-sama menuntut ilmu, saling bantu untuk menyelesaikan pendidikan di kampus merah ini.
12. Kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan baik moril maupun materiil yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Secara khusus tulisan ini penulis persembahkan kepada orang tua Yeremias Kbarek dan Antomina Randongkir serta Mertua Bapak T.S.

Boekorsjom dan V. S. Rumadas (Alm) Suami tercinta Alberth Boekorsjom beserta buah hatiku Aleandro Kevin Boekorsjom, atas segala keikhlasannya dalam memberikan motivasi dalam penyelesaian studi di Unhas ini. Sebagai manusia biasa, penulis tidak mampu membalas seluruh kebaikan yang telah diberikan kepada penulis, oleh karenanya penulis hanya mendo'akan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa agar senantiasa memberikan kebaikan kepada mereka-mereka telah berbuat kepada penulis hingga berhasil menyelesaikan pendidikan di Unhas ini, dan kebaikannya menjadi pahala disisi Tuhan Yang Maha Kuasa.

Semoga tesis yang sederhana ini dapat bermanfaat, dan Tuhan memberkati.

**Makassar, 22 Agustus 2007**

**Penulis,**

**SELFINA KBAREK**

## ABSTRAK

**SELFINA KBAREK**, *Konsistensi Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Jayapura (Studi kasus Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kota Jayapura)*. (Dibimbing oleh Adri Said dan Nursini).

Penelitian ini bertujuan mendapatkan gambaran tentang proses penyusunan dan penetapan APBD Kota Jayapura Tahun 2007 berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan konsistensi dokumen perencanaan dengan penganggaran pada penyusunan APBD tahun 2007 pada Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kota Jayapura.

Pendekatan penelitian ini adalah studi kasus, dengan metode pengumpulan data melalui studi dokumen dan wawancara mendalam. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses penyusunan dan penetapan APBD tahun 2007, Pemerintah Kota Jayapura telah menerapkan Permendagri Nomor 13 tahun 2006, dan tingkat konsistensi perencanaan dengan penganggaran terdapat indikasi yang bervariasi. Tingkat konsistensi RPJM ke Renstra Dinas P dan P sebesar 84,61%, dan tingkat konsistensi Renstra ke RKPD sebesar 100%. Sementara itu tingkat Konsistensi penyusunan dan penjabaran dokumen perencanaan dilihat sekaligus dari tingkat RKPD, KUA, PPA hingga APBD tahun 2007 mencapai 61,17%. Konsistensi penyusunan dan penjabaran dokumen perencanaan bila dilihat berdasarkan urutan antar dua dokumen, seperti konsistensi penjabaran bidang pendidikan antar dokumen KUA terhadap RKPD Kota Jayapura tahun 2007, PPA terhadap RKPD, PPA terhadap KUA dan APBD terhadap PPA masih berada dikisaran di atas rata-rata yaitu masing-masing sebesar 92,29%, 86,27%, 86,27% dan 95,65%. Tingkat konsistensi perencanaan bidang pendidikan tertinggi dicapai antara dokumen APBD dengan PPA tahun 2007 sebesar 95,65%.

Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap konsistensi RKPD dan APBD Kota Jayapura Tahun 2007 adalah: Adanya kebijakan pemerintah yang disesuaikan dengan kemampuan anggaran pemerintah daerah, Adanya ketergantungan Pemda Kota Jayapura terhadap Pemerintah Pusat dalam hal anggaran pembangunan, Adanya keterlambatan informasi alokasi dana pembangunan, Adanya ketidaksesuaian program-program yang diajukan dinas-dinas dalam RKPD dengan visi dan misi Walikota yang termaktub dalam RPJM Kota Jayapura, Adanya prioritas pembangunan kota Jayapura untuk bidang pendidikan, yang memungkinkan alokasi dana yang cukup besar untuk bidang tersebut.

## ABSTRACT

## DAFTAR ISI

PRAKATA	
ABSTRAK	
ABSTRACT	
DAFTAR ISI	
DAFTAR GAMBAR	
DAFTAR TABEL	
DAFTAR LAMPIRAN	
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	10
E. Batasan Penelitian .....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	11
A. Proses Perencanaan Pembangunan Daerah .....	11
B. Konsistensi dan Koordinasi .....	14
C. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah .....	22
D. Kerangka Pemikiran .....	43
BAB III METODOLOGI PENELITIAN .....	47
A. Jenis dan Desain Penelitian .....	47
B. Teknik Pengumpulan Data .....	47
C. Jenis dan Sumber Data .....	49

D. Teknik Analisis Data .....	50
E. Defenisi Operasional .....	52
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN .....	55
A. Deskripsi Umum Lokasi Penelitian .....	55
B. Proses Penyusunan Dokumen Perencanaan .....	68
Pemerintah Kota Jayapura	
C. Kebijakan Strategis RPJMD 2005 – 2010 .....	79
D. Konsistensi Kebijakan RPJMD dan Renstra Dinas P dan P Kota Jayapura .....	85
E. Konsistensi Renja Dinas P dan P dan RKPD Tahun 2007.....	88
F. Konsistensi RKPD Kota Jayapura Tahun 2007 terhadap APBD Tahun 2007.....	89
G. Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Inkonsistensi RKPD dengan Program SKPD dalam APBD Kota Jayapura Tahun 2007 .....	92
BAB V Kesimpulan dan Saran .....	97
A. Kesimpulan .....	97
B. Saran .....	98
DAFTAR PUSTAKA .....	100
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

## DAFTAR GAMBAR

1. Sinkronisasi Penyusunan Rancangan APBD .....	6
2. Kerangka Konseptual .....	46

## DAFTAR TABEL

1. Rekapitulasi Jenis dan Sumber Data Penelitian .....	50
2. Jumlah dan Penyebaran Penduduk Kota Jayapura menurut Distrik Tahun 2005 .....	56
3. Matriks Proses Penyusunan Rencana Jangka Menengah Daerah Kota Jayapura Tahun 2005 – 2010 .....	70
4. Matriks Proses Penyusunan RKPD Kota Jayapura .....	73
5. Matriks Proses Penyusunan APBD Kota Jayapura .....	77
6. Makna Isi Pesan Kebijakan Bidang Pendidikan dalam RPJMD Kota Jayapura Tahun 2005 – 2010 .....	82
7. Konsistensi antara Program Renstra Dinas P dan P Kota Jayapura dan Kebijakan RPJMD Kota Jayapura .....	86
8. Rekapitulasi Konsistensi Antar Dokumen Perencanaan RKPD, KUA, PPA dan APBD Tahun 2007 .....	91
9. Matriks Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Inkonsistensi antara Dokumen RKPD dengan APBD .....	96



## DAFTAR LAMPIRAN

1. Matriks Konsistensi Kegiatan RKPD dengan kegiatan ..... APBD Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kota Jayapura	103
2. Matriks Kesesuaian Penjabaran RPJMD, Renstra ..... Dinas P dan P dan RKPD Kota Jayapura Tahun 2007.	106
3. Matriks Konsistensi Kegiatan RKPD dengan Kegiatan APBD Dinas P dan P Kota Jayapura .....	109
4. Panduan Wawancara .....	111
5. Hasil Wawancara dengan informan .....	115
6. Struktur Organisasi Dinas P dan P Kota Jayapura .....	137
7. Peta Administrasi Kota Jayapura .....	138

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) mengamanatkan disusunnya dokumen perencanaan yang terintegrasi mulai dari Pemerintah Pusat hingga ke daerah berupa Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang merupakan perencanaan untuk kurun waktu 20 tahun. Rencana ini dijabarkan oleh Kepala Daerah terpilih ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang berlaku selama kurun waktu 5 (lima) tahun. Selanjutnya untuk mengimplementasikannya dijabarkan lebih lanjut ke dalam Rencana tahunan yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). RKPD ini adalah rencana program/kegiatan yang merupakan hasil persandingan usulan dari masyarakat dengan usulan dari tingkat Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mengacu kepada RPJMD melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Musrenbang).

Selanjutnya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2004 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 men. tentang Pemerintahan Daerah, mengamanatkan bahwa sebelum melakukan penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah (RAPBD) didahului dengan penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Kedua dokumen tersebut (KUA dan PPAS) harus dibahas dan mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dengan dasar PPAS yang telah disepakati berubah menjadi PPA menjadi pedoman bagi setiap SKPD untuk menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) yang merupakan bahan bagi penyusunan RAPBD.

Oleh karena itu dengan keluarnya regulasi yang baru seperti UU Nomor 25 tahun 2004, UU Nomor 17 Tahun 2004 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang disarikan kedalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan dijabarkan ke dalam petunjuk pelaksanaan berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, membuat sistem perencanaan yang terintegrasi dan saling terkait antara perencanaan dan penganggaran. APBD disusun sebagai kebutuhan penyelenggaraan pemerintah dan kebutuhan Daerah dalam rangka pencapaian visi dan misi pemerintah Kota Jayapura yang akan dicapai pada periode 2005-2010 dengan visi : ” **Membangun Jayapura menuju Kota BERIMAN yang Maju, Mandiri dan Sejahtera.**”

Makna dari kata *BERIMAN* dalam *visi* tersebut adalah:

- a. Setiap warga kota dijamin kebebasan untuk memeluk dan meyakini agamanya yaitu takut dan taat pada Tuhan Yang Maha Esa.
- b. Kota Jayapura yang bersih, rapih, indah, manusiawi, aman dan nyaman.

Sedangkan *misinya* adalah (1) menjadikan masyarakat Kota Jayapura masyarakat yang agamais, hidup takut dan taat kepada Tuhan Yang Maha Esa; (2) Mewujudkan Kota Jayapura yang makin bersih, rapi, indah, manusiawi, aman dan nyaman; (3) Mewujudkan kemajuan, kemandirian dan kesejahteraan; (4) Menjadikan kota jayapura sebagai kota perdagangan dan jasa, kota pendidikan, Kota pariwisata dan pengembangan seni budaya dan olah raga; (5) Menjadikan Kota Jayapura sebagai pusat pemerintahan dan pengembangan wilayah di Kawasan Utara dan Timur Tanah Papua. Visi dan misi yang termuat dalam RPJM Kota Jayapura inilah merupakan Dokumen induk perencanaan pembangunan Daerah.

Selain itu, struktur dan perangkat Organisasi kelembagaan pada pemerintahan di daerah perlu mendapat perhatian yang serius, dimana kewenangan kelembagaan pemerintah di daerah dan besarnya organisasi tidak seimbang akan terjadi banyak benturan serta tumpang tindih antara satu organisasi dengan organisasi yang lain. Sehubungan dengan itu Walanri (2004:19) dalam Adcha (2007) melihat bahwa umumnya permasalahan kelembagaan pemerintahan di daerah berkaitan dengan hal-hal:

1. Kelembagaan pemerintahan cenderung semakin besar dan mengidentifikasikan tidak adanya efisiensi pengelolaan pemerintah. Dimana rata-rata daerah belum menempatkan aspek-aspek efisiensi sebagai pertimbangan utama dalam penyusunan organisasi pemerintah.

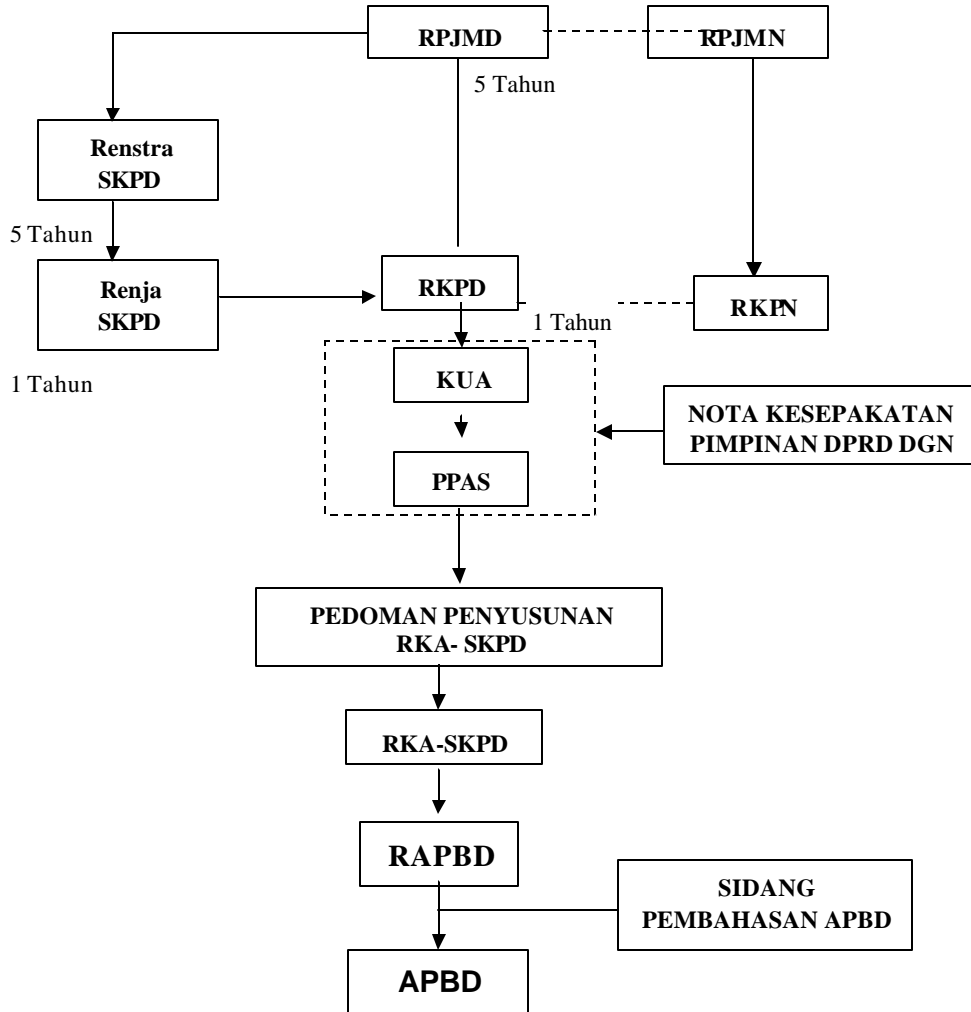
2. Besarnya jumlah lembaga pemerintah di daerah sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor antara lain, *Pertama*, kelembagaan pemerintah daerah tidak didesain berdasarkan kebutuhan nyata, tetapi telah bernuansa politik dan akomodatif. *Kedua*, desain organisasi tidak didasarkan pada beban kerja organisasi. *Ketiga*, adanya asumsi bahwa kelembagaan yang dibentuk di daerah akan menjadi cantolan mengalokasikan anggaran pemerintah pusat di daerah. *Keempat*, masih besarnya asumsi bahwa semua urusan, kegiatan, dan kebutuhan masyarakat menjadi tugas pemerintahan dan tidak memberikan ruang partisipasi secara luas. *Kelima*, tingginya resistensi birokrasi di daerah. *Keenam*, pertimbangan efisiensi belum di jadikan sebagai indikator prioritas. *Ketujuh*, penataan organisasi pemerintahan di daerah belum sepenuhnya berpedoman pada prinsip-prinsip pengorganisasian yang benar.

Pada penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) tahun 2007, Pemerintah Kota Jayapura telah mengimplementasikan seluruh regulasi perencanaan dan penganggaran yang baru tersebut. RPJMD Kota Jayapura tahun 2005 - 2010 dijabarkan ke dalam RKPD tahun 2007, yang dihasilkan dari hasil pelaksanaan Musrenbang tingkat Kota Jayapura. Sesuai dengan amanat UU SPPN bahwa dalam melakukan perencanaan dilakukan 5 (lima) pendekatan yaitu pendekatan politik, pendekatan teknokratik, pendekatan Partisipatif, pendekatan atas-bawah (*Top-Down*) dan pendekatan bawah-atas (*Bottom-Up*). Dua pendekatan terakhir tersebut, yaitu atas-bawah dan

bawah-atas dilaksanakan baik ditingkat Nasional, Propinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan dan Desa. Kelima pendekatan tersebut yang turut berpengaruh di dalam tersusunnya RKPD tahun 2007 di Pemerintah Kota Jayapura.

Selanjutnya RKPD tersebut menjadi bahan bagi penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan selanjutnya dijabarkan lagi menjadi Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) tahun 2007 (setelah mendapat kesepatan dari DPRD berubah menjadi PPA). Sesuai dengan Permendagri Nomor 13 tahun 2006 bahwa KUA dan PPA harus mendapat persetujuan dari Legislatif. PPA yang telah menjadi kesepakatan antara Pemerintah Kota Jayapura dengan DPRD Kota Jayapura selanjutnya menjadi pedoman bagi setiap SKPD untuk menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA), yang menjadi bahan masukan dalam penyusunan RAPBD. Sehingga melalui pembahasan sidang DPRD Kota Jayapura ditetapkanlah APBD Kota Jayapura tahun 2007. Dan Kota Jayapura adalah merupakan daerah yang pertama kali di Provinsi Papua yang menetapkan APBD Tahun Anggaran 2007 di bulan Desember 2006.

**SINKRONISASI PENYUSUNAN RANCANGAN APBD  
(UU 17/2003, UU 25/2004 UU 32/2004, UU 33/2004)**



Gambar 1. Sinkronisasi Penyusunan Rancangan APBD

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan pengejawantahan dari rencana strategis organisasi perangkat daerah guna mewujudkan kesejahteraan rakyat dalam arti yang luas. APBD se bagai entitas tidak terlepas dari *grand strategy* yang ingin dicapai daerah.

Penciptaan disiplin perencanaan diharapkan untuk senantiasa

melahirkan konsistensi antara dokumen RPJM, RKPD, KUA, PPA dan APBD. Sejalan dengan itu menyangkut konsistensi perencanaan sangat ditekankan pula dalam UU No.25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), dalam bab II pasal 2 poin 4 huruf c mengatakan sistem perencanaan pembangunan nasional bertujuan untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Dalam UU No.32/2004 tentang pemerintahan Daerah, bab VII pasal 153 dikatakan bahwa perencanaan pembangunan daerah disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.

Seiring dengan muatan kewenangan yang dikandung oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan sejalan dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan sejalan dengan RPJMD Kota Jayapura tahun 2005 – 2010, dinyatakan bahwa guna mengejar ketertinggalan pembangunan dengan daerah lain di Indonesia, maka beberapa bidang pembangunan yang menjadi prioritas yaitu bidang pendidikan, bidang kesehatan, bidang infrastruktur dan bidang pemberdayaan ekonomi rakyat. Terkait dengan hal tersebut, maka guna menjamin keberhasilan pembangunan diperlukan adanya konsistensi perencanaan mulai dari tahapan lima tahunan (RPJMD) dengan hasil penjabaran di tingkat Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) melalui Rencana Strategis (Renstra) serta diimplementasikan ke dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) yang selanjutnya Dioperasionalkan ke dalam APBD.

Guna menjamin keberhasilan dalam implementasi diperlukan



adanya konsistensi mulai RPJMD, Renstra SKPD, RKPD hingga menjadi APBD. Beranjak dari uraian tersebut diatas maka penelitian ini akan dilakukan dengan suatu pengkajian terhadap “Konsistensi Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dengan APBD Pemerintah Kota Jayapura tahun 2007 khususnya menyangkut bidang pendidikan. Apabila pembangunan bidang pendidikan berhasil menyiapkan sumber daya manusia yang handal, maka akan menjadi sumber pembangunan di Kota Jayapura di masa yang akan datang. Pendidikan adalah sebuah investasi masa depan. Penelitian tentang konsistensi telah dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu yakni, Oddang (2005), menganalisis konsistensi antara perencanaan unit kerja dan visi daerah di Kabupaten Wajo. Ahmad (2006) fokus penelitian ternyata menemukan ketidak konsistenan antar dokumen perencanaan Poldas. Selanjutnya oleh Adcha (2007) menemukan ketidak konsistenan Renstra Dinas Pendidikan Propinsi Sulawesi Selatan dengan APBD.

Hal tersebut diatas oleh Nawawi (2000:242)) mengatakan bahwa koordinasi yang masih lemah harus menjadi fokus kegiatan untuk mengembangkan sikap dan wawasan berupa kesadaran bahwa di lingkungan sebuah organisasi, keberhasilan sebuah unit/satuan kerja dalam melaksanakan tugas pokoknya, sangat dipengaruhi dan bahkan ditentukan oleh kehadiran dukungan, kerjasama, bantuan dan lain-lain dari unit /satuan kerja lain yang sama pentingnya dalam mewujudkan tujuan strategik dan visi organisasi.

Sesuai Peraturan Walikota Jayapura Nomor: 82 tahun 2006 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Jayapura sebagai dokumen perencanaan tahun 2007 yang terformulasikan kedalam

program dengan implementasi kegiatannya, perlu ditelusuri lebih jauh apakah mempunyai keterkaitan /konsisten dengan dokumen RPJM Kota Jayapura.

### **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian tersebut di dalam mengimplementasikan Permendagri Nomor 13 tahun 2006, maka terdapat beberapa pertanyaan yang dituangkan menjadi pertanyaan penelitian (research questions), yaitu:

1. Bagaimana proses penyusunan dan penetapan APBD Pemerintah Kota Jayapura tahun anggaran 2007?
2. Bagaimana Konsistensi Dokumen Perencanaan RPJMD, RENSTRA SKPD, RKPD dengan APBD tahun 2007 di Pemerintah Kota Jayapura, khususnya yang terkait dengan bidang Pendidikan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan pertanyaan penelitian tersebut di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mendapatkan gambaran tentang proses penyusunan dan penetapan APBD Kota Jayapura Tahun Anggaran 2007.
2. Untuk mengetahui konsisten antara dokumen perencanaan (RPJMD, RENSTRA, RKPD ) dengan APBD Kota Jayapura Tahun Anggaran 2007 dengan fokus pada bidang prioritas pada Dinas Pendidikan dan Pengajaran Kota Jayapura.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini kiranya dapat bermanfaat bagi:

1. Pemerintah Kota Jayapura, khususnya dalam melakukan penyusunan APBD agar terdapat konsistensi antara perencanaan dengan penganggaran yang difasilitasi dengan Permendagri Nomor 13 tahun 2006.
2. Bagi pengembangan ilmu pengetahuan, dapat menambah wawasan keilmuan dalam bidang perencanaan dengan adanya best practice dari implementasi Permendagri Nomor 13 tahun 2006.

#### **E. Batasan Penelitian.**

Penelitian ini difokuskan pada konsistensi antar-dokumen perencanaan RPJMD, RENSTRA, RKPD dengan APBD tahun anggaran 2007 dengan fokus pada prioritas bidang pendidikan yang sebagaimana diamanatkan dalam RPJMD Kota Jayapura yang diintegrasikan dengan prioritas Undang-Undang Nomor: 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Implementasi program prioritas melalui instansi teknis dalam hal ini Dinas Pendidikan dan pengajaran Kota Jayapura.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. PROSES PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

Berkenaan dengan peningkatan kualitas program pembangunan maka yang perlu dicatat bahwa keberhasilan/kegagalan pembangunan sangat terkait dengan struktur, proses dan mekanisa home me perencanaan.

Kalau kita berbicara struktur berarti berbicara masalah tatanan, oleh karena itu tatanan yang harus diperhatikan. Bagaimana dengan tatanan nasional diperhadapkan dengan pembangunan regional dan sektoral. Ini dipayungi oleh sistem atau ideologi suatu negara atau daerah dalam mengembang perencanaan, oleh karenanya itu, maka perencanaan pembangunan di daerah sedapat mungkin lebih ditingkatkan perannya.

Dari banyaknya regulasi yang mengatur tentang perencanaan dan penganggaran (UU No. 17/2004; UU No. 1/2004; UU No. 15/2004; UU No. 25/2004; UU No. 32/2004; UU No. 33/2004), yang berpotensi untuk memberikan kebingungan kepada daerah, maka dikeluarkanlah regulasi yang menjadi pengaturan yang komprehensif dalam satu aturan saja disebut juga sebagai *omnibus regulation* yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Selanjutnya dijabarkan dalam bentuk implementatif ke Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Keberadaan regulasi ini dalam rangka menjamin

adanya regulasi yang jelas mengatur tentang perencanaan dan penganggaran dan yang lebih terpenting bahwa dengan aturan yang komprehensif ini dalam rangka menjamin konsistensi antara perencanaan dan penganggaran.

Hasil penelitian dan pembahasan komparasi menunjukkan bahwa proses perencanaan strategis Kabupaten Lampung Selatan mempunyai ragam penerapan tersendiri dan berlangsung melalui tahapan-tahapan kegiatan interaktif yang meliputi (1) dukungan dan kesepakatan awal, (2) kaji potensi dan aspirasi, (3) merumuskan visi, misi, tujuan dan sasaran, (4) analisis lingkungan internal, (5) analisis lingkungan eksternal, (6) merumuskan isu strategis dan kebijakan pembangunan (7) merumuskan program pembangunan dan kegiatan strategis.

Keterkaitan substansi antara Rencana Strategis dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lampung Selatan (Yosya Rizal, 2007) menunjukkan tingkat keterkaitan yang tinggi, seperti tema-tema yang terkandung di dalam kedua rencana dimaksud. Keterkaitan tersebut dapat disebabkan seperti terdapatnya: (1) keterkaitan atau penggabungan pelaku penyusun kedua rencana (2) keterkaitan kedudukan dan hubungan kedua rencana tersebut di dalam sistem perencanaan Lampung Selatan (3) keterkaitan kronologis/urutan waktu penyusunan kedua rencana dimaksud melalui penggunaan konsep perencanaan terpadu Lampung Selatan.

Konsep perencanaan terpadu Lampung Selatan, yang merupakan suatu strategi awal di dalam sistem perencanaan pembangunan yang

disepakati dengan tujuan mensinergikan antara perencanaan pembangunan sampai dengan pelaksanaan pembangunan terhadap pertanggung-jawaban pelaksanaan pembangunan oleh Kepala Daerah, yakni disepakatinya tentang pemakaian konsep pemikiran strategis di dalam alur perencanaan pembangunan Lampung Selatan. Berdasarkan penerapan konsep perencanaan terpadu tersebut ditemu kenali keterkaitan dari proses kronologis atau urutan waktu penyusunan Renstra dan RTRW Lampung Selatan, sehingga keterkaitan substansi antara Renstra dan RTRW tersebut dapat menunjukkan karakteristik tentang perencanaan keruangan strategis di Kabupaten Lampung Selatan.

Dalam penyusunan APBD Tahun Anggaran 2007 tetap berorientasi pada anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja yaitu suatu pendekatan penganggaran yang mengutamakan keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Dalam hal ini, setiap dana yang dianggarkan untuk melaksanakan program/kegiatan harus terukur secara jelas indikator kinerjanya yang direpresentasikan kedalam tolok ukur kinerja serta target/sasaran yang diharapkan.

Selain dari pada itu, dalam APBD Tahun Anggaran 2007 tidak lagi dikenal adanya anggaran belanja publik dan belanja aparatur sebagaimana yang telah dilakukan selama ini. Melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, dalam menyusun APBD Tahun Anggaran 2007 ditekankan pada penyusunan anggaran yang terpadu (*unified budgeting*) dimana dalam penyusunan rencana keuangan tahunan dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna

melaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana. Penyusunan APBD secara terpadu selaras dengan penyusunan anggaran yang berorientasi pada anggaran berbasis kinerja/prestasi kerja.

Masalah koordinasi erat kaitannya dengan masalah kepemimpinan. Soewarno dalam Riyady dan Baratakusuma (2003 : 311) mengemukakan bahwa koordinasi merupakan konsep dasar kedua disamping kepemimpinan, sebab koordinasi dan kepemimpinan (leadership) tidak dapat dipisahkan satu sama lain, karena saling mempengaruhi.

## **B. KONSISTENSI DAN KOORDINASI.**

Hakekat koordinasi dalam pembangunan merupakan upaya untuk menyelesaikan dan menyelaraskan aktivitas-aktivitas pembangunan yang dilaksanakan oleh berbagai komponen, baik pemerintah, swasta maupun masyarakat (Riyady dan Bratakusuma, 2003 : 310). Dalam pelaksanaannya koordinasi hendaknya diterapkan dalam keseluruhan proses pembangunan sejak dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan sampai kepada evaluasi.

Dalam hubungannya dengan proses pembangunan, baik skala Nasional dan skala Regional maka masalah konsistensi dokumen-dokumen perencanaan, sampai dengan rencana strategis APBN / APBD wajib dikoordinasikan oleh pihak perencana dalam hal ini BAPPEDA selaku Badan Koordinasi.

Penelitian terdahulu mengkaji beberapa permasalahan tentang konsistensi dokumen perencanaan, Oddang (2005) ,meneliti kasus di Kabupaten Wajo sebagai lokus penelitian dengan menganalisis isi pesan konsistensi dan keterkaitan rencana kegiatan dan program unit kerja dan pencapaian visi rencana strategik daerah.

Hasil penelitian Oddang menyimpulkan bahwa konsistensi kebijakan antara unit kerja dan Renstrada sebesar 96% program sebesar 97,16% sementara kegiatan 86%.

Sementara penelitian Ahmad (2006) di Kabupaten Mamuju menganalisis konsistensi dokumen perencanaan Paldas, Renstrada, Repetada dan APBD dalam dua tahun anggaran, yaitu tahun 2003 dan Tahun 2004 disimpulkan bahwa tingkat konsistensi Poldas dan Renstrada sebesar 100%. Kegiatan dalam Repetada yang sejalan dengan program dalam Renstrada 85% di tahun 2003 dan 81,67% di tahun 2004. sedangkan program Renstrada yang dijabarkan dalam kegiatan pada Repetada sebesar 91,5% tahun 2003 dan 84,5% ditahun 2004.

Selanjutnya Adcha Fajar (2007) melihat konsistensi antara kegiatan APBD 2003 s/d 2006 dan kegiatan Renstra Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan 2003 – 2008 sebanyak 20 kegiatan dalam APBD, terdapat 15 kegiatan atau 75% kegiatan APBD konsisten dengan kegiatan Renstra Dinas dan 5 kegiatan Renstra Dinas. Sebaliknya 31 kegiatan Renstra Dinas memiliki kesesuaian dengan APBD baru 9 kegiatan atau 29,03% sedangkan 22 kegiatan lainnya atau 70,97% belum konsisten.



Dengan demikian dideteksi bahwa konsistensi sesungguhnya sebagai konsep perencanaan yang disusun dari tingkat pusat maupun daerah, mulai dari rencana pembangunan sampai dengan rencana strategis hingga APBN/APBD, akan memiliki alur yang konsisten bila keseluruhan proses tersebut dilakukan secara benar .

Konsistensi tidak terlepas dari koordinasi dalam proses perencanaan. Pentingnya koordinasi menurut Kunarjo (2002:71) untuk menghindari inkonsistensi antar kebijakan, antar perencanaan dan pelaksanaan. Selanjutnya, dalam proses perencanaan memerlukan beberapa pentahapan, yaitu (1) tahap penyusunan rencana; (2) tahap pelaksanaan; (3) tahap evaluasi.

Pada tahap perencanaan memperhatikan lagi beberapa tahap. *Tahap pertama* adalah melakukan penelitian tentang potensi sumber daya alam dan manusia serta kelembagaan yang tersedia pada saat akan dimulai perencanaan; *tahap kedua*, menentukan tujuan dan sasaran perencanaan untuk memenuhi keinginan masyarakat; *tahap ketiga*, menjabarkan tujuan dan sasaran ke dalam program kebijakan di tingkat makro; *tahap keempat*, menyusun kebijakan secara lebih rinci mengenai apa dan siapa yang melaksanakan serta kapan; *tahap kelima*, melaksanakan apa yang telah direncanakan; *tahap keenam*, melakukan penilaian terhadap program dan proyek dan kebijakan yang sedang berjalan; *tahap ketujuh*, apabila diperlukan dilakukan revisi dan menyesuaikan dengan perencanaan program yang benar; *tahap kedelapan*, mengidentifikasi dan menginformasikan baik keberhasilan maupun kegagalan yang dapat dipergunakan sebagai bahan untuk perencanaan berikutnya.

Tahap-tahap tersebut apabila tidak dikoordinasikan, dapat mengakibatkan kegagalan dalam pelaksanaannya. Kedelapan tahapan tersebut di atas merupakan suatu kesatuan perencanaan yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Selanjutnya oleh Nawawi (2000:204-205) bahwa konsistensi dalam arti saling menunjang, baik dalam satu tahun anggaran yang sama, maupun dua atau lebih secara berkelanjutan. Konsistensi yang dimaksud adalah konsistensi program dan proyek, dengan sasaran dan tujuan strategik organisasi non profit.

Menurut Bratakusumah (2005:310) pembangunan daerah pasti akan melibatkan berbagai unsur/pihak/komponen, baik sebagai objek maupun subjek. Tingkat keterlibatan berbagai komponen tersebut akan terbagi ke dalam berbagai variasi fungsi, peranan dan menyebabkan perbedaan kepentingan yang beragam. Karena perbedaan tersebut diperlukan koordinasi dan konsistensi dalam proses pembangunan, sehingga diharapkan proses pembangunan dapat dilaksanakan secara sinergis dan harmonis antara komponen-komponen yang berbeda tersebut.

Koordinasi dan konsistensi dalam pembangunan pada hakikatnya merupakan upaya untuk menyetarakan dan menyelaraskan aktifitas-aktifitas pembangunan yang dilaksanakan oleh berbagai komponen, baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat. Dalam pelaksanaannya, koordinasi hendaknya diterapkan dalam keseluruhan proses pembangunan sejak dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan sampai dengan evaluasinya. Jadi dalam hal ini koordinasi meliputi keseluruhan proses manajemen pembangunan.

Berdasarkan sudut pandang teknik, harus diperlihatkan aktifitas-aktifitas

atau masalah mana yang saling berhubungan secara fungsional dengan aktifitas lain atau aktifitas mana yang dipengaruhi atau memiliki pengaruh pada aktifitas lain yang merupakan tanggung jawab badan lainnya. Dengan demikian ada beberapa alasan yang perlu diketahui dan dipahami dengan baik dalam menilai perlunya koordinasi pembangunan yaitu:

1. Koordinasi dalam pembangunan sangat diperlukan sebagai suatu konsekuensi logis dari adanya aktifitas dan kepentingan yang berbeda.
2. Aktifitas dan kepentingan yang berbeda juga membawa konsekuensi logis terhadap adanya tanggung jawab yang secara fungsional berbeda pula.
3. Ada institusi, badan, lembaga yang menjalankan peran dan fungsinya masing-masing.
4. Ada unsur sentralisasi dan desentralisasi yang dijalankan dalam proses pembangunan yang melibatkan institusi pusat maupun daerah.
5. Koordinasi merupakan alat sekaligus upaya untuk melakukan penyelarasan dalam proses pembangunan, sehingga akan tercipta suatu aktifitas yang harmonis, sinergis dan serasi untuk mencapai tujuan bersama.

Melaksanakan fungsi dan peran sebagai koordinator dalam pembangunan sebagaimana diperankan oleh pemerintah memang tidak mudah. Apalagi dalam unsur pemerintahan tersebut yang bergerak sebagai pelaku pembangunan terbagi ke dalam berbagai institusi, badan, lembaga atau departemen sesuai bidangnya masing-masing.

Disamping itu, komponen swasta dan masyarakat pun masih terbagi juga kedalam berbagai fungsi dan peran, seperti kalangan industri, kalangan

perbankan, jasa dan pelayanan dan lain-lain. Sedangkan masyarakat ada golongan buruh, petani, pegawai dan lain-lain. Hal ini semakin menegaskan pentingnya koordinasi sebagai alat untuk menyatupadukan fungsi dan peran yang berbeda, agar terjalin kerjasama yang baik, efektif dan efisien sehingga tujuan bersama dapat tercapai.

Koordinasi jangan menjadi hambatan dalam melaksanakan pembangunan. Sebaiknya koordinasi menjembatani aktifitas dan kepentingan yang berbeda agar pembangunan bisa berjalan dengan baik. Jessen dalam Bratakusumah (2005:312) mengatakan, mengkoordinasikan aktifitas – aktifitas ke arah tujuan pembangunan adalah salah satu tugas yang paling menantang dalam menangani pembangunan daerah.

Sehingga pada hakekatnya sistem perencanaan baik dari struktur, proses dan mekanisme perencanaan kedepan adalah tergantung pada kecermatan perencanaan didesak untuk membentuk sistem perencanaan yang sesuai dengan kondisi lokal daerahnya.

Adapun azas dan tujuan perencanaan tersebut dalam kerangka menjamin keterkaitan dan konsistensi antar perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan, mengoptimalkan partisipasi masyarakat, dan menjamin tercapainya penggunaan sumberdaya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Hal yang mendasar dan harus dilakukan adalah membuat perencanaan pembangunan yang handal, yang mampu menjembatani antara kebutuhan masyarakat dan penganggaran yang ditetapkan dalam APBD. Perencanaan

yang baik dan mantap tersebut dapat terjadi bila pemahaman aparat dan stakeholder di daerah memahami makna perencanaan semakin baik dan akuntabel.

Malayu S.P. Hasibuan (1988) dalam Baratakusumah (2003), menyatakan bahwa perencanaan adalah fungsi seorang manajer yang berhubungan dengan pemilihan tujuan-tujuan, kebijaksanaan-kebijaksanaan, prosedur-prosedur dan program-program dari beberapa alternatif yang ada. Sementara itu Louis A. Alien dalam Baratakusumah (2003) menyatakan bahwa perencanaan adalah penetapan serangkaian tindakan untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Perencanaan berasal dari kata rencana, yang berarti rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan. Dari pengertian sederhana tersebut dapat diuraikan beberapa komponen penting, yakni tujuan (apa yang hendak dicapai), kegiatan (tindakan-tindakan untuk merealisasikan tujuan), dan waktu (kapan, bilamana kegiatan tersebut hendak dilakukan) (Abe, 2002: 24). Konsep tersebut sejalan dengan pendapat dari Soekartawi (1990: 77) bahwa perencanaan adalah suatu proses yang berkesinambungan dari waktu ke waktu dengan melibatkan kebijaksanaan (*policy*) dari pembuat keputusan berdasarkan sumber daya yang tersedia dan disusun secara sistimatis. Sementara Ardani dan Iswara (1986) (dalam Soekartawi, 1990: 21) menyatakan bahwa defenisi perencanaan biasanya mengandung beberapa elemen, antara lain: (a) perencanaan yang dapat diartikan sebagai pemilihan alternative; (b) perencanaan yang dapat diartikan sebagai pengalokasian berbagai sumber daya yang tersedia; (c) perencanaan yang dapat diartikan sebagai upaya untuk mencapai sasaran; dan

(d) perencanaan yang dapat diartikan sebagai upaya untuk mencapai target sasaran yang dikaitkan dengan waktu masa depan.

Lebih lanjut Abe (2002: 28) menguraikan tentang perencanaan yang dapat diulas melalui beberapa dimensi perencanaan yaitu:

Pertama, dimensi waktu. Suatu perencanaan sesungguhnya bicara tentang masa depan. Apa yang termuat dalam perencanaan tidak lain dari idealisme perubahan, suatu "tempat" yang hendak dicapai dan sekaligus jalan yang hendak ditempuh. Pandangan ini sangat jelas menunjukkan anggapan dari suatu perencanaan bahwa waktu bergerak linear, terkendali. Dengan kata lain, perencanaan adalah susunan anak tangga waktu, dari masa kini ke masa depan. Jumlah anak tangga akan ditentukan oleh tempat yang hendak dituju dan kurun waktu yang tersedia.

Kedua, dimensi tujuan. Suatu perencanaan pada dasarnya adalah rumusan mengenai pencapaian terhadap suatu tujuan. Dengan demikian di dalamnya termuat idealisme mengenai status kondisi yang dipandang lebih baik dan lebih bermakna. Rumusan ini bisa bermakna subyektif, Namun dapat pula menjadi hal yang objektif. Kondisi tersebut akan Sangat ditentukan oleh bagaimana proses perumusan perencanaan tersebut. Jika perencanaan merupakan hasil kerja intelektual yang alpa mendengar suara rakyat, maka dengan sendirinya produknya adalah status subjektifitas. Oleh sebab itu pula, status perencanaan sebaiknya bukan sebagai hasil kerja intelektual, melainkan sebagai hasil kerja dari usaha perubahan. Artinya, proses penyusunan perencanaan merupakan pergulatan terbuka, yang melibatkan kalangan yang luas dan representatif.

Ketiga, dimensi pengaturan, alokasi. Suatu perencanaan memuat pula maksud - maksud untuk mengatur atau membuat alokasi, termasuk menyusun suatu skala prioritas. Dimensi ini bisa terbaca dari pengertian yang menyatakan bahwa perencanaan tidak lain dari penetapan tujuan dan prioritas dengan serangkaian aktivitas untuk mencapainya.

Keempat, dimensi tindakan. Inti dari perencanaan adalah tindakan apa yang akan dilakukan. Jika perencanaan berisi rencana tindakan yang secara objektif bisa dilakukan, maka dengan sendirinya perencanaan tersebut memiliki sifat terfokus, sederhana, bisa dilakukan, jelas tersedia sumberdaya pendukung, jelas kapan akan dilakukan serta jelas pula batas waktu yang hendak digunakan. Sehingga dengan adanya perencanaan dimaksudkan agar tindakan - tindakan yang akan dilakukan tertata, jelas arahnya dan jelas pula hasil yang ingin dicapai.

Selanjutnya menurut Kunarjo (1993: 15) menyatakan bahwa suatu perencanaan yang baik apabila memenuhi persyaratan sebagai berikut: (1) didasari dengan tujuan pembangunan yang jelas; (2) konsisten antar dokumen perencanaan dan penganggaran dan realistis; (3) pengawasan yang kontinyu; (4) mencakup aspek fisik dan pembiayaan; (5) memahami berbagai ciri hubungan variabel ekonomi, dan (6) mempunyai koordinasi yang baik.

### **C. ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH**

Birokrasi menurut Mas'oed (2003: 68-69) disarikan sebagai inisiator dan perencana pembangunan, yang mencari dana, yang menjalankan investasi pembangunan, yang menjadi manajer produksi maupun redistribusi outputnya, dan bahkan menjadi konsumen terbesar dari hasil kegiatan pembangunan. Lebih

lanjut digambarkan oleh Mas'oeed (2003: 74-75) bahwa birokrasi sebagai aparat negara mempunyai lima kelompok fungsi dengan derajat keaktifan yang berbeda, yaitu: (1) fungsi administrasi; (2) fungsi arbitrase; (3) fungsi regulasi; (4) fungsi kontrol finansial, moneter dan fiskal dan (5) fungsi tindakan langsung. Dimana lima fungsi ini berkembang menjadi instrumen kekuasaan pemerintah untuk mengintervensi kegiatan masyarakatnya.

Selanjutnya Haneng (1999) menyatakan bahwa pembuatan kebijakan publik (*policy making*) adalah proses yang pasti dijumpai dalam setiap sistem politik, negara atau pemerintahan. Bahkan dapat dikatakan bahwa produk dari setiap sistem politik adalah kebijakan yang lazim dikenal sebagai kebijakan publik (*public policy*). Menurut Dunn (2000: 22) bahwa proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahapan yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, yaitu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Pada prinsipnya kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh Negara/Pemerintah untuk memenuhi kepentingan publik. Oleh karena itu, setiap kebijakan publik yang dibuat oleh jenjang pemerintahan manapun sudah sepatutnya berorientasi pada kepentingan publik. Prinsip ini harus dipegang oleh setiap pembuat/perumus kebijakan publik kalau ingin kebijakan yang dibuatnya dapat disebut sebagai kebijakan publik.



Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu keputusan publik atau kebijakan publik, karena sejalan dengan pengertian yang dibangun tentang kebijakan publik yaitu suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah (Lasswell dan Kaplan Dalam Haneng, 1999) yaitu serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

APBD selain merupakan kebijakan publik juga merupakan kebijakan politik, karena penetapannya dilakukan di DPRD. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan dijabarkan ke dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sementara Mardiasmo (2002: 62) mengatakan bahwa anggaran publik berisi rencana kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter serta aktivitas yang hendak dilakukan dengan anggaran tersebut. Sejalan dengan pengertian anggaran yang dibangun oleh Garisson dan Noreen dalam Santoso (2000: 342-343) bahwa anggaran adalah rencana rinci tentang perolehan dan penggunaan sumberdaya keuangan dan sumberdaya lainnya untuk suatu periode tertentu.

Selanjutnya Shick (1990: 1) memberikan pengertian anggaran: "*budgeting*

*is essential to the effective operation of modern government, it has become the closet thing to a national command and control process, the means by which governments and finance their vast ambitious".* Pengertian ini dipertegas oleh Suparmoko (1986; 49) bahwa anggaran (budget) adalah suatu daftar atau pernyataan yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu, biasanya satu tahun, "anggaran Negara pada hakikatnya merupakan rencana kerja pemerintah yang akan dilakukan dalam satu tahun yang dituangkan dalam angka-angka". Sehingga anggaran dapat diartikan sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijakan untuk suatu periode di masa akan datang.

APBD juga dikatakan sebagai anggaran publik karena berisi hasil perencanaan dan untuk menjawab kebutuhan masyarakat. Sesuai dengan pengertian yang dibangun oleh Mustopoadidjaya (1997: 12) bahwa penyusunan rencana anggaran pembangunan salah satu kegiatannya adalah identifikasi kebutuhan, yaitu mengidentifikasi kebutuhan serta mempertimbangkan kebijaksanaan yang menyangkut pengalokasian pada program-program yang dihubungkan baik dengan tujuan perekonomian secara keseluruhan maupun sasaran-sasaran spesifik struktural dan regional tertentu. Selanjutnya Kunarjo (1998: 157) menyatakan bahwa untuk menampung kebutuhan masyarakat daerah dalam anggaran pembangunan ditempuh sistem perencanaan dari bawah ke atas (*bottom-up planning*). Namun demikian, penyusunan proyek-proyek yang akan dibangun daerah juga harus merupakan penjabaran kebijaksanaan, dengan kata lain sistim perencanaan dari atas ke bawah (*top down planning*) juga tidak dapat diabaikan.

Sesuai yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2007, dijelaskan bahwa Anggaran pendapatan dan belanja daerah merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah, maka dalam APBD tergambar semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kurun waktu satu tahun.

Selain sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah, APBD merupakan 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 mempercepat proses penyusunan dan pembahasan APBD agar persetujuan bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD atas rancangan peraturan daerah tentang APBD tahun 2007 dapat dicapai paling lambat satu bulan sebelum APBD dilaksanakan. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Dalam kaitan itu. maka penyusunan APBD agar memperhatikan prinsip

dan kebijakan sebagai berikut:

a. Partisipasi Masyarakat

Hal ini mengandung makna bahwa pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan APBD sedapat mungkin melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD.

b. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

APBD yang disusun harus dapat menyajikan informasi secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat meliputi tujuan, sasaran, sumber pendanaan pada setiap jenis/objek belanja serta korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Oleh karena itu, setiap pengguna anggaran harus bertanggung jawab terhadap penggunaan sumber daya yang dikelola untuk mencapai hasil yang ditetapkan.

c. Disiplin Anggaran

Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan antara lain bahwa (1) Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja; (2) Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD; (3) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang

bersangkutan harus dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

d. Keadilan Anggaran

Pajak daerah, retribusi daerah, dan pungutan daerah lainnya yang dibebankan kepada masyarakat harus mempertimbangkan kemampuan untuk membayar. Masyarakat yang memiliki kemampuan pendapatan rendah secara proporsional diberi beban yang sama, sedangkan masyarakat yang mempunyai kemampuan untuk membayar tinggi diberikan beban yang tinggi pula. Untuk menyeimbangkan kedua kebijakan tersebut pemerintah daerah dapat melakukan diskriminasi tarif secara rasional guna menghilangkan rasa ketidakadilan. Selain daripada itu dalam mengalokasikan belanja daerah, harus mempertimbangkan keadilan dan pemerataan agar dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi pemberian pelayanan.

e. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan anggaran perlu diperhatikan (1) penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai; (2) penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.

f. Taat Azas

APBD sebagai kebijakan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah

didalam penyusunannya harus tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan peraturan daerah lainnya.

Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengandung arti bahwa apabila pendapatan, belanja dan pembiayaan yang dicantumkan dalam rancangan peraturan daerah tersebut telah sesuai dengan ketentuan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, keputusan presiden, atau peraturan menteri/keputusan menteri/surat edaran menteri yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dimaksud mencakup kebijakan yang berkaitan dengan keuangan daerah.

Tidak bertentangan dengan kepentingan umum mengandung arti bahwa rancangan peraturan daerah tentang APBD lebih diarahkan agar mencerminkan keberpihakan kepada kebutuhan dan kepentingan masyarakat (publik) dan bukan membebani masyarakat. Peraturan daerah tidak boleh menimbulkan diskriminasi yang dapat mengakibatkan ketidakadilan, menghambat kelancaran arus barang dan pertumbuhan ekonomi masyarakat, pemborosan keuangan negara/daerah, memicu ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah, dan mengganggu stabilitas keamanan serta ketertiban masyarakat yang secara keseluruhan mengganggu jalannya penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Tidak bertentangan dengan peraturan daerah lainnya mengandung arti

bahwa apabila kebijakan yang dituangkan dalam peraturan daerah tentang APBD tersebut telah sesuai dengan ketentuan peraturan daerah sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Sebagai konsekuensinya bahwa rancangan peraturan daerah tersebut harus sejalan dengan pengaturannya tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah dan menghindari adanya tumpang tindih dengan peraturan daerah lainnya, seperti: Peraturan Daerah mengenai Pajak Daerah, Retribusi Daerah dsb.

Selanjutnya Mamesah (1995: 17) memberikan makna APBD secara detail yaitu: A adalah "Anggaran" dalam arti "*begrooting*" atau "*estimate*" mempunyai makna "penentuan/patokan" atau "penetapan besarnya uang", P adalah "Pendapatan" atau "*income*" dalam arti "*revenue*" atau penerimaan, dimaksudkan bahwa untuk membiayai pengeluaran, diperlukan sumber-sumber penerimaan dalam hal ini untuk daerah dikenal dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berupa pajak, retribusi, bagi hasil pajak/bukan pajak, sumbangan (berupa ganjaran dan subsidi) dan lain-lain, B adalah "Belanja" atau "*government expenditure*" atau pengeluaran-pengeluaran pemerintah, dimaksudkan bahwa pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas atau fungsinya jelas memerlukan dan melakukan pengeluaran-pengeluaran, sedangkan tindakan-tindakan yang berakibat untuk melakukan pengeluaran tersebut diperlukan sumberdaya ekonomi antara lain berupa atau dinyatakan dengan penggunaan uang. Dimana uang tersebut untuk keperluan belanja rutin dan belanja pembangunan, D adalah "Daerah" dimaksudkan disini sebagai daerah atasan (dalam hal ini daerah kabupaten/kota dan propinsi) sebagai badan hukum publik dalam bentuk

organisasi yang menjadi alat kekuasaan dalam menjalankan pemerintahan.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Mustopoadidjaya (1997: 12) bahwa penyusunan rencana anggaran pembangunan salah satu kegiatannya adalah identifikasi kebutuhan serta mempertimbangkan kebijaksanaan yang menyangkut pengalokasian pada program-program yang dihubungkan dengan tujuan yang akan dicapai. Lebih lanjut Mardiasmo (2002: 62) menyatakan bahwa anggaran public berisi rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter serta aktivitas yang hendak dilakukan dengan anggaran tersebut. Selanjutnya Kunarjo menambahkan (1998: 57) bahwa untuk menampung kebutuhan masyarakat daerah dalam anggaran pembangunan ditempuh system perencanaan dari bawah ke atas (bottom up planning). Menjadi jelaslah bahwa untuk menjalankan fungsi pelayanan oleh Pemerintah daerah termasuk menjawab permasalahan masyarakat melalui penganggaran (APBD) perlu dilakukan melalui perencanaan yang melibatkan seluruh masyarakat.

Sebagaimana telah dijelaskan pada sub bab proses perencanaan pembangunan daerah bahwa saat ini dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) bahwa terdapat 5 (lima) pendekatan di dalam melakukan perencanaan pembangunan baik di tingkat Pemerintah Pusat maupun di daerah, yaitu: (1) pendekatan politik; (2) pendekatan teknokratik; (3) pendekatan partisipatif; (4) pendekatan atas - bawah (top-down); dan (5) pendekatan bawah-atas (bottom-up). Dimana keseluruhan pendekatan tersebut diformulasi ke dalam Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tingkat nasional maupun



daerah. Dokumen rencana inilah yang senantiasa dijabarkan ke dalam rencana tahunan berupa Rencana Kerja Pemerintah (RKP) baik di tingkat Pusat maupun Daerah. Sebagai konsekuensi dari pemilihan langsung Kepala Daerah yang berdampak pada perencanaan dengan pendekatan politik, maka masyarakat berharap kepada Kepala Daerah yang terpilih untuk merealisasikan janji-janji yang disampaikan pada saat kampanye, sehingga diharapkan adanya konsistensi dari RPJMD yang diturunkan ke RKPD yang ditindaklanjuti dengan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan diuraikan dalam Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) yang menjadi dasar pedoman dalam penyusunan RAPBD.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang telah direvisi dengan Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan keleluasaan kepada daerah untuk membiayai program/kegiatannya yang disesuaikan dengan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengahnya, yang dijabarkan kedalam Rencana Kerja Tahunan, serta dilakukan pembahasan dengan DPRD untuk menentukan kebijakan umum anggaran tahun berikutnya dan prioritas serta plafon anggaran yang diberikan kepada setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah memberikan panduan bagi daerah dalam menyusun APBD. Hal ini dimaksudkan agar tercipta adanya konsistensi antara perencanaan dengan penganggaran. Adapun langkah-langkah yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menyusun APBD pada tahun anggaran 2007 yaitu: (1). Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD); (2).

Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA). (3). Pembahasan dan penetapan kesepakatan bersama mengenai KUA antara pemerintah daerah dengan DPRD; (4). Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS); (5). Pembahasan dan penetapan kesepakatan bersama mengenai Prioritas Plafon Anggaran (PPA) antara Pemerintah Daerah dengan DPRD; (6). Penyusunan dan penyampalan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD kepada seluruh SKPD; (7). Pembahasan RKA-SKPD oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dengan SKPD; (8). Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD; (9). Penyusunan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD.

Sebagaimana langkah - langkah di atas bahwa untuk menyusun APBD, pemerintah daerah menyusun RKPD yang merupakan penjabaran dari RPJMD dengan menggunakan bahan dari Rencana Kerja (Renja) SKPD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah. RKPD yang disusun memuat tentang rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah, pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.

Selanjutnya sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 pasal 83 yang mengamanatkan kepada Kepala Daerah untuk menyusun rancangan KUA berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun. Dimana Pedoman penyusunan APBD yang

dikeluarkan oleh Mendagri tersebut memuat antara lain: (a). Pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah dengan pemerintah daerah; (b). Prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berkenaan; (c). Teknis penyusunan APBD; dan (d). hal-hal khusus lainnya.

Rancangan KUA memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintahan daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya. Program-program tersebut diselaraskan dengan prioritas pembangunan yang ditetapkan oleh pemerintah, dengan melihat asumsi yang mendasarinya yakni mempertimbangkan perkembangan ekonomi makro dan perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam menyusun rancangan KUA, Kepala Daerah dibantu oleh TAPD yang dipimpin oleh sekretaris daerah.

Rancangan KUA disampaikan Kepala Daerah kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Pembahasan tersebut dilakukan oleh TAPD bersama panitia anggaran DPRD. Rancangan KUA yang telah dibahas tersebut selanjutnya disepakati menjadi KUA.

Berdasarkan KUA yang telah disepakati tersebut, Pemerintah Daerah menyusun rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Rancangan PPAS disusun dengan tahapan sebagai berikut: (a). Menentukan skala prioritas untuk urusan wajib dan urusan pilihan; (b). Menentukan urutan program untuk masing-masing urusan; dan (c). Menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program.

Selanjutnya Kepala Daerah menyampaikan Rancangan PPAS yang telah disusun kepada DPRD untuk dibahas. Pembahasan dilakukan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) bersama Panitia Anggaran DPRD. Rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA). KUA serta PPA yang telah disepakati masing-masing dituangkan ke dalam nota kesepakatan yang ditandatangani bersama antara Kepala Daerah dengan pimpinan DPRD.

Langkah selanjutnya berdasarkan nota kesepakatan tersebut TAPD menyiapkan rancangan Surat Edaran Kepala Daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagai acuan Kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD. Rancangan Surat Edaran Kepala Daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD mencakup : (a). PPA yang dialokasikan untuk setiap program SKPD berikut rencana pendapatan dan pembiayaan; (b). Sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD dengan kinerja SKPD berkenaan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan; (c). Batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD; (d). Hal-hal lainnya yang perlu mendapatkan perhatian dari SKPD terkait dengan prinsip-prinsip peningkatan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas penyusunan anggaran dalam rangka pencapaian prestasi kerja; dan (e). Dokumen sebagai lampiran meliputi KUA, PPA, kode rekening APBD, format RKA-SKPD, analisis standar belanja dan standar satuan harga.

RKA-SKPD memuat rencana pendapatan, rencana belanja untuk masing-masing program dan kegiatan, serta rencana pembiayaan untuk tahun yang direncanakan dirinci sampai dengan rincian objek pendapatan, belanja, dan

pembiayaan serta prakiraan maju untuk tahun berikutnya. RKA-SKPD juga memuat informasi tentang urusan pemerintahan daerah, organisasi, standar biaya, prestasi kerja yang akan dicapai dari program dan kegiatan.

Rencana pendapatan memuat kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek pendapatan daerah, yang dipungut/dikelola/ diterima oleh SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sementara Rencana belanja memuat kelompok belanja tidak langsung dan belanja langsung yang masing-masing diuraikan menurut jenis, obyek dan rincian obyek belanja. Rencana pembiayaan memuat kelompok penerimaan pembiayaan yang dapat digunakan untuk menutup defisit APBD dan pengeluaran pembiayaan yang digunakan untuk memanfaatkan surplus APBD yang masing-masing diuraikan menurut jenis, obyek dan rincian obyek pembiayaan.

Prestasi kerja yang hendak dicapai terdiri dari indikator, tolok ukur kinerja dan target kinerja. Indikator meliputi masukan, keluaran dan hasil. Tolok ukur kinerja merupakan ukuran prestasi kerja yang akan dicapai dari keadaan semula dengan mempertimbangkan faktor kualitas, kuantitas, efisiensi dan efektifitas pelaksanaan dari setiap program dan kegiatan. Target kinerja merupakan hasil yang diharapkan dari suatu program atau keluaran yang diharapkan dari suatu kegiatan.

RKA-SKPD yang telah disusun oleh SKPD disampaikan kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh TAPD. Pembahasan oleh TAPD dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan KUA, PPA, prakiraan maju

yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya, serta capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, standar analisis belanja, standar satuan harga, standar pelayanan minimal, serta sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD. Dalam hal hasil pembahasan RKA-SKPD terdapat ketidaksesuaian maka kepala SKPD diminta untuk melakukan penyempurnaan.

RKA-SKPD yang telah disempurnakan oleh kepala SKPD disampaikan kepada PPKD sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Rancangan peraturan daerah tentang APBD dilengkapi dengan lampiran yang terdiri dari : (a). Ringkasan APBD; (b). Ringkasan APBD menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi; (c). Rincian APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, pendapatan, belanja dan pembiayaan; (d). Rekapitulasi belanja menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program dan kegiatan; (e). Rekapitulasi belanja daerah untuk keselarasan dan keterpaduan urusan pemerintahan daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan negara; (f). Daftar jumlah pegawai per golongan dan per jabatan; (g). Daftar piutang daerah; (h). Daftar penyertaan modal (investasi) daerah; (i). Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset tetap daerah; (j). Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset lain-lain; (k). Daftar kegiatan-kegiatan tahun anggaran sebelumnya yang belum diselesaikan dan dianggarkan kembali dalam tahun anggaran ini; (1). Daftar dana cadangan daerah; dan (m). Daftar pinjaman daerah.

Rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dilengkapi

dengan lampiran yang terdiri dari: (a). Ringkasan penjabaran APBD; (b). Penjabaran APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek, rincian obyek pendapatan, belanja dan pembiayaan. Rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD wajib memuat penjelasan sebagai berikut: (a). Untuk pendapatan mencakup dasar hukum, target/volume yang direncanakan, tarif pungutan/harga; (b). Untuk belanja mencakup dasar hukum, satuan volume/tolok ukur, harga satuan, lokasi kegiatan dan sumber pendanaan kegiatan; (c). Untuk pembiayaan mencakup dasar hukum, sasaran, sumber penerimaan pembiayaan dan tujuan pengeluaran pembiayaan. Rancangan peraturan daerah tentang APBD yang telah disusun oleh PPKD disampaikan kepada Kepala Daerah. Rancangan peraturan daerah tentang APBD sebelum disampaikan kepada DPRD disosialisasikan kepada masyarakat.

Sosialisasi rancangan peraturan daerah tentang APBD bersifat memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban Pemerintah Daerah serta masyarakat dalam pelaksanaan APBD tahun anggaran yang direncanakan. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah selaku Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah.

Kepala Daerah menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD beserta lampirannya kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pengambilan keputusan bersama DPRD dan Kepala Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Atas dasar persetujuan bersama Kepala Daerah menyiapkan Rancangan Peraturan Kepala

Daerah tentang Penjabaran APBD. Penyampaian rancangan peraturan daerah disertai dengan Nota Keuangan.

Pembahasan rancangan peraturan daerah berpedoman pada KUA, serta PPA yang telah disepakati bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi Provinsi dan Gubernur bagi Kabupaten/Kota.

Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD dilengkapi dengan lampiran yang terdiri dari : (a). Ringkasan APBD; (b). Ringkasan APBD menurut urusan pemerintahan daerah dan organisasi; (c). Rincian APBD menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek, rincian obyek pendapatan, belanja dan pembiayaan; (d). Rekapitulasi belanja menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program dan kegiatan; (e). Rekapitulasi belanja daerah untuk keselarasan dan keterpaduan urusan pemerintahan daerah dan fungsi dalam kerangka pengelolaan keuangan negara; (f). Daftar jumlah pegawai per golongan dan per jabatan; (g). Daftar piutang daerah; (h). Daftar penyertaan modal (investasi) daerah; (i). Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset tetap daerah; (j). Daftar perkiraan penambahan dan pengurangan aset lain-lain; (k). Daftar kegiatan-kegiatan tahun anggaran sebelumnya yang belum diselesaikan dan dianggarkan kembali dalam tahun anggaran ini; (1). Daftar dana cadangan daerah; dan (m). Daftar pinjaman daerah.

Penyampaian rancangan peraturan kepala daerah untuk memperoleh pengesahan paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak DPRD tidak



menetapkan keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD. Apabila dalam batas waktu 30 (tiga puluh) hari kerja Menteri Dalam Negeri/gubernur tidak mengesahkan rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD, Kepala Daerah menetapkan Rancangan Peraturan Kepala Daerah dimaksud menjadi Peraturan Kepala Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Raperda Kabupaten/Kota tentang APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan Rancangan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur /Bupati/Walikota paling lambat 3 (tiga) hari kerja disampaikan terlebih dahulu kepada Menteri Dalam Negeri bagi Provinsi dan Gubernur bagi Kabupaten/Kota untuk dievaluasi. Penyampaian rancangan disertai dengan: (a). Persetujuan bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD; (b). KUA dan PPA yang disepakati antara Kepala Daerah dan pimpinan DPRD; (c). Risalah sidang jalannya pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD; dan (d). Nota Keuangan dan Pidato Kepala Daerah perihal penyampaian pengantar Nota Keuangan pada sidang DPRD.

Evaluasi bertujuan untuk tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur serta untuk meneliti sejauh mana APBD Provinsi/Kabupaten/Kota tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya yang ditetapkan oleh Provinsi/Kabupaten/Kota bersangkutan.

Hasil evaluasi dituangkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri/

Keputusan Gubernur dan disampaikan kepada Gubernur/Bupati/Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud. Apabila Menteri Dalam Negeri/Gubernur menyatakan hasil evaluasi atas Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur/ Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota.

Dalam hal Menteri Dalam Negeri/Gubernur menyatakan bahwa hasil evaluasi rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur/Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur/Bupati/Walikota dan DPRD, dan Gubernur/Bupati/Walikota tetap menetapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD menjadi Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota, Menteri Dalam Negeri/Gubernur dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.

Paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah pembatalan, Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud. Pencabutan

peraturan daerah dilakukan dengan peraturan daerah tentang pencabutan peraturan daerah tentang APBD.

Penyempurnaan hasil evaluasi dilakukan kepala daerah bersama dengan panitia anggaran DPRD. Hasil penyempurnaan ditetapkan oleh pimpinan DPRD. Keputusan pimpinan DPRD dijadikan dasar penetapan Peraturan Daerah tentang APBD. Keputusan Pimpinan DPRD bersifat final dan dilaporkan pada Sidang Paripurna berikutnya. Sidang Paripurna berikutnya yakni setelah sidang paripurna pengambilan keputusan bersama terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.

Keputusan pimpinan DPRD disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri bagi APBD Provinsi dan kepada Gubernur bagi APBD Kabupaten/Kota paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah keputusan tersebut ditetapkan. Gubernur menyampaikan hasil evaluasi yang dilakukan atas rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri.

Rancangan peraturan daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD yang telah dievaluasi ditetapkan oleh Kepala Daerah menjadi Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD. Kepala Daerah menyampaikan Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri bagi Provinsi dan Gubernur bagi Kabupaten/Kota paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah ditetapkan.

#### **D. KERANGKA PEMIKIRAN**

Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena berkaitan dengan tujuan dari pemerintahan itu sendiri untuk mensejahterakan rakyatnya. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang terintegrasi, oleh karena output dari perencanaan adalah penganggaran.

Selama ini perencanaan dan penganggaran belum memiliki landasan aturan yang memadai. Penganggaran atau pengelolaan keuangan sebelumnya mengacu aturan perundang-undangan pada zaman pemerintahan Hindia Belanda yaitu Indische Comptabiliteitswet atau ICW. Belakangan, kebijakan ini dianggap tidak sesuai lagi dengan semakin kompleksnya pengelolaan keuangan negara. Pemerintah mengesekannya dengan mengeluarkan 3 paket undang-undang keuangan negara yang melandasi aturan pengelolaan keuangan, salah satunya UU No 17 tahun 2004 tentang Keuangan Negara yang didalamnya juga mengatur proses penganggaran daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pertanggungjawaban Keuangan Negara.

Sistem perencanaan nasional yang terintegrasi dari daerah sampai pusat selama ini juga belum memiliki landasan aturan yang bersifat mengikat. Digulirkannya kebijakan otonomi daerah dan dihapuskannya GBHN (Garis Besar Haluan Negara) yang selama ini dijadikan landasan dalam perencanaan, membawa implikasi akan perlunya kerangka kebijakan yang mengatur system perencanaan pembangunan nasional yang bersifat sistematis dan harmonis. Hal

ini-lah yang menjadi landasan dikeluarkannya UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Sejak digulirkannya kebijakan otonomi daerah melalui UU No. 22/1999 dan 25/ 1999, cukup banyak permasalahan yang muncul terhadap implementasi kebijakan ini. Berdasarkan hal ini, pemerintah pusat melakukan revisi kebijakan otonomi daerah melalui UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Dalam kedua kebijakan ini, juga mengatur hal yang berkaitan dengan perencanaan dan penganggaran di daerah.

Ke-empat kebijakan ini mengatur hal yang tidak jauh berbeda mengenai perencanaan dan penganggaran UU. No. 25 tahun 2004 mengatur khusus mengenai perencanaan, sementara UU. No. 17 tahun 2004 dan UU No. 1 tahun 2004 mengatur pengelolaan keuangan negara dan sedikit menyinggung perencanaan daerah, UU. No. 15 tahun 2004 yang mengatur pertanggungjawaban pengelolaan keuangan dan UU.No. 32 tahun 2004 yang mengatur pemerintahan juga mengatur pengelolaan keuangan dan perencanaan, artinya proses perencanaan dan penganggaran di daerah harus mengacu kepada keenam undang-undang ini. Tidak menutup kemungkinan, ke-empat undang-undang yang memiliki kekuatan hukum sama kuat ini dapat menimbulkan multi intepretasi dalam implementasinya, mengingat ke-empatnya mengatur substansi yang saling terkait.

Guna menghindari pertentangan dalam implementasi yang berbeda, maka Pemerintah mengeluarkan regulasi yang dapat menghimpun ke-eman aturan

tersebut, maka dengan dasar itu lahirlah Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Melalui "omnibus regulation" ini diatur agar terdapat kesinambungan/konsistensi mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Terkait dengan regulasi yang baru tersebut, Pemerintah Kota Jayapura telah memberlakukannya untuk proses penyusunan dan penetapan APBD tahun anggaran 2007.

Untuk jelasnya hubungan keterkaitan antar dokumen perencanaan hingga menjadi APBD Kota Jayapura Tahun Anggaran 2007 dapat dilihat pada bagan di bawah ini:

### KERANGKA KONSEPTUAL

