

## **KONSISTENSI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PADA PEMERINTAH KOTA DEPOK**

**KEMAL IDRIS<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Magister Administrasi Publik, Universitas Djuanda Bogor, kemal.idris@unida.ac.id

### **ABSTRACT**

*This study aims to identify inconsistency trends between planning and budgeting in Depok City Government in 2017 and to know the factors causing it. This study uses descriptive approach with quantitative and qualitative methods through data collection and information. Consistency assessment is carried out on RPJMD documents with RKPD; RKPD with KUA, RKPD with PPAS, RKPD with APBD and PPAS with APBD. The results are analyzed using Consolidated Planning and Budgeting (MKPP) and the cause of inconsistency is done by analyzing the results of in-depth interviews. The result of the analysis shows that consistency between planning and budgeting document in Depok city Government in 2017 shows there are low consistency value and need to be improved to be better consistency of program /activity, program/activity ceiling, program/activity performance target. However, in terms of policy has a very good level of consistency, which means the preparation of planning and budgeting always take care of policies that have been determined. As a whole it can be seen that consistency at the stage of preparation of the budget is better than the stages of preparation of PPA.*

*Key words:*

### **ABSTRACT**

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi kecenderungan inkonsistensi antara perencanaan dengan penganggaran pada Pemerintah Kota Depok tahun 2017 serta mengetahui faktor-faktor penyebabnya. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif dengan metode kuantitatif dan kualitatif melalui pengumpulan data dan informasi. Penilaian konsistensi dilakukan terhadap dokumen RPJMD dengan RKPD; RKPD dengan KUA, RKPD dengan PPAS, RKPD dengan APBD dan PPAS dengan APBD. Hasilnya dilakukan analisis menggunakan Matrik Konsolidasi Perencanaan dan Penganggaran (MKPP) dan penyebab ketidak konsistenan dilakukan dengan menganalisis hasil wawancara mendalam. Hasil analisis menunjukkan bahwa konsistensi antara dokumen perencanaan dan penganggaran Kota Depok Tahun anggaran 2017 menunjukkan nilai konsistensi masih rendah dan perlu ditingkatkan agar menjadi lebih baik yaitu konsistensi program/kegiatan, pagu program/kegiatan, target kinerja program/kegiatan. Namun demikian dari sisi kebijakan memiliki tingkat konsistensi yang sangat baik, artinya penyusunan perencanaan dan penganggaran selalu mempedomani kebijakan yang telah ditetapkan. Secara keseluruhan dapat diketahui bahwa konsistensi pada tahapan penyusunan APBD lebih baik dari tahapan penyusunan PPAS.

Kata kunci:

### **PENDAHULUAN**

Otonomi daerah di Indonesia telah dimulai sejak tahun 1999 dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan. Sesuai perkembangan yang terjadi

selama pelaksanaan otonomi daerah, maka dilakukan penyempurnaan terhadap undang-undang tersebut dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian disempurnakan kembali dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah di Indonesia juga meliputi otonomi keuangan dengan

diterbitkannya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah tersebut secara tidak langsung akan mendorong daerah melakukan perubahan penting dan mendasar untuk memperbaiki berbagai kelemahan dan kekurangan yang ada serta mengakomodasikan berbagai tuntutan dan aspirasi yang berkembang di daerah dan masyarakat, salah satunya adalah perubahan dalam tata kelola pemerintahan. Perubahan tata kelola pemerintahan tidak terlepas dari Perubahan paradigma administrasi publik seperti yang disampaikan Hughes, O.E (1994) dalam Zenju, N.S. (2017:9) disebabkan oleh enam alasan diantaranya adalah:” adanya kecenderungan untuk mereduksi peran dan fungsi pemerintahan dengan melakukan kontrak kerja dengan pihak lain (*contracting out*) dan privatisasi”. Perubahan dalam tata kelola pemerintahan dibutuhkan untuk menghadapi tantangan masa depan yang semakin berat, baik tantangan eksternal maupun tantangan internal. Tantangan yang akan dihadapi pemerintah pada masa yang akan datang menurut Mardiasmo (2002: hal 11) adalah: “Dari sisi eksternal pemerintah akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisasi arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja dan budaya. Di sisi internal, pemerintah akan menghadapi masyarakat yang semakin cerdas (*knowledge based society*) dan masyarakat yang semakin banyakuntutannya (*demmanding community*). Pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan. Dimasa depan negara menjadi terlalu besar untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan kecil tetapi terlalu kecil untuk

dapat menyelesaikan semua masalah yang dihadapi masyarakat”.

Pemerintah pusat kedepannya tidak akan mengurus hal-hal yang kecil dan melimpahkan urusan tersebut kepada daerah otonom. Konsep otonomi juga terjadi di daerah, pekerjaan yang sangat kecil menurut pertimbangan daerah akan dilimpahkan kepada masyarakat untuk dikelola sebagai bagian dari semangat pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan. Dengan semakin besarnya partisipasi masyarakat maka terjadi pergeseran orientasi pemerintah dari *command and control* menjadi sebagai stimulator, fasilitator, koordinator dan wirausaha dalam proses pembangunan.

Perubahan paling mendasar dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah perubahan dalam *planning and budgeting*. Perencanaan di Indonesia mengalami perubahan dari perencanaan sentralistik menjadi desentralistik dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pada sistem perencanaan sentralistik semua kebijakan pembangunan ditentukan oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah hanya sebagai pelaksana dari kebijakan pemerintah pusat. Pada sistem perencanaan desentralistik pemerintah daerah mendapatkan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat yang lebih dikenal dengan otonomi daerah. Pemerintah Daerah dalam menjalankan otonomi daerah mendapatkan Dana Alokasi Umum yang penggunaannya disesuaikan dengan kebutuhan daerah. Keuntungan sistem ini adalah daerah dapat memberikan arah pembangunan yang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

Perencanaan pembangunan dalam era otonomi daerah berdasarkan jangka waktunya terdapat tiga dokumen perencanaan pembangunan daerah sebagaimana disebutkan dalam pasal 4

ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah yaitu: 1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD); 2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan 3) Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Perubahan dalam penganggaran diawali dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Perubahan penganggaran menurut undang-undang ini adalah untuk mengintegrasikan akuntabilitas kinerja serta menerapkan pola kerangka pendanaan jangka menengah (*medium term expenditure framework*). Secara umum peraturan tersebut mengamanatkan penerapan anggaran berbasis prestasi kerja (*performance budgeting*) pada dokumen perencanaan dan anggaran. Dokumen anggaran menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah terdiri dari: Kebijakan Umum APBD (KUA), Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dokumen anggaran perlu dijaga konsistensinya dengan dokumen perencanaan karena merupakan kunci keberhasilan pemerintah daerah dalam mencapai visi, misi dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Pentingnya konsistensi tersebut telah diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pada pasal (2) ayat (4) huruf c adalah: "menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan".

Fakta dilapangan menunjukkan kesulitan dalam menjaga konsistensi perencanaan dengan penganggaran.

Masih ditemukan adanya inkonsistensi antara perencanaan dengan penganggaran. Kondisi ini sebagai dampak diterapkannya otonomi daerah, khususnya otonomi perencanaan dan otonomi pengelolaan keuangan daerah. Otonomi daerah pada satu sisi memberikan manfaat yang positif karena daerah dapat mengembangkan potensi wilayahnya secara mandiri tetapi pada sisi lainnya terjadi kesulitan untuk memaduserasikan pembangunan antar sektor, antar Perangkat Daerah dan antar tahapan perencanaan dengan penganggaran.

Mengacu pada latar belakang tersebut, tujuan penelitian yang akan dicapai adalah untuk: 1) Mengidentifikasi konsistensi antara perencanaan dengan penganggaran pada Pemerintah Kota Depok tahun 2017; 2) Melakukan tinjauan deskriptif evaluatif terhadap faktor-faktor penyebab utama terjadinya inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran; 3) Menyusun rekomendasi kebijakan untuk menjaga konsistensi antara perencanaan dan penganggaran.

## METODE PENELITIAN

Pada penelitian ini penulis menggunakan pendekatan deskriptif dengan metode kuantitatif dan kualitatif. Pendekatan kuantitatif dilakukan untuk mengetahui konsistensi antara dokumen perencanaan dengan penganggaran. Pendekatan kualitatif digunakan untuk menjelaskan tentang pola hubungan antar dokumen, mengetahui penyebab utama terjadinya inskonsistensi tersebut serta merekomendasikan kebijakan seperti apa yang tepat untuk menerapkan konsistensi antara dokumen perencanaan dan penganggaran. Pendekatan kualitatif dilakukan melalui wawancara mendalam kepada para informan yang berkaitan dengan penyusunan perencanaan dan penganggaran.

Perhitungan konsistensi dilakukan dengan mengevaluasi beberapa dokumen terkait yaitu : 1) Dokumen RPJMD Kota Depok Tahun 2016-2021; 2) Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Depok Tahun 2017 3) Dokumen Kebijakan Umum APBD dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara Kota Depok Tahun Anggaran 2017; 4) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Depok Tahun Anggaran 2017.

Penentuan konsistensi antara dokumen-dokumen perencanaan dengan penganggaran menggunakan alat analisis data MKPP dengan cara mensinkronkan program, kegiatan, pagu dan target kinerja . Kegiatan dianggap konsisten apabila terdapat saling keterkaitan, sinkron atau mempunyai maksud dan isi yang sama dengan dokumen yang dibandingkan. Pengukuran konsistensi program, kegiatan, target kinerja dan pagu mengikuti tabel berikut:

Tabel 1. Matrik Konsolidasi Perencanaan dan Penganggaran

No	Program dan Kegiatan		Penilaian Konsistensi
	Dokumen A	Dokumen B	
1	Ada	Ada	Konsisten
2	Ada	Tidak Ada	Tidak Konsisten
3	Tidak Ada	Ada	Tidak Konsisten

Selanjutnya untuk menentukan tingkat konsistensi secara keseluruhan dari dokumen tersebut dilakukan melalui teknik persentase yaitu:

$$\text{Tingkat konsistensi (\%)} = \frac{\text{Jumlah Kegiatan/program Konsisten}}{\text{Total Kegiatan/program}} \times 100 \%$$

Tingkatan konsistensi berdasarkan persentase (Sugiyono, 2003) yaitu:

- Sangat buruk : 0,0 –19,9
- Buruk : 20,0 –39,9

- Sedang : 40,0 –59,9
- Baik : 60,0 –79,9
- Sangat Baik : 80,0 –100,0

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsistensi perencanaan dengan penganggaran sangat dibutuhkan untuk menjamin pencapaian target kinerja pembangunan daerah sebagai penjabaran dari visi dan misi kepala daerah. Konsistensi dianalisis melalui dua tahap yaitu analisis konsistensi dokumen perencanaan dan penganggaran dan analisis berdasarkan hasil wawancara mendalam.

### Hasil Analisis Berdasarkan Dokumen Perencanaan dan Penganggaran

Hasil penelitian terhadap dokumen RPJMD Kota Depok Tahun 2016-2021, RKPD Kota Depok Tahun 2017, KUA-PPAS Kota Depok Tahun Anggaran 2017 dan APBD Kota Depok Tahun anggaran 2017 menunjukkan masih terdapat beberapa dokumen yang memiliki nilai konsistensi masih rendah. Namun demikian dari sisi kebijakan memiliki tingkat konsistensi yang sangat baik, artinya penyusunan perencanaan dan penganggaran selalu mempedomani kebijakan yang telah ditetapkan.

Analisis konsistensi antara RPJMD dan RKPD dilakukan terhadap sasaran kebijakan umum dan program. Hasilnya menunjukkan tingkat konsistensi antara sasaran kebijakan umum RPJMD Kota Depok Tahun 2016-2021 dengan sasaran RKPD Kota Depok Tahun 2017 mencapai 100 persen, artinya sasaran kebijakan umum RPJMD dipedomani dalam penyusunan RKPD. Konsistensi program RPJMD dengan RKPD secara keseluruhan mencapai 77,07 persen, artinya menunjukkan tingkat konsistensi yang baik. Namun masih terdapat 22,93 persen program yang tidak konsisten sebagaimana terlampir pada Tabel 1 dibawah ini.

Tabel 2. Konsistensi Program RPJMD Kota Depok Tahun 2016-2021 dengan RKPD Kota Depok Tahun 2017.

Uraian	RPJMD		RKPD		RPJMD-RKPD	
	program	%	program	%	program	%
1	2	3	4	5	6	7
Konsisten Ada di RPJMD dan RKPD	121	82.88	121	91.67	121	77.07
Tidak Konsisten Ada di RPJMD saja	25	17.12	11	8.33	36	22.93
Ada di RKPD Saja			11	8.33	11	7.01
Jumlah	146	100	132	100	157	100

Analisis konsistensi antara RKPD Kota Depok Tahun 2017 dengan KUA Kota Depok Tahun Anggaran 2017 dilakukan terhadap sasaran kebijakan dan prioritas pembangunan. Hasil analisis mencapai 100 persen konsisten, termasuk kategori sangat baik. Hasil tersebut menunjukkan bahwa sasaran prioritas dan kebijakan pembangunan yang telah ditetapkan dalam RKPD dipedomani dalam penyusunan KUA.

Analisis konsistensi antara RKPD Kota Depok Tahun 2017 dengan PPAS Kota Depok Tahun Anggaran 2017 dilakukan terhadap program, target kinerja program, pagu program, kegiatan, target kinerja kegiatan dan pagu kegiatan. Hasil analisis konsistensi target kinerja program RKPD dengan PPAS menunjukkan bahwa terdapat 86,05 persen target kinerja RKPD yang dipedomani dalam menyusun PPAS, sisanya masih terdapat 13,95 persen target kinerja program dalam RKPD tidak diakomodir dalam PPAS. Sebaliknya terdapat 12,60 persen target kinerja program dalam PPAS yang tidak sesuai dengan RKPD dan merupakan target kinerja baru. Secara keseluruhan tingkat konsistensi mencapai 76,55 persen, artinya menunjukkan tingkat konsistensi yang baik. Namun masih terdapat 23,45 persen target kinerja program tidak

konsisten sebagaimana pada Tabel 2 dibawah ini.

Tabel 3. Konsistensi Target Kinerja Program RKPD Kota Depok Tahun 2017 dengan PPAS Kota Depok Tahun Anggaran 2017.

Uraian	RKPD		PPAS		RKPD-PPAS	
	target kinerja program	%	target kinerja program	%	target kinerja program	%
1	2	3	4	5	6	7
Konsisten Ada di RKPD dan PPAS	111	86.05	111	87.40	111	76.55
Tidak Konsisten Ada di RKPD saja	18	13.95	16	12.60	34	23.45
Ada di PPAS Saja			16	12.60	16	11.03
	129	100	127	100	145	100

Konsistensi target kinerja kegiatan RKPD dengan PPAS secara keseluruhan mencapai 79,13 persen, termasuk kategori baik. Hanya sedikit target kinerja kegiatan yang tidak konsisten yaitu 20,87 persen. Hasil analisis masing-masing dokumen menunjukkan bahwa 85,48 persen target kinerja RKPD dipedomani dalam PPAS, hanya 14,52 persen yang mengalami perubahan pada pembahasan PPAS. Sebaliknya terdapat 8,57 persen target kinerja kegiatan dalam PPAS yang merupakan target kinerja baru sebagai konsekuensi perubahan pagu pada saat pembahasan dengan DPRD. Secara rinci konsistensi masing-masing dokumen disajikan pada Tabel 3 dibawah ini.

Tabel 4. Konsistensi Target Kinerja Kegiatan RKPD Kota Depok 2017 dengan PPAS kota Depok Tahun Anggaran 2017.

Uraian	RKPD		PPAS		RKPD-PPAS	
	target kinerja kegiatan	%	target kinerja kegiatan	%	target kinerja kegiatan	%
1	2	3	4	5	6	7
<b>Konsisten</b> Ada di RKPD dan PPAS	512	85.48	512	91.43	512	79.13
<b>Tidak Konsisten</b> Ada di RKPD saja	87	14.52	48	8.57	135	20.87
Ada di PPAS Saja			48	8.57	48	7.42
	<b>599</b>	<b>100</b>	<b>560</b>	<b>100</b>	<b>647</b>	<b>100</b>

Analisis konsistensi antara APBD Kota Depok Tahun Anggaran 2017 dengan PPAS Kota Depok Tahun 2017 dilakukan terhadap program, pagu program, kegiatan, dan pagu kegiatan. Hasil analisis tersebut menunjukkan bahwa konsistensi program APBD dengan PPAS secara keseluruhan mencapai 43,93 persen termasuk kategori konsistensi sedang, sebagian besar atau sekitar 56,07 persen tidak konsisten. Konsistensi pagu program APBD dengan PPAS mencapai 27,08 persen termasuk kategori konsistensi buruk, sebagai besar tidak konsisten. Konsistensi kegiatan APBD dengan PPAS mencapai 81,80 persen, termasuk kategori sangat baik, sangat sedikit kegiatan yang tidak konsisten. Konsistensi pagu kegiatan APBD dengan PPAS mencapai 49,08 persen termasuk kategori sedang, persentase yang tidak konsisten hampir sama. Secara rinci rekapitulasi konsistensi setiap tahapan perencanaan dan penganggaran dapat dilihat pada Tabel 4 dibawah ini.

Tabel 5. Perbandingan Konsistensi pada Setiap Tahapan Penyusunan Perencanaan dan Penganggaran Tahun 2017

Uraian	RKPD-PPAS			PPAS-APBD			RKPD-APBD		
	konsisten	tidak konsisten	%	konsisten	tidak konsisten	%	konsisten	tidak konsisten	%
PROGRAM	113	33	77.40	76	97	43.93	110	34	76.39
PAGU PROGRAM	28	194	12.61	52	140	27.08	20	210	8.70
KEGIATAN	504	210	70.59	517	115	81.80	479	252	65.53
PAGU KEGIATAN	258	629	29.09	375	389	49.08	225	702	24.27
RATA-RATA			45.86			57.92			41.04

Analisis konsistensi antara APBD Kota Depok Tahun Anggaran 2017 dengan RKPD Kota Depok Tahun 2017 dilakukan terhadap program, pagu program, kegiatan, dan pagu kegiatan. Hasil analisis pada Tabel 4 diatas menunjukkan bahwa konsistensi program APBD dengan RKPD secara keseluruhan mencapai 76,39 persen termasuk kategori konsistensi baik. Konsistensi pagu program APBD dengan RKPD 8,70 persen termasuk kategori konsistensi sangat buruk, sebagian besar atau sekitar 91,30 persen tidak konsisten. Konsistensi kegiatan APBD dengan RKPD mencapai 65,53 persen termasuk kategori konsistensi baik. Konsistensi pagu kegiatan APBD dengan RKPD mencapai 24,27 persen termasuk kategori buruk, sebagian besar atau sekitar 75,73 tidak konsisten. Berdasarkan hasil analisis tersebut, maka yang paling sulit dijaga konsistensinya adalah pagu program dan kegiatan karena akan selalu berubah setiap tahapan perencanaan sampai dengan pembahasan dengan DPRD.

Pada Tabel 4 diatas menunjukan pula perbandingan konsistensi setiap tahapan penyusunan anggaran secara keseluruhan menunjukan tingkat konsistensi sedang. Pada tahapan penyusunan PPAS, tingkat konsistensi yang dapat dipertahankan secara keseluruhan sebesar 45,86 persen, termasuk kategori sedang. Artinya

keterkaitan dan kesinambungan RKPD dengan PPAS hanya sebesar 45,86 persen, sisanya sebesar 54,14 persen tidak berkaitan atau PPAS tidak mempedomani RKPD. Pada tahapan penyusunan APBD tingkat konsistensi yang dapat dipertahankan sebesar 57,92 persen, termasuk kategori sedang. Kesinambungan dan keterkaitan PPAS dengan APBD sebesar 57,92 persen, sisanya 42,08 persen tidak memiliki keterkaitan atau APBD tidak mempedomani PPAS.

Konsistensi pada tahapan penyusunan APBD lebih baik dari tahapan penyusunan PPAS. Salah satu penyebabnya adalah pada tahapan penyusunan APBD, data APBD merupakan hasil transfer dari PPAS dengan menggunakan sistem yang sama yaitu SIPKD (Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah). Sebaliknya pada tahapan penyusunan PPAS, data PPAS berasal dari RKPD yang diambil secara manual karena kedua dokumen tersebut disusun menggunakan sistem yang berbeda, RKPD menggunakan sistem RKPD *online*, PPAS menggunakan SIPKD. Pengambilan data secara manual akan beresiko memiliki tingkat kesalahan lebih tinggi.

Apabila dibandingkan antara Tabel 2, Tabel 3 dan Tabel 4 diatas, menunjukkan bahwa perubahan pagu program dan kegiatan tidak banyak mempengaruhi perubahan target kinerja program dan kegiatan. Artinya target kinerja program dan kegiatan tetap dipertahankan sesuai yang tercantum dalam RKPD Kota Depok Tahun 2017. Konsistensi pagu program RKPD dengan PPAS sebesar 12,61 persen atau terjadi perubahan pagu sebesar 87,39 persen, tidak terlalu berpengaruh terhadap target kinerja yang hanya berubah sebesar 23,45 persen, sebagian besar target kinerja atau sekitar 76,55 persen tetapi dipertahankan konsistensinya. Konsistensi pagu kegiatan sebesar 20,09 persen atau terjadi

perubahan pagu sebesar 79,91 persen, hanya berpengaruh kecil terhadap perubahan target kinerja. Target kinerja hanya berubah sebesar 20,87 persen atau sekitar 79,13 persen dapat dipertahankan konsistensinya.

### Hasil Analisis Berdasarkan Wawancara Mendalam

Konsistensi kebijakan RPJMD Kota Depok, prioritas pembangunan RKPD Kota Depok dan KUA Kota Depok tahun 2017 mencapai 100 persen, karena penyusunannya dilakukan secara teknokratis oleh Bappeda tanpa melibatkan stakeholder lain. Berbeda dengan konsistensi program RPJMD Kota Depok dan RKPD Kota Depok tahun 2017 yang hanya mencapai 77,07 persen, artinya masih terdapat 22,93 persen program tidak konsisten. Hal ini disebabkan dalam menyusun perencanaan telah melibatkan perangkat daerah lainnya, yang belum memiliki pemahaman perencanaan secara baik.

Berdasarkan hasil wawancara dari keempat informan pada tahap perencanaan terdapat enam faktor yang menyebabkan terjadinya inkonsistensi pada tahap perencanaan. *Pertama*: sumberdaya manusia yang lemah secara kualitas dan kuantitas, pada sisi lainnya jumlah pekerjaan sangat banyak maka berakibat pada penyusunan perencanaan dilakukan secara *copy paste*, ada kebingungan dalam menentukan *mapping* program/kegiatan sebagai bahan perencanaan. *Kedua*: komitmen pimpinan yang lemah, pimpinan tidak mengikuti proses perencanaan secara serius, ketika ada kebutuhan belum terakomodir dalam perencanaan akhirnya diusulkan kegiatan baru pada proses penganggaran. *Ketiga*: monitoring dan evaluasi yang lemah, pimpinan mempercayakan kepada bawahannya untuk melakukan monitoring dan evaluasi, sementara itu bawahannya tidak melakukan fungsinya untuk melakukan kontrol atau verifikasi terhadap usulan program/kegiatan. *Keempat*:

kepedulian pimpinan yang rendah dalam menyusun perencanaan selalu menunggu ide atau inisiatif dari bawahan, tidak mau mengarahkan bawahan serta tidak peduli terhadap proses perencanaan. *Kelima*: kesadaran perangkat daerah akan pentingnya data dan informasi yang akurat masih rendah. Perencanaan disusun berdasarkan perkiraan atau asumsi, bukan berdasarkan pada hasil kajian atau data yang akurat. *Keenam*: masih terdapat ketidakselarasan program/kegiatan antar dinas yang pekerjaannya saling berkaitan sebagai akibat dari koordinasi antara perangkat daerah yang belum berjalan dengan baik.

Pada tahap penganggaran terdapat tiga faktor yang menyebabkan terjadinya inkonsistensi penganggaran dengan perencanaan. *Pertama*: tranfer data dari proses perencanaan ke proses penganggaran yang dilakukan secara manual akan menyebabkan *Human error*. *Kedua*: lemahnya komitmen bersama antara TAPD dengan DPRD akan menyebabkan intervensi DPRD yang kuat pada proses penganggaran;. *Ketiga*: kebijakan pemerintah pusat yang diterbitkan setelah proses perencanaan selesai akan menyebabkan terjadinya inkonsistensi perencanaan dengan penganggaran.

### **Mempertahankan Konsistensi Perencanaan dengan Penganggaran**

Sumber daya manusia yang kompeten memiliki peranan penting dalam menjaga konsistensi perencanaan dan penganggaran. Kualitas sumber daya manusia dibutuhkan agar dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sumber daya yang dibutuhkan tidak hanya sekedar memiliki pendidikan yang tinggi tapi juga memiliki kapasitas yang baik agar mampu melaksanakan tugas pokok dan fungsi dengan baik. Dibutuhkan kapasitas Sumber daya manusia sesuai kebutuhan pekerjaan. Secara kualitas, Aparatur Sipil

Negara (ASN) pada Pemerintah Kota Depok perlu ditingkatkan melalui pendidikan dan pelatihan serta perlu penempatan/mutasi ASN sesuai kompetensinya. Secara kuantitas perlu merekrut tenaga kerja Non ASN yang kompeten sesuai kebutuhan.

Komitmen seluruh stakeholder sangat penting untuk mematuhi setiap tahapan perencanaan dan penganggaran. Kepala Daerah dan DPRD perlu membangun komitmen untuk menjaga kebijakan yang telah digariskan dalam dokumen perencanaan agar dipedomani pada tahap penyusunan anggaran dan pelaksanaannya. Disamping komitmen Kepala Daerah dan DPRD, komitmen Kepala Perangkat Daerah sangat penting karena memiliki peranan yang besar dalam menyusun perencanaan secara teknokratis. Hasil perencanaan teknokratis perlu dijaga oleh Kepala Perangkat Daerah sampai dengan tahap penyusunan anggaran dan pelaksanaannya.

Mekanisme pengendalian yang efektif dapat mencegah inkonsistensi perencanaan dengan penganggaran. Mekanisme pengendalian yang efektif dilakukan secara berjenjang mulai dari pejabat eselon IV, pejabat eselon III dan terakhir pejabat eselon II. Fungsi asisten perlu diperkuat untuk melakukan pengendalian tingkat kota. Mekanisme pengendalian yang paling efektif adalah menggunakan teknologi informasi.

Selain mekanisme pengendalian, pemanfaatan data dan informasi yang akurat dapat menjaga konsistensi perencanaan dan penganggaran. Selama ini perencanaan disusun dengan *copy paste* perencanaan sebelumnya, padahal permasalahan tahun mendatang berbeda dengan tahun sebelumnya. Perencanaan yang disusun tidak berbasis data akurat berakibat adanya perubahan pada penyusunan anggaran dan bahkan pada pelaksanaan kegiatan melalui mekanisme pergeseran anggaran.

Faktor lain yang sangat penting untuk menjaga konsistensi perencanaan dengan penganggaran adalah koordinasi antar perangkat daerah. Koordinasi diperlukan untuk menciptakan keharmonisan dan keselarasan seluruh kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Koordinasi dapat berjalan dengan baik apabila ada kesadaran untuk saling bekerjasama dan berbagi peran.

Faktor penting lainnya adalah penerapan teknologi informasi untuk menjaga konsistensi perencanaan dan penganggaran. Penerapan teknologi tersebut dimaksudkan pula untuk mengurangi terjadinya *human error* serta menghindari input berulang. Penerapan teknologi informasi harus dilakukan secara terpadu antara sistem perencanaan, penganggaran, evaluasi dan pelaksanaan. Tanpa diterapkan secara terpadu akan tetap terjadi input berulang dan terjadinya *human error*. Penerapan teknologi informasi harus diikuti dengan upaya untuk merubah budaya kerja. Selama ini setiap perangkat daerah terbiasa menunda dan mengulur pekerjaan sampai batas terakhir penyampaian pekerjaan, kebiasaan ini harus dirubah dengan diterapkannya teknologi informasi.

### KESIMPULAN

1. Hasil analisis konsistensi antara RPJMD Kota Depok Tahun 2016-2021 dengan sasaran RKPD Kota Depok Tahun 2017 mencapai 100 persen, artinya sasaran kebijakan umum RPJMD dipedomani dalam penyusunan RKPD. Konsistensi program RPJMD dengan RKPD secara keseluruhan mencapai 77,07 persen, artinya menunjukkan tingkat konsistensi yang baik. Namun masih terdapat 22,93 persen program yang tidak konsisten.
2. Hasil analisis konsistensi antara RKPD Kota Depok Tahun 2017 dengan KUA Kota Depok Tahun Anggaran 2017 mencapai 100 persen konsisten, termasuk kategori sangat baik. Hasil tersebut menunjukkan bahwa sasaran prioritas dan kebijakan pembangunan yang telah ditetapkan dalam RKPD dipedomani dalam penyusunan KUA.
3. Hasil analisis konsistensi target kinerja program RKPD dengan PPAS secara keseluruhan mencapai 76,55 persen, artinya menunjukkan tingkat konsistensi yang baik. Konsistensi target kinerja kegiatan RKPD dengan PPAS secara keseluruhan mencapai 79,13 persen, termasuk kategori baik. Hanya sedikit target kinerja kegiatan yang tidak konsisten yaitu 20,87 persen.
4. Hasil konsistensi RKPD dengan PPAS meliputi program/kegiatan dan pagu program/kegiatan secara keseluruhan mencapai 45,86 persen, termasuk kategori sedang. Artinya keterkaitan dan kesinambungan RKPD dengan PPAS hanya sebesar 45,86 persen, sisanya sebesar 54,14 persen tidak berkaitan atau PPAS tidak mempedomani RKPD.
5. Pada tahapan penyusunan APBD konsistensi mencakup program/kegiatan dan pagu program/kegiatan. Secara keseluruhan konsistensi APBD dengan PPAS dapat dipertahankan sebesar 57,92 persen, termasuk kategori sedang. Konsistensi RKPD dengan APBD mencapai 41,04 persen termasuk kategori sedang. Masih terdapat 42,08 persen tidak memiliki keterkaitan antara APBD dengan PPAS dan masih ada 58,99 persen APBD tidak memiliki keterkaitan dengan RKPD.
6. Hal penting dari hasil analisis tersebut adalah: 1) Konsistensi pada tahapan penyusunan APBD lebih baik dari tahapan penyusunan PPAS; 2)

Perubahan pagu program dan kegiatan tidak banyak mempengaruhi perubahan target kinerja program dan kegiatan.

7. Berdasarkan hasil wawancara mendalam, terjadinya inkonsistensi perencanaan dan penganggaran disebabkan oleh faktor internal dan faktor eksternal dalam Pemerintahan Daerah. *Faktor internal* disebabkan oleh: 1) Sumber daya manusia perencana yang lemah; 2) Komitmen pimpinan dan pimpinan perangkat daerah yang rendah; 3) Monitoring dan evaluasi belum berjalan dengan baik; 4) Kepedulian pimpinan perangkat yang masih rendah; 5) Kesadaran perangkat daerah terhadap pentingnya data dan informasi masih rendah; 6) Koordinasi antara perangkat daerah belum berjalan dengan baik; 7) *Human error* dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran yang dilakukan secara manual. *Faktor eksternal* disebabkan oleh: 1) Lemahnya komitmen bersama antara TAPD dengan DPRD; 2) Kebijakan pemerintah pusat kebijakan pemerintah pusat yang diterbitkan setelah proses perencanaan;

### Saran dan Rekomendasi

Terhadap beberapa permasalahan yang ditemukan dari hasil penelitian ini, untuk menjaga konsistensi perencanaan dengan penganggaran direkomendasikan beberapa hal sebagai berikut ini:

1. Peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan, pelatihan serta merekrut tenaga kerja non ASN;
2. Perlu dibangun komitmen seluruh stakeholder: wali kota, DPRD dan perangkat daerah.
3. Mekanisme pengendalian secara berjenjang dengan menerapkan sistem monitoring dan pengendalian secara elektronik. Setiap jenjang memiliki *account* tersendiri.
4. Meningkatkan kesadaran akan pentingnya data dan informasi yang akurat dalam menyusun perencanaan dan penganggaran, setiap perangkat daerah harus memiliki *database* perencanaan.
5. Peningkatan koordinasi antar perangkat daerah untuk menciptakan keharmonisan dan keselarasan seluruh kegiatan; meningkatkan kesadaran untuk saling bekerjasama dan berbagi peran. Penerapan teknologi informasi secara terpadu antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi untuk mengurangi terjadinya *human error* serta menghindari input berulang.

### DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi, 2010. *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*. Edisi Revisi Jakarta, PT. Rineka Cipta
- Berry, L.M., Houston, J.P. (1993). *Psychology at Work. An Introduction to Industrial and Organizational Psychology*. New York : McGraw-Hill International.
- Cahya, Harry F.X. 2008. *Quantum Asset: Mengembangkan Trilogi Asset Mencapai Hidup yang Berkualitas*. Kanisius, Jakarta
- Dimock, M.E. 1960. *Public Administration*, New York: Kunig, L.W. Rinehart & Co.
- English Oxford Living Dictionaries*. <https://en.oxforddictionaries.com/definition/consistent>. diakses tanggal 21 Februari 2018.
- Garrison, Noreen, and Brewer, 2007. *Managerial Accounting, Akuntansi Manajerial*, edisi 11, diterjemahkan oleh Nuri Hinduan dan Edwart tanujaya, penerbit Graha Ilmu, Yogyakarta.

- Guspika dkk. 2015. *Police Paper*. Sinergi Perencanaan dan Penganggaran. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. Jakarta.
- Hadari, Nawawi. 2007. *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Bisnis Yang Kompetitif*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Pres.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2008. Pusat bahasa Edisi keempat. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Mardiasmo, (2002), *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Miles, Mattew B dan A. Michael Huberman. (1992). *Analisis Data Kualitatif*, Buku sumber tentang metode-metode baru. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Munandar, M. 2001. *Budgeting, Perencanaan Kerja, Pengkoordinasian Kerja, Pengawasan Kerja*. Edisi 1. Cetakan 14. BPFE: Yogyakarta.
- Mufiz, Ali, 2004. *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*, Universitas Terbuka, Jakarta.
- Rivai, Vethzal & Basri. 2005. *Peformance Appraisal: Sistem yang tepat untuk Menilai Kinerja*.
- Osborne, David. and Gaebler, Ted, 1992. *Reinventing Government-How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, Terjemahan, Rosyid, Abdul (2014), Jakarta, PPM Manajemen dan PT Pustaka Binaman Presindo.
- Rustiadi,E., Saefulhakim,S., Panuju, 2006. *Diktat Perencanaan Pengembangan Wilayah. Edisi Januari 2006*. Bogor: Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor.
- Siagian, Sondang Paian, 2008. *Administrasi Pembangunan : Konsep, Dimensi, dan Strateginya*. Penerbit Bumi Aksara, Jakarta.
- Siagian, Sondang Paian, 2014. *Fisafat Administrasi*, Edisi revisi cetakan ketujuh, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta.
- Sjafrizal, 2009. *Teknik Praktis Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah*, Cetakan Pertama, Baduose Media, Padang.
- Syafii, Inu Kencana. 2003. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*. Bandung: PT Bumi Aksara.
- Sugiyono, 2003, *Statistika untuk Penelitian*, CV. Alfabeta. Bandung
- Sugiyono, 2010. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Prawirosentoso. Suyadi. 1999. *Kebijakan Kinerja Karyawan*. Yogyakarta: BPFE.
- Parura, Sesilia Nova, 2014. *Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Studi pada Dinas Kesehatan Kabupaten Jayawijaya*, 2014. Tesis: Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.
- Suriasumantri, Jujun S. *Filsafat Ilmu, Sebuah Pengantar Populer*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2007.
- Sutopo, H.B, 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif : Dasar teori dan Terapannya dalam Penelitian* Surakarta: Universitas Sebelas Maret
- Tim Studi Pengembangan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, 2000, *Pengukuran Kinerja Suatu Tinjauan pada*

Instansi Pemerintah. Edisi 1.  
Jakarta : BPKP.

Tasmara, Toto, K.H. 2006. *Spiritual Cetered Leadership: Kepemimpinan Berbasis Spritual*. Gema Insani Press, Jakarta

Wibowo. 2012. *Manajemen Kinerja*, Edisi Ketiga, Rajawali Pers, Jakarta.

Wikipedia Ensiklopedia bebas.  
<https://id.wikipedia.org/wiki/Konsistensi> (diakses 13 Pebruari 2018).

Wikipedia Ensiklopedia bebas .  
<https://id.wikipedia.org/wiki/Penelitian> (diakses 21 Ferbuari 2018)

Yadiati, Winwin, Dr. 2007. *Teori Akuntansi: Suatu Pengantar*. Kencana Prenada Media Grup, Jakarta

Zenju, Nandang Saefudin, 2017. *Manajemen Pelayanan Publik dalam Perspektif Pendekatan Sektor Publik*. Unida Press. Bogor.

Zenju, Nandang Saefudin, 2016. *Teori Administrasi Negara*. Unida Press. Bogor.

## DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 21).
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 517).
7. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/09/M.PAN/5/2007 Tentang Pedoman Umum Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Instansi Pemerintah.

8. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25/KEP/M.PAN/4/2002 tentang Pedoman Pengembangan Budaya Kerja Aparatur Negara.
  9. Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 8 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kecamatan di Kota Depok (Lembaran Daerah Kota Depok Tahun 2007 Nomor 8);
  10. Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Depok 2012-2032 (Lembaran Daerah Kota Depok Tahun 2015 Nomor 1).
  11. Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 7 Tahun 2016 tentang rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Depok Tahun 2016-2021;
  12. Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 11 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017;
  13. Nota Kesepakatan antara Pemerintah Kota Depok dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Depok Nomor 050/64/NK/DPPKA/Huk/2016 dan Nomor 172/400-DPRD Tahun 2016 Tentang Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Depok Tahun Anggaran 2017.
  14. Nota Kesepakatan antara Pemerintah Kota Depok dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Depok Nomor 050/65/NK/DPPKA/Huk/2016 dan Nomor 172/401-DPRD Tahun 2016 Tentang Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Depok Tahun Anggaran 2017.
- Peraturan Walikota Depok Nomor 57 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Depok Nomor 37 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Depok Tahun 2017