

KONSISTENSI PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DENGAN ANGGARAN DAERAH

Agus Sugiarto, Dyah Mutiarin
Magister Ilmu Pemerintahan, Program Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Bantul, Indonesia
uggi.arto@gmail.com/uggy_zip@yahoo.com

Abstrak — Pembangunan di Indonesia selama ini telah mencapai hasil yang mendekati perencanaan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwasanya Anggaran Daerah yang tertuang dalam APBD berpedoman pada RKPD, dan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, menyatakan bahwa proses perencanaan pembangunan harus melalui musrenbang partisipatif. Proses perencanaan di Kabupaten Gunungkidul mengedepankan musrenbang partisipatif, walaupun selama ini sulit mewujudkan konsistensi, dan permasalahan pada ketimpangan pembangunan antar wilayah. Tesis ini meneliti tentang konsistensi hasil musrenbang pada RKPD, sampai APBD guna mengetahui keberhasilan perencanaan penganggaran bidang fisik dan prasarana tahun anggaran 2013-2015 di Kabupaten Gunungkidul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan faktor-faktor yang mempengaruhi konsistensi. Penelitian ini dilakukan pada 3 SKPD yang mengampu bidang fisik dan prasarana. Penelitian dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus dimana dalam pengumpulan data, informasi, melalui wawancara dan pengamatan langsung dilapangan yang terkait dengan perencanaan mulai proses musrenbang, RKPD, sampai APBD. Observasi peneliti dilakukan dengan cara mengadakan pengamatan langsung ke lapangan dalam pengambilan data yang relevan dengan permasalahan peneliti, adapun teknik pengambilan sampel yang digunakan yaitu teknik *non probability sampling* dengan teknik *purposive sampling*, dan teknik analisis menggunakan triangulasi untuk menguji keabsahan data dengan memanfaatkan peneliti dengan sumber data baik data primer melalui orang kunci. Tingkat konsistensi selama tiga tahun dari tahun 2013, 2014, tahun 2015 pada bidang fisik dan prasarana SKPD DPU menunjukkan ada peningkatan yaitu tahun 2013 sebesar 77%, tahun 2014 sebesar 82%, dan 96% tahun 2015. Tingkat konsistensi pada SKPD Dishubkominformo tahun 2013 sampai tahun 2015 semakin membaik ini ditunjukkan tahun 2013 sebesar 83%, tahun 2014 sebesar 88%, dan tahun 2015 sebesar 94%. Tingkat konsistensi pada SKPD Kapedal dari tahun 2013 sampai tahun 2015 semakin membaik ini ditunjukkan pada tahun 2013 sebesar 88%, tahun 2014 sebesar 88%, tahun 2015 sebesar 100%. Konsistensi perencanaan pembangunan daerah dengan anggaran daerah yang terjabarkan dalam RKPD, KUA, dan APBD Kabupaten Gunungkidul dari tahun 2013-2015 bidang fisik dan prasarana pada SKPD DPU, Dishubkominformo, dan Kapedal selama tiga tahun cenderung naik. Faktor-faktor yang mempengaruhi konsistensi adalah Pemahaman antara SKPD, TAPD; adanya kebijakan

pusat; adanya hasil evaluasi RAPBD oleh Gubernur; dan terwadahnya pokok-pokok pikiran DPRD kedalam program kegiatan SKPD.

Kata kunci : Pembangunan, Perencanaan, Penganggaran, Konsistensi

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan yang dilaksanakan di Indonesia selama ini telah mencapai hasil-hasil yang mendekati perencanaan yang telah ditargetkan dalam capaian pembangunan melalui Rencana Kerja Pembangunan (RKP) tahun 2015. Pencapaian dan target RKP pada tahun 2015 dapat dilihat pada tabel sebagai berikut :

Tabel 1.1

No.	UARAIAAN	Target	Realisasi
1.	Pertumbuhan ekonomi	5,8%	4,8%
2.	Pengangguran	5,8%	6,18%
3.	Angka Kemiskinan	10,5%	11,13%
4.	Gini Ratio	0,40%	0,41%
5.	IPM	74,8%	74%
6.	Rasio Pajak terhadap PDB	13,2%	10,6%

Target dan Realisasi RKP 2015

Sumber : Bappenas, 2016

Namun diantara keberhasilan tersebut, ada sisi-sisi yang masih memerlukan perhatian, seperti masih tingginya angka kemiskinan sebesar 11,13%, masih banyaknya angka pengangguran sebesar 6,18%, Indeks Pembangunan Manusia sebesar 74% (dalam tabel 1.1), dan target-target dari *Millennium Development Goals* (MDGs) yang belum diselesaikan.

Terkait dengan pencapaian pembangunan secara nasional tersebut, daerah juga memiliki hasil-hasil pembangunan mengikuti apa yang sudah dilakukan oleh pemerintah pusat, dikarenakan dokumen perencanaan di daerah harus mengacu pada dokumen perencanaan di atasnya (pemerintah Provinsi dan Pusat). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwasanya suatu Anggaran Daerah yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dalam proses penyusunan sampai disahkannya APBD berpedoman pada dokumen perencanaan daerah. Proses terbentuknya dokumen perencanaan melalui perencanaan pembangunan yang melibatkan masyarakat merupakan perencanaan melalui pendekatan partisipatif, hal tersebut merupakan syarat mutlak dalam penyusunan perencanaan seperti diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun

2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Proses perencanaan di Kabupaten Gunungkidul juga dilakukan sama dengan daerah lain di Indonesia melalui musrenbang, dalam proses musrenbang tersebut upaya untuk memberikan wadah kuota bagi aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam berbentuk pagu indikatif wilayah kecamatan (PIWK). Bentuk inovasi berupa PIWK merupakan salah satu bagian untuk peningkatan kualitas perencanaan pembangunan daerah dalam menciptakan konsistensi antara perencanaan dengan penganggaran yang meliputi hasil musrenbang dan RKPD ke dalam APBD.

Konsistensi perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Gunungkidul selama ini sulit diwujudkan, dan menjadikan ketimpangan pembangunan antar wilayah, seperti pada tabel berikut :

Tabel 1.2
RKPD Tahun 2011 dan APBD Tahun 2012

No	URAIAN	BESARAN DANA
1.	APBD Tahun 2012	Rp. 328.575.807.431,50
2.	RKPD Tahun 2011	Rp. 383.405.000.000,00
3.	Selisih dana RKPD dengan APBD	Rp. 54.829.192.568,50

Sumber : Bappeda Kabupaten Gunungkidul, 2016.

Secara utuh pada tabel 1.2 merupakan RKPD tahun 2011 dan APBD 2012 Kabupaten Gunungkidul, akan tetapi juga bisa dilihat perbidang yaitu bidang fisik dan prasarana, dalam proses musrenbang terdapat tiga bidang usulan yaitu usulan 1). bidang Pemerintahan, Sosial dan Budaya; 2). bidang Fisik dan Prasarana, serta 3). bidang Ekonomi. Berikut hasil musrenbang, RKPD, APBD Kabupaten Gunungkidul pada bidang fisik dan prasarana :

Tabel 1.3
RKPD Tahun 2011 dan APBD Tahun 2012
Bidang Fisik dan Prasarana

No	URAIAN	Besaran Dana (Rp.000)
1.	Hasil Musrenbang Tahun 2011	181.451.510,00
2.	RKPD Tahun 2011	29.407.004,00
3.	APBD Tahun 2012	60.916.093,00
4.	Hasil Musrenbang tidak masuk RKPD	152.044.506,00
5.	Hasil Musrenbang tidak masuk APBD	120.535.416,00
6.	Selisih dana APBD melebihi RKPD	31.509.089,00

Sumber : Bappeda Kabupaten Gunungkidul, 2016.

Kedua tabel tersebut menunjukkan perbedaan yang mencolok, apabila dilihat dari keseluruhan bidang perencanaan maupun anggaran ada 14,30% dana RKPD tidak bisa teranggarkan dalam APBD, akan tetapi bila dilihat dari bidang fisik dan prasarana ada besaran dana Rp.31.509.089.100,00 APBD melebihi RKPD, kedua perbedaan tersebut menunjukkan konsistensi dan inkonsistensi dalam perencanaan sampai dengan penganggaran.

Konsistensi menjadi penting untuk dikaji lebih lanjut mengingat bahwa dalam penganggaran harus berlandaskan pada basis perencanaan yang kuat dan kemudian, konsistensi akan menghindari terputusnya mata rantai (*missing link*) antara akumulasi aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang sudah tertuang pada PIWK dan RKPD dengan produk penganggarnya. Secara sederhana konsistensi yang dimaksud disini adalah

bagaimana mewujudkan suatu kondisi tata kelola dan politik pemerintahan dalam aspek perencanaan dan penganggaran, dengan suatu batasan bahwa yang direncanakan adalah yang dianggarkan dan yang dianggarkan adalah yang direncanakan.

Pentingnya perencanaan atau dokumen perencanaan daerah sebagai dasar penganggaran dalam mewujudkan konsistensi perencanaan dan penganggaran, walaupun masih diperlukan batasan-batasan wajar toleransi untuk mencapai konsistensi. Batasan-batasan wajar apabila ada perubahan kebijakan dari pemerintah pusat maupun adanya bencana atau kejadian genting yang harus dianggarkan oleh daerah tanpa ada di dokumen perencanaan. Berdasarkan uraian di atas maka akan dilakukan penelitian lebih lanjut tentang konsistensi perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Gunungkidul.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana konsistensi antara hasil Musrenbang, RKPD, dan APBD bidang Fisik dan Prasarana Tahun Anggaran 2013-2015 di Kabupaten Gunungkidul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi konsistensi antara hasil Musrenbang, RKPD, dan APBD bidang Fisik dan Prasarana Tahun Anggaran 2013-2015 di Kabupaten Gunungkidul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Tujuan dan Manfaat

Tujuan penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui konsistensi hasil musrenbang yang tercakup dalam RKPD, sampai dengan APBD atau mengetahui keberhasilan usulan musrenbang menjadi dokumen perencanaan sampai pada penganggaran bidang fisik dan prasarana tahun anggaran 2013-2015 di Kabupaten Gunungkidul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang berkaitan dengan konsistensi antara hasil musrenbang, RKPD, dan penganggaran APBD bidang Fisik dan Prasarana tahun anggaran 2013-2015 di Kabupaten Gunungkidul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Manfaat dari penelitian adalah :

1. Secara Teoritis
 - a) Penelitian ini diharapkan untuk dapat memperdalam tentang teori perencanaan partisipatif;
 - b) Penelitian ini diharapkan untuk dapat memperdalam tentang teori penganggaran di dalam APBD Kabupaten;
 - c) Penelitian ini diharapkan untuk dapat memperdalam tentang konsistensi antara perencanaan dan penganggaran di daerah; dan
 - d) Memberikan sumbangan pemikiran kepada penelitian-penelitian yang akan datang apabila akan mengadakan penelitian yang serupa maupun yang akan melanjutkan penelitian ini.
2. Manfaat Praktis
 - a) Mengetahui keberhasilan usulan program kegiatan musrenbang masuk dalam APBD;

- b) Menemukan hasil analisis konsistensi program dan kegiatan antara hasil musrenbang, RKPD, dan APBD;
- c) Menemukan program kegiatan yang tidak sesuai dari RKPD kedalam APBD; dan
- d) Menemukan dan mengetahui tentang program kegiatan APBD diluar usulan musrenbang.

D. Kajian Pustaka

Perencanaan partisipatif merupakan wujud nyata dari perubahan paradigma perencanaan sentralistik ke dalam perencanaan partisipatif melalui musrenbang dengan melibatkan masyarakat dan *stakeholders*, sebagai bentuk dari tuntutan masyarakat tentang partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Inti dasar dalam perencanaan partisipatif adalah adanya jaminan dan hak warga dari usulan musrenbang partisipatif terhadap kepastian penganggaran daerah/APBD, wujud konsistensi musrenbang kedalam dokumen perencanaan, dan konsistensi antara dokumen perencanaan kedalam APBD, berikut penelitian terdahulu tentang musrenbang, perencanaan dan penganggaran adalah sebagai berikut :

Tabel 1.4
Penelitian Terdahulu

No	Penelitian	Hasil
1.	Hariyanto Usia, 2013 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Tahunan (Studi Perencanaan Pembangunan Partisipatif Tahun 2011-2012 di Kecamatan Sanana, Kabupaten Kepulauan Sula)	- Pelaksanaan musrenbang kecamatan di Kecamatan Sanana Kabupaten Kepulauan Sula baru pada tingkat Informing (tangga ketiga dari delapan tangga Arnstain) tingkat informing ini termasuk dalam derajat tokohisme penghargaan/degree of tokohisme dimana tingkat partisipasi masyarakat didengar dan diperkuat dengan berpendapat, tetapi mereka tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan di pertimbangkan oleh pemegang keputusan.
2.	Irma Purnasari, 2008, Studi Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Cibadak, Kabupaten Sukabumi	- Proses perencanaan pembangunan partisipatif yang dilaksanakan belum sepenuhnya mencerminkan perencanaan partisipatif, tahapan-tahapan perencanaan belum semuanya dilaksanakan, dan masyarakat sebagai peserta belum sepenuhnya memahami identifikasi masalah dan kebutuhan masyarakat yang prioritas. - Faktor yang mempengaruhi perencanaan partisipatif di Kecamatan Cibadak, Kabupaten Sukabumi adalah tahapan-tahapan proses perencanaan pembangunan di masing-masing desa belum dilaksanakan, tahapan pembahasan untuk prioritas kegiatan yang dibawa di tingkat atasnya tidak dilaksanakan. - Perlunya peningkatan peran masyarakat dan desa dalam

No	Penelitian	Hasil
		pelaksanaan partisipasi perencanaan pembangunan untuk pencapaian suatu tujuan.
3.	Gusti Mawardi, 2002, Anggaran Belanja Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar, Kalimantan Selatan, Ditinjau dari Proses dan Pengalokasian	- Proses penyusunan APBD di Kabupaten Banjar belum mencerminkan aspirasi masyarakat, rata-rata realisasi anggaran masih pada belanja birokrasi sebesar 38,49% atau Rp.23.047.569.000,00. - Laju pertumbuhan belanja cenderung fluktuatif, kecuali anggaran belanja gaji yang setiap tahunnya mengalami peningkatan - Perlunya penerapan paradigma baru dalam anggaran untuk pemenuhan dan kebutuhan masyarakat.
4.	Isnadi, 2007 tentang Proses Perencanaan Partisipatif dalam Pembangunan Daerah di Kabupaten Kebumen (Kajian tentang Kemampuan Perencanaan Pembangunan Daerah dengan Model Perencanaan Partisipatif dalam Mengakomodir Aspirasi Masyarakat)	- Pelaksanaan perencanaan pembangunan partisipatif yang dilakukan melalui musrenbang baik tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten. Musrenbang masih bersifat formalitas belaka, elit-elit birokrasi masih mendominasi dalam pengambilan keputusan, ego sektoral masih dipegang kuat oleh elit birokrasi, DPRD yang seharusnya sebagai wakil rakyat dalam mengawal aspirasi masyarakat melalui musrenbang partisipatif kurang berperan aktif, hubungan kekuasaan masih sentralistik sehingga berpengaruh dalam pengambilan keputusan pada prioritas pembangunan.
5.	Rovika Nurvemiya, 2015 tentang Jurnal Analisis Perencanaan dan Penganggaran (Studi Kasus Pada Kepolisian Negara Republik Indonesia Satuan Kerja Kepolisian Resort Malang Kota)	- Dalam Renstra Polri Ada 13 program beserta kegiatannya, akan tetapi hanya 8 program beserta kegiatannya yang dilaksanakan sesuai sasaran strategis dengan anggaran Rp. 70.968.732.000,00 bersumber dari APBN. - Kepolisian Republik Indonesia (Polri) merupakan salah satu satuan kerja untuk pemerintah pusat sehingga Kapolri merupakan Pengguna Anggaran dan Kapolres selaku Kuasa Pengguna anggaran dengan tugas penting membuat RKA sesuai dengan Renstra Polri Tahun 2015-2019.
6.	Lita Irawati, 2008 tentang Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang (Studi tentang Keberpihakan APBD pada Kepentingan Publik)	- Adanya perencanaan yang tidak match dimana prioritas program tidak sama antara perencana terdahulu dengan perencana sekarang, dalam Renstra perencanaan tahun 2007 meliputi 14 bidang, akan tetapi dalam KUA tahun 2007 ada 16 bidang sehingga tidak terjadinya kesinambungan dalam perencanaan. - Keselarasan dokumen perencanaan dan mekanisme perencanaan APBD Kota Malang tahun 2007 kurang linier terbukti dengan adanya

No	Penelitian	Hasil
		<p>program kegiatan pada Renstra pada tahun 2007 tidak sama dengan KUA tahun 2007.</p> <p>-Terjadinya inkonsistensi perencanaan pada Renstra tahun 2007 dengan KUA tahun 2007 dikarenakan masa peralihan Kepmendagri 29 tahun 2002 dengan Permendagri 13 tahun 2006, dan tidak dibarengi dengan aturan SAB sehingga interpretasinya kurang optimal</p>
7.	Fikri Azhar, 2015, Jurnal Vol 3 No.2 ISSN2303-341X Partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan di Kelurahan Pegirian Kecamatan Semampir Kota Surabaya.	<p>-Derajat partisipasi masyarakat dalam musrenbang di Kelurahan Pegirian Kecamatan Semampir Kota Surabaya berada pada tangga informasi dan konsultasi, peran masyarakat sebagai obyek didengar pendapatnya lalu disimpulkan, masyarakat sudah berpartisipasi dalam memenuhi kewajibannya.</p> <p>-Pelaksanaan e_musrenbang tidak berjalan dengan baik karena di Kelurahan Pegirian pelaksanaan masih manual melalui form yang telah disediakan.</p> <p>- Faktor-faktor yang mempengaruhi masyarakat dalam musrenbang belum siapnya masyarakat dalam mengakses usulan melalui website, partisipasi masyarakat pada tingkat informasi</p>
8.	Abdul Gafar Santoso, Jurnal Pembangunan Daerah Vol. I Edisi 2 Tahun 2013, CDR, Potensi yang terbaik dalam Pembangunan Daerah	Kegiatan membangun sekitar areal kerja Perusahaan atau <i>Community Development Responsibility (CDR)</i> merupakan dana dari pihak dunia usaha sebagai alternatif pembiayaan pembangunan di sekitar perusahaan. Perlunya tiga peran yaitu pemerintah, masyarakat dan dunia usaha untuk melaksanakan program SDR dalam mengurangi angka kemiskinan di wilayah tersebut.
9.	Tri Pranadji, Jurnal Pembangunan Daerah Vol.XV/EDISI 03/2011 Pertanian dalam perspektif perencanaan pembangunan nasional.	Budaya perencana hingga kini belum banyak mewarnai penyelenggaraan pembangunan daerah, sehingga sering ditemui bahwa penyusunan dokumen perencanaan hanya sekedar mengururkan kewajiban, dan banyak ditemui dokumen perencanaan hanyalah sebagai dokumen (benda mati) bukan sebagai instrumen strategis untuk menjalankan pemerintahan daerah yang lebih efektif. Pertanian merupakan urusan pilihan, akan tetapi dalam perspektif pembangunan daerah dalam konteks pertanian perlu adanya penguatan perhatian terhadap upaya memandirikan sektor pertanian di pedesaan.

Sumber: diolah dari berbagai hasil penelitian, 2016.

Adapun *road map* penelitian kami adalah sebagai berikut :

Bab I adalah pendahuluan. Dalam bab pendahuluan ini diuraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian.

Bab II adalah tinjauan pustaka dan landasan teori. Pada bab ini diuraikan beberapa penelitian terdahulu (kajian pustaka), teori-teori pembangunan, perencanaan pembangunan, pembangunan partisipatif, perencanaan pengembangan wilayah, penganggaran, konsistensi perencanaan anggaran, kerangka pikir, definisi konsep dan definisi operasional serta variabel dan indikator penelitian.

Bab III adalah metode penelitian. Dalam bab ini menguraikan tentang tipe dan pendekatan, lokasi penelitian, jenis/sumber data, teknik pengumpulan data, unit analisis data, teknik pengambilan narasumber, teknik analisis data dan sistematika penulisan.

Bab IV adalah memuat deskripsi lokasi penelitian terdiri dari kondisi geografis, batas wilayah administrasi dan tahapan musrenbang, musrenbang RKPD kabupaten, tahapan RKPD, tahapan APBD, serta data-data pendukung lainnya.

Bab V adalah memuat tentang hasil dan analisis penelitian berupa Rancangan awal RKPD, proses musrenbang, hasil musrenbang, rancangan RKPD, RKP, proses RAPBD, KUA PPAS sampai APBD dan dikomparasikan program kegiatan RKPD, KUA, APBD untuk melihat konsistensi.

Bab VI adalah mengakhiri keseluruhan pembahasan yang berisi kesimpulan dan saran.

E. Kerangka Teoritik

I. Pembangunan

Kondisi dimana seseorang atau kelompok bisa merasakan perubahan mengenai kondisi sosial dan ekonomi dalam kurun waktu tertentu merupakan wujud pembangunan, merupakan definisi pembangunan dalam Kanjian sistem perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Gunungkidul [2002:5]. Sudut pandang mengenai pembangunan menurut [Subarsono, 1997] dibagi menjadi 2(dua) yaitu sudut pandangan tradisional dan modern. Di Indonesia pandangan pembangunan secara tradisional dilakukan pada era Soeharto yaitu sebelum 1999 yang dikenal dengan masa orde baru dengan menitikberatkan pada *trickle down effect*, pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat secara *top down*, masyarakat hanya sebagai obyek pembangunan.

Pandangan baru pembangunan yaitu penghapusan kemiskinan, ketimpangan, dan pengangguran dalam konteks pertumbuhan ekonomi menurut Todaro [1977:61]. Pandangan baru pembangunan mulai dari proses dalam pelaksanaannya harus mempunyai tiga nilai inti serta tujuan menurut Widodo [2006:5], ketiga nilai inti pembangunan adalah : 1) Kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar (*sustenance*); 2) Manusia terhormat dalam bentuk harga diri; 3) Kebebasan (*freedom of servitude*). Adapun tiga tujuan pembangunan adalah: 1) Peningkatan ketersediaan seerta perluasan distribusi barang kebutuhan pokok; 2) Peningkatan standar hidup; 3) Perluasan pilihan ekonomis dan sosial bagi setiap individu.

Perlunya pembangunan yang akan dicapai suatu negara dalam meningkatkan harkat dan martabat bangsa adalah untuk mengurangi angka kemiskinan, pengurangan pengangguran dengan membuka kesempatan kerja seluas-luasnya, dan mempersempit jurang ketimpangan antara sikaya dan simiskin. Menurut pendapat Currey [1973:7] secara umum pembangunan adalah suatu proses perbaikan suatu kelompok, daerah, wilayah, maupun negara dalam mencapai tujuannya. Proses pembangunan yang dilalui dalam mencapai tujuan harus mampu menjawab tiga pertanyaan dasar yaitu : a) Pembangunan untuk siapa, siapa yang mendapat manfaat dari pembangunan, dan siapa yang harus membayar biaya pembangunan; b) Bagaimana pembangunan dijalankan; dan c) Masyarakat seperti apa yang diharapkan dalam pembangunan.

Proses multi-dimensi dalam pembangunan yang mencakup re-organisasi dan re-orientasi sistem ekonomi dan sosial suatu bangsa merupakan arti dari pembangunan, adapun tujuan pembangunan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat, kesejahteraan yang lebih baik, dan *output* suatu daerah maupun bangsa. Oleh sebab itu pembangunan menghendaki suatu perubahan dan tranformasi institusi, struktur administratif dan sosial, serta sikap prilaku, kebiasaan serta kepercayaan masyarakat.

2. Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan merupakan tahapan awal dalam proses pembangunan sebelum terjadinya pelaksanaan pembangunan. Suatu proses yang berkesinambungan untuk menetapkan tujuan prioritas yang ingin dicapai kearah yang lebih baik secara terencana melalui tahapan-tahapan dengan melibatkan berbagai unsur dalam mengalokasikan sumber daya dengan tujuan akhir untuk mensejahterakan masyarakat sosial di lingkungan /daerah/wilayah dengan jangka waktu tertentu merupakan arti dari perencanaan. Pembangunan seharusnya penanganan suatu masalah secara menyeluruh dan holistik merupakan pandangan perencanaan pembangunan menurut Russek Ackoff dalam hasil kajian sistem perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Gunungkidul, [2002:9].

Menurut [Widodo, 2006;3] Perencanaan adalah upaya institusi publik untuk membuat arah kebijakan pembangunan yang harus dilakukan disebuah wilayah baik negara maupun di daerah dengan didasarkan keunggulan dan kelemahan yang dimiliki oleh wilayah tersebut. Conyer dan Hill dalam Tarigan [2012:5] mendefinisikan perencanaan sebagai proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif pengguna sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang. Pendapat lain tentang definisi perencanaan yang dikemukakan Handoko [2003:77] perencanaan adalah pemilihan sekumpulan kegiatan dan pemutusan apa yang dilakukan, kapan, bagaimana, dan oleh siapa.

Perencanaan dilakukan untuk melaksanakan dan mencapai suatu pembangunan baik skala besar suatu negara maupun skala kecil yaitu daerah atau wilayah. Perencanaan pembangunan dilakukan untuk

mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat bisa melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing suatu wilayah atau daerah. Hal tersebut juga dilakukan di Indonesia dari waktu ke waktu.

Setelah masa reformasi tumbangnya masa orde baru perencanaan pembangunan selalu berubah sesuai aspirasi masyarakat dan mencari jatidiri, pada masa Susilo Bambang Yudhoyono dikenal dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Pada masa ini perencanaan pembangunan ada perbedaan yang sangat mencolok yaitu harus mempunyai kesamaan dan tujuan pembangunan dengan negara-negara di dunia yang lebih dikenal dengan *Millennium Development Goals* (MDGs). Tahun 2015 MDGs berakhir, saat ini merupakan babak baru keberlanjutan pembangunan sesuai kesepakatan negara-negara dari 193 negara didunia melalui nama *Sustainable Developman Goals* (SDGs) dengan mengusung 17 isu-isu utama di dunia.

3. Perencanaan Pembangunan Partisipatif

Tembanggunya skema baru hubungan antara pemerintah dan masyarakat tercermin dalam pelaksanaan pembangunan di masa Otonomi Daerah, dimana ruang-ruang pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan di tingkat daerah dibuka cukup lebar. Keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan adalah pada proses perumusan umum, dimana masyarakat diberikan kesempatan untuk mengajukan pokok-pokok harapan, kebutuhan, dan kepentingan dasar, dalam kerangka perencanaan bisa menjadi wahana untuk mengubah skema politik lama menjadi partisipatif [Abe, 2002: 16-17]. Akan tetapi ada tiga alasan utama menurut Conyers [1992:154-155] mengapa partisipasi masyarakat menjadi sangat penting yaitu : a) Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan akan gagal; b) Masyarakat akan lebih mempercayai program kegiatan pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses, persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk program kegiatan tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap program kegiatan tersebut; dan c) Timbul anggapan masyarakat bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila mereka dilibatkan dalam pembangunan.

Keterlibatan masyarakat secara langsung akan membawa kontribusi positif dalam proses perencanaan pembangunan itu sendiri, kontribusi penting dari pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan melalui : a) Terhindarnya peluang terjadinya manipulasi, dengan keterlibatan masyarakat akan memperjelas apa yang sebetulnya dikehendaki masyarakat; b) Memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan; c) Meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat, dalam desain koordinasi perencanaan pembangunan partisipatif di Kabupaten Gunungkidul [2004:23]. Keterlibatan masyarakat akan membentuk pola pemberdayaan masyarakat yang menekankan pentingnya rangsangan masyarakat untuk

mampu mengidentifikasi keinginan dan kebutuhannya yang bekerja secara kooperatif dengan pemerintah untuk mencapai kepuasan bagi mereka [Ross:1987].

4. Perencanaan Pembangunan Wilayah

Perencanaan pengembangan wilayah pada mulanya untuk penerapan konsep-konsep pembangunan ekonomi melalui dimensi keruangan, sehingga konsep pembangunan kewilayahan merupakan hal yang tidak terputus dari konsep pembangunan ekonomi. Konsep pengembangan wilayah melalui Pagu Indikatif Wilayah Kecamatan dapat dibangun dengan memanfaatkan teori saling ketergantungan (*interdependency*) Neoklasik menurut [Hirschman,1958] dalam Jurnal Perencanaan Wilayah Kota, Universitas Islam Bandung, Harun, 2010, Vol. 1, No.10 yaitu setiap perbedaan wilayah mempunyai potensi faktor pertumbuhan mulai dari sumberdaya alam, tenaga kerja, modal dan teknologi.

Upaya untuk memacu perkembangan sosial ekonomi dan kesenjangan antar wilayah diperlukan pengembangan wilayah sebagai wahana atau tempat untuk mewadahnya. Menurut Ambadi dan Prihamantoro 2002, dalam Sandra Kurniawati, [Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota, 2014] pengembangan wilayah tersebut diperlukan karena ada perbedaan antara kondisi sosial, ekonomi, budaya, dan geografis antara satu dan lainnya.

Konsep wilayah dalam analisis teoritik menurut logika Aristoteles dalam Rahardjo Adisasmita [2008:11], Pengembangan Wilayah sesuai dengan logika aristoteles tersebut konsep wilayah dapat dibedakan dalam tiga macam wilayah yaitu i) wilayah homogen (*homogeneous region*); ii) wilayah polarisasi (*polarization region*) atau wilayah nodal (*nodal region*); iii) wilayah perencanaan (*planning region*) atau wilayah program (*programming region*).

5. Penganggaran

Menurut Taufik [2009:21-25] Perencanaan dan Penganggaran Daerah di Indonesia, menyebutkan penganggaran sektor publik dibagi menjadi dua yaitu anggaran tradisional dan anggaran berorientasi pada kepentingan publik (*new public management*). Ciri dari anggaran tradisional didasarkan pendekatan *incrementalism* serta struktur yang bersifat *line-item* dan cenderung sentalistis, dan anggaran dengan pendekatan *new public management* merupakan pendekatan komprehensif dan terpadu menekankan pada konsep nilai uang (*value for money*) tersistematik dalam pengambilan keputusan.

Anggaran berorientasi pada kepentingan public ditandai dengan a) *zero based budgeting (zbb)*; b) *planning programming and budgeting system (ppbs)*, c) *Performance based budgeting (psb)*. Kegunaan anggaran menggunakan metode zbb adalah lebih mudah mengidentifikasi dan lebih efisien; pendekatan ppbs didasarkan pada perencanaan yang berorientasi pada output dan tujuan dengan penekanan utama pada alokasi sumber daya berdasarkan analisis ekonomi; pendekatan psb berorientasi pada kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Psb menekankan pada konsep *value for money* yang ekonomis, efisien, dan efektif.

Anggaran berbasis kinerja yang dilaksanakan diIndonesia sesuai dengan pendekatan *psb* sekarang

sudah dimulai dari perencanaan sampai pada penganggaran, di dalam penyusunan anggaran sudah berorientasi pada hasil kerja dimuai dari pengajuan Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sampai pada diberlakukannya APBD. Definisi APBD menurut pendapat J. Wayong [1962:81] dalam Irwan Taufik [2009:1].

6. Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Daerah

Bastian [2006:75] mengatakan bahwa dalam upaya untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan dan penganggaran harus memperhatikan: a) Adanya pagu indikatif bagi kecamatan maupun SKPD; b) Adanya format yang baku dari perencanaan yaitu RKPD, Rencana Kerja (Renja) SKPD sampai Rencana Kerja Anggaran (RKA); c) RKPD dan Renja SKPD disusun berdasarkan hasil musrenbang kabupaten, serta hasil forum SKPD sebagai rujukan dalam penyusunan dan pembahasan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS); d) Badan anggaran dan Tim anggaran daerah memahami bahwa pengawalan dan konsistensi prioritas kegiatan hasil perencanaan partisipasi; dan e) *Output* setiap tahapan dalam proses penganggaran dapat diakses oleh setiap peserta perencanaan partisipasi, bila inkonsistensi materi dengan hasil perencanaan partisipasi wajib disertai dengan penjelasan resmi dari pemerintah atau DPRD sebagai wujud asas transparansi dan akuntabilitas dalam *good governance*.

II. METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus (*case study*). study kasus pada Proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah, Rencana Kerja Pembangunan Daerah, dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Bidang Fisik dan Prasarana Tahun Anggaran 2013-2015 di Kabupaten Gunungkidul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta)

Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah menurut Moleong [2012: 6].

Penelitian kualitatif memiliki karakteristik menurut Moleong [2007:15]sebagai berikut: (1) Dilakukan pada kondisi yang alamiah, langsung ke sumber data dan peneliti adalah instrumen kunci; (2) Bersifat deskriptif, data yang terkumpul berbentuk kata-kata atau gambar dan tidak menekankan pada angka; (3) Lebih menekankan pada proses dari pada produk atau *outcome*; (4) Analisis data secara induktif; dan (5) Lebih menekankan pada makna.

B. Jenis Data

Dokumen-dokumen tertulis, arsip maupun yang lainnya merupakan sumber data pada instansi ataupun lembaga yang berhubungan dengan penelitian merupakan sumber data sekunder menurut Moleong [2001:157],

pendapat lain menurut Sutopo [2002] dokumen dan lain-lain merupakan sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data primer dan sekunder, dengan rincian sebagai berikut:

1. Data primer adalah data dan informasi yang diperoleh

No	SKPD	Jumlah Dana DURP (Rp.000)			Ket.
		Tahun 2013	Tahun 2014	Tahun 2015	
1.	DPU	100.981.750,00	84.613.924,00	58.770.685,00	PIS
			6.716.300,00	7.465.770,00	PIWK
2.	Dishubko minfo	706.400,00	608.000,00	589.600,00	PIS
			60.000,00	219.200,00	PIWK
3.	Kapedal	490.000,00	380.500,00	610.000,00	PIS
				250.000,00	PIWK

secara langsung dari *interview* dengan pihak-pihak yang terkait sebagai orang kunci (*key person*) terdiri dari : Tim Anggaran Pemerintah Daerah; Sekda, Asisten Sekda, Bappeda, DPPKAD, Badan Anggaran DPRD, SKPD bidang fisik prasarana.

2. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari catatan, arsip, dokumen seperti Hasil musrenbang, RKPD, KUA PPAS, APBD, Renja SKPD.

C. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data dan informasi, peneliti sebagai *key instrumen* terjun kelapangan dan berusaha mengumpulkan informasi melalui wawancara dan pengamatan langsung dilapangan. Wawancara dilakukan secara bersifat terbuka dan tak terstruktur. Alat bantu yang digunakan peneliti berupa pedoman pedoman wawancara dan catatan lapangan, seperti pendapat Moleong [2005] dalam Isnadi [2007:61-62].

Wawancara dilakukan dengan orang-orang kunci yang mengetahui dari proses Musrenbang, RKPD, dan APBD seperti SKPD bidang fisik prasarana, perencana kecamatan, Camat, Bappeda, DPPKAD, TAPD, Sekda/Asisten Sekda, Badan Anggaran.

Dokumentasi dilakukan dengan cara mencaatat dan mengkopi dokumen yang berhubungan dengan proses musrenbang, RKPD, APBD seperti dokumen musrenbang kecamatan, musrenbang kabupaten, forum SKPD, hasil verifikasi Gubernur, dan proses-proses penganggaran daerah.

D. Teknik Analisa Data

Menganalisa data dengan menggunakan tehnik triangulasi, tehnik ini dipakai oleh penulis untuk menguji keabsahan data dengan memanfaatkan peneliti dengan sumber data primer melalui orang-orang kunci yang mengetahui perencanaan dan penganggaran, dan data sekunder melalui dokumen-dokumen perencanaan sampai penganggaran bidang fisik dan prasarana di Kabupaten Gunungkidul, DIY, tahun 2013-2015.

Teknik triangulasi menurut Denzim (1978), di dalam Burhan Bungin [2008:256-257] pelaksanaan teknis dari langkah pengujian keabsahan penelitian akan memanfaatkan peneliti, sumber, metode, dan teori. Teknik ini dilakukan untuk menguji data sumber data,

apakah sumber data ketika di *interview* dan di observasi akan memberikan informasi yang sama atau berbeda.

Triangulasi dengan sumber data dilakukan dengan membandingkan dan mengecek baik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan cara yang berbeda dalam metode kualitatif yang dilakukan, menurut Paton [1987] dalam Burhan Bungin [2008:257], dengan :

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara;
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi;
3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu;
4. Membandingkan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang lain yaitu rakyat biasa, berpendidikan, dan orang pemerintahan;
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Musrenbang di Kabupaten Gunungkidul

Undang-Undang 25 Tahun 2004 mengamanatkan dalam penyusunan RKPD, daerah wajib menyelenggarakan musrenbang secara berjenjang mulai dari tingkat dusun, desa, kecamatan, kabupaten, sampai tingkat provinsi secara partisipatif dengan melibatkan semua *stakeholders*. Musrenbang merupakan bagian dalam penyusunan RKPD, proses awal dimulai dari draft perumusan Rancangan Awal RKPD yang disusun oleh tim perumus berkedudukan di Bappeda.

Proses perencanaan pembangunan daerah dalam rangka penyusunan RKPD dilakukan melalui musrenbang dengan berbagai tahapan sebagai berikut :

- Tahap I : Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbang Desa)
- Tahap II : Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kecamatan (Musrenbang Kecamatan)
- Tahap III : Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (Forum SKPD)/Forum Gabungan SKPD
- Tahap IV : Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kabupaten (Musrenbang Kabupaten)

B. Musrenbang Kecamatan

Musrenbang kecamatan di Kabupaten Gunungkidul dilaksanakan oleh semua kecamatan sejumlah 18 kecamatan, pelaksanaan musrenbang kecamatan diampu oleh SKPD Kecamatan.

Hasil yang diperoleh dalam musrenbang kecamatan adalah 1) Daftar Usulan Rencana Program/Kegiatan (DURP) Pagu Indikatif Sektoral (PIS); 2) DURP Pagu Indikatif Wilayah Kecamatan (PIWK); 3) Delegasi Kecamatan; 4) Rancangan Awal Renja Kecamatan 5) Berita Acara Hasil Musrenbang Kecamatan, berikut adalah DURP Kecamatan Bidang fisik dan prasarana tahun 2013-2015 adalah :

Tabel III.1
DURP Kecamatan Tahun 2013-2015

Sumber : Bappeda Kab. Gunungkidul,2016

Walaupun DURP Kecamatan jumlah dananya terlalu besar akan tetapi proses untuk menuju hasil dari musrenbang sudah sesuai dan melibatkan masyarakat/*stakeholders* secara partisipatif ini terbukti dengan adanya wakil/delegasi kecamatan dari semua unsur, adanya berita acara hasil musrenbang, dan adanya DURP kecamatan sebagai bahan proses musrenbang selanjutnya.

Secara analisis dirujuk dari teori keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan adalah pada proses perumusan umum, dimana masyarakat diberikan kesempatan untuk mengajukan pokok-pokok harapan, kebutuhan, dan kepentingan dasar, dalam kerangka perencanaan bisa menjadi wahana untuk mengubah skema politik lama menjadi partisipatif [Abe, 2002: 16-17] terbukti musrenbang kecamatan melibatkan masyarakat secara partisipatif dan *bottom up*. Kemudian disini pemerintah dilakukan pendekatan *top down* yaitu terlebih dahulu membuat Rancangan Awal RKP.

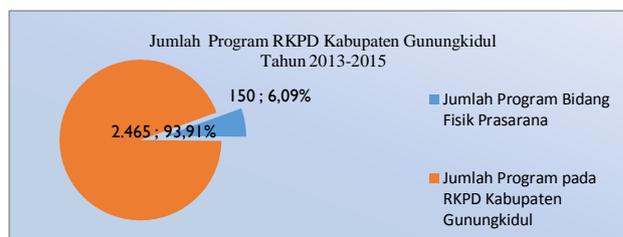
C. Forum SKPD/Forum Gabungan SKPD

Forum Gabungan/Forum Gabungan SKPD pada dasarnya merupakan proses perencanaan lanjutan dari Musrenbang kecamatan untuk menuju pada musrenbang kabupaten. Forum ini menjembatani hasil musrenbang kecamatan bisa diakomodir kedalam renja SKPD. Forum ini menselaraskan dan lebih mengerucutkan hasil musrenbang kedalam tema prioritas daerah dan disesuaikan dalam pagu SKPD, prioritas daerah dalam program kegiatan yang akan didanai melalui APBD, APBD Provinsi, dan APBN serta sumber pendanaan lainnya, akan tetapi forum tersebut lebih terfokus pada rancangan renja SKPD dengan sumber dana dari APBD, dan hasil akhir forum SKPD adalah Rancangan RKP.

D. Musrenbang Kabupaten

Rancangan RKP nantinya merupakan bahan pada proses selanjutnya yaitu musrenbang kabupaten dalam pelaksanaan sidang kelompok untuk mensinkronkan, memaduserasian, pengawalan dan pemasukan program kegiatan PIWK, pokok-pokok pikiran dewan, rancangan renja SKPD sesuai prioritas dan tema pembangunan dengan hasil akhir adalah Rancangan Akhir RKP dan setelah dikonsultasikan kepada Gubernur dan direvisi selanjutnya disahkan menjadi RKP sebagai dokumen perencanaan daerah.

RKP merupakan penjabaran dari tema prioritas pembangunan, dan harus direncanakan oleh masing-masing SKPD kedalam program dan kegiatan, adapun jumlah program pada SKPD bidang fisik dan prasarana di Kabupaten Gunungkidul tahun 2013-2015 berjumlah 150 program atau 6,09% dari total program RKP Kabupaten Gunungkidul tahun 2013-2015 berjumlah 2.465 jenis program, dan 513 jenis kegiatan atau 6,36% dari total kegiatan pada RKP Kabupaten Gunungkidul tahun 2013-2015 berjumlah 8.060 jenis kegiatan. Secara jelas akan kami tunjukkan kedalam gambar sebagai berikut :

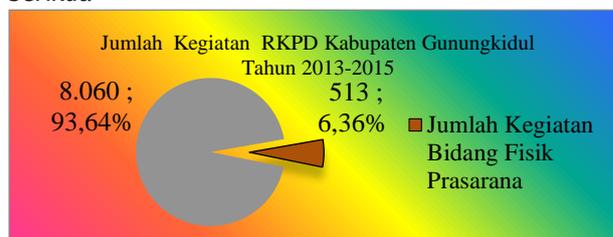


Sumber : Bappeda, Kab. Gunungkidul, 2016 (diolah)

Gambar III.2.

Jumlah Program Pada RKP Kabupaten Gunungkidul

Adapun jumlah kegiatan RKP Kabupaten Gunungkidul tahun 2013-2015 seperti pada gambar berikut:



Sumber : Bappeda, Kab. Gunungkidul, 2016 (diolah)

Gambar III.3.

Jumlah Kegiatan Pada RKP Kabupaten Gunungkidul

E. Kebijakan Umum Anggaran

RKP ditetapkan oleh bupati melalui peraturan bupati, menjadikan RKP sebagai salah satu dokumen perencanaan pembangunan daerah. Amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 17 ayat (2) menyatakan bahwa Penyusunan RAPBD berpedoman pada RKP. Tahapan awal untuk proses RAPBD adalah melalui Rancangan Kebijakan Umum Anggaran (Rancangan KUA), Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), disusun setelah ditetapkannya RKP. Rancangan KUA PPAS disampaikan ke DPRD untuk meminta kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang rencana kebijakan umum anggaran dan rencana prioritas dan plafon anggaran sementara untuk pembangunan yang didanai melalui APBD.

Rancangan KUA PPAS dibuat oleh eksekutif pada awal bulan Juni atau setelah RKP ditetapkan, dan waktu penyusunan Rancangan KUA maksimal adalah 1 (satu) bulan dibulan Juni. Penyampaian Rancangan KUA PPAS dari Kepala Daerah kepada DPRD pada pertengahan bulan Juni sampai dengan pertengahan bulan Juli, dan minggu kedua bulan Juli KUA PPAS sudah disepakati antara Bupati dan DPRD atau maksimal akhir bulan Juli KUA PPAS sudah disepakati.

F. Rancangan APBD/RAPBD

Tahapan selanjutnya dengan disepakatinya KUA PPAS antara Bupati dengan DPRD, KUA PPAS dikembalikan kepada eksekutif untuk menyusun RAPBD dengan membuat Pra RKA SKPD dan terangkum menjadi satu kesatuan menjadi Rancangan APBD. Penyampaian Rancangan APBD disampaikan oleh Bupati kepada DPRD dengan tatakala waktu pada minggu pertama bulan September.

Pembahasan bersama RAPBD di DPRD dilakukan secara internal yaitu dengan anggota Banggar DPRD,

Komisi-Komisi di DPRD, Fraksi-fraksi, dan juga antara Banggar dengan TAPD, dan tidak ditutup kemungkinan dengan kepala SKPD untuk kroscek terhadap rencana pembiayaan yang nantinya sebagai pelaksana program kegiatan dari APBD. Pembahasan RAPBD oleh DPRD/Banggar dan TAPD dilakukan pada bulan September dan Oktober dalam waktu delapan minggu dengan menghasilkan kesepakatan yang tertuang dalam Berita Acara Persetujuan Bersama antara Bupati dan DPRD. Selanjutnya persetujuan bersama dan RAPBD di lakukan evaluasi oleh Gubernur untuk melihat kesesuaian antara yang dilaksanakan pemerintah pusat dan daerah. Paling lambat minggu keempat bulan Desember atau 31 Desember RAPBD harus sudah ditetapkan menjadi APBD, dan apabila daerah tidak melaksanakan evaluasi maka Gubernur bisa membatalkan Perda RAPBD selaku pemerintah pusat.

G. Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran

Langkah awal konsistensi perencanaan penganggaran adalah RKPd sebagai pedoman dalam penyusunan penganggaran. Proses penganggaran daerah dimulai dari KUA PPAS harus berpedoman pada RKPd sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan daerah. Konsistensi perencanaan dan penganggaran antara RKPd sampai KUA PPAS menuju RAPBD dan APBD bukan hanya tugas dari TAPD tetapi juga oleh Banggar DPRD, kesepakatan kedua belah pihak, dan Bappeda serta SKPD pelaksana akan membawa konsistensi lebih nyata dari proses awal perencanaan sampai penganggaran.

H. Faktor-faktor yang mempengaruhi konsistensi perencanaan dan penganggaran

Faktor-faktor yang mempengaruhi perencanaan dengan penganggaran dapat ditempuh dengan cara sebagai berikut :

a) Musrenbang

Tjokroamidjojo [1989] mengemukakan bahwa keberhasilan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tergantung dengan adanya keterlibatan aktif masyarakat. Partisipatif masyarakat sangatlah penting dalam keberhasilan suatu program pembangunan mulai dari proses perencanaan, sampai dengan terbentuknya dokumen perencanaan tanpa adanya masukan dan kritik dari masyarakat birokrasi terkesan boros dan arogan. Pembangunan dengan melibatkan masyarakat ini tidak terlepas dari konsep Sherry Arnstein, menurut Oetomo:1997 dalam Isnadi [2007:43-44] tentang tangga partisipasi warganegara yang dibagi ke dalam tiga tahap.

b) Rencana Kerja Pembangunan Daerah

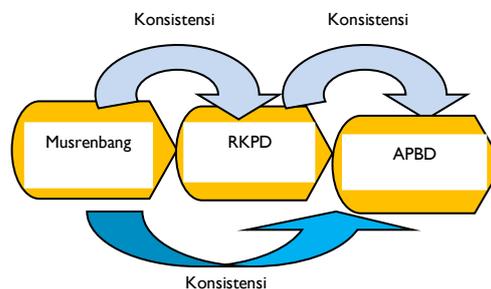
Dalam Peraturan Meteri Dalam Negeri 54 Tahun 2010 perumusan RKPd harus mencakup : a). Pengolahan data dan informasi; b). Analisis gambaran umum kondisi daerah; c). Analisis ekonomi dan keuangan daerah; d). Evaluasi kinerja tahun lalu; e). Penelaahan terhadap kebijakan pemerintah; f). Penelaahan pokok-pokok pikiran DPRD; g). Perumusan permasalahan pembangunan daerah; h). Rumusan rancangan kerangka

ekonomi daerah dan kebijakan keuangan daerah; i). Rumusan prioritas dan sasaran pembangunan daerah beserta pagu indikatif; j). Pelaksanaan forum konsultasi publik.

Penyelarasan rencana program prioritas daerah beserta pagu indikatif. RKPd diharuskan untuk bisa memaduserasikan antara pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, dan atas bawah bawah atas sesuai amanat dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dikenal 4 (empat) pendekatan di dalam perencanaan pembangunan.

c) Penganggaran APBD

Suatu kebijakan keuangan daerah yang harus dirumuskan secara tepat dan akurat, berdasarkan analisis perkembangan ekonomi daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kurun waktu satu tahun anggaran yang mencakup pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Fahrojih [2005:21] berpendapat bahwa anggaran daerah/anggaran publik APBD dibuat adalah untuk membiayai seluruh belanja tidak langsung dan belanja langsung dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pada kenyataannya APBD lebih banyak digunakan untuk kepentingan elit birokrasi atau DPRD atau golongan tertentu saja.



Gambar I.1
Alur Konsistensi Perencanaan Penganggaran

I. Relasi Kepentingan dalam Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Daerah

Relasi kepentingan dalam konsistensi perencanaan dan penganggaran daerah merupakan hubungan saling berkepentingan antara aktor satu dengan lainnya dalam mencapai visi misi daerah yang sudah tertuang dalam RPJMD dan dijabarkan dalam tema dan prioritas tahunan daerah melalui RKPd, relasi kepentingan seperti pada gambar berikut :



Gambar III.4.
Alur Relasi Kepentingan dalam Konsistensi Perencanaan Penganggaran

Berikut hasil komparasi RKPD, KUA, dan APBD pada SKPD DPU adalah sebagai berikut :

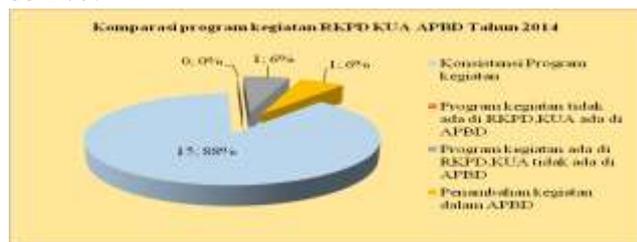


Sumber : Bappeda, DPPKAD, Kab.Gunungkidul, 2016 (diolah)

Gambar III.5.

Komparasi RKP, KUA, APBD Tahun 2013 SKPD DPU

Hasil komparasi RKP, KUA, dan APBD pada SKPD Dishubkominfo tahun 2014 adalah sebagai berikut :

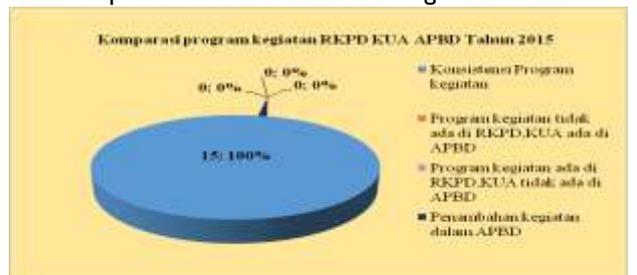


Sumber : Bappeda, DPPKAD, Kab.Gunungkidul, 2016 (diolah)

Gambar III.6.

Komparasi RKP, KUA, APBD Tahun 2014 SKPD Dishubkominfo

Hasil komparasi RKP, KUA, dan APBD pada SKPD Kapedal tahun 2015 adalah sebagai berikut :



Sumber : Bappeda, DPPKAD, Kab.Gunungkidul, 2016 (diolah)

Gambar III.7.

Komparasi RKP, KUA, APBD Tahun 2015 SKPD Kapedal

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian diatas tentang konsistensi perencanaan penganggaran daerah di bidang fisik dan prasarana tahun 2013-2015 dapat ditarik kesimpulan :

1. Konsistensi perencanaan pembangunan daerah dengan anggaran daerah yang terjabarkan dalam RKP, KUA, dan APBD Kabupaten Gunungkidul dari tahun 2013-2015 bidang fisik dan prasarana pada SKPD DPU, Dishubkominfo, dan Kapedal selama tiga tahun cenderung naik ini dibuktikan pada SKPD DPU pada tahun 2013 sebesar 77%, tahun 2014 sebesar 82%, dan tahun 2015 sebesar 96%. Pada SKPD Dishubkominfo tahun 2013 sebesar 83%, tahun 2014 sebesar 88%, dan tahun 2015 sebesar 94%, sedangkan SKPD Kapedal tingkat konsistensi tahun 2013 sebesar 88%, tahun 2014 sebesar 88%, dan tahun 2015 sebesar 100%.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi konsistensi adalah Pemahaman antara SKPD, Bappeda, DPPKAD, TAPD, serta DPRD terhadap program kegiatan sesuai Permendagri 54 Tahun 2010 dalam menjabarkan program dan kegiatan pada SKPD; kebijakan pusat yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah terhadap program kegiatan wajib bagi SKPD; adanya hasil evaluasi RAPBD oleh Gubernur; dan terwadahnya pokok-pokok pikiran DPRD kedalam program kegiatan SKPD sesuai dengan tema prioritas pembangunan pada setiap tahunnya, dan juga adanya relasi kepentingan antar semua aktor dari proses perencanaan sampai penganggaran dengan mempunyai tujuan utama yang sama dalam mencapai visi misi daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Abe, Alexander, 2002, Perencanaan daerah partisipatif, Penerbit Pondok Edukasi, Solo.
- [2] Bastian, Indra. 2006. Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia. Penerbit Salemba Empat, Jakarta.
- [3] Burhan Bungin, 2008, Penelitian kualitatif komunikasi, ekonomi, kebijakan publik, dan ilmu lainnya, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- [4] Curry, Geoffrey R.B (1973), The definition of Development, di dalam Mortimer, Rex (ed.) (1973), Showcase state: The illusion of Indonesia's accelerated modernisation, Angus and Roberston, Sydney, hal 1-26.
- [5] Conyers, Diana, 1992. Perencanaan Sosial Dunia Ketiga, Suatu Pengantar, Penerjemah: Susetiawan, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- [6] Handoko, Tani, 2003, Manajemen, Edisi Keenam, Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada.
- [7] Moleong, 2012, Metode Penelitian Kualitatif. Bandung. PT. Remaja Rosdakarya.
- [8] Tarigan, Robinson, 2012, Perencanaan Pembangunan Wilayah, Jakarta, Bumi Aksara.
- [9] Todaro, Micahel P. (1977), Economic Development in the Third World: An Introduction to Problems and Policies in a Global Perspectives, Longman, London.
- [10] Tjokroamidjojo, Bintoro dan Mustopadidjaya, AR. 1988. Kebijakan dan Administrasi Pembangunan, Perkembangan Teori dan penerapan. Cetakan ke tujuh belas. LP3ES, Jakarta.
- [11] Irwan Taufiq R, 2009, Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia, Sekolah Pascasarjana UGM.
- [11] Widodo, 2006, Perencanaan Pembangunan era Otonomi Daerah, UPP STIM YKPN, Yogyakarta.
- [12] Subarsono, 1997, Konsep dan isu pembangunan, Modul kuliah, Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fisipol UGM.
- [13] Harun, 2010, Jurnal Perencanaan Wilayah Kota, Universitas Islam Bandung, Vol. I, No10.
- [14] Desain Kooordinasi Perencanaan Pembangunan Partisipatif, Bappeda, Gunungkidul, 2004.
- [15] Kajian Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Gunungkidul, Bappeda, 2002