

ANALISIS KONSISTENSI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PADA PEMERINTAH PROVINSI SULAWESI TENGAH

Andi Arwin

andiarwin@gmail.com

Mahasiswa Program Studi Magister Manajemen Pascasarjana Universitas Tadulako

Abstract

The objective of this research are 1) to determine and analyze the consistency between strategic planning and operational planning in Central Sulawesi Government, 2) to determine and analyze the consistency between planning and budgeting in Central Sulawesi Government. The evaluation results are arranged in a matrix Consolidation Planning and Budgeting that include integration between RPJMD with RKPD, RKPD with PPAS and PPAS with APBD of the Central Sulawesi in year 2013, 2014 and 2015. The results of the studi shows that: a) the level of consistency with RPJMD and RKPD program is very good with average of 81.18% b) the level of consistency between RKPD and PPAS programs and activities is very good at 95.58 and 85.01) c) the level of consistency between PPAS and APBD on average is very good at 95% and 91,81% respectively. Meanwile, consistency of budgeting PPAS with APBD decreased in three years period. Factors that cause inconsistencies are 1) low capability of planning staff 2) change in organizational structure 3) additional of programs and activities 4) the lack of leader commitment to maintain budget consistency of 5) lack of detailed cost 6) adjustments policy with The Central Government.

Keywords: *Consistency, Planning, Budgeting, the Local Government*

Good governance merupakan salah satu agenda reformasi yang merupakan tuntutan masyarakat yang menginginkan perbaikan secara fundamental pengelolaan di sektor publik khususnya pemerintahan. Salah satu upaya pemerintah dalam mewujudkan hal tersebut khususnya pengelolaan keuangan negara adalah dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang ini merupakan fondasi reformasi agar terciptanya transparansi, akuntabilitas dan professional dalam pengelolaan keuangan negara.

Sejalan dengan agenda reformasi pengelolaan keuangan negara, pemerintah juga mereformasi sistem pemerintahan dengan mendelegasikan kewenangannya kepada pemerintah daerah untuk mengelola pemerintahan di daerah yang mengacu pada prinsip *good governance*. Terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (yang diubah terakhir dengan UU nomor 23 tahun 2014) memberikan

peluang kepada pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya secara mandiri dalam rangka mencapai tujuan pembangunan yaitu mensejahterakan rakyat.

Pentingnya peranan perencanaan pembangunan menjadi bagian yang tak terhindarkan sebagai suatu kebutuhan untuk menyusun rancangan kebijakan, program dan kegiatan yang secara konsisten menuju pada cita-cita yang disepakati bersama. Fungsi perencanaan diperlukan untuk menjelaskan dan memberikan mekanisme pengambilan keputusan yang rasional dan bertanggungjawab atas berbagai pilihan (Wrihatnolo dalam fitri, 2012).

Perencanaan dimulai dengan penjaringan aspirasi masyarakat melalui musrenbang Hasil dan proses Musrenbang yang berjenjang tersebut adalah tersusunnya Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang kemudian dijadikan dasar untuk menyusun Kebijakan Umum APBD dan Prioritas Plafon Anggaran SKPD (KU APBD-PPAS), Rencana Kerja

Anggaran SKPD (RKA-SKPD) dan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) APBD. Dengan demikian, untuk menjamin terintegrasinya proses perencanaan dan penganggaran dalam konteks penyusunan Rancangan APBD, maka setiap Pemerintah Daerah melakukan perbaikan proses dan mekanisme Musrenbang (Sopannah, 2012).

Dokumen perencanaan dan penganggaran tersebut (RPJMD, RKPD, KUA-PPAS dan APBD) dapat diukur atau dinilai derajat konsistensi dan komitmen Pemerintah Daerah bersama DPRD dalam hal mengakomodasi kebutuhan prioritas dan aspirasi masyarakat dalam alokasi anggaran. Adanya konsistensi antara perencanaan dan penganggaran diharapkan nantinya akan meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah dalam pengelolaan keuangan dan pelayanan publik.

Kegagalan menjaga integrasi dan konsistensi dokumen tersebut dapat berdampak ketidakefektifan pada pencapaian sasaran prioritas dan target pembangunan daerah, kinerja pelayanan publik dan pada ujungnya mempertaruhkan kredibilitas Pemerintah Daerah dalam menjalankan amanat prioritas pembangunan nasional dalam formulasi prioritas pembangunan daerah (Muluk, dalam Khusaini, 2014)

Dixon (2009) mengungkapkan perencanaan dan penganggaran pada pemerintah daerah sebagian besar tidak sinkron dan terpisah. Prioritas perencanaan pemerintah daerah ditetapkan pada kebutuhan dasar, tanpa mengacu pada biaya tindakan harus diprogramkan untuk memenuhi kebutuhan anggaran tahunan. Anggaran daerah, di sisi lain, didasarkan pada prinsip-prinsip penganggaran berbasis aktivitas, yaitu. permintaan untuk alokasi anggaran oleh SKPD yang dibangun dari output diproyeksikan dan biaya unit untuk setiap kegiatan mereka, dan tidak didasarkan pada dampak dari variasi keluaran yang diusulkan pada perencanaan. Panitia anggaran memutuskan alokasi anggaran untuk masing-masing SKPD tanpa mengetahui apakah ada cara yang lebih baik

untuk mencapai target perencanaan daerah melalui keputusan alokasi alternatif.

Survival (2007) mengungkapkan bahwa terdapat inkonsistensi pada proses perencanaan dan penganggaran daerah. Inkonsistensi terjadi baik karena tidak lengkapnya peraturan (produk hukum) yang seharusnya maupun karena ketidaktepatan waktu dalam melakukan proses penganggaran. Sedangkan Kani (2012) meneliti dari aspek kapasitas manajemen dalam perencanaan dan penganggaran dengan hasil menunjukkan bahwa peranan manajemen dalam perencanaan dan penganggaran masih lemah.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah telah merencanakan pencapaian kinerja tahun 2012-2016 yang tertuang dalam RPJMD tahun 2011-2016. Khusus persentase penduduk diatas garis kemiskinan diproyeksikan selama lima tahun mulai dari tahun 2012 sampai dengan 2016 dengan angka 86,88%, 88,21%, 89,54%, 90,88% dan 92,21%. Fakta yang terjadi terhadap kinerja pada tahun 2013 menunjukkan Persentase penduduk miskin yang direncanakan tahun 2013 sebesar 11,79% (100%-88,21%) berbeda dengan kenyataannya masih berada pada nilai 14,67%. Angka ini berada diatas rata-rata nasional yaitu 11,47% dan merupakan tertinggi di Sulawesi.

Irman Gusman (Ketua DPD 2009-2014) yang menyoroti tingginya angka kemiskinan 2009 (Sulawesi Tengah : 19%) yang menyatakan bahwa kemiskinan di beberapa daerah tersebut bersifat struktural, sehingga tidak dapat diatasi hanya dengan pelaksanaan program dan kegiatan yang bersifat parsial. Oleh sebab itu, pemerintah melakukan sinkronisasi berbagai kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan untuk mengatasi kemiskinan struktural tersebut.

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa perencanaan dan penganggaran yang tidak terintegrasi merupakan salah satu faktor yang berdampak pada rendahnya capaian kinerja khususnya penanggulangan kemiskinan yang diperoleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah. Ketimpangan antara harapan dan

kenyataan tersebut merupakan salah satu indikator lemahnya perencanaan maupun penganggaran dalam mencapai tujuan pokok pembangunan daerah dalam meningkatkan kesejahteraan. Optimalisasi perencanaan dan penganggaran yang terintegrasi pada setiap urusan pemerintah daerah sangat mendukung keberhasilan pencapaian target kinerja pembangunan daerah.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah : 1) Untuk Mengetahui mekanisme perencanaan dan penganggaran pada Pemerintah Daerah berdasarkan ketentuan yang berlaku. 2) Mengetahui dan menganalisis konsistensi antara perencanaan strategis dan perencanaan operasional pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah. 3) Mengetahui dan menganalisis konsistensi antara perencanaan dan penganggaran pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah.

METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian adalah penelitian deskriptif dengan perpaduan antara pendekatan kuantitatif dengan kualitatif. Pendekatan kuantitatif digunakan untuk mengetahui tingkat konsistensi antara perencanaan dengan penganggaran. Sedangkan untuk pendekatan kualitatif digunakan untuk menjelaskan pola hubungan tersebut dengan memberikan penegasan dan penjelasan dalam bentuk narasi

Wawancara mendalam dan diskusi langsung dengan narasumber dilakukan dengan tujuan untuk menggali pendapat dari penelitian ini dari para informan yang terkait dengan penelitian ini. Kriteria yang ditentukan dalam pemilihan informan ini adalah pejabat pembuat

kebijakan (*policy maker*) atau orang yang dianggap tahu atau ahli dan terlibat dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif dan kuantitatif. Data kuantitatif dalam penelitian ini berupa jumlah program dan kegiatan yang akan dibandingkan antara dokumen perencanaan dengan penganggaran. Sedangkan data kualitatif bersumber dari data primer hasil wawancara mendalam (*in depth interview*). Sumber data berupa data sekunder yang diperoleh dari dokumen-dokumen perencanaan dan penganggaran di Provinsi Sulawesi Tengah serta data primer hasil wawancara mendalam dengan beberapa responden.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik telaah dokumen yaitu mengumpulkan data sekunder yang bersumber dari dokumen perencanaan dan penganggaran Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2013, 2014 dan 2015. Selain itu juga dilakukan teknis wawancara mendalam dan diskusi langsung dengan narasumber melalui teknik *purposive sampling* dilakukan dengan tujuan untuk menggali pendapat dari para informan yang terkait dengan penelitian ini

Teknik analisa data yang digunakan pada penelitian ini meliputi :

1. evaluasi dokumen RPJMD, RKPD, PPAS dan APBD tahun 2013, 2014 dan 2015. Hasil evaluasi disusun dalam Matrik Konsolidasi Perencanaan dan Penganggaran (MKPP).
2. Penentuan konsistensi antara dokumen-dokumen tersebut dilakukan dengan mensinkronkan program dan kegiatan secara nomenklatur.

Matrik Konsolidasi Perencanaan dan Penganggaran

No	Program/Kegiatan Dokumen A	Program/Kegiatan Dokumen B	Kesesuaian Relevansi		Evaluasi
			Ya	Tidak	
1					
2					
3	dst				

3. Penentuan tingkat konsistensi anggaran terhadap program dan kegiatan yang telah konsisten secara nomenklatur

No	Program/Kegiatan	PPAS	APBD	Deviasi	
		Rp	Rp	Rp	%
1					
2					

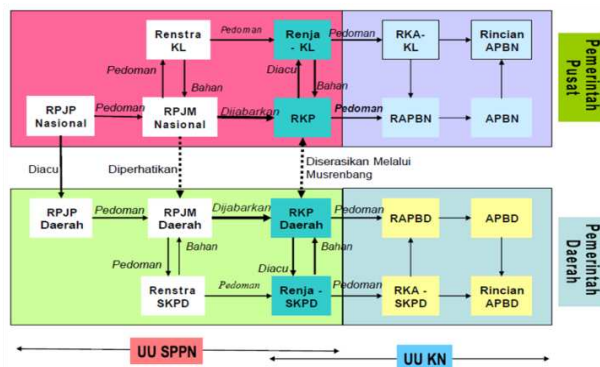
4. Mencari penyebab apabila terjadi inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran dan mencari solusi atas permasalahan tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran

Perencanaan dan penganggaran merupakan rangkaian kegiatan dalam satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan dalam rangka mencapai cita-cita pembangunan. Penyusunan rencana perlu memperhatikan kapasitas fiskal (anggaran) sehingga dalam penerapannya, konsekuensi atas sinergitas, integrasi dan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran perlu diperhatikan. Hadirnya UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara menjadikan proses perencanaan dan penganggaran menjadi terpadu, terintegrasi antara pusat dan daerah serta konsisten.

Siklus perencanaan dan penganggaran yang terintegrasi antara pusat dan daerah berdasarkan UU 17 2003 dan UU 25 2004 terjadi pada gambar berikut ini:



Sumber : UU 17/2003 dan UU 25/2004

Secara ringkas rangkaian pelaksanaan perencanaan dan penganggaran dalam satu tahun disajikan dalam tabel berikut ini:

Jadwal Pelaksanaan Perencanaan dan Penganggaran Tahunan Pemerintah Daerah

Uraian Kegiatan	Waktu
Musrenbang	Januari-April
Penyusunan RKPD dan Renja SKPD	Akhir bulan Mei
Penyampaian KUA dan PPAS oleh KDH ke DPRD	Pertengahan bulan Juni
KUA dan PPAS disepakati antara KDH & DPRD	Akhir bulan Juli
SE KDH perihal Pedoman RKA-SKPD	Awal bulan Agustus
Penyusunan RKA-SKPD & RKA-PPKD	Mg I Agustus s/d Mg I Oktober
Penyampaian RAPBD kpd DPRD	Minggu pertama bulan Oktober
Pengambilan Kep.Bersama (DPRD & KDH)	Paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran ybs (bulan Nopember)
Hasil evaluasi RAPBD	15 hari kerja (pertengahan Desember)
Penetapan Perda ttg APBD & Raperkada ttg Penjabaran APBD sesuai dgn hasil evaluasi	Akhir Desember (31 Desember)

Sumber : Permendagri No. 13 tahun 2006 (diolah)

Konsistensi Perencanaan Strategis dengan Perencanaan Tahunan

Program dalam RPJMD yang dianalisis selama tiga tahun yaitu 2013, 2014 dan 2015 dibandingkan dengan RKPD tahun 2013, 2014 dan 2015 secara kumulatif disajikan dalam tabel berikut ini:

Tingkat Konsistensi RPJMD-RKPD Tahun Anggaran 2010-2014

Tahun Program	Jumlah SKPD	Program			%
		Konsisten	Tidak Konsisten	Jumlah	
2013	49	491	35	526	93,35
2014	52	454	133	587	77,34
2015	54	459	171	630	72,86

Sumber : Data diolah

Dari tabel diatas, terlihat bahwa kecendrungan tingkat konsistensi mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Tahun 2013

tingkat konsistensi keseluruhan sebesar 93,35 % masuk dalam kategori Sangat Baik menurut Sugiyono (2003). Tahun 2014 mengalami penurunan tingkat yang cukup signifikan menjadi 77,34% dengan kategori Baik. Demikian pula tahun 2015 juga mengalami penurunan dari tahun 2014 menjadi 72,86% dengan kategori Baik.

Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran

Dokumen yang akan dibandingkan yang menggambarkan tingkat konsistensi pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dalam satu tahun yaitu RKPD, PPAS dan APBD.

1. Konsistensi antara RKPD dengan PPAS

Perbandingan program dan kegiatan antara RKPD dengan PPAS Provinsi Sulawesi Tengah tahun 2013, 2014, dan 2015 secara kumulatif disajikan dalam tabel sebagai berikut :

Tingkat Konsistensi RKPD-PPAS Tahun Anggaran 2013-2015

Tahun Program	Konsistensi Program			Konsistensi Kegiatan		
	Ya	Tidak	%	Ya	Tidak	%
2013	496	10	98,02	1333	195	87,24
2014	560	33	94,44	1446	215	87,06
2015	563	36	93,99	1394	333	80,72
Rata2			95,48			85,01

Sumber : Data diolah

Dari tabel diatas menunjukkan bahwa konsistensi program lebih baik dibandingkan dengan konsistensi kegiatan. Tingkat konsistensi program secara keseluruhan pada tahun 2013, 2014 dan 2015 adalah 98,02%, 94,44% dan 93,99% dengan rata-rata sebesar 95,48% sedangkan rata-rata tingkat konsistensi kegiatan selama tiga tahun berturut adlah 87,24%, 87,06% dan 80,72% dengan rata-rata sebesar 85,01%. Konsistensi kegiatan lebih

rendah dari program karena kegiatan merupakan pelaksanaan operasional (penjabaran) dari program.

2. Konsistensi antara PPAS dengan APBD

Perbandingan tingkat konsistensi program dan kegiatan antara PPAS dengan APBD Provinsi Sulawesi Tengah disajikan dalam tabel berikut ini:

Tingkat Konsistensi PPAS-APBD Tahun Anggaran 2013-2015

Tahun Program	Konsistensi Program			Konsistensi Kegiatan		
	Ya	Tidak	%	Ya	Tidak	%
2013	482	43	91,81	1305	176	88,12
2014	561	11	98,08	1457	98	93,70
2015	561	29	95,08	1421	97	93,61
Rata-rata			95,00			91,81

Sumber : Data diolah

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa perkembangan konsistensi program gabungan semua SKPD bersifat fluktuatif. Konsistensi program RKPD dengan PPAS selama tiga tahun sangat baik dengan nilai masing-masing sebesar 91,81% (2013), 98,08% (2014) dan 95,08% (2015) dengan rata-rata konsistensi sebesar 95,00%.

3. Konsistensi Anggaran antara PPAS dengan APBD

Untuk mengetahui tingkat konsistensi anggaran antara PPAS dengan APBD dilakukan perbandingan jumlah anggaran masing-masing kegiatan yang telah konsisten. Hasil perbandingan tersebut akan didapatkan tingkat deviasi anggaran masing-masing kegiatan.

Tahun	Tingkat Deviasi (%)					
	0		>0-<20		≥80	
	Jml	%	Jml	%	Jml	%
2013	419	33,93	522	45,36	78	5,87
2014	169	12,48	535	35,22	189	10,09
2015	52	2,17	493	33,32	228	16,87

Berdasarkan tabel diatas terlihat bahwa tingkat deviasi anggaran antara PPAS dengan APBD mengalami peningkatan yang signifikan artinya tingkat konsistensi anggaran makin rendah dari tahun ke tahun.

Pada tahun 2013 jumlah kegiatan dengan tingkat deviasi 0% atau tingkat konsisten sangat tinggi (100%) sebanyak 419 dari 1305 kegiatan dengan rata-rata tiap SKPD sebesar 30,25%. Hal ini berarti bahwa sebanyak 30,25% dari kegiatan sama nominal anggarannya antara PPAS dan APBD. Sedangkan tahun 2014 terdapat 169 kegiatan yang konsisten anggarannya dari 1457 kegiatan dengan rata-rata sebesar 12,34%. Sedangkan tahun 2015 terdapat 34 kegiatan yang konsisten dari 1421 kegiatan yang ada dengan rata-rata 2,13%.

Pada kolom tingkat deviasi >80% (sangat buruk) tahun 2013 sebesar 5,45%, terus meningkat pada tahun 2014 menjadi 10,08%

dan menjadi 16,87% pada tahun 2015. Sehingga dapat disimpulkan tingkat konsistensi anggaran mengalami penurunan yang signifikan selama tiga tahun.

Analisis Konsistensi RPJMD dan RKPD

Perencanaan stragetis Pemerintah Daerah termanifestasi dalam dokumen RPJPD dan RPJMD. RPJPD merupakan perencanaan jangka panjang dengan periode selama 20 tahun sedangkan RPJMD merupakan penjabaran dari RPJPD yang memuat visi, misi dan arah kebijakan kepala daerah selama 5 tahun. Dengan jangka waktu RPJPD tersebut kemungkinan inkonsistensi cukup besar karena tidak sejalan dengan masa jabatan kepala daerah. Selain itu RPJMD telah memuat kerangka pendanaan yang menjadi acuan dengan KPJM sehingga sinkronisasi RPJMD

dengan penganggaran lebih realistis dan mudah dicapai serta mudah diukur konsistensinya.

RKPD merupakan penjabaran tahunan dari RPJMD. Dokumen RKPD mempunyai peranan sangat strategis, karena menjembatani antara kepentingan perencanaan strategis jangka menengah dengan perencanaan dan penganggaran tahunan. (SE Mendagri No 50 tahun 2008)

Perencanaan strategis RPJMD Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah mampu secara konsisten dijabarkan dengan baik pada perencanaan tahunan selama tiga tahun (2013, 2014 dan 2015) meskipun mengalami kecenderungan penurunan.

Konsistensi RKPD terhadap RPJMD pada Provinsi Sulawesi Tengah telah memenuhi salah satu fungsi dari penyusunan RKPD sebagai dokumen perencanaan tahunan. Hal tersebut tercantum dalam SE Mendagri 50/2008 bahwa salah satu fungsi RKPD adalah memelihara konsistensi antara capaian tujuan perencanaan strategis jangka menengah (RPJMD) dengan tujuan perencanaan dan penganggaran tahunan pembangunan daerah.

Hasil ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Fitriy (2012) mengungkapkan bahwa secara garis besar program prioritas yang tercantum dalam RPJMD dan RKPD Kota Lubuk Linggau sudah cukup konsisten, namun masih ada beberapa program prioritas yang tidak masuk pada RKPD Kota Lubuk Linggau atau sebaliknya ada di RKPD namun tidak ada di RPJMD.

Namun demikian, hasil perbandingan dokumen antara RPJMD dengan RKPD menunjukkan beberapa SKPD yang tidak konsisten. Penyebabnya adalah:

1. Terjadi penambahan SKPD pada tahun 2014 dan 2015. Perubahan struktur organisasi dan tata kelola Provinsi Sulawesi Tengah ini merupakan penyebab terbesar konsistensi cenderung menurun.
2. Terdapat program baru dimuat dalam RKPD yang tidak tercantum dalam RPJMD.

3. Adanya kesalahan dalam penyusunan RPJMD. RPJMD tidak mencantumkan beberapa SKPD dan UPT dalam matriks program lima tahun.

Salah satu penyebab timbulnya permasalahan di atas adalah faktor kelemahan aparat perencana dalam yang terlibat dalam proses perencanaan pembangunan. Hal ini sesuai dengan penelitian dari Tuasikal (2013) yang menjelaskan bahwa sisi lemah dari proses perencanaan pembangunan di daerah adalah keterbatasan pengetahuan staf perencana dalam merumuskan rencana pembangunan secara komprehensif. Termasuk terbatasnya pemahaman personel SKPD yang membidangi perencanaan dalam sinkronisasi Renstra dan Renja SKPD dengan RKPD dan RPJMD.

Analisis Konsistensi RKPD dan PPAS

Guna menjamin konsistensi antara perencanaan dan penganggaran, dan efektivitas serta efisiensi pencapaian prioritas dan sasaran pembangunan nasional dan daerah, program dan kegiatan yang ditetapkan dalam RKPD menjadi landasan penyusunan KUA dan PPAS untuk menyusun RAPBD (Permendagri 27/2014).

Kegagalan menjaga integrasi dan konsistensi ketiga dokumen tersebut dapat berdampak ketidakefektifan pada pencapaian sasaran prioritas dan target pembangunan daerah, kinerja pelayanan publik dan pada ujungnya mempertaruhkan kredibilitas Pemerintah Daerah dalam menjalankan amanat prioritas pembangunan nasional dalam formulasi prioritas pembangunan daerah (Khusaini, 2014).

Tingkat konsistensi kegiatan antara RKPD dengan PPAS Provinsi Sulawesi Tengah tahun 2013, 2014 dan 2015 masuk dalam kategori sangat baik. Artinya program pembangunan dan kegiatan dokumen perencanaan tahunan secara umum telah terakomodasi dalam PPAS yang merupakan dokumen menjembatani proses penerjemahan perencanaan ke dalam penganggaran.

Hasil ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Khusaini (2014), pada delapan (8) kabupaten/kota di Indonesia yang menunjukkan tingkat konsistensi rata-rata RKPD dengan PPAS pada delapan kota yang diteliti adalah sebesar 58%. Hal ini terjadi karena RKPD masih dianggap sebagai daftar program dan kegiatan yang dibuat sebanyak mungkin. Selain itu, terdapat proses panjang perencanaan partisipatif yang mungkin untuk mengubah program dan kegiatan dalam proses selanjutnya (PPAS).

Ketentuan yang mengatur hal ini tercantum dalam Permendagri 27/2014 dan Permendagri 54/2010 pada Bab Pengendalian dan Evaluasi RKPD. Pengendalian dan evaluasi RKPD dilaksanakan untuk menjamin bahwa prioritas dan sasaran pembangunan, rencana program dan kegiatan prioritas daerah, serta indikator kinerja, dan pagu indikatif dalam RKPD telah dipedomani dalam penyusunan rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai landasan penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).

Terdapat permasalahan menyebabkan konsistensi RKPD dan PPAS rendah pada beberapa SKPD diantaranya adalah:

- a. Kesalahan dalam pencantuman program dan kegiatan diantaranya
 - Terdapat program yang tidak memiliki kegiatan dalam RKPD
 - Inkonsistensi nomenklatur program dan kegiatan.
 - Terdapat program yang ganda namun kegiatannya berbeda
- b. Terdapat program dan kegiatan yang ada dalam RKPD namun tidak terdapat dalam PPAS dan sebaliknya terdapat penambahan program dan kegiatan baru dalam PPAS yang tidak ada dalam RKPD
- c. Penambahan SKPD baru dengan menambah program dan kegiatan baru tanpa mengurangi program dari SKPD induknya.

- d. Terdapat Unit Pelaksana Teknis yang ada dalam PPAS yang belum tercantum dalam RKPD dan sebaliknya.

Analisis Konsistensi antara PPAS dengan APBD

Penyusunan KUA dan PPAS, memiliki fungsi penting dan sangat fundamental karena menjembatani proses penerjemahan rencana ke dalam penganggaran yang disusun untuk memastikan bahwa kesepakatan para pemangku kepentingan atas tujuan, sasaran, dan target perencanaan dapat direalisasikan. Oleh karena itu sangat perlu diperhatikan konsistensi dokumen perencanaan seperti RKPD dan Renja SKPD dengan KUA, PPAS, dan RKA SKPD (SE Mendagri No 50/2008).

Tingkat konsistensi program dan kegiatan PPAS dengan APBD menunjukkan nilai yang sangat baik. Meskipun dalam perkembangannya sifatnya fluktuatif namun masih masuk dalam kategori sangat baik. Sehingga dapat dikatakan bahwa program dan kegiatan dalam PPAS terakomodasi dengan baik dalam APBD.

Meskipun masuk dalam kategori sangat baik, namun terdapat beberapa hal yang masih menjadi permasalahan yang menjadi sebab konsistensi yang rendah pada beberapa SKPD dari hasil analisis dokumen, diantaranya adalah:

- a. Kesalahan dalam pencantuman program dan kegiatan diantaranya
 1. Terdapat program dalam PPAS yang tidak memiliki kegiatan namun tercantum dalam APBD dan sebaliknya
 2. Inkonsistensi nomenklatur program dan kegiatan antara PPAS dengan APBD
- b. Terdapat program dan kegiatan yang ada dalam RKPD namun tidak terdapat dalam PPAS dan sebaliknya terdapat penambahan program dan kegiatan baru dalam PPAS yang tidak ada dalam RKPD
- c. Penambahan SKPD baru berdampak pada penambahan program dan kegiatan baru yang tidak ada pada SKPD induknya.
- d. Terdapat Unit Pelaksana Teknis yang ada dalam PPAS yang belum tercantum dalam RKPD dan sebaliknya. Hal ini menyebabkan

terjadinya penambahan dan pengurangan program maupun kegiatan.

Analisis Konsistensi Anggaran PPAS dan APBD

Sesuai dengan tuntutan peraturan perundang-undangan yang menghendaki adanya kesinambungan dan konsistensi program dan kegiatan pembangunan, maka diperlukan juga konsistensi anggaran dalam APBD yang harus mengacu pada plafon anggaran sementara yang ada dalam PPAS sehingga program dan kegiatan yang direncanakan dapat terlaksana sesuai dengan target kinerja yang diharapkan.

Oleh karena itu, dalam membahas APBD setiap Pemerintah Daerah perlu menekankan pada sinkronisasi antar dokumen tersebut. Bahkan dalam peraturan perundang undangan sudah secara jelas dinyatakan bahwa dalam membahas Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) APBD perlu menekankan pada sinkronisasi atau kesesuaian dengan KUA PPAS, dengan tujuan agar proses penyusunan APBD tersebut menjadi lebih efektif, efisien dan akuntabel (Amirudin, 2009).

Konsistensi anggaran PPAS dengan APBD Pemerintah Sulawesi Tengah menunjukkan penurunan yang signifikan. Hal ini memberikan gambaran bahwa PPAS yang mengakomodasi anggaran setiap program dan kegiatan dari perencanaan tidak sepenuhnya menjadi acuan dalam penyusunan APBD.

Permendagri 13 tahun 2006 yang menegaskan bahwa PPAS bersama KUA yang telah disepakati antara legislative dengan eksekutif dalam bentuk nota kesepakatan merupakan pedoman bagi SKPD untuk menyusun RKA SKPD. RKA SKPD yang selanjutnya dikompilasi untuk dibuatkan Rancangan APBD Provinsi Sulawesi Tengah. RAPBD dibahas dan disepakati antara legislative dan eksekutif menjadi APBD.

Penyusunan anggaran indikatif dalam PPAS tidak melalui proses perhitungan biaya rinci yang memadai untuk memenuhi kebutuhan program dan kegiatan yang

direncanakan. Anggaran PPAS pada umumnya hanya mengacu pada RKPD yang telah disusun sebelumnya. PPAS dikesankan sebagai rencana yang kemungkinan berubah anggarannya pada tahapan selanjutnya (APBD). Hal ini memberikan gambaran akan kurangnya komitmen dari *policy maker* untuk menjaga anggaran agar tetap konsisten.

Dixon (2009) juga mengungkapkan bahwa fungsi perencanaan anggaran hanya difokuskan pada kerangka pendanaan tanpa perhitungan biaya secara rinci dalam mencapai prioritas perencanaan. Anggaran pemerintah daerah ditentukan secara mekanistik melalui perhitungan input rinci tanpa menghubungkan dengan variasi usulan input dalam mencapai prioritas perencanaan.

Kondisi yang diungkap oleh Dixon merupakan fenomena yang masih terjadi pada pemerintah daerah saat ini. Proses perencanaan dan penganggaran pada kenyataannya masih terpisah, tidak terintegrasi sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang. Kerangka pendanaan pada dokumen perencanaan terkesan hanya dibuat sekedarnya tanpa melalui proses perhitungan biaya yang rinci dalam rangka memenuhi target program yang akan dijalankan. Sehingga jika dikorelasikan dengan anggaran riil pada APBD, maka akan didapatkan deviasi yang cukup besar.

Mardiasmo (2004) menjelaskan bahwa anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan yang antara lain digunakan untuk: 1) merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan, 2) merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternative sumber pembiayaannya, 3) mengalokasikan sumber-sumber ekonomi pada berbagai program dan kegiatan yang disusun. Anggaran berfungsi sebagai pendukung perencanaan dalam upaya mencapai cita-cita pembangunan daerah. Sehingga dalam perumusan perencanaan strategis dan perencanaan tahunan harus didukung dengan kerangka pendanaan yang memadai untuk membiayai setiap program dan

kegiatan. Perencanaan dan anggaran merupakan satu kesatuan, bukan hal terpisah sehingga harus terpadu dan sinkron.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

1. Perencanaan dan penganggaran merupakan rangkaian kegiatan yang terintegrasi. Mekanisme perencanaan dan penganggaran tahunan dimulai dengan musrenbang untuk penyusunan RKPD. RKPD kemudian menjadi acuan dalam penyusunan KUA-PPAS untuk dibahas dan disepakati bersama legislatif. KUA-PPAS menjadi pedoman penyusunan RKA-SKPD yang dikompilasi menjadi RAPBD. RAPBD dibahas dan ditetapkan menjadi APBD melalui peraturan daerah.
2. Konsistensi perencanaan strategis (RPJMD) dengan perencanaan tahunan (RKPD) pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah tahun 2013, 2014 dan 2015 kategori baik dengan derajat konsistensi masing-masing sebesar 93,35%, 77,34% dan 72,86%. Meskipun mengalami kecenderungan penurunan namun secara keseluruhan program dan kegiatan dalam perencanaan strategis terakomodasi dalam perencanaan tahunan.
3. Konsistensi perencanaan tahunan dengan penganggaran tergambar dengan membandingkan tiga dokumen RKPD, KUA-PPAS dan APBD.
 - a. Konsistensi antara RKPD dengan PPAS
Tingkat konsistensi program kegiatan antara RKPD dengan PPAS Provinsi Sulawesi Tengah tahun 2013, 2014 dan 2015 dalam kategori sangat baik dengan rata-rata tingkat konsistensi sebesar 95,48% untuk program dan sebesar 85,01% untuk kegiatan.
 - b. Konsistensi antara PPAS dengan APBD
Tingkat konsistensi program dan kegiatan antara PPAS dengan APBD Provinsi Sulawesi Tengah tahun 2013, 2014 dan 2015 dalam kategori sangat baik dengan

rata-rata tingkat konsistensi sebesar 95,00% untuk program dan sebesar 91,81% untuk kegiatan.

- c. Konsistensi Anggaran Antara PPAS dengan APBD
Tingkat deviasi anggaran antara PPAS dengan APBD mengalami peningkatan yang signifikan artinya tingkat konsistensi anggaran makin rendah dari tahun ke tahun. Tingkat deviasi 0% anggaran kegiatan pada kategori 0% tahun 2013, 2014 dan 2015 masing-masing 33,93%, 12,48% dan 2,17%.
4. Beberapa faktor yang menjadi penyebab inkonsistensi program, kegiatan dan anggaran pada beberapa SKPD 1) rendahnya kapabilitas staf perencana SKPD dalam perumusan perencanaan dan penganggaran 2) adanya perubahan struktur organisasi 3) adanya penambahan program dan kegiatan yang tidak berdasarkan ketentuan yang ada 4) kurangnya komitmen pimpinan untuk menjaga konsistensi anggaran 5) anggaran indikatif dalam perencanaan belum menggunakan perhitungan biaya rinci untuk pencapaian program / kegiatan 6) penyesuaian kebijakan dengan pemerintah pusat terkait dana transfer.

Rekomendasi

Terhadap beberapa permasalahan konsistensi di atas, maka beberapa rekomendasi kepada Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah untuk meningkatkan konsistensi perencanaan dan penganggaran adalah :

1. Meningkatkan komitmen bersama antara legislatif dan eksekutif dalam menjaga integrasi perencanaan dan penganggaran agar pembangunan daerah berjalan efektif dan efisien
2. Mengintensifkan koordinasi dan evaluasi atas usulan perencanaan SKPD dengan mengacu pada ketentuan yang berlaku.
3. Meningkatkan kapasitas aparat fungsional perencana SKPD secara berkelanjutan salah satunya dengan melakukan pendidikan dan

pelatihan penyusunan dokumen perencanaan.

4. Mengadopsi dan mengembangkan teknologi informasi (*e-planning* dan *e-budgeting*) sehingga dapat menjadi alat pengendalian yang efektif.
5. Melakukan perhitungan biaya secara rinci kerangka pendanaan pada tahap perencanaan dan mengintegrasikan kerangka pendanaan RPJMD/RKPD dengan KPJM.
6. Mengintensifkan koordinasi dengan pemerintah pusat terkait dana transfer dan kebijakan APBD untuk menghindari deviasi anggaran yang besar.
7. Evaluasi/audit tidak hanya sebatas konsistensi program RKPD tetapi juga pada kegiatan dan anggaran dalam APBD.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis akui bahwa dalam pelaksanaan penelitian ini, penulis telah banyak mendapat bantuan, petunjuk dan arahan yang konstruktif dari berbagai pihak terutama kepada Ketua Tim Pembimbing Prof. Dr. H. Muslimin, SE., M.M dan Anggota Tim Pembimbing Prof. Dr. Ridwan, SE., M.Si., Ak., CA Semoga penelitian ini dapat menjadi sumbangan yang bermanfaat dan mendorong lahirnya karya ilmiah yang lebih baik dikemudian hari.

DAFTAR RUJUKAN

Amiruddin. 2009. Identifikasi dan analisis factor faktor yang mempengaruhi sinkronisasi dokumen anggaran pendapatan dan belanja daerah dengan dokumen kebijakan umum anggaran dan prioritas plafon anggaran sementara: Studi kasus Provinsi D.I. Yogyakarta TA 2008. *Tesis* tidak diterbitkan. Universitas Gajah Mada.

Fitri, Ramadhiani. 2012. Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Bidang Kesehatan di Kota Lubuklinggau Tahun 2010. *Tesis* tidak diterbitkan Universitas Indonesia.

Geoff Dixon and Danya Hakim. 2009. Making Indonesia's Budget Decentralization Work: The Challenge Of Linking Planning And Budgeting At The Local Level. *International Public Management Review* Volume 10 · No 1 2009

Irman Gusman. 2010. Ketua DPD Memberi Catatan Kritis Pembangunan Daerah. Melalui <<http://www.dpd.go.id/artikel-ketua-dpd-memberi-catatan-kritis-pembangunan-daerah>> [10/8/15]

Khusaini, Mohamad. Local Government Planning And Budgeting Proses A Case Of Districts And Cities in Indonesia. *International Journal Economic in Emerging Economies*, Volume 7. No. 2 2014

Mardiasmo (2004). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Andi. Yogyakarta.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 27 tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Rencana Kerja Pembangunan Daerah Tahun 2015

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Republik Indonesia Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Sugiyono. 2003. *Statistika untuk Penelitian*, CV Alfabeta Bandung

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor : 050/200/II/Bangda/2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD)

Survival. 2007. Analisis Efisiensi dan Efektifitas Proses Perencanaan dan Penganggaran Daerah. *Jurnal Manajemen, Akuntansi dan Bisnis* Volume 5 No 3 tahun 2007.

Tuasikal, Aslam. 2013. *Fenomenologis Perencanaan dan Penganggaran*

Pemerintah Daerah. *Jurnal Akuntansi
Universitas Jember* Volume 11 No 2.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003
tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004
tentang Sistem Perencanaan
Pembangunan Nasional