

**ANALISIS KONSISTENSI PERENCANAAN DAN  
PENGANGGARAN DI KABUPATEN  
TULUNGAGUNG (STUDI PADA BIDANG  
PENDIDIKAN DAN KESEHATAN TAHUN 2010-2012)**

**JURNAL ILMIAH**

**Disusun oleh:**

**Siti Imroatus Solichah  
0910210089**



**JURUSAN ILMU EKONOMI  
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
MALANG  
2013**

## LEMBAR PENGESAHAN PENULISAN ARTIKEL JURNAL

Artikel Jurnal dengan judul :

### **ANALISIS KONSISTENSI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DI KABUPATEN TULUNGAGUNG (STUDI PADA BIDANG PENDIDIKAN DAN KESEHATAN TAHUN 2010-2012)**

Yang disusun oleh :

Nama : Siti Imroatus Solichah  
NIM : 0910210089  
Fakultas : Ekonomi dan Bisnis  
Jurusan : S1 Ilmu Ekonomi

Bahwa artikel Jurnal tersebut dibuat sebagai *persyaratan ujian skripsi* yang dipertahankan di depan Dewan Penguji pada tanggal 22 Juli 2013.

Malang, 22 Juli 2013

Dosen Pembimbing,

**Dr. Moh. Khusaini, SE.,M.Si.,MA.**

NIP. 19710111 199802 1 001

**ANALISIS KONSISTENSI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DI KABUPATEN  
TULUNGAGUNG (STUDI PADA BIDANG PENDIDIKAN DAN KESEHATAN TAHUN  
2010-2012)**

**Siti Imroatus Solichah, Moh. Khusaini**  
Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya  
Email: siti.imroatus@yahoo.co.id

**ABSTRAKSI**

Planning and budgeting is an integral process that important in the annual development, especially the development of fundamental sectors such as education and health. That complex process produces RKPD, PPAS and APBD. RKPD is a document that capture aspirations of local communities through “musrenbang”. Furthermore, the work plan and funding RKPD used as guidelines in preparing PPAS and APBD later. PPAS bridge between planning (RKPD) with policy and the draft budget based on the availability of budget. APBD reflects the budget allocation to implement priority programs and activities that have been agreed in the document PPAS and became the basis for the implementation of regional financial year budget. This study aims to assess the consistency between the documents. The data used in this study is a secondary data, there are programs, activities and budget plan in the document RKPD, PPAS, and APBD Tulungagung 2010 to 2012. Consistency of programs and activities were analyzed using MKPP for linkage between RKPD and PPAS and between PPAS and APBD. While the budget consistency is analyzed with correlation. Furthermore, the authors also conducted interviews with the Regional Development Planning Board (Bappeda) to determine the cause of the inconsistency between the documents.

During the period 2010 to 2012 in Tulungagung, still occurs inconsistency between RKPD and PPAS or between PPAS and APBD. Overall, higher consistency found between PPAS and APBD. Factors suspected to affect this because PPAS is a mutual agreement between the executive and parliament, so if there is a change in the budget is not too big, while RKPD is an only executive decision product.

Keywords: Consistency, Planning and Budgeting, RKPD-PPAS, PPAS-APBD

**A. LATAR BELAKANG**

Perencanaan berperan sangat penting dalam pencapaian tujuan pembangunan dalam skala daerah dan nasional. Daerah sebagai suatu bagian dari organisasi pemerintahan harus menyusun perencanaan guna mencapai tujuan pembangunan dengan memperhitungkan sumber daya yang dimiliki. Perencanaan diperlukan karena keinginan masyarakat yang tak terbatas sedangkan sumber daya (anggaran) yang ada terbatas. Anggaran merupakan instrumen penting bagi Pemerintah untuk menetapkan prioritas program pembangunan di tingkat daerah. Anggaran dalam APBD menjadi dasar pengelolaan keuangan daerah untuk satu tahun, yang mana merupakan hasil akhir dari proses perencanaan dan penganggaran daerah selama setahun penuh sebelum tahun anggaran.

Dalam periode tahunan terdapat RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah), yang merupakan hasil dari penjangkaran aspirasi masyarakat melalui musrenbang yang dimulai dari tingkat desa/kelurahan hingga musrenbang tingkat kabupaten. Selanjutnya rencana kerja dan pendanaan pada RKPD dijadikan pedoman dalam proses pembuatan anggaran (penganggaran). Penganggaran diawali dengan penyusunan PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara) setelah diketahui informasi berapa ketersediaan anggaran. PPAS berfungsi sebagai dokumen untuk pembicaraan pendahuluan APBD yang menjembatani antara perencanaan (RKPD) dengan kebijakan dan rancangan anggaran berdasar pada ketersediaan atau pagu anggaran. Kemudian PPAS yang telah disepakati dijadikan pedoman untuk menyusun RAPBD yang kemudian disahkan menjadi APBD.

APBD merefleksikan alokasi anggaran untuk melaksanakan program dan kegiatan prioritas yang telah disepakati dalam dokumen PPAS untuk satu tahun anggaran. Rencana pembangunan yang memperoleh alokasi anggaran tercermin dalam pos belanja di APBD. Melalui belanja, Pemerintah menghasilkan barang dan jasa yang ditujukan kepada masyarakat. Disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 167, belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah, yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar dan lainnya.

Dari ketiga dokumen perencanaan dan penganggaran tersebut (RKPD, 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 antar dokumen perencanaan dan penganggaran diharapkan nantinya akan meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah dalam pengelolaan keuangan dan pelayanan publik. 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, 2009).

Sementara itu perencanaan pembangunan dalam bentuk kebijakan maupun program dan kegiatan akan tinggal sebagai dokumen yang sia-sia jika tidak dikaitkan dengan dokumen lainnya. Ini disebabkan karena anggaran merupakan bagian yang sangat penting untuk merealisasikan rencana dan target-target pembangunan yang telah ditetapkan sebelumnya. Namun di sisi lain, keterbatasan anggaran semakin menuntut adanya perencanaan yang matang agar pemanfaatan sumber daya yang tersedia benar-benar dilakukan secara efektif dan efisien (Mulyati dalam Meldayeni, 2011).

Konsistensi antar dokumen perencanaan dan penganggaran penting diperhatikan karena merupakan indikator dalam menilai kinerja pemerintah daerah. Hal ini sangat berpengaruh terhadap capaian dari visi, misi, tujuan, sasaran dan kebijakan yang telah direncanakan dalam dokumen perencanaan serta memiliki peran yang penting dalam pelaksanaan pembangunan untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat melalui program-program yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia, seperti pendidikan dan kesehatan. Menyadari pentingnya peran pemerintah daerah dalam proses pencapaian tujuan pembangunan, maka perlu disiapkan dengan baik perencanaan dan penganggarnya, sehingga semua dokumen perencanaan dan penganggaran di daerah harus dijaga konsistensinya.

Berdasarkan penjelasan di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi konsistensi antar dokumen perencanaan dan penganggaran, yakni muatan dan substansi RKPD, PPAS, dan APBD bidang pendidikan dan kesehatan dari sisi keselarasan program, kegiatan, dan anggaran serta mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan ketidakkonsistenan antar dokumen-dokumen tersebut. Selanjutnya, penelitian ini mengambil studi pada Kabupaten Tulungagung yang berada di Provinsi Jawa Timur, di mana anggaran belanja bidang pendidikan dan kesehatannya cukup besar.

## **B. TINJAUAN PUSTAKA**

### **Peran Pemerintah dalam Pembangunan**

Pemerintah mempunyai peran yang penting dalam pembangunan di daerah. Adam Smith dalam Mangkoesobroto (2008) mengemukakan teori tentang fungsi pemerintah, yaitu:

1. Memelihara keamanan dalam negeri dan pertahanan.
2. Menyelenggarakan peradilan.
3. Menyediakan barang-barang yang tidak disediakan oleh pihak swasta.

Dalam melaksanakan fungsi-fungsi tersebut, pemerintah harus melakukan pengeluaran. Pengeluaran pemerintah merupakan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk

melaksanakan suatu kebijakan. Pengeluaran pemerintah dapat juga diartikan sebagai penggunaan uang dan sumber daya suatu negara/daerah untuk membiayai suatu kegiatan pemerintah dalam rangka mewujudkan fungsinya dalam melakukan kesejahteraan (Prasetya, 2012). Melalui pengeluaran pemerintah untuk pembangunan, telah membuka banyak pintu bagi kesejahteraan masyarakat.

Kaitannya dengan pembangunan, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk menggunakan sumber dayanya yang terbatas dengan efektif dan efisien. Diperlukan perencanaan yang tepat, khususnya pembangunan bidang pendidikan dan kesehatan, di mana keduanya merupakan layanan yang paling mendasar guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

### **Pembangunan Daerah dan Perencanaannya**

Pembangunan daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata, baik dalam aspek pendapatan, kesempatan kerja, lapangan berusaha, akses terhadap pengambilan kebijakan, berdaya saing maupun peningkatan IPM. Pembangunan yang berhasil memerlukan suatu perencanaan yang matang terlebih dahulu untuk mempermudah pencapaian tujuan.

Rencana adalah proyeksi dari aktivitas di masa mendatang, sedangkan proses untuk membuat rencana itulah yang disebut dengan perencanaan. Sebagai alat manajemen, perencanaan harus mampu menjadi panduan strategis dalam mewujudkan tujuan yang telah ditentukan. Perencanaan menjadi penting karena mengendalikan apa yang dilakukan organisasi dan bagaimana organisasi mengalokasikan sumber dayanya (Dickey, 2004). Banyak sekali definisi perencanaan yang dikemukakan oleh para ahli. Berikut adalah beberapa definisi perencanaan:

- a. Suhadak dan Trilaksono (2007) merumuskan perencanaan sebagai suatu kegiatan pendahuluan yang harus dilakukan sebelum kegiatan pokok dilaksanakan. Perencanaan diperlukan karena adanya kelangkaan atau keterbatasan sumber daya dan sumber dana yang tersedia sehingga tidak menyulitkan penentuan suatu pilihan kegiatan.
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mendefinisikan perencanaan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

Perencanaan pembangunan nasional dan daerah diatur dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang SPPN. Sistem perencanaan pembangunan nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan di dalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu (Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008, menyebutkan bahwa perencanaan pembangunan daerah menggunakan pendekatan teknokratis, partisipatif, politis dan *Top-Down* dan *Bottom-Up*.

Proses perencanaan dilaksanakan dengan melibatkan seluruh unsur lembaga negara, lembaga pemerintah, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya. Partisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan program dapat mengembangkan kemandirian yang dibutuhkan oleh anggota masyarakat demi akselerasi pembangunan (Muluk, 2007). Penyusunan RKPD didasarkan atas hasil evaluasi pelaksanaan pembangunan daerah pada tahun sebelumnya dan hasil penjarangan aspirasi masyarakat melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tahunan, mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, hingga kabupaten/kota.

Musrenbang adalah forum antar pemangku kepentingan dalam rangka menyusun rencana pembangunan daerah, yang secara bersama mengidentifikasi dan menentukan prioritas kebijakan pembangunan masyarakat. Musrenbang berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan prioritas pembangunan dan kesepakatan antar pelaku pembangunan mengenai rancangan RKPD yang menitikberatkan pada sinkronisasi sasaran, arah kebijakan, program dan kegiatan SKPD serta kebutuhan riil masyarakat dalam mencapai tujuan pembangunan daerah.

Selain itu, terdapat pula kegiatan serupa yang disebut Forum SKPD yang merupakan wahana antar pihak-pihak yang langsung atau tidak langsung mendapatkan manfaat atau dampak dari program dan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD kabupaten/kota. Forum SKPD membahas sektor-sektor spesifik seperti pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Kegiatan ini memungkinkan setiap SKPD memadukan program-program mereka dengan perspektif dan prioritas masyarakat. Hasil dari Musrenbang kecamatan selanjutnya menjadi bahan diskusi pada Forum SKPD, dan hasilnya kemudian dibawa ke Musrenbang kabupaten/kota untuk dibahas lebih lanjut sehingga menghasilkan RKPD.

### **Peran Anggaran dalam Penyelenggaraan Pembangunan Daerah**

Anggaran adalah proyeksi dalam bentuk angka rupiah atau mata uang lainnya. Dalam pelaksanaannya, urusan pemerintahan di daerah dibiayai oleh dana yang bersumber dari APBD. Dikutip dari Mardiasmo (2002), anggaran mempunyai kedudukan yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dia berpendapat bahwa arti penting anggaran daerah dapat dilihat dari dua aspek. Pertama, anggaran merupakan alat bagi pemerintah daerah untuk mengarahkan dan menjamin kesinambungan pembangunan serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Kedua, anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah *scarcity of resources*, pilihan (*choice*), dan *trade offs*.

Anggaran tersebut perlu dipersiapkan dengan tepat untuk melaksanakan semua program dan kegiatan yang telah direncanakan. Pentingnya anggaran dalam penyelenggaraan pemerintahan membuat penyusunan anggaran menjadi sesuatu yang harus dilaksanakan dengan baik karena pengeluaran pemerintah akan membantu pemerintah daerah dalam melaksanakan tujuan pembangunan yang sudah direncanakan.

Penganggaran merupakan bagian dari perencanaan. Penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran, yang mana di daerah adalah APBD. Penganggaran merupakan proses mengalokasikan atau memutuskan alokasi sumber daya untuk kegiatan prioritas. Dengan demikian, perencanaan dan penganggaran menjadi suatu yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah karena merupakan rangkaian kegiatan dalam satu kesatuan. Hubungan antara APBD dengan perencanaan pembangunan digambarkan oleh Tjokroamidjojo dalam Suhadak dan Trilaksono (2007: 6), "hubungan antara perencanaan dan anggaran belanja negara menjadi timbal balik."

Mardiasmo (2002) menyebutkan prinsip-prinsip pokok dalam penganggaran dan manajemen keuangan daerah, yaitu: komprehensif dan disiplin, fleksibilitas, terprediksi, kejujuran, informasi, transparansi dan akuntabilitas. Dalam proses perencanaan anggaran dikenal adanya siklus anggaran. Pada dasarnya siklus anggaran meliputi empat tahap sebagai berikut:

1. Tahap Persiapan Anggaran (*Budget Preparation*)
2. Tahap Ratifikasi Anggaran (*Budget Approval/Ratification*)
3. Tahap Pelaksanaan Anggaran (*Budget Implementation*)
4. Tahap Pelaporan dan Evaluasi Anggaran (*Reporting and Evaluation*)

### **Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah didanai dari APBD sebagai dasar pengelolaan keuangan daerah. APBD merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun

belanja daerah. APBD didefinisikan sebagai suatu rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD sekaligus ditetapkan dengan peraturan daerah.

Struktur APBD menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Dalam pasal 15 disebutkan azas umum APBD adalah sebagai berikut:

- (1) APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.
- (2) Penyusunan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.
- (3) APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.
- (4) APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Pada ayat 3 pasal 15 di atas disebutkan enam fungsi APBD, yang selanjutnya dijelaskan dalam pasal 16 sebagai berikut:

1. Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
2. Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
4. Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/ mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
5. Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
6. Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Perencanaan tahunan daerah masih belum rampung jika belum ada rencana anggaran. RKPD yang telah ditetapkan dijadikan pedoman dalam penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan PPAS. KUA adalah dokumen yang memuat kebijakan pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode satu tahun. PPAS adalah rancangan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD sebelum disepakati dengan DPRD.

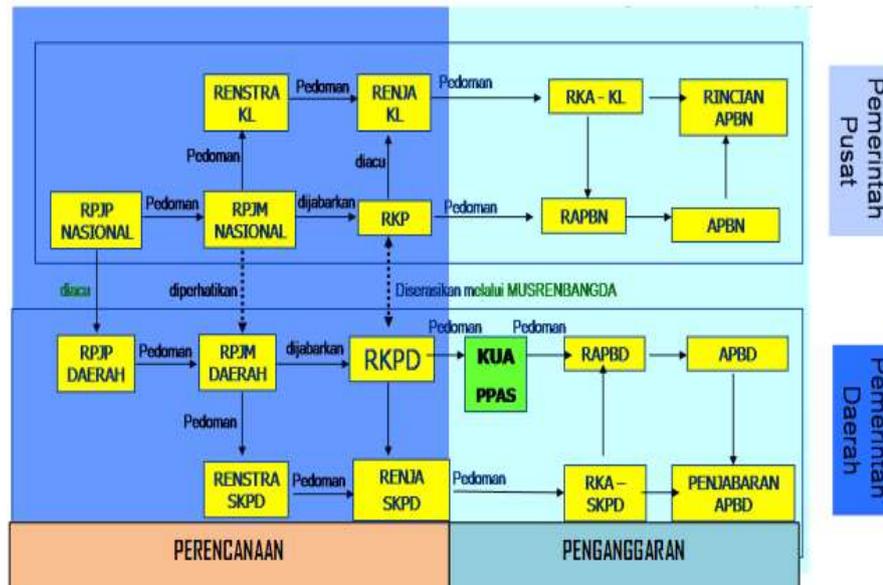
Penyusunan APBD diawali penyusunan PPAS sejalan dengan RKPD. PPAS disampaikan kepada DPRD untuk dibahas sebagai pembicaraan pendahuluan Rancangan APBD. Setelah kesepakatan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD, R-APBD dibahas dan disahkan menjadi APBD paling lambat bulan Desember sebelum tahun anggaran. APBD merefleksikan alokasi anggaran untuk melaksanakan komitmen Pemerintah Daerah dan DPRD tentang program dan kegiatan prioritas yang telah disepakati dalam dokumen PPAS.

### **Keterkaitan Antar Dokumen Perencanaan dan Penganggaran**

Di daerah perencanaan dan penganggaran sangat erat kaitannya karena merupakan rangkaian kegiatan dalam satu kesatuan yang menghasilkan APBD. Perencanaan dan penganggaran pembangunan diperlukan agar kegiatan pembangunan mempunyai sasaran yang

jelas dan dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Perencanaan dan penganggaran daerah harus seimbang agar dapat menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Gambar 1 : Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran



Sumber: UU No.25/2004 tentang SPPN dalam Yandra, 2011

Gambar 1 di atas menunjukkan bahwa di level pemerintah daerah, perencanaan dan penganggaran adalah dua hal yang saling terkait. Untuk perencanaan tahunan, di mulai dari RKPd di mana merupakan hasil dari musrenbang. Setelah diketahui informasi ketersediaan anggaran, PPAS disusun dengan berpedoman pada RKPd. Selanjutnya PPAS yang telah disepakati dijadikan pedoman dalam menyusun RAPBD yang dibahas dan disahkan menjadi APBD.

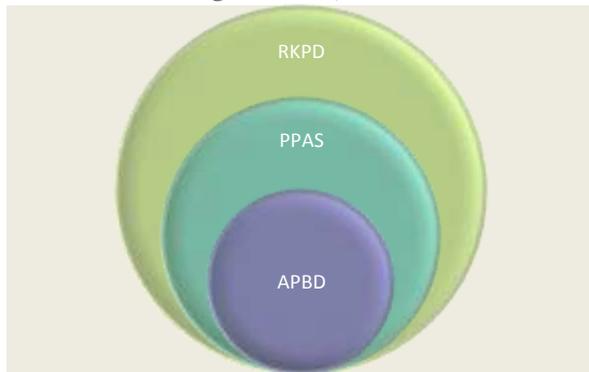
**Konsistensi: Makna dan Konsep**

Konsistensi (*consistency*) yang berasal dari kata *consistent* mengandung pengertian *not changing, in agreement, etc (Oxford Learner's Pocket Dictionary)*. Pengertian konsisten tidak sebatas itu saja, tetapi konsisten adalah antara janji dengan implementasi, peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan yang lebih rendah, serta antara aturan main dengan pelaksanaan.

Perencanaan pembangunan daerah disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Semua rencana yang telah disusun oleh pemerintah daerah harus mempunyai dampak bagi peningkatan kualitas hidup masyarakatnya. Oleh karena itu pemerintah daerah harus bisa menyusun perencanaan dan penganggaran dengan keterbukaan dan tanggung jawab.

Dalam hal ini, konsisten adalah terhadap rencana dan anggaran yang telah disepakati dalam dokumen perencanaan dan penganggaran sebelum dan sesudahnya. RKPd memuat usulan-usulan dari masyarakat yang sudah dipilih dari musrenbang tingkat desa/kelurahan hingga ke tingkat kabupaten/kota menjadi rencana program dan kegiatan prioritas daerah beserta pagu indikatifnya. Setelah diketahui informasi ketersediaan anggaran, disusunlah PPAS sebagai dokumen untuk pembicaraan pendahuluan APBD dengan rencana prioritas yang sudah lebih mengecil dengan disertai plafon anggaran sementara. Selanjutnya PPAS dijadikan pedoman dalam penyusunan RAPBD yang kemudian dibahas dan disahkan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menjadi APBD. Jadi derajat konsistensi dan komitmen Pemerintah Daerah bersama DPRD dalam hal mengakomodasi kebutuhan prioritas dan aspirasi masyarakat dalam alokasi anggaran tercermin dalam konsistensi antara RKPd, PPAS, dan APBD.

Gambar 2 : Hubungan RKPD, PPAS dan APBD



Sumber: Ilustrasi Penulis, 2013

### C. METODE PENELITIAN

Fokus dalam penelitian ini adalah pengkajian mengenai tingkat konsistensi antar dokumen perencanaan dan penganggaran Kabupaten Tulungagung bidang pendidikan dan kesehatan. Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder dan data primer. Data sekunder didapat dari dokumen RKPD, PPAS dan APBD Kabupaten Tulungagung tahun 2010 hingga 2012. Sedangkan data primer didapat dari wawancara dengan pejabat yang terkait dengan perencanaan dan penganggaran daerah (Bappeda Kabupaten Tulungagung).

Metode analisis data menggunakan MKPP, yakni untuk menganalisis konsistensi program dan kegiatan secara menyeluruh antara RKPD dan PPAS serta antara PPAS dan APBD. Sedangkan konsistensi anggaran dianalisis dengan korelasi. Selanjutnya diidentifikasi apa yang menjadi penyebab terjadinya ketidakkonsistenan antar dokumen dengan hasil wawancara penulis dengan pihak Bappeda.

### D. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### Penilaian Konsistensi antara RKPD dan PPAS

RKPD merupakan dokumen yang disusun sebelum PPAS. Penyusunan program dan kegiatan pada PPAS haruslah berpedoman pada RKPD. Analisis tingkat konsistensi program dan kegiatan antara RKPD dan PPAS dimaksudkan untuk melihat bagaimana konsistensi PPAS terhadap program dan kegiatan yang ada pada RKPD. Semakin banyak program dan kegiatan di PPAS yang konsisten, maka semakin tinggi nilai konsistensi antara RKPD dan PPAS.

Untuk itu analisis dilakukan dengan menyandingkan dokumen RKPD dan PPAS, sehingga diperoleh tingkat konsistensi program maupun kegiatan bidang pendidikan dan kesehatan antara RKPD dan PPAS Kabupaten Tulungagung tahun 2010-2012.

Tabel 1 : Penilaian Konsistensi Program dan Kegiatan antara RKPD dan PPAS

RKPD-PPAS Tahun	Bidang Pendidikan	Bidang Kesehatan
2010	100% dan 61%	96% dan 86%
2011	100% dan 95%	94% dan 97%
2012	100% dan 62%	86% dan 85%

Sumber: Hasil Analisis, 2013

Dari tabel 1 di atas dapat dilihat bahwa dalam penyusunan program bidang pendidikan pada PPAS sudah berpedoman pada RKPD dan dalam penyusunan program bidang kesehatan pada PPAS sudah cukup berpedoman pada RKPD. Sedangkan dalam penyusunan kegiatan, dapat dilihat bahwa penyusunan rencana kegiatan bidang pendidikan pada PPAS masih banyak yang tidak berpedoman pada RKPD dan penyusunan rencana kegiatan bidang kesehatan pada PPAS sudah cukup berpedoman pada RKPD.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan pihak yang terkait dengan penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran, ada beberapa hal yang menjadi penyebab ketidakkonsistenan tersebut, antara lain:

1. Adanya program/kegiatan bidang pendidikan maupun kesehatan yang dirasa sangat mendesak untuk dimasukkan ke dalam PPAS, pada rentang waktu setelah penyusunan RKPD dan sebelum penyusunan PPAS.
2. Adanya dana dari pusat (APBN) yang hadir pada rentang waktu setelah penyusunan RKPD dan sebelum penyusunan PPAS. Sehingga wajib diakomodir dengan penyusunan program/kegiatan bidang pendidikan dan kesehatan pada PPAS.
3. Adanya kebijakan pemerintah pusat tentang perubahan pelaksanaan sebuah program atau kegiatan.
4. Ketidaktelitian perangkat daerah tentang program maupun kegiatan yang akan dianggarkan pada PPAS harus masuk dulu di RKPD.
5. Tidak adanya pemahaman antara legislatif dan eksekutif dalam menyusun atau membahas program maupun kegiatan yang akan dianggarkan pada PPAS harus masuk dulu di RKPD.
6. Tidak adanya pengawasan terhadap perencanaan dan penganggaran yang ketat sehingga program dan kegiatan dapat masuk pada dokumen PPAS, namun tidak ada termuat dalam RKPD.

#### **Penilaian Konsistensi antara PPAS dan APBD**

PPAS yang telah disepakati selanjutnya menjadi pedoman dalam menyusun APBD. Penyusunan APBD haruslah berpedoman pada PPAS. Analisis tingkat konsistensi program dan kegiatan antara PPAS dan APBD dimaksudkan untuk melihat bagaimana konsistensi APBD terhadap program dan kegiatan yang ada pada PPAS. Semakin banyak program dan kegiatan di APBD yang konsisten, maka semakin tinggi nilai konsistensi antara PPAS dan APBD.

Untuk itu analisis dilakukan dengan menyandingkan dokumen PPAS dan APBD, sehingga diperoleh tingkat konsistensi program maupun kegiatan bidang pendidikan dan kesehatan antara PPAS dan APBD Kabupaten Tulungagung tahun 2010-2012.

Tingginya tingkat konsistensi menunjukkan bahwa penyusunan rencana program maupun kegiatan bidang pendidikan dan kesehatan pada APBD sudah cukup berpedoman pada PPAS, seperti terlihat dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 2 : Penilaian Konsistensi Program dan Kegiatan antara PPAS dan APBD**

<b>PPAS-APBD Tahun</b>	<b>Bidang Pendidikan</b>	<b>Bidang Kesehatan</b>
2010	89% dan 92%	100% dan 80%
2011	100% dan 73%	93% dan 90%
2012	100% dan 97%	100% dan 92%

Sumber: Hasil Analisis, 2013

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan pihak yang terkait dengan penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran, ada beberapa hal yang menjadi penyebab ketidakkonsistenan antara PPAS dan APBD bidang pendidikan, antara lain:

1. Adanya program/kegiatan bidang pendidikan maupun kesehatan yang dirasa sangat mendesak untuk dimasukkan ke dalam PPAS, pada rentang waktu setelah PPAS disepakati sampai dengan penyusunan APBD.
2. Adanya dana dari pusat (APBN) yang hadir pada rentang waktu setelah PPAS disepakati. Wajib diakomodir dengan penyusunan program/kegiatan bidang pendidikan maupun kesehatan pada APBD.
3. Keterlambatan penyampaian PPAS oleh Pemerintah Daerah kepada DPRD, sehingga mengurangi waktu dan kualitas untuk pembahasan RAPBD. Penetapan APBD akan tergesa-gesa tanpa memperhatikan prioritas pembangunan, nilai keadilan, dan kepatutan, karena Pemerintah Daerah mengejar insentif Kemenkeu kepada daerah yang menetapkan APBD tepat waktu.
4. Adanya tekanan politis untuk mengadakan suatu kegiatan pada APBD.
5. Ketidaktelitian bagi perangkat daerah tentang program maupun kegiatan yang akan dianggarkan di APBD harus masuk dulu di PPAS.
6. Tidak adanya pemahaman antara legislatif dan eksekutif dalam menyusun atau membahas program maupun kegiatan yang akan dianggarkan di APBD harus masuk dulu PPAS.
7. Tidak adanya pengawasan terhadap perencanaan dan penganggaran yang ketat sehingga program dan kegiatan dapat masuk pada dokumen APBD, namun sebelumnya tidak ada di PPAS.

#### **Korelasi Anggaran Antar Dokumen Perencanaan dan Penganggaran**

Dari program dan kegiatan antar dokumen yang konsisten, selanjutnya dihitung hubungan/korelasi anggaran program maupun kegiatan yang konsisten antar dokumen tersebut.

Tabel 3 : **Korelasi Anggaran**

Korelasi		2010	2011	2012
Bidang Pendidikan	RKPD-PPAS	0,203 (rendah)	0,633 (tinggi)	0,762 (tinggi)
	PPAS-APBD	0,607 (tinggi)	0,748 (tinggi)	0,721 (tinggi)
Bidang Kesehatan	RKPD-PPAS	0,619 (tinggi)	0,657 (tinggi)	0,542 (cukup)
	PPAS-APBD	0,898 (sangat tinggi)	0,664 (tinggi)	0,953 (sangat tinggi)

Sumber: Hasil Analisis, 2013

#### **Perbandingan Konsistensi RKPD-PPAS dengan PPAS-APBD**

Untuk konsistensi program antara RKPD dan PPAS berkisar antara 86% hingga 100%. Sedangkan konsistensi program antara PPAS dan APBD berkisar antara 89% hingga 100%. Tingginya tingkat konsistensi program ini menunjukkan bahwa dalam penyusunan program pada PPAS sudah berpedoman pada RKPD, dan penyusunan program pada APBD sudah berpedoman pada PPAS.

Namun untuk konsistensi kegiatan antara RKPD dan PPAS berkisar antara 61% hingga 97%. Ini menunjukkan bahwa penyusunan rencana kegiatan pada PPAS masih banyak yang tidak berpedoman pada RKPD. Sedangkan konsistensi kegiatan antara PPAS dan APBD berkisar antara

73% hingga 97%, menunjukkan bahwa penyusunan rencana kegiatan pada APBD sudah cukup berpedoman pada PPAS.

Dalam konsistensi anggaran, secara garis besar dapat diketahui bahwa korelasi anggaran antara RKPD dan PPAS lebih rendah dari pada korelasi anggaran antara PPAS dan APBD, baik untuk bidang pendidikan maupun kesehatan. Faktor penyebab ini diduga karena anggaran program dan kegiatan pada RKPD adalah kebutuhan dana untuk masing-masing kegiatan, belum mempertimbangkan informasi ketersediaan anggaran. Sedangkan anggaran pada PPAS merupakan alokasi anggaran yang sudah melihat informasi ketersediaan anggaran.

Penyebab lain yang diduga memicu kondisi ini adalah adanya perbedaan domain tim penyusun. RKPD adalah domain Bappeda sebagai perencana program dan kegiatan, sedang PPAS adalah domain TAPD karena terkait dengan plafon anggaran.

Faktor yang mendukung konsistensi antara PPAS dan APBD lebih besar dari konsistensi antara RKPD dan PPAS adalah karena PPAS sudah merupakan kesepakatan bersama antara eksekutif dan legislatif, sedangkan RKPD merupakan produk keputusan eksekutif sendiri. PPAS selanjutnya digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan APBD. Sehingga walaupun ada perubahan pada APBD, perubahan rencana tidaklah terlalu besar dibandingkan perubahan dari RKPD ke PPAS.

## **E. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya, maka kesimpulannya adalah sebagai berikut:

1. Selama periode 2010 hingga 2012 di Kabupaten Tulungagung, masih terjadi ketidakkonsistenan antara RKPD dan PPAS maupun antara PPAS dan APBD. Ketidakkonsistenan ini diduga karena:
  - a. Adanya program atau kegiatan yang dirasa sangat mendesak untuk dimasukkan ke dalam dokumen, pada rentang waktu setelah penyusunan RKPD dan sebelum penyusunan PPAS, dan pada rentang waktu setelah PPAS disepakati dan sebelum penyusunan APBD.
  - b. Adanya dana dari pusat (APBN) yang hadir pada rentang waktu antar penyusunan dokumen.
  - c. Adanya kebijakan pemerintah pusat, tentang pelaksanaan sebuah program.
  - d. Ketidaktelitian atau tidak ada pemahaman bagi perangkat daerah tentang program maupun kegiatan yang akan dianggarkan harus masuk dulu pada dokumen sebelumnya.
  - e. Tidak adanya pemahaman antara legislatif dan eksekutif dalam menyusun atau membahas program maupun kegiatan yang akan dianggarkan harus masuk dulu pada dokumen sebelumnya.
  - f. Tidak adanya pengawasan terhadap perencanaan dan penganggaran yang ketat sehingga program dan kegiatan dapat masuk pada dokumen sesudahnya, namun tidak ada termuat dalam dokumen sebelumnya.
2. Dari segi konsistensi anggaran, konsistensi tertinggi ada pada dokumen PPAS dan APBD. Konsistensi lebih rendah ada antara RKPD dan PPAS. Faktor penyebab ini diduga karena anggaran program dan kegiatan pada RKPD adalah kebutuhan dana untuk masing-masing kegiatan, belum ada informasi ketersediaan anggaran. Sedangkan anggaran pada PPAS merupakan alokasi dana yang sudah melihat informasi ketersediaan anggaran.
3. Nilai konsistensi secara keseluruhan lebih tinggi ditemui antara PPAS dan APBD. Faktor yang diduga mempengaruhi hal ini adalah karena PPAS sudah merupakan kesepakatan bersama antara eksekutif dan DPRD, sehingga walaupun ada perubahan pada APBD tidak terlalu besar, sedangkan RKPD merupakan produk keputusan eksekutif saja.

## Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas maka saran yang dapat disampaikan penulis guna meningkatkan konsistensi perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Tulungagung adalah:

1. Meningkatkan pemahaman dan kompetensi perangkat daerah Kabupaten Tulungagung, baik legislatif dan eksekutif dalam penyusunan atau pembahasan dokumen perencanaan dan penganggaran, misalnya melalui kursus/pelatihan di bidang perencanaan dan penganggaran.
2. Diadakannya sosialisasi, regulasi dan monitorisasi yang mengharuskan komitmen eksekutif dan legislatif untuk menjamin integrasi antar dokumen perencanaan dan penganggaran.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Kami mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu sehingga jurnal ini dapat terselesaikan. Ucapan terima kasih khusus kami sampaikan kepada Asosiasi Dosen Ilmu Ekonomi Universitas Brawijaya dan Jurusan Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya yang memungkinkan jurnal ini bisa diterbitkan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bappeda Kabupaten Tulungagung. 2010-2013. *Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)*. Tulungagung: Pemkab. Tulungagung.
- Dickey, Terry. 2004. *Dasar-Dasar Penganggaran*. (Irma Andriani R). Jakarta: PPM.
- Khusaini, Moh. 2006. *Ekonomi Publik: Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*. Malang: BPFE UB.
- Khusaini, Moh. 2009. *The Analysis of Consistency of Planning and Budgeting (Study of Some Districts and Cities in Indonesia)*. Malang: FEB UB.
- Mangkoesebroto, Guritno. 2008. *Ekonomi Publik Edisi ke-3*. Yogyakarta: BPFE Yogyakarta.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi.
- Meldayeni. 2011. *Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Bidang Kesehatan di Kota Solok Tahun 2007-2010*. Tesis dipublikasikan. Padang: Program Pascasarjana Universitas Andalas.
- Muluk, Khairul. 2007. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Malang: Bayumedia dan Center for Indonesian Reform.
- Pemerintah Kabupaten Tulungagung. 2010-2012. *Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)*. Tulungagung: Pemkab. Tulungagung.
- Pemerintah Kabupaten Tulungagung. 2010-2012. *Plafon Prioritas Anggaran Sementara (PPAS)*. Tulungagung: Pemkab. Tulungagung.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 jo Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Prasetya, Ferry. 2012. *Modul Ekonomi Publik V: Teori Pengeluaran Pemerintah*. FEUB. Malang.

Suhadak dan Nugroho, Trilaksono. 2007. *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi*. Malang: Bayumedia dan Lembaga Penerbitan & Dokumentasi FIA-Unibraw.

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

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Yandra, Febie. 2011. *Analisis Perencanaan dan Penganggaran pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Solok Tahun 2006-2010*.

\_\_\_\_\_. *Oxford Learner's Pocket Dictionary*. Oxford University Press.