E-ISSN: 3025-0994
Halaman 5321-5341
Volume 4 Nomor 4 Tahun 2026

Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran Daerah dalam Mewujudkan Efektivitas Pengelolaan APBD di Indonesia

Nathania Christy Sembiring[1], Hottarida Br Sinaga[2], Yosua Simanjuntak[3] Putri Kemala Dewi Lubis[4] Khairani Alawiyah Matondang[5]

[1,2,3,4,5] Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Medan
e-mail: nathaniachristy35@gmail.com , idasinaga310@gmail.com
josuabntang@gmail.com , putrikemala@unimed.ac.id ,alawiyah@unimed.ac.id

Abstrak

Sinkronisasi perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah menentukan apakah prioritas pembangunan yang dirumuskan pemerintah daerah memperoleh dukungan sumber daya yang memadai dan dapat dipertanggungjawabkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Artikel ini bertujuan menganalisis hubungan antara dokumen perencanaan dan penganggaran, mengidentifikasi faktor penghambat sinkronisasi, serta menjelaskan implikasinya terhadap efektivitas pengelolaan APBD di Indonesia. Penelitian menggunakan pendekatan Systematic Literature Review (SLR) dengan penelusuran terstruktur terhadap artikel ilmiah dan buku akademik mengenai perencanaan daerah, penganggaran publik, penganggaran berbasis kinerja, desentralisasi fiskal, dan tata kelola. Sintesis tematik dilakukan terhadap publikasi yang relevan dan memiliki metadata bibliografis yang dapat diverifikasi. Hasil kajian menunjukkan bahwa sinkronisasi tidak cukup dinilai dari kesesuaian administratif dokumen, tetapi perlu diuji melalui keterhubungan prioritas, program, indikator keluaran dan hasil, pagu, serta realisasi anggaran. Hambatan utama meliputi fragmentasi kelembagaan, perubahan pagu dan prioritas, kapasitas analitis yang tidak merata, kualitas data kinerja, dinamika politik anggaran, ketergantungan transfer, serta penggunaan sistem digital yang belum selalu diikuti integrasi proses kerja. Efektivitas APBD memerlukan tata kelola lintas perangkat daerah, konsistensi indikator, partisipasi publik bermakna, dan evaluasi kinerja yang memengaruhi keputusan alokasi. Kajian ini menawarkan kerangka konseptual integratif untuk memperkuat hubungan perencanaan–penganggaran pada pemerintah daerah.

Kata Kunci: Perencanaan Pembangunan Daerah, Penganggaran Daerah, Sinkronisasi, APBD, Efektivitas

Abstract

The synchronization of regional development planning and budgeting determines whether the development priorities formulated by local governments receive adequate and

accountable resource support through the Regional Revenue and Expenditure Budget (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah/APBD). This article aims to analyze the relationship between planning and budgeting documents, identify factors hindering synchronization, and explain their implications for the effectiveness of APBD management in Indonesia. This study employs a Systematic Literature Review (SLR) approach through a structured search of scholarly articles and academic books on regional planning, public budgeting, performance-based budgeting, fiscal decentralization, and governance. Thematic synthesis was conducted on relevant publications with verifiable bibliographic metadata. The findings indicate that synchronization cannot be assessed solely by the administrative alignment of documents; rather, it must be examined through the linkage of priorities, programs, output and outcome indicators, budget ceilings, and budget realization. Key barriers include institutional fragmentation, shifting budget ceilings and priorities, uneven analytical capacity, performance data quality, budget politics dynamics, reliance on fiscal transfers, and the adoption of digital systems that is not always accompanied by the integration of business processes. APBD effectiveness requires cross-agency governance, indicator consistency, meaningful public participation, and performance evaluations that inform allocation decisions. This study offers an integrative conceptual framework to strengthen the planning–budgeting nexus within local governments.

Keywords: *Regional Development Planning, Regional Budgeting, Synchronization, APBD, Effectiveness*

LATAR BELAKANG

Pemerintah daerah menjalankan fungsi pembangunan dan pelayanan publik melalui proses yang saling terkait, yaitu perencanaan pembangunan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan evaluasi. Perencanaan menetapkan masalah prioritas, sasaran, strategi, program, kegiatan, serta indikator yang ingin dicapai. Penganggaran menerjemahkan pilihan tersebut ke dalam keputusan alokasi sumber daya yang terbatas. Dengan demikian, kualitas APBD tidak hanya ditentukan oleh ketepatan prosedur penyusunannya, tetapi juga oleh sejauh mana anggaran mencerminkan prioritas pembangunan yang telah disepakati dan menghasilkan manfaat publik.

Dalam konteks Indonesia, kerangka perencanaan dan penganggaran daerah dibangun melalui hubungan antara dokumen jangka menengah dan tahunan, antara lain RPJMD, RKPD, Renstra perangkat daerah, dan Renja perangkat daerah, dengan dokumen penganggaran seperti KUA-PPAS, RKA perangkat daerah, serta APBD. Kerangka regulasi antara lain diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, serta peraturan pengelolaan keuangan daerah. Rangkaian tersebut secara normatif dimaksudkan untuk menjaga kesinambungan prioritas dari tahap perencanaan hingga pengalokasian dan pelaksanaan anggaran.

Namun, keberadaan prosedur dan dokumen yang lengkap tidak otomatis menjamin konsistensi substantif. Prioritas yang tercantum dalam RKPD dapat berubah ketika pembahasan plafon, penyusunan RKA, penyesuaian transfer, atau negosiasi politik anggaran berlangsung. Perubahan tersebut dapat dibenarkan apabila didasarkan pada perubahan kondisi fiskal, kebutuhan mendesak, atau kebijakan nasional. Persoalan muncul ketika perubahan tidak disertai alasan yang transparan, penyesuaian indikator, dan penilaian dampak terhadap target pembangunan. Akibatnya, hubungan antara masalah publik, program, anggaran, keluaran, dan hasil menjadi lemah.

Literatur penganggaran publik menempatkan anggaran sebagai proses politik sekaligus instrumen manajemen. Wildavsky dan Caiden menjelaskan bahwa anggaran merupakan arena tawar-menawar, pilihan prioritas, dan penyesuaian terhadap keterbatasan sumber daya [1]. Lee, Johnson, dan Joyce menekankan siklus anggaran yang mencakup persiapan, persetujuan, pelaksanaan, serta pelaporan dan audit [2]. Pada tingkat lokal, Shah menempatkan penganggaran sebagai instrumen penetapan prioritas, perencanaan, pengendalian fiskal, pengelolaan operasi, dan akuntabilitas kepada warga [3]. Perspektif tersebut menunjukkan bahwa sinkronisasi perlu dipahami sebagai proses berulang, bukan sekadar pencocokan nomenklatur.

Kajian empiris Indonesia memperlihatkan kompleksitas tersebut. Harun et al. membahas tekanan institusional dalam adopsi sistem pelaporan dan penganggaran pemerintah daerah [4]. Rakhman menemukan bahwa pelaksanaan anggaran pemerintah daerah berkaitan dengan karakteristik kepemimpinan dan komposisi belanja modal [5]. Fatimah, Haryanto, dan Retnandari menunjukkan bahwa relasi pusat-daerah dalam perencanaan dan penganggaran mengandung ketegangan antara otonomi dan kontrol [6]. Azam dan Bouckaert mengkaji reformasi penganggaran berbasis kinerja dan perkembangan kualitas informasi kinerja di Indonesia [7]. Temuan-temuan tersebut memberi petunjuk bahwa efektivitas penganggaran dipengaruhi oleh struktur kelembagaan, kualitas informasi, dan hubungan antartingkat pemerintahan.

Pada tingkat internasional, penelitian mengenai penganggaran berbasis kinerja menunjukkan bahwa informasi kinerja baru bernilai apabila benar-benar digunakan dalam keputusan alokasi, bukan sekadar dilampirkan untuk memenuhi kepatuhan [8], [9]. Studi tentang penggunaan informasi biaya dan kinerja nonkeuangan pada pemerintah lokal juga memperlihatkan bahwa informasi anggaran dipengaruhi oleh kendala fiskal dan insentif organisasi [10]. Sementara itu, kajian partisipasi anggaran menunjukkan bahwa pelibatan warga dapat memperkuat relevansi prioritas, tetapi kualitas partisipasi bergantung pada akses informasi, ruang deliberasi, serta keterlacakan keputusan [11].

Meskipun penelitian tentang penganggaran berbasis kinerja, desentralisasi fiskal, akuntabilitas, partisipasi, dan sistem informasi telah berkembang, pembahasan yang menghubungkan keseluruhan rantai perencanaan pembangunan daerah dengan efektivitas pengelolaan APBD masih tersebar. Sebagian studi berfokus pada satu tahapan, satu sistem, atau satu dimensi kinerja. Oleh karena itu, artikel ini menyintesis temuan lintas tema untuk memahami mekanisme yang menghubungkan konsistensi dokumen, kapasitas organisasi, dinamika fiskal-politik, dan hasil pengelolaan anggaran.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini menjawab tiga pertanyaan. Pertama, bagaimana bentuk keterhubungan antara perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah dalam literatur? Kedua, faktor apa yang paling sering menghambat sinkronisasi pada pemerintah daerah? Ketiga, melalui mekanisme apa sinkronisasi berkontribusi terhadap efektivitas pengelolaan APBD? Tujuan penelitian adalah menyusun sintesis konseptual dan rekomendasi tata kelola yang dapat memperkuat kesinambungan prioritas, alokasi, pelaksanaan, serta evaluasi anggaran.

Kontribusi artikel terletak pada pengembangan kerangka sinkronisasi yang menempatkan kesesuaian dokumen sebagai kondisi awal, bukan ukuran akhir. Kerangka ini menghubungkan empat lapisan: konsistensi vertikal dan horizontal dokumen; kualitas informasi program dan kinerja; kapasitas serta koordinasi kelembagaan; dan penggunaan hasil evaluasi dalam realokasi serta perbaikan layanan. Dengan demikian, efektivitas APBD dipahami secara lebih substantif melalui ketercapaian keluaran dan hasil, efisiensi penggunaan sumber daya, kepatuhan, transparansi, dan manfaat bagi masyarakat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan Systematic Literature Review (SLR) dengan sintesis naratif-tematik. Pendekatan SLR dipilih karena pertanyaan penelitian menuntut pengumpulan, seleksi, penilaian relevansi, dan penggabungan hasil penelitian terdahulu secara terstruktur. Prosedur pelaporan mengadaptasi prinsip PRISMA 2020, terutama pada transparansi strategi pencarian, kriteria kelayakan, proses penyaringan, dan penyajian karakteristik sumber [12]. SLR dalam artikel ini tidak dimaksudkan sebagai meta-analisis karena desain, unit analisis, indikator, dan konteks studi yang ditelaah bersifat heterogen.

Penelusuran literatur diarahkan pada artikel jurnal dan buku akademik yang membahas perencanaan pembangunan daerah, public budgeting, local government budgeting, performance-based budgeting, fiscal decentralization, performance information, budget execution, participatory budgeting, serta public financial management. Basis penelusuran yang relevan meliputi Scopus, Google Scholar, Crossref, laman penerbit ilmiah, dan repositori resmi. Penelusuran berbasis kata kunci bahasa Indonesia dan bahasa Inggris, dengan kombinasi istilah “regional planning” AND “budgeting”; “planning-budgeting alignment”; “local government budget”; “performance-based budgeting”; “Indonesia” AND “APBD”; “fiscal decentralization”; serta “public financial management”.

Rentang publikasi diprioritaskan pada 2015–2026 untuk menangkap perkembangan reformasi pengelolaan keuangan daerah dan digitalisasi pemerintahan. Literatur klasik yang menjadi landasan teori tetap digunakan apabila memiliki kontribusi konseptual penting. Sumber buku dipakai untuk memperkuat kerangka teori, sedangkan sintesis temuan empiris terutama bertumpu pada artikel jurnal. Metadata bibliografis, tahun terbit, nama jurnal, volume, halaman, dan DOI diperiksa melalui laman penerbit atau pengindeks yang tersedia. Status indeksasi Scopus perlu diperiksa kembali melalui Scopus Sources pada saat naskah akan diserahkan karena cakupan indeks dapat berubah.

Kriteria inklusi meliputi: (a) artikel atau buku akademik yang relevan langsung dengan perencanaan, penganggaran, kinerja, atau keuangan pemerintah daerah; (b) menjelaskan metode dan konteks penelitian; (c) memiliki metadata bibliografis yang dapat diverifikasi; dan

(d) tersedia abstrak atau teks yang cukup untuk mengidentifikasi temuan. Kriteria eksklusi meliputi tulisan opini nonilmiah, sumber tanpa identitas penerbit yang jelas, duplikasi, serta artikel yang hanya menyebut anggaran tanpa membahas hubungan dengan perencanaan atau kinerja.

Proses analisis dilakukan dalam empat tahap. Pertama, identifikasi konsep dan konteks dari setiap sumber. Kedua, pengelompokan temuan ke dalam tema sinkronisasi dokumen, kapasitas dan koordinasi kelembagaan, dinamika fiskal-politik, kualitas informasi kinerja, partisipasi dan transparansi, serta efektivitas pelaksanaan APBD. Ketiga, perbandingan temuan yang sejalan maupun berbeda. Keempat, sintesis hubungan antartema untuk membangun kerangka konseptual dan rekomendasi. Karena penelitian ini merupakan sintesis naratif atas literatur heterogen, tidak dilakukan penggabungan statistik.

Batasan metodologis perlu dinyatakan secara terbuka. Penelusuran yang dapat diverifikasi dalam penyusunan naskah ini menggunakan metadata dan abstrak yang tersedia secara publik serta laman penerbit. Akses penuh ke antarmuka Scopus institusional dan ekspor rekaman lengkap tidak tersedia dalam proses penyusunan dokumen ini. Oleh sebab itu, artikel tidak mengklaim jumlah rekaman awal, jumlah duplikasi, atau angka PRISMA yang tidak dapat diaudit. Sebelum publikasi, penulis perlu menjalankan ulang string pencarian di akun Scopus/akses perpustakaan, menyimpan tanggal pencarian dan hasil ekspor, lalu melengkapi diagram PRISMA dengan angka aktual. Transparansi ini mencegah penyajian angka seleksi yang direkayasa.

Kerangka analisis

Kerangka analisis mengoperasionalkan sinkronisasi sebagai derajat keterhubungan antara tujuan pembangunan, prioritas tahunan, program perangkat daerah, indikator keluaran dan hasil, pagu anggaran, serta realisasi. Sinkronisasi vertikal merujuk pada kesinambungan antara dokumen jangka menengah, dokumen tahunan, dan anggaran. Sinkronisasi horizontal merujuk pada koordinasi lintas perangkat daerah agar program yang saling bergantung tidak berjalan sendiri-sendiri. Sinkronisasi temporal merujuk pada konsistensi jadwal perencanaan, penetapan anggaran, pengadaan, dan pelaksanaan.

Efektivitas pengelolaan APBD dianalisis melalui ketercapaian sasaran dan keluaran, kesesuaian belanja dengan prioritas, ketepatan waktu pelaksanaan, efisiensi biaya, kualitas layanan, kepatuhan, dan akuntabilitas. Ukuran penyerapan anggaran tidak diperlakukan sebagai proksi tunggal efektivitas. Realisasi yang tinggi dapat terjadi tanpa hasil yang memadai, sedangkan realisasi yang lebih rendah dapat mencerminkan efisiensi atau keterlambatan yang merugikan; interpretasi harus mempertimbangkan keluaran dan hasil program.

Tabel 1. Dimensi analisis sinkronisasi perencanaan dan penganggaran

Dimensi	Fokus penilaian	Indikator konseptual
Vertikal	Konsistensi lintas dokumen	RPJMD–RKPD–KUA/PPAS–RKA–APBD
Horizontal	Koordinasi lintas	Program lintas sektor,

	perangkat daerah	pembagian peran, data bersama
Substantif	Keterhubungan anggaran dan hasil	Indikator keluaran/hasil, biaya satuan, target
Temporal	Ketepatan siklus	Jadwal penetapan, pengadaan, pelaksanaan
Akuntabilitas	Keterbukaan dan evaluasi	Publikasi, partisipasi, tindak lanjut evaluasi

HASIL DAN DISKUSI

Sinkronisasi sebagai kesinambungan kebijakan dan alokasi

Hasil sintesis menunjukkan bahwa sinkronisasi memiliki dua makna yang harus dibedakan. Makna pertama adalah kesesuaian formal, yaitu konsistensi nomenklatur, program, kegiatan, indikator, dan pagu di antara dokumen. Makna kedua adalah konsistensi substantif, yaitu keberlanjutan hubungan antara masalah yang hendak diselesaikan, sasaran pembangunan, desain intervensi, sumber daya, dan hasil yang diharapkan. Kesesuaian formal dapat diperiksa melalui dokumen, sedangkan konsistensi substantif memerlukan penilaian atas rasionalitas program, kecukupan anggaran, dan bukti kinerja.

Perbedaan tersebut penting karena dokumen dapat tampak selaras secara administratif, tetapi alokasi anggaran tidak cukup untuk mencapai target. Sebaliknya, perubahan anggaran tidak selalu berarti kegagalan sinkronisasi. Penyesuaian dapat diperlukan akibat perubahan pendapatan, transfer, inflasi, bencana, atau kebijakan nasional. Prinsip yang perlu dijaga ialah setiap perubahan harus memiliki dasar yang dapat ditelusuri, memperbarui indikator dan target, serta menjelaskan konsekuensinya terhadap prioritas. Dengan demikian, sinkronisasi bukan kekakuan anggaran, melainkan disiplin dalam mengelola perubahan.

Pada tingkat pemerintah daerah, hubungan RPJMD dan RKPD memberi arah strategis dan tahunan, sementara KUA-PPAS menghubungkan prioritas dengan kapasitas fiskal dan plafon anggaran. RKA perangkat daerah kemudian menguraikan kebutuhan belanja, target, dan aktivitas sebelum ditetapkan dalam APBD. Kelemahan pada satu tahap dapat menimbulkan efek berantai: sasaran yang terlalu luas menyulitkan penentuan indikator; indikator yang tidak terukur menghambat penentuan biaya; pagu yang tidak realistis mendorong perubahan kegiatan; dan perubahan yang tidak tercatat mengurangi akuntabilitas.

Shah [3] menekankan fungsi lokal budgeting dalam menetapkan prioritas dan menghubungkan perencanaan dengan pengendalian fiskal. Lee et al. [2] menempatkan proses persiapan dan persetujuan sebagai bagian dari siklus yang saling memengaruhi. Dalam konteks Indonesia, relasi pusat dan daerah menambah lapisan koordinasi karena prioritas daerah harus berinteraksi dengan standar pelayanan, urusan pemerintahan, transfer, dan agenda nasional. Fatimah et al. [6] menunjukkan bahwa instrumen perencanaan dan penganggaran juga menjadi sarana pengendalian pusat terhadap daerah, sehingga otonomi fiskal dan keseragaman kebijakan perlu diseimbangkan.

Faktor kelembagaan dan koordinasi perangkat daerah

Hambatan kelembagaan muncul ketika fungsi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan evaluasi dikelola dalam unit yang memiliki mandat, sistem informasi, serta kalender kerja yang berbeda. Badan perencanaan daerah berorientasi pada prioritas dan indikator pembangunan, badan keuangan daerah berorientasi pada kapasitas fiskal, kepatuhan, dan konsolidasi anggaran, sedangkan perangkat daerah berorientasi pada pelaksanaan urusan sektoral. Perbedaan orientasi tersebut dapat menjadi mekanisme checks and balances, tetapi tanpa forum koordinasi dan data yang sama dapat menghasilkan fragmentasi.

Studi Harun et al. [4] tentang adopsi sistem pelaporan dan penganggaran di pemerintah daerah Indonesia memperlihatkan bahwa perubahan sistem tidak berdiri sendiri, melainkan dipengaruhi tekanan regulasi, institusi, dan praktik organisasi. Artinya, keberadaan aplikasi atau prosedur baru tidak otomatis mengubah perilaku organisasi. Integrasi sistem harus disertai pembagian tanggung jawab, standar data, peningkatan kapasitas, dan mekanisme penyelesaian perbedaan antarunit.

Koordinasi horizontal juga dibutuhkan untuk program yang hasilnya bergantung pada beberapa perangkat daerah. Contohnya, penurunan stunting, pengurangan kemiskinan, pengendalian banjir, dan pengembangan kawasan tidak dapat dicapai oleh satu perangkat daerah. Jika tiap unit merencanakan kegiatan berdasarkan target sektoral sendiri tanpa menyepakati lokasi, penerima manfaat, jadwal, dan indikator bersama, maka belanja berisiko tumpang tindih atau menghasilkan keluaran yang tidak saling melengkapi. Pendekatan program lintas sektor perlu menetapkan penanggung jawab hasil, kontribusi masing-masing unit, serta mekanisme pemantauan terpadu.

Kapasitas aparatur merupakan faktor penghubung antara desain sistem dan kualitas keputusan. Perencanaan berbasis bukti membutuhkan kemampuan membaca data sosial-ekonomi, menyusun teori perubahan, memperkirakan biaya, menetapkan indikator, dan mengevaluasi risiko. Penganggaran membutuhkan kemampuan menguji kewajaran biaya, membedakan belanja rutin dan belanja yang menghasilkan manfaat, serta menilai konsekuensi fiskal jangka menengah. Ketimpangan kapasitas antarperangkat daerah dan antarwilayah dapat menyebabkan dokumen berkualitas tidak merata.

Dinamika fiskal, politik, dan hubungan pusat-daerah

Anggaran daerah merupakan keputusan distributif. Keterbatasan pendapatan dan ketergantungan pada transfer membatasi ruang fiskal untuk membiayai seluruh usulan. Di sisi lain, proses politik menentukan prioritas yang memperoleh dukungan. Wildavsky dan Caiden [1] menjelaskan bahwa penganggaran merupakan proses tawar-menawar yang dipengaruhi kepentingan, informasi, dan ketidakpastian. Dalam konteks daerah, dinamika tersebut dapat terjadi pada pembahasan antara eksekutif dan legislatif, antara perangkat daerah, maupun dalam negosiasi program yang dibiayai transfer.

Dinamika politik tidak dengan sendirinya bertentangan dengan perencanaan teknokratis. Representasi politik diperlukan untuk menentukan nilai dan prioritas publik. Persoalan terjadi ketika keputusan politik tidak transparan, tidak memiliki justifikasi berbasis kebutuhan, atau mengubah alokasi tanpa memperbarui target dan indikator. Untuk mengurangi risiko tersebut, setiap perubahan program dan pagu perlu disertai catatan

perubahan (change log), alasan kebijakan, sumber pendanaan, kelompok penerima manfaat, serta dampak terhadap indikator kinerja.

Desentralisasi fiskal memberi ruang bagi pemerintah daerah untuk menyesuaikan belanja dengan kebutuhan lokal, tetapi juga menimbulkan variasi kapasitas pendapatan, kualitas administrasi, dan kemampuan menyerap anggaran. Seifert dan Li [13] membahas posisi fiskal provinsi Indonesia setelah desentralisasi melalui dimensi kesehatan fiskal, stabilitas pendapatan dan belanja, efektivitas pengelolaan anggaran, kemandirian, serta disparitas. Lewis [14] menelaah perubahan kerangka desentralisasi fiskal melalui UU Nomor 1 Tahun 2022 dan implikasinya bagi hubungan keuangan pusat-daerah. Kedua perspektif tersebut memperlihatkan bahwa sinkronisasi tidak dapat dilepaskan dari ruang fiskal dan desain transfer.

Ketergantungan pada transfer dapat mempersempit fleksibilitas daerah apabila jadwal, persyaratan, atau prioritas transfer berubah setelah dokumen perencanaan disusun. Namun, transfer juga dapat menjadi instrumen pemerataan dan pencapaian standar nasional. Karena itu, pemerintah daerah perlu mengembangkan skenario fiskal konservatif, moderat, dan optimistis dalam penyusunan program. Program prioritas sebaiknya dibedakan menjadi program inti yang harus dilindungi, program yang dapat disesuaikan, dan program yang dapat ditunda tanpa merusak hasil utama.

Penganggaran berbasis kinerja dan kualitas informasi

Penganggaran berbasis kinerja berupaya menghubungkan sumber daya dengan keluaran dan hasil. Robinson dan Brumby [8] mendefinisikan pendekatan ini sebagai mekanisme untuk memperkuat hubungan dana dengan output dan outcome melalui penggunaan informasi kinerja dalam pengambilan keputusan alokasi. Namun, hubungan tersebut tidak bersifat mekanis. Kinerja layanan publik dipengaruhi faktor eksternal, jeda waktu, karakteristik penerima manfaat, serta koordinasi lintas organisasi. Karena itu, indikator kinerja harus digunakan sebagai informasi pertimbangan, bukan rumus otomatis untuk memotong atau menambah anggaran.

Azam dan Bouckaert [7] meneliti reformasi penganggaran berbasis kinerja dan evolusi kualitas informasi kinerja di Indonesia. Kajian tersebut relevan karena menempatkan kualitas indikator sebagai prasyarat agar informasi kinerja berguna dalam pengelolaan. Indikator yang terlalu banyak, berorientasi aktivitas, atau tidak memiliki definisi operasional yang konsisten akan menyulitkan evaluasi. Pemerintah daerah perlu membedakan input, aktivitas, output, outcome, dan dampak, serta memastikan setiap indikator memiliki baseline, target, satuan, sumber data, frekuensi pengukuran, dan penanggung jawab.

Penelitian Ho [9] mengingatkan bahwa penganggaran berbasis kinerja di pemerintah lokal lebih dari sekadar alat manajemen; penggunaan informasi kinerja dipengaruhi konteks politik dan kelembagaan. Budding et al. [10] membahas integrasi indikator nonkeuangan dalam dokumen anggaran pemerintah kota, sedangkan studi mengenai penggunaan informasi biaya dan kinerja pada pemerintah lokal Jepang menunjukkan bahwa informasi nonkeuangan dan biaya dapat memengaruhi keputusan pejabat anggaran [15]. Literatur ini mengindikasikan bahwa sistem pengukuran harus dirancang agar relevan bagi keputusan, bukan sekadar memenuhi pelaporan.

Kualitas informasi kinerja dapat ditingkatkan dengan menghubungkan indikator dalam RKPD, Renja, RKA, DPA, dan laporan kinerja. Definisi indikator tidak boleh berubah tanpa alasan; target perlu disesuaikan secara eksplisit jika pagu berubah; dan realisasi fisik serta keuangan harus dianalisis bersama. Jika serapan anggaran tinggi tetapi output rendah, perlu ditelusuri mutu perencanaan, pengadaan, dan pengawasan. Jika output tercapai tetapi outcome belum berubah, perlu ditinjau apakah desain intervensi, skala program, atau asumsi kausalnya tepat.

Partisipasi publik, transparansi, dan akuntabilitas

Partisipasi masyarakat dapat memperbaiki kualitas informasi kebutuhan dan meningkatkan legitimasi pilihan anggaran. Musyawarah perencanaan pembangunan menyediakan ruang untuk menyampaikan aspirasi, tetapi efektivitasnya bergantung pada kualitas deliberasi dan keterhubungan usulan dengan keputusan akhir. Partisipasi yang hanya bersifat konsultatif tanpa informasi pagu, kriteria prioritas, dan umpan balik berisiko menjadi formalitas. Karena itu, proses partisipatif perlu menjelaskan usulan yang diterima, ditunda, atau ditolak beserta alasan dan konsekuensi fiskalnya.

Bartocci et al. [11] melalui tinjauan sistematis terhadap literatur participatory budgeting menunjukkan perjalanan praktik penganggaran partisipatif dan peran aktor politik serta manajerial dalam tiap tahap. Temuan tersebut memperkuat pandangan bahwa partisipasi bukan satu kali forum, melainkan rangkaian proses yang meliputi penetapan aturan, penyampaian usulan, deliberasi, penentuan prioritas, pelaksanaan, dan pemantauan. Dalam konteks Indonesia, Musrenbang akan lebih bermakna jika usulan yang lolos dapat dilacak sampai pada program dan kode rekening APBD.

Transparansi perlu mencakup bukan hanya dokumen anggaran final, tetapi juga informasi tentang perubahan prioritas, dasar alokasi, target kinerja, realisasi, serta capaian layanan. Keterbukaan tersebut memberi kesempatan kepada masyarakat, DPRD, auditor, dan organisasi masyarakat sipil untuk menilai apakah belanja sesuai kebutuhan. Akuntabilitas yang kuat menghubungkan penanggung jawab program dengan hasil yang dijanjikan, serta memastikan temuan evaluasi ditindaklanjuti dalam siklus anggaran berikutnya.

Digitalisasi dan integrasi sistem perencanaan-penganggaran

Sistem informasi pemerintahan daerah dapat mendukung konsistensi data, standardisasi nomenklatur, keterlacakan dokumen, dan pengendalian proses. Akan tetapi, digitalisasi tidak identik dengan integrasi substantif. Aplikasi dapat merekam dokumen dengan format seragam tanpa memastikan kualitas analisis, kewajaran biaya, atau keterkaitan indikator dengan hasil. Manfaat teknologi bergantung pada interoperabilitas, kualitas data, kejelasan alur kerja, keamanan, dan kompetensi pengguna.

Literatur adopsi sistem pelaporan dan penganggaran di Indonesia menunjukkan bahwa perubahan teknologi berkaitan dengan tekanan institusional dan proses organisasi [4]. Oleh sebab itu, evaluasi SIPD atau sistem sejenis tidak cukup hanya menghitung tingkat penggunaan aplikasi. Penilaian perlu mencakup pengurangan duplikasi input, konsistensi kode program, ketepatan waktu, kualitas validasi, kemampuan menghasilkan analisis lintas perangkat daerah, dan pemanfaatan data dalam rapat pengambilan keputusan.

Digitalisasi juga membuka peluang untuk membangun jejak audit perubahan anggaran. Setiap revisi program, indikator, pagu, dan jadwal dapat dicatat sehingga alasan perubahan dapat ditelusuri. Dashboard yang menghubungkan target dan realisasi fisik-keuangan dapat memberi peringatan dini atas keterlambatan. Namun, dashboard hanya berguna apabila data diperbarui secara disiplin dan ada prosedur tindak lanjut yang jelas. Teknologi harus diposisikan sebagai infrastruktur tata kelola, bukan tujuan reformasi.

Sintesis tematik dan implikasi terhadap efektivitas APBD

Sintesis lintas sumber menunjukkan hubungan berjenjang antara sinkronisasi dan efektivitas APBD. Konsistensi dokumen memberi arah dan kepastian program; koordinasi kelembagaan menyatukan kontribusi perangkat daerah; kualitas informasi kinerja memungkinkan penilaian atas kebutuhan dan hasil; ruang fiskal serta tata kelola politik menentukan kelayakan alokasi; sedangkan transparansi dan evaluasi membangun akuntabilitas. Kegagalan pada satu lapisan dapat melemahkan lapisan lain. Sebagai contoh, indikator yang baik tidak banyak membantu apabila anggaran berubah tanpa pembaruan target, sedangkan sistem digital tidak menyelesaikan fragmentasi jika tanggung jawab antarunit tidak jelas.

Efektivitas APBD sebaiknya dinilai dengan pendekatan multidimensi. Pertama, efektivitas program: apakah target output dan outcome tercapai. Kedua, efisiensi: apakah sumber daya digunakan dengan biaya yang wajar tanpa pemborosan. Ketiga, ketepatan waktu: apakah kegiatan dan pengadaan terlaksana sesuai jadwal. Keempat, relevansi: apakah alokasi menjawab prioritas pembangunan dan kebutuhan kelompok sasaran. Kelima, akuntabilitas: apakah keputusan dan hasil dapat ditelusuri serta dipertanggungjawabkan. Penyerapan anggaran tetap penting sebagai indikator pelaksanaan, tetapi harus dibaca bersama dimensi tersebut.

Kajian Haetami et al. [16] tentang efektivitas dan efisiensi implementasi anggaran daerah di Indonesia melalui tinjauan sistematis terhadap studi 2016–2023 menyoroti variasi efisiensi belanja dan kesenjangan antardaerah. Sahara dan Salomo [17] meninjau efektivitas penganggaran berbasis kinerja dalam pengelolaan keuangan pemerintah dan mengidentifikasi tantangan kualitas data, kapasitas kelembagaan, serta resistensi politik. Kedua kajian tersebut memperkuat kesimpulan bahwa efektivitas tidak dapat dicapai hanya melalui instrumen formal, tetapi membutuhkan kapasitas dan penggunaan informasi dalam keputusan.

Berdasarkan sintesis, hubungan konseptual dapat dirumuskan sebagai berikut: sinkronisasi perencanaan-penganggaran memengaruhi efektivitas APBD melalui (a) peningkatan relevansi alokasi, (b) pengurangan tumpang tindih program, (c) perbaikan kesiapan pelaksanaan, (d) penguatan pemantauan kinerja, dan (e) peningkatan akuntabilitas. Pengaruh tersebut dimoderasi oleh kapasitas fiskal, kualitas SDM, stabilitas kebijakan, kepemimpinan, dan kualitas sistem informasi. Dengan kata lain, sinkronisasi merupakan kondisi penting tetapi bukan kondisi yang cukup; hasilnya bergantung pada kemampuan organisasi menerjemahkan konsistensi dokumen menjadi layanan dan manfaat publik.

Tabel 2. Ringkasan hasil sintesis literatur

Tema sintesis	Temuan utama	Implikasi pengelolaan
Konsistensi dokumen	Keselarasan formal belum menjamin kesesuaian substansi	Uji keterhubungan sasaran-program-pagu-indikator
Kelembagaan	Fragmentasi mandat dan kapasitas melemahkan koordinasi	Forum lintas perangkat daerah dan pemilik hasil
Fiskal-politik	Perubahan pagu dan negosiasi dapat menggeser prioritas	Catatan perubahan dan skenario fiskal
Informasi kinerja	Indikator sering berorientasi kepatuhan	Gunakan outcome, baseline, biaya, dan evaluasi
Partisipasi	Aspirasi perlu ditelusuri sampai keputusan anggaran	Umpan balik atas usulan dan publikasi alasan
Digitalisasi	Sistem membantu keterlacakan bila proses terintegrasi	Interoperabilitas, validasi, dan dashboard tindak lanjut

Kerangka Penguatan Sinkronisasi

Penguatan sinkronisasi perlu dimulai dari penajaman prioritas. Pemerintah daerah sebaiknya membatasi jumlah prioritas tahunan pada isu yang memiliki urgensi, dampak, dan kesiapan intervensi yang jelas. Setiap prioritas harus memiliki indikator hasil, baseline, target tahunan, kelompok sasaran, lokasi, penanggung jawab, dan estimasi kebutuhan biaya. Prioritas tersebut kemudian diturunkan ke dalam program perangkat daerah melalui matriks keterkaitan yang dapat diperiksa pada saat penyusunan KUA-PPAS dan RKA.

Tahap berikutnya adalah pengujian fiskal dan kelayakan program. Proyeksi pendapatan perlu disusun secara realistis dengan memperhitungkan PAD, transfer, pendapatan lain, kewajiban belanja, dan risiko fiskal. Program harus diuji dari sisi biaya satuan, kesiapan lahan atau dokumen teknis, ketersediaan SDM, proses pengadaan, serta ketergantungan pada perangkat daerah lain. Program yang belum siap sebaiknya tidak dipaksakan masuk dalam prioritas belanja tahun berjalan tanpa mitigasi yang jelas.

Selama pembahasan anggaran, setiap perubahan pagu atau program harus disertai alasan dan analisis dampak. Mekanisme ini penting untuk membedakan perubahan yang sah karena kondisi fiskal dari perubahan yang tidak konsisten dengan prioritas. Pemerintah daerah dapat menggunakan matriks rekonsiliasi yang memuat prioritas RKPD, program, kegiatan, indikator, pagu awal, pagu perubahan, realisasi, dan alasan perubahan. Matriks tersebut menjadi alat koordinasi internal sekaligus bahan akuntabilitas kepada DPRD dan publik.

Pada tahap pelaksanaan, pemantauan perlu menggabungkan realisasi keuangan, kemajuan fisik, capaian output, dan indikasi outcome. Rapat pengendalian tidak hanya membahas persentase serapan, tetapi mengidentifikasi hambatan dan menetapkan tindakan korektif dengan penanggung jawab serta tenggat waktu. Evaluasi akhir tahun kemudian harus memengaruhi perencanaan tahun berikutnya. Program yang efektif dapat diperkuat, program yang tidak efektif didesain ulang, dan kegiatan yang tidak lagi relevan dapat dihentikan atau dialihkan.

Secara kelembagaan, kepala daerah perlu memastikan adanya kepemimpinan lintas perangkat daerah atas prioritas utama. Bappeda dan badan keuangan daerah dapat memimpin proses rekonsiliasi berkala, sementara inspektorat memperkuat pengawasan berbasis risiko. DPRD menjalankan fungsi anggaran dan pengawasan dengan dukungan informasi kinerja yang memadai. Masyarakat dan kelompok penerima manfaat dilibatkan pada penentuan kebutuhan dan pemantauan hasil. Pembagian peran tersebut membantu menghindari anggapan bahwa sinkronisasi hanya menjadi tanggung jawab satu organisasi.

Implikasi teoretis dan agenda penelitian

Secara teoretis, hasil kajian menggabungkan perspektif siklus anggaran, penganggaran berbasis kinerja, teori kelembagaan, desentralisasi fiskal, dan tata kelola partisipatif. Perspektif siklus anggaran menjelaskan urutan keputusan dan umpan balik; perspektif kinerja menjelaskan hubungan sumber daya dengan output dan outcome; teori kelembagaan menjelaskan mengapa adopsi sistem formal dapat berbeda dari praktik; desentralisasi fiskal menjelaskan batas ruang keputusan daerah; sedangkan tata kelola partisipatif menjelaskan legitimasi dan akuntabilitas alokasi.

Agenda penelitian selanjutnya perlu menguji kerangka tersebut dengan data lintas pemerintah daerah dan lintas tahun. Penelitian kuantitatif dapat mengukur konsistensi dokumen menggunakan indeks keterhubungan program dan anggaran, lalu menguji hubungannya dengan capaian output, outcome, ketepatan waktu, dan efisiensi belanja. Penelitian kualitatif dapat menelusuri proses perubahan pagu, negosiasi eksekutif-legislatif, penggunaan data kinerja, dan koordinasi lintas perangkat daerah. Studi komparatif antardaerah juga diperlukan untuk menjelaskan pengaruh kapasitas fiskal, karakteristik wilayah, dan kualitas kelembagaan.

Keterbatasan artikel ini adalah heterogenitas literatur, variasi definisi efektivitas, serta keterbatasan akses langsung pada ekspor lengkap basis data Scopus dalam proses penelusuran. Selain itu, temuan dari pemerintah lokal negara lain tidak dapat diterapkan secara langsung pada Indonesia tanpa mempertimbangkan struktur regulasi, hubungan pusat-daerah, dan kapasitas fiskal. Oleh sebab itu, hasil kajian lebih tepat dipahami sebagai sintesis konseptual dan dasar perumusan hipotesis, bukan estimasi kausal mengenai besarnya pengaruh sinkronisasi terhadap kinerja APBD.

Pengukuran konsistensi dokumen perencanaan dan penganggaran

Pengukuran konsistensi dapat dimulai dengan menelusuri satu prioritas pembangunan dari dokumen jangka menengah sampai APBD. Penelusuran tidak cukup dilakukan dengan mencocokkan nama program karena nomenklatur dapat berubah mengikuti kebijakan nasional dan pembaruan klasifikasi. Pemeriksa perlu mengidentifikasi substansi sasaran, kelompok penerima manfaat, lokasi, indikator, serta kontribusi program

terhadap hasil. Dengan cara ini, perubahan nomenklatur tidak serta-merta dinilai sebagai ketidaksesuaian apabila substansi intervensi tetap terjaga dan dapat dijelaskan.

Pada tingkat operasional, pemerintah daerah dapat menggunakan matriks keterkaitan yang mencantumkan sasaran RPJMD, prioritas RKPD, program dan kegiatan perangkat daerah, indikator keluaran dan hasil, pagu indikatif, pagu dalam KUA-PPAS, pagu RKA, pagu APBD, serta realisasi. Setiap kolom perlu diberi kode atau referensi dokumen sehingga penelusuran dapat dilakukan secara konsisten. Matriks juga perlu mencatat perubahan nilai dan alasan perubahan, misalnya penyesuaian transfer, perubahan harga, perubahan desain teknis, keadaan darurat, atau hasil pembahasan anggaran.

Indeks konsistensi sederhana dapat dikembangkan sebagai alat diagnostik, bukan sebagai ukuran tunggal kinerja. Sebagai contoh, skor dapat diberikan pada kesesuaian sasaran, keberlanjutan program, konsistensi indikator, kesesuaian alokasi, dan keterlacakan perubahan. Bobot tiap dimensi perlu ditentukan melalui diskusi ahli dan diuji pada beberapa pemerintah daerah. Penilaian kualitatif tetap diperlukan karena skor agregat dapat menutupi persoalan penting, seperti program yang memiliki kesesuaian tinggi tetapi tidak memiliki kesiapan pelaksanaan atau tidak menjawab kebutuhan kelompok rentan.

Pengukuran juga harus memperhatikan konsistensi horizontal. Satu outcome lintas sektor dapat didukung oleh beberapa program yang dikelola perangkat daerah berbeda. Penilaian perlu memeriksa apakah pembagian kontribusi sudah jelas, apakah terdapat indikator bersama, apakah lokasi intervensi saling melengkapi, dan apakah jadwal pelaksanaan terkoordinasi. Tanpa pemeriksaan tersebut, konsistensi vertikal pada masing-masing perangkat daerah belum tentu menghasilkan sinergi pada tingkat pemerintah daerah.

Hubungan sinkronisasi dengan kualitas belanja

Sinkronisasi berpotensi meningkatkan kualitas belanja melalui perbaikan alokasi dan pelaksanaan. Pertama, prioritas yang jelas membantu pemerintah daerah memusatkan sumber daya pada masalah dengan urgensi dan dampak terbesar. Kedua, hubungan antara indikator dan pagu membantu menilai apakah biaya yang dialokasikan sebanding dengan target. Ketiga, koordinasi lintas perangkat daerah mengurangi duplikasi dan celah layanan. Keempat, kesesuaian jadwal perencanaan dengan pengadaan meningkatkan kesiapan pelaksanaan. Kelima, evaluasi yang terhubung dengan penyusunan anggaran berikutnya memperkuat pembelajaran organisasi.

Meski demikian, sinkronisasi tidak otomatis menjamin belanja berkualitas. Program dapat selaras dengan dokumen tetapi memiliki desain intervensi yang lemah, biaya yang tidak efisien, atau sasaran penerima manfaat yang kurang tepat. Oleh karena itu, proses perencanaan perlu menguji bukti tentang efektivitas intervensi. Pemerintah daerah dapat menggunakan evaluasi program, hasil audit, data sektoral, kajian akademik, serta pembelajaran dari daerah lain. Kegiatan yang berulang setiap tahun perlu dievaluasi untuk memastikan bahwa keberlanjutan anggaran didasarkan pada kebutuhan dan hasil, bukan semata-mata kebiasaan organisasi.

Belanja modal memberikan contoh pentingnya hubungan perencanaan dan penganggaran. Pembangunan infrastruktur membutuhkan kesiapan lahan, desain, perizinan, analisis manfaat, serta rencana operasi dan pemeliharaan. Jika aspek tersebut tidak diselesaikan pada tahap perencanaan, alokasi belanja modal dapat tertunda atau

menghasilkan aset yang tidak optimal. Dengan demikian, kualitas perencanaan tidak hanya tercermin dari dokumen dan pagu, tetapi juga dari kesiapan teknis dan keberlanjutan manfaat investasi publik.

Pada belanja pelayanan dasar, sinkronisasi perlu menghubungkan target cakupan layanan dengan distribusi penduduk, kondisi geografis, dan kapasitas fasilitas. Anggaran pendidikan, kesehatan, air minum, sanitasi, dan perlindungan sosial perlu memperhatikan ketimpangan akses antarkelompok dan antarwilayah. Penggunaan indikator rata-rata daerah saja dapat menyembunyikan kesenjangan. Karena itu, indikator perlu didisagregasi berdasarkan wilayah, kelompok umur, jenis kelamin, tingkat pendapatan, atau karakteristik penerima manfaat yang relevan dan tersedia secara sah.

Risiko dan strategi mitigasi dalam siklus APBD

Risiko pertama adalah perubahan asumsi pendapatan. Proyeksi PAD yang terlalu optimistis dapat mendorong penetapan program yang tidak memiliki dukungan fiskal memadai. Mitigasinya adalah menggunakan proyeksi berbasis tren dan faktor penentu, menguji sensitivitas terhadap skenario ekonomi, serta menyiapkan prioritas belanja yang dapat disesuaikan. Risiko kedua adalah perubahan kebijakan transfer atau prioritas nasional. Mitigasinya dilakukan melalui pemantauan regulasi, komunikasi dengan pemerintah pusat, dan penyesuaian rencana secara terdokumentasi.

Risiko ketiga adalah keterlambatan pengadaan dan kesiapan kegiatan. Mitigasi dapat dimulai sebelum tahun anggaran melalui identifikasi kegiatan strategis, penyelesaian dokumen teknis, penyiapan spesifikasi, dan pengelolaan risiko kontrak. Risiko keempat adalah ketidaksesuaian target dengan pagu. Setiap penurunan pagu harus memicu peninjauan ulang target, skala, lokasi, atau metode intervensi. Mempertahankan target yang sama ketika sumber daya berkurang secara material dapat menghasilkan indikator yang tidak realistis dan mengaburkan penilaian kinerja.

Risiko kelima adalah perubahan prioritas yang dipengaruhi kepentingan jangka pendek. Mekanisme mitigasi meliputi publikasi kriteria prioritas, notulensi pembahasan, dokumentasi perubahan, serta pengawasan DPRD dan masyarakat. Risiko keenam adalah data yang tidak konsisten antarsistem. Pemerintah daerah perlu menetapkan pemilik data, definisi indikator, jadwal pemutakhiran, standar pertukaran data, dan prosedur koreksi. Langkah tersebut mengurangi konflik angka dalam rapat perencanaan dan penganggaran.

Rekomendasi kebijakan berdasarkan hasil sintesis

Pertama, pemerintah daerah perlu menetapkan satu kerangka hasil pembangunan yang menjadi rujukan bersama bagi Bappeda, badan keuangan daerah, perangkat daerah, inspektorat, dan DPRD. Kerangka tersebut harus memuat sasaran prioritas, indikator hasil, baseline, target, lokasi, kelompok penerima manfaat, dan penanggung jawab. Kedua, setiap prioritas perlu memiliki matriks keterhubungan dengan program, kegiatan, subkegiatan, indikator keluaran, kebutuhan anggaran, dan sumber pendanaan. Ketiga, proses rekonsiliasi dilakukan secara berkala sejak rancangan RKPD hingga penetapan APBD, bukan hanya pada akhir penyusunan.

Keempat, penganggaran berbasis kinerja perlu diperkuat dengan informasi biaya dan kualitas layanan. Indikator kinerja hendaknya dibatasi pada ukuran yang benar-benar digunakan dalam pengambilan keputusan. Kelima, pemerintah daerah perlu meningkatkan

kapasitas analisis fiskal, perencanaan berbasis bukti, evaluasi program, dan pengadaan. Peningkatan kapasitas harus disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing perangkat daerah dan karakteristik wilayah, bukan hanya melalui pelatihan umum.

Keenam, transparansi perlu diperluas dari publikasi APBD menjadi keterbukaan atas perubahan anggaran dan capaian hasil. Ringkasan anggaran untuk warga dapat memuat prioritas, nilai alokasi, lokasi, penerima manfaat, jadwal, realisasi, serta capaian. Ketujuh, partisipasi publik perlu memiliki mekanisme umpan balik yang menunjukkan bagaimana aspirasi memengaruhi keputusan. Kedelapan, sistem digital perlu dikembangkan sebagai alat integrasi proses, bukan sekadar tempat memasukkan data. Dashboard harus dilengkapi mekanisme tindak lanjut dan penanggung jawab.

Kesembilan, evaluasi kinerja harus memengaruhi keputusan alokasi tahun berikutnya. Program yang belum mencapai target perlu dianalisis penyebabnya sebelum anggaran ditambah atau dikurangi. Jika masalah terletak pada desain program, perbaikan desain lebih tepat daripada sekadar meningkatkan pagu. Jika hambatan berasal dari pengadaan atau kapasitas pelaksana, strategi peningkatan kesiapan perlu dilakukan. Jika program tidak lagi relevan, penghentian atau realokasi dapat dipertimbangkan secara transparan.

Agenda pengembangan kerangka konseptual

Kerangka konseptual dalam artikel ini dapat dikembangkan menjadi model penelitian empiris dengan menempatkan sinkronisasi perencanaan-penganggaran sebagai variabel penjelas, efektivitas pengelolaan APBD sebagai variabel hasil, serta kapasitas kelembagaan, kualitas informasi kinerja, kapasitas fiskal, dan stabilitas kebijakan sebagai variabel moderator. Sinkronisasi dapat diukur melalui konsistensi vertikal, konsistensi horizontal, konsistensi indikator, dan keterlacakan perubahan. Efektivitas APBD dapat diukur melalui capaian output dan outcome, efisiensi biaya, ketepatan waktu, serta kualitas layanan.

Pengujian model perlu menghindari penggunaan indikator yang terlalu dekat secara definisional. Sebagai contoh, apabila indeks sinkronisasi memasukkan realisasi anggaran sebagai salah satu komponennya, sementara efektivitas APBD juga diukur melalui realisasi, hubungan statistik dapat menjadi tautologis. Oleh sebab itu, konstruk sinkronisasi sebaiknya berfokus pada hubungan dokumen, program, indikator, dan perubahan alokasi, sedangkan efektivitas difokuskan pada hasil pelaksanaan. Pemisahan konstruk ini akan meningkatkan validitas pengukuran.

Penelitian komparatif juga perlu memperhatikan variasi karakteristik pemerintah daerah. Daerah dengan PAD tinggi mungkin memiliki fleksibilitas alokasi yang berbeda dari daerah yang sangat bergantung pada transfer. Daerah perkotaan memiliki tantangan layanan dan kepadatan yang berbeda dari daerah kepulauan atau wilayah terpencil. Karena itu, analisis lintas daerah perlu mengendalikan kapasitas fiskal, jumlah penduduk, luas wilayah, tingkat urbanisasi, dan karakteristik urusan. Pendekatan campuran dapat membantu menjelaskan mengapa tingkat konsistensi dokumen yang sama menghasilkan capaian layanan yang berbeda.

Secara keseluruhan, agenda penelitian tersebut dapat mengembangkan pemahaman dari pertanyaan apakah dokumen telah selaras menuju pertanyaan yang lebih substantif: apakah keselarasan menghasilkan keputusan alokasi yang lebih baik, apakah keputusan

tersebut meningkatkan kesiapan pelaksanaan, dan apakah hasilnya dirasakan oleh masyarakat. Pergeseran fokus ini menjadi dasar penting bagi pengembangan literatur pengelolaan keuangan daerah di Indonesia.

Membaca efektivitas secara berimbang

Efektivitas pengelolaan APBD perlu dibaca dengan membedakan tiga tingkat hasil. Tingkat pertama adalah keluaran administratif dan fisik, misalnya jumlah dokumen yang diselesaikan, unit fasilitas yang dibangun, atau jumlah penerima layanan. Tingkat kedua adalah perubahan kondisi penerima manfaat, seperti peningkatan akses, penurunan waktu tempuh, atau peningkatan cakupan layanan. Tingkat ketiga adalah dampak pembangunan yang lebih luas, seperti perbaikan kualitas hidup dan pengurangan ketimpangan. Tidak semua program dapat mengukur dampak dalam satu tahun anggaran, sehingga indikator tahunan perlu ditempatkan dalam rantai hasil yang realistis.

Pengukuran yang hanya mengandalkan realisasi keuangan berisiko mendorong perilaku mengejar serapan pada akhir tahun. Dalam kondisi demikian, belanja dapat dipercepat tanpa mempertimbangkan kualitas hasil, sementara kegiatan yang memerlukan persiapan matang justru tertunda. Serapan tetap perlu dipantau untuk mengidentifikasi hambatan pelaksanaan dan risiko kas, tetapi harus dipasangkan dengan kemajuan fisik, mutu hasil, ketepatan sasaran, serta biaya per unit layanan. Pendekatan tersebut lebih sejalan dengan prinsip value for money yang menilai ekonomi, efisiensi, dan efektivitas secara bersamaan.

Ekonomi berkaitan dengan perolehan input pada kualitas yang sesuai dan biaya yang wajar. Efisiensi menilai hubungan antara input dan output, sedangkan efektivitas menilai sejauh mana output menghasilkan outcome yang dituju. Ketiganya saling melengkapi tetapi tidak dapat saling menggantikan. Belanja yang ekonomis belum tentu efisien apabila menghasilkan output rendah; output yang banyak belum tentu efektif apabila tidak menyelesaikan masalah; dan capaian outcome yang baik perlu dinilai bersama keberlanjutan biaya serta pemerataan manfaat.

Pembelajaran dari literatur internasional

Literatur internasional memberi beberapa pembelajaran yang relevan bagi pemerintah daerah Indonesia. Pertama, penganggaran berbasis kinerja memerlukan informasi yang dipercaya dan digunakan dalam keputusan. Robinson dan Brumby [8] menekankan pentingnya hubungan dana dengan output dan outcome, sementara Ho [9] menunjukkan bahwa praktik di pemerintah lokal juga dipengaruhi kepentingan manajerial dan politik. Dengan demikian, reformasi tidak cukup dilakukan melalui perubahan format dokumen, melainkan perlu mengubah rutinitas pembahasan anggaran dan evaluasi.

Kedua, praktik partisipatif membutuhkan desain proses yang jelas. Tinjauan Bartocci et al. [11] menunjukkan bahwa penganggaran partisipatif berkembang melalui bentuk yang beragam dan melibatkan aktor politik maupun manajerial. Bagi pemerintah daerah Indonesia, pembelajaran pentingnya bukan menyalin model kota lain secara langsung, melainkan memastikan bahwa warga memperoleh informasi yang dapat dipahami, memiliki ruang untuk menyampaikan alasan, dan dapat memantau tindak lanjut usulan. Kualitas partisipasi harus diukur dari pengaruhnya terhadap keputusan dan akuntabilitas, bukan semata-mata jumlah peserta forum.

Ketiga, sistem pengukuran kinerja perlu menyesuaikan karakter layanan publik. Studi Kuroki dan Motokawa [15] pada pemerintah lokal Jepang memperlihatkan bahwa pejabat anggaran dapat menggunakan informasi kinerja nonkeuangan dan biaya akrual dalam keputusan, terutama ketika menghadapi kendala fiskal. Namun, penerapan pada Indonesia harus mempertimbangkan perbedaan sistem akuntansi, kapasitas aparatur, dan struktur anggaran. Informasi biaya akrual dapat melengkapi informasi kas, terutama untuk menilai biaya pemeliharaan dan keberlanjutan aset, tetapi tidak menggantikan kebutuhan pengendalian kas dan kepatuhan anggaran.

Keempat, tata kelola keuangan lokal perlu mempertimbangkan karakteristik fiskal dan kelembagaan. Dollery et al. [21] serta Kitchen et al. [22] membahas pengelolaan fiskal lokal dalam perspektif internasional, termasuk pendapatan, belanja, akuntabilitas, dan pelayanan. Literatur tersebut memperlihatkan bahwa desentralisasi yang efektif membutuhkan kesesuaian antara tanggung jawab pelayanan, kewenangan pendapatan, kapasitas organisasi, dan mekanisme pertanggungjawaban. Karena kapasitas daerah Indonesia sangat beragam, kebijakan peningkatan sinkronisasi sebaiknya tidak menggunakan pendekatan seragam untuk semua daerah.

Keterbatasan interpretasi dan kualitas bukti

Temuan studi yang ditelaah memiliki variasi desain penelitian, mulai dari studi kasus, analisis dokumen, survei, eksperimen lapangan, hingga tinjauan sistematis. Variasi tersebut memperkaya pemahaman, tetapi membatasi perbandingan langsung. Studi kasus dapat menjelaskan proses perubahan dan negosiasi anggaran secara mendalam, namun tidak selalu mewakili seluruh pemerintah daerah. Studi kuantitatif dapat menunjukkan pola hubungan antarvariabel, tetapi indikator konsistensi dan efektivitas dapat berbeda antarpenelitian. Tinjauan literatur menyediakan gambaran lintas studi, namun kesimpulannya bergantung pada strategi pencarian dan kriteria seleksi.

Selain variasi metode, istilah sinkronisasi, konsistensi, integrasi, efektivitas, dan kinerja sering digunakan dengan definisi yang tidak sepenuhnya seragam. Sebagian penelitian menilai konsistensi melalui kesesuaian dokumen, sebagian lain menilai hubungan antara program dan anggaran, sementara penelitian kinerja dapat menggunakan serapan, output, outcome, atau indikator akuntabilitas. Perbedaan definisi ini dapat menghasilkan kesimpulan yang tampak bertentangan padahal mengukur dimensi berbeda. Karena itu, penelitian berikutnya perlu mendefinisikan konstruk secara eksplisit dan melaporkan indikator yang digunakan.

Kualitas bukti juga dipengaruhi keterbukaan data pemerintah daerah. Dokumen perencanaan dan APBD sering tersedia dalam format yang tidak seragam, sedangkan data capaian outcome dapat tersebar di berbagai perangkat daerah. Perubahan nomenklatur dan struktur organisasi menyulitkan pelacakan program lintas tahun. Pengembangan repositori data yang terstandar dan dapat diakses publik akan membantu peneliti menguji konsistensi dokumen secara lebih objektif. Pemerintah daerah juga dapat meningkatkan mutu evaluasi internal dengan menyimpan metadata perubahan dan dokumentasi keputusan.

Atas dasar keterbatasan tersebut, kesimpulan artikel ini tidak menyatakan bahwa sinkronisasi selalu menyebabkan peningkatan efektivitas dengan besaran tertentu. Kesimpulan yang dapat dipertahankan adalah bahwa sinkronisasi menyediakan mekanisme

penting untuk memperbaiki relevansi alokasi, koordinasi, kesiapan pelaksanaan, dan akuntabilitas. Besarnya manfaat aktual bergantung pada kapasitas fiskal, mutu desain program, stabilitas kebijakan, kualitas informasi, serta penggunaan evaluasi. Pengujian kausal tetap diperlukan melalui data lintas daerah dan waktu.

Peran siklus evaluasi dalam menjaga kesinambungan

Evaluasi merupakan penghubung antara satu siklus anggaran dengan siklus berikutnya. Tanpa evaluasi, dokumen perencanaan cenderung mengulang prioritas dan kegiatan dari tahun sebelumnya tanpa menguji apakah masalah telah berubah atau intervensi menghasilkan manfaat. Evaluasi perlu dilakukan pada tingkat program dan bukan hanya pada tingkat kepatuhan administrasi. Pertanyaan evaluasi mencakup relevansi sasaran, konsistensi desain, efisiensi penggunaan sumber daya, efektivitas keluaran dan hasil, serta keberlanjutan manfaat. Hasil evaluasi tersebut kemudian disampaikan kepada unit perencana dan penganggaran sebelum pagu indikatif ditetapkan.

Umpan balik evaluasi harus bersifat operasional. Rekomendasi yang hanya menyebut perlunya peningkatan koordinasi tidak cukup untuk memperbaiki proses. Rekomendasi perlu menunjuk program yang harus disesuaikan, data yang harus diperbaiki, unit yang bertanggung jawab, kebutuhan anggaran, serta tenggat tindak lanjut. Inspektorat dapat menguji apakah tindak lanjut dilaksanakan, sementara Bappeda dan badan keuangan daerah memastikan hasil evaluasi masuk dalam pembahasan program dan pagu. Dengan mekanisme ini, evaluasi tidak berhenti sebagai laporan akhir tahun.

Evaluasi juga perlu mengidentifikasi faktor eksternal yang memengaruhi capaian. Program pengendalian kemiskinan, misalnya, dipengaruhi kondisi pasar kerja, inflasi, perubahan harga pangan, dan kebijakan perlindungan sosial nasional. Ketika outcome tidak tercapai, pemerintah daerah perlu membedakan kelemahan desain program dari perubahan lingkungan. Pembedaan tersebut mencegah penilaian kinerja yang tidak adil dan membantu memilih respons yang tepat. Informasi kualitatif dari pelaksana dan penerima manfaat dapat melengkapi indikator kuantitatif untuk menjelaskan mekanisme keberhasilan atau kegagalan.

Integrasi perencanaan jangka menengah dan penganggaran tahunan

Perencanaan jangka menengah memberikan arah perubahan struktural, sedangkan APBD tahunan menyediakan instrumen pembiayaan secara bertahap. Sinkronisasi perlu memastikan bahwa program tahunan merupakan tahapan logis untuk mencapai target jangka menengah. Target lima tahunan sebaiknya dipecah menjadi milestone tahunan dengan mempertimbangkan kapasitas fiskal, kesiapan proyek, dan perubahan kondisi sosial ekonomi. Apabila target jangka menengah tidak realistis, penyesuaian harus dilakukan melalui mekanisme perencanaan yang sah dan disertai alasan, bukan melalui perubahan target informal ketika pelaksanaan tidak sesuai rencana.

Integrasi juga memerlukan konsistensi antara perencanaan pembangunan dan perencanaan perangkat daerah. Renstra perangkat daerah perlu menunjukkan kontribusi terhadap sasaran pembangunan, sedangkan Renja menjabarkan kontribusi tersebut ke dalam prioritas dan target tahunan. Penyusunan RKA kemudian harus menguraikan kebutuhan sumber daya yang mendukung target tersebut. Jika indikator pada Renja tidak dapat ditemukan dalam RKA atau dokumen pelaksanaan, terdapat risiko bahwa kegiatan disusun berdasarkan ketersediaan pagu, bukan berdasarkan kebutuhan pencapaian hasil.

Hubungan jangka menengah dan tahunan sangat penting bagi proyek multiyears atau investasi yang manfaatnya baru terlihat setelah beberapa tahun. Pemerintah daerah perlu menyusun proyeksi kebutuhan biaya keseluruhan, biaya operasi dan pemeliharaan, risiko keterlambatan, serta sumber pendanaan. Penetapan anggaran tahunan yang hanya mempertimbangkan biaya konstruksi awal dapat menghasilkan aset yang tidak memiliki dukungan pemeliharaan. Karena itu, analisis biaya siklus hidup aset perlu menjadi bagian dari penilaian kelayakan program.

Penguatan akuntabilitas dalam perubahan anggaran

Perubahan anggaran merupakan bagian yang wajar dalam pengelolaan fiskal, tetapi harus dijalankan dengan disiplin akuntabilitas. Perubahan dapat terjadi karena kondisi darurat, penyesuaian pendapatan, perubahan kebijakan transfer, kebutuhan layanan yang berkembang, atau hasil evaluasi. Setiap perubahan sebaiknya disertai dokumentasi mengenai kondisi pemicu, alternatif yang dipertimbangkan, kriteria pemilihan, dampak pada target, serta pihak yang menyetujui. Dokumentasi tersebut menjaga agar fleksibilitas tidak berubah menjadi diskresi yang sulit diawasi.

Akuntabilitas juga memerlukan akses publik yang memadai. Informasi tentang anggaran perlu disajikan dalam format yang dapat dipahami oleh masyarakat, bukan hanya dalam dokumen teknis dengan kode rekening. Ringkasan anggaran warga dapat menjelaskan apa yang menjadi prioritas, berapa besar alokasi, di mana kegiatan dilakukan, siapa penerima manfaat, dan bagaimana capaian dipantau. Informasi tersebut membantu warga menilai kesesuaian antara janji pembangunan dan hasil yang diterima.

Pada akhirnya, integritas proses perubahan anggaran bergantung pada kombinasi aturan, kepemimpinan, sistem informasi, pengawasan, dan budaya organisasi. Aturan memberikan batas kewenangan; kepemimpinan menjaga fokus pada prioritas; sistem informasi mencatat perubahan; pengawasan menguji kepatuhan dan risiko; sedangkan budaya organisasi menentukan apakah aparatur bersedia menggunakan bukti untuk memperbaiki keputusan. Seluruh unsur tersebut harus berjalan bersama agar sinkronisasi menghasilkan efektivitas yang dapat dirasakan masyarakat.

KESIMPULAN

Kajian ini menyimpulkan bahwa sinkronisasi perencanaan pembangunan dan penganggaran daerah merupakan prasyarat penting bagi efektivitas pengelolaan APBD, tetapi tidak cukup dinilai melalui kesesuaian administratif dokumen. Sinkronisasi yang bermakna harus menjaga hubungan antara masalah pembangunan, prioritas, program, indikator keluaran dan hasil, pagu, pelaksanaan, serta evaluasi. Konsistensi vertikal antar dokumen dan konsistensi horizontal lintas perangkat daerah perlu berjalan bersama dengan kemampuan menyesuaikan anggaran secara transparan ketika kondisi fiskal dan kebutuhan publik berubah. Faktor penghambat utama meliputi fragmentasi kelembagaan, ketimpangan kapasitas aparatur, kualitas informasi kinerja yang belum memadai, dinamika politik anggaran, keterbatasan ruang fiskal, ketergantungan transfer, serta digitalisasi yang belum selalu diikuti integrasi proses bisnis. Faktor-faktor tersebut saling berhubungan dan dapat menyebabkan program tumpang tindih, perubahan prioritas yang tidak terlacak, keterlambatan pelaksanaan, dan lemahnya hubungan antara belanja dengan hasil layanan.

Efektivitas APBD perlu diukur secara multidimensi melalui relevansi alokasi, ketercapaian output dan outcome, efisiensi penggunaan sumber daya, ketepatan waktu, kualitas pelayanan, serta transparansi dan akuntabilitas. Penyerapan anggaran tidak dapat digunakan sebagai satu-satunya ukuran. Pemerintah daerah disarankan memperkuat matriks keterkaitan perencanaan-anggaran, menyusun skenario fiskal, mencatat setiap perubahan pagu dan target, meningkatkan kualitas indikator, membangun koordinasi lintas perangkat daerah, memperluas partisipasi publik bermakna, dan menggunakan evaluasi kinerja sebagai dasar keputusan anggaran tahun berikutnya. Penelitian lanjutan perlu melakukan pengujian empiris lintas daerah dengan indikator sinkronisasi yang terukur serta menggabungkan data dokumen, realisasi keuangan, capaian kinerja, dan informasi kualitas layanan. Untuk penyempurnaan sebelum publikasi, penulis juga perlu melengkapi proses penelusuran Scopus dengan ekspor hasil pencarian dan diagram PRISMA yang dapat diaudit.

DAFTAR PUSTAKA

[1] A. Wildavsky And N. Caiden, The New Politics Of The Budgetary Process, 5th Ed. New York: Pearson Longman, 2004.
[2] R. D. Lee Jr., R. W. Johnson, And P. G. Joyce, Public Budgeting Systems, 10th Ed. Burlington, Ma: Jones & Bartlett Learning, 2020.
[3] A. Shah, Ed., Local Budgeting. Washington, Dc: World Bank, 2007. Https://Doi.Org/10.1596/978-0-8213-6945-5.
[4] H. Harun, D. Carter, A. T. Mollik, And Y. An, “Understanding The Forces And Critical Features Of A New Reporting And Budgeting System Adoption By Indonesian Local Government,” Journal Of Accounting & Organizational Change, Vol. 16, No. 1, Pp. 145–167, 2020. Https://Doi.Org/10.1108/Jaoc-10-2019-0105.
[5] F. Rakhman, “Budget Implementation In A Risky Environment: Evidence From The Indonesian Public Sector,” Asian Review Of Accounting, Vol. 27, No. 2, Pp. 162–176, 2019. Https://Doi.Org/10.1108/Ara-01-2018-0020.
[6] M. Fatimah, H. Haryanto, And N. D. Retnandari, “Central-Local Government Relations In Regional Planning And Budgeting In Indonesia: Between Autonomy And Control,” Policy & Governance Review, Vol. 8, No. 2, Pp. 131–153, 2024. Https://Doi.Org/10.30589/Pgr.V8i2.922.
[7] M. Azam And G. Bouckaert, “Performance-Based Budgeting Reform And Evolution Of Performance Information Quality: Empirical Analysis Of Indonesia,” Journal Of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol. 37, No. 1, Pp. 25–47, 2025. Https://Doi.Org/10.1108/Jpbafm-12-2023-0223.
[8] M. Robinson And J. Brumby, “Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review Of The Empirical Literature,” Imf Working Paper Wp/05/210, 2005. Https://Doi.Org/10.5089/9781451862294.001.
[9] A. T.-K. Ho, “Pbb In American Local Governments: It’s More Than A Management Tool,” Public Administration Review, Vol. 71, No. 3, Pp. 391–401, 2011. Https://Doi.Org/10.1111/J.1540-6210.2011.02359.X.

[10] T. Budding, B. Faber, And M. Schoute, “Integrating Non-Financial Performance Indicators In Budget Documents: The Continuing Search Of Dutch Municipalities,” Journal Of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol. 34, No. 1, Pp. 52–66, 2022. Https://Doi.Org/10.1108/Jpbafm-02-2020-0009.
[11] L. Bartocci, G. Grossi, S. G. Mauro, And C. Ebdon, “The Journey Of Participatory Budgeting: A Systematic Literature Review And Future Research Directions,” International Review Of Administrative Sciences, Vol. 89, No. 3, 2023. Https://Doi.Org/10.1177/00208523221078938.
[12] M. J. Page Et Al., “The Prisma 2020 Statement: An Updated Guideline For Reporting Systematic Reviews,” Bmj, Vol. 372, N71, 2021. Https://Doi.Org/10.1136/Bmj.N71.
[13] J. Seifert And H. Li, “Indonesia’s Fiscal Decentralization And Its Effect On Provincial Public Finances,” Journal Of Southeast Asian Economies, Vol. 32, No. 2, 2015. Https://Doi.Org/10.1177/152397211501500202.
[14] B. D. Lewis, “Indonesia’s New Fiscal Decentralisation Law: A Critical Assessment,” Bulletin Of Indonesian Economic Studies, Vol. 59, No. 1, Pp. 1–28, 2023. Https://Doi.Org/10.1080/00074918.2023.2180838.
[15] M. Kuroki And K. Motokawa, “Do Non-Financial Performance And Accrual-Based Cost Information Affect Public Sector Budgeting?,” Journal Of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol. 34, No. 6, Pp. 95–116, 2022. Https://Doi.Org/10.1108/Jpbafm-03-2021-0056.