

**TESIS**

**ANALISIS KONSISTENSI PERENCANAAN DAN  
PENGANGGARAN BIDANG PEMBANGUNAN DAERAH  
KABUPATEN MAMUJU TAHUN 2016-2021**

*The Consistency Analysis of Planning and Budgeting in Regional  
Development Sector on Mamuju Regency for Fiscal Year 2016-2021*

**SUHARTINA M.  
A042191026**



**KEPADA**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KEUANGAN DAERAH  
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS  
UNIVERSITA HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**TESIS**

**ANALISIS KONSISTENSI PERENCANAAN DAN  
PENGANGGARAN BIDANG PEMBANGUNAN DAERAH  
KABUPATEN MAMUJU TAHUN 2016-2021**

*The Consistency Analysis of Planning and Budgeting in Regional  
Development Sector on Mamuju Regency for Fiscal Year 2016-2021*

Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Magister

Disusun dan diajukan oleh

**SUHARTINA M.  
A042191026**



**KEPADA**

**PROGRAM STUDY MAGISTER KEUANGAN DAERAH  
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS  
UNIVERSITA HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**TESIS**

**ANALISIS KONSISTENSI PERENCANAAN DAN  
PENGANGGARAN BIDANG PEMBANGUNAN DAERAH  
KABUPATEN MAMUJU TAHUN 2016-2021**

disusun dan diajukan oleh

**SUHARTINA M.  
A042191026**

telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Keuangan Daerah  
Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin

Pada tanggal 02 Agustus 2021

dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,



Dr. Yohannis Rura, S.E., Ak., M.SA., CA  
NIP: 196111281988111001

Pembimbing Pendamping,



Dr. Hamrullah, S.E., M.Si  
NIP. 196812211995121001

Ketua Program Studi  
Magister Keuangan Daerah,



Dr. Mursalim Nohong, S.E., M.Si  
NIP. 197106192000031001

Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis  
Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir, S.E., M.Si  
NIP. 196402051988101001

**TESIS**

**ANALISIS KONSISTENSI PERENCANAAN DAN  
PENGANGGARAN BIDANG PEMBANGUNAN DAERAH  
KABUPATEN MAMUJU TAHUN 2016-2021**

disusun dan diajukan oleh

**SUHARTINA M.  
A042191026**

telah diperiksa dan disetujui untuk diuji

Makassar, 02 Agustus 2021

Komisi Penasehat

Ketua



**Dr. Yohannis Rura, S.E., Ak., M.SA., CA**  
NIP: 196111281988111001

Anggota



**Dr. Hamrullah, S.E., M.Si**  
NIP. 196812211995121001



Ketua Program Studi  
Magister Keuangan Daerah,

**Dr. Mursalim Nohong, S.E., M.Si**  
NIP. 197106192000031001

## PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : SUHARTINA M.  
NIM : A042191026  
Program Studi : Magister Keuangan Daerah

menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa tesis yang berjudul

### **ANALISIS KONSISTENSI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN BIDANG PEMBANGUNAN DAERAH KABUPATEN MAMUJU TAHUN 2016-2021**

adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan/ditulis/diterbitkan sebelumnya, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari ternyata di dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan proses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Makassar, Agustus 2021

tembuat pernyataan,  
  
SUHARTINA M.

## PRAKATA

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT karena atas berkat, rahmat dan hidayah-Nya lah saya dapat menyelesaikan tesis ini yang berjudul "**Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Bidang Pembangunan Daerah Kabupaten Mamuju Tahun 2016-2021**". Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Keuangan Daerah pada Program Magister Keuangan Daerah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin. Peneliti dalam hal ini menyadari bahwa tanpa bantuan, dukungan dan doa dari berbagai pihak, mulai dari masa perkuliahan hingga dalam masa penyelesaian tesis ini tidak akan berhasil dan selesai tepat waktu. Oleh karena itu, peneliti ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A, Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan untuk menempuh pendidikan jenjang magister pada Universitas Hasanuddin;
2. Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir, SE., M.Si., CIPM, selaku Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin yang telah menerima peneliti untuk mengikuti kuliah pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin;
3. Dr. Mursalim Nohong, selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin yang senantiasa memberikan arahan selama peneliti menempuh pendidikan pada program studi Magister Keuangan Daerah Universitas Hasanuddin;
4. Dr. Yohannis Rura, SE., Ak., M.SA., CA dan Dr. Hamrullah, SE., M.Si selaku pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikirannya dengan sabar untuk membimbing peneliti;
5. Tim Penguji, Prof. Dr. H. Syamsu Alam, SE., M.Si, Dr. Syamsuddin, SE., M.Si., Ak., CA., dan Dr. Amanus Khalifah Fil'ardy Yunus, SE., M.Si yang telah memberikan waktu dan kesempatan kepada peneliti untuk memaparkan hasil penelitian dan memberikan masukan serta saran untuk

perbaiki tesis ini;

6. Bapak/Ibu Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis, khususnya para dosen pada Program Studi Magister Keuangan Daerah serta staf Sekretariat Program Pascasarjana Fakultas Ekonomi dan Bisnis, yang telah memberikan ilmu, pengetahuan, dan bantuan selama peneliti menjalani pendidikan.
7. Seluruh pejabat dan pegawai lingkup pemerintah Kabupaten Mamuju yang telah membantu dan memberikan fasilitas dan pengertiannya selama menjalani perkuliahan hingga peneliti menyelesaikan tesis disamping tetap melaksanakan kewajiban dalam bekerja.
8. Kedua orang tua, Bapak Madeali dan Ibu Hj. Amaliah, S.Sos untuk doa dan dukungannya yang tidak pernah putus kepada peneliti sejak awal masuk pendidikan hingga tahap akhir untuk menyelesaikan tesis ini;
9. Saudara-saudaraku tercinta dan tersayang Budi Darmawan, Sumarlin dan Ahmad Vicky yang selalu mendukung peneliti untuk tetap semangat dalam menjalani pendidikan, serta kakak dan adik ipar dan keponakanku yang selalu menyemangati;
10. Kakak-kakak rekan kerjaku pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Mamuju, Kak Roni, Kak Sasriawan, Kak Zulkarnain Nur, dan yang lainnya yang tidak dapat saya tuliskan satu per satu yang terus menyemangati, memberikan masukan dan membantu peneliti selama menjalani pendidikan serta menjadi orang-orang tumpuan dalam menjalani perantuan dalam pekerjaan di Sulawesi Barat. Terima Kasih untuk semua kebaikannya.
11. Seluruh rekan-rekan Program Pascasarjana MKD 2019 kelas Mamuju, yang telah menemani dan berjuang bersama untuk melalui segala ujian dan rintangan serta berbagi suka dan duka selama pendidikan selama 2 tahun ini.
12. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu;

Akhir kata, peneliti menyadari akan ketidaksempurnaan dalam penulisan tesis ini. Masih banyak kekurangan diakibatkan keterbatasan pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki oleh peneliti. Untuk itu, kritik dan saran yang sifatnya membangun sangat peneliti harapkan demi perbaikan pada hasil

penelitian selanjutnya. Peneliti berharap Allah SWT membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu peneliti selama pendidikan. Semoga tesis ini dapat membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Makassar, Agustus 2021

Peneliti,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop followed by a vertical line and a small flourish.

**Suhartina M.**



## ABSTRAK

**SUHARTINA M.** Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Bidang Pembangunan Daerah Kabupaten Mamuju Tahun 2016-2021 (Dibimbing oleh Yohanis Rura dan Hamrullah).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tingkat konsistensi antara perencanaan dan penganggaran Bidang Pembangunan Daerah di Kabupaten Mamuju pada tahun anggaran 2016-2021 yang dapat dilihat dari perbandingan antar dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran daerah yang terdiri dari RPJMD, RKPD, PPAS, dan APBD. SKPD yang menjadi objek penelitian adalah Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Mamuju selaku *leading sector* bidang pembangunan infrastruktur daerah. Penilaian konsistensi antara program dilakukan dengan menggunakan Matriks Konsolidasi Perencanaan dan Penganggaran (MKPP) dan faktor-faktor yang mempengaruhi inkonsistensi ditemukan melalui wawancara mendalam kepada beberapa narasumber teknis yang berhubungan langsung dengan pelaksanaan perencanaan dan penganggaran pada bidang pembangunan infrastruktur daerah. Hasil analisis yang dilakukan menunjukkan bahwa tingkat konsistensi terendah adalah pada dokumen RPJMD dan RKPD dengan persentase konsistensi sebesar 76.46 persen. Sedangkan tingkat konsistensi tertinggi dari dokumen perencanaan dan penganggaran adalah pada PPAS dan APBD yang dalam 6 tahun pelaksanaan anggaran memperlihatkan konsistensi “sangat baik” dengan persentase 100 persen. Inkonsistensi yang terjadi dalam pelaksanaan perencanaan dan penganggaran daerah dapat terjadi dikarenakan (a) kurangnya komitmen para pemangku kepentingan dalam mempedomani perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya sebagai pedoman penganggaran, (b) adanya konflik kepentingan yang dapat mengubah arah prioritas pembangunan daerah, (c) terjadinya kejadian-kejadian yang tidak dapat diprediksi dan direncanakan sebelumnya, (d) belum adanya payung hukum dalam bentuk peraturan daerah yang mengatur mengenai pedoman teknis perencanaan dan penganggaran, (e) adanya keterlambatan penerbitan regulasi perencanaan anggaran seperti petunjuk teknis pelaksanaan program intervensi Pemerintah Pusat yang mengakibatkan terjadinya perubahan nomenklatur perencanaan di daerah.

**Kata Kunci:** konsistensi, perencanaan, penganggaran, pembangunan daerah.

## **ABSTRACT**

**SUHARTINA M.** *The Consistency Analysis of Planning and Budgeting in Regional Development Sector on Mamuju Regency for Fiscal Year 2016-2021 (Supervised by **Yohanis Rura** and **Hamrullah**)*

*This study aims to analyze the level of consistency between planning and budgeting in the Regional Development Sector in Mamuju Regency for Fiscal Year 2016-2021 which can be seen from the comparison between planning documents and regional budgeting documents consisting of RPJMD, RKPD, PPAS, and APBD. SKPD which is the object of this research is the Public Works and Spatial Planning Office of Mamuju Regency as the leading sector of regional infrastructure development. The consistency assessment between programs was carried out using the Planning and Budgeting Consolidation Matrix (MKPP) and the factors that influenced the inconsistencies were found through in-depth interviews with several technical sources who were directly related to the implementation of planning and budgeting of regional infrastructure development. The results of the analysis shows that the lowest level of consistency is in the RPJMD and RKPD documents with a consistency percentage of 76.46 percent. Meanwhile, the highest level of consistency of planning and budgeting documents is in PPAS and APBD, which in 6 years of budget execution have shown “very good” consistency with a percentage of 100 percent. Inconsistencies that occur in the implementation of regional planning and budgeting can occur due to (a) the lack of commitment of the stakeholders in adhering to the previously established planning guidelines as budgeting guidelines, (b) the existence of conflicts of interest which can change the direction of regional development priorities, (c) the occurrence of unpredictable incidents and pre-planned events, (d) the absence of a legal of regional regulations which regulating technical planning and budgeting guidelines, (e) there is a delay in the issuance of budget planning regulations such as technical instructions for the implementation of the Central Government intervention program which result in changes to the planning nomenclature in the regions.*

**Keywords :** *consistency, planning, budgeting, regional development.*

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUNG.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN .....	v
PRAKATA.....	vi
ABSTRAK.....	ix
<i>ABSTRACT</i> .....	x
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR GAMBAR .....	xv
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	9
1.3 Tujuan Penelitian.....	11
1.4 Manfaat Penelitian.....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>13</b>
2.1 Tinjauan Teoretis.....	13
2.1.1 Konsep dan Pentingnya Perencanaan .....	13
2.1.2 Konsep dan Pentingnya Penganggaran.....	15
2.1.3 Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran .....	16
2.1.4 Pembangunan Infrastruktur dan Penganggaran Daerah.....	18
2.2 Penelitian Terdahulu .....	22
2.3 Kerangka Pikir.....	24
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>26</b>
3.1 Jenis Penelitian .....	26
3.2 Lokasi Penelitian .....	26

3.3 Waktu Penelitian .....	27
3.4 Jenis dan Sumber Data .....	27
3.5 Instrumen Pengumpulan Data .....	29
3.6 Metode Analisis Data .....	31
3.7 Definisi dan Batasan Operasional .....	35
<b>BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>39</b>
4.1 Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Bidang Pembangunan Daerah .....	39
4.1.1 Analisis Konsistensi antara RPJMD dan RKPD Kabupaten Mamuju .....	40
4.1.2 Analisis Konsistensi antara RKPD dan KUA PPAS Kabupaten Mamuju .....	57
4.1.3 Analisis Konsistensi antara PPAS dengan APBD .....	68
4.2 Deviasi dalam Perencanaan dan Penganggaran Program Bidang Pembangunan Infrastruktur .....	79
4.3 Faktor-Faktor Penyebab Inkonsistensi Perencanaan dan Penganggaran Daerah .....	86
4.4 Keterbatasan Peneliti .....	91
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>93</b>
5.1 Kesimpulan .....	93
5.2 Saran/Rekomendasi .....	96
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>100</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
Tabel 1.1 Rekapitulasi Alokasi Belanja Infrastruktur pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Mamuju Tahun Anggaran 2016 – 2021 .....	8
Tabel 2.1 Rekapitulasi Dana Bidang Pembangunan Infrastruktur pada Dokumen Perencanaan (RPJMD, RKPD), dan Dokumen Penganggaran (PPAS dan APBD) di Kabupaten Mamuju Tahun 2016 – 2021 .....	9
Tabel 3.1 Variabel Indikator .....	36
Tabel 4.1 Matriks Konsolidasi RPJMD dan RKPD Kabupaten Mamuju Tahun Anggaran 2016. ....	41
Tabel 4.2 Matriks Konsolidasi RPJMD dan RKPD Kabupaten Mamuju Tahun Anggaran 2017 .....	44
Tabel 4.3 Matriks Konsolidasi RPJMD dan RKPD Kabupaten Mamuju Tahun Anggaran 2018 .....	48
Tabel 4.4 Matriks Konsolidasi RPJMD dan RKPD Kabupaten Mamuju Tahun Anggaran 2019 .....	49
Tabel 4.5 Matriks Konsolidasi RPJMD dan RKPD Kabupaten Mamuju Tahun Anggaran 2020 .....	51
Tabel 4.6 Matriks Konsolidasi RPJMD dan RKPD Kabupaten Mamuju Tahun Anggaran 2021 .....	53
Tabel 4.7 Analisa persentase matriks konsistensi RPJMD dan RKPD.....	56
Tabel 4.8 Matriks Konsolidasi RKPD dengan PPAS Tahun 2016.....	58
Tabel 4.9 Matriks Konsolidasi RKPD dengan PPAS Tahun 2017.....	60
Tabel 4.10 Matriks Konsolidasi RKPD dengan PPAS Tahun 2018.....	61
Tabel 4.11 Matriks Konsolidasi RKPD dengan PPAS Tahun 2019 .....	62
Tabel 4.12 Matriks Konsolidasi RKPD dengan PPAS Tahun 2020.....	64
Tabel 4.13 Matriks Konsolidasi RKPD dengan PPAS Tahun 2021.....	64
Tabel 4.14 Analisa persentase matriks konsistensi RKPD dan PPAS.....	67
Tabel 4.15 Matriks Konsolidasi PPAS dan APBD Tahun 2016.....	69

Tabel	Halaman
Tabel 4.16 Matriks Konsolidasi PPAS dan APBD Tahun 2017.....	69
Tabel 4.17 Matriks Konsolidasi PPAS dan APBD Tahun 2018.....	71
Tabel 4.18 Matriks Konsolidasi PPAS dan APBD Tahun 2019.....	72
Tabel 4.19 Matriks Konsolidasi PPAS dan APBD Tahun 2020.....	72
Tabel 4.20 Matriks Konsolidasi PPAS dan APBD Tahun 2021.....	73
Tabel 4.21 Analisa Persentase Matriks Konsistensi PPAS dan APBD .....	74

## DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
Gambar 2.1. Kerangka Pikir Penelitian .....	74
Gambar 4.1 Akumulasi Tingkat Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Daerah	76

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pemberlakuan desentralisasi di Indonesia ditandai dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian direvisi melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kembali diubah melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang direvisi kembali melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

Penerapan undang-undang ini dimaksudkan sebagai pendelegasian wewenang yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk mengatur sistem pemerintahan dan rumah tangganya sendiri. Hal ini sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan pembangunan dalam berbagai sektor di daerah-daerah di Indonesia yang terus disesuaikan dengan situasi dan kondisi masing-masing daerah. Peningkatan pembangunan infrastruktur menjadi salah satu tolok ukur utama dalam pemerataan akses serta peningkatan pelayanan yang bersentuhan langsung kepada masyarakat, sehingga setiap pemerintah daerah sangat memperhatikan ketersediaan sarana dan prasarana (infrastruktur) yang layak di daerahnya.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional telah menetapkan lima dokumen perencanaan pembangunan yang perlu disusun oleh Badan Perencana,



baik pada tingkat nasional maupun tingkat daerah, yaitu: (1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Daerah (RPJPN/D) adalah dokumen perencanaan jangka panjang untuk periode selama 20 tahun; (2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN/D) adalah dokumen perencanaan jangka menengah untuk periode 5 tahun ke depan yang berisikan jabaran lebih kongkrit dari visi dan misi presiden (pada tingkat nasional) atau visi dan misi kepala daerah (untuk tingkat provinsi, kabupaten, dan kota); (3) Rencana Strategis (Renstra), lazim disebut sebagai Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD) yang berisikan jabaran dari visi dan misi kepala SKPD yang diturunkan dari visi dan misi Kepala Daerah. Renstra SKPD lebih rinci sampai ke kegiatan karena ruang lingkupnya lebih kecil, yaitu sesuai dengan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dari institusi bersangkutan. Renstra SKPD merupakan dokumen perencanaan SKPD untuk periode 5 tahun; (4) Rencana Kerja Pemerintah (RKP) / Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan rencana jabaran dari RPJM yang berisikan kebijakan, program, dan kegiatan untuk 1 tahun (*annual planning*) sesuai dengan sumber daya yang tersedia pada tahun bersangkutan, khususnya dana. RKPD selanjutnya dijadikan dasar untuk penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD); (5) Rencana Kerja Institusi (Renja) atau Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) juga merupakan rencana tahunan bersifat operasional yang isinya merupakan jabaran dari Renstra yang dibuat oleh masing-masing SKPD sesuai dengan tupoksinya.

Dalam pelaksanaan pembangunan daerah, setiap pemerintah daerah

memerlukan perencanaan yang akurat dan terstruktur serta diharapkan dapat dievaluasi untuk menjadi tolok ukur penilaian kinerja pembangunan yang telah dilakukan. Seiring dengan semakin ketatnya evaluasi mengenai *progress* pembangunan daerah, permintaan-permintaan data dan indikator pembangunan dilakukan hingga ketingkat kabupaten/kota. Diharapkan bahwa setiap perencanaan yang telah dilakukan dan melahirkan berbagai bentuk dokumen perencanaan, dapat sejalan dengan proses pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Pembangunan infrastruktur suatu wilayah, harus didukung dengan perencanaan yang komprehensif dan terarah untuk mewujudkan pembangunan yang tepat sasaran. Selain membutuhkan perencanaan yang matang, arah pembangunan juga harus ditopang dengan ketersediaan anggaran yang cukup sebagai penggerak pembangunan. Pembangunan yang baik pada dasarnya diharapkan dapat mencerminkan perubahan yang komprehensif terhadap suatu masyarakat atau penyesuaian sistem sosial secara keseluruhan, namun tanpa mengabaikan berbagai perbedaan terhadap kebutuhan dasar dan keinginan individual maupun kelompok-kelompok sosial yang ada didalamnya (Todaro, 2006).

Pemberlakuan era Otonomi Daerah merupakan salah satu awal pemberian hak kemandirian daerah yang mengarahkan substansi dan esensi pada sistem perencanaan pembangunan menjadi sangat perlu untuk semakin disempurnakan guna menjamin terselenggaranya pemerataan pembangunan antara pusat dan daerah yang lebih berhasilguna dan berdayaguna. Kerjasama antara sektor

penanggung jawab perencanaan daerah yakni Badan Perencanaan Penelitian dan Pengembangan dengan sektor penanggung jawab keuangan daerah yakni Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah merupakan hal yang sangat penting untuk mengawal konsistensi dokumen perencanaan dan penganggaran daerah.

Konsistensi antara perencanaan dan penganggaran menjadi hal penting untuk diperhatikan karena menjadi indikator dalam menilai kinerja pemerintah daerah agar seluruh program dan kegiatan pemerintah daerah dapat berjalan dengan baik, guna tercapainya tujuan yang telah ditetapkan. Dalam praktiknya, proses perencanaan dan penganggaran daerah merupakan dua proses yang saling berkesinambungan namun dilaksanakan secara terpisah. Hal ini kemudian memunculkan banyak potensi inkonsistensi antara perencanaan yang disusun, dengan alokasi belanja dalam penganggaran. Kondisi tersebut menyebabkan biasanya alokasi belanja untuk berbagai jenis kegiatan. Masalah lain juga terjadi pada target sumber pendapatan daerah yang terbatas sehingga membatasi pembiayaan terhadap pelaksanaan suatu kegiatan.

Pentingnya peranan dari perencanaan pembangunan, menjadi bagian yang utama sebagai suatu kebutuhan untuk menyusun berbagai rancangan kebijakan, program dan kegiatan yang konsisten dan berkesinambungan satu sama lain menuju pada intensi visi dan misi pembangunan daerah yang telah ditetapkan. Perencanaan pembangunan baik dalam bentuk program, kebijakan maupun kegiatan akan menjadi dokumen yang tidak berguna apabila tidak diiringi dengan penyediaan anggaran yang memadai. Penganggaran merupakan bagian yang sangat penting untuk merealisasikan berbagai bentuk rencana dan target

pembangunan yang telah dituangkan dalam bentuk dokumen perencanaan sebelumnya. Namun pada aspek lain, keterbatasan jumlah anggaran menjadi tolok ukur kembali dalam menentukan arah pembangunan yang diharapkan dapat berjalan secara efektif dan efisien atau dengan kata lain agar sasaran pembangunan tetap mampu tercapai dalam kondisi penganggaran yang terbatas. Dengan demikian, hubungan fungsi perencanaan dan penganggaran merupakan dua hal yang sangat penting dan tidak dapat dipisahkan.

Permasalahan yang seringkali muncul pada berbagai daerah adalah dokumen perencanaan belum sepenuhnya digunakan sebagai acuan dalam penyusunan rencana kegiatan tahunan, sehingga antara program dan kegiatan yang direncanakan tidak konsisten dengan program dan kegiatan yang dianggarkan. Idealnya, program dan kegiatan yang telah direncanakan menjadi prioritas kegiatan yang dianggarkan untuk dilaksanakan. Berbagai macam perencanaan program dan kegiatan pemerintah daerah bukan berarti harus diselesaikan dalam kurun waktu satu tahun anggaran, namun ditentukan berdasarkan skala prioritas dan plotting pagu anggaran pemerintah daerah.

Permasalahan mengenai pentingnya konsistensi perencanaan dan penganggaran merupakan salah satu topik yang cukup sering diangkat dalam beberapa penelitian. Pada tahun 2010, Ramadhiani Fitry meneliti mengenai Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Bidang Kesehatan Kota Lubuklinggau, dan pada tahun 2015, Diana Novita Rambu meneliti mengenai Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Bidang Pendidikan di Kabupaten Sumba Timur, serta beberapa penelitian lain baik dalam bentuk tulisan akhir

maupun jurnal ilmiah yang telah diselesaikan. Dari beberapa penelitian terdahulu yang ditemukan, kajian mengenai konsistensi pembangunan infrastruktur belum banyak diangkat ke dalam penelitian ilmiah. Topik mengenai pembangunan infrastruktur selain dianggap cukup kompleks juga sarat akan kepentingan pihak-pihak tertentu dan intervensi politik. Selain itu, pembangunan infrastruktur daerah juga merupakan salah satu aspek penilaian dasar bagi masing-masing daerah dalam pembagian anggaran dari pemerintah pusat setiap tahunnya, juga menjadi salah satu tolok ukur penilaian keberhasilan kepemimpinan kepala daerah sehingga sangat menarik untuk dibahas dan dikaji lebih dalam dengan berbagai permasalahan didalamnya.

Proses perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Mamuju Provinsi Sulawesi Barat juga dilakukan sama dengan daerah lain di Indonesia. Dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Mamuju Nomor 9 Tahun 2015 tentang RPJMD Kabupaten Mamuju Tahun 2016-2021 tentunya banyak kekurangan-kekurangan dalam implementasi peraturan daerah tersebut misalnya terjadinya inkonsistensi dalam perencanaan pembangunan daerah dengan proses pelaksanaan pembangunan yang dilakukan dilapangan.

Salah satu contoh permasalahan yang terjadi terkait perencanaan dan penganggaran bidang pembangunan infrastruktur daerah di Kabupaten Mamuju, adalah terkait pembangunan salah satu landscape pada pusat kota Kabupaten Mamuju yang tidak pernah direncanakan sebelumnya dan tidak termuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Pembangunan landscape tersebut telah dimulai sejak tahun 2019 dan direncanakan rampung pada tahun

2021 dengan estimasi total anggaran yang dibutuhkan sebesar Rp32.000.000.000,00 (Tiga puluh dua milyar rupiah). Fenomena pelaksanaan pembangunan yang tidak direncanakan sebelumnya seperti hal tersebut, dapat terjadi diakibatkan belum adanya audit perencanaan yang dilaksanakan baik oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) dalam hal ini oleh Inspektorat Daerah ataupun oleh Badan Pengawas Keuangan (BPK) Republik Indonesia.

Pembangunan infrastruktur daerah merupakan salah satu kategori *mandatory spending* atau pemenuhan utama yang wajib untuk dialokasikan oleh setiap pemerintah daerah sebesar 25 persen dari alokasi dana transfer umum yang diterima oleh pemerintah daerah. Belanja infrastruktur diarahkan penggunaannya untuk belanja yang langsung terkait dengan percepatan pembangunan fasilitas pelayanan publik dan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesempatan kerja, mengurangi kemiskinan, dan mengurangi kesenjangan penyediaan layanan publik antar daerah.

Di Kabupaten Mamuju sendiri, yang merupakan ibukota daerah Provinsi Sulawesi Barat, pembangunan infrastruktur merupakan salah satu prioritas yang harus diutamakan oleh pemerintah daerah, mengingat posisi wilayah yang strategis dan harus menjadi daerah percontohan bagi kabupaten lain lingkup Provinsi Sulawesi Barat. Berikut disajikan rekapitulasi alokasi belanja infrastruktur yang termuat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Mamuju Tahun Anggaran 2016-2021.

**Tabel 1.1** Rekapitulasi Alokasi Belanja Infrastruktur pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Mamuju Tahun Anggaran 2016 – 2021

<b>Tahun Berjalan</b>	<b>Persentase terhadap belanja daerah (%)</b>
<b>2016</b>	24.47%
<b>2017</b>	20.76%
<b>2018</b>	12.49%
<b>2019</b>	20.28%
<b>2020</b>	25.67%
<b>2021</b>	28.26%

Sumber: Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah dan Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Mamuju, 2020.

Dari data pada tabel 1.1, ditemukan bahwa pada periode 2016 sampai dengan 2019, Kabupaten Mamuju belum memenuhi persyaratan mandatory spending untuk alokasi belanja infrastruktur daerah sebesar minimal 25 persen dari dana transfer yang diterima diluar Dana Alokasi Khusus yang telah ditetapkan nomenklatur penggunaannya. Belum tercapainya alokasi belanja infrastruktur itu sendiri dapat diakibatkan oleh banyaknya peruntukan belanja lain yang dianggap lebih *urgent* dan menyerap lebih banyak anggaran belanja. Ketidakpatuhan pemerintah daerah terhadap *mandatory spending* itu sendiri menjadi penilaian bagi pemerintah pusat dalam perhitungan pembagian alokasi dana transfer bagi pemerintah daerah.

Selain memperhitungkan persentase alokasi belanja infrastruktur daerah, hal lain yang menjadi sorotan terhadap inkonsistensi pelaksanaan perencanaan dan penganggaran daerah adalah terkait perencanaan belanja bidang pembangunan infrastruktur dengan pengalokasian anggaran pada dokumen penganggaran daerah. Berikut disajikan rekapitulasi perencanaan anggaran dan realisasi penganggaran dalam dokumen perencanaan daerah dengan dokumen

penganggaran daerah.

**Tabel 1.2** Rekapitulasi Dana Bidang Pembangunan Infrastruktur pada Dokumen Perencanaan (RPJMD, RKPD), dan Dokumen Penganggaran (PPAS dan APBD) di Kabupaten Mamuju Tahun 2016 – 2021

<b>Tahun Berjalan</b>	<b>Pagu RPJMD</b>	<b>Pagu RKPD</b>	<b>Pagu PPAS</b>	<b>Pagu APBD</b>
<b>2016</b>	Rp160.198.683.280	Rp167.647.807.600	Rp162.428.909.600	Rp160.571.139.600
<b>2017</b>	Rp44.730.541.972	Rp590.296.049.150	Rp81.381.557.000	Rp110.698.321.647
<b>2018</b>	Rp56.490.898.506	Rp496.362.400.000	Rp168.892.986.350	Rp168.892.986.350
<b>2019</b>	Rp73.889.132.540	Rp257.538.516.000	Rp160.389.078.000	Rp81.261.058.000
<b>2020</b>	Rp75.523.406.261	Rp148.451.988.000	Rp126.263.382.000	Rp119.198.590.354
<b>2021</b>	Rp92.330.117.348	Rp67.583.717.995	Rp.93.415.474.290	Rp88.883.413.890

Sumber: Badan Perencanaan Penelitian dan Pengembangan dan Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Mamuju, 2020.

Dari tabel 1.2, dapat dilihat bahwa terjadi ketidakselarasan data pada dokumen perencanaan dengan dokumen penganggaran daerah. Pada tahun 2016, ditemukan selisih pagu dalam APBD dengan yang direncanakan pada RPJMD sebesar Rp372.456.320,00 (Tiga ratus tujuh puluh dua juta empat ratus lima puluh enam ribu tiga ratus dua puluh rupiah), pada tahun 2017 ditemukan selisih sebesar Rp65.967.779.675,00 (Enam puluh lima miliar sembilan ratus enam puluh tujuh juta tujuh ratus tujuh puluh sembilan ribu enam ratus tujuh puluh lima rupiah), tahun 2018 selisih sebesar Rp112.402.087.844,00 (Seratus dua belas miliar empat ratus dua juta delapan puluh tujuh ribu delapan ratus empat puluh empat rupiah), tahun 2019 sebesar Rp7.371.925.460,00 (Tujuh miliar tiga ratus tujuh puluh satu juta sembilan ratus dua puluh lima juta empat ratus enam puluh rupiah), tahun 2020 sebesar Rp43.675.184.093,00 (Empat puluh tiga miliar enam ratus tujuh puluh lima juta serratus delapan puluh empat ribu sembilan puluh tiga rupiah) dan untuk tahun 2021, selisih antara pagu RPJMD dengan pagu pada APBD adalah sebesar Rp3.446.703.458,00 (Tiga miliar empat ratus empat puluh



enam juta tujuh ratus tiga ribu empat ratus lima puluh delapan rupiah).

Keselarasannya kedua dokumen dimaksud, merupakan tolok ukur arah pembangunan dan kinerja pemerintah daerah dalam mencapai visi misi dan tujuan sasaran yang telah direncanakan sebelumnya. Harmonisasi kedua fungsi dari perencanaan dan penganggaran daerah sendiri dipertegas dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Kedua dasar hukum tersebut mengamanatkan adanya kesinambungan dan konsistensi antara pelaksanaan perencanaan dan penganggaran sehingga setiap sasaran pembangunan yang telah direncanakan dan ditetapkan dapat tercapai dengan tepat karena didukung oleh penganggaran yang mencukupi.

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini mengkaji topik terkait konsistensi antara dokumen perencanaan dan penganggaran daerah bidang pembangunan daerah pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang di Kabupaten Mamuju Provinsi Sulawesi Barat Tahun 2016-2021. Penelitian ini akan melihat dari sisi keselarasan antar perencanaan program dan penganggaran serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mengakibatkan terjadinya inkonsistensi antar dokumen-dokumen tersebut.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Dengan memperhatikan latar belakang dan fenomena yang terjadi di daerah mengenai masih sering terjadinya inkonsistensi antara dokumen perencanaan dan penganggaran yang menyebabkan tidak tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan daerah. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka masalah

penelitian yang diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana tingkat konsistensi antara dokumen perencanaan dengan dokumen penganggaran bidang Pembangunan Infrastruktur Daerah pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Mamuju?
2. Apa sajakah bentuk deviasi dalam perencanaan dan penganggaran program yang dilakukan tanpa melalui mekanisme yang benar?
3. Apa sajakah faktor-faktor penyebab yang mengakibatkan terjadinya inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran daerah?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian yang dicapai antara lain.

1. Menganalisis bagaimana konsistensi antara perencanaan dan penganggaran bidang pembangunan pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang di Kabupaten Mamuju.
2. Untuk mengetahui bentuk deviasi apa saja dalam perencanaan dan penganggaran program dan kegiatan yang dilakukan tanpa melalui mekanisme yang benar.
3. Untuk mengetahui faktor-faktor penyebab yang menyebabkan terjadinya inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran daerah.

### **1.4. Kegunaan Penelitian**

Adapun manfaat yang ingin dicapai dari penelitian ini diantaranya sebagai berikut.

### 1. Kegunaan Teoretis

- a. Penelitian ini dapat menjadi sumber informasi dalam evaluasi perencanaan pembangunan daerah pada umumnya dan pada penganggaran daerah pada khususnya.
- b. Penelitian ini dapat memperkaya literatur dibidang perencanaan anggaran pembangunan daerah.
- c. Penelitian ini dapat menjadi acuan pengembangan penelitian selanjutnya.

### 2. Kegunaan Praktis

- a. Penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan praktis dalam pelaksanaan perencanaan dan penganggaran yang tepat bagi Pemerintah Daerah.
- b. Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah Kabupaten Mamuju dalam penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran selanjutnya.
- c. Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi kinerja bagi aparat yang menjalankan fungsi dalam penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran daerah.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Tinjauan Teoretis**

##### **2.1.1 Konsep dan Pentingnya Perencanaan**

Stacey (1996) menyatakan bahwa *“Long-range planning should be tentative and broad-brush in nature, but day-to-day planning can and should be more detailed”*. Dari pengertian tersebut, dijelaskan bahwa perencanaan jangka panjang merupakan perencanaan yang harus bersifat tentatif dan luas, namun dari aspek perencanaan sehari-hari dapat dan harus lebih terinci.

Pencanaan daerah diatur secara spesifik dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam undang-undang tersebut diatur mengenai lingkup perencanaan daerah, dan tata cara penyusunan dokumen perencanaan daerah. Istilah perencanaan pembangunan, khususnya pembangunan ekonomi bukan merupakan hal baru dalam pemerintahan daerah. Akan tetapi, perencanaan diartikan berbeda-beda dalam setiap literatur.

Conyers dan Hills (1994) mendefinisikan perencanaan sebagai “suatu proses yang berkesinambungan”, yang mencakup “keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan atas berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang”. Definisi tersebut mengedepankan 4 unsur dasar perencanaan, yaitu (1) Pemilihan, “merencanakan berarti memilih”, yang mana diartikan bahwa perencanaan merupakan proses memilih diantara berbagai kegiatan yang diinginkan, karena tidak semua yang

diinginkan dapat dilakukan dan dicapai dalam waktu yang bersamaan, sehingga dibutuhkan skala prioritas dalam pelaksanaan perencanaan; (2) Sumber daya, yang mengartikan bahwa perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya. Hal ini menunjukkan segala sesuatu yang dianggap berguna dalam pencapaian suatu tujuan tertentu. Sumber daya yang diartikan disini merupakan pengertian luas dari sumber daya manusia, sumber daya alam, sumber daya modal hingga keuangan. Proses perencanaan mencakup proses pengambilan keputusan tentang bagaimana sumberdaya yang tersedia tersebut dapat digunakan sebaik-baiknya; (3) Tujuan, yang memberikan arti bahwa perencanaan merupakan alat pencapaian tujuan. Konsep perencanaan sebagai alat pencapaian tujuan muncul seiring dengan sifat dan proses penetapan tujuan. Sehingga tujuan-tujuan yang ingin dicapai harus didefinisikan secara jelas dan tegas; (4) Waktu, perencanaan mengarah ke masa depan. Salah satu unsur yang paling penting dalam perencanaan adalah unsur waktu. Tujuan perencanaan dirancang adalah untuk dicapai pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, perencanaan merupakan tolok ukur dalam melihat masa depan.

Sedangkan menurut Zarinah et al. (2016) perencanaan merupakan acuan dalam penganggaran yang pada dasarnya adalah proses untuk menyusun berbagai rencana pendapatan (masukan), belanja (pengeluaran) dan pembiayaan untuk satu jangka waktu tertentu. Penetapan anggaran digunakan sebagai alat perencanaan, anggaran juga merupakan alat untuk mengendalikan, mengkoordinasikan, mengkomunikasikan, dan melakukan evaluasi kinerja dan motivasi. Hal ini menyebabkan pentingnya penganggaran dalam suatu organisasi untuk mencapai

peran dan tujuan anggaran. Adapun tujuan utama penyusunan anggaran menurut Yahya et al. (2008) meliputi : (1) Memperbaiki rencana strategis organisasi; (2) Mengkoordinasikan aktivitas berbagai bagian organisasi; (3) Menyerahkan tanggung jawab kepada manager, memberikan otorisasi besarnya biaya yang boleh dikeluarkan, dan memberikan umpan balik kepada manager atas kinerja mereka. (4) Sebagai perjanjian atau komitmen yang merupakan dasar untuk mengevaluasi kinerja manager sesungguhnya.

### **2.1.2 Konsep dan Pentingnya Penganggaran**

Blocher et al. (2005) menyatakan bahwa “*budget is a formal expression of plans for future plans*” atau anggaran merupakan bentuk ekspresi formal mengenai rencana tindakan dan aksi yang akan dilakukan pada masa yang akan datang. Hal ini menjelaskan bahwa anggaran yang disusun secara periodik setiap tahunnya oleh setiap pemerintah daerah tidak dapat dilepaskan dari perencanaan yang telah disusun sebelumnya yang berjangka waktu panjang dan menengah. Secara komprehensif, penganggaran dapat didefinisikan sebagai suatu cara atau metode sistematis untuk mengalokasikan sumberdaya, terutama dalam bentuk keuangan dan merupakan aktivitas utama dari penggerak organisasi pemerintahan. Anggaran yang dimaksud kemudian, tercermin dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang merupakan dokumen penganggaran tahunan daerah. Penyusunan RAPBD yang transparan, akuntabel dan partisipatif sesungguhnya merupakan ciri untuk terciptanya pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Penganggaran atau penyusunan anggaran (*budgeting*) merupakan proses penyusunan rencana keuangan organisasi yang dilakukan dengan cara menyusun rencana kerja dalam rangka waktu tertentu, umumnya satu tahun dan dinyatakan dalam satuan moneter. Posisi penganggaran adalah bagian dari perencanaan organisasi yang berdasarkan jangka waktunya dibagi menjadi tiga, yaitu perencanaan jangka panjang, perencanaan jangka menengah, dan perencanaan jangka pendek.

Hansen dan Otley (2003) menyatakan bahwa anggaran merupakan landasan dari proses pengendalian manajemen pada hampir seluruh lingkup organisasi. Anggaran sendiri pada prinsipnya memiliki dua fungsi utama dalam suatu organisasi, yakni sebagai alat perencanaan dan sebagai alat pengendalian manajemen. Dikatakan sebagai alat perencanaan, yakni anggaran akan memberikan arah, pedoman dan standar bagi aktivitas yang akan dilakukan oleh setiap bagian dalam suatu organisasi. Dan sebagai alat pengendalian, anggaran digunakan untuk memastikan apakah seluruh aktivitas yang dilakukan telah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan pada periode awal atau belum.

### **2.1.3 Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran**

Perencanaan dan penganggaran merupakan dua tahapan yang berbeda namun saling mendukung dan bergantung satu sama lain. Suatu perencanaan program dan kegiatan tidak akan mampu berfungsi dengan maksimal tanpa didukung dengan ketersediaan anggaran yang memadai, dan suatu penganggaran tidak dapat berfungsi tanpa memiliki *basic* perencanaan yang akan dilaksanakan.

Keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang didefinisikan sebagai 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. Salah satu tujuan utama dalam sistem perencanaan pembangunan nasional adalah untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.

Kesesuaian antar dokumen perencanaan dan penganggaran juga turut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Penekanan mengenai konsistensi perencanaan dan penganggaran daerah diatur pada pasal 102 ayat (4) yang menekankan adanya gambaran konsistensi program dan kerangka pendanaan antara RPJMD dan RKPD, dan pasal 106 yang mengamanatkan penyusunan Kebijakan Umum APBD untuk berpedoman kepada RKPD, dan penyusunan RAPBD untuk berpedoman kepada KUA dan PPAS.

Sistem perencanaan dan penganggaran (*planning and budgeting system*) merupakan kombinasi aliran informasi dan proses administrasi, serta



pengorganisasian dan koordinasi berbagai aktivitas. Anggaran merupakan suatu upaya untuk merealisasikan tujuan jangka panjang dengan menghasilkan keluaran yang dibutuhkan untuk mendukung tujuan yang akan dicapai. Muara dari perencanaan dan penganggaran adalah pencapaian tujuan yang hendak dicapai dalam jangka panjang. Untuk itu, perencanaan pembangunan berjangka pendek dan menengah harus bersesuaian dengan tujuan pencapaian dari perencanaan pembangunan berjangka panjang. Ketidaksesuaian alokasi dari dimensi perencanaan pembangunan berjangka pendek dan menengah akan menyebabkan tidak tercapainya tujuan dari pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah.

#### **2.1.4 Pembangunan Infrastruktur dan Penganggaran Daerah**

Pembangunan suatu daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh unsur masyarakat. Untuk itu, pembangunan yang berkelanjutan membutuhkan pendekatan yang tepat, guna menghasilkan pertumbuhan yang disertai dengan pemerataan pembangunan. Infrastruktur publik yang menyentuh langsung pada masyarakat berperan penting dalam peningkatan investasi dan memperluas jangkauan partisipasi masyarakat, serta terlaksananya pemerataan hasil pembangunan.

Dari berbagai teori ekonomi pembangunan, didapatkan kesimpulan bahwa untuk menciptakan dan meningkatkan kegiatan ekonomi, dibutuhkan infrastruktur yang memadai. Infrastruktur juga merupakan suatu penunjang utama untuk terselenggaranya suatu proses pembangunan daerah.

Fox (1994) menyatakan infrastruktur sebagai *“those services derived from*

*the set of public work traditionally supported by the public sector to enhance private sector production and to allow for household consumption*". Artinya bahwa infrastruktur merupakan layanan yang berasal dari rangkaian pekerjaan publik untuk meningkatkan produksi sektor swasta dan rumah tangga. Sedangkan Moteff et al. (2003), mendefinisikan infrastruktur bukan hanya perihal sudut pandang ekonomi, melainkan menyeluruh pada aspek pertahanan dan keberlanjutan pemerintah. Berbagai sumber menyatakan bahwa infrastruktur secara umum dapat meliputi segala hal pembangunan mengenai jalan, jembatan, air dan sanitasi, Bandar udara, pelabuhan, bangunan umum, dan juga semua pelayanan publik seperti sekolah, fasilitas kesehatan, penjara, tempat rekreasi, pembangkit listrik, keamanan, kebakaran, persampahan, dan jaringan komunikasi. Infrastruktur memiliki peran penting dalam peningkatan investasi dan perluasan jangkauan partisipasi bagi seluruh masyarakat, serta pemerataan hasil pembangunan. Sjafrizal (2015) mengemukakan bahwa pembangunan daerah sejauh ini hanya merupakan pendukung bagi pembangunan nasional, dan kemudian mulai mengalami perubahan yang sesuai dengan keinginan yang berkembang di daerah hingga menyebabkan pola pembangunan yang berubah menjadi tidak beraturan.

Pembangunan diartikan sebagai upaya yang sistematis dan berkesinambungan untuk menciptakan keadaan yang dapat menyediakan berbagai alternatif yang sah bagi pencapaian aspirasi setiap warga yang paling humanistic. Dengan perkataan lain, proses pembangunan merupakan proses memanusiakan manusia. Di Indonesia dan berbagai negara berkembang, istilah pembangunan seringkali lebih berkonotasi fisik artinya melakukan kegiatan-kegiatan

membangun yang bersifat fisik, bahkan seringkali secara lebih sempit diartikan sebagai membangun infrastruktur atau fasilitas fisik.

Peneliti menyimpulkan bahwa infrastruktur secara umum dapat meliputi segala fasilitas-fasilitas publik yang disiapkan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai aparat yang bertugas untuk memberikan pelayanan publik untuk menunjang dan mendorong aktivitas ekonomi maupun sosial suatu kelompok masyarakat. Pembangunan infrastruktur yang diberikan dalam hal ini disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing wilayah. Infrastruktur yang disiapkan itu sendiri harus merujuk pada kebutuhan masyarakat dan mempertimbangkan aspek kewilayahan sehingga dapat memberikan kontribusi positif terhadap pertumbuhan kesejahteraan. Infrastruktur yang dibutuhkan oleh negara maju, pastinya akan berbeda dengan negara berkembang. Pun demikian dengan wilayah perkotaan dan perdesaan, daerah industri dengan wilayah pesisir, kepulauan ataupun pertanian.

Infrastruktur memiliki peranan yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi dengan orientasi jangka pendek yakni untuk menciptakan lapangan kerja sektor konstruksi dan jangka menengah dan panjang untuk mendukung peningkatan efisiensi dan produktivitas sektor-sektor yang terkait dengan pembangunan infrastruktur itu sendiri. Pembangunan infrastruktur merupakan jawaban dari setiap kebutuhan daerah yang ingin mendorong loncatan pertumbuhan ekonomi. Sebagai pembuka akses investasi, pembangunan infrastruktur dasar sangat penting untuk menjadi prioritas pemerintah baik pusat maupun daerah. Hal ini bertujuan untuk membantu penanggulangan kemiskinan,

meningkatkan kualitas hidup masyarakat, mendukung tumbuhnya pusat ekonomi baru, dan meningkatkan mobilitas barang dan jasa serta merendahkan biaya aktifitas investor dalam dan luar negeri. Permasalahan yang timbul kemudian, pembangunan berbagai macam infrastruktur selain membutuhkan modal yang besar, juga seringkali tidak diiringi dengan nilai tambah.

Pembangunan infrastruktur publik merupakan pembangunan dasar yang membutuhkan modal yang besar dari segi pembangunan dan pemeliharaan. Untuk mendapatkan infrastruktur yang memadai, maka harus didukung dengan ketersediaan perencanaan dan penganggaran yang tepat. Permasalahan yang timbul kemudian, penyerapan anggaran untuk pembangunan infrastruktur daerah harus mampu didorong secara maksimal dan dioptimalkan dengan dukungan sumber daya yang memadai.

Pembangunan infrastruktur sendiri merupakan salah satu kewajiban pemerintah daerah yang harus dianggarkan sekurang-kurangnya 25 persen dari alokasi dana transfer umum yang digelontorkan oleh pemerintah pusat ke daerah. Hal ini sesuai dengan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang menyatakan bahwa Dana Transfer Umum diarahkan penggunaannya paling sedikit 25 persen untuk belanja infrastruktur daerah yang langsung terkait dengan percepatan pembangunan fasilitas pelayanan publik dan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesempatan kerja, mengurangi kemiskinan, dan mengurangi kesenjangan penyediaan layanan publik antar daerah.

Ada beberapa alasan pokok yang dapat dikemukakan tentang pentingnya pembangunan infrastruktur, seperti (a) pembangunan infrastruktur mampu

menyediakan lapangan pekerjaan. Hal ini merupakan salah satu nilai penting dan langkah kearah terciptanya rakyat dan negara adil dan makmur; (b) Pembangunan infrastruktur dasar, infrastruktur teknologi, dan infrastruktur sains secara langsung akan mempengaruhi iklim investasi. Pertumbuhan capital dan aliran investasi sangat dipengaruhi oleh ketersediaan infrastruktur pendukung baik pada kawasan industri, pelabuhan, pasar-pasar, dan perguruan tinggi yang dapat mendorong penemuan-penemuan baru di bidang sains dan dapat diterapkan oleh kalangan industri dan pelaku pasar; (c) Infrastruktur akan sangat mempengaruhi bahkan menentukan integrasi sosial-ekonomi rakyat satu daerah dengan daerah lainnya; dan (d) Pembangunan infrastruktur akan membuka isolasi fisik dan nonfisik di sejumlah wilayah. Dalam rangka politik integrasi bangsa di bidang sosial dan ekonomi tantangan bagi pemerintah ialah membangun infrastruktur yang dapat mengatasi isolasi fisik daerah di Indonesia.

## **2.2 Penelitian Terdahulu**

Berikut beberapa penelitian yang telah dilaksanakan sebelumnya dan relevan dengan penelitian ini baik dari segi metode, analisis atau poin-poin penting lainnya namun berbeda dari beberapa aspek.

1. Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Bidang Kesehatan Kota Lubuklinggau Tahun 2010 (Fitri, 2012).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konsistensi antara perencanaan dan penganggaran bidang kesehatan di Kota Lubuklinggau selama tahun 2010. Lokasi penelitian dilaksanakan di Kota Lubuklinggau. Dari penelitian yang

dilakukan, ditemukan ketidaksesuaian antara visi dan misi yang tertuang dalam RPJPD Kota Lubuklinggau dan RPJMD Kota Lubuklinggau. Selain itu, dari analisis konsistensi antar dokumen perencanaan dengan dokumen kerja bidang kesehatan, ditemukan 91 persen kesesuaian dokumen RKPD dengan Dokumen Pelaksana Anggaran Bidang Kesehatan, dan konsistensi program ditemukan sebesar 58,82 persen, sedangkan konsistensi kegiatan hanya sebesar 32,84 persen.

2. Analisis Perencanaan dan Penganggaran Program Kesehatan Ibu dan Anak pada Puskesmas di Kota Banjar Tahun 2007 (Saifuddin, 2007).

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan informasi terkait fenomena perencanaan dan penganggaran pelaksanaan program KIA yang dijalankan pada puskesmas di Kota Banjar yang terdiri dari proses analisis situasi, proses penentuan tujuan, proses identifikasi kegiatan dan proses perhitungan anggaran. Dari hasil perhitungan anggaran yang didasarkan pada P2KT oleh puskesmas dan template UW SPM yang dikerjakan oleh peneliti, menunjukkan hasil manual UW SPM lebih besar dibandingkan dengan perhitungan P2KT. Perencanaan dan perhitungan anggaran yang ada di Puskesmas kemudian dapat dikombinasikan pendekatan P2KT pada proses perencanaan dari analisis masalah sampai dengan identifikasi terhadap kegiatan dan rencana operasional untuk perhitungan anggaran.

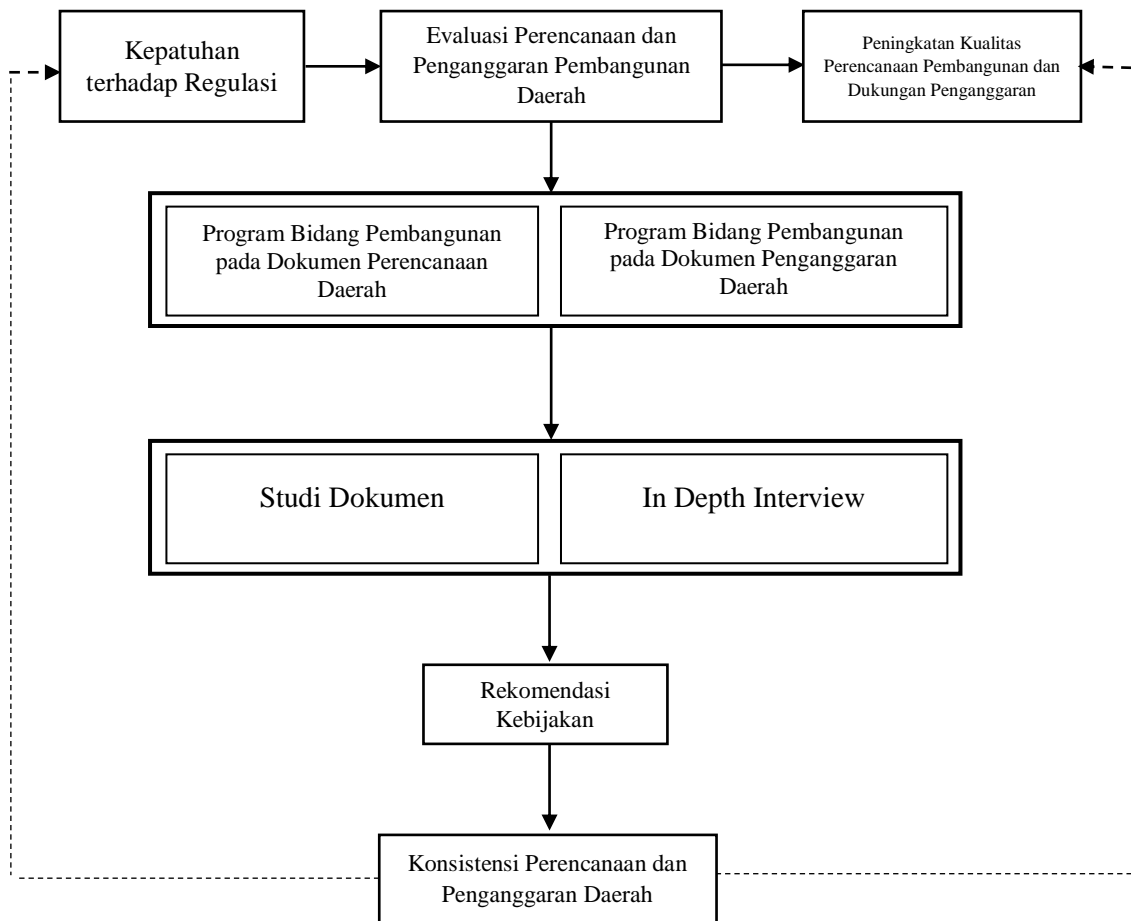
3. Analisis Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran serta Implikasinya terhadap Capaian Target Kinerja pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Merangin (Osrinda dan Delis, 2016).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konsistensi antara perencanaan

dan penganggaran serta capaian kinerja pada SKPD. Hal ini dikarenakan perencanaan dan penganggaran di SKPD memberikan kontribusi yang besar terhadap suksesnya perencanaan dan penganggaran di daerah. Penilaian konsistensi antara program dan kegiatan dilakukan menggunakan matriks dan wawancara mendalam pada narasumber terkait. Hasil yang diperoleh menunjukkan hasil yang positif terhadap tingkat konsistensi pada rencana kerja dengan pelaksanaan anggaran.

### **2.3 Kerangka Pikir**

Kerangka pikir penelitian ini berangkat dari fenomena yang terjadi di daerah perihal ketidakpatuhan pemerintah daerah terutama pada *stakeholder* terkait sehingga terjadi inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran yang menyebabkan sering tidak tercapainya sasaran pembangunan sehingga pembangunan menjadi tidak fokus, yang dalam penelitian ini dikhususkan pada bidang pembangunan infrastruktur wilayah. Untuk itu, penelitian ini mencoba menjawab permasalahan yang ada dari hasil pengumpulan data dan analisis dari informan. Dari analisa data yang dilakukan, kemudian dilakukan pembahasan guna menghasilkan rekomendasi kebijakan yang membangun.



**Gambar 2.1** Kerangka Pikir Penelitian