

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Kota Baubau merupakan salah satu kota yang berkembang di Provinsi Sulawesi Tenggara. Kota ini memiliki berbagai potensi, baik di sektor pariwisata, perikanan, perdagangan, maupun industri kreatif. Keberadaan Benteng Keraton Buton, yang merupakan benteng terluas di dunia, menjadikan Baubau sebagai destinasi wisata sejarah yang menarik. Selain itu, keindahan pantai seperti Pantai Nirwana dan Pulau Liwutongkidi mendukung sektor pariwisata bahari. Sektor perikanan juga berkembang pesat, dengan hasil laut seperti ikan, udang, dan rumput laut yang menjadi komoditas unggulan. Selain itu, Kota Baubau memiliki peran strategis dalam perdagangan dan jasa di Kepulauan Buton, didukung oleh pelabuhan yang menjadi jalur distribusi utama bagi wilayah sekitarnya.

Dalam mendukung pembangunan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Baubau berupaya sebisa mungkin mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dengan merancang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) secara efektif dan efisien. Proses perencanaan APBD melibatkan berbagai tahapan, mulai dari pembahasan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS), penyusunan Rancangan APBD, hingga persetujuan serta evaluasi realisasi anggaran. DPRD memiliki peran strategis dalam mengawasi kebijakan anggaran yang diusulkan oleh Pemerintah Kota Baubau agar sesuai dengan visi pembangunan daerah. Selain itu Partisipasi masyarakat dalam perencanaan anggaran sangat diperlukan untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah, sehingga setiap kebijakan yang diambil benar-benar mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Pada konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) memiliki peran strategis dalam

penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berjalan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Kota Baubau sebagai salah satu daerah yang berkembang pesat memerlukan perencanaan APBD yang tepat sasaran agar pembangunan berjalan efektif dan efisien. DPRD diharapkan tidak hanya menjadi lembaga legislatif formal, tetapi juga menjadi pengawas dan penggerak dalam memperjuangkan kepentingan publik melalui proses perencanaan anggaran yang partisipatif dan akuntabel. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki peran strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Sebagai lembaga legislatif daerah, DPRD berfungsi sebagai representasi rakyat dalam pengambilan keputusan terkait kebijakan publik di tingkat lokal.

Meskipun peran DPRD dalam proses perencanaan APBD telah diatur secara normatif, pada praktiknya proses ini kerap mengalami berbagai hambatan di daerah, termasuk di Kota Baubau. Salah satu permasalahan utama adalah lemahnya sinkronisasi antara dokumen perencanaan (seperti RPJMD) dan dokumen anggaran. Seringkali, program dan kegiatan yang tercantum dalam APBD tidak sepenuhnya merefleksikan arah kebijakan strategis yang telah disepakati bersama dalam dokumen perencanaan jangka menengah daerah. Hal ini menimbulkan inefisiensi anggaran dan berpotensi menghasilkan pembangunan yang tidak terarah dan tidak berkelanjutan.

Masalah lainnya adalah dominasi eksekutif dalam penyusunan draft awal anggaran. Dalam banyak kasus, DPRD baru dilibatkan secara aktif setelah dokumen KUA-PPAS disusun secara sepihak oleh TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah), sehingga DPRD hanya memiliki ruang terbatas untuk melakukan pengawasan dan koreksi terhadap program yang diajukan. Fenomena ini mencerminkan ketidakseimbangan dalam relasi kekuasaan antara legislatif dan eksekutif, yang seharusnya dijaga dalam kerangka teori *checks and balances* dalam tata kelola pemerintahan demokratis.

Keterbatasan kapasitas teknis anggota DPRD juga menjadi kendala tersendiri dalam proses pembahasan APBD. Tidak semua anggota dewan memiliki pemahaman memadai terkait proses penganggaran, analisis keuangan, dan prinsip akuntabilitas fiskal. Hal ini menjadikan mereka rentan terhadap tekanan politik maupun intervensi dari pihak eksekutif dan kelompok kepentingan tertentu. Dalam perspektif teori kelembagaan (*institutional theory*), lemahnya kapasitas ini menunjukkan belum optimalnya internalisasi norma-norma profesionalisme dalam tubuh lembaga legislatif daerah.

Selain itu, partisipasi publik dalam proses perencanaan APBD di Kota Baubau masih bersifat formalistik. Musrenbang sebagai forum utama partisipasi masyarakat seringkali tidak menghasilkan usulan yang ditindaklanjuti dalam dokumen APBD. Hal ini bertentangan dengan semangat perencanaan partisipatif sebagaimana dikemukakan dalam teori *Participatory Governance*, yang menekankan pentingnya keterlibatan aktif masyarakat dalam setiap tahapan kebijakan publik untuk menjamin legitimasi dan efektivitas kebijakan tersebut.

Fakta lainnya yang patut disoroti adalah terjadinya fenomena inkrementalisme dalam penyusunan APBD. Anggaran tahun sebelumnya kerap dijadikan patokan utama dalam menyusun anggaran tahun berjalan, tanpa melalui evaluasi menyeluruh terhadap efektivitas program sebelumnya. Pendekatan ini, meskipun dianggap realistis oleh sebagian pihak, berpotensi mempertahankan ketidakefisienan anggaran dan membatasi ruang inovasi dalam pengelolaan keuangan daerah, sebagaimana dikritisi oleh Charles Lindblom dalam teorinya mengenai *Incrementalism*.

Permasalahan koordinasi antarlembaga juga menjadi tantangan tersendiri. Dalam banyak kasus, terdapat ketidakharmonisan antara Bappeda, BPKAD, dan SKPD teknis dalam menentukan prioritas

pembangunan. Ketiadaan forum koordinasi yang efektif memperbesar potensi tumpang tindih program dan pengalokasian anggaran yang tidak sesuai kebutuhan lapangan. Dalam perspektif *network governance*, lemahnya kolaborasi ini menunjukkan perlunya desain institusional yang mendorong sinergi horizontal antarperangkat daerah dalam perencanaan anggaran.

Kritik lainnya terkait proses penyusunan APBD di Kota Baubau adalah belum optimalnya pemanfaatan data dan informasi dalam pengambilan keputusan anggaran. Banyak keputusan anggaran yang bersifat intuitif atau berdasarkan pertimbangan politis semata, bukan berdasarkan hasil kajian akademik atau kebutuhan faktual masyarakat. Hal ini menyalahi prinsip perencanaan rasional (*rational planning*) yang idealnya menjadi dasar dari setiap kebijakan fiskal pemerintah daerah.

Dari sisi regulasi, meskipun telah ada Permendagri No. 77 Tahun 2020 yang memberikan pedoman teknis pengelolaan keuangan daerah, implementasinya di daerah belum maksimal. Sebagian besar dokumen penganggaran disusun secara normatif tanpa adanya evaluasi kritis terhadap efektivitas pelaksanaan program tahun sebelumnya. Teori implementasi kebijakan publik, seperti yang dikemukakan oleh Sabatier dan Mazmanian, menekankan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh kemampuan aktor lokal dalam menerjemahkan regulasi pusat ke dalam konteks lokal secara efektif.

Dalam konteks hubungan politik, praktik perencanaan APBD di Kota Baubau tidak lepas dari tarik-menarik kepentingan antara eksekutif, legislatif, dan aktor non-pemerintah. Lobbying dan kompromi politik dalam pembahasan anggaran tidak jarang menimbulkan praktik transaksional yang mengaburkan orientasi pelayanan publik. Dalam kajian *political economy*, ini menunjukkan bahwa kebijakan anggaran bukan semata proses teknokratik, tetapi juga produk interaksi antara aktor-aktor dengan kepentingan yang

saling bertentangan.

Permasalahan selanjutnya dalam proses penyusunan APBD di Kota Baubau berkaitan dengan minimnya integrasi antara hasil Musrenbang kelurahan dan kecamatan ke dalam KUA-PPAS dan RAPBD. Seringkali, aspirasi masyarakat yang dikumpulkan dalam forum perencanaan partisipatif tersebut hanya menjadi formalitas tanpa benar-benar diakomodasi dalam penganggaran final. Dalam perspektif *Bottom-Up Planning Theory* yang diperkenalkan oleh Robert Chambers (1983), kegagalan mengintegrasikan hasil aspirasi dari bawah ke dalam perencanaan menunjukkan lemahnya penerapan prinsip *people-centered development*.

Dari sisi manajemen organisasi, koordinasi antara legislatif dan eksekutif dalam penyusunan APBD di Kota Baubau masih cenderung bersifat birokratis dan transaksional. Kurangnya forum dialog terbuka dan sistematis antara DPRD, TAPD, dan SKPD menyebabkan miskomunikasi dalam penyusunan prioritas anggaran.

Masalah lain yang cukup dominan adalah adanya konflik kepentingan dalam penyusunan APBD. Sejumlah anggota DPRD maupun pejabat SKPD kerap terlibat dalam negosiasi anggaran untuk mengamankan proyek yang memiliki nilai politis atau ekonomis bagi kelompok tertentu.

Dalam praktik penyusunan APBD, terdapat juga kecenderungan *delay* atau keterlambatan dalam pengesahan anggaran akibat tarik-menarik politik antara DPRD dan pemerintah daerah. Hal ini berdampak pada keterlambatan pelaksanaan program pembangunan di awal tahun anggaran. Dalam *theory of governance cycle* oleh Guy Peters (1998), disebutkan bahwa efisiensi dalam tahap formulasi kebijakan menjadi kunci utama bagi kelancaran implementasi, dan konflik antarlembaga menjadi salah satu penyebab utama stagnasi kebijakan.

Kurangnya kapasitas perencanaan yang adaptif terhadap dinamika lokal juga menjadi masalah. Perubahan mendadak dalam pendapatan

daerah akibat fluktuasi transfer pusat atau kondisi ekonomi lokal tidak diantisipasi secara cepat dalam revisi APBD. Konsep *Adaptive Governance* yang dikembangkan oleh Elinor Ostrom (1990) menekankan bahwa sistem pemerintahan yang baik harus mampu menyesuaikan diri terhadap perubahan dengan cepat dan fleksibel melalui mekanisme institusional yang responsif.

Selain itu, kurangnya transparansi dalam penyusunan dan pelaporan APBD masih menjadi catatan penting. Dokumen perencanaan dan anggaran yang tidak mudah diakses oleh masyarakat menyebabkan rendahnya pengawasan publik terhadap kebijakan anggaran. transparansi dan akuntabilitas merupakan dua prinsip utama dalam tata kelola yang baik, dan ketidakhadiran keduanya dalam proses penganggaran mengarah pada risiko penyalahgunaan anggaran.

Masih lemahnya pemanfaatan teknologi informasi dalam proses perencanaan dan penyusunan APBD juga menjadi hambatan dalam menciptakan perencanaan yang efisien dan akurat. Idealnya, sistem e-planning dan e-budgeting dapat membantu menyinkronkan data dan mempercepat proses penyusunan APBD. Namun di Kota Baubau, integrasi sistem ini masih minim.

Akhirnya, kurangnya indikator kinerja dalam dokumen perencanaan dan penganggaran menyebabkan sulitnya mengukur sejauh mana efektivitas APBD dalam mencapai tujuan pembangunan daerah. APBD hanya menjadi daftar belanja tanpa dilengkapi dengan *output* dan *outcome* yang terukur. Dalam *New Public Management Theory* yang dipopulerkan oleh Hood (1991), penyusunan anggaran publik seharusnya berorientasi pada hasil (*result-oriented*), bukan semata-mata prosedur dan alokasi dana.

Dalam konteks tata kelola pemerintahan yang baik, perencanaan dan penyusunan dokumen APBD idealnya mencerminkan prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, dan keadilan. Namun, di Kota Baubau,

masih terdapat hambatan dalam mewujudkan prinsip-prinsip tersebut. Salah satu masalah utama adalah rendahnya akses masyarakat terhadap informasi perencanaan anggaran, sehingga prinsip *transparency* belum sepenuhnya terwujud.

Partisipasi masyarakat yang diharapkan melalui forum-forum seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) seringkali bersifat prosedural. Aspirasi warga tidak selalu diakomodasi dalam dokumen akhir APBD. Hal ini menunjukkan lemahnya implementasi prinsip *participation*, yaitu pelibatan warga negara secara nyata dalam proses pengambilan keputusan publik sebagaimana ditekankan oleh World Bank (1992).

Mekanisme akuntabilitas dalam penyusunan APBD juga masih bersifat internal dan belum menyentuh mekanisme pertanggungjawaban publik. DPRD sebagai lembaga representasi rakyat belum secara optimal melakukan fungsi pengawasan terhadap proses perencanaan dan realisasi anggaran. Hal ini bertentangan dengan prinsip *accountability*, di mana para pengambil kebijakan seharusnya bertanggung jawab atas keputusan dan tindakan mereka di hadapan publik.

Selain itu, belum adanya sistem *feedback* dari masyarakat atas kebijakan anggaran yang dijalankan menyebabkan minimnya evaluasi partisipatif. Di Kota Baubau, banyak program anggaran yang tidak langsung menjawab permasalahan strategis masyarakat, seperti pengangguran atau ketimpangan antarwilayah.

Masalah koordinasi antara eksekutif dan legislatif dalam tahapan penyusunan APBD juga kerap terjadi. Persetujuan KUA-PPAS dan RAPBD tidak jarang mengalami keterlambatan karena perbedaan prioritas atau tarik-menarik kepentingan. Hal ini menunjukkan lemahnya prinsip *consensus orientation*, di mana seharusnya para aktor politik membangun kesepakatan demi kepentingan bersama, bukan kepentingan kelompok atau partai.

Dalam pelaksanaannya, dokumen APBD Kota Baubau seringkali disusun secara *top-down*, dengan dominasi keputusan oleh elit birokrasi tanpa melibatkan analisis kebutuhan berbasis data empiris dari masyarakat. Ketiadaan pelibatan aktor non-pemerintah menunjukkan lemahnya implementasi prinsip *inclusiveness*. Menurut Graham et al. (2003), tata kelola yang baik harus menjamin bahwa semua kelompok sosial, termasuk yang marginal, mendapat kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

Tidak adanya sistem evaluasi yang terstruktur terhadap hasil dari program yang didanai APBD juga menjadi masalah mendasar. Pemerintah dan DPRD cenderung fokus pada penyerapan anggaran ketimbang capaian pembangunan. Hal ini bertentangan dengan prinsip *effectiveness and efficiency*, di mana penggunaan sumber daya publik harus memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat.

Proses negosiasi politik dalam penyusunan APBD yang tidak transparan menimbulkan persepsi publik tentang adanya potensi praktik transaksional. Ketiadaan keterbukaan dalam pembahasan anggaran menjauhkan pemerintah daerah dari prinsip *rule of law*, di mana setiap tindakan kebijakan harus berdasar pada hukum, etika, dan norma transparansi keuangan.

Salah satu tantangan terbesar adalah tidak adanya sistem digitalisasi yang menyeluruh dalam perencanaan dan penganggaran. Padahal, penerapan *e-planning dan e-budgeting* merupakan bagian dari prinsip *technology responsiveness* dalam modern, yang dapat meningkatkan transparansi, partisipasi, dan efektivitas anggaran secara real time.

Terakhir, absennya budaya evaluasi terhadap penyusunan APBD secara tahunan menunjukkan rendahnya prinsip *strategic vision*, yaitu pandangan jangka panjang tentang arah pembangunan yang harus dimiliki oleh para pemangku kebijakan. Para pemimpin pemerintahan daerah

diharapkan tidak hanya menyusun anggaran secara administratif, tetapi juga secara strategis demi keberlanjutan pembangunan yang inklusif.

Berbagai persoalan yang terjadi dalam proses perencanaan dan penyusunan APBD di Kota Baubau menunjukkan masih jauhnya praktik pengelolaan keuangan daerah. Lemahnya transparansi, minimnya partisipasi publik yang bermakna, serta ketidakefisienan dalam pengambilan keputusan anggaran mencerminkan adanya kesenjangan antara norma ideal tata kelola pemerintahan yang baik dan realitas kebijakan anggaran di tingkat daerah. Padahal, APBD bukan hanya sekadar instrumen fiskal, melainkan juga wujud kontrak sosial antara negara dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan publik secara adil dan berkelanjutan.

Perencanaan anggaran daerah harus memenuhi prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, responsivitas, supremasi hukum, dan inklusivitas. Namun di Kota Baubau, dominasi eksekutif dalam penyusunan anggaran, lemahnya pengawasan legislatif, serta terbatasnya akses masyarakat terhadap dokumen anggaran menunjukkan belum terwujudnya praktik pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada pelayanan publik. Hal ini memperlemah kualitas kebijakan dan menjauhkan APBD dari fungsinya sebagai alat pembangunan yang partisipatif dan berkeadilan sosial.

Oleh karena itu, penting dilakukan kajian mendalam mengenai peran DPRD dalam proses perencanaan APBD di Kota Baubau. Penelitian ini diharapkan mampu mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat implementasi tata kelola yang baik dalam proses perencanaan anggaran, sekaligus menawarkan rekomendasi strategis untuk mendorong tata kelola pemerintahan daerah yang lebih transparan, partisipatif, dan akuntabel demi mewujudkan pembangunan daerah yang berkelanjutan dan berorientasi pada kepentingan rakyat.

Oleh karena itu, penelitian ini menjadi sangat penting untuk mengkaji secara mendalam bagaimana peran DPRD dalam perencanaan APBD di Kota Baubau dijalankan dalam praktik. Menggunakan pendekatan ilmu

pemerintahan, khususnya dalam perspektif teori kebijakan publik dan teori institusional, diharapkan dapat memberikan gambaran yang utuh mengenai dinamika penganggaran daerah serta menawarkan rekomendasi untuk perbaikan ke depan. Fokusnya adalah bagaimana DPRD dapat menjalankan peran legislasi, penganggaran, dan pengawasan secara seimbang, partisipatif, dan berbasis pada prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Untuk mengkaji dan menganalisis lebih dalam fungsi legislatif pada DPRD dalam proses penganggaran APBD maka, penulis tertarik melakukan penelitian yang mengangkat judul : “Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Proses Perencanaan Anggaran Pencapaian dan Belanja Daerah di Kota Baubau”

## **1.2. Rumusan Masalah**

Perencanaan dan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan salah satu instrumen penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik di tingkat daerah. Namun dalam praktiknya, proses perencanaan APBD di Kota Baubau masih menghadapi berbagai kendala yang secara nyata. Hal ini menghambat terciptanya pengelolaan keuangan daerah yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan berorientasi pada hasil.

Salah satu persoalan utama adalah minimnya keterlibatan masyarakat secara substansial dalam proses perencanaan anggaran. Musrenbang yang seharusnya menjadi forum strategis partisipasi publik kerap kali tidak memberikan pengaruh nyata terhadap dokumen akhir APBD. Aspirasi masyarakat cenderung tersaring dan hilang dalam proses teknokratik yang lebih dominan dikendalikan oleh eksekutif.

Selain itu, koordinasi antara eksekutif dan DPRD dalam pembahasan KUA-PPAS dan RAPBD sering mengalami hambatan, baik secara teknis maupun politis. DPRD yang seharusnya menjalankan fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan seringkali hanya dilibatkan secara formal.

Hal ini berimplikasi pada rendahnya akuntabilitas proses penganggaran, di mana keputusan-keputusan strategis terkait alokasi anggaran tidak sepenuhnya dapat dikontrol secara demokratis. Prinsip *accountability* dan *transparency* dalam pengelolaan keuangan daerah belum sepenuhnya diwujudkan.

Persoalan lainnya adalah belum maksimalnya pemanfaatan teknologi informasi dalam sistem perencanaan dan penganggaran. Padahal, penerapan sistem digital seperti *e-planning* dan *e-budgeting* dapat meningkatkan efisiensi, transparansi, dan aksesibilitas informasi publik. Ketidakhadiran inovasi ini memperlihatkan kelemahan pada aspek *efficiency* dan *responsiveness*. Hal ini menimbulkan risiko terjadinya inefisiensi dalam alokasi anggaran serta pengabaian terhadap kebutuhan riil masyarakat.

Berangkat dari berbagai persoalan di atas, maka penelitian ini menjadi penting untuk mengkaji sejauh mana peran DPRD dalam proses perencanaan APBD di Kota Baubau, khususnya dalam Kajian ini akan memberikan pemahaman mendalam tentang tantangan struktural, kelembagaan, dan praktik tata kelola anggaran daerah, sekaligus merumuskan strategi yang dapat memperkuat fungsi representasi dan pengawasan DPRD dalam mendukung pengelolaan keuangan daerah yang lebih baik, partisipatif, dan akuntabel.

Berdasarkan uraian rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka pertanyaan penelitian yang dapat diuraikan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran DPRD Kota Baubau dalam pada proses perencanaan dan penyusunan APBD?
2. Apa saja kendala yang dihadapi DPRD dan Pemerintah Kota Baubau pada proses perencanaan APBD?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk memahami secara

mendalam peran strategis DPRD dalam proses perencanaan dan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kota Baubau. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji sejauh mana fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan DPRD dapat mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan daerah yang transparan, akuntabel, partisipatif, dan efektif dalam kerangka pembangunan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis dan menjelaskan peran DPRD dalam setiap tahapan perencanaan dan penyusunan APBD di Kota Baubau, termasuk keterlibatan DPRD dalam forum KUA-PPAS, RAPBD, dan pengesahan dokumen anggaran, serta sejauh mana DPRD mengoptimalkan fungsinya sebagai lembaga representatif masyarakat.
2. Mengidentifikasi dan menguraikan berbagai kendala struktural, kelembagaan, dan politis yang dihadapi oleh DPRD maupun Pemerintah Kota Baubau dalam mewujudkan transparansi, akuntabilitas, serta partisipasi publik dalam proses perencanaan APBD. Tujuan ini mencakup analisis atas hambatan koordinasi antar lembaga, keterbatasan sumber daya, serta aspek-aspek lain yang menjadi penghalang dalam proses perencanaan APBD

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan, baik secara akademik maupun praktis, dalam upaya memperkuat peran DPRD dalam perencanaan dan penyusunan APBD. Secara rinci, manfaat penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini memberikan sumbangan terhadap pengembangan kajian ilmu pemerintahan, khususnya dalam bidang tata kelola keuangan daerah dan peran legislatif daerah dalam proses kebijakan anggaran dalam analisis perencanaan APBD, penelitian ini memperkaya khazanah teori administrasi publik, terutama dalam hal bagaimana prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dapat dioperasionalkan melalui lembaga perwakilan daerah (DPRD).

## 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan refleksi dan evaluasi bagi DPRD Kota Baubau dalam menjalankan fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan secara lebih efektif dan akuntabel. Penelitian ini juga dapat memberikan masukan konstruktif bagi Pemerintah Kota Baubau untuk memperbaiki pola koordinasi dengan DPRD dan meningkatkan kualitas partisipasi publik dalam penyusunan APBD. Dengan demikian, tata kelola perencanaan anggaran daerah dapat berjalan lebih transparan dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

## 3. Manfaat Kebijakan

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan dalam merumuskan kebijakan perencanaan dan penganggaran daerah yang lebih partisipatif. Temuan-temuan dari penelitian ini dapat dijadikan sebagai dasar penyusunan rekomendasi kebijakan yang mendukung reformasi tata kelola APBD, baik di tingkat lokal (Kota Baubau) maupun sebagai model yang dapat di adaptasi oleh daerah lain dengan karakteristik serupa.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Peran adalah kegiatan yang dilakukan dengan semangat sesuai dengan jabatan yang diudukinya. Hal ini di landasi atas fungsi yang dilaksanakan untuk membuktikan jabatan serta sifat dari kepribadian setiap manusia yang menjalankannya. Menurut kamus *Oxford Dictionary* pengertian peran adalah aktor, atau tugas seseorang atau fungsi. Peran adalah suatu kegiatan yang dilakukan dengan dinamis dari status sosial atau jabatannya. Artinya, ketika seseorang dapat melaksanakan kewajiban atau tanggungjawabnya dan mendapatkan haknya maka orang tersebut telah menjalankan sebuah peran. Peran seseorang merangkap 3 hal, yakni:

1. Peran merupakan bagian dari peraturan atau norma-norma yang membimbing seseorang di dalam masyarakat.
2. Peran yaitu suatu hal yang harus dikerjakan secara individu dalam kelompok masyarakat.
3. Peran merupakan kelakuan seseorang yang mempunyai peran penting dalam struktur sosial masyarakat.

Perwiran (2006) menjelaskan Secara umum peran DPRD diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

1. Regulator: Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan-urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan- urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya kedaerah (tugas pembantuan);
2. Policy Making: Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan didaerah;

3. Budgeting: Perencanaan anggaran Daerah (APBD). Dalam perannya sebagai badan perwakilan DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*Balance Power*) yang mengimbang dan melakukan kontrol efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran Pemerintah Daerah. Peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi berikut:
- a) Representation: Mengartikan Keprihatinan, tuntutan, harapan dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”;
  - b) Advokasi: Aspirasi secara komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi kompleks serta tawar menawar politik yang sangat kuat. Hal ini wajar mengingat aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang terkadang berbenturan satu sama lain. Tawar menawar politik dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut.
  - c) Administratif Oversight: Menilai atau menguji dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif.. Lebih khusus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,.

Implementasi kedua peran DPRD tersebut lebih disederhanakan perwujudannya kedalam tiga fungsi, yaitu:

1. Fungsi Legislasi;
2. Fungsi anggaran, dan
3. Fungsi pengawasan.

Dalam penjelasan diatas dapat dikatakan bahwa peran merupakan aktivitas yang dijalankan sesuai dengan jabatan dan tanggung jawab seseorang, berlandaskan norma-norma sosial serta kepribadian individu. Dalam konteks pemerintahan daerah, DPRD berperan sebagai lembaga perwakilan rakyat

yang menjalankan tiga fungsi utama: regulasi, perumusan kebijakan, dan penganggaran. Selain itu, DPRD berfungsi sebagai kekuatan penyeimbang (*balance of power*) terhadap eksekutif daerah melalui fungsi representasi, advokasi, dan pengawasan administratif. Peran ini memastikan kepentingan rakyat diwakili, aspirasi diperjuangkan, dan tindakan pemerintah daerah diawasi agar tetap sesuai dengan hukum dan kebutuhan masyarakat.

Dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memegang posisi strategis sebagai salah satu pilar utama demokrasi lokal. DPRD merupakan representasi langsung dari aspirasi rakyat di tingkat daerah, yang memiliki kewenangan legislasi, penganggaran, dan pengawasan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketiga fungsi ini menjadi landasan utama peran DPRD dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan demokratis.

Menurut Perwiran (2006), peran DPRD dalam pemerintahan daerah tidak hanya bersifat simbolis atau normatif, tetapi berakar pada prinsip representasi politik. DPRD harus menjalankan fungsinya dengan mempertimbangkan kepentingan konstituen, serta menjaga keseimbangan kekuasaan dengan pihak eksekutif. Dalam hal ini, DPRD bertindak sebagai penjaga mekanisme *checks and balances* dalam kerangka demokrasi lokal.

Fungsi legislasi DPRD berkaitan erat dengan pembentukan peraturan daerah (Perda) sebagai instrumen hukum untuk mengatur pelaksanaan urusan pemerintahan. Peran ini penting untuk memberikan kepastian hukum atas kebijakan daerah serta sebagai wujud otonomi daerah yang bertanggung jawab. Menurut Friedrich (1963), peran legislatif lokal mencerminkan kapasitas suatu daerah dalam membentuk identitas politik dan kemandirian hukum di dalam sistem negara kesatuan.

Dalam konteks fungsi anggaran, DPRD memiliki wewenang untuk membahas dan menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang diajukan oleh kepala daerah. Fungsi ini bukan hanya prosedural, tetapi mencerminkan kontrol legislatif terhadap alokasi dan

distribusi sumber daya publik. Dalam perspektif *public finance theory*, fungsi ini menunjukkan tanggung jawab DPRD dalam menjamin bahwa anggaran daerah disusun secara rasional, adil, dan berdasarkan prioritas pembangunan.

Fungsi pengawasan menjadi elemen penting dalam memastikan bahwa kebijakan dan program pemerintah daerah dijalankan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan publik. Dalam teori *oversight* yang dikembangkan oleh Joel Aberbach (1990), pengawasan legislatif yang kuat dapat menekan penyimpangan, meningkatkan efisiensi birokrasi, serta memperkuat akuntabilitas pemerintahan.

Ketiga fungsi DPRD tersebut legislasi, anggaran, dan pengawasan saling berkaitan dan menjadi bagian integral dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam praktiknya, efektivitas peran DPRD ditentukan oleh kapasitas institusional, kompetensi anggota, dukungan staf ahli, serta kultur politik yang berkembang di daerah. Hal ini ditegaskan oleh Scott (2008) dalam teori institusional, bahwa keberhasilan institusi sangat dipengaruhi oleh norma, nilai, dan struktur organisasi yang mendukung.

Dalam pelaksanaan perannya, DPRD juga harus menjembatani antara kepentingan eksekutif dan harapan masyarakat. Dalam perspektif *political representation theory* oleh Pitkin (1967), DPRD idealnya menjadi kanal artikulasi dan agregasi kepentingan publik yang efektif. Artinya, setiap keputusan kebijakan dan anggaran yang diambil harus berakar pada kebutuhan nyata rakyat, bukan sekadar kompromi elite.

Salah satu tantangan utama DPRD adalah menjaga independensi dalam relasi politik dengan kepala daerah. Relasi ini sering kali bersifat dominan di mana kepala daerah memiliki pengaruh kuat terhadap proses legislasi dan penganggaran. Hal ini dapat menggerus fungsi pengawasan dan mengarah pada pola relasi eksekutif-legislatif yang subordinatif. Dalam kerangka *agency theory*, DPRD seharusnya menjadi *principal* yang mengawasi tindakan *agent* (eksekutif), bukan sebaliknya.

Dalam pengawasan terhadap pelaksanaan APBD, DPRD seharusnya mengedepankan prinsip evaluasi berbasis kinerja. Menurut konsep

*performance-based budgeting*, pengawasan legislatif yang ideal bukan hanya pada serapan anggaran, tetapi pada dampak dan hasil kebijakan publik yang dirumuskan dalam APBD. Ini membutuhkan instrumen evaluasi, indikator kinerja, dan data yang akurat sebagai bahan analisis legislatif.

Menurut Wahab (2008), proses formulasi dan implementasi kebijakan daerah merupakan siklus yang melibatkan DPRD sebagai salah satu aktor kunci. DPRD tidak hanya hadir dalam tahap legislasi, tetapi juga berperan dalam pengawalan implementasi kebijakan melalui fungsi kontrol politik. Dalam konteks ini, DPRD harus memiliki pemahaman mendalam tentang siklus kebijakan publik untuk menjalankan perannya secara maksimal.

Fungsi DPRD dalam penyusunan APBD menjadi semakin penting karena anggaran merupakan instrumen utama pembangunan daerah. APBD merefleksikan orientasi kebijakan pemerintah daerah, sehingga partisipasi aktif dan kritis dari DPRD sangat diperlukan. Dalam perspektif *policy cycle*, DPRD berperan pada tahap formulasi, legitimasi, dan evaluasi kebijakan fiskal daerah.

Aspek legitimasi publik terhadap DPRD sangat ditentukan oleh sejauh mana lembaga ini dapat mengartikulasikan dan mengakomodasi kepentingan masyarakat. Legitimasi ini merupakan salah satu indikator kualitas demokrasi lokal. Putnam (1993) dalam kajian *civic engagement* menyebut bahwa lembaga perwakilan yang mampu membangun kepercayaan publik akan mendorong peningkatan kualitas partisipasi warga dalam pemerintahan daerah.

DPRD menjadi salah satu aktor utama dalam memastikan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan supremasi hukum dijalankan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Graham et al. (2003) menyatakan bahwa tata kelola yang baik memerlukan peran kuat lembaga perwakilan untuk mengawal integritas kebijakan publik.

Di sisi lain, DPRD juga menghadapi tantangan internal berupa rendahnya kapasitas anggota dewan dalam memahami substansi kebijakan dan peraturan. Rendahnya kualitas deliberasi dan lemahnya argumentasi dalam pembahasan APBD dapat mengurangi efektivitas pengawasan dan kualitas legislasi. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas kelembagaan DPRD

menjadi prasyarat penting dalam memperkuat perannya.

Salah satu indikator keberhasilan DPRD dalam menjalankan perannya adalah kemampuan menghasilkan Peraturan Daerah (Perda) yang berkualitas, aplikatif, dan sesuai kebutuhan daerah. Banyak Perda yang tidak implementatif karena tidak didukung oleh kajian akademik dan naskah akademik yang matang. Ini menunjukkan perlunya dukungan teknis dan sumber daya riset dalam proses legislasi daerah. Secara kelembagaan, peran DPRD juga ditopang oleh alat kelengkapan dewan seperti Badan Anggaran, Badan Legislasi, dan Komisi-komisi. Optimalisasi fungsi alat kelengkapan dewan menjadi kunci dalam pelaksanaan fungsi utama DPRD. Fungsi-fungsi ini memungkinkan adanya spesialisasi dan pendalaman isu-isu strategis dalam setiap sektor pemerintahan.

Peran DPRD dalam penguatan demokrasi lokal tidak dapat dipisahkan dari sistem politik lokal yang berkembang. Dalam daerah yang sistem politiknya didominasi oleh elite tertentu, DPRD seringkali hanya menjadi pelengkap formal dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itu, independensi politik dan rekrutmen politik yang berkualitas sangat menentukan kiprah DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain menjalankan fungsi formal, DPRD juga memiliki peran sosial-politik sebagai mediator konflik kepentingan antara masyarakat, eksekutif, dan sektor privat. Dalam konteks ini, DPRD dituntut memiliki kapasitas dialog, komunikasi politik, dan kemampuan membangun konsensus atas isu-isu pembangunan daerah.

Dalam era digital dan keterbukaan informasi, DPRD juga diharapkan menjadi pionir dalam mendorong *open government* di tingkat lokal. Dengan membuka akses terhadap informasi anggaran, proses legislasi, dan pengawasan, DPRD dapat memperkuat transparansi dan memperluas ruang partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan. Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa DPRD memiliki posisi strategis dalam sistem pemerintahan daerah. Namun peran tersebut sangat bergantung pada konteks politik, kapasitas kelembagaan, dan dukungan sistem regulasi yang memadai. Untuk itu, penelitian terhadap peran DPRD dalam proses perencanaan APBD,

seperti yang akan dilakukan dalam tesis ini, menjadi penting untuk memberikan gambaran empirik dan teoretik tentang kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

## **2.2. Tinjauan Perencanaan APBD**

Perencanaan adalah proses menetapkan tujuan dan menentukan cara terbaik untuk mencapainya. Dalam konteks APBD, perencanaan menjadi tahapan krusial yang menjadi salah satu Langkah dalam penetapan anggaran yang mencerminkan kebutuhan dan prioritas pembangunan daerah.

### **2.2.1. Perencanaan Rasional (Rational Planning)**

Teori perencanaan rasional ini menekankan pada pengambilan keputusan yang logis dan sistematis berdasarkan data dan analisis. Perencanaan APBD idealnya mengikuti pendekatan ini dengan memperhitungkan potensi pendapatan, kebutuhan belanja, serta dampak kebijakan fiskal. Dalam konteks penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pendekatan ini menjadi krusial untuk memastikan penggunaan anggaran yang efektif, efisien, dan berorientasi pada hasil.

Perencanaan rasional merupakan pendekatan klasik dalam perencanaan publik yang menekankan pentingnya pengambilan keputusan berdasarkan analisis logis, data yang valid, dan tujuan yang jelas. Model ini berangkat dari asumsi bahwa perencana memiliki kapasitas untuk mengevaluasi alternatif-alternatif kebijakan secara sistematis. Dalam konteks penyusunan APBD, pendekatan ini menuntut pemerintah daerah untuk merancang anggaran berdasarkan evaluasi kebutuhan yang terukur. Oleh karena itu, proses perencanaan anggaran harus dimulai dari identifikasi masalah dan prioritas berbasis bukti.

Menurut teori rasional dari Herbert Simon (1947), keputusan yang baik adalah keputusan yang diambil melalui tahapan rasional: identifikasi masalah, pengumpulan informasi, analisis alternatif, dan pemilihan solusi terbaik.

Pemerintah daerah dituntut untuk menerapkan tahapan ini dalam siklus penyusunan perencanaan dan anggaran. Dalam praktiknya, perencanaan rasional seringkali terbentur dengan tekanan politik dan keterbatasan data. Namun demikian, prinsip rasionalitas tetap menjadi fondasi utama dalam kerangka pengambilan keputusan publik.

Dalam penyusunan APBD, pendekatan rasional mensyaratkan keterpaduan antara perencanaan teknokratik dan kebijakan publik yang berbasis kebutuhan masyarakat. Hal ini menuntut kolaborasi antara Bappeda, SKPD, dan DPRD dalam merumuskan anggaran yang logis dan akuntabel. Setiap kegiatan yang dianggarkan harus memiliki dasar data, studi kelayakan, dan proyeksi manfaat. Ketidakterpaduan antara rencana dan penganggaran merupakan tanda lemahnya penerapan prinsip rasional.

DPRD sebagai lembaga legislatif daerah memiliki peran penting dalam memastikan bahwa perencanaan anggaran yang diajukan oleh pemerintah daerah benar-benar rasional dan sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat. Dalam pembahasan KUA-PPAS dan RAPBD, DPRD dapat menggunakan pendekatan rasional sebagai alat untuk menguji argumen dan justifikasi anggaran. Ini akan memperkuat fungsi pengawasan dan memastikan penggunaan anggaran yang efektif. Tanpa penerapan prinsip ini, pembahasan anggaran bisa terjebak pada aspek politis semata.

Pendekatan rasional juga menuntut adanya evaluasi terhadap capaian program tahun-tahun sebelumnya sebelum merancang program baru. Evaluasi ini penting untuk menghindari pengulangan program yang tidak efektif atau tidak sesuai dengan kondisi masyarakat. Pemerintah daerah harus membangun sistem informasi kinerja berbasis data untuk mendukung proses ini. DPRD juga dapat mendorong terbentuknya mekanisme umpan balik dalam siklus perencanaan dan penganggaran daerah.

Keterbatasan dalam penerapan perencanaan rasional di daerah sering kali disebabkan oleh minimnya kapasitas aparatur dalam analisis kebijakan dan manajemen data. Padahal, pendekatan rasional membutuhkan kemampuan menganalisis tren, membuat simulasi keuangan, dan

mengevaluasi dampak kebijakan. Untuk itu, penguatan kapasitas SDM pemerintah daerah dan DPRD menjadi krusial. Investasi pada pelatihan teknis dan penyediaan sistem informasi sangat dibutuhkan.

Selain itu, dokumen perencanaan seperti RPJMD dan Renstra SKPD seharusnya menjadi acuan logis dalam penyusunan APBD agar tetap berada dalam jalur perencanaan rasional. Dokumen ini berfungsi sebagai alat bantu analisis dalam menilai relevansi dan kesesuaian setiap program yang diusulkan. Ketika APBD tidak mencerminkan isi dokumen perencanaan tersebut, maka terjadi inkonsistensi kebijakan. DPRD harus memastikan konsistensi ini dalam proses legislasi anggaran.

Perencanaan rasional dalam konteks APBD juga berkaitan erat dengan perhitungan kemampuan fiskal daerah. Perencanaan yang tidak memperhitungkan kapasitas pendapatan dan proyeksi belanja akan menghasilkan defisit yang tidak terkendali. Oleh sebab itu, pendekatan rasional menuntut perhitungan fiskal yang cermat dan realistis. DPRD bersama TAPD harus menggunakan instrumen proyeksi fiskal sebagai dasar pengambilan keputusan anggaran.

Dalam kerangka *evidence-based planning*, pendekatan rasional menjadi semakin penting karena kebijakan tidak boleh didasarkan pada intuisi, tekanan politik, atau kebiasaan belaka. Pemerintah daerah dan DPRD dituntut untuk merujuk pada kajian ilmiah, survei kebutuhan masyarakat, dan evaluasi kebijakan sebelumnya. Dengan cara ini, perencanaan dan penganggaran menjadi instrumen perubahan yang berdasar. Proses legislasi anggaran pun dapat dilakukan dengan kualitas argumentasi yang lebih kuat.

Oleh karena itu, penelitian mengenai peran DPRD dalam perencanaan APBD sangat relevan untuk mengkaji sejauh mana pendekatan rasional diterapkan dalam praktik pemerintahan daerah. Kajian ini juga penting untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan rasionalitas dalam proses pengambilan keputusan anggaran. Dengan mengadopsi prinsip-prinsip perencanaan rasional, DPRD dapat memainkan peran strategis dalam mendorong efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Hal ini sekaligus

menjadi indikator kematangan tata kelola pemerintahan daerah yang berorientasi pada hasil.

### 2.2.2. Perencanaan Inkremental (*Incremental Planning*)

Pendapat Charles Lindblom (1959) teori ini menyoroti bahwa perencanaan cenderung dilakukan secara bertahap dan berbasis pada anggaran sebelumnya. Dalam praktik penyusunan APBD, pendekatan ini sering terjadi ketika alokasi anggaran hanya mengalami sedikit perubahan dari tahun ke tahun. Dalam konteks penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pendekatan ini menjadi salah satu metode yang lazim digunakan, terutama karena karakteristiknya yang lebih realistis dan mudah diimplementasikan.

Perencanaan inkremental adalah pendekatan dalam kebijakan publik yang menekankan perubahan bertahap berdasarkan keputusan masa lalu. Konsep ini dikemukakan oleh Charles E. Lindblom dalam tulisannya *The Science of Muddling Through* (1959). Dalam pendekatan ini, proses perencanaan tidak dilakukan secara menyeluruh dan komprehensif, melainkan melalui penyesuaian kecil yang praktis dari kebijakan sebelumnya. Ini banyak diterapkan dalam praktik pemerintahan karena bersifat realistis dan mudah diimplementasikan.

Dalam konteks penyusunan APBD, perencanaan inkremental tercermin dari kecenderungan pemerintah daerah menggunakan pola anggaran tahun sebelumnya sebagai dasar menyusun anggaran tahun berjalan. Hal ini terjadi karena keterbatasan data, waktu, dan kapasitas analisis teknokratik yang menyebabkan proses anggaran lebih bersifat rutinitas. Program-program yang ada hanya mengalami sedikit perubahan dari tahun ke tahun. Meski tidak ideal, pendekatan ini dianggap efisien secara administratif.

Pendekatan inkremental menjadi pilihan pragmatis ketika perencana menghadapi ketidakpastian tinggi dan tekanan politik yang kuat. Dalam situasi tersebut, mengadopsi perubahan kecil dianggap lebih aman dan dapat diterima

oleh berbagai pihak. Pemerintah daerah cenderung mempertahankan status quo dan menghindari perubahan drastis. Hal ini menjadikan APBD lebih sebagai alat reproduksi kebijakan lama daripada inovasi kebijakan baru.

Peran DPRD dalam konteks perencanaan inkremental menjadi penting untuk mendorong adanya terobosan dan pembaruan kebijakan anggaran. DPRD harus menghindari kecenderungan menyetujui anggaran secara otomatis hanya karena sudah menjadi pola dari tahun ke tahun. Evaluasi kritis terhadap efektivitas program perlu dikedepankan. Jika tidak, maka perencanaan anggaran akan terus bersifat rutin dan tidak menjawab perubahan kebutuhan masyarakat.

Perencanaan inkremental sering kali mengabaikan kebutuhan baru atau isu-isu strategis yang tidak tercermin dalam pola anggaran sebelumnya. Ini dapat menjadi persoalan serius ketika kebutuhan masyarakat berubah secara cepat, seperti pada masa krisis atau bencana. Pendekatan ini tidak fleksibel terhadap dinamika eksternal. Akibatnya, APBD menjadi kurang responsif dan adaptif terhadap tantangan pembangunan daerah.

Salah satu kelebihan pendekatan inkremental adalah stabilitas dan keterkendalian kebijakan anggaran. Pemerintah daerah tidak perlu melakukan perubahan besar yang memerlukan banyak energi politik dan administratif. Pendekatan ini cocok diterapkan dalam lingkungan birokrasi yang konservatif. Namun, risiko utamanya adalah stagnasi kebijakan dan tidak adanya pembaruan.

Dalam banyak kasus, pembahasan APBD antara DPRD dan TAPD hanya fokus pada kenaikan atau penurunan anggaran tanpa menyentuh substansi program. Proses ini menggambarkan penerapan inkremental yang hanya menyesuaikan angka tanpa meninjau ulang logika kebijakan. Oleh karena itu, fungsi pengawasan DPRD menjadi sangat penting untuk menembus rutinitas tersebut. DPRD harus mendorong analisis kebijakan yang lebih dalam, tidak sekadar teknis angka.

Keterbatasan waktu dalam proses penganggaran juga menyebabkan perencana dan DPRD memilih jalur inkremental sebagai solusi praktis.

Musyawarah yang intens dan studi komprehensif sering tidak dilakukan karena tuntutan jadwal pembahasan yang ketat. Hal ini memperkuat kebiasaan menyalin struktur APBD tahun lalu. Perencanaan menjadi sekadar kegiatan administratif tahunan, bukan alat strategis.

Dalam konteks ini, DPRD memiliki ruang untuk mendorong transisi dari pendekatan inkremental ke pendekatan rasional atau strategis. Melalui forum pembahasan KUA-PPAS dan Banggar, DPRD dapat mengusulkan revisi mendasar terhadap alokasi yang stagnan. Hal ini membutuhkan keberanian politik dan dukungan dari perangkat daerah yang terbuka terhadap perubahan. Perubahan tidak harus radikal, tetapi bisa dimulai dengan mengkritisi alokasi anggaran yang tidak efektif.

Perencanaan inkremental juga berkaitan dengan kecenderungan minimnya inovasi dalam pengusulan program oleh SKPD. Banyak usulan kegiatan yang bersifat pengulangan karena dianggap lebih mudah dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan. Sayangnya, pendekatan ini justru menghambat reformasi birokrasi dan pelayanan publik. APBD pun tidak mengalami pergeseran struktur menuju hal-hal yang lebih produktif dan inovatif.

Dalam kerangka *bounded rationality*, Lindblom menyadari bahwa keterbatasan informasi dan kapasitas menyebabkan perencana lebih memilih perubahan kecil dibandingkan transformasi besar. Ini menjadi wajar dalam sistem pemerintahan daerah yang kompleks dan penuh kepentingan. Namun, kondisi ini harus dipahami bukan sebagai kelemahan, melainkan sebagai titik awal untuk membangun kapasitas perencanaan yang lebih adaptif dan berbasis data. DPRD perlu mendorong reformasi teknokratik dalam proses ini.

Pendekatan inkremental juga memunculkan tantangan dalam proses monitoring dan evaluasi. Karena program berjalan tanpa perubahan berarti, maka indikator kinerja sering stagnan dan tidak mencerminkan capaian pembangunan aktual. Ini menyulitkan proses evaluasi hasil kebijakan publik. Oleh sebab itu, sistem evaluasi berbasis hasil (*result-based monitoring*) perlu diintegrasikan ke dalam sistem perencanaan anggaran daerah.

Salah satu konsekuensi logis dari perencanaan inkremental adalah *path dependency*, di mana kebijakan lama membentuk pola berpikir dan struktur anggaran tahun-tahun berikutnya. Ini bisa menghambat pembaruan kebijakan berbasis bukti atau pergeseran prioritas pembangunan. Untuk memutus mata rantai ini, DPRD dan pemerintah daerah harus memperkuat forum evaluasi kebijakan yang terbuka dan reflektif. Dengan demikian, perubahan kebijakan tidak lagi dipandang sebagai ancaman.

Ketika pendekatan inkremental menjadi dominan, muncul risiko *budgetary lock-in*, yaitu kondisi di mana belanja daerah terjebak pada pola lama yang tidak efektif. Hal ini bisa menghambat program prioritas baru yang lebih strategis. Untuk mengatasinya, dibutuhkan keberanian politik dan dukungan legislatif untuk melakukan *reallocation* dan *reprogramming* anggaran. DPRD memiliki kewenangan untuk mendorong hal tersebut melalui fungsi anggaran dan pengawasan.

Oleh karena itu, penting bagi penelitian ini untuk mengeksplorasi bagaimana kecenderungan perencanaan inkremental mempengaruhi kualitas APBD di Kota Baubau. Kajian ini juga perlu menganalisis sejauh mana DPRD dapat menjadi kekuatan penyeimbang terhadap kecenderungan tersebut. Dengan memahami dinamika ini, strategi perencanaan dan penganggaran dapat diarahkan untuk menjadi lebih progresif, adaptif, dan berbasis kebutuhan nyata masyarakat. Ini menjadi kontribusi penting bagi upaya penguatan peran DPRD dan reformasi perencanaan pembangunan daerah.

### 2.2.3. Perencanaan Partisipatif (Participatory Planning)

Perencanaan partisipatif adalah pendekatan yang menekankan pada keterlibatan aktif berbagai pemangku kepentingan, termasuk masyarakat, dalam proses perencanaan pembangunan. Pendekatan ini berangkat dari prinsip bahwa keputusan publik yang melibatkan suara masyarakat cenderung lebih efektif, adil, dan sesuai dengan kebutuhan riil di lapangan. Dalam konteks penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perencanaan partisipatif menjadi kunci untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang

demokratis, akuntabel, dan responsif. Perencanaan partisipatif merupakan pendekatan yang sangat relevan dalam penyusunan APBD untuk memastikan kebijakan yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Agar lebih efektif, pemerintah daerah perlu memastikan bahwa proses partisipasi berjalan inklusif, transparan, dan didukung dengan edukasi publik agar masyarakat dapat berpartisipasi secara bermakna. Dengan demikian, APBD tidak hanya menjadi dokumen anggaran, tetapi juga cerminan dari aspirasi dan kebutuhan nyata warga daerah.

Perencanaan partisipatif (*participatory planning*) adalah suatu pendekatan dalam perencanaan pembangunan yang menekankan keterlibatan aktif masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya dalam proses identifikasi masalah, perumusan tujuan, dan pengambilan keputusan. Pendekatan ini berangkat dari pandangan bahwa masyarakat memiliki kapasitas dan hak untuk turut menentukan arah pembangunan yang akan mempengaruhi kehidupan mereka.

Dalam konteks pemerintahan daerah, perencanaan partisipatif bukan hanya instrumen teknis, tetapi juga merupakan wujud demokrasi substantif yang memungkinkan warga negara berperan aktif dalam proses kebijakan publik. Prinsip ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang mengamanatkan bahwa proses perencanaan pembangunan harus dilakukan secara partisipatif.

Dalam teori *deliberative democracy* yang dikembangkan oleh Habermas (1984), partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan menjadi inti dari legitimasi demokratis. Dalam konteks APBD, pelibatan masyarakat dalam perencanaan anggaran dapat memperkuat legitimasi keputusan anggaran dan mencegah terjadinya *budgetary misallocation*. Perencanaan partisipatif dalam siklus APBD umumnya difasilitasi melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), yang dimulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, hingga kabupaten/kota. Forum ini menjadi wadah masyarakat menyampaikan aspirasi dan kebutuhan yang kemudian dijadikan masukan dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Namun dalam

praktiknya, banyak hasil Musrenbang tidak terakomodasi dalam dokumen RKPD maupun APBD. Ini menunjukkan adanya *implementation gap* antara prinsip partisipasi dan realisasi kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Michael Lipsky (1980) dalam *Street-Level Bureaucracy Theory*. Kesenjangan ini terjadi karena dominasi elite teknokratik dan politik dalam proses seleksi program.

Partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) menuntut lebih dari sekadar kehadiran masyarakat dalam forum, tetapi juga mencakup hak untuk mempengaruhi keputusan. Arnstein (1969) dalam *Ladder of Citizen Participation* menjelaskan bahwa tingkat partisipasi masyarakat berkisar dari manipulasi hingga kontrol masyarakat penuh terhadap kebijakan. Sayangnya, perencanaan APBD di banyak daerah masih berada pada tingkat *tokenism* atau partisipasi semu. Dalam konteks DPRD, partisipasi publik seharusnya juga difasilitasi melalui fungsi representasi. DPRD memiliki kewajiban moral dan konstitusional untuk menyuarakan aspirasi konstituennya dalam setiap pembahasan anggaran. Oleh karena itu, kualitas komunikasi politik antara anggota DPRD dan masyarakat sangat menentukan keberhasilan perencanaan partisipatif.

Untuk mewujudkan perencanaan partisipatif yang efektif, diperlukan mekanisme komunikasi dua arah antara pemerintah, DPRD, dan masyarakat. Hal ini dapat dilakukan melalui forum konsultasi publik, dengar pendapat, forum warga, serta kanal digital yang memudahkan masyarakat menyampaikan pandangan dan pengaduan.

Perencanaan partisipatif juga berkaitan erat dengan prinsip *empowerment*. Masyarakat tidak akan berpartisipasi secara aktif jika mereka merasa tidak diberdayakan. Oleh karena itu, pendidikan politik, literasi anggaran, dan akses informasi menjadi prasyarat penting bagi terciptanya partisipasi yang berkualitas. Dalam *Theory of Participatory Governance* oleh Fung dan Wright (2003), dijelaskan bahwa kolaborasi antara negara dan masyarakat sipil dapat memperkuat kapasitas pemerintahan dalam memecahkan masalah kompleks. Perencanaan APBD yang melibatkan aktor

non-negara berpotensi menghasilkan kebijakan yang lebih kontekstual dan akomodatif terhadap kebutuhan lokal.

Keterbukaan data dan dokumen perencanaan menjadi elemen penting dalam mendorong partisipasi. Jika dokumen KUA-PPAS, RAPBD, dan RKPD tidak dapat diakses oleh masyarakat, maka proses partisipasi akan kehilangan dasar informatifnya. Transparansi informasi adalah kunci utama partisipasi yang bermakna.

Di beberapa daerah, keberadaan Forum Rembuk Warga dan Musrenbang Tematik menjadi inovasi dalam memperluas ruang partisipasi masyarakat. Forum semacam ini memberikan akses bagi kelompok rentan seperti perempuan, disabilitas, dan masyarakat adat untuk terlibat dalam penyusunan kebijakan anggaran.

Tantangan utama dalam perencanaan partisipatif adalah inkonsistensi antara usulan masyarakat dengan prioritas teknokratik SKPD. Terkadang, usulan warga dinilai tidak sesuai dengan rencana strategis atau keterbatasan fiskal. Oleh karena itu, dibutuhkan proses sinkronisasi yang terbuka dan dialogis antara warga, perencana, dan pembuat kebijakan. Dalam konteks DPRD, komisi-komisi di dewan harus aktif menampung aspirasi masyarakat melalui reses, kunjungan lapangan, dan audiensi. Temuan dan aspirasi dari lapangan inilah yang semestinya dibawa ke dalam ruang pembahasan KUA-PPAS dan RAPBD. Dengan demikian, DPRD menjalankan perannya sebagai jembatan partisipatif dalam proses anggaran. Sering kali, aspirasi masyarakat hanya berhenti di meja Bappeda dan tidak diperjuangkan oleh DPRD dalam sidang-sidang anggaran. Hal ini mencerminkan lemahnya komitmen politik representatif yang seharusnya menjadi pilar dalam sistem pemerintahan daerah yang partisipatif.

Penguatan peran DPRD dalam mendukung perencanaan partisipatif perlu dilakukan melalui penguatan kapasitas anggota dewan dalam menganalisis isu-isu pembangunan dan memahami proses penganggaran. Selain itu, perlu dibangun sistem pelaporan dan pertanggungjawaban publik terhadap aspirasi yang telah atau belum diperjuangkan. Di sisi lain, partisipasi

yang terlalu luas tanpa sistem klasifikasi prioritas yang jelas juga dapat menyebabkan *aspiration overload*. Oleh karena itu, perlu dilakukan *musyawarah kelayakan* terhadap usulan-usulan masyarakat agar yang diakomodasi benar-benar yang mendesak dan berdampak luas.

Teknologi informasi dapat menjadi sarana penting dalam memperluas partisipasi masyarakat secara cepat dan murah. Aplikasi e-Musrenbang, platform pengaduan online, dan sistem pemantauan partisipatif berbasis komunitas dapat meningkatkan akses dan keterlibatan warga dalam proses perencanaan APBD.

Dalam konteks penyusunan APBD, partisipasi juga penting untuk memperkuat keadilan sosial. Dengan melibatkan kelompok marginal, kebijakan anggaran dapat diarahkan untuk mengurangi ketimpangan dan menjawab kebutuhan dasar masyarakat yang selama ini terpinggirkan. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan anggaran tidak hanya relevan secara normatif, tetapi juga memiliki dampak positif terhadap efektivitas kebijakan. Studi-studi menunjukkan bahwa anggaran yang disusun dengan partisipasi masyarakat cenderung lebih tepat sasaran dan memiliki tingkat penerimaan yang lebih tinggi dari masyarakat.

DPRD sebagai institusi politik harus memastikan bahwa suara-suara masyarakat tidak hanya sekadar “didengar”, tetapi juga “diperjuangkan”. Ini menuntut keberanian politik anggota dewan untuk menghadapi tekanan dari elite politik dan birokrasi yang kerap mendominasi proses anggaran. Dalam pendekatan *rights-based budgeting*, partisipasi masyarakat dalam anggaran merupakan bagian dari pemenuhan hak-hak dasar warga negara. Artinya, proses perencanaan anggaran bukan hanya urusan teknis, melainkan juga bagian dari hak konstitusional rakyat untuk menentukan arah pembangunan.

Dalam jangka panjang, perencanaan partisipatif dapat meningkatkan akuntabilitas publik. Ketika masyarakat terlibat sejak tahap perencanaan, mereka juga akan lebih aktif mengawasi pelaksanaan anggaran, sehingga mencegah terjadinya korupsi dan penyimpangan. Beberapa tantangan lain dari partisipasi masyarakat dalam perencanaan APBD adalah rendahnya literasi

anggaran, kurangnya minat publik, serta tidak adanya sistem umpan balik dari pemerintah terhadap usulan warga. Ini perlu dijawab melalui edukasi publik dan reformasi prosedur partisipasi.

Konsep *co-production* atau *perencanaan kolaboratif* menjadi pendekatan baru yang menggabungkan keahlian teknis perencana dengan pengetahuan lokal masyarakat. Dengan cara ini, APBD dapat dirancang tidak hanya secara efisien, tetapi juga secara relevan dan kontekstual.

DPRD perlu didorong untuk membentuk *forum warga binaan dewan* atau *komite anggaran publik* yang terdiri dari unsur masyarakat sipil sebagai mitra strategis dalam mengawal proses penyusunan dan evaluasi APBD secara partisipatif. Evaluasi terhadap kualitas partisipasi dalam proses perencanaan anggaran daerah perlu dilakukan secara berkala melalui indikator-indikator seperti jumlah usulan masyarakat yang terakomodasi, partisipasi kelompok rentan, dan tingkat kepuasan publik terhadap hasil kebijakan anggaran. Penguatan perencanaan partisipatif dalam APBD juga harus menjadi bagian dari reformasi kelembagaan pemerintah daerah, termasuk penguatan kapasitas Bappeda, sekretariat DPRD, dan SKPD dalam mengelola partisipasi publik secara profesional.

Dengan mengarusutamakan pendekatan partisipatif, pemerintah daerah dan DPRD dapat membangun kepercayaan masyarakat terhadap institusi publik, sekaligus memperkuat legitimasi kebijakan pembangunan yang berbasis pada kebutuhan nyata masyarakat.

Oleh karena itu, penelitian ini sangat relevan untuk menggali lebih dalam sejauh mana prinsip-prinsip partisipasi telah diinternalisasi dalam proses perencanaan APBD di Kota Baubau, serta bagaimana DPRD dapat memainkan peran kunci dalam mendorong transformasi menuju perencanaan yang inklusif dan demokratis.

#### 2.2.4. Perencanaan Strategis (Strategic Planning)

Perencanaan strategis adalah pendekatan yang berorientasi pada pencapaian visi dan misi jangka panjang suatu organisasi atau wilayah,

dengan mempertimbangkan faktor lingkungan internal dan eksternal. Dalam konteks pemerintahan daerah, penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) idealnya mengacu pada perencanaan strategis agar pembangunan yang dilakukan sejalan dengan tujuan pembangunan jangka menengah dan panjang. Perencanaan strategis menjadi elemen krusial dalam penyusunan APBD agar pembangunan daerah lebih terarah, efektif, dan berdampak jangka panjang. Pemerintah daerah perlu memastikan bahwa perencanaan strategis dijalankan secara konsisten, didukung oleh data yang akurat, serta melibatkan pemangku kepentingan secara inklusif. Dengan demikian, APBD tidak hanya menjadi instrumen penganggaran tahunan, tetapi juga alat strategis untuk mewujudkan visi pembangunan daerah yang berkelanjutan dan berdaya saing tinggi.

Perencanaan strategis merupakan pendekatan sistematis dalam menetapkan visi, misi, tujuan, serta arah kebijakan pembangunan daerah berdasarkan analisis lingkungan internal dan eksternal. Pendekatan ini berorientasi pada hasil jangka menengah dan panjang yang terukur dan berkelanjutan. Dalam konteks pemerintah daerah, perencanaan strategis tercermin dalam dokumen RPJMD dan RKPD. APBD menjadi instrumen fiskal untuk mewujudkan arah strategis tersebut secara tahunan.

Menurut Bryson (2011), perencanaan strategis menekankan pentingnya konsensus antarpemangku kepentingan dalam menentukan prioritas pembangunan. Ini mencakup pemetaan kekuatan, peluang, kelemahan, dan tantangan (analisis SWOT) yang dihadapi oleh daerah. Perencanaan strategis membantu pemerintah daerah merespon dinamika lingkungan yang cepat berubah. Oleh karena itu, APBD yang disusun harus selaras dengan kerangka strategi jangka menengah daerah.

Dalam kerangka teoritis, perencanaan strategis berakar pada teori rasional dan manajemen strategik sektor publik. Model ini menuntut adanya visi yang jelas, pengukuran kinerja, dan pemantauan yang berkelanjutan terhadap pencapaian hasil. Penyusunan APBD yang tidak berbasis strategi akan berujung pada inefisiensi dan inkonsistensi kebijakan. Oleh sebab itu,

strategi dan anggaran harus menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Dokumen perencanaan seperti RPJMD, Renstra SKPD, dan RKPD seharusnya menjadi pedoman utama dalam menyusun KUA-PPAS dan RAPBD. Sayangnya, dalam praktik di berbagai daerah, termasuk Kota Baubau, seringkali ditemukan ketidaksinkronan antara dokumen strategis dan anggaran tahunan. Hal ini menyebabkan terjadinya *misalignment* antara perencanaan dan penganggaran. DPRD sebagai lembaga pengawas harus berperan dalam memastikan keterpaduan dokumen ini.

Perencanaan strategis juga mengedepankan prinsip fokus pada prioritas pembangunan. Artinya, tidak semua kebutuhan dapat dibiayai sekaligus dalam APBD, melainkan harus dilakukan seleksi berdasarkan skala urgensi dan dampak. Ini sejalan dengan konsep *strategic choice*, di mana pemangku kepentingan perlu menentukan kebijakan mana yang paling mendesak. DPRD dan TAPD harus mengedepankan pendekatan ini dalam setiap pembahasan anggaran.

Dalam perencanaan strategis, analisis lingkungan strategis sangat penting dilakukan secara berkala. Pemerintah daerah harus mampu mengidentifikasi peluang pembangunan dan ancaman yang menghambat capaian visi daerah. Proses ini menuntut dukungan data yang akurat dan kemampuan analisis dari birokrasi daerah. Jika tidak, maka strategi yang dirumuskan hanya akan menjadi formalitas dalam dokumen perencanaan.

Salah satu aspek kunci dalam perencanaan strategis adalah keterlibatan para pemangku kepentingan, termasuk DPRD dan masyarakat sipil. Partisipasi ini penting agar strategi yang ditetapkan benar-benar mencerminkan aspirasi publik. Dalam hal ini, peran DPRD menjadi jembatan antara masyarakat dan perencana teknokratik. DPRD dapat memberikan masukan strategis berdasarkan pengamatan terhadap dinamika sosial dan politik di daerah.

Strategi pembangunan daerah tidak boleh hanya dirumuskan dari atas ke bawah (*top-down*). Diperlukan pendekatan kombinatorik dengan melibatkan masukan dari bawah (*bottom-up*) untuk menyusun strategi yang inklusif.

Proses Musrenbang menjadi salah satu media untuk menangkap aspirasi akar rumput. Namun, agar menjadi bagian dari strategi pembangunan, aspirasi tersebut harus dikaji secara mendalam dan terintegrasi dalam perencanaan.

Dalam kerangka *strategic management*, indikator kinerja strategis harus ditetapkan secara jelas dan terukur dalam dokumen RPJMD dan turunannya. Indikator ini kemudian menjadi dasar dalam penyusunan target kinerja dalam APBD. Jika APBD tidak mencerminkan target strategis, maka capaian pembangunan daerah akan sulit diukur. DPRD harus menekankan pentingnya indikator kinerja dalam pembahasan anggaran tahunan.

Salah satu kelemahan dalam implementasi perencanaan strategis di daerah adalah tidak optimalnya proses evaluasi. Evaluasi terhadap RPJMD dan kinerja SKPD sering kali bersifat administratif dan tidak memberikan umpan balik strategis. Padahal, evaluasi adalah bagian dari *strategic control* untuk menyesuaikan arah kebijakan. DPRD dapat mendorong peningkatan kualitas evaluasi dengan meminta laporan kinerja berbasis hasil (*outcome-based report*).

Perencanaan strategis membutuhkan kepemimpinan yang visioner dan konsisten dalam menjalankan agenda pembangunan. Kepala daerah harus menjadi *chief strategist* yang mengarahkan birokrasi pada pencapaian visi misi yang telah disepakati. DPRD, dalam hal ini, harus memastikan bahwa program-program prioritas dalam APBD benar-benar mendukung realisasi visi daerah. Jika tidak, anggaran hanya menjadi instrumen rutin yang tidak strategis.

Dalam praktik perencanaan strategis, terjadi proses pemilahan antara program prioritas, reguler, dan operasional. Program prioritas inilah yang seharusnya mendapat porsi anggaran yang memadai dalam APBD. Tanpa pembobotan yang jelas, semua program akan dianggap sama pentingnya dan ini mengaburkan orientasi strategis anggaran. Fungsi budgeting DPRD harus diarahkan untuk mendalami alokasi ini.

Menurut David Osborne dan Ted Gaebler (1992) dalam *Reinventing Government*, pemerintah harus menjadi katalis, bukan pelaku utama dalam

pembangunan. Artinya, strategi pembangunan harus dirancang untuk memberdayakan sektor swasta dan masyarakat sipil. Perencanaan strategis memungkinkan hal ini dengan membuka ruang kolaborasi pembangunan. APBD bisa diarahkan untuk mendorong kemitraan dan investasi sektor non-pemerintah.

Salah satu prinsip dasar perencanaan strategis adalah keberlanjutan (*sustainability*). Kebijakan dan anggaran tidak boleh hanya berpikir jangka pendek dan mengejar target tahunan. Sebaliknya, strategi harus disusun dengan mempertimbangkan dampak jangka panjang terhadap lingkungan, sosial, dan ekonomi. Ini sejalan dengan pendekatan pembangunan berkelanjutan dalam tata kelola pemerintahan modern.

Dalam kaitannya dengan peran DPRD, perencanaan strategis dapat memperkuat fungsi pengawasan berbasis hasil. DPRD tidak hanya mengawasi kepatuhan prosedur anggaran, tetapi juga menilai sejauh mana program mendukung pencapaian indikator strategis daerah. Dengan demikian, pengawasan menjadi lebih substantif dan tidak sekadar administratif. Hal ini dapat mendorong peningkatan efektivitas kebijakan anggaran.

Perencanaan strategis juga memerlukan mekanisme integrasi lintas sektor dan antarwilayah. Misalnya, strategi pengembangan pariwisata harus terintegrasi dengan strategi infrastruktur, UMKM, dan lingkungan. Sayangnya, banyak perencanaan daerah masih bersifat sektoral dan tidak saling terhubung. DPRD harus mendorong pendekatan lintas sektor dalam dokumen perencanaan dan APBD.

Ketika strategi telah ditetapkan, maka alokasi sumber daya harus disesuaikan untuk mencapai tujuan tersebut. Ini dikenal dengan istilah *strategic budgeting*, di mana anggaran disusun berdasarkan prioritas strategis, bukan sekadar tradisi anggaran tahun lalu. Pemerintah daerah harus mengurangi belanja yang tidak relevan dengan strategi. DPRD dapat memimpin transformasi ini melalui pembahasan APBD yang berbasis prioritas.

Perencanaan strategis juga membutuhkan sistem pelaporan kinerja yang akurat dan dapat diverifikasi. Tanpa sistem pelaporan yang kuat, strategi

hanya menjadi dokumen mati. Laporan kinerja SKPD harus mencantumkan realisasi terhadap target strategis dan bukan hanya output administratif. DPRD harus menjadikan laporan ini sebagai bahan utama dalam proses evaluasi dan pembahasan anggaran berikutnya.

Penerapan perencanaan strategis di daerah juga memerlukan sinergi antara visi kepala daerah dan platform politik DPRD. Jika keduanya bertentangan, maka strategi yang dirumuskan tidak akan berjalan optimal. Oleh karena itu, diperlukan dialog politik yang sehat untuk menyelaraskan kepentingan eksekutif dan legislatif. Ini menjadi bagian dari tata kelola pemerintahan yang baik.

Secara umum, perencanaan strategis dalam pembangunan daerah bertujuan menciptakan keselarasan antara sumber daya, program, dan hasil pembangunan. Ketika strategi dirancang secara partisipatif dan dijalankan secara konsisten melalui APBD, maka pembangunan daerah akan lebih terarah dan berkelanjutan. DPRD memegang peran penting sebagai pengawal strategi tersebut dalam fungsi legislasi, budgeting, dan pengawasan. Oleh karena itu, penguatan kapasitas DPRD dalam memahami dokumen perencanaan strategis menjadi keharusan.

#### 2.2.5. Perencanaan Adaptif (Adaptive Planning)

Perencanaan adaptif merupakan pendekatan yang berkembang sebagai respon terhadap dinamika lingkungan pemerintahan yang kompleks, tidak pasti, dan terus berubah. Dalam konteks pemerintahan daerah, perencanaan adaptif menjadi penting karena kebutuhan pembangunan daerah sangat dipengaruhi oleh fluktuasi ekonomi, perubahan kebijakan nasional, bencana alam, serta dinamika sosial-politik lokal. Oleh karena itu, dokumen perencanaan seperti APBD harus mampu menyesuaikan diri dengan kondisi tersebut secara fleksibel.

Menurut Friend dan Jessop (1977), perencanaan adaptif adalah pendekatan yang tidak kaku pada kerangka kerja statis, melainkan dirancang untuk dapat diubah dan disesuaikan berdasarkan informasi baru atau

perubahan lingkungan. Dalam penyusunan APBD, hal ini berarti bahwa kebijakan anggaran harus memungkinkan adanya revisi, pengalokasian ulang, dan penyesuaian prioritas sesuai perkembangan kebutuhan masyarakat dan daerah sepanjang tahun anggaran.

Pemerintahan daerah seperti Kota Baubau memerlukan model perencanaan yang tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga responsif. Artinya, dokumen APBD tidak boleh hanya menjadi produk birokrasi tahunan, tetapi harus hidup dan dinamis menyesuaikan dengan kondisi riil. Dalam hal ini, perencanaan adaptif menjadi wujud nyata dari prinsip responsiveness, di mana pemerintah harus cepat tanggap terhadap kebutuhan masyarakat.

Dalam kerangka perencanaan adaptif, data dan informasi yang akurat serta real-time sangat menentukan kualitas pengambilan keputusan. Pemerintah daerah harus membangun sistem informasi keuangan dan perencanaan yang terintegrasi agar mampu mendeteksi perubahan dan mengantisipasinya melalui kebijakan anggaran. Tanpa dukungan data yang kuat, pendekatan adaptif hanya akan menjadi jargon yang tidak aplikatif.

Di sisi lain, perencanaan adaptif juga memerlukan ruang fleksibilitas dalam regulasi. Beberapa aturan pengelolaan keuangan daerah cenderung kaku dan prosedural, yang menghambat kemampuan pemerintah daerah melakukan penyesuaian cepat terhadap APBD. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus mampu memanfaatkan ruang diskresi yang tersedia secara akuntabel untuk menyesuaikan kebijakan fiskal terhadap kondisi yang berkembang.

Menurut teori adaptive governance dari Folke et al. (2005), keberhasilan perencanaan adaptif sangat ditentukan oleh kemampuan lembaga publik untuk berkolaborasi secara horizontal dan vertikal. Dalam hal ini, DPRD dan SKPD harus membangun komunikasi yang efektif agar proses revisi, pengusulan anggaran tambahan, atau realokasi dapat dilakukan dengan cepat dan terkoordinasi tanpa mengorbankan akuntabilitas.

Salah satu indikator perencanaan adaptif dalam APBD adalah adanya mekanisme perubahan APBD (APBD-P) yang reflektif terhadap kebutuhan

baru. Namun, dalam praktiknya, APBD-P sering dimaknai hanya sebagai sarana penyesuaian politis, bukan sebagai alat adaptasi kebijakan secara substantif. Padahal, pendekatan adaptif membutuhkan APBD-P sebagai instrumen strategis untuk merespon dinamika pembangunan dan krisis yang tidak terduga.

Tantangan besar dalam implementasi perencanaan adaptif adalah budaya birokrasi yang belum sepenuhnya siap dengan perubahan. Struktur pemerintahan daerah sering masih bekerja secara linier dan sektoral, yang menghambat fleksibilitas dalam mengelola perubahan kebijakan. Dibutuhkan perubahan paradigma dari *Compliance-based bureaucracy* menjadi *learning-based bureaucracy*, di mana setiap perubahan dilihat sebagai peluang untuk memperbaiki tata kelola pemerintahan.

DPRD sebagai lembaga legislatif daerah juga memiliki peran penting dalam mendukung perencanaan adaptif. DPRD harus bersikap terbuka terhadap usulan perubahan anggaran yang berdasarkan data dan kebutuhan riil masyarakat, bukan sekadar mengejar target politik. Dalam konteks ini, DPRD dapat memperkuat fungsi pengawasannya dengan mendorong pemerintah daerah untuk menyiapkan skenario alternatif atau contingency planning dalam dokumen perencanaan.

Dengan demikian, penerapan perencanaan adaptif dalam penyusunan dan pelaksanaan APBD merupakan keniscayaan di tengah kompleksitas pemerintahan daerah modern. Model perencanaan ini mendorong pemerintahan yang lebih tanggap, inklusif, dan berorientasi pada solusi. Penelitian ini menjadi penting untuk menilai sejauh mana unsur adaptif telah diterapkan dalam praktik penyusunan APBD di Kota Baubau, dan bagaimana peran DPRD dapat memperkuat kapasitas adaptasi tersebut.

Dalam kajian perencanaan publik, pendekatan adaptif menjadi respons atas kelemahan pendekatan perencanaan yang bersifat *rational-comprehensive* atau linier. Pendekatan rasional sering tidak mampu merespon perubahan cepat dalam masyarakat, terutama dalam konteks lokal yang penuh ketidakpastian. Perencanaan adaptif justru berangkat dari prinsip bahwa

ketidakpastian adalah keniscayaan, dan kebijakan publik harus disiapkan dengan fleksibilitas tinggi agar mampu bertransformasi sesuai situasi yang berkembang.

Prinsip utama dari perencanaan adaptif adalah *learning by doing*. Pemerintah daerah tidak dituntut untuk menyusun rencana yang sempurna di awal, melainkan mampu belajar dan memperbaiki secara terus menerus seiring pelaksanaan kebijakan. Dalam konteks APBD, ini berarti bahwa struktur anggaran tidak boleh tertutup pada perubahan. Ketika ditemukan bahwa suatu program tidak efektif, harus ada ruang untuk dialihkan ke program yang lebih dibutuhkan, tentu dengan prinsip akuntabilitas yang tetap dijaga.

Salah satu bentuk nyata perencanaan adaptif dalam siklus APBD adalah penyusunan dokumen *mid-year review* atau evaluasi tengah tahun anggaran. Evaluasi ini memberikan kesempatan untuk menilai kinerja anggaran secara berkala dan merumuskan penyesuaian jika diperlukan. Menurut Bardach (2012), mekanisme reflektif dan umpan balik dalam proses kebijakan publik sangat penting untuk menciptakan siklus pembelajaran kebijakan yang berkelanjutan.

Dalam praktiknya, keberhasilan perencanaan adaptif sangat tergantung pada kapasitas teknokratik dari perencana daerah, seperti Bappeda dan SKPD. Jika kemampuan analisis data rendah dan tidak tersedia sistem pendukung keputusan berbasis bukti (*evidence-based planning*), maka proses adaptif sulit dilakukan secara tepat sasaran. Oleh karena itu, penguatan kapasitas SDM dalam perencanaan dan manajemen keuangan daerah menjadi fondasi dari keberhasilan penerapan pendekatan adaptif.

Konsep perencanaan adaptif juga menekankan pentingnya kolaborasi antarsektor dan antaraktor. Pemerintah tidak lagi bisa merencanakan sendiri secara tertutup, tetapi harus membangun *policy network* dengan masyarakat sipil, akademisi, dunia usaha, dan lembaga non-pemerintah untuk memahami perubahan kebutuhan di masyarakat. Pendekatan ini relevan dengan konsep *penta helix* dalam pembangunan daerah yang menempatkan perencanaan sebagai hasil interaksi banyak pihak, bukan produk teknokrat semata.

Di sisi kebijakan fiskal, penerapan perencanaan adaptif dalam APBD memerlukan keberanian politik untuk menata ulang struktur belanja yang terlalu rigid. Banyak daerah masih mengalokasikan sebagian besar APBD untuk belanja rutin dan birokrasi, sehingga ruang fiskal untuk adaptasi sangat terbatas. Konsep fiscal flexibility menjadi penting agar anggaran pembangunan dapat dialihkan secara cepat untuk program prioritas baru yang muncul dari dinamika sosial.

Dalam tataran normatif, kebijakan nasional telah memberi ruang bagi daerah untuk menerapkan perencanaan adaptif, misalnya melalui Permendagri No. 86 Tahun 2017 yang membuka kemungkinan revisi dokumen perencanaan dan penganggaran berdasarkan hasil evaluasi. Namun implementasinya sangat tergantung pada komitmen kepala daerah dan DPRD dalam membangun sistem anggaran yang terbuka terhadap perubahan.

DPRD sebagai mitra strategis kepala daerah memiliki peran penting dalam mendorong perencanaan yang adaptif. Dengan fungsi anggaran dan pengawasan, DPRD harus memastikan bahwa pemerintah daerah tidak hanya menyusun APBD dengan target serapan, tetapi juga memperhatikan dampak dan fleksibilitasnya. Oleh karena itu, DPRD perlu memperkuat kapasitas anggotanya dalam memahami prinsip adaptive budgeting dan manajemen risiko kebijakan.

Dalam kerangka teori adaptive management oleh Holling (1978), keberhasilan sistem adaptif tergantung pada kemampuan sistem pemerintahan untuk merespon umpan balik (*feedback loops*) dan melakukan koreksi kebijakan secara real time. Sistem penganggaran daerah perlu membangun indikator kinerja dinamis yang dapat mendeteksi gejala perubahan kebutuhan dan meresponsnya secara tepat dengan alokasi anggaran yang fleksibel.

Dengan demikian, integrasi pendekatan perencanaan adaptif ke dalam siklus APBD merupakan langkah strategis untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan daya tanggap pemerintahan daerah terhadap perubahan. Pendekatan ini tidak hanya mendukung tetapi juga menciptakan sistem

pemerintahan daerah yang resilien dan berorientasi pada pelayanan publik yang kontekstual. Penelitian ini menjadi penting untuk menggambarkan sejauh mana konsep perencanaan adaptif telah diinternalisasi dalam praktik penyusunan APBD di Kota Baubau.

### **2.3. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, kemudian ditetapkan dengan peraturan daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, APBD berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk membiayai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Selain UU No. 23 Tahun 2014, pengelolaan APBD juga diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan lainnya, seperti UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan-peraturan ini memberikan landasan hukum yang kokoh bagi pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah secara transparan, akuntabel, efisien, dan efektif.

Berdasarkan Tujuan dan Fungsinya APBD beberapa tujuan pokok, antara lain:

- a. Alokasi, Memastikan pendapatan dan belanja daerah digunakan secara efisien dan efektif sesuai kebutuhan masyarakat.
- b. Distribusi, Mewujudkan pemerataan pembangunan dan kesejahteraan di wilayah daerah.
- c. Stabilisasi, Menjaga stabilitas ekonomi di daerah melalui pengendalian pengeluaran dan pendapatan.

Adapun Fungsi APBD meliputi:

- a. Fungsi Otorisasi, Sebagai dasar hukum pelaksanaan keuangan daerah Fungsi Perencanaan, Menjadi pedoman dalam perencanaan kegiatan daerah.
- b. Fungsi Pengawasan, Sebagai alat untuk mengontrol aktivitas keuangan pemerintah daerah.
- c. Fungsi Alokasi, Mendistribusikan sumber daya ekonomi sesuai prioritas pembangunan.
- d. Fungsi Distribusi dan Stabilisasi: Mendukung pemerataan ekonomi dan menjaga stabilitas ekonomi daerah.

Komponen APBD Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, APBD terdiri dari Pendapatan Daerah, yang meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah, Belanja Daerah, yang mencakup Belanja Operasi, Belanja Modal, Belanja Tidak Terduga, Belanja Transfer dan Pembiayaan Daerah, yang terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan bagian integral dari siklus perencanaan pembangunan daerah yang mencerminkan arah, prioritas, dan strategi kebijakan publik di tingkat lokal. Dalam konteks otonomi daerah, penyusunan APBD adalah manifestasi dari kewenangan daerah dalam mengelola urusan pemerintahan berdasarkan prinsip desentralisasi dan demokratisasi anggaran.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penyusunan APBD harus mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang disusun setiap tahun. RKPD sendiri merupakan turunan dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), sehingga terdapat keterkaitan antara dokumen perencanaan jangka menengah dan

dokumen anggaran tahunan. Hal ini menunjukkan bahwa APBD bukanlah dokumen mandiri, tetapi bagian dari sistem perencanaan nasional yang holistik.

Dalam prosesnya, penyusunan APBD melalui beberapa tahapan penting, dimulai dari penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS). KUA dan PPAS merupakan dokumen strategis yang disusun oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan dibahas bersama DPRD sebelum menjadi dasar penyusunan Rancangan APBD (RAPBD).

Penyusunan APBD tidak hanya bersifat teknis-fiskal, tetapi juga politis. Sebab, dalam forum pembahasan KUA-PPAS hingga pengesahan APBD, terjadi proses negosiasi dan kompromi antara kepentingan eksekutif dan legislatif. Oleh karena itu, teori *policy process* dan *political bargaining* sangat relevan digunakan dalam menganalisis dinamika perencanaan APBD. Menurut Mardiasmo (2006), perencanaan APBD harus memenuhi prinsip efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik. Dengan kata lain, anggaran daerah bukan hanya soal angka, tetapi juga mencerminkan nilai-nilai tata kelola pemerintahan yang baik dan keadilan sosial. Salah satu pendekatan utama dalam perencanaan APBD adalah *performance-based budgeting* atau anggaran berbasis kinerja. Konsep ini menekankan bahwa alokasi anggaran harus disesuaikan dengan hasil atau output yang ingin dicapai, bukan sekadar didasarkan pada input atau serapan anggaran. Pendekatan ini menuntut adanya indikator kinerja yang jelas dalam setiap program dan kegiatan pemerintah daerah.

Dalam praktik di banyak daerah, penyusunan APBD masih cenderung menggunakan pendekatan *incremental budgeting* atau anggaran berbasis tambahan dari tahun sebelumnya. Pendekatan ini memang sederhana dan mudah dilaksanakan, tetapi seringkali kurang mencerminkan perubahan

kebutuhan strategis dan kondisi lokal yang berkembang.

Penyusunan APBD juga memerlukan kemampuan analitis dan teknokratis yang kuat dari SKPD dan TAPD. Perencana daerah harus mampu menyusun program prioritas yang tidak hanya sesuai dengan visi-misi kepala daerah, tetapi juga realistis terhadap kapasitas fiskal daerah. Kelemahan dalam kapasitas teknis perencanaan bisa menyebabkan program tidak berjalan atau bahkan menjadi proyek mubazir.

Dalam teori perencanaan publik oleh Lindblom (1959), dikenal pendekatan *disjointed incrementalism*—sebuah pandangan bahwa perencanaan publik seringkali dilakukan secara bertahap dan tidak menyeluruh karena keterbatasan informasi dan rasionalitas aktor kebijakan. Pendekatan ini masih relevan dalam menjelaskan praktik penyusunan APBD di banyak daerah, termasuk Kota Baubau.

Aspek partisipatif juga menjadi perhatian dalam perencanaan APBD. Melalui forum Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan), masyarakat diberi ruang untuk menyampaikan aspirasi program dan kegiatan. Namun, banyak kritik menyebutkan bahwa Musrenbang hanya bersifat formalitas karena usulan masyarakat seringkali tidak masuk dalam dokumen anggaran akhir. Hal ini mengindikasikan lemahnya mekanisme *bottom-up planning*.

Agar perencanaan APBD lebih responsif, peran DPRD menjadi krusial dalam menjamin bahwa aspirasi masyarakat terakomodasi. DPRD tidak hanya sebagai lembaga persetujuan anggaran, tetapi juga sebagai jembatan komunikasi antara rakyat dan pemerintah. Oleh karena itu, kapasitas analisis DPRD dalam membaca dokumen perencanaan sangat menentukan kualitas APBD yang dihasilkan.

Dalam praktik pemerintahan yang ideal, perencanaan APBD harus

mampu mengintegrasikan analisis kebutuhan, analisis fiskal, dan kajian dampak sosial ekonomi dari setiap program yang diusulkan. Ini merupakan implementasi dari pendekatan *evidence-based policy*, di mana setiap keputusan anggaran harus berbasis pada data dan analisis, bukan hanya pertimbangan politis.

Perencanaan APBD juga menghadapi tantangan dari sisi ketidakpastian pendapatan daerah, terutama yang berasal dari Dana Transfer dari Pemerintah Pusat. Ketergantungan terhadap Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) membuat pemerintah daerah sulit menyusun APBD yang mandiri dan berkelanjutan. Hal ini menjadi persoalan struktural yang membatasi ruang fiskal daerah.

Oleh karena itu, dalam teori *fiscal decentralization* oleh Oates (1999), dikemukakan bahwa desentralisasi fiskal yang efektif membutuhkan kapasitas pendapatan asli daerah (PAD) yang memadai. Tanpa PAD yang kuat, perencanaan APBD cenderung tidak inovatif dan hanya mengikuti pola alokasi dari pusat.

Selain PAD, belanja daerah dalam APBD juga harus memperhatikan rasio belanja operasi dan belanja modal. Daerah yang sehat secara fiskal akan mengalokasikan belanja modal dalam porsi yang lebih besar dibandingkan belanja rutin, karena belanja modal mencerminkan investasi pembangunan. Rasio ini menjadi indikator penting dalam menilai kualitas perencanaan anggaran.

Menurut Permendagri Nomor 77 Tahun 2020, pemerintah daerah juga dituntut untuk menyusun dokumen perencanaan dan penganggaran yang terintegrasi, seperti SIPD (Sistem Informasi Pemerintahan Daerah). Penggunaan teknologi informasi dalam perencanaan APBD menjadi bagian dari reformasi birokrasi untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi.

Dalam dimensi kelembagaan, pembagian peran antara TAPD, Bappeda, dan SKPD dalam penyusunan APBD sering menimbulkan tumpang tindih atau konflik kepentingan. Perlu ada kejelasan struktur koordinasi dan sistem kerja berbasis data agar dokumen perencanaan tidak disusun secara sektoral dan ego sektoral.

Selain itu, faktor waktu dan siklus perencanaan juga menjadi perhatian. Seringkali, keterlambatan dalam penyusunan KUA-PPAS menyebabkan waktu pembahasan RAPBD menjadi sempit, sehingga kualitas pembahasan di DPRD menurun. Hal ini berdampak pada efektivitas anggaran dan kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah.

Dalam praktik perencanaan APBD yang sehat, proses evaluasi dan pelaporan pelaksanaan anggaran menjadi instrumen penting untuk perencanaan tahun berikutnya. Jika tidak dilakukan evaluasi yang baik, maka pola kesalahan yang sama akan terus berulang dalam dokumen perencanaan dan pelaksanaan APBD. perencanaan APBD bukan hanya aktivitas administratif, tetapi merupakan proses politik dan teknokratis yang kompleks. Untuk menjamin keberhasilannya, dibutuhkan sinergi antara pemerintah daerah, DPRD, masyarakat, dan aktor-aktor pembangunan lainnya dalam kerangka tata kelola pemerintahan yang transparan, adaptif, dan berorientasi pada hasil.

#### **2.4. Penelitian Terdahulu**

Beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam proses perencanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) di Indonesia.

Tabel 1. Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti & Tahun	Judul & Sumber	Fokus / Konsep Utama	Relevansi dengan Penelitian
1.	<b>Suryani &amp; Hidayat (2020)</b>	<i>Peran DPRD dalam Proses Penyusunan dan Penetapan APBD – Jurnal Administrasi Publik</i>	Fungsi anggaran DPRD, pembahasan RAPBD, relasi DPRD–eksekutif	Memberikan gambaran normatif dan empiris tentang posisi DPRD dalam siklus APBD
2.	<b>Ramadhan, Putra, &amp; Lestari (2021)</b>	<i>Fungsi Anggaran DPRD dalam Perspektif Good Governance – Jurnal Ilmu Pemerintahan</i>	Transparansi, akuntabilitas, partisipasi publik dalam pembahasan APBD	Menguatkan pendekatan tata kelola pemerintahan yang baik dalam peran DPRD
	<b>Yuliani (2021)</b>	<i>Politik Anggaran dan Peran DPRD dalam Perencanaan APBD Daerah – Jurnal Politik Indonesia</i>	Politik anggaran, kepentingan politik, bargaining DPRD	Relevan untuk menjelaskan dinamika politik dalam perencanaan APBD
3.	<b>Hasan &amp; Wahyuni (2022)</b>	<i>Efektivitas Fungsi Anggaran DPRD dalam Penyusunan APBD – Jurnal Kebijakan Publik</i>	Efektivitas fungsi legislasi dan pengawasan DPRD	Memberikan indikator efektivitas peran DPRD dalam APBD

4.	<b>Pratama &amp; Kurniawan (2022)</b>	<i>Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Proses Penyusunan APBD</i> – Jurnal Governance	Relasi kekuasaan, koordinasi, dan konflik DPRD - eksekutif	Menjelaskan konteks kelembagaan perencanaan anggaran
5.	<b>Nurhidayah (2023)</b>	<i>Peran DPRD dalam Perencanaan APBD Berbasis Kebutuhan Masyarakat</i> – Jurnal Otonomi Daerah	Aspirasi publik, reses DPRD, perencanaan partisipatif	Relevan untuk pendekatan partisipatif dalam APBD
6.	<b>Sulaiman &amp; Fitria (2023)</b>	<i>Pengaruh Kapasitas Anggota DPRD terhadap Kualitas APBD</i> – Jurnal Administrasi Negara	Kapasitas SDM DPRD, kompetensi anggaran	Mendukung analisis faktor internal DPRD dalam perencanaan APBD
7.	<b>Akbar &amp; Rahman (2024)</b>	<i>Fungsi Anggaran DPRD dalam Perspektif Institutional Governance</i> – Jurnal Ilmu Pemerintahan Kontemporer	Kelembagaan DPRD, aturan formal, dan praktik anggaran	Relevan dengan pendekatan kelembagaan dalam penelitian
8.	<b>Lestari &amp; Amin (2024)</b>	<i>Peran DPRD dalam Penguatan</i>	Akuntabilitas anggaran,	Memperkuat dimensi

		<i>Akuntabilitas Perencanaan APBD – Jurnal Akuntabilitas Publik</i>	pengawasan DPRD	akuntabilitas dalam perencanaan APBD
<b>9.</b>	<b>Fauzan (2025)</b>	<i>Dinamika Peran DPRD dalam Perencanaan APBD Pasca Reformasi Regulasi Keuangan Daerah – Jurnal Pemerintahan Daerah</i>	Dampak regulasi terbaru, peran strategis DPRD	Memberikan konteks mutakhir sesuai kondisi terkini

Sumber : Diolah Oleh Penulis, 2025

## 2.5. Kerangka Pikir Penelitian

Kerangka pikir atau kerangka teoritik merupakan landasan dari keseluruhan proses penelitian. Kerangka berfikir mengembangkan teori yang telah disusun dan menguraikan dan menjelaskan hubungan- hubungan yang terjadi antara variabel yang diperlukan untuk menjawab masalah penelitian. Kerangka pikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting. Kerangka teoritik yang baik mengidentifikasi serta menentukan variabel-variabel yang relevan dengan masalah penelitian yang telah dirumuskan.

Proses perencanaan APBD melibatkan hubungan yang kompleks antara eksekutif dan legislatif daerah. Dalam konteks ini, DPRD memiliki tiga peran utama: legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Kerangka pemikiran yang digunakan dalam pembahasan ini mengacu pada pendekatan institusional dan implementasi kebijakan publik, di mana DPRD berfungsi

sebagai institusi yang memastikan anggaran daerah sejalan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat diantaranya:

1. Peran Legislasi DPRD dalam Perencanaan APBD Dalam tahap perencanaan APBD, DPRD memiliki peran legislatif yang krusial. DPRD bersama kepala daerah menyusun kebijakan umum anggaran serta prioritas dan plafon anggaran sementara (KUA - PPAS). Proses ini memastikan bahwa kebijakan anggaran yang dirancang sesuai dengan kebutuhan pembangunan daerah dan prinsip keadilan sosial.
2. Peran Penganggaran DPRD dalam APBD DPRD berperan aktif dalam membahas dan menyetujui rancangan APBD yang diajukan oleh kepala daerah. DPRD dapat memberikan masukan, revisi, hingga persetujuan final terhadap rancangan tersebut. Dalam tahap ini, DPRD harus memastikan anggaran tersusun secara realistis dan akuntabel, serta memperhatikan kesejahteraan masyarakat.
3. Pengawasan DPRD dan Negosiasi Selain berperan dalam penyusunan dan pengesahan APBD, DPRD juga memiliki tugas penting dalam mengawasi pelaksanaan anggaran. DPRD memastikan bahwa penggunaan anggaran sesuai dengan peraturan yang berlaku dan hasilnya dapat dirasakan oleh masyarakat. Pengawasan ini bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan anggaran serta memastikan efektivitas dan efisiensi program pembangunan daerah. Perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah merupakan bagian krusial dalam siklus kebijakan publik. Dalam sistem pemerintahan daerah yang otonom, perencanaan APBD menjadi instrumen utama dalam mengalokasikan sumber daya untuk mewujudkan pembangunan yang efektif, efisien, dan berkeadilan. Proses ini melibatkan dua aktor utama, yakni pemerintah daerah sebagai pelaksana eksekutif, dan DPRD sebagai representasi masyarakat yang memiliki fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Dalam konteks ini, DPRD diharapkan tidak hanya menjalankan fungsi formalitas, tetapi benar-benar terlibat aktif dalam memastikan bahwa proses perencanaan APBD berjalan

partisipatif, akuntabel, dan sesuai dengan aspirasi rakyat.

Namun dalam praktiknya, penyusunan APBD di banyak daerah masih menunjukkan kelemahan mendasar, seperti dominasi eksekutif, minimnya partisipasi masyarakat, inkonsistensi dengan dokumen perencanaan strategis, serta lemahnya pengawasan kinerja anggaran. Kelemahan-kelemahan ini menjadi sorotan penting yang menekankan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, dan supremasi hukum dalam tata kelola pemerintahan. Oleh karena itu, peran DPRD sebagai lembaga legislatif harus dilihat dalam kerangka mewujudkan tata kelola anggaran yang baik dan responsif terhadap kebutuhan publik.

Secara teoritis, kerangka pikir penelitian ini menggabungkan beberapa pendekatan utama. Pertama dalam perencanaan APBD. Kedua, teori perencanaan publik yang mencakup pendekatan rasional (Herbert Simon), inkremental (Charles Lindblom), partisipatif (Arnstein, Fung & Wright), dan adaptif (Elinor Ostrom & Holling). Penggunaan pendekatan ini penting untuk menganalisis bagaimana kebijakan anggaran daerah dirumuskan, disusun, dan dikawal oleh DPRD agar mampu menyesuaikan diri dengan kebutuhan dan dinamika lokal.

Kerangka tersebut, penelitian ini memfokuskan perhatian pada tiga dimensi utama. Pertama, peran DPRD dalam tahapan perencanaan APBD, termasuk sejauh mana DPRD mempengaruhi arah, isi, dan struktur dokumen KUA-PPAS hingga RAPBD. Kedua, faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas peran DPRD dalam perencanaan APBD, baik dari sisi regulasi, kapasitas kelembagaan, dinamika politik, maupun sistem informasi perencanaan. Ketiga, sejauh mana peran DPRD khususnya dalam memastikan partisipasi masyarakat, keterbukaan informasi, serta akuntabilitas kinerja anggaran.

Melalui kerangka pikir ini, penelitian diarahkan untuk memahami secara mendalam bagaimana seharusnya DPRD memainkan peran ideal dalam perencanaan APBD, serta bagaimana kendala dan peluang yang dihadapi dalam konteks daerah seperti Kota Baubau. Diharapkan hasil penelitian ini

tidak hanya memperkaya khasanah keilmuan di bidang perencanaan pembangunan daerah, tetapi juga memberikan rekomendasi praktis bagi penguatan peran DPRD dalam mendorong perencanaan anggaran yang lebih demokratis, rasional, dan strategis.

Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian

