

**PERANAN ANGGARAN SEBAGAI SALAH SATU
ALAT PERENCANAAN DAN PENGENDALIAN
PEMBANGUNAN DAERAH**

**(Studi pada Pengelolaan Dana Pembangunan Sarana dan Prasarana di
Pemerintah Daerah Kabupaten Mojokerto)**

S K R I P S I

Oleh :

FARIDA ULFA

NIM : 03220046



**JURUSAN MANAJEMEN
FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN) MALANG**

2008

**PERANAN ANGGARAN SEBAGAI SALAH SATU ALAT
PERENCANAAN DAN PENGENDALIAN
PEMBANGUNAN DAERAH**

**(Studi pada Pengelolaan Dana Pembangunan Sarana dan Prasarana di
Pemerintah Daerah Kabupaten Mojokerto)**

S K R I P S I

Diajukan Kepada :

Universitas Islam Negeri (UIN) Malang

Untuk memenuhi Salah Satu Persyaratan dalam
Memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi (SE)

Oleh :

FARIDA ULFA

NIM : 03220046



JURUSAN MANAJEMEN

FAKULTAS EKONOMI

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN) MALANG

2008

LEMBAR PERSETUJUAN

**PERANAN ANGGARAN SEBAGAI SALAH SATU ALAT
PERENCANAAN DAN PENGENDALIAN
PEMBANGUNAN DAERAH**

**(Studi pada Pengelolaan Dana Pembangunan Sarana dan Prasarana di
Pemerintah Daerah Kabupaten Mojokerto)**

S K R I P S I

Oleh

FARIDA ULFA

NIM : 03220046

Telah Disetujui 14 Januari 2008

Dosen Pembimbing,

Drs. H. ABDUL KADIR USRY, Ak., MM

Mengetahui :

Dekan,

Drs. HA. MUHTADI RIDWAN, MA

NIP. 150231828

LEMBAR PENGESAHAN

**PERANAN ANGGARAN SEBAGAI SALAH SATU ALAT
PERENCANAAN DAN PENGENDALIAN
PEMBANGUNAN DAERAH**
(Studi pada Pengelolaan Dana Pembangunan Sarana dan Prasarana di
Pemerintah Daerah Kabupaten Mojokerto)

S K R I P S I

Oleh
FARIDA ULFA
NIM : 03220046

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
dan Dinyatakan Diterima Sebagai Salah Satu Persyaratan
untuk Memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi (SE)
pada 24 Januari 2008

| Susunan Dewan Penguji | Tanda Tangan |
|---|--------------|
| 1. Ketua <u>Drs. Agus Sucipto, MM</u> NIP. 150327243 | : () |
| 2. Sekretaris/ Pembimbing <u>Drs. H. Abdul Kadir Usry, Ak., MM</u> | : () |
| 3. Penguji Utama <u>Dr. H. Muhammad Djakfar, SH, M.Ag</u> NIP. 150203742 | : () |

Disahkan Oleh :
Dekan,

Drs. HA. MUHTADI RIDWAN, MA
NIP. 150231828

PERSEMBAHAN

Alhamdulillahirobbil 'alamin, tiada untaian kata yang pantas Penulis ungkapkan selain puji syukur atas segala nikmat yang telah Allah SWT berikan kepada penulis berupa nikmat sehat jasmani, rohani dan fikiran, sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis ini. Karena tanpa ridho dan petunjuk-Mu serta nikmat yang telah Engkau berikan, maka penulis tidak akan mampu menyelesaikan semua ini sebab penulis hanyalah seorang hamba yang lemah. Semoga seluruh ilmu yang telah penulis dapatkan bisa menjadi ilmu yang bermanfaat didunia dan akhirat.

Dengan penuh rasa syukur karya tulis ini penulis persembahkan kepada :

- Abah H Ahmad Da'i dan Umi Hj. Yati Anifah, orang tua yang telah memberikan bimbingan, pendidikan, motivasi dan seluruh kasih sayangnya dengan segala ketulusan hatinya sejak penulis dilahirkan hingga penulis bisa mengerti akan kehidupan yang dijalani saat ini. Nanda tak bisa membalas semua yang telah engkau berikan selain harapan semoga Nanda bisa menjadi anak yang sholihah dan selalu berbakti kepada orang tua.
- Kakak penulis dr. A. Syaiful Fatah Husain dan kakak ipar dr. Dian Eka Astarini yang selalu memberikan kasih sayang, motivasi dan bimbingan kepada penulis sehingga penulis bisa menatap kehidupan ini dengan tegar, sabar dan bertanggungjawab. Adik penulis yang juga selalu memberikan kasih sayang dan motivasi hingga penulis selalu ingin berusaha untuk menjadi sosok seorang kakak yang baik buat dia. Dik jadilah seorang yang bisa dibanggakan orang tua. Si kecil yang imoet Adinda Zalwa Ramadhani Fatah, Keponakanku yang sangat lucu dan selalu membuatku kangen.
- Sahabat terdekat penulis Fakhрина Amalia, S.Si, Nununk Isa Anshari, S.Pd I, Wardatul Asriyah S.Sos.I, Umi Rofi'ah, S.S, Zuny Siswanto S.Hum yang selalu menemani dalam suasana apapun dan tak henti-henti memberikan motivasi serta kasih sayang sehingga penulis mampu menghadapi segala rintangan dalam penyelesaian skripsi ini.
- Teman-teman di UKM Seni Religius dan teman-teman angkatan 2003 fakultas ekonomi

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini saya :

Nama : Farida Ulfa

NIM : 03220046

Alamat : Jl. Trawas Dsn. Wringin Anom, Ds. Mojorejo No. 15
RT/RW : 01/I Kec. Pungging, Kab. Mojokerto

Menyatakan bahwa "Skripsi" yang saya buat untuk memenuhi persyaratan kelulusan pada jurusan Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Islam Negeri (UIN) Malang, dengan judul :

PERANAN ANGGARAN SEBAGAI SALAH SATU ALAT PERENCANAAN DAN PENGENDALIAN PEMBANGUNAN DAERAH (Studi pada Pengelolaan Dana Pembangunan Sarana dan Prasarana di Pemerintah Daerah Kabupaten Mojokerto)

Adalah hasil karya saya sendiri, bukan "**duplikasi**" dari karya orang lain.

Selanjutnya apabila dikemudian hari ada "klaim" dari pihak lain, bukan menjadi tanggung jawab Dosen Pembimbing dan atau pihak fakultas Ekonomi, tetapi menjadi tanggung jawab sayasendiri.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan tanpa paksaan dari siapapun.

Malang, 15 Januari 2008

Hormat saya,

Farida Ulfa
NIM : 03220046

MOTTO

وَأَاتِ ذَا الْقُرْبَىٰ حَقَّهُ وَالْمِسْكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ وَلَا تَبْذُرْ
تَبْذِيرًا ﴿٢٦﴾ إِنَّ الْمُبْذِرِينَ كَانُوا إِخْوَانَ الشَّيْطَانِ ۗ وَكَانَ
الشَّيْطَانُ لِرَبِّهِ كَفُورًا ﴿٢٧﴾

“Dan berikanlah kepada keluarga-keluarga yang dekat akan haknya, kepada orang miskin dan orang yang dalam perjalanan dan janganlah kamu menghambur-hamburkan (hartamu) secara boros. Sesungguhnya pemboros-pemboros itu adalah Saudara-saudara syaitan dan syaitan itu adalah sangat ingkar kepada Tuhannya”

(QS. Al-Isro' : 26-27)

خَيْرُ النَّاسِ أَنْفَعُهُمْ لِلنَّاسِ

Sebaik-baik manusia adalah yang bermanfaat bagi orang lain.

(HR. Bukhori Muslim)

KATA PENGANTAR

Puji syukur Alhamdulillah penulis haturkan hanya kepada Allah SWT, Tuhan semesta alam, pemberi kehidupan, petunjuk kebenaran serta Tuhan yang memiliki kasih sayang tiada henti kepada setiap hambanya. Karena hanya dengan kehendak-Nya lah akhirnya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan penuh semangat dan kerja keras.

Shalawat serta salam terhaturkan pula kepada junjungan kita nabi besar Muhammad SAW yang telah berjuang menegakkan agama Allah SWT. Sehingga berkat perjuangan beliau lah kita dapat mereguk kenikmatan iman dan Islam yang tiada terkira.

Skripsi yang berjudul "**Peranan Anggaran Sebagai Salah Satu Alat Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah (Studi pada Pengelolaan Dana Pembangunan Sarana dan Prasarana di Pemerintah Daerah Kabupaten Mojokerto)**", disusun dalam rangka memenuhi syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Ekonomi di Universitas Islam Negeri (UIN) Malang.

Dalam penyelesaian skripsi ini, tentu tidak terlepas dari peran berbagai pihak yang selalu memberikan bimbingan, arahan dan motivasi. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terimakasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Imam Suprayogo, selaku rektor Universitas Islam Negeri (UIN) Malang
2. Bapak Drs. HA. Muhtadi Ridwan, MA, selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Islam Negeri (UIN) Malang
3. Bapak Drs. H. Abdul Kadir Usry, Ak. MM, selaku dosen pembimbing yang selalu memberikan bimbingan, arahan dan motivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik
4. Seluruh Pembantu Dekan dan staff Fakultas Ekonomi Universitas Islam Negeri (UIN) Malang

5. Seluruh Guru yang telah memberikan ilmu dan bimbinganya kepada penulis mulai dari TK Dharma Wanita Mojorejo, SDN I Mojorejo, SLTPN I Pungging Mojokerto dan MAN Tambakberas Jombang. Terimakasih wahai bapak dan ibu guru.
6. Seluruh Dosen yang mengajar penulis dan memberikan ilmunya sejak penulis menjadi mahasiswa sampai selesai, karena berkat beliau semua penulis dapat menyelesaikan pendidikan di jenjang strata satu ini dengan baik dan kepada seluruh pihak dilembaga UIN Malang yang telah membantu penulis, terimakasih atas kerjasamanya
7. Sekretaris Daerah kabupaten Mojokerto Bapak Drs. H.R. Soeprpto, SH, M.Si, Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Bapak Drs. H. Arief Soemartono, MM, Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah kabupaten Mojokerto Bapak Drs. Arief Tjipto Utomo, M.Si, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengadakan penelitian di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Mojokerto
8. Kepala Sub Bidang Perhubungan dan Pariwisata bidang Fisik Prasarana Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Bapak Trianto Gandhi, S.Sos, MM yang telah bersedia memberikan keterangan dan data untuk penelitian ini kepada penulis, serta seluruh staff Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan staff yang ada dilingkungan kabupaten Mojokerto yang telah membantu dan bekerjasama dalam penelitian ini.
9. Saudara-saudara penulis di UKM Seni Religius yang selalu menunjukkan kebersamaan dan kekeluargaan dalam bingkai cinta dan kasih sayang
10. Semua teman-teman yang menyayangi dan merindukan serta mengajarkan arti dari sebuah kebahagiaan dan persahabatan sejati

Hanya doa dan ucapan terimakasih yang tak terhingga yang dapat penulis sampaikan kepada seluruh pihak yang telah membantu

terselesainya skripsi ini. Semoga dukungan, do'a, dan bimbingan dari berbagai pihak tersebut dicatat oleh Allah SWT sebagai amal perbuatan yang baik dan dibalas dengan kebaikan pula.

Akhirnya penulis sadar bahwa dalam penulisan karya ilmiah ini tentunya banyak kekurangan karena pada hakekatnya kesempurnaan hanyalah milik Allah SWT Tuhan semesta alam semata. Sehingga penulis mengharapkan kekurangan yang ada didalam karya tulis ini dapat diperbaiki oleh peneliti lain pada penelitian yang selanjutnya. Semoga karya ilmiah yang berupa skripsi ini bermanfaat bagi kita semua. Amiin Ya Robbal 'Alamiin.

Malang, 15 Januari 2008

Penulis

DAFTAR ISI

| | |
|--|------|
| HALAMAN JUDUL..... | i |
| HALAMAN PERSETUJUAN | ii |
| HALAMAN PERSEMBAHAN..... | iii |
| MOTTO..... | iv |
| KATA PENGANTAR..... | v |
| DAFTAR ISI | vi |
| DAFTAR TABEL..... | vii |
| DAFTAR GAMBAR..... | viii |
| DAFTAR LAMPIRAN..... | ix |
| ABSTRAK..... | x |
| ABSTRACT..... | xi |
| ABSTRAK ARAB..... | xii |
| | |
| BAB I : PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Rumusan Masalah..... | 6 |
| C. Tujuan Penelitian | 6 |
| D. Batasan Penelitian | 6 |
| E. Manfaat Penelitian | 7 |
| | |
| BAB II : KAJIAN PUSTAKA | |
| A. Penelitian Terdahulu | 8 |
| B. Landasan Teori : | |
| 1. Anggaran | |
| a. Pengertian Anggaran..... | 12 |
| b. Dasar dan Fungsi Anggaran | 16 |
| c. Klasifikasi dan Model Anggaran..... | 21 |
| d. Struktur Anggaran Daerah | 28 |
| e. Mekanisme Penyusunan Anggaran Daerah..... | 34 |
| 2. Perencanaan | |
| a. Konsep Dasar Perencanaan..... | 36 |
| b. Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah | 42 |
| c. Siklus Perencanaan dan Pengendalian | 44 |
| 3. Pengendalian | |
| a. Konsep Dasar Pengendalian | 45 |
| b. Pengendalian Pengeluaran Daerah | 49 |
| 4. Pemerintah Daerah | |
| a. Pengertian Pemerintah Daerah..... | 51 |
| b. Peran dan Fungsi Pemerintah dalam Pembangunan..... | 53 |
| 5. Pembangunan Daerah | |
| a. Pengertian Pembangunan..... | 54 |

| | | |
|----------------|--|------------|
| | b. Pembiayaan Proyek Pembangunan Daerah.... | 54 |
| | C. Kerangka Berfikir | 57 |
| BAB III | : METODE PENELITIAN | |
| | A. Lokasi Penelitian | 58 |
| | B. Jenis Penelitian dan Pendekatan Penelitian..... | 58 |
| | C. Data dan Sumber Data..... | 59 |
| | D. Teknik Pengumpulan Data | 69 |
| | E. Model Analisis Data..... | 62 |
| BAB IV | : PAPARAN DAN PEMBAHASAN DATA | |
| | A. Paparan Data Hasil Penelitian | |
| | 1. Gambaran Umum kabupaten Mojokerto | 64 |
| | 2. Visi dan Misi Bappeda Mojokerto..... | 68 |
| | 3. Struktur Organisasi dan <i>Job Description</i> | 69 |
| | B. Pembahasan Data Hasil Penelitian | |
| | 1. Peranan Anggaran Sebagai Alat Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah | |
| | a. Proses Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah | 76 |
| | b. Proses Perencanaan dan Pengendalian Anggaran..... | 95 |
| | 2. Pembiayaan Pembangunan Daerah | 135 |
| BAB V | : KESIMPULAN DAN SARAN | |
| | A. Kesimpulan | 138 |
| | B. Saran | 140 |
| | DAFTAR PUSTAKA | 142 |

Daftar Tabel

| | |
|--|-----|
| Tabel 4.1 : Jadwal Penganggaran Daerah Kepmendagri No. 29 | |
| Tahun 2002 | 98 |
| Tabel 4.2 : Pelaksanaan Pembangunan Tahun Anggaran 2004..... | 116 |
| Tabel 4.3 : Pelaksanaan Pembangunan Tahun Anggaran 2005..... | 117 |
| Tabel 4.4 : Pelaksanaan pembangunan Tahun Anggaran 2006..... | 119 |
| Tabel 4.5 : Perkembangan Kondisi Jalan..... | 122 |
| Tabel 4.6 : Proses Penganggaran Kabupaten Mojokerto | 132 |

Daftar Gambar

| | |
|---|----|
| Gambar 1.1 : Mekanisme Penyusunan Anggaran Daerah | 34 |
| Gambar 1.2 : Tahapan Perencanaan | 38 |
| Gambar 1.3 : Siklus Perencanaan dan Pengendalian | 43 |
| Gambar 1.4 : Proses Pengendalian Manajemen | 44 |
| Gambar 3.1 : Kerangka Berfikir | 55 |
| Gambar 4.1 : Struktur Organisasi Bappeda | 75 |

Daftar Lampiran

- Lampiran 1 : Tabel Pelaksanaan Pembangunan Tahun 2004
- Lampiran 2 : Tabel Pelaksanaan Pembangunan Tahun 2005
- Lampiran 3 : Tabel Pelaksanaan Pembangunan Tahun 2006
- Lampiran 4 : APBD 2004
- Lampiran 5 : APBD 2005
- Lampiran 6 : APBD 2006
- Lampiran 7 : List Interview
- Lampiran 8 : UU No. 25 Tahun 2004
- Lampiran 9 : Kepmendagri No. 29 Tahun 2002
- Lampiran 10 : Surat Keterangan Penelitian

ABSTRAK

Ulfa, Farida, 2008. SKRIPSI. Judul : "Peranan Anggaran Sebagai Salah Satu Alat Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah (Studi pada Pengelolaan Dana Pembangunan Sarana dan Prasarana di Pemerintah Daerah Kabupaten Mojokerto)"
Pembimbing : Drs. H. Abdul Kadir Usry, Ak., MM

Kata Kunci : Peranan Anggaran, Perencanaan, Pengendalian, Pembangunan Daerah

Lahirnya paket Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan No. 25 tahun 1999 yang mengatur tentang pelaksanaan otonomi daerah dan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah serta dimulainya era reformasi pada sistem pemerintahan di Indonesia, memberikan peluang pada perubahan paradigma pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju pada paradigma pemerataan pembangunan secara adil dan merata yang diikuti dengan reformasi anggaran. Yang berarti dengan diberlakukannya UU tersebut, pemerintah daerah dituntut untuk dapat merencanakan pembangunan dengan paradigma pemerataan yang lebih memihak pada pembangunan berdasarkan aspirasi masyarakat dan penggunaan sumberdaya yang dimiliki secara efektif dan efisien. Maka dari wacana tersebut, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang "Peranan Anggaran Sebagai Salah Satu Alat Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah (*Studi pada Pengelolaan Dana Pembangunan Sarana dan Prasarana di Pemerintah Daerah Kabupaten Mojokerto*)"

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif yang menggunakan teknik pengumpulan data melalui interview, dokumentasi dan studi kepustakaan. Kemudian data yang diperoleh tersebut dianalisis dengan melalui tahapan berikut yaitu penelahan data, reduksi data, penyajian data dan verifikasi (menarik kesimpulan).

Berdasarkan data yang diperoleh penulis dalam penelitian dan proses analisis data diatas, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa anggaran tahunan pemerintah yang biasa disebut anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) mempunyai peran yang penting dalam merencanakan dan mengendalikan pembangunan didaerah karena didalam APBD terdapat item pendapatan, pembelanjaan serta pembiayaan yang menunjukkan kemampuan daerah dalam membiayai pembangunan. Sehingga dalam merencanakan dan mengendalikan pembangunan, pemerintah harus mengacu pada APBD tersebut agar pembangunan sesuai dengan kemampuan daerah dan aspirasi masyarakat. Kemudian untuk biaya pembangunan dapat diperoleh dari APBD dan Alokasi Dana Desa yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada desa. Untuk pembangunan yang dibiayai dari APBD, maka pembiayaan pembangunannya dilaksanakan melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai tim teknis pelaksana dari program pembangunan yang direncanakan. Sedangkan pembangunan yang dibiayai dengan Alokasi Dana Desa, tetap melalui pemerintah daerah akan tetapi pemerintah desa diberikan hak dalam penggunaan dana tersebut. Dana tersebut dapat digunakan oleh desa untuk membangun masjid, musholla, jalan lingkungan atau yang lain. Namun harus tetap berdasarkan pada aspirasi masyarakat desa terkait.

ABSTRACT

Ulfa, Farida, 2008. THESIS. Title: “The Role of Budget as a Way of Planning and Controlling the Development of Territory (A Study in the Management of Fund toward the Development of Infrastructures in Mojokerto Regency)”

Advisor : Drs. H. Abdul Kadir Usry, Ak., MM

Key Words: Budget role, Planning, Controlling, Regional Development

The birth regulation No. 22 and No. 25 in 1999 which regulates the implementation of regional autonomy and the financial stability between the central and regional government and at the beginning of reformation era in Indonesian Government has given a chance for the change of national development paradigm, from a growing paradigm to a fair distribution paradigm, which is followed by a budget reformation. It means after these regulations are implemented, the regional government should be able to plan the development with the distribution paradigm in which the development is based on the society aspiration using human resources owned effectively and efficiently. From this, the researcher is interested in doing a research entitled “The Role of Budget as a Way of Planning and Controlling the Development of Territory (A Study in the Management of Fund toward the Development of Infrastructures in Mojokerto Regency)”.

This research used a descriptive qualitative approach. To collect the data, the researcher used an interview, documentation, and library study. The data were analyzed through some steps, they are data analysis, reduction, presentation, and verification.

Based on the analysis process and findings, the researcher can conclude that the budget of region had a significant role in planning and controlling the development of region due to the budget of region included income item and financing which show the ability of territory in funding the development. Therefore, to plan and to control the development, the government should refer to the budget of region so that the development is in line with the ability of region itself and society wish. Then, the development cost can be obtained from the budget of region and the allocation of village fund that were given by central government to the village. The development that is its fund is obtained from the budget of region, its cost development is for the officials of region as implementers of the development program planned. Meanwhile, the development whose cost from the allocation of village fund is done from the regional government. The village, however, is given right in using that fund. Moreover, this fund can be used by the village for building mosque, roads, and other infrastructures. Yet, it should be done based on the society aspiration.

المستخلص

ألفى، فريدا، ٢٠٠٨، البحث الجامعي، الموضوع: "دور الميزانية كأحد آليات التخطيط وضبط الإعمار المنطقة (دراسة في إدارة ميزانية التنمية الواسئلية في الحكومة المحلية موجوكرتو)".

المشرف: الدكتور ندوس الحاج عبد القدير عسرى الماجستير.

الكلمة الرئيسية: دور الميزانية، التخطيط، الضبط، إعمار الدائرة

قرّ القانون نمرة ٢٢ و ٢٥ سنة ١٩٩٩ التي تنظم تنفيذ استقلال الداخلي المنطقة وتعادل المالية بين حكومة المركزى وحكومة المنطقة ويبدء زمن التجديد لمنهاج الحكومية في إندونيسيا، تعطي فرصة تغيير نموذج الإعمار الوطنى من التنمية الى الإعمار العام، كان عدلا وتساوي يتبع بتجديد المزانة، منذ استعمال تلك القانون تجب الحكومة المنطقة أن تخطط الإعمار بالنموذج العام التي يتحيز علي إرادة المجتمع وتستعمال عيون القدرة التي تملك بجيد وكفوء. لذلك أرادت الباحثة أن تبحث عن "دور الميزانية كأحد آليات التخطيط وضبط إعمار المنطقة (دراسة في إدارة ميزانية التنمية الواسئلية في الحكومة المحلية موجوكرتو)".

هذا البحث الجامعى بحث كفي وصفي وتجمع الباحثة البيانات بطريقة نفى حديث صحفى و وثائقية و دراسة مكتبية، أما تحليل البيانات بثلاثة طرق وهي تنقيص البيانات و عرض البيانات و الإستنتاج.

وكانت البيانات التي تناولتها وحللتها الباحثة، تدل أن ميزانية السنة الحكومة (APBD) لها دور المهم في تخطيط و ضبط إعمار المنطقة لان فيها إختراع، وتصرف المال والتمويل، حتى تخطط الحكومة و تضبط إعمارا، يجب عليها أن تشير الى الميزانية السنة الحكومة (APBD) ليكون إعمار يناسب بقدرة المنطقة و الرأي المجتمع، وكان مصاريف الإعمار ينال من مزانة السنة الحكومة (APBD) ومخصص المبرة القرية التي تعطي حكومة الوطنى الى حكومة القرية. أما المصاريف الإعمار من ميزانية السنة الحكومة (APBD)، تنفيذ عملية الطاقم المنطقة كالمنفذ التي يخطط برنامج الإعمار. وأما الاعمار التي يتصرف من مخصص المبرة القرية، يثبت من حكومة المنطقة، ولكن حكومة القرية عطيت حقا في استعمال المبرة. ويتصرفت حكومة القرية المبرة لبناء المسجد و المصلى و الشوارع العامة وغير ذلك. كان الاعمار موافقا بأراء المجتمع.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Era reformasi saat ini memberikan peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang. Perubahan paradigma ini antara lain diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam satu paket undang-undang yaitu Undang-Undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Lahirnya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang sangat luas bagi daerah dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan bidang agama. UU No. 22/1999 menyatakan bahwa otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

<http://www.apkasi.or.id/modules.php?name=News&file=article&sid=5>

2)

Dengan kewenangan yang dimilikinya, daerah akan lebih leluasa dalam menyusun dan menetapkan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Daerah juga dapat menyusun perencanaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan aspirasi masyarakat. Perencanaan pembangunan tersebut dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan daerah, agar pembangunan yang direncanakan dapat tepat pada sasarannya yaitu untuk mensejahterakan masyarakat dan tidak menimbulkan pemborosan dana. ([http:// www.google.co. id](http://www.google.co.id)) Perencanaan diperlukan karena adanya kelangkaan/keterbatasan sumber daya dan sumber dana yang tersedia sehingga tidak menyulitkan suatu pilihan kegiatan. (Suhadak dan Nugroho, 2007: 2)

Salah satu tujuan pembangunan daerah adalah untuk memacu pertumbuhan ekonomi daerah. Sedangkan pertumbuhan ekonomi digunakan sebagai alat ukur bagi keberhasilan pembangunan. Pertumbuhan ekonomi daerah dapat diketahui dari Pendapatan Domestik Regional Brutonya (PDRB), karena dengan melihat PDRB dapat diketahui tingkat pertumbuhan ekonomi, tingkat kemakmuran, tingkat inflasi dan deflasi, stuktur perekonomian, serta potensi dari suatu daerah. Apabila PDRB suatu daerah mengalami peningkatan tiap tahunnya berarti dapat dikatakan bahwa daerah tersebut telah berhasil dalam melaksanakan pembangunan. (Katalog BPS Kabupaten Mojokerto, 2007 : 1-2)

Kabupaten Mojokerto merupakan kabupaten yang pertumbuhan ekonominya selalu mengalami peningkatan di tiap tahunnya, hal itu dapat dilihat dari PDRB dari tahun 2001-2006 yang mengalami peningkatan dari 3,27 % hingga mencapai 5,47 %. Dengan pertumbuhan ekonomi yang selalu meningkat, seharusnya di kabupaten Mojokerto sudah tidak ada lagi daerah yang termasuk dalam kategori daerah tertinggal. Namun realita yang ada, ternyata masih ada beberapa daerah yang dapat dikatakan belum begitu tersentuh pembangunan.

Pelaksanaan pembangunan daerah tentu saja tidak terlepas dari ketersediaan dana untuk pembiayaannya. Pembiayaan bagi pelaksanaan pembangunan daerah dituangkan dalam anggaran pembangunan. Selama ini anggaran pembangunan daerah terbagi atas anggaran pembangunan yang termasuk dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan anggaran pembangunan yang dikelola oleh instansi vertikal di daerah.

Anggaran pembangunan daerah pada umumnya bersumber dari bantuan pembangunan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Bantuan pembangunan yang diberikan oleh pusat kepada daerah terdiri atas bantuan umum dan bantuan khusus. Anggaran pembangunan yang disusun dengan memperhatikan keseimbangan antara kebutuhan dan kemampuan daerah tentu akan lebih efektif dibandingkan dengan anggaran pembangunan yang disusun dengan prinsip keseragaman antar

daerah. Anggaran pembangunan tersebut diharapkan dapat mengatasi terjadinya pemborosan sebagai akibat program pembangunan yang tumpang tindih.

Sebagai Konsekuensi logis dari pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 menyebabkan perubahan dalam manajemen keuangan daerah. Perubahan tersebut antara lain adalah perlunya dilakukan budgeting reform atau reformasi anggaran. Reformasi anggaran meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Berbeda dengan UU No. 5/1974, proses penyusunan, mekanisme pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran daerah menurut UU No. 22/1999 adalah tidak diperlukannya lagi pengesahan dari Menteri Dalam Negeri untuk APBD Propinsi dan pengesahan Gubernur untuk APBD Kabupaten/Kota, melainkan cukup pengesahan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui Peraturan Daerah (Perda). Aspek utama budgeting reform adalah perubahan dari traditional budget ke performance budget. (<http://www.ekofeum.or.id/artikel.php?cid=54>)

Anggaran adalah rencana kegiatan keuangan yang berisi perkiraan belanja yang diusulkan dalam satu periode dan sumber pendapatan yang diusulkan untuk membiayai belanja tersebut. (Arif, dkk, 2002 : 14) Salah satu fungsi anggaran adalah membantu manajemen pemerintah dalam

mengambil keputusan sekaligus sebagai alat untuk mengevaluasi kinerja unit kerja dibawahnya. (Suhadak dan Nugroho, 2007: 6)

Penyusunan anggaran merupakan suatu rencana tahunan sebagai aktualisasi pelaksanaan rencana jangka panjang maupun menengah. Perencanaan dan penganggaran di daerah merupakan proses yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan karena berkaitan dengan tujuan dari pemerintah itu sendiri. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang terintegrasi sehingga output dari perencanaan adalah penganggaran. (Suhadak dan Nugroho, 2007: 6-7)

Secara ideal, jika pengelolaan keuangan daerah yang bersumber dari PAD, dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain pendapatan yang sah merupakan kewenangan daerah maka penggunaannya untuk anggaran pembangunan akan lebih efektif. Pengalokasian dana tersebut kedalam anggaran pembangunan tentu harus berdasarkan pengkajian dan pertimbangan yang matang. Mustahil daerah akan mengalokasikan sejumlah dana tanpa melalui perencanaan yang matang, karena hal ini dapat menjadi pemborosan terhadap keuangan daerah.

Melihat dari uraian diatas, maka penulis tertarik untuk mengambil judul **“PERANAN ANGGARAN SEBAGAI SALAH SATU ALAT PERENCANAAN DAN PENGENDALIAN DALAM PEMBANGUNAN DAERAH (Studi pada Pembangunan Sarana dan Prasarana di Pemerintah Daerah Kabupaten Mojokerto)”**.

B. RUMUSAN MASALAH

Dari latar belakang diatas dan melihat keadaan riil yang terjadi di kabupaten Mojokerto yakni adanya perkembangan yang cukup signifikan dalam berbagai bidang maka, penulis dapat mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peranan anggaran sebagai alat perencanaan dan pengendalian dalam pembangunan daerah di kabupaten Mojokerto?
2. Bagaimana pembiayaan pembangunan yang ada di kabupaten Mojokerto ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan peranan anggaran dalam perencanaan dan pengendalian pembangunan daerah
2. Untuk mendeskripsikan proses pembiayaan pembangunan daerah yang ada di kabupaten Mojokerto

D. BATASAN PENELITIAN

Dalam pelaksanaannya, pembangunan mempunyai arti luas yaitu pembangunan yang dilakukan meliputi pembangunan dalam berbagai bidang antara lain bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, sosial budaya, pertahanan keamanan dan lain-lain. Dalam penelitian ini, lebih terfokus

pada pembangunan ekonomi dan dispesifikkan lagi pada pembangunan sarana dan prasarana Jalan daerah.

E. MANFAAT PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi :

1. Penulis

Menambah ilmu dan wawasan tentang peranan anggaran dalam merencanakan dan mengendalikan pembangunan daerah.

2. Pemerintah Daerah

Sebagai masukan bagi Pemerintah daerah tentang anggaran (APBD) agar benar-benar digunakan seefisien mungkin sebagai alat perencanaan dan pengendalian dalam mengoptimalkan pembangunan daerah.

3. Pihak lain

Memberikan informasi kepada mereka tentang peranan anggaran dalam mengoptimalkan pembangunan daerah secara merata di seluruh wilayah yang ada dalam naungan pemerintah daerah yang bersangkutan.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Norena Juwitaningtyas mahasiswa FIA Universitas Brawijaya tahun 2000 dalam skripsinya yang berjudul "Penggunaan Anggaran sebagai alat perencanaan dan pengendalian pada pemerintahan (Studi kasus pada pengelolaan dana PDM-DKE di pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Blitar)" mendapatkan hasil bahwa Proses penyusunan anggaran program PDM- DKE diatur dengan jalur dari atas ke bawah, pemerintah pusat sebagai perumus dan pengatur penganggaran dana dan pemerintah daerah sebagai penerima semua rencana pemerintah pusat, begitu pula penelitian yang dilakukan oleh Mokhammad Sidik mahasiswa FIA Universitas Brawijaya tahun 1998 dalam skripsinya yang berjudul "Efektivitas perencanaan dalam APBD di Kodya DATI II Blitar" menghasilkan sistem pembuatan perencanaan sudah sesuai namun aspirasi masyarakat belum tersalur dengan baik.

Kemudian dalam penelitan yang dilakukan oleh Cicih Kurniasih FIA Universitas Brawijaya tahun 2000 dalam skripsinya yang berjudul "Kemampuan Aparatur Pemerintah kabupaten Majalengka dalam menyusun RAPBD (Suatu studi pada panitia penganggaran eksekutif)"

menghasilkan Penyelesaian penyusunan RAPBD sudah dilakukan tepat waktu dan memprioritaskan sektor pembangunan pembangunan namun untuk memprediksi sumber pendapatan kurang profesional. Dari beberapa penelitian tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

| No | Nama | Judul | Metode Analisis | Aspek yang Diteliti | Hasil |
|-----------|---|--|--|---|---|
| 1 | Norena Juwitaningtyas (Mahasiswa FIA Universitas Brawijaya, 2000) | Penggunaan Anggaran sebagai alat perencanaan dan pengendalian pada pemerintahan (Studi kasus pada pengelolaan dana PDM-DKE di pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Blitar) | Metode Kualitatif pendekatan deskriptif | <ul style="list-style-type: none"> - Variansi-variansi atau penyimpanan yang terjadi baik yang menguntungkan maupun yang merugikan - Hubungan konsep perencanaan dan pengendalian | - Proses penyusunan anggaran program PDM- DKE diatur dengan jalur dari atas ke bawah, pem. Pusat sbg perumus dan pengatur penganggaran dana dan pemda sbg penerima semua rencana pem. pusat |
| 2 | Mokhammad Sidik (Mahasiswa FIA Universitas Brawijaya, 1998) | Efektivitas perencanaan dalam APBD di Kodya DATI II Blitar | Metode kualitatif pendekatan analisis deskriptif | <ul style="list-style-type: none"> - Perencanaan pembangunan dalam APBD - Efektifitas pelaksanaan APBD | - sistem pembuatan perencanaan sudah sesuai namun aspirasi masyarakat belum tersalur dengan baik |
| 3 | Cicik Kurniasih (Mahasiswa FIA Universitas Brawijaya, 2000) | Kemampuan Aparatur Pemerintah kabupaten Majalengka dalam menyusun RAPBD | Metode Kualitatif pendekatan analisis deskriptif | <ul style="list-style-type: none"> - Kemampuan aparat pemerintah dalam menyusun RAPBD - Hambatan yang | -Penyelesaian penyusunan RAPBD sudah dilakukan tepat waktu dan memprioritas |

| | | | | | |
|---|---|--|--|--|--|
| | | (Suatu studi pada panitia penganggaran eksekutif) | | dihadapi aparat pemerintah dalam menyusun RAPBD | kan sektor pembangunan pembangunan namun untuk memprediksi sumber pendapatan kurang profesional |
| 4 | Farida Ulfa (Mahasiswa Ekonomi Universitas Islam Negeri Malang, 2007) | Peranan Anggaran Sebagai Salah Satu Alat Perencanaan dan Pengendalian dalam Pembangunan Daerah (Studi pada Pengelolaan Dana Pembangunan Sarana dan Prasarana di Pemerintah Daerah Kabupaten Mojokerto) | Metode Kualitatif pendekatan analisis deskriptif | <ul style="list-style-type: none"> - Peran anggaran dalam perencanaan dan pengendalian pembangunan - Perencanaan dan pengendalian program dan anggaran pembangunan - Hubungan konsep perencanaan dan pengendalian | <ul style="list-style-type: none"> - Proses penyusunan program dan anggaran pembangunan disusun dengan sistem bottom up dari pemerintahan paling bawah yaitu desa/kelurahan sebagai bentuk partisipasi masyarakat - Pembiayaan pembangunan dari APBD dan Dana Alokasi Desa |

Dari kajian penelitian terdahulu diatas terdapat beberapa persamaan dengan penelitian ini yaitu :

1. Pada jenis penelitiannya yaitu jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif

2. Pada kajian yang diteliti yaitu kajian tentang perencanaan dan pengendalian di pemerintah daerah

Namun dalam penelitian ini juga terdapat beberapa perbedaan dengan penelitian-penelitian sebelumnya antara lain yaitu :

1. Walaupun sama dalam kajian yang diteliti namun penelitian ini lebih terfokus pada pembangunan daerah yang merupakan kegiatan yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka memajukan daerahnya
2. Pada penelitian ini lebih mengarah pada proses pelaksanaan perencanaan dan pengendalian pembangunan dengan menggunakan sistem baru yang berpedoman pada aturan baru yaitu UU No. 22 dan 25 tahun 1999. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang mengacu pada sistem otonomi daerah yang masih mengandung unsur sentralistik, penelitian ini lebih pada pelaksanaan otonomi daerah yang bersifat desentralisasi dan pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur daerahnya sesuai dengan kemampuan dan prakarsa sendiri

B. Landasan Teori

1. Anggaran

a. Pengertian Anggaran

Kata "*anggaran*" merupakan terjemahan dari kata "*budget*" dalam bahasa Inggris. Akan tetapi, kata tersebut sebenarnya berasal dari kata Perancis "*boutgette*" yang berarti *a small bag* (sebuah tas kecil). Pengertian anggaran kemudian terus berkembang. Anggaran adalah rencana kegiatan keuangan yang berisi perkiraan belanja yang diusulkan dalam satu periode dan sumber pendapatan yang diusulkan untuk membiayai belanja tersebut. (Arif, dkk, 2002 : 14)

Sementara Wildavsky (1975) mendefinisikan anggaran sebagai catatan masa lalu (*a record of the past*), rencana masa depan (*a statement about the future*), mekanisme pengalokasian sumber daya (*a mechanism for allocating resources*), metode untuk pertumbuhan (*a method for securing growth*), alat penyaluran pendapatan (*an engine of income distribution*), mekanisme untuk negosiasi (*a mechanism through which units bargain over conflicting goals, make side payments, and try to motivate one another to accomplish their objectives*), harapan-aspirasi-strategi organisasi (*organization's expectations, aspiration, and strategies*), satu bentuk kekuatan kontrol

(*a form of power*), dan alat jaringan komunikasi (*a signal or network of communication*). (Arif, dkk, 2002 : 14)

Berdasarkan pernyataan diatas, anggaran dapat diringkas menjadi:

- 1) Rencana keuangan mendatang yang berisi pendapatan dan belanja;
- 2) Gambaran strategi pemerintah dalam pengalokasian sumber daya untuk pembangunan;
- 3) Alat pengendalian;
- 4) Instrument politik;
- 5) Di susun dalam periode tertentu

Akan tetapi Wildavsky (1975) mengingatkan bahwa "*a budget cannot act as a compass*" anggaran bukanlah kompas karena tidak ada seorangpun yang mengetahui sesuatu secara pasti dimasa depan, dan selanjutnya perlu dicari informasi lain yang menggambarkan kenyataan dari alokasi sumber daya. Untuk itu, analisa alokasi dan strategi pembangunan tidak hanya mendasarkan pada anggaran, tetapi memperhatikan bagaimana realisasi dari anggaran tersebut. (Arif, dkk, 2002 : 15)

Sedangkan penganggaran (*budgeting*) merupakan aktifitas pengalokasian sumber daya keuangan yang terbatas untuk pembiayaan belanja negara yang cenderung tanpa batas. Dengan

arti lain Wildavsky (1975) menyatakan "*budgeting is translating financial resources into human purposes*" (penganggaran adalah penjabaran sumber daya keuangan untuk berbagai tujuan manusia). Penganggaran merupakan aktifitas yang terus menerus dari mulai perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pelaporan, dan pemeriksaan. Proses ini dikenal sebagai siklus anggaran (*budget cycle*). Siklus ini tidak berjalan secara estafet, tetapi mengalami proses yang simultan. (Arif, dkk, 2002 : 15)

Didalam penganggaran perlu diperhatikan beberapa faktor sebagai berikut:

Pertama, kondisi perekonomian (*economic wealth*) Negara, apakah memungkinkan untuk mencapai proyeksi pendapatan dan belanja tahun depan. Ekonomi yang tidak stabil seperti laju inflasi yang tidak terkendali, suku bunga yang tinggi, dan nilai tukar mata uang yang bergejolak tidak menentu merupakan unsur yang sangat berpengaruh dalam penganggaran. *Kedua*, struktur politik seperti sistem politik, tingkat korupsi, penggantian struktur pemerintahan, karakter pemerintah dan kabinet dan jumlah serta kekuatan dari kelompok penekan (*pressure group*) menentukan dalam penganggaran karena anggaran dikenal sebagai alat politik. *Ketiga*, ketidakimbangan antara belanja dan pendapatan yang

sangat besar merupakan faktor penentu dalam penganggaran.
(Arif, dkk, 2002 : 15)

Dalam Islam kejujuran diungkapkan dalam dua nilai utama yang menjadi sifat wajib bagi para Nabi, yaitu Shidq dan amanat. Shidq dan amanat adalah ukuran sejati kesalehan. Nabi Muhammad SAW menguraikan “ Jauhilah oleh kamu dusta, karena dusta membawa kamu kepada kedurhakaan dan neraka”. Termasuk dusta adalah upaya untuk melakukan manipulasi dalam penerimaan, pengolahan dan penyampaian informasi.

Transparansi anggaran adalah salah satu bentuk shidq. Menyembunyikan anggaran sebaliknya adalah bentuk kebohongan yang paling jelas. Shidq adalah kewajiban. Dalam pengelolaan anggaran kejujuran ini tidak bisa dijalankan kecuali dengan transparansi. Berdasarkan kaidah itu, maka menjalankan transparansi anggaran adalah wajib . Ini berarti, dalam pandangan Islam, menghindari transparansi anggaran adalah kemaksiatan yang dapat menghapuskan semua pahala ibadat kepada Tuhan.
(<http://www.bigs.or.id/bujet/1-3/laput10.htm>)

Shidq berkaitan dengan amanat, bila shidq berkaitan dengan proses informasi anggaran, amanat berkaitan dengan kesetiaan untuk mengalokasikan dan mendistribusikan anggaran kepada yang berhak dalam istilah Islam , menyampaikan amanat

kepada ahlinya . Untuk mengontrol shidq dan amanat, diperlukan sistem pengawasan. Berarti dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah wajib karena shidq dan amanat tidak dapat berjalan tanpanya. Pengawasan tidak dapat dilakukan dengan baik tanpa transparansi anggaran.
(<http://www.bigs.or.id/bujet/1-3/laput10.htm>)

b. Dasar dan Fungsi Anggaran

Di Indonesia anggaran diatur didalam pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan diimplementasikan dengan disusunnya UU APBN setiap tahun. Selain itu, untuk melaksanakan UU APBN tersebut, pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan perundangan lainnya seperti UU pajak, UU Bea Masuk dan Cukai, Keppres pelaksana APBN, dan peraturan pelaksana lainnya. (Arif, dkk, 2002 : 16)

Fungsi anggaran pada sektor publik adalah sebagai berikut :
(Mardiasmo, 2002 : 122-124)

1) Anggaran sebagai alat perencanaan (Planning Tool)

Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk :

- a) Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan
- b) Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternative sumber pembiayaannya
- c) Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun
- d) Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.

2) *Anggaran sebagai alat pengendalian (Control Tool)*

Anggaran merupakan suatu alat yang esensial untuk menghubungkan antara proses perencanaan dan pengendalian. Sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggung jawabkan kepada publik. Tanpa anggaran, pemerintah tidak dapat mengendalikan pemborosan-pemborosan pengeluaran. Anggaran sektor publik dapat digunakan untuk mengendalikan (membatasi kekuasaan) eksekutif.

Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya *overspending*, *underspending*, dan

salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas. Anggaran merupakan alat untuk memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah.

Sebagai alat pengendalian manajerial, anggaran sektor publik digunakan untuk meyakinkan bahwa pemerintah mempunyai uang yang cukup untuk memenuhi kewajibannya. Selain itu, anggaran digunakan untuk memberi informasi dan meyakinkan legislatif bahwa pemerintah bekerja secara efisien tanpa ada korupsi dan pemborosan.

3) *Anggaran sebagai Alat Kebijakan Fiskal (Fiscal Tool)*

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi, dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.

4) *Anggaran sebagai Alat Politik (political Tool)*

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik, anggaran merupakan *political tool* sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Oleh karena itu pembuatan anggaran publik membutuhkan *political skill*, *coalition building*, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer public.

5) *Anggaran sebagai Alat Koordinasi dan Komunikasi (Coordination and Communication Tool)*

Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Disamping itu, anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.

6) *Anggaran sebagai Alat Penilaian Kinerja (Performance Measurement Tool)*

Anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil ia capai dikatakan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.

7) *Anggaran sebagai Alat Motivasi (Motivation Tool)*

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Agar dapat memotivasi pegawai, anggaran hendaknya bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but achievable*. Maksudnya adalah target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.

c. **Klasifikasi dan Model Anggaran**

Klasifikasi anggaran merupakan pengelompokan atau pembagian dari anggaran agar dapat memberikan gambaran yang lebih rinci. (Arif, dkk, 2002 : 16-17)

1) *Berdasarkan Objek*

Anggaran disusun berdasarkan jenis pendapatan dan belanja. Pendapatan terdiri dari penerimaan dalam negeri yang terdiri atas penerimaan pajak dan non pajak. Pendapatan lain adalah pendapatan hibah dan sebagainya. Belanja diklasifikasikan dalam belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan dan sebagainya. Klasifikasi ini sering digunakan karena relatif sangat mudah akan tetapi tidak dapat diketahui pertanggung jawaban setiap unit (*responsibility centers*) dan tingkat prioritas belanja didalam keterbatasan sumber daya keuangan.

2) *Berdasarkan Organisasi*

Anggaran diklasifikasikan berdasarkan tiap unit pemerintah seperti anggaran departemen pertahanan, anggaran departemen luar negeri dan seterusnya. Klasifikasi ini memungkinkan untuk melihat besar anggaran setiap unit, pencapaian, serta efisiensi dan efektivitasnya. Akan tetapi, klasifikasi ini tidak memungkinkan untuk melihat

pengalokasian anggaran kepada sasaran-sasaran pembangunan secara nasional.

3) *Berdasarkan Fungsi*

Anggaran disusun berdasarkan fungsi belanja didalam negara seperti didalam sektor pendidikan, sektor sosial dan seterusnya. Sektor pendidikan bisa terdapat di berbagai departemen/lembaga Negara, tidak hanya di departemen pendidikan. Klasifikasi ini umumnya hanya untuk belanja.

4) *Berdasarkan Sifat/ Karakternya*

Anggaran disusun berdasarkan sifat/ karakter pendapatan dan belanja seperti pendapatan dan belanja rutin (*Current*) serta pendapatan dan belanja pembangunan (*capital expenditures*).

5) *Berdasarkan Kehematan*

Anggaran disusun berdasarkan skala ekonomisnya. Prioritas belanja disusun berdasarkan tingkat kebutuhan sesuai dengan kebijakan nasional mengingat terbatasnya pendapatan negara. Untuk itu, didahulukan pendapatan rutin dan belanja rutin kemudian pendapatan pembangunan (pembiayaan) dan belanja pembangunan sesuai dengan tingkat prioritas.

Menurut Arif, Muchlis, dan Iskandar dalam bukunya Akuntansi Pemerintahan dikatakan bahwa "Didalam praktik

penganggaran di berbagai negara dan dunia bisnis, model penganggaran telah dikembangkan sesuai dengan kebutuhan, situasi, dan kondisi". Beberapa jenis model anggaran telah dikembangkan seperti berikut : (Arif, dkk, 2002 : 17)

1) *Line-Item Budgeting*

Model ini merupakan bentuk anggaran yang lama sehingga di kenal dengan traditional budgeting. Organisasi bisnis maupun sektor publik pada umumnya menggunakan model ini dalam penyusunan anggaran karena model ini relatif mudah dan sederhana.

Cara penyusunan anggaran dilakukan dengan merinci jenis pendapatan dan belanja (*nature* atau *object*). Line-Item Budgeting memiliki kelemahan Karena tidak bisa mengetahui jumlah yang dialokasikan kepada tiap unit sebagai responsibility centers.

2) *Incremental Budgeting*

Penganggaran dengan metode incremental budgeting pada dasarnya menggunakan line-item budgeting, tetapi dilakukan dengan menambahkan atau mengurangi nilai anggarannya dari tahun sebelumnya. Kelebihan metode ini adalah mudah dan cepat karena hanya mendasarkan pada incremental dari anggaran sebelumnya. Akan tetapi,

kelemahannya adalah memungkinkan adanya pendapatan dan belanja yang sudah tidak sesuai dengan kenyataan.

3) *Revenue Budgeting*

Penganggaran dengan metode revenue budgeting dilakukan dengan dasar kemampuan suatu negara untuk memperoleh pendapatan. Selanjutnya disusun belanja sesuai dengan kemampuan tersebut. Wildavsky (1975) menyatakan bahwa metode ini akan efektif digunakan oleh suatu negara yang sangat terbatas pendapatannya, tetapi situasi ekonomi dan politik relatif stabil.

4) *Repetitive Budgeting*

Metode penganggaran dengan mengulang anggaran tahun-tahun sebelumnya karena adanya kondisi yang tidak stabil di bidang ekonomi dan politik. Pertimbangan menggunakan metode ini karena tidak memungkinkannya dengan metode lain karena situasi dan kondisi yang tidak stabil. Anggaran yang disusun dengan metode ini umumnya dilakukan oleh baik negara kaya maupun negara miskin yang situasi ekonomi dan politiknya tidak stabil.

5) *Supplemental Budgeting*

Metode ini digunakan dengan cara membuat anggaran yang membuka kesempatan untuk melakukan revisi secara

luas. Cara ini dilakukan apabila kondisi negara tidak ada kesulitan pendapatan negara, tetapi memiliki kendala administrasi.

Kelebihan metode ini adalah menyesuaikan anggaran dengan kondisi nyata (*real*) yang sedang berlangsung. Akan tetapi, kelemahan metode ini adalah ketidakjelasan dalam anggaran yang sering berubah.

6) *Performance Budgeting*

Dengan metode ini anggaran disusun berdasarkan pada kinerja yang dapat diukur (*measurable performance*) dari berbagai kegiatan. Faktor penentu didalam metode ini adalah efisiensi dari berbagai kegiatan yang ada dengan menetapkan standart biaya (*cost standard*)

Kelebihan metode ini adalah bahwa kegiatan didasarkan pada efisiensi dengan adanya standar biaya berdasarkan kegiatan masa lalu. Kelemahannya adalah sulitnya mengukur performance setiap aktifitas pemerintahan, di samping kesiapan aparat negara dalam melaksanakan metode ini dengan baik.

7) *Planning Programing Budgeting System (PPBS)*

Model PPBS dikembangkan untuk memungkinkan para pengambil keputusan (*decision makers*) mengambil keputusan berdasarkan perhitungan atau pendekatan ilmiah dari model-

model manajemen keuangan yang ada. Di dalam model ini digunakan cost and benefit analysis.

Penyusunan anggaran dengan metode ini adalah *pertama*, perumusan tujuan organisasi dan unit-unit dibawahnya. *Kedua*, menyusun program berdasarkan tujuan-tujuan yang sama dari setiap unit. *Ketiga*, program yang telah tersusun dirinci lagi menjadi aktivitas-aktivitas (*program elements*). *Keempat*, setiap elemen dibuat analisis biaya dan manfaat (*cost and benefit analysis*). *Kelima*, menghitung biaya dan manfaat dalam level program.

Adanya standar ini yang disampaikan secara transparan kepada legislatif akan memudahkan fungsi pengendaliannya dan memudahkan juga aparat pengawasan. Metode ini juga mengukur biaya manfaat dalam jangka panjang sehingga alokasi sumber daya untuk jangka waktu tersebut dapat dimanfaatkan, serta anggaran selama beberapa tahun bisa disusun berdasarkan analisis ini. Kelemahan dari metode ini adalah memerlukan waktu yang lama (*time consuming*) dan secara teknis sulit dipraktekkan oleh aparat penyusun anggaran. Hal ini disebabkan oleh tidak mudahnya mengukur manfaat dengan nilai uang (*monetized*).

8) *Zero-Base Budgeting*

Sesuai dengan namanya, anggaran dari NOL meskipun tahun sebelumnya telah dilakukan proses penganggaran. Anggaran tidak bergantung pada tahun sebelumnya sehingga hal ini merupakan lawan dari cara incremental budgeting yang sering kali ditemukan adanya program yang sudah tidak efektif, tetapi anggarannya justru meningkat. Padahal, di dalam praktik dimungkinkan adanya incremental atas decision packages yang digunakan dalam penyusunan metode ini.

Prosesnya adalah *pertama*, pengidentifikasian unit keputusan (*decision units*). *Kedua*, pengembangan paket keputusan (*decision packages*). *Ketiga*, membuat peringkat decision packages. Keuntungan metode ini adalah menghapus ketidakefektifan satu program, memungkinkan program baru, pada setiap aktivitas ada tujuan yang jelas dan melibatkan seluruh level. Akan tetapi, kerugiannya adalah terlalu optimis bahwa perhitungannya mudah, tidak mudah mengkonsolidasi unit, dan ranking tidaklah mudah dan sering menjadi tidak sesuai dengan tujuannya.

d. Struktur Anggaran Daerah

Struktur anggaran daerah merupakan satu kesatuan yang terdiri dari : 1) Pendapatan daerah, 2) Belanja Daerah, dan 3) pembiayaan. Pendapatan daerah adalah semua penerimaan daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi hak daerah. Belanja daerah adalah semua pengeluaran daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah. Pembiayaan adalah transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah. (Mardiasmo, 2002 : 185)

1) Elemen penerimaan atau pendapatan daerah

Berdasarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sumber-sumber penerimaan terdiri atas : (Mardiasmo, 2002 : 140-144)

a) Pendapatan Asli Daerah

Sumber pendapatan asli daerah terdiri atas :

- (1) Hasil pajak daerah;
- (2) Hasil retribusi daerah;
- (3) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan ; dan
- (4) Lain-lain PAD yang sah.

Dalam struktur APBD baru dengan pendekatan kinerja, jenis pendapatan yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah berdasarkan UU No. 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, dirinci menjadi :

- (1) Pajak Propinsi terdiri atas : (a) Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, (b) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) dan Kendaraan di Atas Air, (c) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dan (d) Pajak Pengambilan dan pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air permukaan.
- (2) Jenis pajak Kabupaten/Kota terdiri atas : (a) Pajak Hotel, (b) Pajak Restoran, (c) Pajak Hiburan, (d) Pajak Reklame, (e) Pajak Penerangan Jalan, (f) Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C, dan (g) Retribusi Perijinan tertentu.
- (3) Retribusi dirinci menjadi : (a) Retribusi Jasa Umum, (b) Retribusi Jasa Usaha, (c) Retribusi Perijinan Tertentu.

b) Dana Perimbangan

Dana Perimbangan terdiri atas :

- (1) Bagian daerah dari Penerimaan Pajak Penghasilan Perseorangan, Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan

Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam (SDA);

(2) Dana Alokasi Umum (DAU);

(3) Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah mendapatkan bagian Pajak Penghasilan Perseorangan sebesar 20 % dan 80 % untuk pemerintah pusat. Penerimaan Negara dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dengan imbangan 10 % untuk pemerintah pusat dan 90 % untuk pemerintah daerah. Penerimaan Negara dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTP) akan dibagi dengan imbangan 20 % untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah. Penerimaan pemerintah pusat dari bagi hasil PBB dan BPHTB tersebut akan dibagikan kepada seluruh Kabupaten dan Kota.

Rincian Bagian Daerah yang berasal dari sumber daya alam (SDA) ditetapkan sebagai berikut :

(1) Sektor Kehutanan

Penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan sebesar 80% dibagi dengan rincian :

(a) Provinsi 16%

(b) Kabupaten/ Kota penghasil 64%

Penerimaan Provinsi sumber daya hutan sebesar 80%
dibagi sebagai berikut :

- (a) Provinsi 16%
 - (b) Kabupaten/Kota penghasil 32%
 - (c) Kabupaten/ Kota lain sebesar 32%
- (2) Sektor Pertambangan Umum

Penerimaan iuran tetap (Land rent sebesar 80% dibagi
sebagai berikut :

- (a) Provinsi sebesar 16%
- (b) Kabupaten/Kota Penghasil sebesar 64%

Penerimaan iuran eksplorasi sebesar 80% dibagi
sebagai berikut :

- (a) Provinsi sebesar 16%
 - (b) Kabupaten/Kota Penghasil 32
 - (c) Kabupaten/ Kota Lain sebesar 32%
- (3) Sektor Perikanan

Pungutan dari sector perikanan dibagikan secara
merata kepada seluruh kabupaten dan kota. Bagian
pendapatan pemerintah pusat untuk pertambangan minyak
bumi adalah 85%, sedangkan bagian untuk daerah adalah 15%
yang dibagi sebagai berikut:

- (a) Provinsi 3%

(b) Kabupaten/Kota Penghasil 6%

(c) Kabupaten/Kota lain 6%

(4) Sektor Pertambangan Minyak dan Gas Alam

Bagian pendapatan pemerintah pusat untuk pertambangan gas alam adalah sebesar 70%, untuk pemerintah daerah sebesar 30% yang dibagi sebagai berikut :

(a) Provinsi 3%

(b) Kabupaten/Kota penghasil 12%

(c) Kabupaten/Kota lain 12%

Dana Alokasi Umum (DAU) yang diberikan kepada daerah ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan Dalam Negeri yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk daerah Propinsi dan Kabupaten/ Kota ditetapkan masing-masing sebesar 10% dan 90%. Dana ini dimaksudkan untuk menjaga pemerataan dan perimbangan keuangan antar daerah.

Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk membantu pembiayaan tertentu, yaitu merupakan program nasional atau program/kegiatan yang tidak terdapat didaerah lain. Kegiatan /program yang dibiayai dengan Dana Alokasi Khusus harus didampingi dengan dana pendamping yang bersumber dari penerimaan umum APBD.

c) Pinjaman Daerah

Berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999 pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri atau sumber luar negeri dengan persetujuan pemerintah pusat untuk membiayai sebagian anggarannya. Pinjaman dalam negeri dapat bersumber dari pemerintah pusat dan/atau lembaga komersial, atau melalui penerbitan obligasi daerah. Pinjaman luar negeri dimungkinkan dilakukan daerah, namun mekanismenya harus melalui pemerintah pusat.

2) Elemen Pengeluaran Daerah

Pengeluaran Daerah (Belanja Daerah) dirinci menurut organisasi, fungsi, kelompok dan jenis belanja.

- a) Belanja daerah menurut organisasi adalah suatu kesatuan penggunaan anggaran seperti Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan lembaga teknis daerah lainnya.
- b) Fungsi belanja misalnya pendidikan, kesehatan, dan fungsi-fungsi lainnya.
- c) Bagian belanja misalnya belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan public.

- d) Kelompok belanja misalnya belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, belanja modal/pembangunan.
- e) Jenis belanja misalnya belanja pegawai/personalia, belanja barang dan jasa, belanja perjalanan dinas, dan belanja pemeliharaan.

3) Elemen Pembiayaan

Pembiayaan adalah transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah. Dalam hal terjadi defisit anggaran, sumber pembiayaan dapat berasal dari : sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, penerimaan pinjaman obligasi, transfer dari dana cadangan, hasil penjualan asset daerah yang dipisahkan. (Mardiasmo, 2002 : 187)

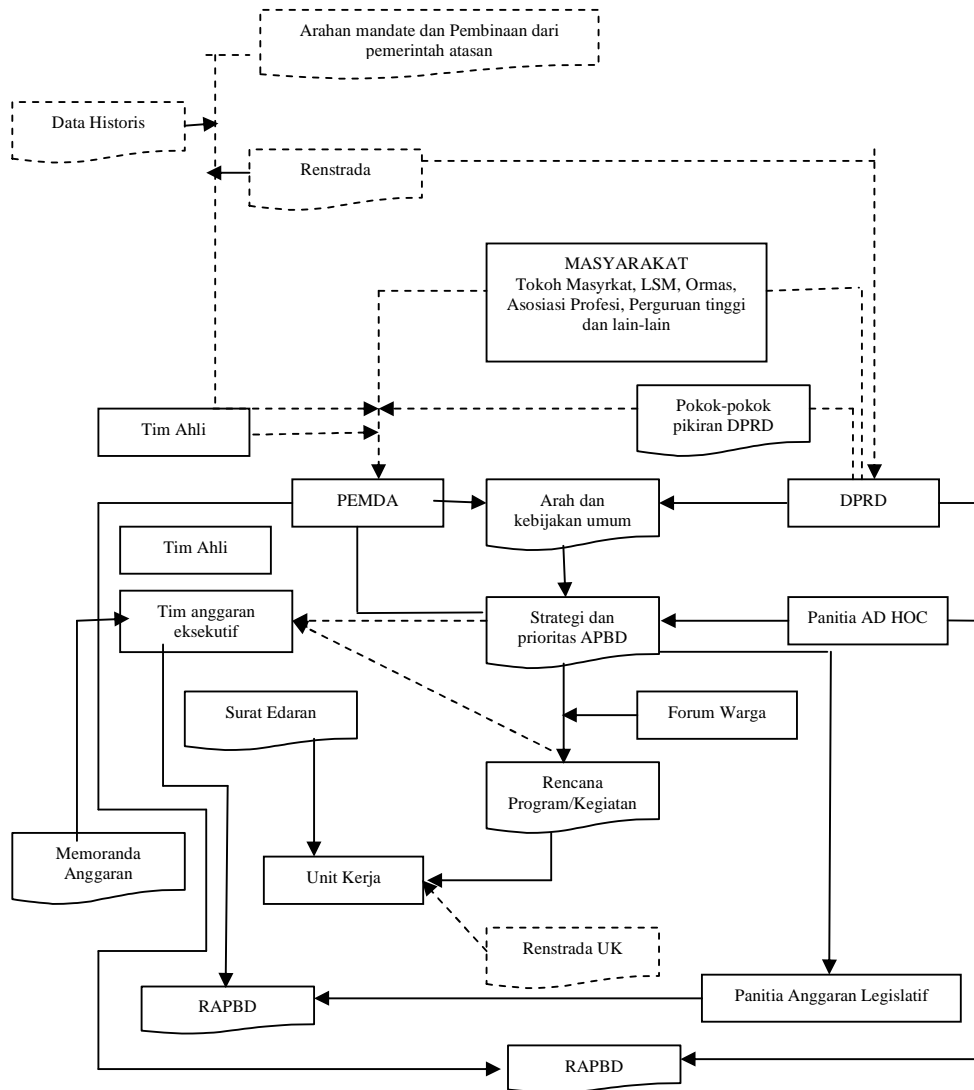
e. Mekanisme Penyusunan Anggaran Daerah

Anggaran daerah disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. (Mardiasmo, 2002 : 187)

Mekanisme penyusunan anggaran daerah terdiri dari serangkaian tahapan aktivitas sebagai berikut : (Mardiasmo, 2002 : 187-188)

- 1) Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum APBD
- 2) Penyusunan Strategi dan Prioritas APBD
- 3) Penyusunan Rencana program dan Kegiatan
- 4) Penerbitan Surat Edaran
- 5) Penyusunan Pernyataan Anggaran
- 6) Penyusunan Rancangan Anggaran Daerah

Mekanisme diatas juga dapat dilihat pada gambar 1.1



Gambar 1.1 Mekanisme Penyusunan Anggaran Daerah

2. Perencanaan

a. Konsep Dasar Perencanaan

1) Pengertian Perencanaan

Perencanaan adalah proses dasar di mana manajemen memutuskan tujuan dan cara mencapainya. Perencanaan adalah

pemilihan sekumpulan kegiatan dan keputusan selanjutnya apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana, dan oleh siapa. Perencanaan yang baik dapat dicapai dengan mempertimbangkan kondisi di waktu yang akan datang dalam mana perencanaan dan kegiatan yang diputuskan akan dilaksanakan, serta periode sekarang pada saat rencana dibuat. (Handoko, 1999 : 77-78)

Perencanaan atau planning adalah kegiatan awal dalam sebuah pekerjaan dalam bentuk memikirkan hal-hal yang terkait dengan pekerjaan itu agar mendapat hasil yang optimal.

Oleh karena itu, perencanaan merupakan sebuah keniscayaan, sebuah keharusan di samping sebagai sebuah kebutuhan. (Didin dan Hendri, 2003 : 77)

Salah satu aspek penting perencanaan adalah pembuatan keputusan (*decision making*), proses pengembangan dan penyeleksian sekumpulan kegiatan untuk memecahkan suatu masalah tertentu. Keputusan-keputusan harus dibuat pada berbagai tahap dalam proses perencanaan. (Handoko, 1999 : 79)

Dalam melakukan perencanaan, ada beberapa aspek yang harus diperhatikan, antara lain sebagai berikut : (Didin dan Hendri, 2003 : 77-78)

a) Hasil yang ingin dicapai

- b) Orang yang akan melaksanakan
- c) waktu dan skala prioritas
- d) Dana (kapital)

Perencanaan merupakan sunnatullah. Dalam konsep manajemen Islam dijelaskan bahwa setiap manusia (bukan hanya organisasi) hendaknya memperhatikan apa yang telah diperbuat pada masa yang telah lalu untuk merencanakan apa yang akan dilakukan di hari esok. Dalam Al-Qur'an Surat Al-Hasyr : 18, Allah SWT berfirman : (Didin dan Hendri, 2003 : 78-79)

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اتَّقُوا اللّٰهَ وَلْتَنْظُرْ نَفْسٌ مَّا قَدَّمَتْ لِغَدٍ وَّاتَّقُوا
اللّٰهَ ۚ اِنَّ اللّٰهَ خَبِيْرٌۢ بِمَا تَعْمَلُوْنَ ﴿١٨﴾

Artinya : "Hai orang-orang yang beriman, bertakwalah kepada Allah dan hendaklah Setiap diri memperhatikan apa yang telah diperbuatnya untuk hari esok (akhirat); dan bertakwalah kepada Allah, Sesungguhnya Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan."(QS. Al-Hasyr : 18)

Konsep ini menjelaskan bahwa perencanaan yang akan dilakukan harus disesuaikan dengan keadaan situasi dan kondisi pada masa lampau, saat ini, serta prediksi masa datang. Oleh karena itu, untuk melakukan segala perencanaan masa depan, diperlukan kajian-kajian masa kini.

Mekanisme dalam perencanaan adalah sbb :

- a) Belajar dari keadaan masa lalu
- b) Menggunakan ilmu pengetahuan yang ada
- c) Mengkonsultasikan sebelum membuat keputusan
- d) Mempertimbangkan segala yang berhubungan dengan apa yang akan dilakukan/ direncanakan

Perencanaan dapat dikatakan baik, apabila memenuhi syarat-syarat berikut : (Didin dan Hendri, 2003 : 90)

- a) Didasarkan pada sebuah keyakinan bahwa apa yang akan dilaksanakan adalah baik. Standar baik dalam agama Islam adalah yang sesuai dengan ajaran Islam.
- b) Dipastikan betul bahwa sesuatu yang dilakukan memiliki banyak manfaat. Manfaat ini bukan hanya sekadar untuk orang yang melakukan perencanaan, tetapi juga untuk orang lain.
- c) Didasarkan pada ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan apa yang akan dilakukan
- d) Dilakukan studi banding (*benchmark*)
- e) Dipikirkan prosesnya.

2) Empat Tahap Dasar Perencanaan yaitu : (Handoko, 1999 : 79)

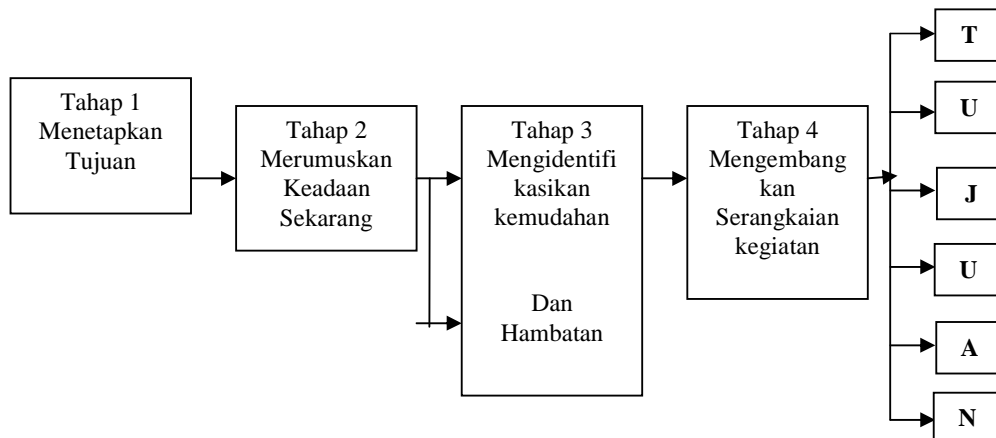
Tahap 1 : Menetapkan tujuan atau serangkaian tujuan.

Tahap 2 : Merumuskan keadaan saat ini.

Tahap 3 : Mengidentifikasi segala kemudahan dan hambatan.

Tahap 4: Mengembangkan rencana atau serangkaian kegiatan untuk mencapai tujuan.

Empat tahap dalam perencanaan dapat digambarkan seperti di bawah ini :



Gambar 1.2 Tahap Perencanaan

3) Manfaat Perencanaan

Perencanaan mempunyai banyak manfaat diantaranya adalah sebagai berikut : (Handoko, 1999 : 81)

- a) Membantu manajemen untuk menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan lingkungan

- b) Membantu dalam kristalisasi persesuaian pada masalah-masalah utama
- c) Memungkinkan manajer memahami keseluruhan gambaran operasi lebih jelas
- d) Membantu penempatan tanggung jawab lebih tepat
- e) Memberikan cara pemberian perintah untuk beroperasi
- f) Memudahkan dalam melakukan koordinasi di antara berbagai bagian organisasi
- g) Membuat tujuan lebih khusus, terperinci dan lebih mudah di pahami
- h) Meminimumkan pekerjaan yang tidak pasti
- i) Menghemat waktu, usaha dan dana

4) Kelemahan Perencanaan

Perencanaan juga mempunyai beberapa kelemahan antara lain adalah sbb :

- a) Pekerjaan yang tercakup dalam perencanaan mungkin berlebihan pada kontribusi nyata.
- b) Perencanaan cenderung menunda kegiatan.
- c) Perencanaan mungkin terlalu membatasi manajemen untuk berinisiatif dan berinovasi

- d) Kadang-kadang hasil yang paling baik didapatkan oleh penyelesaian situasi individual dan penanganan setiap masalah pada saat masalah tersebut terjadi.
- e) Ada rencana-rencana yang di ikuti cara-cara yang tidak konsisten.

b. Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah

Proses perencanaan APBD dengan paradigma baru menekankan pada pendekatan *bottom-up planning* dengan tetap mengacu pada arah kebijakan pembangunan pemerintah pusat. Arah kebijakan pembangunan pemerintah pusat tertuang dalam dokumen perencanaan berupa GBHN, Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), Rencana Strategis (RENSTRA), dan Rencana Pembangunan Tahunan (REPETA).

Sinkronisasi perencanaan pembangunan yang digariskan oleh pemerintah pusat dengan perencanaan pembangunan daerah secara spesifik diatur dalam peraturan Pemerintah No. 105 dan 108 Tahun 2000. Pada Pemerintah pusat, perencanaan pembangunan dimulai dari penyusunan PROPENAN yang merupakan operasionalisasi GBHN. PROPENAS tersebut kemudian dijabarkan dalam bentuk RENSTRA. Berdasarkan

PROPENAS dan RENSTRA serta analisis fiscal dan makro ekonomi, kemudian dibuat persiapan APBN dan REPETA.

Sementara itu, ditingkat daerah (propinsi dan kabupaten/kota) berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 108 Tahun 2000 pemerintah daerah disyaratkan untuk membuat dokumen perencanaan daerah yang terdiri atas PROPEDA (RENSTRADA). Rincian RENSTRADA yang telah disusun untuk setiap tahunnya akan digunakan sebagai masukan dalam penyusunan REPETADA dan APBD.

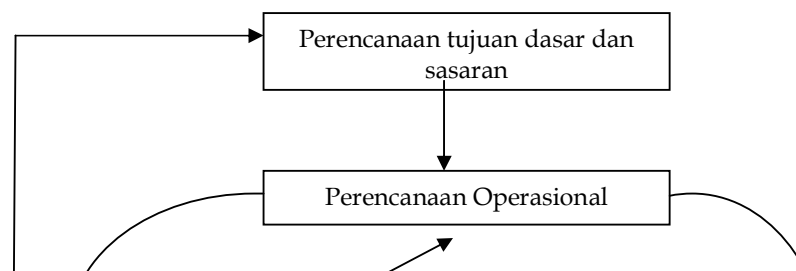
REPETADA memuat program pembangunan daerah secara menyeluruh dalam satu tahun. REPETADA juga memuat indikator kinerja yang terukur untuk jangka waktu satu tahun. Proses perencanaan arah dan kebijakan pembangunan daerah tahunan (REPETADA) dan rencana anggaran tahunan (APBD) pada hakekatnya merupakan perencanaan instrument kebijakan public sebagai upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. APBD menunjukkan implikasi anggaran dari REPETADA yang telah dibuat. Dengan demikian, REPETADA merupakan kerangka kebijakan (*policy framework*) bagi penyediaan dana dalam APBD. (Mardiasmo, 2002 : 124-126)

c. Siklus Perencanaan dan Pengendalian

Perencanaan dan pengendalian dalam perspektif umum merupakan dua sisi mata uang yang sama, sehingga keduanya meskipun mempunyai pengertian dan fungsi yang berbeda tetapi merupakan satu kesatuan yang saling terkait dan tidak terpisahkan. Perencanaan dan pengendalian dapat dilihat sebagai serangkaian tahapan aktivitas manajemen yang berkesinambungan sehingga membentuk suatu siklus. Artinya suatu tahapan tertentu akan terkait dengan tahapan yang lain dan terintegrasi dalam suatu siklus. Siklus perencanaan dan pengendalian pada dasarnya terdiri dari lima tahapan yaitu :
(Mardiasmo, 2002 : 179- 180)

- 1) Perencanaan tujuan dasar dan sasaran
- 2) Perencanaan operasional
- 3) Penganggaran
- 4) Pengendalian dan pengukuran
- 5) Pelaporan, analisis dan umpan balik.

Siklus dari perencanaan dan pembangunan dapat dilihat pada gambar di bawah ini :



Revisi/ modifikasi
Tujuan dasar dan sasaran

Revisi Perencanaan
Operasional

Revisi Anggaran

Aksi

Gambar 1.3 Siklus Perencanaan dan Pengendalian

3. Pengendalian

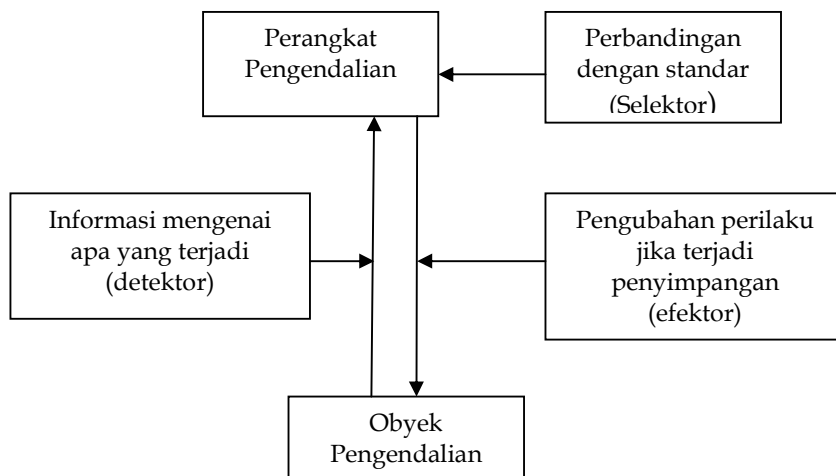
a) Konsep Dasar Pengendalian

Pengendalian merupakan salah satu fungsi manajemen yang pokok disamping fungsi perencanaan dan koordinasi. Pengendalian manajemen adalah suatu proses dimana manajemen menjamin bahwa organisasi melaksanakan strateginya dengan efektif dan efisien. Pengendalian manajemen sebagai sistem, terdiri dari struktur pengendalian manajemen dan proses pengendalian manajemen. Struktur pengendalian manajemen merupakan unsur-unsur yang membentuk pengendalian manajemen yang terdiri atas pusat-pusat pertanggung jawaban

dan ukuran prestasi. Sedangkan proses pengendalian manajemen adalah serangkaian kegiatan dalam manajemen terdiri atas :
(Halim dan Supomo, 1997 : 133-134)

- 1) Penyusunan program
- 2) Penyusunan anggaran
- 3) Pelaksanaan dan pengukuran
- 4) Pelaporan dan analisis

Sistem pengendalian manajemen mempunyai empat unsur yaitu detektor, selektor, efektor dan komunikator. Unsur-unsur pengendalian manajemen tersebut saling berhubungan dan membentuk suatu proses kerja yang biasa disebut dengan proses pengendalian manajemen. Proses tersebut dapat digambarkan sebagai berikut : (Robert dan Vijay, 2005 : 3)



Gambar 1.4 Proses Pengendalian Manajemen

Kunci untuk melaksanakan pengendalian efektif maka diperlukan adanya pengawasan umpan balik (*feedback control*). Umpan balik ini memberikan laporan rinci tentang berbagai hal yang berkaitan dengan realisasi rencana. Laporan yang memberikan informasi tentang perbandingan antara anggaran dan realisasinya disebut laporan kinerja (*performance report*). Laporan ini tidak hanya memberikan informasi tentang anggaran dan realisasinya, namun juga memberikan informasi tentang perbedaan (*variance*) antara anggaran dan realisasinya. (Krismiaji, 2002 : 3)

Fungsi pengendalian merupakan fungsi yang sangat penting dan sangat menentukan pelaksanaan proses manajemen, oleh karena itu harus dilakukan dengan sebaik-baiknya. Pengendalian sangat erat kaitannya dengan perencanaan dan kedua fungsi tersebut adalah hal yang saling mengisi. Peranan pengendalian adalah sangat menentukan baik atau buruknya pelaksanaan suatu rencana. (Qardhawi, 2001 : 194)

Islam mengajarkan agar merencanakan sesuatu yang akan dilaksanakan adalah secara rapi dan baik. Dengan adanya suatu rencana yang baik artinya perencanaan yang cermat dengan perhitungan yang mendalam, angka-angka yang realistis, dan pengetahuan yang jelas terhadap hal-hal yang dibutuhkan,

tingkatan-tingkatannya, serta sejauh mana urgensinya maka antisipasi atau pengendalian akan dapat dilaksanakan dengan baik pula.

Menurut G.R. Terry dalam Malayu (2001 : 242) Pengendalian merupakan proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standart, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan apabila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standart.

Agar pengendalian dapat dilaksanakan dengan baik, selain rencana yang baik diperlukan pula adanya sebuah pengawasan. Pengawasan dalam pandangan Islam dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi yang salah, dan membenarkan yang hak. Pengawasan dapat digunakan untuk menilai pelaksanaan dari sebuah rencana dan jika pelaksanaan kurang sesuai dengan rencana/ standar yang ditentukan dapat dilakukan perbaikan-perbaikan. Hal ini sesuai dengan Al-Qur'an surat Al-'Asyr ayat 3, yang dijadikan sebagai landasan koreksi suatu kesalahan dalam Islam yaitu : (Didin dan Hendri, 2003 :160)

إِلَّا الَّذِينَ ءَامَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ وَتَوَّاصُوا بِالْحَقِّ وَتَوَّاصُوا بِالصَّبْرِ ﴿٣﴾

Artinya : Kecuali orang-orang yang beriman dan mengerjakan amal saleh dan nasehat menasehati supaya mentaati kebenaran dan nasehat menasehati supaya menetapi kesabaran.

Dari ayat diatas dapat dijadikan landasan untuk mengoreksi suatu kesalahan agar menjadi lebih baik. Landasan koreksi tersebut adalah : (Didin dan Hendri, 2003 :160-161)

- 1) *Tawa shaubil haqqi* yaitu saling menasihati atas dasar kebenaran dan norma yang jelas. Tidak mungkin sebuah pengendalian akan berlangsung tanpa norma dan etika yang jelas.
- 2) *Tawa shaubis shabri* yaitu saling menasihati atas dasar kesabaran karena pada umumnya manusia sering mengulangi kesalahan yang pernah dilakukan. Oleh karena itu koreksi tidak cukup sekali dan harus berulang-ulang.
- 3) *Tawa shaubil marhamah* yaitu saling menasihati atas dasar kasih sayang. Tujuan melakukan pengawasan, pengendalian, dan koreksi adalah untuk mencegah seseorang jatuh terjerumus kepada sesuatu yang salah.

b) Pengendalian Pengeluaran Daerah

Penggunaan Anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja memberikan implikasi bagi Pemda untuk melakukan efisiensi dalam pengeluaran daerah. Oleh karena itu, Pemda

dituntut melakukan pengendalian pengeluaran daerah. Salah satu pendekatan yang dapat digunakan adalah pendekatan strategik (manajemen biaya strategik) untuk mengurangi pengeluaran dengan memfokuskan pada pengurangan biaya secara signifikan. (Mardiasmo, 2002 : 191)

Pendekatan strategik dalam pengurangan pengeluaran memiliki karakteristik sebagai berikut : (Mardiasmo, 2002 : 191)

- 1) Manajemen biaya strategic merupakan usaha jangka panjang yang membentuk kultur organisasi agar penurunan biaya menjadi budaya yang mampu bertahan lama.
- 2) Berdasarkan kultur perbaikan berkelanjutan (continues improvement) dan berfokus pada pelayanan masyarakat.
- 3) Pemerintah Daerah harus bersifat proaktif
- 4) Keseriusan Kepala Daerah merupakan penentu efektivitas program pengurangan biaya karena pada dasarnya manajemen biaya strategik merupakan *tone from the top*.

Pengendalian pengeluaran daerah dapat dilakukan melalui perencanaan dan pengendalian aktivitas, yaitu dengan cara : (Mardiasmo, 2002 : 191-192)

- 1) Pemilihan aktivitas. Pemda hendaknya memilih strategi yang memerlukan biaya terendah untuk mencapai tujuan Pemerintah Daerah.

- 2) Pengurangan Aktivitas. Pendekatan pengurangan aktivitas dimaksudkan untuk perbaikan efisien dengan catatan aktivitas yang dikurangi adalah aktivitas yang tidak menambah nilai bagi kesejahteraan masyarakat (non-value-added activities).
- 3) Penghilangan aktivitas dan fungsi yang tidak menambah nilai bagi kesejahteraan masyarakat dan justru membebani anggaran.

4. Pemerintah Daerah

a) Pengertian Pemerintah Daerah

Menurut Undang-Undang RI No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah dalam Ketentuan Umum Pasal 1 disebutkan bahwa Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi.

Terdapat enam elemen utama yang membentuk pemerintah daerah yaitu : ([http//www.google.co.id](http://www.google.co.id))

- 1) Adanya urusan otonomi yang merupakan dasar dari kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

- 2) Adanya kelembagaan yang merupakan perwadahan dari otonomi yang diserahkan kepada daerah.
- 3) Adanya personil, yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga daerah yang bersangkutan.
- 4) Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.
- 5) Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah.
- 6) Adanya manajemen urusan otonomi, yaitu penyelenggaraan otonomi daerah agar dapat berjalan secara efisien, efektif, ekonomis, dan akuntabel.

Tujuan dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di mana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintahan modern pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, bukan untuk melayani diri sendiri.

Ringkasnya, tujuan dibentuknya pemerintahan untuk mengurus berbagai urusan dan keperluan masyarakat. Sampai di sini tampak bahwa persoalan aturan apa atau aturan mana yang digunakan untuk mengurus urusan masyarakat melalui

pemerintahan itu merupakan perkara penting yang kalau keliru menetapkan hal ini berarti malapetaka.

Pemerintahan yang ideal baik secara i'tiqodi maupun realitas adalah pemerintahan yang mengurus urusan-urusan masyarakat dengan menegakkan aturan dan hukum Allah SWT yang dibawa oleh Rasulullah saw. Dengan kata lain, pemerintahan yang ideal adalah pemerintahan yang menegakkan dan memberlakukan seluruh hukum Islam. (http://www.pikiranrakyat.com/cetak/0804/16/teropong/resensi_buku.htm)

b) Peran dan Fungsi Pemerintah dalam Pembangunan

Perencanaan dan fungsi pemerintah terhadap perkembangan masyarakat tergantung oleh beberapa hal yaitu *pertama*, falsafah hidup kemasyarakatan dan falsafah politik masyarakatnya. *Kedua*, tingkat kemajuan suatu negara terutama di bidang ekonomi materiil. Peran dan fungsi pemerintah sangat dibutuhkan bagi negara yang baru berkembang. (Bintoro, 1995 : 17)

Pemerintah memiliki peranan yang dominan dalam proses pembangunan nasional antara lain peran selaku stabilisator, selaku inovator, selaku modernisator, selaku pelopor dan

pelaksana sendiri kegiatan pembangunan tertentu. (Sondang, 2000 : 142)

5. Pembangunan Daerah

a) Pengertian Pembangunan Daerah

Pembangunan dapat didefinisikan sebagai upaya secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan nasional melalui pertumbuhan dan perubahan secara terencana menuju masyarakat modern. Dari definisi tersebut terlihat bahwa proses pembangunan harus terus berlanjut secara kontinyu karena tingkat kemakmuran, keadilan dan kesejahteraan rakyat bersifat relatif dan tidak akan pernah dicapai secara absolut. (Sondang, 2000 : 142)

b) Pembiayaan Pembangunan Daerah

Dalam rangka perencanaan tahunan dan berdasarkan perkiraan sumber-sumber penerimaan yang akan didapat, maka anggaran pengeluaran disusun berdasarkan fungsi yang akan dilakukan pemerintah melalui berbagai program-program dan diperinci dalam unit-unit kegiatan usaha yang disebut proyek-proyek. (Bintoro, 1995 : 158)

Anggaran pengeluaran pada umumnya terbagi atas dua bagian, yaitu anggaran rutin (*current expenditure*) dan anggaran pembangunan (*development expenditure*). Dalam rangka keserasian antara rencana dan anggaran, menurut Khalid dalam Fiscal policy, Development Planning, and Annual Budgeting paper Volume XVI No. 1 dalam Pengantar Administrasi Pembangunan Bintoro Tjokroamidjojo, ada beberapa hal yang perlu diusahakan antara lain yaitu : (Bintoro, 1995 : 159)

- 1) Perlunya anggaran meliputi secara menyeluruh kegiatan-kegiatan sektor pemerintahan.
- 2) Menyusun struktur anggaran dalam rangka apa yang ingin dihasilkn dan kegiatan-kegiatan yang perlu untuk itu dalam berbagai program dan proyek.
- 3) Penggunaan analisa laba-rugi (*cost-effectiveness analysis*) untuk mengalokasikan biaya-biaya pengeluaran kepada berbagai fungsi, program dan proyek.
- 4) Pengawasan pelaksanaan anggaran pengeluaran
- 5) Penyusunan prosedur-prosedur pelaksanaan anggaran

Dalam pelaksanaan pembiayaan pembangunan ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan yaitu, *pertama*, pencapaian tujuan kegiatan usaha (product goal) dengan biaya yang seefisien mungkin. *Kedua*, dapat dipertanggung jawabkan

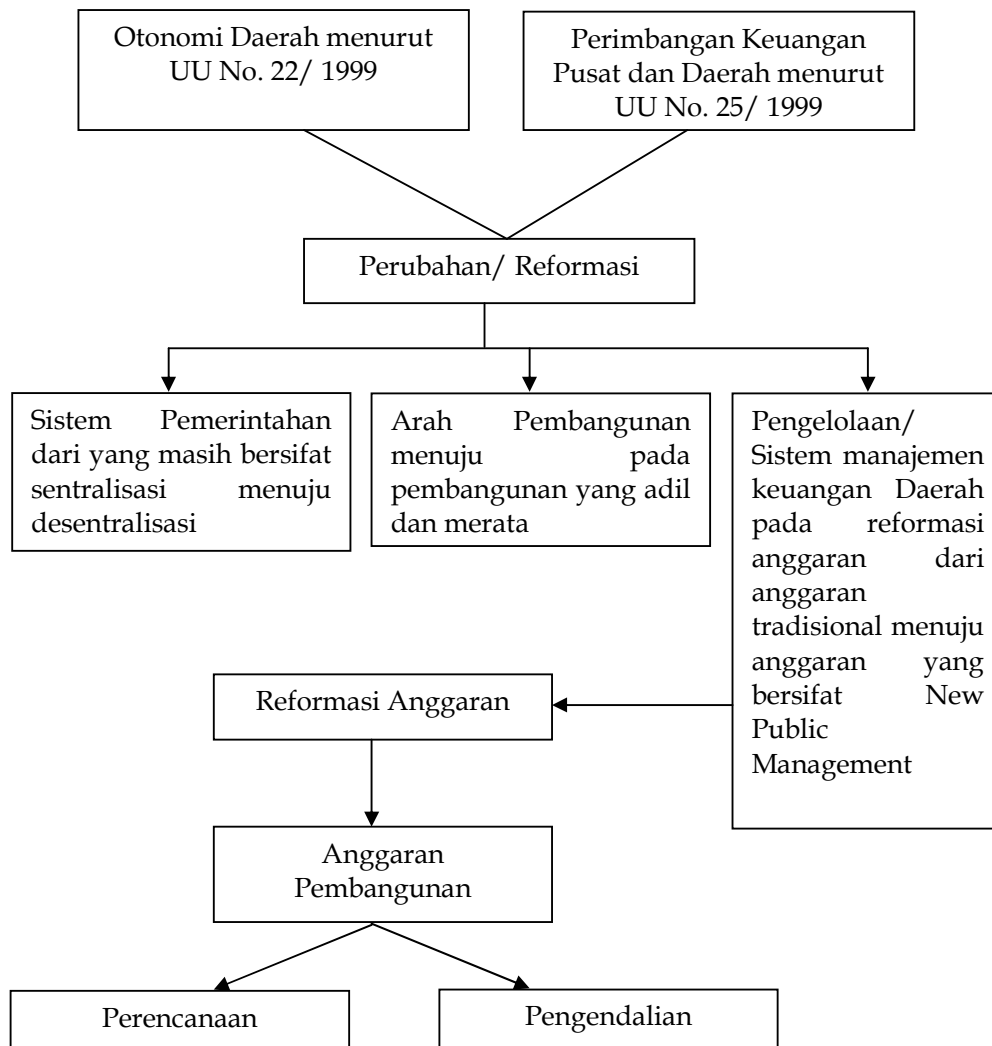
serta sejauh mungkin mengurangi kebocoran dan penyelewengan. *Ketiga*, pertimbangan-pertimbangan manajemen pelaksanaan kegiatan-kegiatan usaha atau proyek yang dibiayai dari anggaran negara. (Bintoro, 1995 : 159)

Selama ini realita yang terjadi pendapatan yang diperoleh daerah lebih banyak digunakan untuk keperluan pembiayaan rutin administrasi pemerintahan daripada untuk pembiayaan pembangunan. Padahal manajemen keuangan daerah yang baik dapat dilihat pada bentuk nyata dari pembangunan yang dilakukan daerah dalam bentuk program-program yang telah dicanangkan. Namun pertimbangan pembiayaan pembangunan daerah juga perlu dilakukan. Pertimbangan-pertimbangan tersebut antara lain adalah : (Bintoro, 1995 : 161-162)

- 1) Pembiayaan pembangunan daerah harus konsisten dengan pembiayaan pembangunan pusat di daerah.
- 2) Pengeluaran pembiayaan daerah dalam rangka perencanaan pembangunan sebaiknya juga dicerminkan dalam anggaran belanja daerah.
- 3) Pembiayaan pembangunan daerah didasarkan pada prinsip efisiensi dan atas dasar ongkos dan manfaat.

- 4) Orientasi dari pengeluaran pembiayaan pembangunan dihubungkan dengan pengalihan kegiatan masyarakat atau sektor swasta.

C. Kerangka Berfikir



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Mojokerto yang berada di lingkungan kantor pemerintah daerah kabupaten Mojokerto Jl. A. Yani No. 16 Mojokerto telp. (0321) 321262, (0321) 325919.

B. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian adalah suatu proses mencari sesuatu secara sistematis dalam waktu yang lama dengan menggunakan metode ilmiah serta aturan-aturan yang berlaku. (Nazir, 2003 : 84) Jenis penelitian pada penelitian ini adalah jenis penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan penelitian deskriptif. Menurut Kirk dan Miller (1986 : 9) dalam Moleong (1990 : 3), penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya.

Metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran

atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki. (Nazir, 2003 : 54)

C. Data dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang berasal dari hasil interview dan data sekunder yang bersifat kuantitatif dan kualitatif yang berupa APBD Tahun Anggaran 2004-2006, laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati Mojokerto tahun 2004-2006, dokumentasi serta data-data pendukung lainnya yang diperoleh dari pemerintah daerah tingkat II Mojokerto.

D. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh informasi yang penulis perlukan, maka metode pengumpulan data pada penelitian ini adalah field research dengan menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

1. Wawancara (Interview)

Sebuah dialog yang dilakukan pewawancara untuk memperoleh informasi dari terwawancara. Interview digunakan oleh peneliti untuk menilai keadaan seseorang, misalnya untuk mencari data tentang variable latar belakang murid, orang tua, pendidikan, perhatian, sikap terhadap sesuatu. (Arikunto, 2002 : 132) Penulis

mengadakan tanya jawab dengan pihak yang ditunjuk atau dengan pejabat berwenang yang ada relevansinya dengan data dan penjelasan masalah yang dibahas. Pada penelitian ini interview dilakukan dengan kasubid perhubungan dan pariwisata bidang sarana dan prasarana Bappeda kabupaten Mojokerto. Kegiatan ini merupakan bagian untuk membantu dan memberikan gambaran sesungguhnya (*in action*) menggunakan berbagai aktivitas yang berkaitan dan berkenaan dengan administrasi pembangunan daerah yang diteliti oleh penulis.

Dengan wawancara akan mendapatkan informasi langsung dari informan. Sedangkan model wawancara yang digunakan adalah wawancara terpimpin, yaitu tanya jawab menggunakan kerangka pertanyaan sebagai pedoman umum jalannya tanya jawab. Kedua belah pihak mempunyai peranan yang berbeda.

Sedangkan menurut Usman dan Akbar dalam bukunya Metodologi Penelitian Sosial mengatakan bahwa keuntungan dari teknik ini adalah pertanyaan sistematis sehingga mudah diolah kembali, pemecahan masalah lebih mudah, memungkinkan analisa kuantitatif dan kualitatif, dan kesimpulan yang diperoleh lebih reliable. (Nazir, 2003 : 340)

2. Dokumentasi

Dokumen adalah setiap bahan tertulis ataupun film, lain dari record, yang tidak dipersiapkan karena adanya permintaan seorang penyidik. (Moleong, 1990 : 161) Metode dokumentasi yaitu mencari data mengenai hal-hal atau variable yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar dan lain- lain.

Keuntungan menggunakan dokumentasi adalah biaya relative murah, waktu dan tenaga lebih efisien. Data-data yang dikumpulkan dengan teknik dokumentasi cenderung merupakan data sekunder, sedangkan data-data yang dikumpulkan dengan teknik observasi, wawancara, angket cenderung merupakan data primer atau data yang langsung didapat dari pihak pertama (Usman, dkk. 2004: 42).

Analisis dokumen merupakan salah satu metode terpenting pada penelitian kualitatif untuk mendapatkan data yang berasal dari catatan-catatan tertulis. Analisis dokumen menjadi penting manakala hendak meneliti bagaimana sebuah dokumen dihasilkan/dicapai. Atau jika dokumen tersebut merupakan ekspresi/perwujudan elemen-elemen penting yang relevan dengan fenomene yang diteliti (Efferin dkk, 2004: 147).

3. *Studi kepustakaan (Library research)*

Studi kepustakaan adalah pengumpulan data dengan cara mengkaji dan memahami berbagai bahan bacaan yang erat hubungannya dengan penelitian. Selain mempelajari buku-buku

penunjang, penulis juga menelaah catatan serta tulisan ilmiah yang erat hubungannya dengan masalah yang diteliti. Studi kepustakaan ini untuk mendapatkan data sekunder. (Arikunto, 2002 : 133)

E. Model Analisis Data

Langkah terakhir setelah data terkumpul adalah analisis data. Analisis adalah mengelompokkan, membuat suatu urutan, memanipulasi, serta menyingkatkan data sehingga mudah untuk dibaca. (Nazir, 2003 : 358) Analisis data merupakan proses mencari dan mengatur secara sistematis transkrip wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain yang dipahami oleh peneliti. Kegiatan analisis dilakukan dengan menelaah data, menata data, membagi data menjadi satuan-satuan yang dapat dikelola, mensintesis, mencari pola, menemukan apa yang bermakna, apa yang diteliti dan dilaporkan secara sistematis. (Bogdan & Biklen, 1982)

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif yakni menggambarkan sifat sesuatu yang tengah berlangsung pada saat penelitian dilakukan dan memeriksa sebab-sebab dari suatu gejala tertentu. (Umar, 2005 : 22) Proses analisis data disini terbagi atas beberapa komponen sebagai berikut :

1. Menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, baik dari wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan

lapangan, dokumen pribadi, dokumen resmi, gambar, foto, dan sebagainya

2. Reduksi data. Data yang telah dibaca, dipelajari dan ditelaah tersebut mungkin sangat banyak jumlahnya, sehingga memerlukan reduksi (pengurangan, penyusutan, atau penurunan) dengan cara membuat rangkuman dengan tetap menjaga inti, proses dan pernyataan-pernyataan yang ada
3. Penyajian data. Data yang sudah direduksi dan diklasifikasikan berdasarkan kelompok masalah yang diteliti, sehingga memungkinkan adanya penarikan kesimpulan (Verifikasi)
4. Verifikasi (Menarik Kesimpulan). Peneliti menarik kesimpulan berdasarkan tema untuk menemukan makna dari data yang dikumpulkan. (Moleong, 2005)

BAB IV

PAPARAN DAN PEMBAHASAN DATA HASIL PENELITIAN

A. Paparan Data Hasil Penelitian

1. Gambaran Umum Kabupaten Mojokerto

Wilayah Kabupaten Mojokerto terletak antara 5° 31' 45'' s/d 5° 52' 0'' Bujur Timur dan antara 7° 18' 35'' s/d 7° 47' 30'' lintang Selatan dengan luas daerah seluruhnya 969.360 Km² atau sekitar 1.72 % dari luas Propinsi Jawa Timur yang terdiri dari :

| | |
|----------------------|-------------------------|
| - Pemukiman | 132.440 Km ² |
| - Pertanian | 593.560 Km ² |
| - Hutan | 240.360 Km ² |
| - Rawa/ Waduk | 0.490 Km ² |
| - Lahan kritis | 0.200 Km ² |
| - Padang rumput | 1.590 km ² |
| - Semak/ Alang-alang | 0.720 Km ² |

Dengan batas-batas administrasi wilayah sebagai berikut :

- Sebelah Utara = Kabupaten Lamongan dan Kabupaten Gresik
- Sebelah Timur = Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten pasuruan
- Sebelah Selatan= Kotamadya Batu
- Sebelah Barat = Kabupaten Jombang

Ditengah-tengah wilayah kabupaten Mojokerto terdapat wilayah kotamadya Mojokerto

Ditinjau dari luas wilayah, secara administrasi kabupaten Mojokerto terdiri dari 18 kecamatan, 304 desa, dengan jumlah penduduk menurut menurut hasil registrasi penduduk akhir tahun 2004 adalah 920.615 jiwa dengan laju pertumbuhan 1.31 % lebih tinggi daripada tahun sebelumnya yaitu sebesar 0.98 %.

Setelah melalui proses pembahasan didalam sidang-sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mengenai hari jadi kabupaten Mojokerto telah disepakati bahwa hari jadi kabupaten Mojokerto adalah tanggal 09 Mei 1293 Masehi, dengan keputusan DPRD Nomor : 09 Tahun 1993 tanggal 08 Mei 1993 tentang persetujuan penetapan hari jadi kabupaten Mojokerto. Oleh karena itu Bupati Kepala Daerah tingkat II Mojokerto H. Mahmoed Zain, SH juga mengeluarkan Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah tingkat II Mojokerto Nomor : 230 Tahun 1993 tanggal 8 Mei 1993 tentang hari jadi kabupaten Mojokerto.

Badan perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Mojokerto bertempat didalam komplek Pemerintah kabupaten Mojokerto tepatnya disebelah utara Kantor Sekretariat daerah yang terdiri dari dua lantai dimana lantai dasar merupakan ruang Kepala dan sekretaris Bappeda, sedangkan bidang-bidang lain merupakan bidang perencanaan, bidang penelitian serta bidang statistik dan laporan

menempati lantai dua yang merupakan pusat perencanaan pembangunan Daerah Kabupaten Mojokerto.

Secara organisasi Bappeda bertugas memimpin, mengawasi, membina dan melakukan koordinasi dan kerjasama penelitian, pengembangan dan perencanaan pembangunan daerah serta pelaksanaannya dalam perumusan dan penetapan kebijaksanaan pemerintah daerah kabupaten Mojokerto. Dalam melaksanakan tugas tersebut Bappeda mempunyai fungsi sebagai berikut ;

- a. Pelaksanaan, pembinaan, pengawasan, mengkoordinasikan seluruh kegiatan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
- b. Pelaksanaan koordinasi dan kerjasama dengan dinas/instansi lain dibidang penelitian, pendataan, perencanaan pembangunan dan pengembangan daerah
- c. Pelaksanaan dalam penyampaian laporan seluruh kegiatan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
- d. Pelaksanaan pengelolaan dibidang penelitian, ekonomi, fisik dan prasarana, sosial dan budaya, statistik dan laporan
- e. Pelaksanaan ketatausahaan
- f. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan Kepala Daerah

Kemudian untuk melaksanakan fungsi tersebut diatas maka, Bappeda mempunyai kewenangan sebagai berikut :

- a. Menyusun pola dasar pembangunan daerah yang terdiri dari pola umum pembangunan jangka menengah dan program daerah (Propeda)
- b. Menyusun Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada)
- c. Menyusun program-program tahunan sebagai pelaksanaan rencana-rencana tersebut pada butir 1 dan 2 yang dibiayai oleh daerah sendiri atau yang diusulkan kedalam program tahunan nasional
- d. Melakukan koordinasi perencanaan diantara dinas-dinas, satuan organisasi lain dalam lingkungan pemerintah daerah, instansi-instansi vertikal, kecamatan dan badan lain yang berada dalam wilayah daerah
- e. Menyusun rencana anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama bagian keuangan dengan koordinasi sekretaris daerah
- f. melaksanakan koordinasi dan atau mengadakan penelitian untuk kepentingan perencanaan pembangunan
- g. Mengikuti persiapan dan perkembangan pelaksanaan rencana pembangunan di daerah untuk penyempurnaan rencana lebih lanjut. Memonitor pelaksanaan pembangunan di daerah
- h. Melakukan kegiatan lain dalam rangka perencanaan sesuai dengan petunjuk Bupati

2. Visi dan Misi Bappeda

a. Visi

Visi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Mojokerto adalah sebagai berikut ;

“Terwujudnya perencanaan pembangunan yang baik dan terpadu serta didukung kelembagaan perencanaan dan pengendalian yang profesionalisme dalam penyediaan data yang akurat akan mendukung keberhasilan pembangunan”

b. Misi

Berdasarkan ketentuan Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan memperhatikan makna serta arti misi tersebut, maka Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Mojokerto merumuskan pernyataan misinya sebagai berikut :

- 1) Meningkatkan pelayanan dibidang administrasi, kepegawaian, keuangan, dan kerumahtanggaan di lingkungan Bappeda
- 2) Meningkatkan penelitian dibidang fisik dan prasarana, ekonomi, dan sosial budaya
- 3) Meningkatkan perencanaan dan pengendalian pembangunan sub bidang pertanian, industri,

pertambangan dan energi, perdagangan dan koperasi serta pengembangan dunia usaha

- 4) Meningkatkan perencanaan dan pengendalian pembangunan sub bidang pendidikan, mental spiritual dan pemerintahan, kesejahteraan rakyat, penerangan dan komunikasi serta kependudukan
- 5) Meningkatkan perencanaan dan pengendalian pembangunan sub bidang pengairan, perhubungan, pariwisata, tata ruang dan tata guna serta sumber alam dan lingkungan hidup
- 6) Meningkatkan pelaksanaan pengumpulan data, analisa dan penilaian serta pelaporan dan peragaan pelaksanaan pembangunan yang lengkap dan akurat

3. Struktur Organisasi dan Job Description

a. Struktur Organisasi

Susunan organisasi Bappeda Kabupaten Mojokerto berdasarkan Perda No.4 tahun 2000 terdiri atas ;

- 1) Kepala
- 2) Sekretariat
- 3) Bidang Penelitian
- 4) Bidang Ekonomi
- 5) Bidang Sosial Budaya

- 6) Bidang Fisik dan Prasarana
- 7) Bidang Statistik dan Pelaporan

b. Job Description

1) Kepala Badan

Bertugas memimpin, mengkoordinasikan dan mengendalikan seluruh kegiatan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

2) Sekretariat

Bertugas menyelenggarakan sebagian tugas Badan Perencanaan Pembangunan Daerah meliputi :

- a) Sub Bagian Umum, mempunyai tugas melakukan pengelolaan surat-menyurat dan tata kearsipan serta tugas-tugas keprotokolan, urusan rumah tangga, urusan kepegawaian, urusan perlengkapan, melakukan evaluasi dan menyusun laporan
- b) Sub Bagian Keuangan, mempunyai tugas menghimpun dan menyiapkan bahan dalam rangka penyusunan anggaran keuangan, melakukan perencanaan anggaran, melakukan pengelolaan administrasi keuangan, melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan
- c) Sub Bagian Penyusunan Rencana kegiatan, mempunyai tugas mempersiapkan penyusunan rencana kegiatan

tahunan, melaksanakan pengawasan pelaksanaan kegiatan, melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan

3) Bidang Penelitian

Bertugas melaksanakan sebagian tugas badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) yang meliputi :

- a) Sub Bidang Peneliti I, mempunyai tugas menyusun kegiatan penelitian ekonomi, mempersiapkan hasil penelitian untuk bahan perumusan perencanaan pembangunan daerah, melaksanakan dan mengkoordinasikan penelitian serta mengadakan kerjasama penelitian dengan lainnya dibidang ekonomi, melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan
- b) Sub Bidang Penelitian II, mempunyai tugas menyusun kegiatan sosial budaya, mempersiapkan hasil penelitian untuk bahan perumusan perencanaan pembangunan daerah, melaksanakan dan mengkoordinasikan penelitian serta mengadakan kerjasama penelitian dibidang social budaya dengan lembaga lain, melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan
- c) Sub Bidang Penelitian III, mempunyai tugas menyusun kegiatan penelitian fisik dan prasarana, mempersiapkan hasil penelitian untuk bahan perumusan perencanaan pembangunan daerah, melaksanakan dan

mengkoordinasikan penelitian serta mengadakan kerjasama penelitian dibidang fisik dan prasarana dengan lembaga lainnya, melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan

4) Bidang Ekonomi

Bertugas melaksanakan sebagian tugas Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) yang meliputi : pertanian, Industri, pertambangan dan energi, perdagangan dan koperasi serta pengembangan dunia usaha. Bidang ekonomi terdiri dari :

- a) Sub Bidang Pertanian, mempunyai tugas mempersiapkan bahan penyusunan rencana dan program pembangunan pertanian tanaman pangan, peternakan, perikanan, perkebunan, dan kehutanan serta melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan
- b) Sub Bidang Industri, pertambangan dan energi, mempunyai tugas mempersiapkan bahan penyusunan rencana dan program pembangunan industri, pertambangan dan energi, melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan
- c) Sub Bidang Perdagangan dan Koperasi, mempunyai tugas mempersiapkan bahan penyusunan rencana dan program pembangunan perdagangan, perkoperasian, melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan

- d) Sub bidang pengembangan Dunia Usaha, mempunyai tugas mempersiapkan bahan penyusunan rencana dan program pembangunan untuk pengembangan dunia usaha, penanaman modal, pembinaan golongan ekonomi lemah, melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan
- 5) Bidang Sosial Budaya
- Bertugas melaksanakan sebagian tugas Badan Perencanaan Pembangunan Daerah meliputi Pendidikan, mental spiritual dan pemerintahan kesejahteraan rakyat, penerangan dan komunikasi serta kependudukan. Bidang social budaya terdiri dari :
- a) Sub Bidang Pendidikan Mental, Spiritual dan Pemerintahan, mempunyai tugas mempersiapkan bahan penyusunan rencana dan program pembangunan pendidikan, kebudayaan, pemuda dan olah raga, keagamaan, hokum, pemerintahan, melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan
- b) Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat, mempunyai tugas mempersiapkan bahan penyusunan dan program pembangunan rumah kumuh, kesehatan, social, peranan wanita, anak dan remaja, keluarga berencana, melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan

c) Sub Bidang Penerangan dan Komunikasi, mempunyai tugas mempersiapkan bahan penyusunan rencana dan program pembangunan penerangan, pers, komunikasi, melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan

d) Sub Bidang Kependudukan, mempunyai tugas mempersiapkan bahan penyusunan rencana dan program pembangunan ketenagakerjaan, transmigrasi, kependudukan, melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan

6) Bidang Fisik dan Prasarana

Bertugas melaksanakan sebagian tugas Badan Perencanaan Pembangunan Daerah meliputi pengairan, perhubungan, pariwisata, tata ruang dan tata guna tanah serta sumber alam dan lingkungan hidup. Bidang fisik dan prasarana terdiri dari :

a) Sub Bidang Pengairan, mempunyai tugas melaksanakan dan mempersiapkan bahan penyusunan rencana dan program pembangunan pengairan, merencanakan pelaksanaan pemberdayaan Himpunan Petani Pemakai Air (HIPPA), melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan

b) Sub Bidang Perhubungan dan Pariwisata, mempunyai tugas melaksanakan dan mempersiapkan bahan penyusunan rencana dan program pembangunan prasarana transportasi,

perhubungan, pos dan telekomunikasi, pariwisata, melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan

c) Sub Bidang tata Ruang dan Tata Guna Tanah, mempunyai tugas melaksanakan dan mempersiapkan bahan penyusunan rencana dan program penataan tata ruang serta pemukiman, pengaturan tata guna tanah, melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan

d) Sub Bidang Sumber Alam dan Lingkungan Hidup, mempunyai tugas melaksanakan dan mempersiapkan bahan penyusunan rencana dan program pemanfaatan sumber alam, pemeliharaan lingkungan hidup, melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan

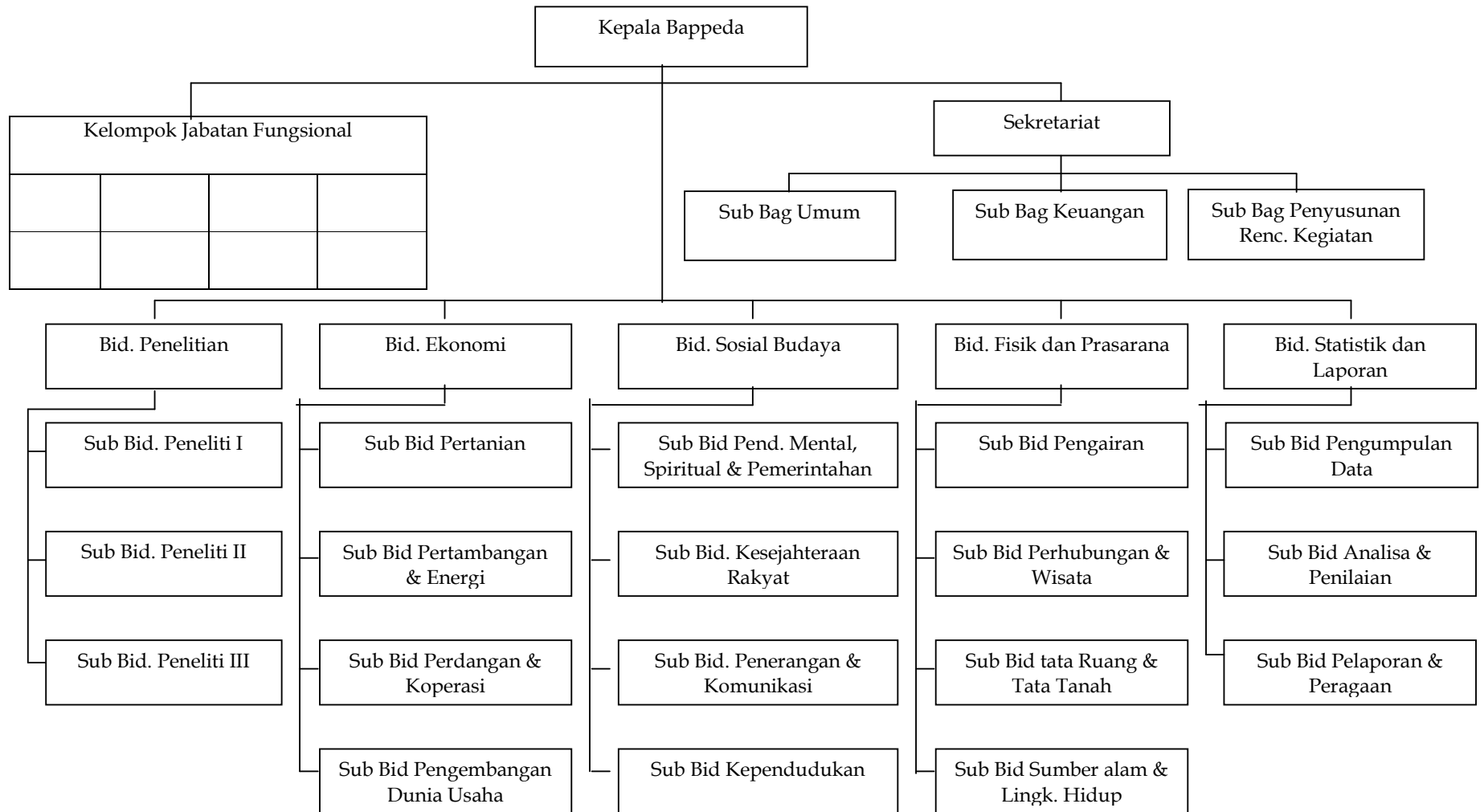
7) Bidang Statistik dan Pelaporan

Bertugas melaksanakan sebagian tugas Badan Perencanaan Pembangunan daerah meliputi : pengumpulan data, analisa dan penilaian serta pelaporan dan peragaan. Bidang ini meliputi L

a) Sub Bidang Pengumpulan data, mempunyai tugas melaksanakan, mengumpulkan, menyusun, dan menghimpun data mengenai pelaksanaan program pembangunan, melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan

- b) Sub Bidang Analisa dan Penelitian, mempunyai tugas melaksanakan analisa dan penilaian bahan laporan pelaksanaan pembangunan, melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan
- c) Sub Bidang Pelaporan dan Peragaan, mempunyai tugas melaksanakan dan menyusun laporan hasil pelaksanaan pembangunan, melaksanakan, memelihara dan menyusun serta mempersiapkan statistic, melaksanakan peragaan

Gambar 4.1 Struktur Organisasi Bappeda Kabupaten Mojokerto



B. Pembahasan Data Hasil Penelitian

1. Peranan Anggaran Sebagai Alat Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Sarana dan Prasarana Jalan Daerah

a. Proses Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan Daerah

Perencanaan dan pengendalian merupakan bagian dari manajemen sebuah organisasi, oleh karena itu apabila mendengar kata manajemen yang akan terbayang adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan (pengendalian). Dalam manajemen, proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan dikatakan sebagai sebuah fungsi dari manajemen itu sendiri atau biasa dikenal dengan istilah POAC (*planning, organizing, actuating, controlling*).

Diantara seluruh fungsi manajemen yang ada, memiliki hubungan saling keterkaitan sehingga fungsi manajemen dalam sebuah organisasi harus dapat berfungsi secara keseluruhan. Apabila salah satu dari fungsi itu tidak dapat berfungsi dengan baik maka fungsi yang lainnya pun akan terganggu. Misalnya, fungsi perencanaan kurang berfungsi dengan baik maka untuk fungsi pengorganisasian dari rencana tadi juga tidak akan dapat berfungsi dengan baik pula.

Dalam penelitian ini penulis meneliti tentang peranan anggaran sebagai salah satu alat perencanaan dan pengendalian dalam pembangunan daerah di kabupaten Mojokerto. Seperti yang telah dikatakan diatas bahwa fungsi manajemen mempunyai hubungan saling keterkaitan, maka disini akan dibahas tentang dua fungsi manajemen yakni perencanaan dan pengendalian (pengawasan) yang akan membuktikan bahwa fungsi manajemen memang memiliki hubungan saling keterkaitan.

Perencanaan dan pengendalian merupakan dua fungsi manajemen yang saling mengisi. Pada organisasi pemerintah yang merupakan organisasi nirlaba atau organisasi yang bergerak dibidang jasa pelayanan publik yakni melayani masyarakat demi terciptanya kemakmuran, maka perencanaan yang dibuat untuk memakmurkan rakyatnya dibentuk dalam program-program pembangunan. Perencanaan tersebut harus dilakukan dengan sebaik mungkin agar masyarakat benar-benar mendapatkan pelayanan yang semestinya. Apabila perencanaan sudah dilakukan dengan baik maka akan memudahkan untuk mengendalikan segala yang tidak sesuai dengan rencana.

Untuk mengetahui apakah perencanaan dan pengendalian pembangunan daerah dikabupaten Mojokerto sudah berfungsi dengan baik atau belum, maka penulis menggunakan anggaran

pemerintah atau yang sering disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai alatnya. Karena dengan APBD dapat diketahui bagaimana kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai dan melaksanakan program-program yang telah direncanakan.

Dalam sebuah pemerintahan segala hal yang berhubungan dengan kegiatan yang akan dilakukan oleh pemerintah diatur dalam sebuah undang-undang ataupun peraturan-peraturan secara tertulis. Seiring dengan perkembangan zaman, maka ilmu tentang pemerintahan pun juga mengalami perkembangan agar dapat bersaing dengan negara lain yang juga sedang berkembang. Hal ini dibuktikan dengan adanya sistem pemerintahan yang selalu mengalami perbaikan-perbaikan. Di negara Indonesia yang memberlakukan sistem otonomi daerah, dibuktikan dengan adanya UU yang selalu mengalami perubahan dengan tujuan memperbaiki sistem otonomi daerah yang telah dilaksanakan. Misalnya, paket UU No. 22 dan No. 25 tahun 1999 yang diperbaiki dengan paket UU No. 32 dan No. 33 tahun 2004.

Sistem perencanaan pembangunan yang mengacu pada UU No. 22 dan No. 25 tahun 1999 sudah berbeda dengan sistem perencanaan yang mengacu pada UU No. 32 dan No. 33 tahun 2004. Sebagai aturan pelaksana dari UU No. 22 dan No. 25 tahun 1999,

sistem perencanaan pembangunan diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000 tentang perencanaan pembangunan nasional dan Peraturan Pemerintah No. 108 tahun 2000 tentang perencanaan pembangunan daerah. Di pemerintah kabupaten Mojokerto perencanaan pembangunan yang mengacu pada PP No. 108 tahun 2000 adalah pada tahun anggaran 2001-2004. Sesuai dengan hasil wawancara dengan bapak Trianto Gandhi selaku kepala sub bidang perhubungan dan pariwisata bidang fisik prasarana di BAPPEDA kabupaten Mojokerto, perencanaan pembangunan pada tahun anggaran 2004 dilakukan melalui proses sebagai berikut :

- 1) Pemerintah kabupaten Mojokerto menyiapkan dokumen perencanaan yang berupa Propeda (Renstrada) yang dibuat oleh pemerintah daerah bersama DPRD dengan mengacu pada Propenas dan Renstra yang dibuat oleh pemerintah pusat yang berpedoman pada GBHN sebagai arah kebijakan pembangunan pemerintah pusat.
- 2) Renstrada digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan Repetada dan APBD.
- 3) Setelah Repetada terbentuk, maka pemerintah daerah bersama DPRD membuat Arah Kebijakan Umum (AKU)APBD.

4) Kemudian setelah AKU APBD terbentuk, maka pemerintah daerah menetapkan strategi dan prioritas APBD.

Sedangkan sistem perencanaan pembangunan yang mengacu pada UU No. 32 dan No. 33 tahun 2004 diatur dalam UU No. 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional, dengan tujuan agar program pembangunan yang direncanakan oleh pemerintah dapat berjalan efektif, efisien dan tepat sasaran.

Program pembangunan merupakan kegiatan pembangunan yang disusun dan akan dilaksanakan oleh lembaga/ instansi pemerintah sesuai dengan bidangnya masing-masing. Seperti yang tercantum dalam UU No. 25 tahun 2004 yang menyatakan bahwa “program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/ lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah”.

Dengan mengacu pada UU No. 25 tahun 2004 yang mengatur tentang sistem perencanaan pembangunan nasional maka, pemerintah daerah kabupaten Mojokerto sesuai dengan hasil wawancara dengan bapak Trianto Gandhi, menyatakan bahwa proses penyusunan program pembangunan daerah mulai tahun

anggaran 2005 keatas disusun melalui beberapa tahap diantaranya adalah sebagai berikut :

1) Penyusunan rencana;

Yang dimaksud dengan penyusunan rencana disini adalah penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Dalam proses penyusunan RPJPD dilakukan melalui beberapa langkah diantaranya yaitu :

a) Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan

Pada langkah awal ini yang membuat atau menyiapkan rancangan awal rencana pembangunan adalah kepala BAPPEDA. Rancangan awal pembangunan yang dibuat oleh kepala BAPPEDA tersebut mengacu pada RPJP Nasional dan melalui musyawarah dengan seluruh bidang yang ada didalam struktur organisasi BAPPEDA serta memperhatikan hasil evaluasi pelaksanaan pembangunan pada tahun sebelumnya sebagai bahan pertimbangan.

b) Musyawarah perencanaan pembangunan

Pada musyawarah rencana pembangunan (Musrenbang) ini membahas tentang rancangan RPJP Daerah yang telah disiapkan oleh kepala BAPPEDA. Musrenbang yang diadakan oleh

BAPPEDA diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintah dengan mengikutsertakan masyarakat melalui penjangkauan aspirasi masyarakat di jalur birokrasi/ pemerintah seperti RT/RW, dusun ataupun desa. Musrenbang dilaksanakan paling lambat 1 (satu) tahun sebelum berakhirnya periode RPJP yang sedang berjalan. RPJP disusun untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun kedepan.

c) Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan

Setelah melalui langkah pertama dan kedua, langkah selanjutnya adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan, yakni kepala BAPPEDA menyusun rencana pembangunan jangka panjang berdasarkan pada hasil Musrenbang Jangka Panjang Daerah. RPJPD ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda).

Setelah RPJPD ditetapkan dengan Perda maka, untuk selanjutnya disusunlah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai penjabaran dari RPJP Daerah. Untuk penyusunan RPJM Daerah dilaksanakan melalui langkah-langkah sebagai berikut :

a) Kepala BAPPEDA menyiapkan rancangan awal RPJM Daerah yang merupakan penjabaran dari visi dan misi kepala daerah

kedalam strategi pembangunan, kebijakan umum, program prioritas dan arah kebijakan keuangan daerah.

- b) Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing menyiapkan rencana strategis (Renstra-SKPD) dengan berpedoman pada rancangan awal RPJMD yang telah dibuat oleh BAPPEDA.
- c) Kepala BAPPEDA menyusun rancangan RPJMD yang disesuaikan dengan Renstra-SKPD dan berpedoman pada RPJP Daerah.
- d) Kepala BAPPEDA mengadakan musrenbang yang membahas tentang rancangan RPJMD diikuti oleh seluruh penyelenggara pemerintahan dan mengikutsertakan masyarakat. Musrenbang jangka menengah daerah dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah pelantikan Kepala Daerah.
- e) Kepala BAPPEDA menyusun RPJMD berdasarkan hasil musrenbang jangka menengah daerah. RPJMD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah yang dikeluarkan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah pelantikan kepala daerah.

Kemudian untuk langkah selanjutnya setelah penyusunan dan penetapan RPJPD dan RPJMD, maka pemerintah daerah menyusun Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) yang

merupakan penjabaran dari RPJMD. Penyusunan RKPD dilakukan melalui langkah-langkah sebagai berikut :

- a) Kepala BAPPEDA menyiapkan rancangan awal RKPD
- b) Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun Rencana Kerja (Renja) SKPD dengan mengacu pada rancangan awal RKPD yang telah dibuat oleh kepala BAPPEDA dan berpedoman pada Renstra-RKPD.
- c) Kepala BAPPEDA mengkoordinasikan penyusunan RKPD dengan menggunakan Renja-SKPD.
- d) Kepala BAPPEDA mengadakan musrenbang yang membahas tentang penyusunan RKPD. Musrenbang penyusunan RKPD dilaksanakan paling lambat sampai bulan maret.
- e) Kepala BAPPEDA menyusun rancangan akhir RKPD yang didasarkan pada hasil musrenbang penyusunan RKPD. RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

2) Penetapan rencana

Setelah penyusunan rencana pembangunan daerah selesai, maka rencana pembangunan yang telah disusun dan telah dimusyawarahkan melalui musrenbang tadi ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda) ataupun peraturan kepala daerah.

3) Pengendalian pelaksanaan rencana

Pada tahap ini, pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kemudian kepala BAPPEDA menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing kepala SKPD sesuai dengan tugas dan wewenangnya. Pengendalian pelaksanaan rencana dilakukan melalui dua jalur yaitu pengendalian internal dan pengendalian eksternal. Pengendalian internal dilakukan oleh kepala SKPD dan Badan Pengawas Daerah (Bawasda). Sedangkan untuk pengendalian eksternal dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

4) Evaluasi pelaksanaan rencana

Untuk tahap evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan, dilaksanakan dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a) Kepala SKPD melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan SKPD periode sebelumnya.
- b) Kepala BAPPEDA menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi Satuan Kerja Perangkat Daerah.

c) Hasil evaluasi dari SKPD menjadi bahan untuk penyusunan rencana pembangunan Daerah pada periode berikutnya

Proses perencanaan program dan anggaran pembangunan daerah dengan paradigma baru menekankan pada pendekatan *bottom up planning*. Sesuai dengan hal itu, pemerintah kabupaten Mojokerto pun dalam perencanaan pembangunannya menggunakan pendekatan *bottom up* tersebut. Pendekatan sistem *bottom-up* yakni penyusunan program dan anggaran yang dimulai dari pemerintahan yang paling rendah yaitu desa/ kelurahan yang kemudian diusulkan pada pembahasan perencanaan di tingkat kabupaten/kota. Perencanaan pembangunan dengan menggunakan pendekatan sistem *bottom up* yang ada di kabupaten Mojokerto ditunjukkan dengan pelaksanaan perencanaan pembangunan yang dimulai dari pemerintahan yang paling bawah melalui musrenbang di tingkat desa kemudian musrenbang tingkat kecamatan sampai pada musrenbang tingkat kabupaten untuk merencanakan program pembangunan.

Bukti bahwasannya pemerintah daerah kabupaten Mojokerto sudah melaksanakan pendekatan sistem *bottom up* pada perencanaan pembangunannya dapat dilihat pada salah satu bentuk perencanaan pembangunan yakni pada pembangunan sarana jalan daerah yang menjadi fokus dari penelitian ini.

Ada beberapa jenis jalan yang termasuk dalam perencanaan pembangunan antara lain, jalan nasional, jalan propinsi, dan jalan kabupaten. Jalan nasional akan dibiayai dari APBN kemudian jalan propinsi dibiayai dari APBD propinsi sedangkan jalan kabupaten dibiayai dari APBD kabupaten/ kota. Jalan kabupaten meliputi jalan poros desa (penghubung) dan jalan lingkungan (satu desa).

Dikabupaten Mojokerto, terdapat sekitar 227 jalan poros desa dan jalan lingkungan yang perlu dibangun dan dipelihara. Karena terbatasnya anggaran pemerintah kabupaten Mojokerto maka, dari 227 jalan yang ada dikabupaten Mojokerto, tidak semuanya masuk dalam anggaran pembangunan daerah sehingga untuk tiap tahunnya kurang lebih hanya 30-40 jalan yang bisa masuk dalam anggaran pembangunan daerah.

Oleh karena pemerintah daerah kabupaten Mojokerto hanya mampu membiayai kurang lebih sekitar 30-40 jalan, maka dalam menentukannya diperlukan pembahasan dengan berbagai pertimbangan yang matang. Sehingga pemerintah daerah kabupaten Mojokerto dalam proses perencanaan pembangunan jalan daerah melalui langkah-langkah sebagai berikut :

- a) Kepala Desa/ kelurahan yang ada dikabupaten Mojokerto mengajukan usulan pembangunan dengan membuat surat atau proposal yang disertai dengan rancangan anggaran yang

dibutuhkan. Dalam pembuatan usulan pembangunan yang akan diusulkan ke pemerintah kabupaten, desa yang terdiri dari beberapa dusun harus membuat prioritas jalan yang akan dibangun melalui musrenbang ditingkat desa. Setelah program pembangunan itu disepakati oleh musrenbang desa, untuk selanjutnya usulan tersebut dibawa ke kecamatan.

- b) Surat/ proposal yang diajukan oleh kepala desa/ kelurahan kepada pemerintah kabupaten Mojokerto harus mendapat persetujuan dari pemerintah ditingkat kecamatan.

Karena kecamatan membawahi beberapa desa maka, usulan pembangunan yang dibuat oleh desa harus diajukan ke kecamatan terlebih dahulu dan mendapat persetujuan dari pemerintah kecamatan. Kemudian di tingkat kecamatan usulan dari beberapa desa tadi dibahas dalam musrenbang tingkat kecamatan dan dibuat urutan prioritas pembangunan. Setelah itu usulan tadi dibawa ke pemerintah kabupaten.

- c) Surat/ proposal yang telah mendapatkan persetujuan dari pemerintah ditingkat kecamatan, diajukan/ diusulkan kepada BAPPEDA.

Usulan dari beberapa kecamatan tadi dibawa ke pemerintah kabupaten khususnya pada tim penyusun program. Kemudian

dari usulan beberapa kecamatan tadi pemerintah kabupaten membuat prioritas pembangunan.

- d) Seluruh surat/ proposal usulan pembangunan yang diterima oleh BAPPEDA dibahas oleh tim penyusun anggaran yang diketuai oleh Sekretaris Daerah dan beranggotakan BAPPEDA, sub bagian keuangan, bidang hukum, dan Badan Pengawas Daerah (Bawasda).
- e) Dalam pembahasan usulan oleh tim penyusun anggaran, diajukan berbagai macam pertimbangan, dan yang menjadi salah satu pertimbangan untuk menyetujui usulan dari desa dan kecamatan adalah penerangan jalan umum (PJU). Contoh surat dan proposal pembangunan jalan dapat di lihat pada lampiran 7.

Bappeda sebagai badan yang merencanakan pembangunan di daerah, mempunyai misi yang salah satunya adalah meningkatkan perencanaan dan pengendalian pembangunan sub bidang pengairan, perhubungan, pariwisata, tata ruang dan tata guna serta sumber alam dan lingkungan hidup. Maka untuk mencapai misi tersebut Bappeda melakukan langkah-langkah sebagai berikut :

- a) Melakukan sinkronisasi dengan SKPD terkait tiap tiga bulanan

Dengan adanya sinkronisasi ini diharapkan dapat mengendalikan program-program pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana.

b) Tiap SKPD membuat prioritas pembangunan

Keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh pemerintah daerah mengakibatkan pemerintah daerah harus membuat prioritas pembangunan. Pembuatan prioritas pembangunan ini bertujuan agar pembangunan sesuai dengan keadaan yang ada di lapangan. Sehingga hasil dari adanya pembangunan dapat dirasakan oleh masyarakat. Maka dalam pembuatan prioritas pembangunan tiap SKPD mengirim tim teknis untuk meninjau lapangan

c) Dalam merencanakan dan mengendalikan pembangunan pemerintah daerah harus tetap memperhatikan UU No. 25 tahun 2004

Karena dalam pemerintahan segala sesuatu itu diatur dalam sebuah peraturan atau Undang-Undang, maka struktur pemerintahan yang ada dibawahnya harus mengikuti aturan tersebut. Jadi dengan adanya UU No.25 tahun 2004 yang mengatur tentang sistem perencanaan pembangunan nasional maka, pemerintah daerah yang secara struktural berada dibawah pemerintah pusat dalam merencanakan dan mengendalikan pembangunan harus tetap berpedoman pada aturan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah tersebut.

Diatas telah dijelaskan bahwa perencanaan pembangunan dikabupaten Mojokerto dilaksanakan dengan pendekatan sistem *bottom up*. Apabila melihat sistem perencanaan pembangunan tersebut serta langkah-langkah yang dilakukan oleh Bappeda selaku Badan yang merencanakan pembangunan di daerah, maka penulis dapat mengatakan bahwa sistem perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten Mojokerto sudah sesuai dengan aturan yang dituangkan dalam UU yang berlaku yaitu UU No. 25 tahun 2004.

Dalam UU No. 25 tahun 2004 pada pasal 2 ayat 4 point d dinyatakan bahwa sistem perencanaan pembangunan nasional bertujuan untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat. Maka, sistem perencanaan pembangunan di kabupaten Mojokerto yang menggunakan pendekatan sistem *bottom up* tersebut telah menunjukkan bahwasannya pemerintah kabupaten Mojokerto dapat mencapai tujuan dari perencanaan pembangunan yakni mengoptimalkan partisipasi masyarakat.

Bukti dari pemerintah kabupaten Mojokerto telah mengoptimalkan partisipasi masyarakat dapat dilihat pada proses perencanaan pembangunan jalan yang dimulai dari tingkat struktural pemerintahan paling rendah yaitu pemerintahan desa/ kelurahan. Selain itu yang menunjukkan hal tersebut adalah dalam

merencanakan pembangunan, dilakukan pemerintah kabupaten Mojokerto melalui musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Sehingga dengan adanya musyawarah tersebut masyarakat dapat berpartisipasi dalam merencanakan pembangunan.

Mengapa dari musyawarah tersebut dapat dikatakan bahwa masyarakat telah berpartisipasi? Karena musyawarah perencanaan pembangunan tidak hanya dilakukan oleh pemerintahan pada tingkat struktural yang tinggi saja, namun juga dilakukan pada setiap tingkatan struktural pemerintahan mulai dari yang paling rendah hingga yang tertinggi. Selain itu dari musyawarah tersebut juga dapat diketahui hal-hal yang perlu diprioritaskan dalam pembangunan. Karena dalam musyawarah diberbagai tingkatan struktural pemerintahan telah dibuat prioritas pembangunan yang disesuaikan dengan realita yang ada. Hal ini bertujuan untuk pembangunan kedepan yang lebih baik.

Sehingga prioritas pembangunan yang dibuat oleh pemerintah daerah kabupaten Mojokerto harus memperhatikan prioritas pembangunan yang telah dibuat oleh struktural pemerintahan dibawahnya. Namun prioritas pembangunan yang telah dibuat oleh pemerintahan desa/ kelurahan dan kecamatan tidak semata-mata langsung disetujui oleh pemerintah daerah

kabupaten Mojokerto karena pemerintah kabupaten Mojokerto dalam menentukan program pembangunan juga harus memperhatikan kemampuan anggaran daerah dalam merealisasikan program tersebut dan pembangunan dimasa yang akan datang.

Oleh karena itu dalam pembuatan prioritas program pembangunan pemerintah kabupaten Mojokerto menginstruksikan kepada setiap SKPD selaku tim teknis pelaksana program pembangunan untuk membuat prioritas pembangunan dengan mengirimkan tim teknis meninjau ke lapangan. Sehingga dengan langkah tersebut program pembangunan yang direncanakan tepat pada sasaran dan memudahkan pengendalian perencanaan program yang diperkirakan hasil pembangunannya kurang memberikan manfaat pada masyarakat.

Perencanaan pembangunan melalui musyawarah untuk memberikan manfaat terhadap masyarakat sesuai dengan anjuran dalam Islam yang menyatakan bahwa perkara-perkara yang mengandung kemaslahatan ummat agar dimusyawarahkan. Karena Islam menganjurkan agar kebijakan seorang pemimpin yang menyangkut rakyat harus mengikuti prinsip kemaslahatan. Jadi seorang pemimpin atau dalam pembahasan ini pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kemakmuran masyarakat, tidak boleh semena-mena terhadap masyarakatnya dan membuat

kebijakan tanpa mengikuti prinsip kemaslahatan. Tujuan dari musyawarah yang dilakukan oleh pemerintah adalah untuk membuat kesepakatan dan keputusan yang terbaik demi kemaslahatan umat.

Perencanaan pembangunan melalui musyawarah untuk mencapai sebuah pembangunan yang memberikan maslahat kepada umat akan membawa umat pada keadaan yang lebih baik dari sebelumnya. Berarti hal ini sesuai dengan firman Allah SWT pada surat Al-Hasyr ayat 18 yang telah dituliskan pada bab II, yang mengatakan bahwasannya Allah memerintahkan umatnya untuk memperhatikan (merencanakan) hal yang akan diperbuatnya untuk hari esok agar menjadi lebih baik.

Selain itu, berbuat untuk menjadikan hari ini lebih baik dari hari kemarin sesuai dengan sabda rasulullah SAW yang berbunyi :

مَنْ كَانَ يَوْمُهُ خَيْرًا مِنْ أَمْسِهِ فَهُوَ رَابِحٌ وَمَنْ كَانَ يَوْمُهُ مِثْلَ أَمْسِهِ فَهُوَ خَاسِرٌ وَمَنْ كَانَ
يَوْمُهُ شَرًّا مِنْ أَمْسِهِ فَهُوَ مَلْعُونٌ (رواه مسلم)

Artinya : *Barang siapa yang hari ini lebih baik dari hari kemarin maka dia adalah orang yang beruntung dan barang siapa yang hari ini sama dengan hari kemarin maka dia adalah orang yang merugi dan barang siapa yang hari ini lebih buruk dari hari kemarin maka dia adalah orang yang dikutuk.*(HR. Muslim)

Dari ayat al-Qur'an dan hadits diatas, dapat disimpulkan bahwa Islam sangat menganjurkan agar hari demi hari harus selalu

menjadi lebih baik dengan merencanakan apa yang akan dilakukan untuk hari esok dan memperhatikan evaluasi hari kemarin.

b. Proses Perencanaan dan Pengendalian Anggaran Pembangunan Daerah

Penyusunan program dan anggaran merupakan suatu proses yang tidak dapat dipisahkan, karena antara program dan anggaran harus sinkron agar tujuan pembangunan daerah dengan segala prioritasnya sesuai dengan kepentingan dan aspirasi masyarakat. Maka, dalam penyusunan anggaran harus didahului dengan proses penyusunan rencana pembangunan secara garis besarnya dengan tujuan program yang secara detailnya diprogramkan dalam rencana anggaran pada tiap satuan kerja tetap mengacu pada garis besar rencana pembangunan tersebut.

Oleh karena itu, proses penyusunan program dan anggaran tersebut termasuk dalam satu proses penganggaran. Jadi sebelum membuat anggaran, pemerintah harus melalui proses seperti yang telah dijelaskan pada sub bab sebelumnya yang menjelaskan tentang proses penyusunan program pembangunan mulai dari RPJPD, RPJMD, dan RKPD (Renstra Daerah).

Setelah melalui proses penyusunan rencana tersebut, maka langkah selanjutnya yang dilakukan oleh pemerintah daerah adalah

menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), namun sebelumnya pemerintah daerah harus membuat Arah dan Kebijakan Umum (AKU APBD) yang sekarang disebut dengan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang didasarkan atau berpedoman pada RKPD yang telah ditetapkan dengan peraturan kepala daerah. KUA disusun sebagai pedoman dalam menyusun RAPBD.

Anggaran pemerintah atau APBD merupakan rencana kerja dan program pembangunan yang telah direncanakan oleh pemerintah daerah dalam bentuk angka atau satuan finansial.

Menurut Suhadak dan Nugroho dalam bukunya yang berjudul "Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi" mengatakan bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, ditetapkan dengan peraturan daerah, serta hak kewajiban pemerintah daerah dan masyarakat yang tercermin dalam pendapatan, belanja dan pembiayaan. (Suhadak dan Nugroho, 2007: 48-49)

Karena didalam APBD terdapat item pendapatan, belanja dan pembiayaan yang mengandung rencana kerja dan program

pembangunan daerah maka, APBD dapat digunakan sebagai alat perencanaan dan pengendalian dalam pembangunan.

Penyusunan anggaran merupakan rencana tahunan sebagai wujud dari aktualisasi rencana jangka panjang maupun rencana jangka menengah oleh pemerintah daerah dalam bentuk satuan finansial. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran sehingga melalui APBD dapat diketahui kemampuan daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah yang telah direncanakan.

Oleh karena itu dalam penyusunan APBD hendaknya memperhatikan prinsip-prinsip transparan, partisipatif, kemandirian, komprehensif dan disiplin, rasional dan terukur, efisiensi, dan efektifitas anggaran, serta memperhatikan aspek keadilan. (Suhadak dan Nugroho, 2007 : 8-9)

Maka, dalam menyusun APBD juga harus berpedoman pada standart harga dari tim teknis yang telah dibentuk oleh kepala daerah. Untuk menentukan standart harga yang akan digunakan sebagai pedoman dalam menyusun APBD, tim teknis melakukan survei kelapangan dengan mencocokkan harga yang berlaku dipasaran saat itu. Tim teknis harus mengetahui perkembangan harga dipasaran.

Kemudian untuk model penganggaran yang digunakan oleh pemerintah kabupaten Mojokerto melihat dari posisi keuangan daerah tiap tahunnya, yaitu terkadang menggunakan acuan skala prioritas namun kadang menggunakan acuan unsur pemerataan agar pembangunan yang dilakukan dapat merata diseluruh wilayah kabupaten Mojokerto.

Penyusunan anggaran di pemerintah kabupaten Mojokerto pada tahun anggaran 2004-2006 mengacu pada Kepmendagri No. 29 tahun 2002 sebagai peraturan pelaksana dari PP No. 105 tahun 2000 yaitu :

- 1) *Tahap pertama*, penyusunan arah, kebijakan umum, strategi dan prioritas APBD yang disusun oleh pemerintah daerah dan DPRD berdasarkan Renstrada hasil jaring asmara (penjaringan aspirasi masyarakat), pokok-pokok pikiran DPRD dan kebijakan keuangan daerah.
- 2) *Tahap kedua*, penyusunan usulan program, kegiatan dan anggaran oleh satuan kerja perangkat daerah yang berpedoman pada AKU APBD dan strategi serta prioritas APBD yang telah disepakati DPRD dan ditetapkan oleh kepala daerah dalam bentuk rencana anggaran satuan kerja. Kemudian rencana anggaran satuan kerja disampaikan kepada tim penyusun anggaran untuk dibahas dan hasil pembahasannya nanti dituangkan dalam rancangan APBD

- 3) *Tahap ketiga*, pembentukan rencana Peraturan Daerah tentang APBD. Pengajuan rancangan APBD kepada DPRD dan pembahasan RAPBD antara tim anggaran eksekutif dengan panitia anggaran legislatif
- 4) *Tahap keempat*, penetapan APBD melalui Peraturan Daerah yang disetujui oleh DPRD paling lambat satu bulan setelah APBN ditetapkan.

Berikut ini adalah jadwal penyusunan APBD sesuai dengan lampiran VIII Kepmendagri No. 29 tahun 2002 : (Suhadak dan Nugroho, 2007 : 81-82)

Tabel 4.1
Jadwal Penganggaran Daerah Kepmendagri No. 29/ 2002

| No | Aktivitas | Pelaksana | Sumber | Dokumen | Waktu |
|----|--|------------------------|---|---|--------------------|
| 1 | Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum | Pemda dan DPRD | Renstrada hasil penjarangan aspirasi masyarakat laporan kinerja historis, pokok-pokok pikiran DPRD, kebijakan keuangan daerah | Berita Acara (Nota) kesepakatan | Mei, Juni, Juli |
| 2 | Penyusunan strategi dan prioritas APBD | Pemda | AKU APBD | Berita Acara kesepakatan | Juli, Agustus |
| 3 | Persiapan penyusunan Rancangan Anggaran Unit Kerja | Tim Anggaran Eksekutif | Perda Pengelolaan keuda, AKU APBD, strategi dan prioritas APBD, keputusan KDH tentang standar pelayanan, | Surat Edaran KDH tentang pedoman penyusunan anggaran unit kerja | Agustus Septem ber |

| | | | | | |
|----|---|----------------------------|--|----------------------|----------------------|
| | | | tingkat pencapaian kinerja dan standar biaya | | |
| 4 | Pernyataan visi, misi, tupoksi, tujuan, dan sasaran unit kerja | Unit kerja | Perda struktur organisasi dan tata kerja, SE KDH | Pernyataan anggaran | September Oktober |
| 5 | Perencanaan program unit kerja | Unit kerja | Tujuan dan sasaran unit kerja, SE KDH | Pernyataan anggaran | September Oktober |
| 6 | Perencanaan kegiatan unit kerja-unit kerja | Unit kerja | Program unit kerja, SE KDH | Pernyataan anggaran | September Oktober |
| 7 | Perencanaan anggaran unit kerja | Unit kerja | Kegiatan unit kerja, SE KDH | Pernyataan anggaran | September Oktober |
| 8 | Penilaian atas usulan anggaran unit kerja terhadap kewajaran beban kerja dan biaya kegiatan | Tim Anggaran Eksekutif | AKU APBD, strategi dan prioritas APBD, SE KDH, pernyataan anggaran | Rancangan APBD | Oktober November |
| 9 | Penyusunan RAPBD | Tim Anggaran Eksekutif | Anggaran unit kerja | Rancangan Perda APBD | |
| 10 | Pengajuan RAPBD | Pemda | Rancangan APBD | Rancangan Perda APBD | November |
| 11 | Pembahasan RAPBD | Pangkar legislatif dan TAE | Rancangan Perda APBD | Perda APBD | November Desember |

Proses penyusunan APBD dikabupaten Mojokerto sudah dapat dikatakan sesuai dengan peraturan yang berlaku yaitu Permendagri No. 29 tahun 2002. Karena pelaksanaan proses penyusunan anggaran pada tahun 2004-2006 dikabupaten Mojokerto masih menggunakan acuan peraturan tersebut.

Dalam Permendagri No. 29 tahun 2002 pada bab III tentang penyusunan APBD tertulis bahwa penyusunan AKU APBD dilakukan oleh pemerintah daerah bersama dengan DPRD yang diawali dengan penjangkaran aspirasi masyarakat dan berpedoman pada Renstra daerah serta dokumen perencanaan daerah. Kemudian setelah AKU APBD terbentuk, langkah selanjutnya adalah kepala daerah menyusun strategi dan prioritas APBD. Setelah itu, strategi dan prioritas APBD tersebut digunakan oleh tiap SKPD menyusun rencana anggaran satuan kerja (RASK) yang berisikan rencana anggaran beserta usulan program dan kegiatan. Dari RASK tadi dituangkan dalam rancangan APBD.

Penulis dapat mengatakan proses penyusunan anggaran dikabupaten Mojokerto sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku karena sesuai dengan yang peneliti dapatkan dilapangan, dalam penyusunan AKU-APBD pemerintah kabupaten Mojokerto sudah mengawalinya dengan penjangkaran aspirasi masyarakat melalui struktural pemerintahan dari struktural yang paling rendah dan disusun bersama DPRD yang telah melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat juga melalui kuesioner, turun lapangan dan media massa.

Dalam penyusunan AKU APBD pemerintah kabupaten Mojokerto juga berpedoman pada RKPD yang telah ditetapkan

dengan Perda. Setelah itu, pemerintah daerah kabupaten Mojokerto membuat strategi dan prioritas APBD sebagai pedoman SKPD dalam menyusun RASK yang berisi usulan program dan kegiatan beserta anggarannya.

Diatas telah dijelaskan bahwasannya usulan program dan kegiatan beserta anggarannya didapatkan dari desa/ kelurahan yang mengusulkan program pembangunan, kemudian dari beberapa usulan tersebut dibuat prioritas yang disesuaikan dengan kondisi lapangan. Sehingga dalam membuat prioritas program pembangunan yang akan diusulkan dalam RASK tadi, tiap SKPD mengirim tim teknis untuk meninjau lapangan. Dan dalam menyusun RASK tersebut juga berpedoman pada standart harga yang telah dibuat oleh tim teknis yang bertugas dan ditetapkan oleh kepala daerah. Hal inilah yang dapat dijadikan sebagai bukti bahwa penyusunan anggaran dikabupaten Mojokerto sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Pada uraian diatas dikatakan bahwa penyusunan anggaran dilakukan dengan berpedoman pada standart harga yang berlaku dengan tujuan agar anggaran yang disusun tersebut tepat pada sasaran. Berarti penyusunan anggaran tersebut sesuai dengan hadits yang diriwayatkan oleh Imam Thabrani yaitu : (Didin dan Hendri, 2003 : 1)

إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ إِذَا عَمِلَ أَحَدُكُمْ الْعَمَلَ أَنْ يُتَّقِنَهُ {رواه الطبران}

Artinya : *“Sesungguhnya Allah sangat mencintai orang yang jika melakukan sesuatu pekerjaan, dilakukan secara itqan (tepat, terarah, jelas dan tuntas)” (HR Thabrani)*

Dari hadits diatas dapat diketahui bahwa dalam melakukan suatu pekerjaan apapun harus dilakukan dengan tepat, terarah, jelas dan tuntas. Sehingga dalam menyusun anggaran pun harus dilakukan dengan tepat dan jelas. Oleh karena itu penyusunan anggaran yang dilakukan dengan menyesuaikan pada standart harga sudah sesuai dengan anjuran tersebut.

Sesuai dengan dokumen Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Bupati sebagai kepala daerah kabupaten Mojokerto akan di jabarkan tentang program, rencana anggaran dan realisasi pembangunan di kabupaten Mojokerto mulai dari tahun anggaran 2004-2006, sebagai berikut :

- a. Program, anggaran dan realisasi pembangunan tahun anggaran 2004 - 2005

Program pembangunan daerah dan rencana strategik pembangunan daerah kabupaten Mojokerto tahun 2001-2005 dijabarkan menjadi rencana pembangunan tahunan daerah yang disertai dengan sasaran umum pembangunan daerah.

Pembangunan daerah kabupaten Mojokerto tahun 2004 -2005 adalah sebagai usaha meningkatkan pembangunan secara keseluruhan dengan mengacu pada sasaran umum pembangunan tahunan daerah kabupaten Mojokerto tahun 2004 - 2005, yaitu tumbuhnya sikap kemandirian dalam diri manusia dan masyarakat melalui peningkatan peran serta, efisiensi dan produktivitas rakyat dalam rangka meningkatkan taraf hidup, kecerdasan dan kesejahteraan lahir bathin.

Pada tahun 2004-2005 prioritas pembangunan kabupaten Mojokerto dititik beratkan pada:

1) Pembangunan Bidang Ekonomi yang dititik beratkan pada sub-sub bidang :

a) Pengembangan Sub Bidang Industri

Pengembangan sub bidang industri diarahkan pada penguatan industri yang saling terkait antara industri besar, menengah, kecil dan kerajinan rumah tangga yang didukung dengan kemampuan IPTEK serta mendorong keseimbangan pertumbuhan industri melalui pemberdayaan ekonomi rakyat dan perluasan kesempatan kerja

b) Peningkatan Pembangunan Sub bidang Pertanian

Peningkatan pembangunan sub bidang pertanian dengan mendayagunakan potensi sumberdaya alam secara optimal

untuk meningkatkan ketahanan pangan dan gizi yang mengarah pada agro industri dan agribisnis dengan penekanan pada peningkatan kesejahteraan petani dengan tetap memperhatikan kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

c) Peningkatan Sub Bidang Pariwisata

Pembangunan sub bidang pariwisata diprioritaskan pada pengembangan obyek wisata yang potensial baik wisata alam maupun peninggalan sejarah serta mendorong peran aktif tiga pilar pelaku kepariwisataan agar menjadi andalan.

d) Peningkatan Pengelolaan Sumberdaya Alam

Meningkatkan pengelolaan sumberdaya alam secara profesional yang mampu memanfaatkan dan mendayagunakan potensi sumberdaya alam yang didasarkan pada kelestarian lingkungan hidup, dan peran serta masyarakat dalam pelestarian hutan agar dapat meningkatkan pendapatan daerah.

e) Penataan Ruang Daerah

Penataan ruang daerah yang lebih mantap dalam upaya memberdayakan dan mendayagunakan potensi sumberdaya dengan proses yang berkesesuaian.

2) Peningkatan Kesejahteraan Rakyat

Tujuan dari peningkatan kesejahteraan rakyat adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat baik materiil maupun spiritual. Prioritas pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dilaksanakan melalui pembangunan bidang agama, pendidikan serta bidang sosial budaya.

3) Peningkatan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Prioritas pembangunan ini dilaksanakan untuk mempercepat pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, melalui profesionalisme pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan dan fungsi DPRD dan perannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, agar terselenggaranya pemerintahan yang baik, kinerja pelayanan umum yang efektif dan efisien serta tumbuhnya prakarsa dan partisipasi masyarakat.

Untuk dapat mencapai pembangunan daerah yang diprioritaskan, maka strategi yang ditempuh meliputi strategi internal dan eksternal yaitu:

1) Strategi Internal meliputi :

a) Penataan kelembagaan yang dilakukan melalui langkah-langkah sbb:

(1) Restrukturisasi organisasi

(2) Revitalisasi aparatur pemerintah daerah

- (3) Refungsionalisasi sistem pemerintahan
 - b) Perencanaan pembangunan yang komprehensif, akurat dan operatif
 - c) Pelaksanaan pembangunan yang operatif dengan mengutamakan ketepatan sasaran, ketepatan waktu serta tertib administrasi dan tertib aturan pelaksanaan
 - d) Pembiayaan pembangunan yang efektif dan efisien
- 2) Strategi Eksternal
 - a) Menciptakan sistem hubungan antar komponen masyarakat yang harmonis dan saling menghormati
 - b) Memberdayakan masyarakat sebagai pelaku pembangunan
 - c) Membuka peluang investasi dan kerjasama yang lebih besar dengan pihak swasta
 - d) Meningkatkan kerukunan hidup umat beragama yang dilandasi kualitas keimanan dan ketaqwaan yang tinggi

Program pembangunan daerah kabupaten Mojokerto yang direncanakan pada tahun 2004-2005 adalah sbb :

- 1) Bidang Ekonomi
 - a) Sub bidang pertanian dan ketahanan pangan :
 - (1) Pembangunan pertanian tanaman pangan
 - (a) Program ketahanan pangan dan gizi
 - (b) Program pengembangan agribisnis

- (c) Program pertanian rakyat terpadu
- (2) Pembangunan peternakan
 - (a) Program ketahanan pangan dan gizi
 - (b) Program pertanian rakyat terpadu
- (3) Pembangunan perikanan
 - Program pengembangan agribisnis
- b) Sub bidang perkebunan dan kehutanan :
 - (1) Pembangunan Perkebunan
 - Program pengembangan usaha perkebunan
 - (2) Pembangunan kehutanan
 - Program pengembangan dan pembangunan hutan rakyat
- c) Sub bidang pertambangan dan energi :
 - (1) Pembangunan pertambangan
 - Program pengendalian usaha pertambangan
 - (2) Pembangunan energi
 - Program pengembangan tenaga listrik
- d) Sub bidang perindustrian dan perdagangan :
 - (1) Program pembangunan industri
 - (2) Program peningkatan keterkaitan industri
- e) Sub bidang koperasi dan pengusaha kecil menengah :
 - (1) Program penciptaan iklim usaha yang kondusif
 - (2) Program peningkatan akses kepada sumberdaya produktif

(3) Program pengembangan kewirausahaan

f) Sub bidang keuangan daerah :

(1) Program pengembangan dan peningkatan sumber keuangan daerah

(2) Program pemantapan manajemen pengelolaan keuangan daerah

g) Sub bidang pekerjaan umum :

(1) Pembangunan jalan dan jembatan

(a) Program pemeliharaan/ rehabilitasi jalan dan jembatan

(b) Program pembangunan/ peningkatan jalan dan jembatan

(2) Pembangunan sumberdaya air dan irigasi

(a) Program pengelolaan sarana dan prasarana sumberdaya air dan irigasi

(b) Program pengembangan sarana dan prasarana sumberdaya air dan irigasi

(c) Program pengembangan kelembagaan sumberdaya air dan irigasi

h) Sub bidang perhubungan dan telekomunikasi :

(1) Program pengembangan fasilitas lalu lintas jalan

(2) Program pengembangan sistem transportasi, angkutan, pos dan telekomunikasi

i) Sub bidang pariwisata, seni dan budaya :

(1) Program pengembangan industri pariwisata

(2) Program pelestarian dan pengembangan kebudayaan dan kesenian

2) Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

a) Sub bidang permukiman :

(1) Program perbaikan perumahan dan permukiman

(2) Program penyehatan lingkungan dan permukiman

(3) Program penyediaan dan pengelolaan air bersih

(4) Program pertamanan, kebersihan dan persampahan

b) Sub bidang lingkungan hidup :

(1) Program pencegahan dan pengendalian kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup

(2) Program peningkatan efektivitas pengelolaan, konservasi dan rehabilitasi sumberdaya alam

c) Sub bidang tata ruang :

Program penataan ruang

3) Bidang Sosial Budaya

a) Sub bidang kesehatan :

(1) Program lingkungan sehat

- (2) Program perilaku sehat dan pemberdayaan masyarakat
- (3) Program upaya kesehatan
- (4) Program perbaikan gizi masyarakat
- (5) Program obat, makanan dan bahan berbahaya
- (6) Program sumberdaya kesehatan
- (7) Program kebijakan dan manajemen pembangunan kesehatan

b) Sub bidang kesejahteraan sosial :

- (1) Program pengembangan potensi kesejahteraan sosial
- (2) Program peningkatan kualitas pelayanan sosial
- (3) Program pengembangan kebijakan dalam penanganan masalah-masalah sosial

c) Sub bidang kependudukan dan transmigrasi :

Program pemberdayaan keluarga

d) Sub bidang ketenagakerjaan :

- (1) Program perluasan dan pengembangan kesempatan kerja
- (2) Program perlindungan dan pengembangan lembaga tenaga kerja

e) Sub bidang pemuda dan olah raga :

- (1) Program peningkatan partisipasi pemuda
- (2) Program pengembangan dan pemasyarakatan olah raga
- (3) Program peningkatan prestasi olah raga

f) Sub bidang pemberdayaan perempuan :

Program peningkatan peran serta masyarakat dan kemampuan kelembagaan gender

4) Bidang Pendidikan

a) Sub bidang Pendidikan :

(1) Program pendidikan dasar dan menengah

(2) Program pendidikan luar sekolah

(3) Program pembinaan tenaga kependidikan dan kebudayaan

b) Sub bidang ilmu pengetahuan dan teknologi :

(1) Program penelitian/ pengkajian, peningkatan pendataan, kapasitas dan pengembangan kemampuan sumber daya IPTEK

(2) Program peningkatan kemandirian dan keunggulan ilmu pengetahuan dan teknologi

5) Bidang Agama

a) Program peningkatan dan perluasan sarana dan prasarana keagamaan

b) Program peningkatan peranan lembaga sosial keagamaan dan lembaga pendidikan tradisional keagamaan

c) Program peningkatan pelayanan kehidupan beragama

6) Bidang Politik

a) Sub bidang politik dalam negeri dan administrasi publik :

(1) Program peningkatan kualitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara

(2) Program pengembangan budaya politik/ peningkatan pendidikan politik

(3) Program peningkatan kapasitas administrasi public

(4) Program peningkatan kapasitas aparatur pemerintah daerah

(5) Program peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah

(6) Program peningkatan pengawasan aparatur pemerintah daerah

(7) Program peningkatan kualitas pelayanan public

b) Sub bidang pengembangan otonomi daerah :

(1) Program pemantapan pengembangan otonomi daerah

(2) Program penguatan lembaga non pemerintah

c) Sub bidang informasi dan komunikasi :

(1) Program peningkatan sarana dan prasarana penyiaran, informatika dan media massa

(2) Program peningkatan kualitas pelayanan informasi pembangunan

d) Sub bidang ketentraman dan ketertiban :

(1) Program peningkatan kemampuan perlindungan masyarakat

(2) Program penegakan peraturan daerah

7) Bidang Hukum

a) Program pembentukan peraturan perundang-undangan

b) Program pemberdayaan kesadaran hukum masyarakat

Kemudian bentuk pelaksanaan dari rencana program diatas dapat dilihat pada tabel pelaksanaan pembangunan pada lampiran 1.

b. Program, anggaran dan realisasi pembangunan tahun anggaran 2006

Pada tahun 2006, sesuai dengan hasil musyawarah rencana pembangunan (Musrenbang) tahun anggaran 2006 yang selanjutnya dituangkan dalam rencana kerja perangkat daerah tahun anggaran 2006 (RKPD), maka pembangunan daerah tahun anggaran 2006 kabupaten Mojokerto diprioritaskan pada :

- 1) Pembangunan kesejahteraan masyarakat dengan titik berat bidang pendidikan, kesehatan, pengembangan pemuda dan olah raga. Alokasi kegiatan diarahkan pada peningkatan kesejahteraan penduduk miskin berupa pemenuhan kebutuhan penduduk miskin akan pendidikan, kesehatan dan infrastruktur dasar pembangunan pertanian dan pelaksanaan pemberdayaan pemuda serta meningkatkan prestasi olah raga.
- 2) Pembangunan perekonomian daerah dengan titik berat peningkatan investasi, infrastruktur dan pengembangan ekonomi pedesaan. Alokasi kegiatan diarahkan pada mendorong pertumbuhan ekonomi, UMKM, khususnya ekonomi pedesaan, peningkatan investasi dan infrastruktur penunjang ekonomi yang menyerap tenaga kerja (padat karya) sehingga menciptakan lapangan kerja baru.
- 3) Pembangunan penyelenggaraan otonomi daerah dengan titik berat peningkatan pelayanan publik, pelayanan kehidupan keagamaan, keamanan dan ketertiban. Alokasi kegiatan diarahkan pada perbaikan kualitas pelayanan publik dan keikutsertaan/ partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan perencanaan pembangunan, meningkatkan kerjasama dan pelayanan kehidupan keagamaan serta meningkatkan

penegakan Perda dan mendorong terciptanya ketertiban secara umum dimasyarakat.

Dalam mewujudkan visi dan menjalankan misi pembangunan, maka strategi pembangunan yang digunakan yaitu :

- 1) Pembangunan segala bidang yang diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pemerataan hasil-hasil pembangunan dalam rangka memberikan pondasi pembangunan selanjutnya.
- 2) Pengembangan sumber daya manusia, baik aparatur maupun masyarakat untuk mendorong keberhasilan pembangunan dan partisipasi masyarakat dalam memantapkan otonomi daerah.

Sesuai dengan perkembangan kondisi di kabupaten Mojokerto pada tahun 2006, maka rencana program prioritas pembangunan dititik beratkan pada :

- 1) Peningkatan ekonomi kerakyatan
- 2) Peningkatan pelayanan pendidikan
- 3) Peningkatan kesejahteraan bidang kesehatan dan kesejahteraan tenaga kerja
- 4) Meminimalisasikan praktik KKN

Dari prioritas pembangunan daerah kabupaten Mojokerto tersebut dijabarkan pada program-program pembangunan di berbagai bidang. Pelaksanaan program pembangunan yang

direncanakan oleh pemerintah kabupaten Mojokerto dapat dilihat pada lampiran 1.

Karena penelitian ini terfokus pada pembangunan sarana dan prasana jalan, maka berikut ini akan dijabarkan tentang pembangunan sarana dan prasana jalan di kabupaten Mojokerto selama tiga tahun yaitu tahun 2004-2006. Berikut adalah pelaksanaan pembangunan sarana dan prasana jalan pada tahun anggaran 2004 :

Tabel 4.2
Pelaksanaan Pembangunan Jalan Tahun Anggaran 2004

| No | Bentuk Kegiatan | Anggaran | Realisasi |
|----|---|------------------|------------------|
| 1 | ☞ Pemeliharaan rutin jalan wil. Pembantu Bupati Mojokerto | Rp 300,000,000 | Rp 299,478,000 |
| 2 | ☞ Pemeliharaan rutin jalan wil. Mojokasri | Rp 37,500,000 | Rp 374,352,000 |
| 3 | ☞ Pemeliharaan rutin jalan wil. Mojosari | Rp 300,000,000 | Rp 299,506,000 |
| 4 | ☞ Pemeliharaan rutin jalan wil. Jabung | Rp 300,000,000 | Rp 299,632,000 |
| 5 | ☞ Pembangunan jembatan Mojorejo | Rp 1,425,000,000 | Rp 1,423,632,500 |
| 6 | ☞ Peningkatan jalan Mojorejo-Tanjungan | Rp 545,000,000 | Rp 540,594,600 |
| 7 | ☞ Peningkatan jalan Jrambe Sambilawang | Rp 585,000,000 | Rp 579,774,000 |
| 8 | ☞ Peningkatan jalan Jatidukuh-Ngembat tahap II | Rp 1,478,000,000 | Rp 1,474,220,400 |
| 9 | ☞ Pemeliharaan berkala jalan Kedungsari Kemplagi tahap I | Rp 2,200,000,000 | Rp 2,178,000,000 |
| 10 | ☞ Pemeliharaan rutin jalan lingkungan | Rp 150,000,000 | Rp 149,500,000 |
| 11 | ☞ Peningkatan jalan lingkungan Wonorejo | Rp 175,000,000 | Rp 172,920,000 |
| 12 | ☞ Peningkatan jalan lingkungan Ds. Gedangan | Rp 140,000,000 | Rp 138,609,000 |
| 13 | ☞ Peningkatan jalan lingkungan Kemplagi | Rp 262,500,000 | Rp 260,583,000 |
| 14 | ☞ Peningkatan jalan lingkungan Ngoro | Rp 87,500,000 | Rp 86,676,000 |

| | | | |
|----|--|----------------|----------------|
| 15 | ☞ Peningkatan jalan lingkungan Ds. Ngembat | Rp 120,000,000 | Rp 114,200,000 |
|----|--|----------------|----------------|

Sumber : LKPJ Bupati Mojokerto tahun 2004

Sedangkan untuk pembangunan sarana dan parasarana jalan pada tahun anggaran 2005 dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 4.3
Pelaksanaan Pembangunan Jalan Tahun Anggaran 2005

| No | Bentuk | Anggaran | Realisasi |
|----|--|------------------|----------------|
| 1 | ☞ Peningkatan jalan lingkungan pedesaan dusun Mojogeneng, desa pekukuhan | Rp 337,000,000 | Rp 335,863,000 |
| 2 | ☞ Peningkatan jalan lingkungan pedesaan Desa Jasem Ngoro | Rp 225,000,000 | Rp 223,943,000 |
| 3 | ☞ Peningkatan jalan lingkungan perkotaan Desa Mojudadi | Rp 315,000,000 | Rp 313,680,000 |
| 4 | ☞ Peningkatan jalan lingkungan komplek perkantoran Mojoanyar | Rp 200,000,000 | Rp 199,203,000 |
| 5 | ☞ Peningkatan jalan lingkungan Dusun Gayam, Desa Gayam | Rp 303,750,000 | Rp 302,666,000 |
| 6 | ☞ Peningkatan jalan lingkungan perkotaan Dusun Bedagas, Desa Tunggal Pager | Rp 180,000,000 | Rp 179,354,000 |
| 7 | ☞ Peningkatan jalan lingkungan pedesaan Desa Gedangan Kecamatan Ngoro | Rp 225,000,000 | Rp 223,760,000 |
| 8 | ☞ Peningkatan jalan lingkungan pedesaan Desa Mlaten, kecamatan Puri | Rp 225,000,000 | Rp 223,918,000 |
| 9 | ☞ Peningkatan jalan lingkungan Desa Bejijong | Rp 225,000,000 | Rp 67,164,900 |
| 10 | ☞ peningkatan jalan lingkungan Desa Sidoharjo | Rp 225,000,000 | Rp 67,130,400 |
| 11 | ☞ Pemeliharaan rutin jalan eks. Pembantu Bupati Mojokerto | Rp 375,000,000 | Rp 373,992,000 |
| 12 | ☞ Pemeliharaan rutin jalan eks. Pembantu Bupati Mojokasri | Rp 545,000,000 | Rp 543,982,000 |
| 13 | ☞ Pemeliharaan rutin jalan eks. Pembantu Bupati Mojosari | Rp 425,000,000 | Rp 424,007,000 |
| 14 | ☞ Pemeliharaan rutin jalan eks. Pembantu Bupati Jabung | Rp 375,000,000 | Rp 374,484,000 |
| 15 | ☞ Pemeliharaan Rutin Jembatan | Rp 200,000,000 | Rp 198,645,000 |
| 16 | ☞ Pembangunan jembatan kemantren | Rp 1,100,000,000 | Rp 185,733,300 |
| 17 | ☞ Pembangunan jembatan Wiyu | Rp 1,700,000,000 | Rp 295,950,300 |
| 18 | ☞ Peningkatan jalan Ngabar Canggu | Rp 400,000,000 | Rp 394,720,500 |

| | | | |
|----|--|----------------|----------------|
| 19 | ☞ Peningkatan jalan Mojogebang-Mojowatesrejo | Rp 610,000,000 | Rp 604,082,000 |
| 20 | ☞ Peningkatan jalan batankrajan-Jerukseger | Rp 377,000,000 | Rp 369,266,470 |
| 21 | ☞ Peningkatan jalan Ngastemi-Peterongan | Rp 275,000,000 | Rp 270,908,700 |
| 22 | ☞ Peningkatan jalan Wonodadi-Jatilangkung | Rp 800,000,000 | Rp 786,022,500 |
| 23 | ☞ Peningkatan jalan Kesiman tengah-Candiwatu | Rp 456,000,000 | Rp 454,916,000 |
| 24 | ☞ Peningkatan jalan menuju SMA Trawas | Rp 90,000,000 | Rp 89,010,750 |
| 25 | ☞ Peningkatan jalan poros Desa Lolawang | Rp 650,000,000 | Rp 643,405,500 |
| 26 | ☞ Peningkatan jalan Sekantong-Kunjorowesi | Rp 730,000,000 | Rp 729,169,400 |
| 27 | ☞ Peningkatan jalan Beru-Temui reng tahap I | Rp 836,500,000 | Rp 822,012,500 |
| 28 | ☞ Peningkatan jalan Modongan-Besuk | Rp 200,000,000 | Rp 198,111,400 |
| 29 | ☞ Peningkatan Rejoyo-Salen-pekuwon | Rp 354,000,000 | Rp 350,512,500 |
| 30 | ☞ Peningkatan jalan Gebangmalang-Wonoayu | Rp 275,000,000 | Rp 272,335,000 |
| 31 | ☞ Peningkatan jalan Watukenongo-Ngrame | Rp 275,000,000 | Rp 270,997,400 |
| 32 | ☞ Peningkatan jalan Pungging-Randuharjo | Rp 544,000,000 | Rp 533,334,000 |
| 33 | ☞ Peningkatan jalan Centong-Payungrejo | Rp 413,000,000 | Rp 405,777,000 |
| 34 | ☞ Peningkatan jalan Mojogeneng-Karangjeruk | Rp 175,000,000 | Rp 173,257,700 |
| 35 | ☞ Peningkatan jalan Jatirowo-Bangeran | Rp 710,000,000 | Rp 172,054,750 |
| 36 | ☞ Peningkatan jalan Medali-Mlaten | Rp 400,000,000 | Rp 96,535,250 |
| 37 | ☞ Peningkatan jalan Punggul-Talok | Rp 435,000,000 | Rp 104,482,500 |
| 38 | ☞ Peningkatan jalan sidoduwur-Kedungpalang tahap I | Rp 525,000,000 | Rp 127,173,250 |
| 39 | ☞ Pendamping Ad Hoc | Rp 85,000,000 | Rp 85,482,500 |

Sumber : LKPJ Bupati Mojokerto tahun 2005

Dan untuk pembangunan sarana dan prasarana jalan pada tahun anggaran 2006 dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 4.4
Pelaksanaan Pembangunan Jalan Tahun Anggaran 2006

| No | Bentuk | Anggaran | Realisasi |
|----|--|------------------|-----------------|
| 1 | ☞ Pemeliharaan rutin jalan ex. Pemb. Bupati Mojokerto | Rp 600,000,000 | Rp 600,000,000 |
| 2 | ☞ Pemeliharaan rutin jalan ex. Pemb. Bupati Mojokasri | Rp 750,000,000 | Rp 750,000,000 |
| 3 | ☞ Pemeliharaan rutin jalan ex. Pemb. Bupati Mojosari | Rp 600,000,000 | Rp 600,000,000 |
| 4 | ☞ Pemeliharaan rutin jalan ex. Pemb. Bupati Jabung | Rp 750,000,000 | Rp 750,000,000 |
| 5 | ☞ Pemeliharaan rutin jembatan | Rp 1,000,000,000 | Rp 783,600,000 |
| 6 | ☞ Pemeliharaan berkala Jl. Jatijejer - Pandanarum | Rp 740,000,000 | Rp 740,000,000 |
| 7 | ☞ Pemeliharaan berkala Jl. Puri-Tawar tahap I | Rp 1,058,000,000 | Rp1,058,000,000 |
| 8 | ☞ Pemeliharaan berkala Jl. Banjaragung - Meri | Rp 375,000,000 | Rp 375,000,000 |
| 9 | ☞ Pemeliharaan berkala Jl. Lebaksono - Awang-awang | Rp 887,000,000 | Rp 887,000,000 |
| 10 | ☞ Pemeliharaan berkala Jl. Kedungsari - Kemlagi tahap II | Rp 708,000,000 | Rp 708,000,000 |
| 11 | ☞ Pemeliharaan berkala Jl. Wonogiri - Lebaksono | Rp 1,179,000,000 | Rp1,179,000,000 |
| 12 | ☞ Pemeliharaan berkala jl. Kemlagi - Berat kulon tahap I | Rp 1,013,000,000 | Rp1,013,000,000 |
| 13 | ☞ Pemeliharaan berkala Jl. Dawar - Simongagrok tahap I | Rp 1,388,000,000 | Rp1,388,000,000 |
| 14 | ☞ Peningkatan Jl. Sedati - Lolawang | Rp 180,000,000 | Rp 180,000,000 |
| 15 | ☞ Peningkatan Jl. Poros Desa pekuwon - Gayam | Rp 558,000,000 | Rp 558,000,000 |
| 16 | ☞ Peningkatan Jl. Poros desa Kweden Kembar - Kwatu | Rp 749,250,000 | Rp 749,250,000 |
| 17 | ☞ Peningkatan Jl. Poros Desa Talok - Karang jeruk | Rp 884,670,000 | Rp 884,670,000 |
| 18 | ☞ Peningkatan Jl. Nglinguk - Pakis | Rp 496,650,000 | Rp 496,650,000 |
| 19 | ☞ Peningkatan Jl. Baureno - Sumberjati | Rp 919,968,000 | Rp 919,968,000 |
| 20 | ☞ Peningkatan Jl. Kalipuro - Sekargadung | Rp 1,065,600,000 | Rp1,065,600,000 |
| 21 | ☞ Peningkatan Jl. Penanggungan - Sukosari tahap I | Rp 540,000,000 | Rp 540,000,000 |
| 22 | ☞ Peningkatan Jl. Kutogirang - Curahmojo | Rp 900,000,000 | Rp 900,000,000 |
| 23 | ☞ Peningkatan Jl. Jatirowo - Gunungsari | Rp 900,000,000 | Rp 900,000,000 |
| 24 | ☞ Peningkatan Jl. Jetis - Lakardowo | Rp 2,520,000,000 | Rp2,520,000,000 |
| 25 | ☞ Peningkatan Jl. Tawang Sari - | Rp 432,000,000 | Rp 432,000,000 |

| | Karangasem | | |
|----|---|------------------|-----------------|
| 26 | ☞ Peningkatan Jl. Medali - Sumbergirang | Rp 864,000,000 | Rp 864,000,000 |
| 27 | ☞ Peningkatan Jl. Medali - Mlaten | Rp 303,464,750 | Rp 303,464,750 |
| 28 | ☞ Peningkatan Jl. Punggul - Talok | Rp 330,517,500 | Rp 330,517,500 |
| 29 | ☞ Peningkatan Jl. Jatirowo - Bangeran | Rp 537,945,250 | Rp 537,945,250 |
| 30 | ☞ Peningkatan Jl. Sidoduwur - Kedung plang tahap I | Rp 397,826,750 | Rp 397,826,750 |
| 31 | ☞ Pembangunan jembatan Wiyu | Rp 1,404,049,700 | Rp1,404,049,700 |
| 32 | ☞ Pembangunan Jembatan Kemantren | Rp 914,267,000 | Rp 914,267,000 |
| 33 | ☞ Biaya umum DAK bidang infrastruktur jalan | Rp 100,000,000 | Rp 100,000,000 |
| 34 | ☞ Belanja modal pembangunan jembatan Tanjanganromo | Rp 9,500,000,000 | Rp9,500,000,000 |
| 35 | ☞ Belanja modal pembangunan jembatan Subantoro | Rp 956,119,000 | Rp 956,119,000 |
| 36 | ☞ Pemeliharaan Jl. Lingk. Kelurahan sawahan | Rp 115,500,000 | Rp 115,500,000 |
| 37 | ☞ Pemeliharaan Jl. Lingk. Kelurahan Wonokusumo | Rp 150,150,000 | Rp 150,150,000 |
| 38 | ☞ Pemeliharaan Jl. Lingk. Kelurahan Sarirejo | Rp 112,380,000 | Rp 112,380,000 |
| 39 | ☞ Pemeliharaan Jl. Lingk. Kelurahan mojosari | Rp 90,090,000 | Rp 90,090,000 |
| 40 | ☞ Pemeliharaan Jl. Lingk. Kelurahan kauman | Rp 115,500,000 | Rp 115,500,000 |
| 41 | ☞ Pemeliharaan Rutin Eks pemb. Mojosari | Rp 200,000,000 | Rp 200,000,000 |
| 42 | ☞ Pemeliharaan Rutin Jl. Lingkungan Eks Pembantu Bupati Mojokerto | Rp 150,000,000 | Rp 150,000,000 |
| 43 | ☞ Pemeliharaan Rutin Jl. Lingkungan Eks Pembantu Bupati Mojokasri | Rp 150,000,000 | Rp 150,000,000 |
| 44 | ☞ Pemeliharaan Rutin Jl. Lingkungan Eks Pembantu Bupati Jabung | Rp 150,000,000 | Rp 150,000,000 |
| 45 | ☞ Peningkatan Jl. Makadam Ds. Gunungsari | Rp 450,000,000 | Rp 450,000,000 |
| 46 | ☞ Peningkatan Jl. Menuju TPA Tampung Rejo - Puri | Rp 125,000,000 | Rp 125,000,000 |
| 47 | ☞ Peningkatan Jl. Lingkungan Ds. Betro | Rp 346,875,000 | Rp 346,875,000 |
| 48 | ☞ Peningkatan Jl. Ds. Gedangan Kutorejo | Rp 202,500,000 | Rp 202,500,000 |
| 49 | ☞ Peningkatan Jl. Ds. Sumbertanggul | Rp 295,000,000 | Rp 295,000,000 |

| | | | |
|----|---|----------------|-------------------|
| 50 | ☞ Peningkatan Jl. Ds. Karangkuten Gondang | Rp 277,500,000 | Rp 277,500,000 |
| 51 | ☞ Peningkatan Jl. Ds. Terusan | Rp 277,500,000 | Rp 277,500,000 |
| 52 | ☞ Peningkatan Jl. Lingk. Desa bejjong | Rp 156,718,100 | Rp 156,718,100 |
| 53 | ☞ Peningkatan Jl. Lingk. Desa Sidoharjo | Rp 156,637,600 | Rp 156,637,600 |
| 54 | ☞ Peningkatan Jl. Lingk. Desa Banjaragung | Rp 300,000,000 | Tidak terealisasi |

Sumber : LKPJ Bupati Mojokerto tahun 2006

Tabel diatas menunjukkan bahwa pembangunan jalan di kabupaten Mojokerto dari tahun ke tahun mulai tahun 2004, 2005, sampai pada tahun 2006 selalu mengalami peningkatan. Jalan merupakan sarana penghubung transportasi yang sangat penting karena tanpa adanya jalan kegiatan perekonomian masyarakat akan terganggu. Salah satu tujuan dari pembangunan jalan adalah untuk memperlancar arus lalu lintas sebagai pendukung pertumbuhan dan pergerakan kegiatan ekonomi masyarakat agar berjalan secara efisien.

Sebagaimana yang tertuang dalam pasal 3 Undang-Undang No. 14 tahun 1992 tentang lalu lintas dan angkutan jalan, tujuan diselenggarakannya transportasi jalan adalah untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan jalan dengan selamat, aman, cepat, lancar, tertib dan teratur, nyaman dan efisien untuk menunjang pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas, sebagai pendorong dan penggerak, serta penunjang pembangunan nasional. (Suparmoko, 2002 : 143)

Oleh karena itu sesuai dengan prioritas pembangunan daerah kabupaten Mojokerto pada tahun 2004-2005 yaitu untuk mewujudkan

kesejahteraan rakyat baik materiil maupun spiritual, serta prioritas pembangunan pada tahun 2006 yaitu pembangunan perekonomian daerah dengan titik berat peningkatan investasi, infrastruktur dan pengembangan ekonomi pedesaan maka, salah satu cara yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten Mojokerto untuk mendukung kegiatan ekonomi masyarakat adalah membangun sarana prasarana jalan diseluruh wilayah kabupaten Mojokerto.

Jalan merupakan salah satu unsur pendukung kemajuan ekonomi masyarakat karena dengan adanya jalan yang baik maka, akan memudahkan masyarakat dalam melakukan kegiatan ekonomi seperti pengiriman hasil panen dari desa ke kota atau dari desa satu ke desa yang lain. Oleh sebab itu pembangunan jalan harus direncanakan dengan sebaik mungkin agar jalan yang telah dibangun tersebut berfungsi sebagaimana mestinya dan dapat memberi dampak positif bagi masyarakat sekitar.

Berikut dapat dilihat perkembangan hasil dari pembangunan jalan di kabupaten Mojokerto tahun 2004-2006 :

Tabel 4.5 Perkembangan Kondisi Jalan

| No | Kondisi Jalan | Panjang Jalan | | %Perk (Km) | Panjang Jalan | | %Perk (Km) | Panjang Jalan | | %Perk (Km) |
|----|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|
| | | 2003 | 2004 | | 2004 | 2005 | | 2005 | 2006 | |
| 1 | Baik | 451.58 | 455.18 | 0.8 | 455.18 | 437.28 | -3.93 | 437.28 | 418.12 | -4.38 |
| 2 | Sedang | 127.48 | 127.48 | _ | 127.48 | 123.83 | -2.86 | 123.83 | 118.09 | -4.63 |
| 3 | Rusak | 155.06 | 149.06 | 3.87 | 149.06 | 166.6 | 11.77 | 166.6 | 186.6 | 12 |
| 4 | Rusak Berat | 14.57 | 16.97 | 16.47 | 16.97 | 20.97 | 23.57 | 20.97 | 25.87 | 23.37 |
| | Jumlah | 748.69 | 748.69 | 21.14 | 748.69 | 748.68 | 28.55 | 748.68 | 748.68 | 26.36 |

Dari tabel perkembangan hasil pembangunan jalan diatas, apabila dikaitkan dengan tabel 4.2-4.4 tentang pembangunan jalan yang tiap tahunnya selalu menunjukkan adanya peningkatan dari sisi jumlah seharusnya diikuti dengan kondisi jalan yang selalu membaik. Namun pada realitanya menjadi kebalikannya, yakni kondisi jalan yang baik tiap tahunnya mengalami penurunan dan jalan dalam kondisi rusak dan rusak berat mengalami peningkatan.

Menurut bapak Trianto Gandhi selaku kepala sub bidang perhubungan dan pariwisata bidang fisik prasarana Bappeda mengatakan bahwa realita yang seperti itu disebabkan karena keterbatasan anggaran dan kondisi alam (tanah) yang labil. Sehingga mempengaruhi daya tahan jalan yang dibangun. Anggaran yang terbatas menyebabkan jalan yang dibangun seharusnya mempunyai daya tahan 5 (lima) tahun misalnya dengan anggaran sebesar Rp. 500.000.000,- menjadi 3 (tiga) tahun yang hanya akan menghabiskan anggaran sebesar Rp. 300.000.000,-.

Selain itu kondisi tanah yang labil juga mempengaruhi daya tahan jalan, karena pembangunan jalan pada kondisi tanah yang labil membutuhkan penanganan yang khusus dan biaya yang besar. Secara ideal pembangunan jalan pada kondisi tanah yang tidak labil dan tanah yang labil memiliki perbandingan 1 : 5.

Kabupaten Mojokerto yang mempunyai wilayah administratif 18 kecamatan dibagi menjadi dua wilayah yaitu wilayah utara dan wilayah selatan. Wilayah utara dan selatan dipisahkan oleh Kali Brantas. Wilayah utara sungai terdapat 4 (empat) kecamatan diantaranya adalah kecamatan Gedeg, Jetis, Kemlagi dan Dawarblandong.

Kemudian untuk wilayah selatan sungai terdapat 14 kecamatan diantaranya adalah kecamatan Sooko, Mojoanyar, Puri, Bangsal, Mojosari, Pungging, Kutorejo, Dlanggu, Trowulan, Jatirejo, Gondang, Pacet, Trawas dan Ngoro. Dari wilayah-wilayah tersebut daerah yang memiliki kondisi tanah labil adalah wilayah utara sungai. Oleh karena itu, dengan keterbatasan anggaran yang ada pemerintah kabupaten Mojokerto hanya mampu melaksanakan pembangunan jalan dengan perbandingan 1 : 2. Hal itu menurut pemerintah kabupaten Mojokerto adalah untuk pemerataan pembangunan diseluruh wilayah yang ada. Selain itu masih banyak bidang-bidang yang memerlukan perhatian pembangunan sehingga pemerintah juga harus memperhatikan bidang-bidang tersebut agar anggaran pembangunan tidak habis untuk pembangunan disatu bidang saja.

Pada tabel pelaksanaan pembangunan tahun anggaran 2005 terlihat banyak dari realisasi anggaran pembangunan yang jauh lebih kecil daripada anggaran awalnya. Sesuai dengan hasil wawancara

dengan bapak Gandhi, banyak anggaran program-program pembangunan yang realisasinya lebih besar atau lebih kecil bahkan tidak terealisasi hal itu disebabkan oleh beberapa hal antara lain :

1) Perencanaan awal yang kurang tepat

Maksud perencanaan awal yang kurang tepat adalah bisa saja anggaran pembangunan yang telah dianggarkan jumlahnya kurang besar. Karena proyek pembangunan merupakan satu kesatuan sehingga proyek pembangunan tidak dapat dilakukan separuh-separuh, jadi pembangunan yang anggarannya kurang lebih baik ditunda pada perencanaan pembangunan tahun selanjutnya dengan merencanakan anggaran yang lebih disesuaikan lagi dengan kondisinya.

2) Keterbatasan waktu pelaksanaan

Waktu pelaksanaan yang sempit atau terlalu berdekatan dengan laporan tahunan pelaksanaan anggaran pemerintah daerah menyebabkan pembangunan tidak dapat dilaksanakan secara maksimal. Sehingga pembangunan dan sisa anggarannya tersebut dialokasikan pada pembangunan tahun anggaran selanjutnya.

3) Telatnya informasi bantuan dari APBD propinsi

Proyek pembangunan daerah kabupaten/ kota dapat dibiayai dari APBD propinsi dalam bentuk bantuan. Sehingga ketika proyek pembangunan itu sudah mendapat bantuan dari APBD propinsi,

maka anggaran di daerah bisa disimpan dulu untuk pembangunan tahun yang akan datang. Jadi apabila informasi dari propinsi itu telat maka akan menyebabkan anggaran yang sudah direncanakan sebelumnya dalam laporan ditulis tidak terealisasi. Namun bukan berarti proyek tersebut tidak terlaksana, akan tetapi proyek pembangunan tersebut tetap terlaksana dengan biaya dari APBD propinsi.

4) Aturan

Aturan disini maksudnya adalah peraturan APBD dan perubahan APBD yang mengalami perubahan sehingga anggaran yang disusun pun harus mengikuti aturan yang baru. Misalnya, lahirnya UU No. 32 dan 33 tahun 2004 sebagai perubahan dari UU No. 22 dan 25 tahun 1999 yang berisi tentang peraturan pengelolaan keuangan daerah, namun peraturan tentang pelaksanaan secara teknisnya belum turun sehingga menyebabkan pemerintah daerah masih belum bisa melaksanakan aturan tersebut dan masih menggunakan aturan yang lama.

Namun dari beberapa proyek pembangunan yang realisasi anggarannya jauh lebih kecil dari anggaran awalnya kebanyakan disebabkan oleh keterbatasan waktu pelaksanaan. Maksudnya, semisal untuk pelaksanaan pembangunan jalan dibutuhkan waktu dua bulan namun jarak waktu pelaksanaan dengan pelaporan tahunan

pelaksanaan APBD yang tersedia hanya satu bulan. Sehingga tidak memungkinkan untuk melanjutkan pelaksanaan proyek tersebut.

Kemudian setelah proses penyusunan program dan anggarannya yang dituangkan dalam APBD tiap tahunnya maka, untuk selanjutnya adalah pelaksanaan dari program dan anggaran tersebut oleh seluruh satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) sesuai dengan bidangnya masing-masing. Namun dalam pelaksanaannya harus terdapat monitoring dari tiap kepala SKPD agar pelaksanaannya sesuai dengan rencana yang telah disepakati.

Sesuai dengan UU No. 25/ 2004, pemerintah kabupaten Mojokerto dalam monitoring pelaksanaan rencana program dan anggarannya pada tahun 2004-2006 dilakukan secara internal oleh Badan Pengawas Daerah (Bawasda) dan eksternal oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) serta Badan Pemeriksa Keuangan Pembangunan (BPKP). Namun dalam pelaksanaan monitoring tersebut dilakukan secara bergantian antara Bawasda, BPK, dan BPKP sesuai dengan persetujuan DPRD yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda).

Berdasarkan hasil wawancara dapat diketahui bahwa sistem pengawasan baik yang dilakukan oleh Bawasda, BPK maupun BPKP yaitu dengan melihat surat pertanggungjawaban kepala daerah dan mengkroscek ke lapangan, apakah yang tertera dalam SPJ sudah sesuai

dengan yang terjadi dilapangan. Seperti pembangunan jalan, maka Badan Pengawas akan mengkroscek secara detail sampai pada jenis bahan dan ketebalan aspal (apabila pembangunan jalan menggunakan bahan aspal).

Tujuan dari adanya monitoring pada proses pelaksanaan pembangunan adalah agar dapat mengendalikan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana baik program ataupun anggarannya. Selama ini melihat dari realita yang ada, di beberapa daerah banyak terjadi adanya tindak penyelewengan uang rakyat termasuk pula dalam dana pembangunan yang dilakukan oleh aparat pemerintah. Padahal seharusnya aparat pemerintah sebagai pelayan masyarakat, dapat melaksanakan seluruh aspirasi masyarakat agar masyarakat dapat mencapai kemakmuran.

Adanya tindak penyelewengan uang rakyat di beberapa daerah di Indonesia banyak ditemukan oleh BPK. Disinilah dapat dilihat fungsi dari BPK. Maka baik Bawasda, BPK maupun BPKP sebagai badan pengawas harus dapat berfungsi dengan baik agar pengendalian pembangunan yang sesuai dengan perencanaan dapat terwujud. Karena sesuai dengan rumus manajemen apabila perencanaan sudah dilaksanakan dengan baik maka akan memudahkan proses pengendaliannya.

Pendek kata, rencana pembangunan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah daerah harus dipertanggungjawabkan. Ketika antara rencana, pelaksanaan dan hasil evaluasi terdapat perbedaan, maka perlu ditelusuri penyebabnya. Karena pada dasarnya segala sesuatu yang diperbuat harus ada pertanggungjawaban. Hal ini sesuai dengan firman Allah pada surat An-Najm ayat 39 yaitu :

وَأَنْ لَّيْسَ لِلْإِنْسَانِ إِلَّا مَا سَعَىٰ ﴿٣٩﴾

Artinya : *Dan bahwasanya seorang manusia tiada memperoleh selain apa yang Telah diusahakannya (QS. An-Najm : 39)*

Ayat diatas menjelaskan bahwasannya segala sesuatu yang diperoleh manusia tidak akan jauh dari apa yang telah dilakukannya, perbuatan baik akan dibalas dengan kebaikan dan sebaliknya. Oleh karena itu, apabila pemerintah daerah memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat maka masyarakat pun akan membalas dengan kebaikan pula.

Pengendalian oleh Bawasda, BPK, dan BPKP dilakukan dengan evaluasi hasil pelaksanaan pembangunan. Karena sebuah pengendalian itu dibutuhkan sebuah perencanaan. Namun selain sebuah perencanaan yang baik, pengendalian juga membutuhkan sebuah pengawasan. Seperti yang dikatakan oleh Ismail Yusanto dan Karebet Widjajakusuma dalam bukunya yang berjudul "Manajemen

Strategis perspektif Syari'ah" yaitu prasyarat pengawasan itu terdiri dari :

1) Pengawasan membutuhkan perencanaan

Pengawasan harus didasarkan pada perencanaan. Perencanaan yang lebih jelas, lebih lengkap, dan lebih terpadu akan meningkatkan efektivitas pengawasan

2) Pengawasan membutuhkan struktur organisasi yang jelas

Pengawasan bertujuan untuk mengukur aktivitas dan mengambil tindakan guna menjamin bahwa rencana sedang dilaksanakan. Untuk itu harus diketahui orang yang bertanggung jawab atas terjadinya penyimpangan rencana dan yang harus mengambil tindakan untuk membetulkannya. Maka, prasyarat terpenting dalam efektivitas pengawasan ialah struktur organisasi yang jelas, lengkap dan menyatu.

Dalam bukunya yang berjudul "Manajemen Syariah dalam Praktek" Didin dan Hendri mengatakan bahwa Pengawasan yang baik adalah pengawasan yang telah *built in* ketika menyusun sebuah program. Maksudnya adalah dalam menyusun program, harus sudah ada unsur kontrol didalamnya agar seseorang yang melakukan sebuah pekerjaan merasa bahwa pekerjaannya itu diperhatikan oleh atasan, bukan pekerjaan yang tidak diacuhkan atau yang dianggap enteng.

Oleh karena itu pengawasan terbaik adalah pengawasan yang dibangun dari dalam diri orang yang diawasi dan dari sistem pengawasan yang baik. Sistem pengawasan yang baik tidak dapat dilepaskan dari pemberian *punishment* (hukuman) dan *reward* (imbalan). Ada satu hal yang harus dipahami oleh seorang pemimpin atau manajer yaitu sebuah pengawasan (*Controlling*) akan berjalan dengan baik jika masing-masing pimpinan memberikan contoh terbaik kepada bawahannya. (Didin dan Hendri, 2003 : 158)

Namun pengawasan yang paling efektif sebenarnya adalah pengawasan (control) dari dalam diri sendiri yang berupa taqwa kepada Allah SWT. Seperti yang tertulis dalam firman Allah surat Al-Mujadalah ayat 7 yang berbunyi : (Didin dan Hendri, 2003 :)

أَلَمْ تَرَ أَنَّ اللَّهَ يَعْلَمُ مَا فِي السَّمَوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ مَا يَكُونُ مِنْ نَجْوَى
ثَلَاثَةٍ إِلَّا هُوَ رَابِعُهُمْ وَلَا خَمْسَةٍ إِلَّا هُوَ سَادِسُهُمْ وَلَا آدْنَى مِنْ ذَلِكَ وَلَا أَكْثَرَ
إِلَّا هُوَ مَعَهُمْ أَيْنَ مَا كَانُوا ثُمَّ يُنَبِّئُهُمْ بِمَا عَمِلُوا يَوْمَ الْقِيَامَةِ إِنَّ اللَّهَ بِكُلِّ شَيْءٍ

عَلِيمٌ

Artinya : Tidakkah kamu perhatikan, bahwa Sesungguhnya Allah mengetahui apa yang ada di langit dan di bumi? tiada pembicaraan rahasia antara tiga orang, melainkan Dia-lah keempatnya. dan tiada (pembicaraan antara) lima orang, melainkan Dia-lah keenamnya. dan tiada (pula) pembicaraan

antara jumlah yang kurang dari itu atau lebih banyak, melainkan Dia berada bersama mereka di manapun mereka berada. kemudian Dia akan memberitahukan kepada mereka pada hari kiamat apa yang telah mereka kerjakan. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui segala sesuatu.(QS. Al-Mujadalah : 7)

Dari ayat diatas telah jelas bahwa ketaqwaan seseorang kepada Allah merupakan kontrol terbaik terhadap setiap apa yang akan dilakukan. Karena setiap perbuatan yang dilakukan merasa diawasi oleh Allah yang mengetahui segalanya.

Dari uraian diatas dapat dikatakan bahwa perencanaan dan pengendalian mempunyai kaitan yang sangat erat karena dalam mengendalikan program dan anggaran pembangunan mengacu pada perencanaan program dan anggaran yang telah ditetapkan melalui Perda. Dan dari uraian tersebut dapat di ketahui bahwa anggaran mempunyai peran yang cukup penting dalam merencanakan dan mengendalikan pembangunan daerah. Karena dalam membuat sebuah perencanaan pembangunan harus mengetahui kemampuan daerah dalam membiayai program tersebut. Begitu juga dalam mengendalikan program pembangunan harus melihat anggaran yang dimiliki oleh pemerintah, sehingga dapat mengendalikan program-program pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana dan prioritas anggaran.

Secara keseluruhan proses penyusunan program dan anggaran (penganggaran) yang merupakan satu proses penganggaran dalam pemerintahan dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 4.6
Proses Penganggaran Pemerintah Kabupaten Mojokerto

| No | Proses | Langkah |
|----|---|--|
| 1 | a. Perencanaan ➤ Penyusunan Program ➤ Penyusunan Anggaran | a. Penyusunan Rencana Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang berpedoman pada RPJP Nasional dan hasil evaluasi pelaksanaan pembangunan tahun sebelumnya b. Penyusunan Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai penjabaran dari RPJPD c. Penyusunan Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) yang berisi Rencana Strategis Daerah a. Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum APBD yang mengacu pada RKPD (Renstra Daerah) b. Penyusunan strategi dan prioritas APBD yang berpedoman pada AKU APBD c. Penyusunan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) yang berisi usulan program, kegiatan dan anggarannya d. Pembahasan RASK sebagai RAPBD e. Pembahasan RAPBD untuk dijadikan APBD |
| 2 | Pelaksanaan Anggaran | a. Anggaran yang telah ditetapkan melalui Perda dilaksanakan oleh SKPD sesuai dengan bidangnya masing-masing karena SKPD sebagai tim teknis pelaksana program b. SKPD menentukan tim pelaksana proyek pembangunan |
| 3 | Evaluasi (Pengendalian) | a. Tiap kepala SKPD membuat laporan pertanggungjawaban dan evaluasi pelaksanaan program b. Hasil evaluasi diserahkan kepada Sekretaris Daerah sebagai koordinator pelaksanaan pembangunan daerah c. Hasil evaluasi dari Sekretaris Daerah diserahkan kepada Badan Pengawas |

| | | |
|--|--|--|
| | | Daerah (Bawasda) d. Bawasda mengkroscek hasil evaluasi/ LPJ tersebut dengan kondisi lapangan |
|--|--|--|

2. Pembiayaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Mojokerto

Pembangunan daerah merupakan program kerja dari pemerintah dalam rangka melaksanakan kewajibannya sebagai pelaksana aspirasi masyarakat untuk memajukan dan memakmurkan masyarakat daerah. Setelah lahirnya UU No. 22 dan 25 tahun 1999 yang mengatur tentang pelaksanaan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah, maka daerah harus dapat memajukan daerah masing-masing dengan upaya dari daerah itu sendiri. Sehingga pemerintah daerah harus dapat meningkatkan sumber pendapatan daerahnya agar dapat membiayai dan melaksanakan pembangunan daerah yang telah direncanakan. Dengan kata lain pembangunan daerah dilaksanakan atas swadaya daerah itu sendiri.

Seperti yang telah dikatakan pada sub bab sebelumnya bahwa biaya pembangunan dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan anggaran untuk biaya pembangunan disusun oleh pemerintah daerah dengan mengacu pada anggaran yang telah dibuat oleh tiap SKPD. Namun dalam pembuatan anggaran pemerintah harus berdasarkan standart harga yang telah dibuat oleh tim teknis yang telah dibentuk oleh kepala daerah.

Selain dari APBD biaya pembangunan dapat diperoleh dari Dana Alokasi Umum (DAU) atau Dana Alokasi Khusus (DAK) sebagai bentuk dari perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Akan tetapi DAU ataupun DAK tidak diperoleh setiap tahun dengan jumlah yang sama dan pada bidang yang sama pula. Untuk pembangunan sarana dan prasana jalan daerah baik jalan poros desa maupun jalan lingkungan di kabupaten Mojokerto dibiayai dari APBD yang telah dibuat. Namun ada pula yang dibiayai oleh desa/ kelurahan, karena mulai pada tahun 2007 desa mendapatkan bantuan dana dari pemerintah pusat yang disebut dengan Alokasi Dana Desa (ADD). Dengan dana tersebut desa dapat membangun apa saja sesuai dengan aspirasi masyarakat desa terkait termasuk membangun jalan.

Melihat dari realita pembangunan jalan yang ada, untuk rencana kedepannya pembangunan jalan baik jalan poros desa maupun jalan lingkungan akan dibangun oleh pemerintah daerah namun untuk pemeliharannya diserahkan kepada desa. Karena pembangunan jalan yang dilakukan oleh desa dirasa kurang efektif dan tidak dapat berfungsi dengan baik serta cepat rusak. Hal itu disebabkan karena desa dalam pembangunannya kurang memperhatikan aspek teknis sehingga jalan yang baru dibangun tidak dapat bertahan lama. Akhirnya dana yang seharusnya dapat digunakan untuk membangun yang lain habis untuk biaya perbaikan jalan tersebut.

Karena pemerintah kabupaten Mojokerto dalam perencanaan pembangunan menerapkan sistem *bottom up*, maka untuk proses pembiayaannya pun juga. Proposal beserta anggaran yang diajukan oleh pemerintah desa/ kelurahan ke pemerintah kabupaten, setelah dibahas oleh tim penyusun anggaran dan disetujui akan dilaksanakan oleh SKPD terkait. Misalnya untuk pembangunan jalan akan dilaksanakan oleh Dinas Bina Marga atau Dinas Pemukiman, Kebersihan dan Pertamanan (PKP). Dan biayanya dikeluarkan pemerintah daerah melalui SKPD yang melaksanakan pembangunan tersebut.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Anggaran pemerintah atau sering disebut dengan APBD mempunyai peran yang penting dalam perencanaan dan pengendalian pembangunan yaitu sebagai pedoman dalam merencanakan dan mengendalikan program pembangunan pemerintah daerah. Hal itu dapat dilihat pada proses penyusunan program dan anggaran (penganggaran) yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten Mojokerto dengan menggunakan pendekatan sistem *bottom up*, yaitu perencanaan program dan anggaran yang dimulai dari struktural pemerintahan yang paling rendah yakni desa/ kelurahan sampai pada struktural yang tertinggi daerah yakni pemerintah daerah kabupaten melalui musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang).

Proses penganggaran dilakukan dengan tahap-tahap sebagai berikut :

- a. Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang mengacu pada RPJP Nasional dan dan hasil evaluasi pelaksanaan pembangunan sebelumnya

- b. Penyusunan Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai penjabaran dari RPJPD mengacu pada RPJPD dan hasil penjarangan aspirasi masyarakat (jaring asmara)
- c. Penyusunan Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) mengacu pada RPJMD
- d. Penyusunan Arah dan Kebijakan Umum (AKU) APBD berpedoman pada RKPD (Renstra Daerah)
- e. Penyusunan strategi dan prioritas APBD mengacu pada AKU APBD
- f. Penyusunan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) oleh tiap SKPD yang didalamnya mengandung usulan program, kegiatan dan anggarannya
- g. Pembahasan RASK sebagai RAPBD
- h. Pembahasan RAPBD hingga menjadi APBD kemudian ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda)

Setelah proses penganggaran selesai, maka selanjutnya adalah pelaksanaan APBD yang telah ditetapkan dengan Perda tersebut oleh tiap SKPD sesuai dengan bidangnya masing-masing. Sedangkan untuk pengendalian dilakukan oleh tiap kepala SKPD dengan membuat laporan hasil evaluasi pelaksanaan yang kemudian di serahkan kepada Sekretaris Daerah dan Bawasda.

Setelah itu dengan mengacu pada laporan hasil evaluasi tersebut Bawasda mengkoscek langsung ke lapangan.

2. Pembangunan dikabupaten Mojokerto dibiayai dengan dua cara yaitu dari APBD dan bantuan dana yang diberikan oleh pusat kepada desa atau yang disebut dengan Alokasi Dana Desa. Program pembangunan yang dibiayai dari APBD, disalurkan melalui SKPD sebagai tim teknis pelaksana dari program pembangunan pemerintah daerah sesuai dengan bidangnya masing-masing. Sedangkan untuk Alokasi Dana Desa disalurkan oleh pemerintah secara struktural.

B. Saran

Dari penelitian yang penulis lakukan pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) kabupaten Mojokerto, ada beberapa hal yang dapat dipertimbangkan sebagai masukan untuk meningkatkan efisiensi dalam merencanakan dan mengendalikan pembangunan daerah. Dalam hal ini saran tersebut adalah :

1. Hendaknya pemerintah daerah memberikan pengetahuan dan arahan kepada struktural pemerintahan dibawahnya tentang perencanaan dan pengendalian pembangunan, terutama ditingkat desa. Hal ini bertujuan agar dapat mengurangi perencanaan pembangunan yang terlalu muluk-muluk dan tanpa

memperhatikan kemampuan anggaran daerah yang terbatas. Serta efisiensi waktu agar perencanaan pembangunan yang membutuhkan pemikiran yang matang dapat sesuai dengan jadwal.

2. Hendaknya tiap SKPD sebagai perencana, pelaksana dan pengendali pembangunan dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya dengan tepat. Agar anggaran pemerintah daerah yang terbatas dapat digunakan secara efektif untuk membiayai program pembangunan yang berdampak positif bagi kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Anthony, Robert N dan Vijay Govindarajan, 2005. *Sistem Pengendalian Manajemen*. Penerbit Salemba Empat, Jakarta.
- Arif Bahtiar, Muchlis, dan Iskandar, 2002. *Akuntansi Pemerintahan*. Penerbit Salemba Empat, Jakarta.
- Arikunto, Suharsimi, 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Penerbit PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Chapra, M. Umer. 2000. *Islam dan Pembangunan Ekonomi*. Penerbit Gema Insani Press, Jakarta.
- Departemen Agama Republik Indonesia. *Al-Qur'an dan Terjemahnya Al-'Aliyy*. 2004. Penerbit CV Diponegoro, Bandung
- Hafidhuddin, Didin dan Hendri Tanjung, 2003. *Manajemen Syariah dalam Praktik*. Penerbit Gema Insani, Jakarta.
- Handoko, T. Hani, 1999. *Manajemen*. Penerbit BPFE, Yogyakarta.
- <http://www.bigs.or.id/bujet/1-3/laput10.htm>
- <http://www.ekofeum.or.id/artikel.php?cid=54>
- [http// www.google.co. id](http://www.google.co.id)
- http://www.pikiranrakyat.com/cetak/0804/16/teropong/resensi_buku.htm
- Hasibuan, Malayu S.P. 2001. *Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah*. Penerbit Bumi Aksara, Jakarta.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29. 2002. *Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Menteri Dalam Negeri*. Jakarta
- Krismiaji. 2002. *Dasar-dasar Akuntansi Manajemen*. Penerbit UPP AMP YKPN, Yogyakarta.

- Mardiasmo, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Penerbit Andi Offset, Yogyakarta.
- Moleong, Lexy J. 1990. *Metode Penelitian Kualitatif*. Penerbit PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Qardhawi, Yusuf. 2001. *Peran Nilai Moral dalam Perekonomian Islam*. Penerbit Robbani Press, Jakarta.
- .1999. *Pedoman Bernegara dalam Perspektif Islam*. Penerbit Pustaka Al-Kautsar, Jakarta.
- Siagian, Sondang P. 2001. *Administrasi Pembangunan Konsep, Dimensi, dan Strateginya*. Penerbit Bumi Aksara, Jakarta.
- Suhadak dan Trilaksono Nugroho. 2007. *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi*. Penerbit Bayumedia Publishing, Malang.
- Suparmoko, M. 2002. *Ekonomi Publik untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah (Edisi I)*. Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1995. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Penerbit LP3ES, Jakarta.
- Umar, Husein. 2005. *Metode Penelitian untuk Skripsi dan Tesis Bisnis*. Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 25. 2004. *Sistem Perencanaan pembangunan Nasional*. Jakarta
- Yusanto, Muhammad Ismail dan Muhammad karebet Widjajakusuma. 2003. *Manajemen Strategis perspektif Syariah*. Penerbit Khairul Bayan, Jakarta.

