

**INTEGRASI PEMBANGUNAN DI PROVINSI JAWA TENGAH:
KAJIAN BANTUAN KEUANGAN KEPADA KABUPATEN/KOTA MELALUI
APBD PROVINSI JAWA TENGAH**

*DEVELOPMENT INTEGRATION IN CENTRAL JAVA PROVINCE:
REVIEW OF FINANCIAL ASSISTANCE TO REGENCY/MUNICIPALITY THROUGH
CENTRAL JAVA PROVINCE BUDGET*

Handa Ashidy, Wiwandari Handayani

Biro Administrasi Pembangunan Daerah, Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah
Program Studi Magister Pembangunan Wilayah dan Kota FT Universitas Diponegoro

Email: kaylanivanyafayza@yahoo.co.id

Diterima: 29 Maret 2017, Direvisi: 17 April 2017, Disetujui: 19 Mei 2017

ABSTRAK

Integrasi pembangunan melalui Bantuan Keuangan dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Kepada Kabupaten/Kota telah mempertimbangkan skala prioritas melalui proses Musrenbang, namun masih dijumpai kegiatan yang tidak dilaksanakan, sehingga mengindikasikan belum adanya sinkronisasi antara kegiatan yang ditetapkan dengan kebutuhan Kabupaten/Kota. Dari gambaran tersebut, maka dilakukan penelitian yang bertujuan untuk mengkaji tingkat integrasi pembangunan dengan menggunakan metode penelitian kuantitatif, menggunakan data sekunder serta teknik analisis desk analysis dan diagram kuadran, dengan hasil bahwa tingkat integrasi pembangunan di Provinsi Jawa Tengah melalui pelaksanaan kegiatan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota bidang sarana prasarana masih rendah, dipengaruhi oleh faktor kebijakan mengenai lunturn kegiatan, ketersediaan dana sharing, konsistensi penggunaan indikator perhitungan proporsionalitas keserasian, sumber usulan, proporsi usulan, jumlah dan kapasitas SDM, kebijakan pemerataan alokasi anggaran dan mekanisme penentuan kegiatan.

Kata kunci : integrasi pembangunan, integrasi vertikal, integrasi strategis

ABSTRACT

Integrated development through The Financial Assistance Towards the Regency/Municipality financed must consider the priority activities. The fact that are always certain activities not carried out indicates the lack of synchronization between the priority activities defined by the needs of the Regency/Municipality. From the description, the research aimed to assess the level of development integration of Central Java Province towards the needs of the Regency/Municipality through the implementation of the Financial Assistance Towards the Regency/Municipality in the field of infrastructure. The study was conducted by using quantitative research methods and by utilizing the secondary data. The study population was all Regencies/Municipalities in Central Java by performing desk analysis analytical technique to as well as quadrant diagram. The analysis results indicate that the development integration in Central Java Province has not been implemented well, influenced by the policies of the activities, the availability of funds sharing, consistent use of the indicator calculation proportionality harmony, the source of the proposal, the proportion of proposals, capacity of human resources, equalization budget allocation policies and mechanisms for determining activities.

KeyWords: development, vertical, strategic integration

PENDAHULUAN

Integrasi terbagi menjadi tiga dimensi yaitu wilayah (integrasi wilayah), sektoral (integrasi sektoral) dan organisasi (integrasi organisasional) menurut Kidd (dalam Ran dan Budic, 2016) yang dilingkupi oleh kebijakan sebagai konsep besar integrasi pembangunan (Stead dan Meijers, 2009). Integrasi wilayah merupakan integrasi dengan pendekatan hirarki (Ran dan Budic, 2016) yaitu seperangkat elemen dalam tingkatan yang berbeda mulai dari tingkat regional, nasional, provinsi sampai dengan lokal (Rajabifard, Escobar, dan Williamson, 2000 dalam Ran dan Budic, 2016). Integrasi organisasional bertujuan untuk menghasilkan keputusan yang lebih komprehensif serta menghasilkan kegiatan yang lebih mungkin untuk dilaksanakan (Ran dan Budic, 2016), yang dibedakan menjadi tiga, yaitu; *pertama*, integrasi strategis, merupakan sinkronisasi antara kegiatan yang direncanakan dengan program/kegiatan lain ataupun rencana strategis lain; *kedua*, integrasi operasional, merupakan integrasi mekanisme pelaksanaan program yang melibatkan berbagai instansi terkait; dan *ketiga*, integrasi pemangku kepentingan, merupakan integrasi dalam berbagai disiplin ilmu serta berbagai pemangku kepentingan (Kidd, 2007 dalam Scott et al, 2013). Hal-hal yang mempengaruhi integrasi organisasional adalah ada tidaknya koordinasi, komunikasi dan saling pengertian antara pemangku kepentingan (Wennersten et al, 2016), keterbatasan kemampuan keuangan (alokasi anggaran), keterbatasan waktu, serta staf yang memadai (keterbatasan sumber daya manusia) menurut Amos (dalam Baker et al, 2010). Sementara itu, integrasi sektoral dapat dibedakan menjadi dua yaitu integrasi lintas sektoral dan integrasi antar lembaga (Kidd, 2007 dalam Scott et al, 2013). Integrasi lintas sektoral merupakan gabungan berbagai perspektif sektor dalam perencanaan program/

kegiatan (Wennersten et al, 2016). Integrasi antar lembaga merupakan integrasi yang dilakukan antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan sektor publik (Scott et al, 2013).

Pelaksanaan pembangunan yang terintegrasi merupakan salah satu upaya mewujudkan *good governance*, yaitu manajemen kompeten yang dijalankan oleh suatu negara dengan cara yang terbuka, transparan, akuntabel, adil dan responsif terhadap kebutuhan rakyatnya (Ray et al, 2013 dalam Chong et al, 2016), utamanya dalam tantangan otonomi daerah. Otonomi daerah adalah kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola sektor administrasi pemerintahan disamping urusan pertahanan dan keamanan, kebijakan luar negeri, masalah moneter dan fiskal, hukum serta agama (Kuncoro, 2004 dalam Soewardi, 2015). Dengan adanya kewenangan tersebut, diperlukan pembangunan yang terintegrasi antara Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan visi dan misi kepala daerah kabupaten/kota. Salah satu alat yang dapat digunakan yaitu Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota yang dibiayai dari APBD Provinsi Jawa Tengah.

Permasalahan integrasi pembangunan melalui Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota dari segi pembiayaan berupa terbatasnya kemampuan keuangan, sehingga pengalokasiannya harus mempertimbangkan kegiatan prioritas melalui proses Musrenbang. Disamping itu, selalu dijumpai kegiatan yang tidak dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota yang mengindikasikan belum adanya sinkronisasi antara kegiatan prioritas yang ditetapkan dengan kebutuhan Kabupaten/Kota. Dari gambaran tersebut, maka dilakukan penelitian yang bertujuan untuk mengkaji tingkat integrasi pembangunan antara Provinsi Jawa Tengah terhadap kebutuhan Kabupaten/

Kota-nya melalui pelaksanaan kegiatan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/ Kota bidang sarana prasarana.

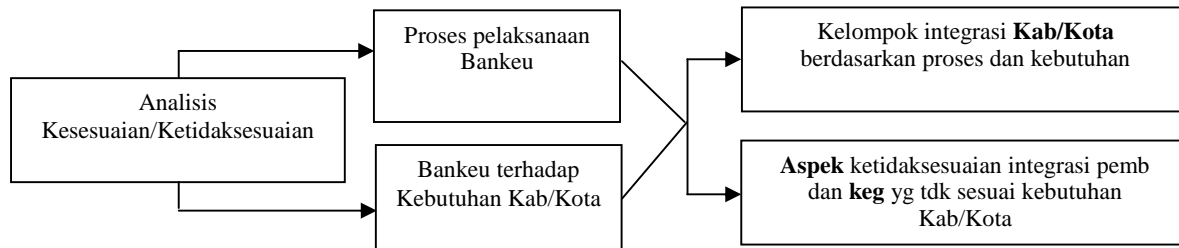
Beberapa penelitian mengenai integrasi dalam pelaksanaan pembangunan di antaranya adalah analisis pembangunan daerah dari sumber alokasi anggaran Uni Eropa menggunakan metode penelitian kuantitatif dan alat analisis korelasi oleh Mura dan Buleca (2014), integrasi pengelolaan sumber daya daerah menggunakan alat analisis multilevel untuk mengidentifikasi kebutuhan dalam pendekatan menentukan arah prioritas pembangunan ekonomi regional oleh Shugaepova dan Ravzieva (2015) serta integrasi pelaporan realisasi pelaksanaan kegiatan beserta perencanaannya menggunakan metode penelitian kuantitatif dan alat analisis deskriptif, *chi-squared* dan *Mann-Whitney* oleh Susanto dan Djuminah (2015). Penelitian terdahulu tersebut dilakukan secara spesifik pada satu tahapan tertentu (pengalokasian anggaran saja, pengelolaan saja, pelaporan saja, dan perencanaannya saja), sehingga belum secara menyeluruh mengkaji mengenai integrasi pembangunan.

BAHAN DAN METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kuantitatif-positivistik. Menurut Sugiyono (2010) metode kuantitatif merupakan penelitian yang datanya berupa angka-angka dan analisisnya menggunakan statistik, sedangkan menurut Bungin (2005) metode positivistik merupakan penelitian yang menggunakan teori atau paradigma teori untuk menemukan masalah penelitian, hipotesis, konsep-konsep, metodologi dan alat-alat analisis data, dengan menekankan

pengalaman sebagai sumber pengetahuan. Data yang digunakan merupakan data sekunder sedangkan teknik pengumpulan data yang digunakan dalam adalah telaah dokumen. Dokumen yang diperlukan merupakan dokumen yang berkaitan dengan realisasi kegiatan dalam hal alokasi anggaran dan waktu pelaksanaan beserta kebijakan terkaitnya dan dokumen yang menunjukkan gambaran pelaksanaan kegiatan di masing-masing Kabupaten/ Kota. Selain itu diperlukan pula dokumen yang menunjukkan visi misi Kabupaten/ Kota serta prioritas program di Kabupaten/ Kota pada Tahun 2011-2015.

Proses analisis terbagi menjadi dua yaitu *pertama* proses analisis kesesuaian/ketidaksesuaian pada proses pelaksanaan kegiatan menggunakan teknik analisis *desk analysis* untuk mengidentifikasi kegiatan yang selesai dan tidak selesai atau tidak dapat dilaksanakan. *Kedua*, proses analisis kesesuaian/ketidaksesuaian kegiatan terhadap kebutuhan Kabupaten/ Kota menggunakan teknik analisis *desk analysis* terhadap Kabupaten/Kota yang memiliki kegiatan tidak dapat dilaksanakan dan tidak dianggarkan kembali untuk menganalisis kesesuaian/ketidaksesuaian kegiatan dengan kebutuhan Kabupaten/ Kota yang terwakilkan dalam unsur RPJPD, RPJMD dan RKPD masing-masing Kabupaten/Kota. Dari kedua proses analisis tersebut, diketahui kelompok integrasi Kabupaten/Kota berdasarkan proses pelaksanaan maupun kesesuaian dengan kebutuhan Kabupaten/Kota dengan menggunakan diagram kuadran serta aspek dan kegiatan apa saja yang tidak sesuai dengan menggunakan *desk analysis* sebagaimana Gambar 1.



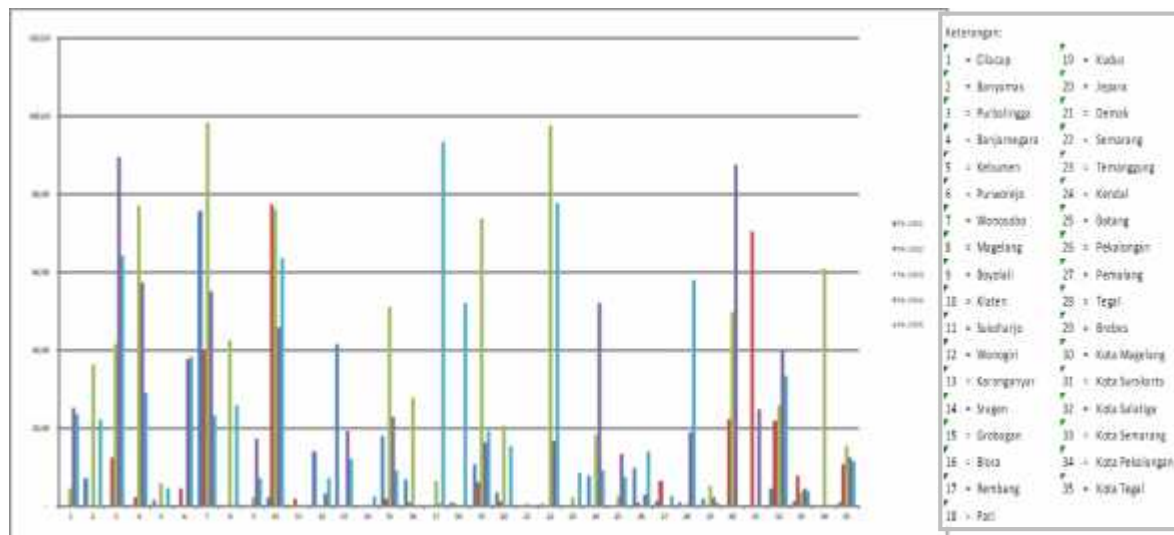
Gambar 1
 Diagram Proses Analisis Integrasi Pembangunan
 Sumber: Hasil analisis, 2016

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Gambaran hasil analisis kegiatan yang tidak selesai dan/atau kegiatan yang tidak dapat dilaksanakan di seluruh Kabupaten/Kota pada TA 2011-2015 dapat dilihat dalam Gambar 2. Melalui diagram tersebut, diketahui bahwa 9 Kabupaten/Kota selalu memiliki kegiatan tidak selesai dan/atau tidak dapat dilaksanakan yaitu; Banjarnegara, Wonosobo, Klaten, Grobogan, Blora,

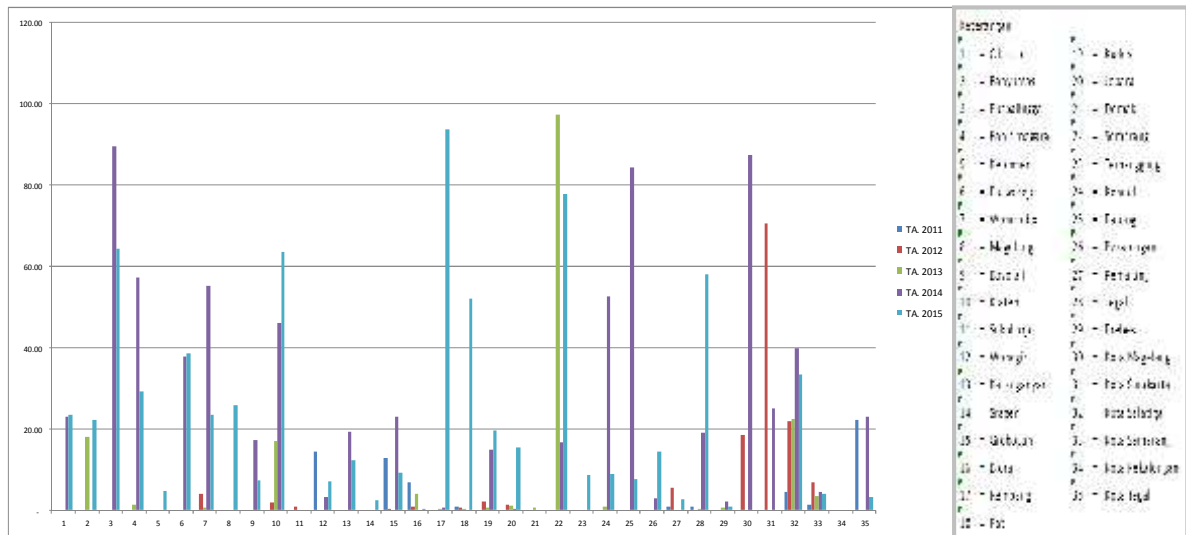
Kudus, Jepara, Kota Salatiga dan Kota Semarang. Dari sembilan Kabupaten/Kota yang telah disebutkan, Kabupaten Wonosobo, Klaten dan Banjarnegara merupakan daerah dengan persentase cenderung selalu tinggi. Peningkatan terjadinya kegiatan yang tidak selesai dan/atau tidak dapat dilaksanakan di sembilan Kabupaten/Kota tersebut rata-rata terjadi pada Tahun 2013, 2014 dan 2015.



Gambar 2
 Diagram Kegiatan Tidak Selesai dan/atau Tidak Dapat Dilaksanakan
 di 35 Kab/Kota TA 2011-2015
 Sumber: Hasil analisis, 2017

Gambaran hasil analisis kegiatan yang tidak sesuai proses pelaksanaannya dari segi waktu di seluruh Kabupaten/Kota pada TA 2011-2015 dapat dilihat dalam Gambar 3. Dalam diagram tersebut, sebagian besar Kabupaten/Kota memiliki tingkat ketidaksesuaian proses pelaksa-

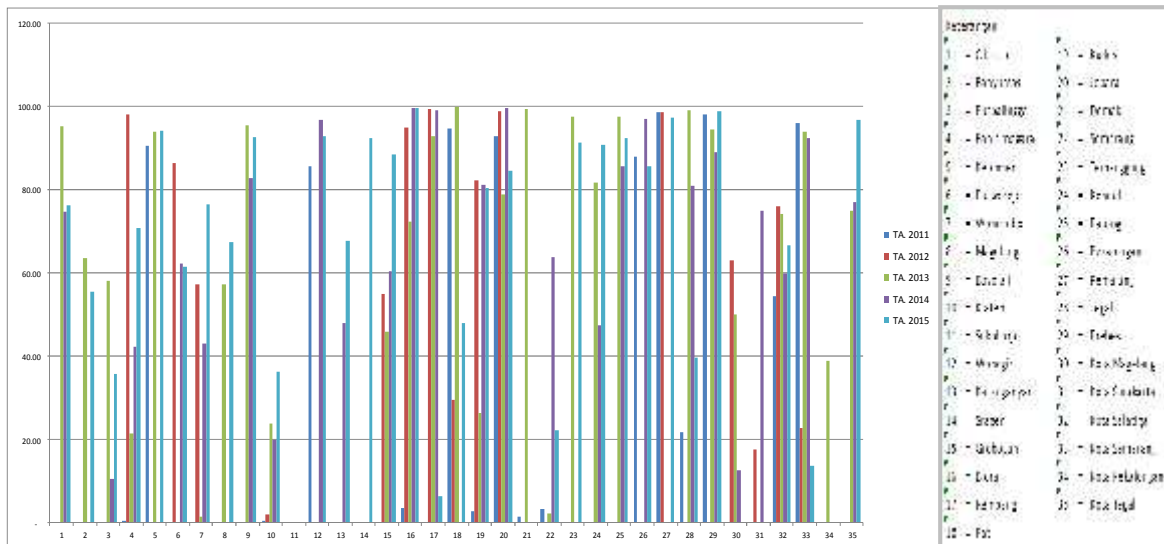
naan kegiatan berdasarkan variabel waktu pelaksanaan yang sangat tinggi pada Tahun 2013 dan 2014. Hal tersebut disebabkan karena adanya perubahan regulasi kebijakan mengenai ketentuan waktu pelaksanaan kegiatan (luncuran kegiatan).



Gambar 3
Diagram Ketidaksesuaian Proses Pelaksanaan Kegiatan dari Variabel Waktu Pelaksanaan di 35 Kab/Kota TA 2011-2015

Trend persentase ketidaksesuaian proses pelaksanaan kegiatan dari variabel alokasi anggaran terhadap keseluruhan jumlah kegiatan bantuan sarana prasarana se-Provinsi Jawa Tengah pada setiap Tahun Anggaran (TA) cenderung meningkat meskipun sempat menurun pada TA 2014. Hal tersebut dapat dilihat pada Gambar 4. Sebanyak 18 dari 27 Kabupaten/Kota yang memiliki kegiatan yang tidak sesuai dari variabel alokasi anggaran pada Tahun 2013 menurun di Tahun 2014. Penurunan di beberapa Kabupaten/Kota terjadi cukup drastis seperti Kabupaten Banyumas (63,64 persen menjadi 0 persen), Kabupaten Kebumen (93,94 persen menjadi 0 persen), Kabupaten Magelang (57,41 persen menjadi 0 persen), Kabupaten Pati (99,79 persen menjadi 0 persen), Kabupaten Demak

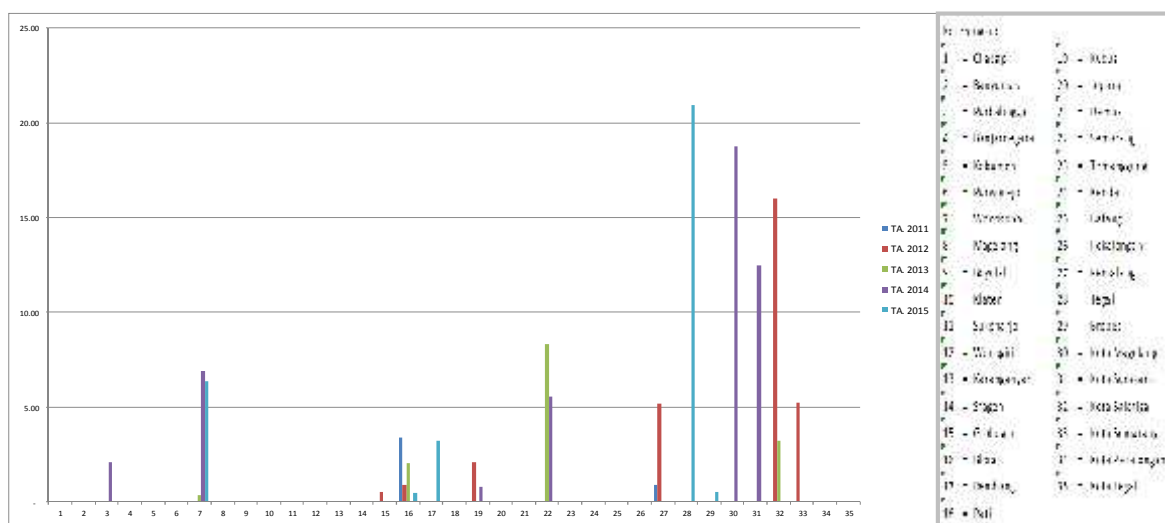
(99,26 persen menjadi 0 persen), Kabupaten Temanggung (97,56 persen menjadi 0 persen) dan Kota Pekalongan (38,89 persen menjadi 0 persen). Hal tersebut yang mengakibatkan menurunnya persentase ketidaksesuaian pada keseluruhan Jawa Tengah pada Tahun 2014 tetapi dilihat secara masing-masing Kabupaten/Kota terjadi peningkatan jumlah Kabupaten/Kota yang memiliki kondisi tidak sesuai. Penurunan ketidaksesuaian proses pelaksanaan kegiatan dari variabel alokasi anggaran pada Tahun 2014 diantaranya dapat terjadi karena adanya revisi/*regrouping* kegiatan, sehingga Kabupaten/Kota berkesempatan untuk mengganti kegiatan sesuai dengan prioritas daerah dan lebih siap dalam perhitungan kebutuhan anggaran.



Gambar 4
 Diagram Ketidaksesuaian Proses Pelaksanaan Kegiatan Dari Variabel Alokasi Anggaran di 35 Kab/Kota TA 2011-2015

Gambaran hasil analisis kegiatan yang tidak sesuai dengan kebutuhan Kabupaten/Kota pada TA 2011-2015 dapat dilihat dalam Gambar 5. Melalui diagram tersebut, dapat diketahui bahwa terdapat 2 daerah yang hampir selalu memiliki kegiatan tidak sesuai dengan kebutuhannya dalam RPJPD, RPJMD atau RKPD, yaitu Wonosobo dan Blora, sedangkan 21 daerah lainnya selalu sesuai.

Ketidaksesuaian pada kedua daerah tersebut, sebagian besar merupakan kegiatan yang tidak sesuai dengan jenis kegiatan dalam ketentuan (di antaranya pembangunan balai pertemuan dan pembuatan taman pada Kabupaten Wonosobo serta pembangunan pada sekolah dan pembangunan gapura pada Kabupaten Blora).



Gambar 5
 Diagram Ketidaksesuaian Kegiatan Terhadap Kebutuhan di 35 Kab/Kota TA 2011-2015
 Sumber: Hasil analisis, 2017

Meskipun banyak Kabupaten/Kota dengan kondisi kegiatan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota bidang sarana prasarana telah sesuai dengan kebutuhan Kabupaten/Kota serta terjadi persentase penurunan pada Tahun 2013 dan 2014 di keseluruhan Jawa Tengah, namun pelaksanaan analisis ini memiliki beberapa kelemahan, yaitu prioritas program dalam RKPD Kabupaten/Kota kurang spesifik, sehingga sebagian besar kegiatan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota bidang sarana prasarana dapat disesuaikan, selain itu sasaran dalam RKPD Kabupaten/Kota belum disusun secara spasial, sehingga tidak dapat diukur kesesuaian lokasi kegiatan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota bidang sarana prasarana yang ditetapkan dengan lokasi yang direncanakan.

Hasil analisis menggunakan diagram kuadran menunjukkan bahwa sebagian besar Kabupaten/Kota terletak pada kuadran III (ketidaksesuaian terbesar berada pada ketidaksesuaian proses pelaksanaan kegiatan). Terdapat *gap* antara pelaksanaan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota yang diharapkan dapat mendorong terjadinya integrasi pembangunan di wilayah Provinsi Jawa Tengah dengan implementasinya di lapangan. Apabila dilihat dari hasil-hasil analisis sebelumnya, *gap* tersebut bermuara pada pengalokasian anggaran yang besar sehingga mengakibatkan banyaknya jumlah kegiatan apabila anggaran per kegiatan bernilai kecil, serta sangat besarnya alokasi anggaran apabila jumlah kegiatannya sedikit. Keduanya sama-sama memerlukan waktu persiapan yang panjang agar kegiatan dapat dimulai seawal mungkin dan dapat diselesaikan secara tepat waktu. Pengambilan kebijakan ketentuan waktu pelaksanaan yang tidak berpihak pada kondisi di keseluruhan Kabupaten/Kota, atau dapat dikatakan pengambilan kebijakan ketentuan waktu

pelaksanaan yang digunakan untuk menciptakan kondisi kesesuaian justru tidak tercapai. Hal tersebut dikarenakan ketentuan waktu pelaksanaan kegiatan yang diharuskan selesai dalam satu TA mengakibatkan Kabupaten/Kota memilih untuk tidak melaksanakan kegiatan atau tidak melakukan pencairan dana apabila diperkirakan waktu pelaksanaan tidak mencukupi (utamanya pada kegiatan yang dialokasikan pada APBD Perubahan).

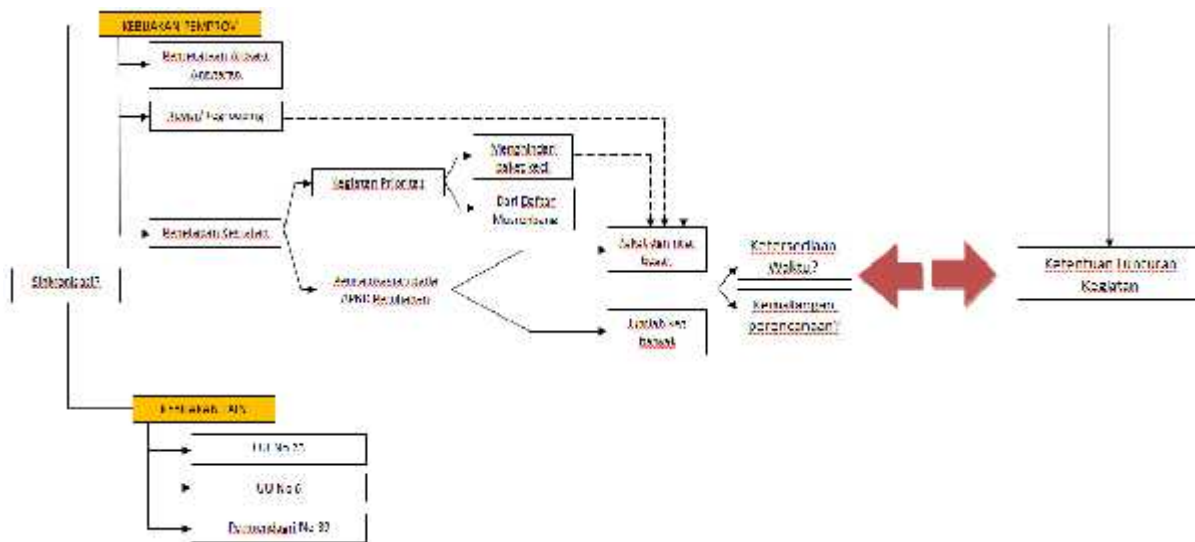
Hasil analisis aspek ketidaksesuaian integrasi pembangunan pada proses pelaksanaan menunjukkan bahwa aspek variabel integrasi pembangunan yang paling mempengaruhi adalah aspek alokasi anggaran (15 Kabupaten/Kota pada 2011, 13 Kabupaten/Kota pada 2012, 26 Kabupaten/Kota pada 2013 serta 24 Kabupaten/Kota pada 2014 dan 2015. Dengan demikian, variabel alokasi anggaran merupakan sumber dari penentuan integrasi pembangunan wilayah di Provinsi Jawa Tengah. Hal tersebut relevan dengan hasil-hasil analisis sebelumnya bahwa pengalokasian anggaran yang besar mengakibatkan banyaknya jumlah kegiatan apabila anggaran per kegiatan bernilai kecil serta sangat besarnya alokasi anggaran apabila jumlah kegiatannya sedikit yang mempengaruhi kesiapan Kabupaten/Kota agar kegiatan dapat dimulai seawal mungkin dan dapat diselesaikan secara tepat waktu. Ditambah pula dengan pengambilan kebijakan waktu pelaksanaan yang tidak mendukung hal tersebut.

Pembahasan

Berdasarkan uraian hasil analisis, diperoleh temuan berupa faktor-faktor yang mempengaruhi ketidaksesuaian proses pelaksanaan kegiatan yaitu kebijakan yang diterapkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, sinkronisasi dengan kebijakan yang lain, tingkat kematangan perencanaan kegiatan, dan pengalokasian kegiatan memperhatikan

ketersediaan waktu. Keempat faktor tersebut menunjukkan adanya keterkaitan antara kebijakan yang satu dengan yang lain, namun tidak saling menguatkan. Salah satunya yaitu kebijakan mengenai ketentuan luncuran kegiatan dengan

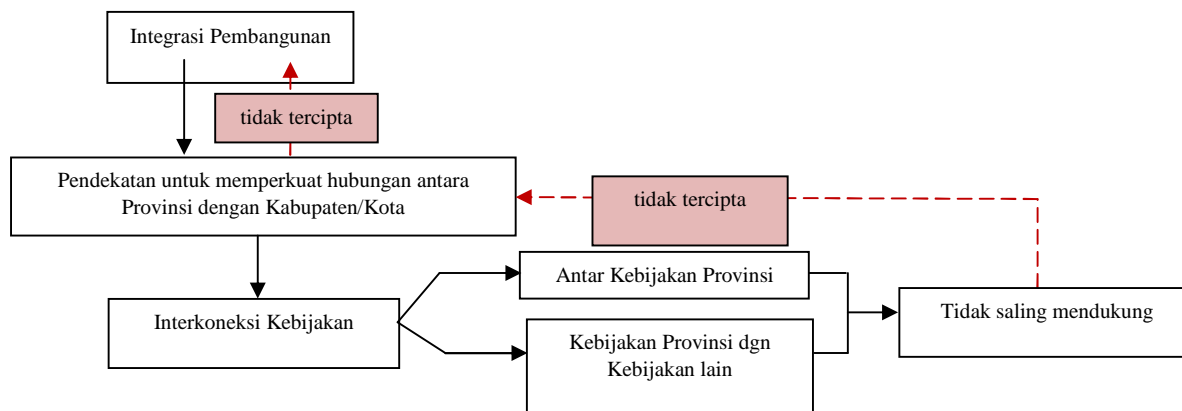
kebijakan penetapan kegiatan pada APBD Perubahan. Kedua kebijakan tersebut saling bertentangan sehingga berdampak pada pelaksanaan kegiatan oleh Kabupaten/Kota (Gambar 6).



Gambar 6
Interkoneksi Kebijakan Dalam Pelaksanaan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota
Sumber: Hasil analisis, 2017

Interkoneksi kebijakan yang tidak saling mendukung menyebabkan tidak terwujudnya pembangunan Provinsi Jawa Tengah yang terintegrasi dengan Kabupaten/Kota. Menurut Kidd (2007) dalam Randa Budic (2016), integrasi pembangunan merupakan pendekatan untuk memperkuat

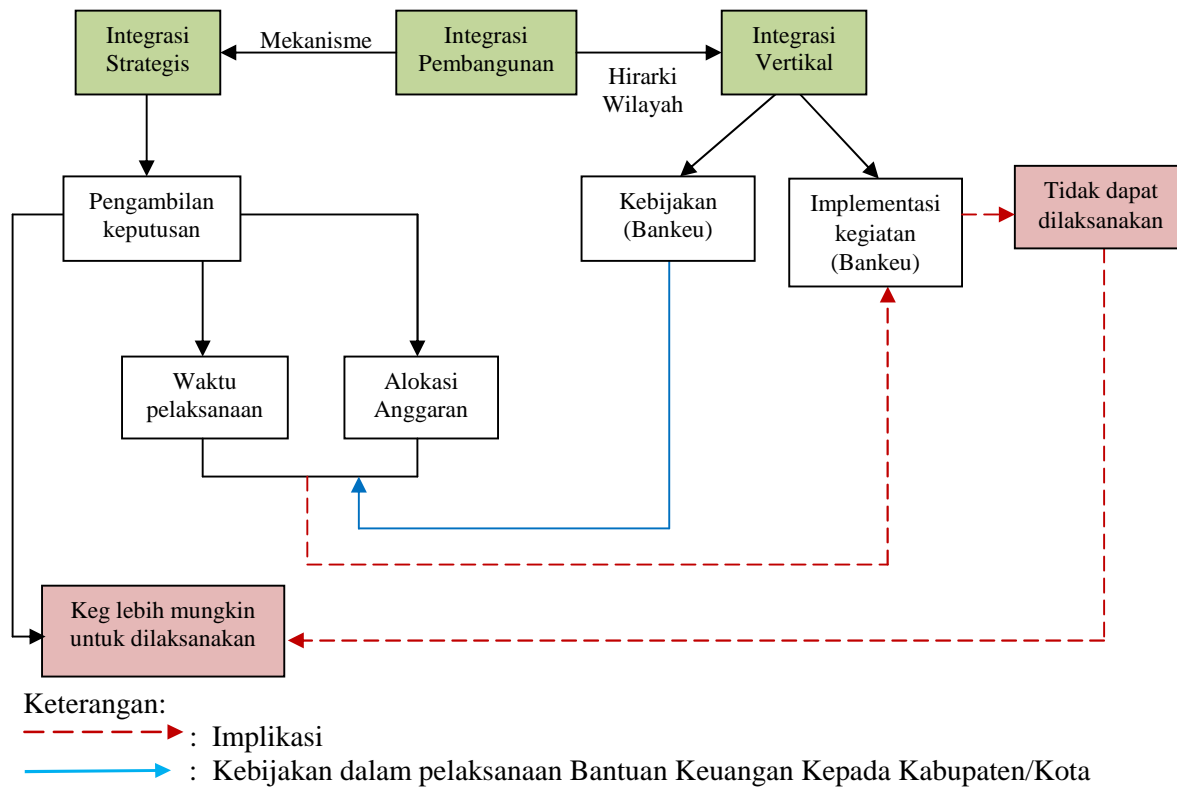
hubungan antar lokasi melalui interkoneksi antar kebijakan. Dengan demikian, pelaksanaan kegiatan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota tidak mendukung terjadinya integrasi pembangunan di wilayah Provinsi Jawa Tengah (Gambar 7).



Gambar 7.
Hubungan Tidak Terwujudnya Integrasi Pembangunan

Kebijakan yang diambil berkaitan dengan waktu pelaksanaan dan alokasi anggaran kegiatan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota hingga mengakibatkan peningkatan angka ketidaksesuaian setiap tahunnya, belum mencerminkan terwujudnya integrasi pembangunan vertikal sekaligus integrasi strategis antara Provinsi Jawa Tengah dengan Kabupaten/Kota. Dipandang dari hirarki kewilayahan, integrasi pembangunan melalui pelaksanaan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota merupakan pendekatan dalam integrasi vertikal yaitu pendekatan dengan melibatkan seperangkat elemen antara tingkatan spasial yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah sebagaimana dijelaskan oleh Healey (2004) dalam Ran dan Budic (2016). Sementara itu, keberhasilan pendekatan integrasi vertikal yang dilakukan dapat tercermin melalui tercapainya tujuan integrasi strategis yaitu menghasilkan keputusan yang lebih komprehensif serta menghasilkan kegiatan yang lebih mungkin untuk dilaksanakan (Scott et al, 2013). Dilihat dari kebijakan yang berkaitan dengan waktu pelaksanaan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota, perubahan kebijakan turut mengakibatkan kegiatan tidak lebih mungkin untuk dilaksanakan karena perubahan kebijakan ketentuan waktu pelaksanaan tidak diimbangi dengan pemilihan kegiatan yang tepat. Masih adanya kegiatan yang menjadi kewenangan Pemerintah Desa atau hibah yang belum *by name by adress*

pada Tahun 2014 diantaranya pada Kabupaten Grobogan dan Klaten, serta perubahan kebijakan ketentuan waktu pelaksanaan mengakibatkan kegiatan yang dialokasikan pada APBD Perubahan tidak dapat dilaksanakan. Sebelumnya, kegiatan yang dialokasikan pada APBD Perubahan boleh dianggarkan kembali sehingga Kabupaten/Kota tidak ragu untuk melakukan pencairan dana dan memulai persiapan kegiatan. Sementara itu setelah tidak diperbolehkan, Kabupaten/Kota memilih untuk tidak melakukan pencairan dana dan tidak melaksanakan kegiatan. Demikian halnya dengan kebijakan yang berkaitan dengan alokasi anggaran. Pemberian alokasi yang besar menimbulkan terjadinya peluang permasalahan berupa banyaknya jumlah kegiatan yang harus dilaksanakan, sehingga berimplikasi terhadap kemampuan Kabupaten/Kota dalam menyelesaikan pekerjaan secara tepat waktu (keterbatasan SDM dan penyediaan dana *sharing*) serta besarnya nilai paket pekerjaan, sehingga membutuhkan waktu penyelesaian yang lebih panjang (membutuhkan waktu untuk proses lelang). Kedua kemungkinan tersebut diperparah dengan pengalokasian pada APBD Perubahan serta penentuan kegiatan diluar usulan dalam Musrenbang. Hubungan permasalahan tersebut dengan tidak terciptanya integrasi vertikal dan strategis dapat dijelaskan dalam skema Gambar 8.



Gambar 8.
 Hubungan Tidak Terwujudnya Integrasi Vertikal Dan Integrasi Strategis
 Sumber: Hasil analisis, 2017

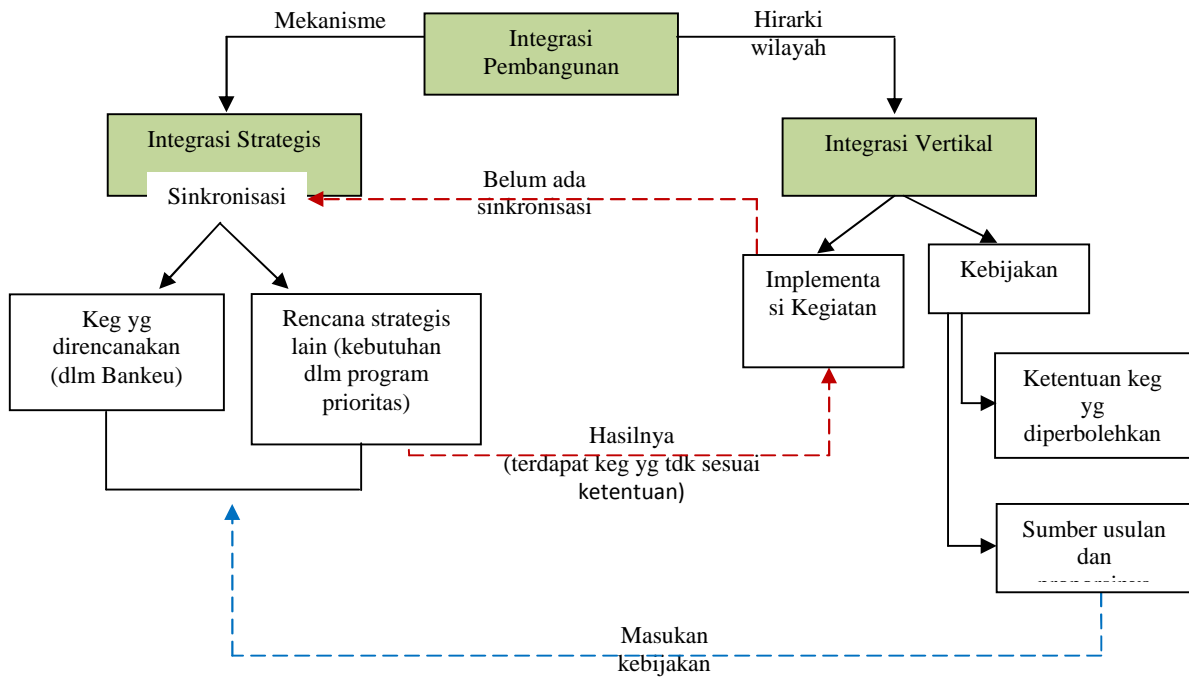
Dalam temuan hasil analisis kesesuaian terhadap kebutuhan Kabupaten/Kota, diperoleh faktor yang mempengaruhi ketidaksesuaian kegiatan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota bidang sarana prasarana TA 2011-2015 terhadap kebutuhan Kabupaten/Kota yaitu sinkronisasi penentuan kegiatan dengan ketentuan. Ketentuan mengenai pedoman kegiatan sarana prasarana apa saja yang boleh dianggarkan melalui Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota telah diatur dalam Peraturan Gubernur Jawa Tengah. Namun demikian, masih ditemui kegiatan yang tidak sesuai. Apabila menilik salah satu tahapan proses penentuan usulan prioritas melalui Musrenbang adalah pelaksanaan desk dan verifikasi, maka seharusnya pemilihan kegiatan yang tidak sesuai dengan ketentuan dapat

diminimalisir. Akan tetapi, Musrenbang bukanlah merupakan satu-satunya sumber usulan kegiatan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota. Dalam Peraturan Gubernur Jawa Tengah menyebutkan bahwa sumber usulan lainnya yaitu usulan strategis Pemerintah Kabupaten/Kota pasca Musrenbangprov dan usulan tindak lanjut hasil reses/kunjungan kerja DPRD Provinsi Jawa Tengah, sehingga kedua sumber tersebut juga harus disesuaikan.

Masih ditemukannya kegiatan yang tidak sesuai dengan kebutuhan Kabupaten/Kota menunjukkan adanya ketidaksinkronan kegiatan yang direncanakan dalam Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota dengan rencana strategis yang ada di Kabupaten/Kota. Hal itu menyebabkan masih ditemukannya kegiatan yang tidak dilaksanakan dan

tidak dilakukan pencairan dananya karena tidak sesuai dengan prioritas program daerah. Hubungan antara hal tersebut

dengan integrasi strategis dan vertikal ditunjukkan dalam Gambar 9.



Keterangan:

—▶ : Implikasi

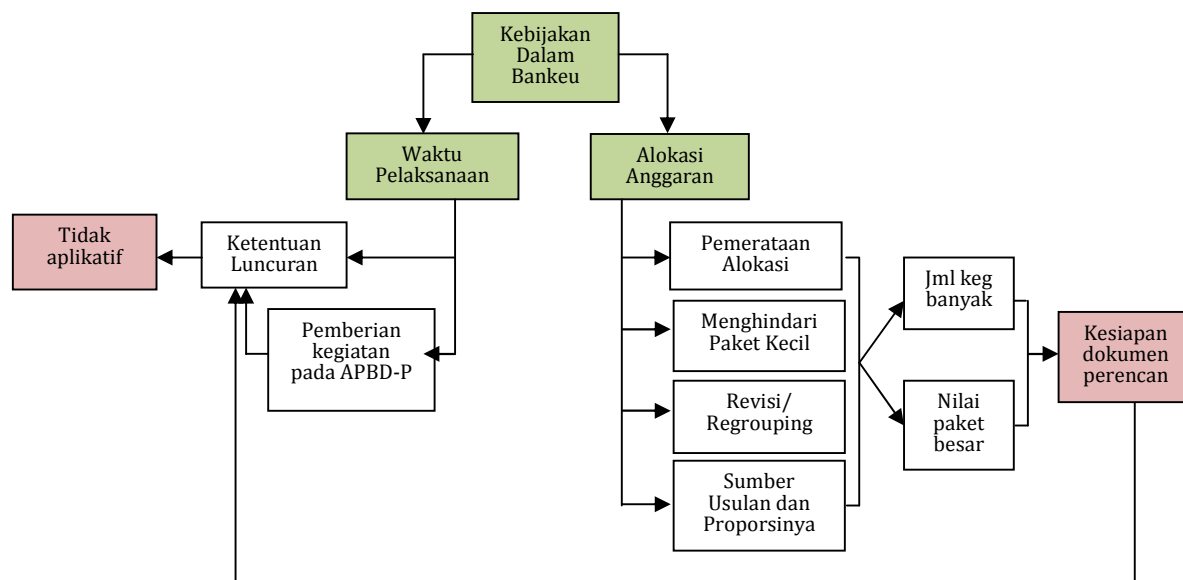
—▶ : Kebijakan dalam pelaksanaan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota

Gambar 9.

Pengaruh Sinkronisasi Penetapan Kegiatan Dengan Ketentuan Terhadap Integrasi Vertikal dan Strategis
Sumber: Hasil analisis, 2017

Bagan dalam Gambar 9 dapat menjelaskan bahwa kebijakan mengenai kegiatan yang diperbolehkan serta sumber usulan beserta proporsinya mempengaruhi pelaksanaan integrasi strategis melalui sinkronisasi antara kegiatan yang direncanakan dengan kebutuhan Kabupaten/Kota sebagaimana diungkapkan oleh Scott et al (2013). Pada pelaksanaan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota bidang sarana prasarana TA 2011-2015, integrasi strategis belum dapat diwujudkan karena belum terbangunnya sinkronisasi.

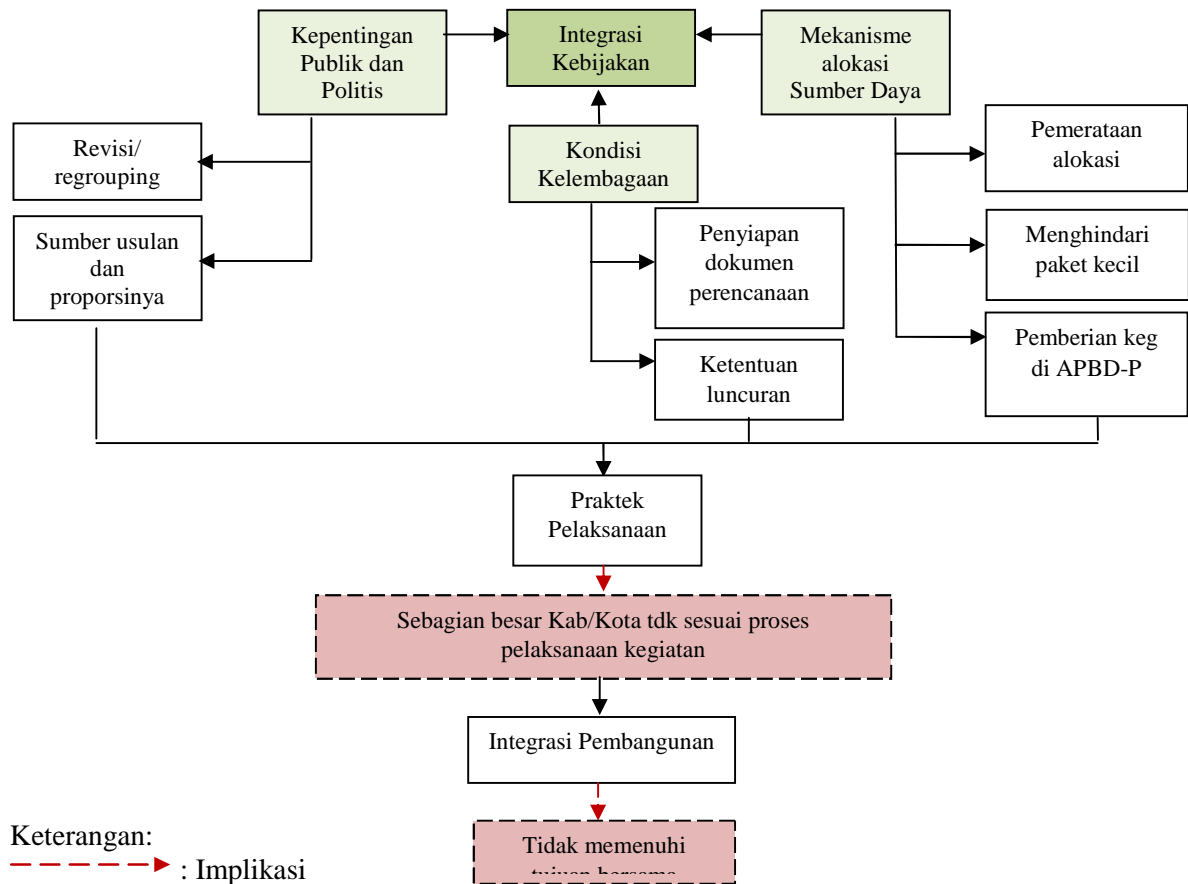
Dari hasil analisis kesesuaian proses pelaksanaan kegiatan serta kesesuaian terhadap kebutuhan Kabupaten/Kota, ditemukan dua faktor penyebab terjadinya *gap* antara pelaksanaan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota yang diharapkan dapat mendorong terjadinya integrasi pembangunan di wilayah Provinsi Jawa Tengah dengan implementasinya di lapangan. Posisi keduanya membentuk pola integrasi kebijakan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota yang digambarkan dalam diagram pada Gambar 10.



Gambar 10
Integrasi Kebijakan Dalam Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota
Sumber: Hasil analisis, 2017

Posisi integrasi kebijakan dalam pelaksanaan kegiatan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota bidang sarana prasarana TA 2011-2015 terhadap perwujudan integrasi pembangunan digambarkan dalam Gambar 11. Gambar tersebut menunjukkan bahwa integrasi kebijakan merupakan konsep besar dalam mewujudkan integrasi pembangunan (Steid dan Meijers, 2009), demikian halnya dalam mewujudkan integrasi pembangunan melalui Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota. Secara lebih jauh, Steid dan Meijers (2009) menyebutkan bahwa integrasi kebijakan tidak berdiri sendiri melainkan dalam implementasinya dipengaruhi oleh adanya kepentingan antara publik dan politis, mekanisme alokasi sumber daya serta kondisi kelembagaan dan praktek pelaksanaan. Pada proses pelaksanaan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota, beberapa hal yang mendukung kepentingan publik dan politis adalah dilakukannya *revisi/regrouping*

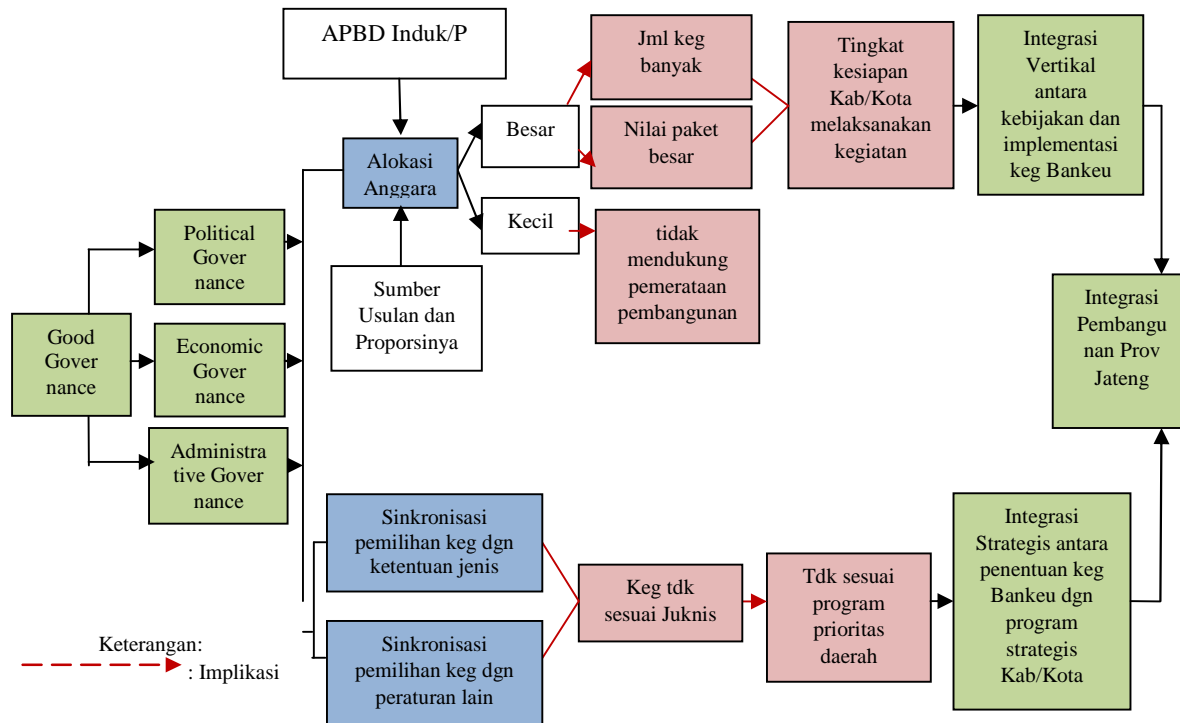
oleh Kabupaten/Kota kegiatan serta sumber usulan beserta proporsinya. Sementara beberapa hal yang mendukung mekanisme alokasi sumber daya adalah dilakukannya pemerataan anggaran oleh Pemerintah Provinsi, himbuan untuk menghindari paket pekerjaan bernilai kecil serta pemberian kegiatan pada APBD Perubahan. Di samping itu beberapa hal yang mempengaruhi kondisi kelembagaan adalah penyiapan dokumen perencanaan di Kabupaten/Kota dan ketentuan luncuran kegiatan oleh Pemerintah Provinsi. Kesemuanya menentukan praktek pelaksanaan kegiatan dengan hasil ditemukannya ketidaksesuaian proses pelaksanaan di sebagian besar Kabupaten/Kota, sehingga belum dapat mendukung tujuan bersama antara dua tingkatan pemerintahan yang berbeda (Provinsi Jawa Tengah dan Kabupaten/Kota) sebagai tujuan integrasi pembangunan menurut Stead dan Meijers (2009).



Gambar 11.
Integrasi Kebijakan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota Dalam Mewujudkan Integrasi Pembangunan
Sumber: Hasil analisis, 2017

Temuan hasil analisis aspek ketidaksesuaian integrasi pembangunan pada proses pelaksanaan dan kegiatan yang tidak sesuai dengan kebutuhan Kabupaten/Kota berupa variabel alokasi anggaran sebagai variabel utama dalam integrasi pembangunan Provinsi Jawa

Tengah melalui Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota bidang sarana prasarana TA 2011-2015 serta kegiatan yang tidak sesuai petunjuk teknis (Juknis) sebagai kegiatan yang tidak sesuai dengan kebutuhan Kabupaten/Kota, dapat dijelaskan melalui Gambar 12.



Gambar 12.
 Variabel yang Mempengaruhi Integrasi Pembangunan Provinsi Jawa Tengah
 Sumber: Hasil analisis, 2017

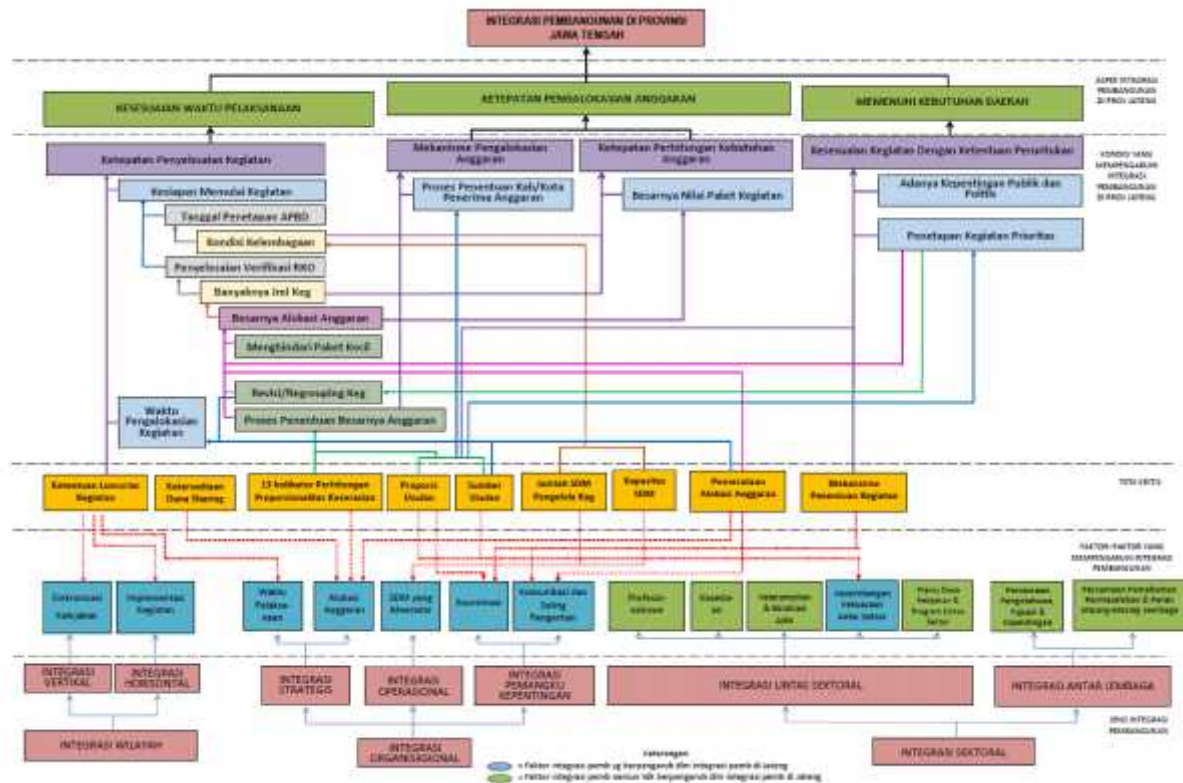
Gambar 12 menjelaskan mengapa temuan variabel alokasi anggaran dan kegiatan yang tidak sesuai dengan Juknis menjadi variabel yang menentukan integrasi pembangunan Provinsi Jawa Tengah melalui Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota, yaitu variabel alokasi anggaran menjadi variabel penting karena penentuannya dipengaruhi oleh berbagai faktor begitu juga dengan implikasinya yang diakibatkan. Penentuannya diantaranya dipengaruhi oleh sumber usulan dan proporsinya serta waktu pengalokasiannya. Implikasinya berupa banyaknya jumlah kegiatan serta besarnya nilai paket pekerjaan yang berujung pada tingkat kesiapan Kabupaten/Kota dalam melaksanakan kegiatan. Tingkat kesiapan ini yang kemudian menjadi penghambat bagi Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mendukung integrasi vertikal antara Provinsi Jawa Tengah dengan Kabupaten/Kota,

yang dilakukan dengan cara membandingkan antara kebijakan dengan implementasi kegiatan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota bidang sarana prasarana Tahun Anggaran 2011-2015; serta Kegiatan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota bidang sarana prasarana TA 2011-2015 yang tidak sesuai dengan Juknis sebagai kegiatan yang tidak sesuai dengan kebutuhan Kabupaten/Kota, dipengaruhi oleh beberapa hal yaitu sinkronisasi pemilihan kegiatan dengan ketentuan jenis kegiatan dan sinkronisasi dengan peraturan yang lain. Keduanya merupakan penghambat baik bagi Provinsi Jawa Tengah maupun Kabupaten/Kota untuk mendukung integrasi strategis pada tingkat perencanaan.

Tingkat integrasi pembangunan di Provinsi Jawa Tengah melalui pelaksanaan kegiatan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota bidang sarana prasarana

masih rendah. Jika diamati dari titik kritisnya (Gambar 13), maka rendahnya integrasi pembangunan di Provinsi Jawa Tengah melalui pelaksanaan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu adanya ketentuan luncuran kegiatan, ketersediaan dana sharing, konsistensi

penggunaan indikator perhitungan proporsionalitas keserasian, sumber usulan, proporsi usulan, jumlah SDM pada SKPD Kabupaten/Kota pengelola kegiatan; kapasitas SDM pengelola kegiatan, pemerataan alokasi anggaran, dan mekanisme penentuan kegiatan.



Gambar 13.

Skema Integrasi Pembangunan di Provinsi Jawa Tengah dalam Pelaksanaan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota
Sumber: Hasil analisis, 2017

SIMPULAN

Rendahnya integrasi pembangunan di Provinsi Jawa Tengah melalui pelaksanaan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu adanya ketentuan luncuran kegiatan, ketersediaan dana sharing, konsistensi penggunaan indikator perhitungan proporsionalitas keserasian, sumber usulan, proporsi usulan, jumlah

SDM pada SKPD Kabupaten/Kota pengelola kegiatan; kapasitas SDM pengelola kegiatan, pemerataan alokasi anggaran, dan mekanisme penentuan kegiatan.

Jika dihubungkan dengan faktor-faktor integrasi pembangunan baik integrasi wilayah, organisasional maupun sektoral, terdapat beberapa faktor yang tampak turut berperan dalam mem-

pengaruhi tingkat integrasi pembangunan di Provinsi Jawa Tengah melalui pelaksanaan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota. Faktor-faktor integrasi pembangunan tersebut adalah sinkronisasi kebijakan merupakan faktor dari integrasi vertikal dalam integrasi wilayah, implementasi kegiatan merupakan faktor dari integrasi horizontal dalam integrasi wilayah, waktu pelaksanaan merupakan faktor dari integrasi strategis dalam integrasi organisasional, alokasi anggaran merupakan faktor dari integrasi strategis dalam integrasi organisasional, SDM yang memadai merupakan faktor dari integrasi operasional dalam integrasi organisasional, koordinasi merupakan faktor dari integrasi pemangku kepentingan dalam integrasi organisasional, komunikasi dan saling pengertian merupakan faktor dari integrasi pemangku kepentingan dalam integrasi organisasional, serta keseimbangan kekuasaan antar sektor merupakan faktor dari integrasi lintas sektoral dalam integrasi sektoral.

Berdasarkan uraian diatas, terdapat beberapa hal yang perlu dilakukan untuk mewujudkan integrasi pembangunan di Provinsi Jawa Tengah melalui Bantuan

Keuangan Kepada Kabupaten/Kota. Pertama pengkajian ketentuan luncuran kegiatan dengan memperhatikan kebijakan yang lain (penentuan kegiatan prioritas, penentuan besaran anggaran dan waktu pengalokasian, Kedua, penyediaan dana sharing untuk membiayai perencanaan dan persiapan kegiatan, Ketiga, penggunaan indikator proporsionalitas keserasian untuk menetapkan besaran alokasi anggaran bantuan sarana prasarana. *Keempat*, koordinasi dalam penentuan kebijakan proporsi sumber usulan kegiatan (antara usulan dari Pemerintah Kabupaten/Kota, DPRD dan Gubernur) berdasarkan urgenitasnya terhadap penyelesaian permasalahan di Kabupaten/Kota serta prioritas terhadap pencapaian program-program strategis daerah untuk menjaga keseimbangan kekuasaan antar sektor, *Kelima*, pengembangan kapasitas SDM pada SKPD Kabupaten/Kota pengelola kegiatan Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten/Kota. *Keenam*, peningkatan komunikasi bersama dengan sumber-sumber usulan dalam pemerataan alokasi anggaran melalui rapat koordinasi terkait besaran dan sasaran lokasi kegiatan.

DAFTAR PUSTAKA

- Baker, Mark and Hincks, Stephen et al. 2010. Getting Involved in Plan-Making: Participation and Stakeholder Involvement in Local and Regional Spatial Strategies in England. *Environment and Planning C Government and Policy* 28 (4): 574-594.
- Bungin, Burhan. 2005. *Metodologi Penelitian Kuantitatif*. Jakarta: Kencana.
- Chong, Joanne and Abeysuriya, Kumi et al. 2016. Strengthening Local Governance Arrangements for Sanitation: Case Studies of Small Cities in Indonesia. *Aquatic Procedia* 6: 64-73.
- Mura, Ladislav dan Buleca, Jan et al. 2014. Identification of Funding of Regional Governments Using Correlation Analysis. *Procedia Economics and Finance* 15, 154-161.
- Ran, Jing and Budic, Zorica Nedovic. 2016. Integrating Spatial Planning and Flood Risk Management: A New Conceptual Framework for The Spatially Integrated Policy Infrastructure. *Computers, Environment and Urban Systems* 57: 68-79.
- Scott, A.J and Carter, C et all. 2013. Disintegrated Development at The Rural-Urban Fringe: Re-Connecting Spatial Planning Theory and Practice. *Progress in Planning* 83: 1-52.
- Shugaepova, Aliya A dan Ravzieva, Dilyara I. 2015. Regional Strategic Priorities Identification Approach. *Procedia Economics and Finance* 24, 643-651.
- Soewardi, Tiara Juniar and Ananda, Candra Fajri. 2015. The Transformation of Bea Acquisition Rights to Land and Buildings (BPHTB): Case Study in Kediri City of East Java. *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 211: 1179-1185.
- Stead, Dominic and Meijers, Evert. 2009. Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors. *Planning Theory & Practice* 10: 317-332.
- Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif & RND*. Bandung: Alfabeta.
- Susanto, Dwi and Djuminah. 2015. The Usefulness of Local Government Financial Statements for Regional Development Planning Process (An Empirical Study Against the Head of the District Development Planning Agencies in Java and Madura). *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 211: 75-80.
- Wennersten, Ronald and Sun, Qie et all. 2016. How Can the Gradual Development of More Sustainable Energy Systems be Integrated in Urban Planning in China?. *Energy Procedia* 88: 23-30.

