

Budget

Brief

Mei 2021

FITRA
NUSA TENGGARA BARAT



Politik Anggaran Infrastruktur di Daerah

STUDI KASUS PADA INFRASTRUKTUR JALAN KABUPATEN BIMA

Oleh: Sulistiawati, Eka Juliadin, Nasrudin

Politik Anggaran Infrastruktur di Daerah

Studi Kasus pada Infrastruktur Jalan Kabupaten Bima

Oleh: Sulistiawati, Eka Juliadin, Nasrudin

Mahasiswa Fisipol Universitas Muhammadiyah Alumni Sekolah Anggaran FITRA NTB

Pemerintah Kabupaten Bima selama lima tahun belum melaksanakan pemerataan pembangunan infrastruktur jalan di seluruh wilayah, sehingga dampaknya tidak signifikan dalam menggerakkan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Persoalannya bukan hanya karena keterbatasan kapasitas fiskal daerah, melainkan juga lemahnya kualitas perencanaan dan politik penganggaran yang belum sepenuhnya berpihak pada kepentingan masyarakat.

Pembangunan infrastruktur jalan merupakan mandat UUD 1945 pasal 34 ayat (3) yang menyatakan bahwa Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak, yang selanjutnya diatur pelaksanaannya melalui UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan. Pembiayaannya menjadi tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangan masing-masing.

Ketersediaan infrastruktur jalan tidak hanya dihajatkan untuk menarik dan memudahkan investasi di daerah, namun yang terpenting sebagai bagian dari pemenuhan hak masyarakat yang harus dipenuhi oleh pemerintah dan pemerintah daerah sebagai penyelenggara negara. Infrastruktur jalan memiliki peran strategis dalam mewujudkan sasaran pembangunan, seperti pemerataan pembangunan, pertumbuhan ekonomi dan keadilan sosial.

Berdasarkan data Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bima menyebutkan bahwa panjang jalan Kabupaten Bima yang berstatus jalan kabupaten sepanjang 831,6 km. Namun lebih dari 60% ruas jalan kabupaten di Bima dalam kondisi rusak dan rusak berat. Sedangkan jalan dengan kondisi baik hanya sepanjang 285 km.

Masyarakat Kabupaten Bima dalam beberapa pemberitaan media massa mengeluhkan kondisi jalan kabupaten yang memprihatinkan. Di samping itu, isu pemerataan pembangunan infrastruktur di 18 kecamatan juga menjadi salah satu isu yang perlu mendapat perhatian pemerintah Kabupaten Bima!

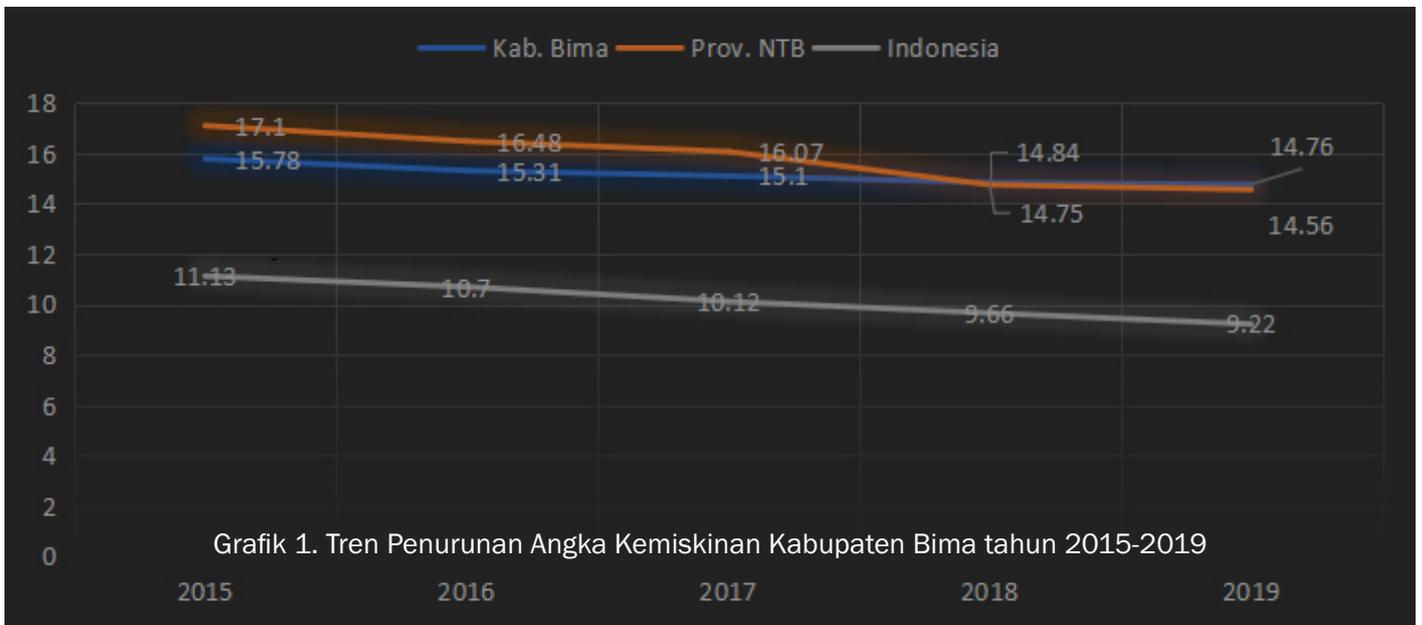
Kondisi infrastruktur yang buruk dan tidak meratanya pembangunan infrastruktur jalan di Bima berdampak pada perlambatan aktivitas ekonomi daerah sekaligus memperlambat laju peningkatan kesejahteraan masyarakat. Angka kemiskinan di Kabupaten Bima dalam 5 tahun terakhir mengalami penurunan dengan tren yang cukup lambat. Pada tahun 2015 tingkat kemiskinan di Kabupaten Bima mencapai 15,78% lalu mengalami penurunan menjadi 15,31% pada tahun 2016. Kemudian pada tahun 2017 mengalami penurunan kembali menjadi 15,1%, dan menjadi 14,84% pada tahun 2018. Pada tahun 2019 angka kemiskinan di Kabupaten Bima mencapai 14,76%.

Capaian penurunan kemiskinan di Kabupaten Bima selama periode 2015-2019 merupakan yang terendah di antara seluruh kabupaten/kota di NTB. Rata-rata penurunan angka kemiskinan di Bima selama periode 2015-2019 hanya sekitar 0,26 poin persen per tahun. Sedangkan capaian penurunan kemiskinan provinsi rata-rata mencapai 0,64 poin persen per tahun. Tingkat kemiskinan di Kabupaten Bima masih lebih tinggi dibandingkan angka provinsi pada tahun yang sama.



Lebih dari 60% ruas jalan kabupaten di Bima dalam kondisi rusak dan rusak berat

¹ [Wakil Rakyat Akui Bupati Tidak Berpihak Pada Pembangunan Infrastruktur di Wilayah Selatan Kabupaten Bima | www.metromini.info](http://www.metromini.info) diakses tanggal 12 April 2021.



Sumber: TNP2K

Rendahnya capaian penurunan angka kemiskinan di Kabupaten Bima menunjukkan bahwa intervensi program dan anggaran daerah belum cukup efektif untuk menjawab persoalan-persoalan riil di daerah. Politik anggaran daerah sangat berperan dalam memastikan distribusi anggaran secara berkeadilan, tepat sasaran dan tepat guna.

Salah satu tolak ukur keberpihakan anggaran adalah alokasi belanja modal yang besar. Pengalokasian belanja modal dalam APBD ditujukan untuk penyediaan asset daerah, baik

berupa tanah, Gedung perkantoran, Gedung sekolah, fasilitas kesehatan, peralatan dan mesin, irigasi, jalan, jembatan, dan asset lainnya yang menambah kekayaan daerah. Alokasi belanja modal yang besar diharapkan sebesar-besarnya dialokasikan untuk menyediakan fasilitas dasar public. Alokasi belanja modal yang terbatas berimplikasi pada lambannya penyediaan infrastruktur dan fasilitas publik, termasuk menurunkan daya ungkit APBD terhadap pertumbuhan ekonomi dan penurunan angka kemiskinan daerah.

ANGGARAN INFRASTRUKTUR KABUPATEN BIMA

APBD Kabupaten Bima selama periode 2015-2019 menunjukkan tren menurun dan menyebabkan ruang fiskal daerah terus mengalami tekanan. Pada tahun 2019 realisasi pendapatan daerah dan belanja daerah Kabupaten Bima masing-masing 4% dan 0,3%. Padahal pada awal periode tersebut, realisasi APBD mampu tumbuh hingga dua digit. Keterbatasan ruang fiskal daerah pada tahun 2019 yang mencapai 12,4% membatasi diskresi daerah dalam membiayai program prioritas.

Beban belanja tetap, seperti belanja pegawai cenderung berkurang dalam lima tahun terakhir ini, meskipun kembali menunjukkan tren meningkat pada tahun 2019. Pada tahun 2015, tercatat beban belanja pegawai mencapai 59,1% dan mencapai titik terendah pada tahun 2018 dengan alokasi Rp 692 miliar atau 38,1%. Pada tahun 2019 nominal belanja pegawai meningkat sekitar 16,8%.

Beban belanja pegawai yang mampu ditekan tidak diikuti dengan peningkatan alokasi belanja publik. Hal ini ditunjukkan dengan rasio belanja

modal rata-rata di bawah 20% setiap tahun. Selain itu ditunjukkan oleh rata-rata pertumbuhan belanja pegawai Kabupaten Bima yang mencapai dua kali lipat dibandingkan alokasi belanja modal untuk setiap 1% pertumbuhan APBD.

Pertumbuhan nominal belanja modal Kabupaten Bima cenderung fluktuatif. Rata-rata belanja modal Kabupaten Bima pada periode 2015-2019 mencapai 19%. Pada tahun 2015, alokasinya sekitar 17% dari APBD. Alokasi tertinggi terjadi pada tahun 2018 mencapai 21,8%. Pada tahun 2019 kembali menurun menjadi sekitar 17,3%.

Prioritas pengalokasian belanja modal Kabupaten Bima dalam lima tahun kepemimpinan IDP-Dahlan adalah pembangunan jalan, irigasi, dan jaringan; dan pembangunan Gedung dan bangunan. Hal ini ditunjukkan oleh distribusi rata-rata anggaran kedua jenis belanja modal tersebut dalam APBD, masing-masing 46% dan 34% setiap tahun.

Secara tren, anggaran kedua jenis belanja modal tersebut pada tahun 2016-2019

mengalami perubahan yang berkebalikan. Alokasi anggaran belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan mengalami penyusutan setiap tahun, sebaliknya alokasi belanja modal pembangunan Gedung dan bangunan meningkat. Kebijakan anggaran ini menyebabkan program peningkatan kondisi jalan mengalami perlambatan.

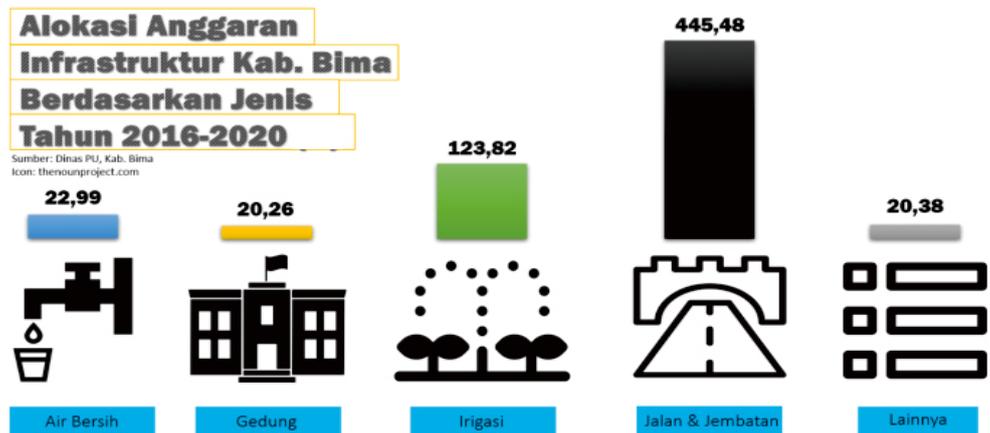
Belanja Infrastruktur Jalan Kabupaten Bima

Total anggaran pembangunan infrastruktur dasar Kabupaten Bima dalam lima tahun terakhir (2016-2020) sebesar Rp633 miliar. Separuh dari anggaran tersebut (58%) dibelanjakan pada dua tahun pertama kepemimpinan IDP-Dahlan, dan mengalami penurunan alokasi secara bertahap hingga tahun 2020. Pada tahun 2020, anggaran pembangunan infrastruktur dasar hanya sebesar Rp46,9 miliar.

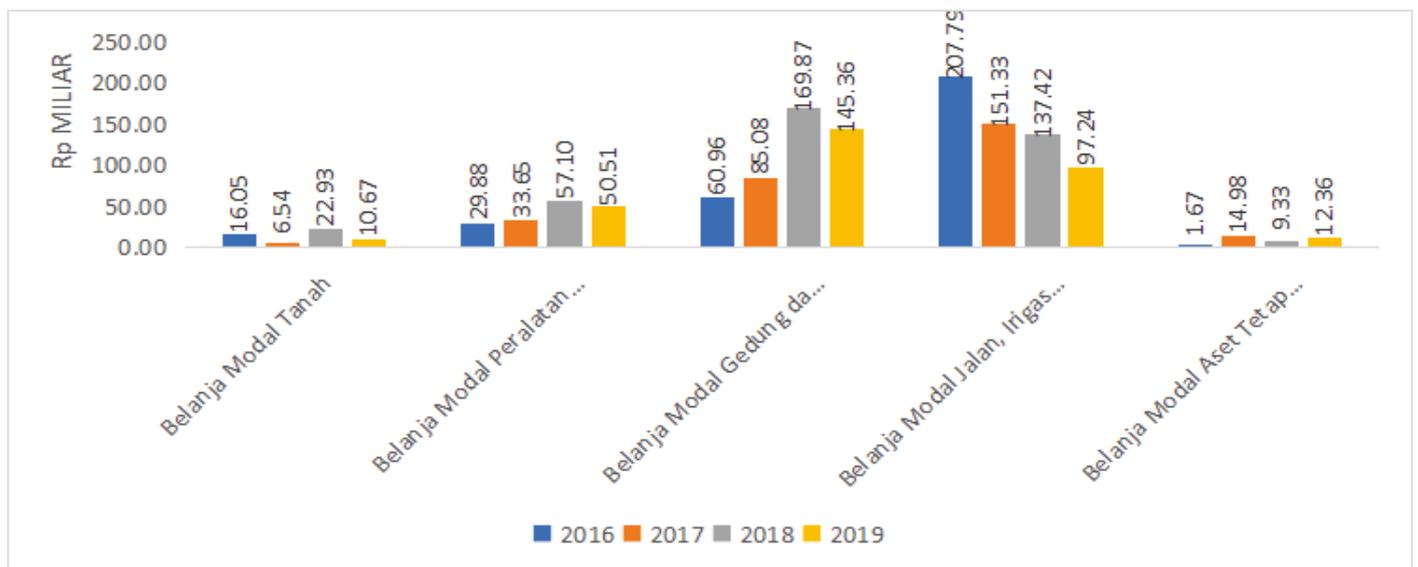
Selama lima tahun, pembangunan infrastruktur jalan merupakan focus pemerintah Kabupaten Bima. Sekitar 70% atau sebesar Rp445,5 miliar lebih alokasi belanja infrastruktur dasar diarahkan untuk pembiayaan kegiatan pembangunan/rehabilitasi jalan, baik jalan tani,

jalan desa dan jalan kabupaten. Sedangkan pembangunan irigasi menjadi prioritas kedua dengan alokasi anggaran sebesar Rp123,8 miliar atau sekitar 20% dari total anggaran infrastruktur.

Sementara itu, berdasarkan data pengadaan LPSE Kabupaten Bima tahun 2017-2020 pada jenis pengadaan konstruksi, ditemukan bahwa anggaran pengadaannya dari tahun ke tahun menunjukkan perubahan. Namun terdapat kecenderungan pembangunan fisik yang dilaksanakan pemerintah Kabupaten Bima berfokus pada penyediaan gedung dan fasilitas publik, seperti pembangunan Puskesmas, revitalisasi pasar rakyat, taman kota, dan lain-lain. Bahkan pada tahun 2019, anggaran untuk infrastruktur jalan jauh lebih kecil dibandingkan anggaran pembangunan Masjid Agung Kabupaten Bima yang mencapai Rp78,2 miliar. Sedangkan anggaran pembangunan infrastruktur jalan pada tahun yang sama hanya sebesar Rp56,7 miliar.



Grafik 2. Distribusi Anggaran Belanja Modal Kabupaten Bima Tahun 2016-2019



Sumber: APBD, diolah.

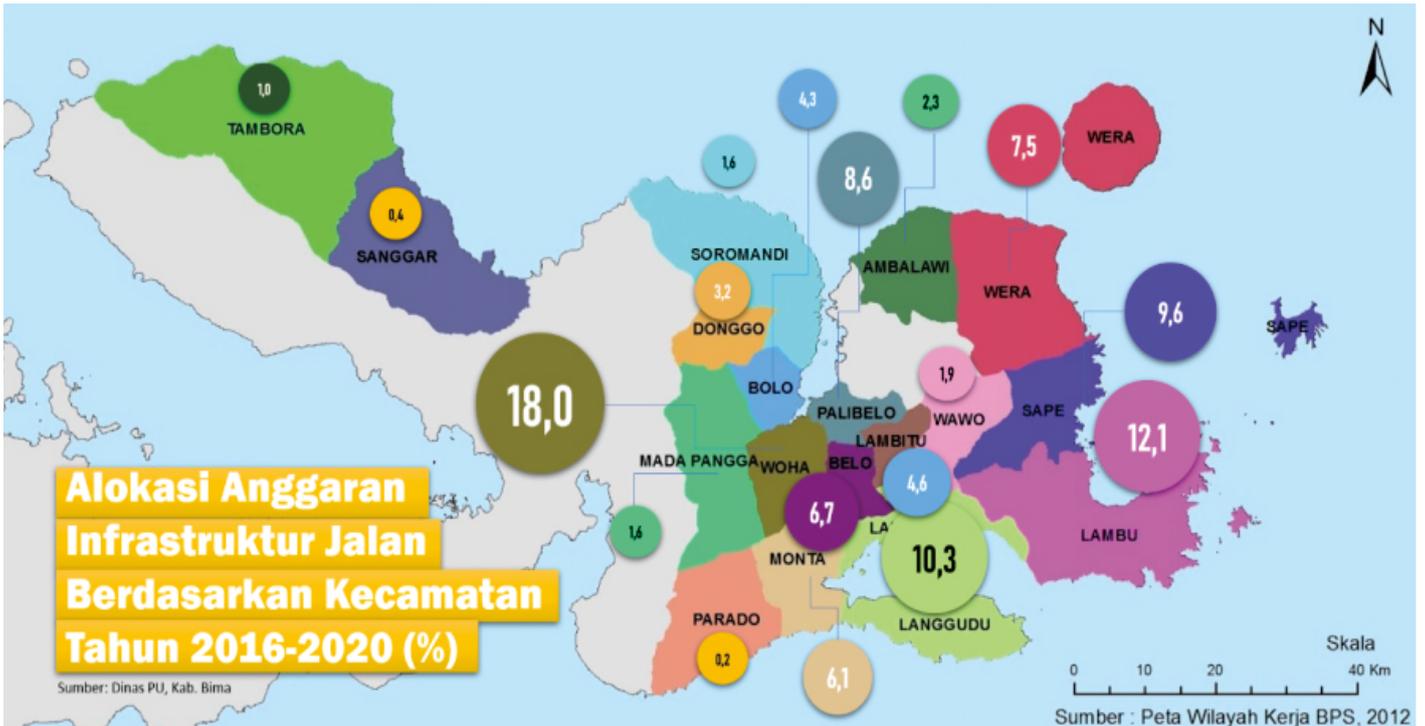
²Anggaran infrastruktur dalam analisis ini merujuk pada anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur dasar, seperti jalan, irigasi, air bersih, jaringan dan fasilitas public, dan lainnya yang dikelola Dinas Pekerjaan Umum.

Ketimpangan Pembangunan Infrastruktur Jalan

Pembangunan infrastruktur jalan antar kecamatan di Kabupaten Bima belum merata. Anggaran pembangunan infrastruktur jalan terdistribusi tidak merata di antara 18 kecamatan yang ada. Kecamatan Woha sebagai ibu kota Kabupaten mendapatkan alokasi terbesar mencapai 18% atau sebesar Rp80,3 miliar dalam lima tahun. Dua kecamatan lain yang mendapatkan alokasi di atas 10% adalah kecamatan Lambu dan Langgudu, masing-masing sebesar Rp53,7 miliar (12,1%) dan Rp45,7 miliar

(10,3%).

Beberapa kecamatan mendapatkan alokasi yang sangat kecil, terutama yang berada di wilayah barat, seperti Tambora, Sanggar dan Parado, Madapangga dan Soromandi. Kecamatan Tambora mendapatkan alokasi sekitar 1% atau sebesar Rp4,3 miliar dalam lima tahun. Bahkan Kecamatan Sanggar dan Parado hanya mendapatkan porsi paling kecil, masing-masing hanya 0,4% dan 0,2%, atau dengan nominal di bawah Rp2 miliar dalam lima tahun terakhir.



Program peningkatan kondisi jalan di Kabupaten Bima cenderung terpusat di daerah perkotaan dan wilayah-wilayah strategis lainnya. Program perbaikan kondisi jalan di Kabupaten Bima tidak cukup efektif dalam mempercepat peningkatan kondisi infrastruktur jalan. Kondisi ini mencerminkan pembangunan infrastruktur daerah kurang berkeadilan dan inklusif, sehingga gagal memberikan dorongan pada pertumbuhan pusat ekonomi baru, terutama di wilayah dengan tingkat kemiskinan yang cukup tinggi.

Berdasarkan hasil analisis korelasi terhadap beberapa variabel, seperti angka kemiskinan kecamatan, perolehan suara pasangan kepala daerah terpilih pada Pilkada 2015, dan tingkat kerusakan jalan di kecamatan; menunjukkan beberapa temuan. *Pertama*, terdapat korelasi yang kuat antara pengalokasian anggaran infrastruktur jalan dengan angka kemiskinan wilayah. Hal ini mengindikasikan adanya kecenderungan anggaran pembangunan infrastruktur jalan lebih besar di wilayah dengan angka kemiskinan yang lebih tinggi. Kantong

kemiskinan di Kabupaten Bima berada di wilayah padat penduduk.

Kedua, ditemukan korelasi negatif antara perolehan suara kepala daerah dengan pola pengalokasian anggaran infrastruktur jalan selama lima tahun. Sehingga, anggaran program pembangunan infrastruktur jalan tidak hanya menumpuk di kantong-kantong pemilih kepala daerah. Namun demikian, proses penentuan lokasi program dan anggaran merupakan hasil dari proses politik selama pengambilan keputusan sepanjang tahapan perencanaan anggaran.

Ketiga, korelasi negatif juga ditunjukkan antara tingkat kerusakan jalan dengan pengalokasian anggaran infrastruktur jalan. Hal ini berarti bahwa tingkat kerusakan jalan di wilayah kecamatan tidak menjadi pertimbangan utama pemerintah Kabupaten Bima dalam perencanaan anggaran, sehingga berdampak pada lambannya peningkatan kondisi jalan rusak yang saat ini masih mencapai 60% dari total panjang jalan kabupaten. Fakta ini juga mengindikasikan kuatnya pendekatan *top-down* perencanaan jalan.

Tabel. Korelasi Tingkat Kemiskinan, Perolehan Suara Pilkada 2015, dan Kondisi Jalan terhadap Kebijakan Pengalokasian Anggaran Pembangunan Infrastruktur Jalan di Kabupaten Bima

No.	Kecamatan	Anggaran Infrastruktur Jalan	Angka Kemiskinan	Perolehan Suara IDP-Dahlan (Pilkada 2015)	Kondisi Jalan Rusak
1	Kecamatan Sape	9,6%	12,0%	32,9%	64,1%
2	Kecamatan Bolo	4,3%	9,4%	43,3%	77,0%
3	Kecamatan Lambu	12,1%	8,8%	28,5%	79,5%
4	Kecamatan Woha	18,0%	8,2%	44,7%	57,1%
5	Kecamatan Monta	6,1%	8,1%	24,2%	87,2%
6	Kecamatan Wera	7,5%	8,0%	39,4%	71,2%
7	Kecamatan Langgudu	10,3%	6,3%	60,8%	74,2%
8	Kecamatan Palibelo	8,6%	5,1%	44,2%	30,5%
9	Kecamatan Madapangga	1,5%	4,9%	47,9%	68,3%
10	Kecamatan Ambalawi	2,3%	4,7%	32,8%	82,1%
12	Kecamatan Belo	6,7%	4,2%	42,8%	44,9%
11	Kecamatan Donggo	3,2%	4,2%	52,0%	51,7%
13	Kecamatan Soromandi	1,6%	3,9%	46,3%	28,4%
14	Kecamatan Wawo	1,9%	3,5%	51,2%	57,8%
15	Kecamatan Sanggar	0,4%	2,8%	59,7%	82,6%
16	Kecamatan Tambora	1,0%	2,4%	45,0%	100,0%
17	Kecamatan Parado	0,2%	2,3%	38,1%	70,0%
18	Kecamatan Lambitu	4,6%	1,4%	40,3%	47,7%
	Korelasi		0,652	-0,204	-0,133

Sumber: Berbagai sumber, diolah.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan analisis di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan pengalokasian anggaran pembangunan infrastruktur jalan di Kabupaten Bima belum efektif dalam mempercepat peningkatan kondisi infrastruktur jalan daerah. Perencanaan program dan anggaran pembangunan infrastruktur jalan belum sepenuhnya didasarkan pada target kinerja yang jelas dan Terukur. Hal ini mengindikasikan kurangnya partisipasi dan control masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah.

Guna meningkatkan kualitas perencanaan dan anggaran pembangunan infrastruktur ke depan, Pemerintah Kabupaten Bima agar menyusun perencanaan dan anggaran berbasis kinerja yang terukur dari sisi *input*, *output*, *outcome* dan *impact* dari setiap program. Karena kejelasan kinerja anggaran akan berdampak pada efektivitas dan efisiensi sumber daya, sehingga dapat mempercepat pemerataan infrastruktur jalan untuk

mendukung mobilitas penduduk dan distribusi barang serta jasa.

Kedua, Pemerintah Kabupaten Bima agar mengikut-sertakan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan infrastruktur jalan. Penentuan prioritas lokasi pelaksanaan program perlu mempertimbangkan masukan dan pendapat masyarakat berdasarkan kewenangan dan arah pembangunan daerah. Penguatan partisipasi warga merupakan bagian penting dari pelaksanaan otonomi daerah.

Terakhir, Pemerintah Kabupaten Bima perlu meningkatkan alokasi anggaran infrastruktur jalan, memangkas program non-prioritas, dan menyusun strategi pembiayaan infrastruktur di tengah keterbatasan anggaran daerah, agar pembangunan infrastruktur jalan dapat terlaksana dengan cepat dan merata di seluruh wilayah dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.